

**UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
PROGRAMA DE MESTRADO**

AS COTAS DE GÊNERO NAS ELEIÇÕES BRASILEIRAS

ANA PAULA GIAMARUSTI CARVALHO

**São Paulo
2020**

ANA PAULA GIAMARUSTI CARVALHO

AS COTAS DE GÊNERO NAS ELEIÇÕES BRASILEIRAS

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade Nove de Julho, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito

Orientadora: Prof^a Dr^a Luciana Temer

**São Paulo
2020**

Carvalho, Ana Paula Giamarusti.

As cotas de gênero eleitoral nas eleições brasileiras /
Ana Paula Giamarusti Carvalho. 2020.

114 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Nove de Julho –
UNINOVE, São Paulo, 2020.

Orientador (a): Prof.^a Dr.^a Luciana Temer.
Democracia. 2. Eleições. 3. Gênero. 4. Cotas.
Temer, Luciana. II. Título.

CDU 34

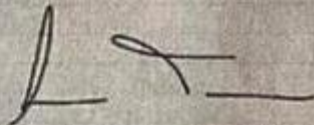
ANA PAULA GIAMARUSTI CARVALHO

AS COTAS DE GÊNERO NAS ELEIÇÕES BRASILEIRAS

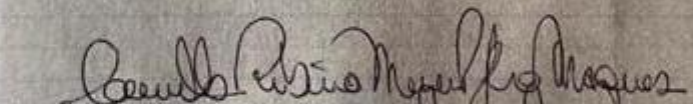
Dissertação de Mestrado, apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da
Universidade Nove de Julho como parte
das exigências para a obtenção do título
de Mestre em Direito

São Paulo, 03 de abril de 2020.

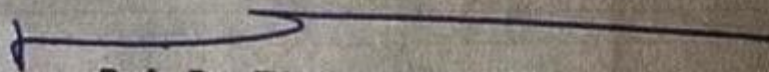
BANCA EXAMINADORA



Profa. Dra. Luciana de Toledo Temer Lulia
Presidente
UNINOVE



Profa. Dra. Samantha Ribeiro Meyer-Pflug Marques
Examinadora Interna
UNINOVE



Profa. Dra. Flávia Cristina Piovesan
Examinadora Externa
PUC/SP

Dedico este trabalho a quem esteve comigo durante todo esse processo, e que estará por toda a minha vida: meus filhos Iago e Davi, meu marido e grande companheiro Nilto, e minha avó Ruth, meu exemplo de mulher.

“Se a mulher tem o direito de subir ao cadafalso, ela deve ter igualmente o direito de subir à tribuna”.

Olympe de Gouges

RESUMO

O tema deste projeto de pesquisa são as cotas de gênero nas eleições no Brasil a partir da análise das leis e dados dos pleitos eleitorais numa perspectiva empírica. Examinaram-se os principais aspectos relacionados às candidaturas femininas, tais como o financiamento de campanha e a conquista das mulheres aos direitos políticos, assim como as experiências de alguns países sobre o tema, além da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral que implementou soluções e critérios de aplicação das leis e resoluções eleitorais. Com a apresentação dos dados a respeito das candidaturas inscritas e eleitas, tem-se enfim a possibilidade de compreensão dos resultados alcançados pelas leis de cotas de gênero nas eleições brasileiras.

Palavras-chave: democracia; eleições; gênero; cotas.

ABSTRACT

The theme of this research project is the gender quotas in elections in Brazil from the analysis of the laws and data of electoral elections in an empirical perspective. The main aspects related to women's candidacies were examined, such as campaign funding and women's conquest of political rights, as well as the experiences of some countries on the subject, as well as the jurisprudence of the Supreme Court and the Superior Electoral Court that implemented solutions and criteria for the application of electoral laws and resolutions. With the presentation of the data regarding the candidacies registered and elected, it is finally possible to understand the results achieved by the gender quota laws in the Brazilian elections.

Key words: democracy; elections; gender; quotas.

Sumário

| | |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO | 10 |
| CAPÍTULO 1 DEMOCRACIA E REPRESENTATIVIDADE | 12 |
| 1.1 Modelos de democracia..... | 12 |
| 1.2 A crise de representatividade..... | 16 |
| 1.3 Os partidos políticos..... | 21 |
| 1.4 Democracia deliberativa e democracia interna partidária | 24 |
| CAPÍTULO 2 MULHERES E DIREITOS POLÍTICOS | 31 |
| 2.1 A representação da mulher na tradição do pensamento ocidental | 31 |
| 2.2 A questão do vocábulo | 42 |
| 2.3 O histórico brasileiro | 45 |
| 2.4 A implementação da ação afirmativa de gênero e o direito à igualdade.. | 48 |
| CAPÍTULO 3 EFEITOS DAS COTAS DE GÊNERO NAS ELEIÇÕES | 56 |
| 3.1 Os partidos políticos brasileiros e as leis de cotas eleitorais | 56 |
| 3.2 Algumas experiências e realidades internacionais..... | 63 |
| 3.3 Os resultados das cotas de gênero nas eleições brasileiras..... | 72 |
| 3.4 Fraudes no preenchimento das cotas de gênero nas eleições | 78 |
| CAPÍTULO 4 O PODER JUDICIÁRIO COMO GARANTIDOR DOS DIREITOS POLÍTICOS DAS MULHERES | 82 |
| 4.1 A importância da jurisprudência no direito eleitoral..... | 82 |
| 4.2 Decisões importantes dos tribunais regionais eleitorais | 85 |
| 4.3 Leading cases | 89 |
| 4.3.1 Financiamento de campanhas eleitorais..... | 90 |
| 4.3.2 Fundo Partidário | 95 |
| 4.3.3 Fundo Especial de Financiamento de Campanha..... | 97 |
| 4.3.4 Fraude nas candidaturas | 100 |
| CONCLUSÃO | 103 |
| REFERÊNCIAS | 105 |

O presente estudo, com foco no Direito Eleitoral, tem por objetivo analisar como as mulheres participam da política eletiva no Brasil, as cotas de gênero para as eleições proporcionais e está inserido na Linha de Pesquisa 1, denominada “Justiça e o Paradigma da Eficiência” do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Nove de Julho.

Além das cotas de gênero apresentam-se dados sobre democracia e a conquista dos direitos políticos pelas mulheres, pois a candidatura é uma das etapas para que a equidade de gênero seja real na vida política do país.

Foi examinada a legislação eleitoral e a jurisprudência dos tribunais sobre as candidaturas femininas, o cumprimento da lei de cotas e as decisões a respeito das fraudes cometidas no preenchimento das vagas destinadas às mulheres.

O capítulo 1 apresenta as questões de democracia e representatividade, com alguns modelos democráticos, a crise de representatividade que diversos estudos nacionais e internacionais têm abordado e se há alguma conexão destas crises com os obstáculos que as mulheres se deparam para conseguirem se eleger.

Ao estudar as dificuldades apresentadas por mulheres para serem candidatas, inevitável debruçar-se sobre os intrincados meandros dos partidos políticos, sua importância e a escassa democracia interna praticada nestas instituições. A dificuldade encontrada em ser candidata é fruto, também, das objeções que essas mulheres encontram para ter acesso aos cargos diretivos e aos órgãos de decisão dos partidos. Pesquisou-se sobre o conceito de democracia deliberativa para compreender se suas ferramentas seriam úteis para o incremento de práticas mais democráticas nas instâncias político-partidárias.

No capítulo 2 aborda-se o contexto da representação da mulher no mundo ocidental e no Brasil, até a implementação da cota de gênero nas eleições.

O capítulo 3 trata dos efeitos da implementação das leis de cotas de gênero nas eleições brasileiras, dos números de candidatas e eleitas no período de 1996 a 2018, situações onde houve fraude à lei e alguns modelos internacionais.

Demonstra-se o papel do Poder Judiciário brasileiro como garantidor dos direitos políticos das mulheres no capítulo 4, pela importância da jurisprudência no

Direito Eleitoral e por casos paradigmáticos, tais como as decisões sobre o financiamento de campanhas eleitorais e a utilização do Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

A metodologia utilizada é a lógico-dedutiva, utilizando-se também como auxiliares os métodos estatístico, histórico e comparativo. Pesquisou-se legislação, doutrinas e jurisprudência que tratam do assunto, para entender se afinal as leis de cotas de gênero eleitorais resultaram em melhores índices de participação das mulheres na política e no fortalecimento da democracia no país.

odelos de democracia

O ideal democrático, seus formatos, limites e até mesmo seu futuro têm sido amplamente debatidos em diversos campos nas últimas décadas. De forma simples, tradicionalmente as doutrinas classificam a democracia de acordo com seu formato: ela pode ser direta/não representativa ou representativa, que pode ser indireta ou semidireta, e a partir disso pode haver variações práticas e conceituais.

Na Grécia, onde nasceu a democracia direta, aqueles que tinham o título de “cidadão ateniense”, conceito que excluía mulheres, escravos e estrangeiros, reuniam-se na praça pública e decidiam todas as questões políticas de Atenas. É a primeira referência de cidadania do mundo ocidental.

Esse tipo de pré-qualificação para exercer o direito de decidir questões da *polis*, e posteriormente utilizado para o direito ao voto, neste caso denominado sufrágio censitário, foi utilizado por muito tempo e com diferentes critérios, mas a ideia é a mesma: outorgar certos direitos políticos apenas a pessoas “especialmente qualificadas” em termos econômicos, sociais ou intelectuais.

Norberto Bobbio coloca que a restrição do direito ao voto acaba por tornar os excluídos menos iguais e menos livres, e o sufrágio universal é uma aplicação do princípio da igualdade aos tornar todos iguais em direitos políticos, e também uma aplicação do princípio de liberdade no sentido de autonomia, do direito de participar do poder político.¹ Para o autor, a proteção dos direitos fundamentais se integra ao conteúdo essencial do Estado democrático.

O poder político é algo difícil de ser mensurado, mas que serve de parâmetro para se entender o nível democrático de um país no sentido de quais grupos podem acessá-lo. Ronald Dworkin faz essa reflexão:

How is political power to be measured? Under what circumstances is it equal? Any adequate answer must compare political power along two dimensions: not only horizontally, by comparing the power of different private citizens or groups of citizens, but also vertically, by comparing the power of private citizens with that of individual officials. If political equality is a matter of equal political power, both dimensions must figure in the accounting. Horizontal equality of power is hardly enough to provide anything we would recognize as a genuine democracy. In totalitarian dictatorships private citizens have equal political power: none. Cynical pretend-democracies with a single

1 BOBBIO, Norberto. **Eguaglianza e libertà**. Turim: Einaudi, 2009. p. XII-XII prefazione.

political party are usually scrupulous in providing each citizen with one and only one vote for that party. So the vertical dimension must come into play.²

O autor inclusive ressalva que o poder político tem dupla dimensão, e ele não pode ser medido exclusivamente em sua horizontalidade, vez que é na dimensão vertical que se consegue avaliar comparativamente o poder de um grupo com o de determinados cidadãos. Ele critica o idealismo da democracia representativa no sentido de todos possuírem o mesmo poder político, pois na prática apenas o candidato eleito tem o poder de votar em assuntos debatidos nas casas legislativas.

Democracia representativa pode ser definida como o regime de governo onde o poder emana do povo, representado por aqueles que foram escolhidos pela maioria. Paulo Bonavides reflete: “Chegamos, por conseguinte, à conclusão de que raros termos de ciência política vêm sendo objeto de tão freqüentes abusos e distorções quanto a democracia”³.

A democracia representativa, instaurada ao redor do mundo ocidental principalmente após as revoluções francesa e americana, na qual o povo escolhe pessoas que decidirão em seu nome, baseou-se nos conceitos de Montesquieu sobre separação de poderes, mas também nas ideias de ampliação do direito ao voto⁴, no princípio da igualdade e na pluralidade política. Tais ideias foram se aperfeiçoando e sendo adaptadas às realidades sociais dos países, desde que surgiram.

Carmen Fernández-Miranda Campoamor e Alfonso Fernández-Miranda Campoamor trazem a seguinte reflexão a respeito dessas duas formas de democracia⁵:

(...) el problema de la democracia, en cuanto gobierno del pueblo, sea siempre un problema de **reducción de la complejidad** para transformar un agregado de voluntades incoherentes en **una unidad de decisión**. Eso sólo puede hacerlo el derecho. Lo puede hacer, sin embargo, de dos formas:
 a) *De forma directa*, dotando de validez a la decisión de los más: la llamada democracia directa.
 b) *De forma indirecta*, atribuyendo la capacidad de formación de la voluntad política a los representantes del pueblo: la llamada democracia representativa.

2 DWORKIN, Ronald. Equality, Democracy, and Constitution: We the People in Court. **Alberta Law Review**, v. 28, n. 2, 1990. p. 332.

3 BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros Editores; 2000. p. 345.

4 Sufrágio universal só aconteceu séculos depois, visto que na própria terra natal do filósofo as mulheres só tiveram direito à eleger seus representantes em 1945.

5 CAMPOAMOR, Carmen Fernández-Miranda; CAMPOAMOR, Alfonso Fernández-Miranda. **Sistema electoral, Partidos políticos y Parlamento**. 2a.ed. Madrid: Editorial Colex, 2008. p. 25.

Pero quede claro que em ninguno de los dos casos señalados decide **el pueblo**, por la sencilla razón de que no existe como realidad con capacidad de decidir, sino que decide un sector del pueblo, a través de un artificio jurídico: **la democracia directa o la democracia representativa**.

E também citam o que entendem como semelhança entre a democracia direta e a representativa no que diz respeito às decisões serem realmente do povo:

(...) con demasiada frecuencia, la dialéctica entre democracia directa y democracia representativa se plantea como una diferencia entre la idea del pueblo actuando por sí mismo y la idea del pueblo actuando a través de intermediarios. En rigor, en ambos casos, **la intermediación es inevitable**. En un caso quien intermedia son **mayorías circunstanciales** que imponen al pueblo su criterio y, en el otro, son **representantes elegidos por ese pueblo**.

Há países, como o Brasil, que adotam o sistema representativo, mas também utilizam institutos da democracia direta, tal como o referendo e o plebiscito. Esse modelo misto de representação com participação popular, também denominado de democracia participativa, pode trazer benefícios aos governantes, pois asseguram legitimidade, aumento da confiança e apoio popular às políticas implantadas. No Brasil há essa inserção, prevista constitucionalmente no artigo 14 da Carta Magna: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III - iniciativa popular.”, regulado pela Lei nº 9.709/1998.⁶

Sobre o valor que o voto representa, Josep Aguiló Regla em seu artigo “Acordar, debatir y negociar” faz a seguinte observação:

Votar es una forma de producir acuerdos jurídicos. Los acuerdos que se «toman» son, por lo general, el resultado de una votación. Un conjunto de personas que forman un ente colectivo (por ejemplo, un órgano colegiado, un consejo, un comité, un tribunal, una asamblea, etc.) «toman» o «adoptan» acuerdos. Estos acuerdos pueden recibir diferentes nombres tales como «resoluciones», «disposiciones», «actos», etc. (aunque no son sinónimos perfectos). El procedimiento estándar institucionalmente previsto para «tomar» o «adoptar» acuerdos es, como digo, votar.⁷

Dessa forma, o voto simboliza a concordância do eleitor com o quê o candidato propôs em sua plataforma e o legitima em suas tomadas de decisão.

Ronald Dworkin, em seus estudos sobre democracia, trata da importância da comunidade e do cidadão se sentir pertencente àquela comunidade para que haja

⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm e http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm Acesso em 06.Abril.2019.

⁷ AGUILÓ REGLA, Josep. Acordar, debatir y negociar. **Doxa**, Cuadernos de Filosofía del Derecho. Alicante, v. n. 41, 2018. p. 231.

uma democracia genuína, e não apenas um sistema de governo da maioria. É a ideia dele sobre democracia comunitária, contraposta ao conceito de democracia estatística. Naquela todos são tratados com igual preocupação, e agem em comunidade, não apenas no que diz respeito às escolhas, mas também quanto às responsabilizações. Ele fala da importância das liberdades políticas como estruturais para a democracia, necessárias para que todos possam se manifestar e participar das decisões.

Destaque-se também a importância do direito à igualdade no conceito democrático. Na Constituição Federal de 1988 figura no preâmbulo e no *caput* do artigo 5º, e como cláusula pétrea (artigo 60, §4º, IV) goza da proteção de não ser abolido por emenda. O direito à igualdade entre homens e mulheres está no inciso I do artigo 5º. Além disso, nos artigos 1º e 3º da Constituição Federal estão estabelecidos que o Brasil é um Estado Democrático de Direito, sendo um de seus fundamentos a dignidade da pessoa humana, sem distinção de sexo, e dentre seus objetivos fundamentais está a construção de uma sociedade livre e justa, promovendo o bem de todos, sem preconceitos de sexo.

A atual Constituição, redigida após um longo período de ditadura militar, concedeu aos direitos fundamentais um papel central no ideal democrático que se construía naquele momento.

A igualdade de gênero, os direitos da mulher e os valores do denominado Estado Democrático de Direito são citados por Luis de Velasco, ao relatar a situação das mulheres na ditadura espanhola e como esse quadro mudou com o estabelecimento da democracia no país:

La mujer era doblemente discriminada durante la dictadura franquista: como súbdita y como mujer. La democracia la ha situado como ciudadana y ha ido eliminando trabas, limitaciones y agravios de la legislación hasta entonces vigente. Ese cambio normativo ha ido acompañado de un cambio, mucho mayor, en las actividades, comportamientos y valores de la mujer así como del resto de la sociedad hacia ellas. Cambios profundos, importantes y democráticos, aunque todavía insuficientes porque se actúa sobre mucho tiempo, muchos prejuicios y muchos hábitos culturales basados en la discriminación. La formación educacional que todavía incorpora prácticas sexistas, el desigual acceso al mercado de trabajo y la desigual remuneración para iguales cometidos, la persistencia de comportamientos machistas en segmentos importantes de la sociedad, la brutal práctica de los malos tratos que llegan hasta el crimen y su casi impunidad, son algunas de las lacras antidemocráticas que todavía subsisten.⁸

8 VELASCO, Luis de; GIMBERNAT, José Antonio. **La democracia plana: debilidades del modelo político español**. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva; 1999. p. 142-143.

Também nesse sentido, Ronald Inglehart, Pipa Norris e Christian Welzel, no artigo “Gender equality and democracy”, ressaltam que a norma que institui a igualdade de gênero está intimamente relacionada aos processos de democratização dos países, além de produzir uma mudança cultural naquelas comunidades⁹.

Dessa forma, percebe-se como a democracia e as questões de cidadania e representatividade de todos os grupos que formam uma comunidade estão entrelaçados.

crise de representatividade

A tendência que se afere nos países democráticos durante as últimas décadas é um distanciamento cada vez maior entre a população e seus representantes e um aumento na participação de agentes econômicos nas esferas de decisão. É a denominada democracia como mercado, conceito criado por Joseph Schumpeter¹⁰, onde há a figura do “eleitor consumidor” que seleciona programas políticos como produtos em um mercado competitivo. Por isso, inserir mecanismos de participação, transparência e controle a respeito das questões políticas institucionais é de suma importância no resgate dos valores essenciais da democracia. Em termos contemporâneos, como tornar a democracia sustentável? Afinal, não é a primeira vez que o sistema democrático está no centro de discussões e pensadores se questionam a respeito de seu futuro.

O conceito de sustentabilidade foi desenvolvido a partir da ideia de desenvolvimento sustentável, que é o processo que “satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”¹¹. Apesar de originalmente ser um conceito ambiental, como princípio transcendeu essa esfera, sendo utilizado nas mais diversas áreas, tais como a política. Aplicando-se essa ideia ao conceito de democracia e como torná-la

9 INGLEHART, Ronald; NORRIS, Pipa; WELZEL, Christian. Gender equality and democracy. **Comparative Sociology**. Leidein: Brill, v. 1, ed. 3-4, p. 235-265, 2002. Disponível em: https://wcfia.harvard.edu/files/wcfia/files/814_gender_equality_democracy.pdf Acesso em: 18.Set.2019.

10 SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017.

11 Conceito trazido pelo Relatório Brundtland, de 1987, como resultado da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento da Assembléia Geral da ONU iniciada em 1983.

viável para o mundo em que se vive, mas que também possa ser usufruída pelas futuras gerações, deve-se recorrer a seus preceitos primordiais e não ignorar que todo sistema passa por transformações de acordo com as demandas que inevitavelmente surgem. A participação dos diversos grupos nas democracias representativas é uma dessas reivindicações que ao longo do tempo o sistema estabelecido já não supre de maneira satisfatória, vez que a diversidade social e de pensamentos não consegue estar fielmente representada no parlamento.

É nesta linha que Amartya Sen aborda a questão da sustentabilidade ao defender que o desenvolvimento deve ter como objetivo ampliar as liberdades econômicas, políticas e sociais do ser humano, complementares entre si, para aprimorar suas capacidades. O autor entende que liberdade está relacionada aos processos utilizados para a tomada de decisões e com isso atingir os resultados desejados. Dessa forma, ele afirma que o exercício participativo dos direitos políticos e civis é parte essencial dos objetivos do desenvolvimento e destaca a importância da democracia no desenvolvimento dos países.¹²

Há uma série de pensadores contemporâneos fazendo análises que refletem uma preocupação no sentido de que a democracia representativa, no formato como foi concebida e há tanto tempo vem sendo reproduzida, não é mais o modelo político adequado para a governança no mundo contemporâneo, com acesso digital em larga escala e inúmeras inovações em aspectos sociais, de trabalho e até mesmo nas relações dos cidadãos com as instituições.

Conforme colocado por José Antonio Gimbernat:

La constatación de las fuertes carencias de las modernas democracias es el resultado de haber percibido la indiferencia política de los ciudadanos, que queda evidenciada en su creciente abstención en lo relativo a la cosa pública.¹³

Não interessa a esse estudo nenhuma tentativa de futurologia, e também não se busca uma repetição de chavões. O caminho democrático está sendo redesenhado, faticamente, e isso pode ser acompanhado em diversos movimentos do mundo ocidental, tais como os que acontecem na América, França, Espanha e Inglaterra, dentre os quais podem ser citados os *gilets jaunes* ou *chalecos amarillos*,

12 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. Revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 29-33, 173-175.

13 VELASCO, Luis de; GIMBERNAT, José Antonio. **La democracia plana: debilidades del modelo político español**. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva; 1999. p. 13.

brexit, crises migratórias, prisões de ex-presidentes e legisladores no exercício do mandato por descobertas de esquemas de corrupção envolvendo grandes empresas, eleições de representantes da extrema direita e uma negação geral da política no sentido tradicional, com o triunfo eleitoral de muitos candidatos que buscaram associar e vender suas imagens como “não políticos”.

A sustentabilidade dos regimes democráticos passa então por esses aprimoramentos, pelo entendimento das necessidades e frustrações do povo com o modelo estabelecido e pela superação dos padrões que já não se adequam a realidade, e a participação dos mais diversos grupos que compõem a sociedade na tomada de decisões é indispensável para que a democracia seja sustentável.

Assim, prefere-se o entendimento de Norberto Bobbio, que denomina esses fenômenos de transformações ao invés de crises, pois o pensador não acredita que haja falência do sistema, até mesmo pelo caráter dinâmico do que se estuda e vive como regime democrático ao longo da história ocidental.

Todos esses episódios de insatisfação com os governos estão intrinsecamente relacionados à falta de educação cidadã e ao senso comum de que a política é um assunto institucional com contornos definidos e só deve interessar e ser debatida por aqueles que a ela estão ligados profissionalmente. Quando os indivíduos não têm acesso a uma educação para a cidadania passam a acreditar que a política é algo que não lhes diz respeito e a deixam apenas para uma minoria que, em muitos casos, já se perpetua no poder há décadas e realmente a trata como negócio familiar.

As crises políticas, as transformações nos sistemas de governo e até mesmo as mudanças dos perfis ideológicos dos governantes estão relacionadas às crises financeiras, pois quando os países estão apresentando bons índices na economia a população não costuma demonstrar insatisfação com os rumos escolhidos por seus representantes. Por outro lado, a crise econômica desperta nos governados uma redobrada atenção com as questões políticas e as decisões tomadas por seus governos. Não à toa que se tem visto, como relatado anteriormente, um protagonismo de agentes econômicos nas esferas da administração pública.

José Antonio Gimbernat afirma:

Desde hace tiempo no sólo asistimos a una despolitización de la sociedad, em el sentido de un absentismo cívico, sino que como consecuencia de ello

y en virtud también del protagonismo insaciable de la fuerza de los hechos económicos, somos testigos de la despolitización tanto de la política como de los mismos políticos.

La presencia omnímoda de las exigencias económicas no sólo como hechos irrefutables, sino también como ideología incontestable, aspira a someter absorbentemente y a disponer sin cortapisas del campo de todas las decisiones realmente relevantes em la sociedad.¹⁴

E, avaliando a forma como os cidadãos, as democracias e os governos são afetados pelas crises econômicas:

La legitimidad de las democracias de la posguerra encontraba uno de sus mejores argumentos em la extensión del estado social; consecuentemente si éste comienza a adquirir perfiles anacrónicos, carente de recambios consistentes a los efectos del neoliberalismo económico, es congruente predecir a nuestras democracias crisis de legitimidad.

Esa asimetría entre los poderes económicos y el poder político, tan fuertemente desequilibrada, representa un factor corrosivo de las instituciones democráticas.¹⁵

Inúmeras e repetidas crises acabam por reduzir a confiança da população no sistema da democracia representativa, que elege representantes que a princípio deveriam representar suas bases, mas que acabam por demonstrar discursos e práticas bastante distantes. Há necessidade de renovar as estruturas das instituições no sentido de garantirem a participação efetiva da população em seus processos para que o cidadão perceba que o interesse público e seus direitos sejam as prioridades dessas instituições.

Os autores Carmen Fernández-Miranda Campoamor e Alfonso Fernández-Miranda Campoamor fazem uma importante reflexão a respeito da comunidade capaz de criar uma vontade de agir política, costumeiramente denominada de vontade popular, fundamento da legitimidade do sistema democrático e da teoria do sistema representativo. Eles ressaltam a importância do que denominam de “ficção jurídica” para criar uma comunidade a partir de pessoas com vontades e prioridades distintas. Nesse sentido a democracia, como governo da população de um país, reduz essa complexidade de inúmeras vontades incoerentes entre si para uma unidade de decisão, “o povo”, que na democracia representativa elege seus representantes.¹⁶

14 VELASCO, Luis de; GIMBERNAT, José Antonio. **La democracia plana: debilidades del modelo político español**. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva; 1999. p. 28.

15 VELASCO, Luis de; GIMBERNAT, José Antonio. **La democracia plana: debilidades del modelo político español**. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva; 1999. p. 33.

16 CAMPOAMOR, Carmen Fernández-Miranda; CAMPOAMOR, Alfonso Fernández-Miranda. **Sistema electoral, Partidos políticos y Parlamento**. 2ª ed. Madrid: Editorial Colex, 2008. p. 25.

Dessa forma, pode-se concluir que quanto mais grupos estiverem representados na política e casas legislativas, maior será o teor democrático das discussões que formarão a denominada “opinião pública”.

Norberto Bobbio faz uma concepção sistemática de democracia, pois evidencia as regras que devem ser seguidas no procedimento sem limitar ou explicitar os formatos de participação do cidadão. O autor entende que na teoria política contemporânea há uma definição mínima de democracia:

(...) segundo a qual por regime democrático entende-se primariamente um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados.¹⁷

A questão primordial é entender como pode ser possível fortalecer a democracia como projeto e escolha de sistema político do país e em qual medida a noção de representatividade dos eleitos pelo povo impacta nesse sistema. A democracia pode ser entendida como um processo de desconstrução de regimes autocráticos e deve ser funcional para o tempo em que se vive. O ideal, do ponto de vista da representatividade política, é que o Parlamento seja uma reprodução da sociedade que retrata e possa refletir as diferenças de opiniões dos eleitores.

Nesse sentido, a ideia de Juan Ramón de Páramo Argüelles:

Esta versión tecnocrática de la democracia pone de manifiesto muchas características reconocibles en las modernas democracias occidentales, como la lucha competitiva por el poder político entre los partidos, el importante papel de las burocracias públicas, el sentido del liderazgo político, la relación entre la política moderna y las técnicas publicitarias, etc. , pero la evidencia empírica sobre la naturaleza de las democracias contemporáneas no puede tomarse como base para refutar los ideales normativos que encierran los modelos clásicos, como son las ideas de igualdad política y participativa.¹⁸

A ideia de Ronald Dworkin sobre democracia comunitária também é um ponto importante no sentido dos cidadãos se sentirem representados no sistema democrático, diferente da democracia estatística, onde a maioria governa e os participantes não se sentem partes daquela comunidade.

Relevante também, no aspecto tratado neste estudo, a compreensão a respeito da importância da representatividade, ou seja, ter mulheres participando dos

17 BOBBIO, Norberto. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. **O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo**, 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra; 1997. p.11-12.

18 PÁRAMO ARGÜELLES, Juan Ramón de. Democracia, Preferencias y Negociación. **Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho**. Valencia, v. n.2, p. 354-355, 1999. Disponível em: <https://www.uv.es/CEFD/2/paramo.html> Acesso em 06.Abril.2019.

pleitos eleitorais na efetivação da democracia e tomando decisões como representantes do povo faz diferença nas garantias de seus direitos.

.3 Os partidos políticos

O professor mexicano Jorge Fernández Ruiz define partido político da seguinte forma:

Es la agrupación permanente de una porción de la población, vinculada por ciertos principios y programas, derivados de sus intereses o de su interpretación del papel que corresponde a los depositarios del poder público y a los diversos segmentos sociales en el desarrollo socioeconómico del Estado, con miras a hacerse de dicho poder para, en ejercicio del mismo, poner en práctica los principios y programas que postula.¹⁹

No Brasil os preceitos e parâmetros legais dos partidos políticos estão na Constituição Federal, no Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 1965); na Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096 de 1995); na Lei das Eleições (Lei nº 9.504 de 1997); em Resoluções e Consultas dos Tribunais Eleitorais; nos estatutos dos partidos políticos e nas decisões judiciais proferidas pelos órgãos da Justiça Eleitoral. Há um imenso conjunto de normas esparsas, e muitas são expedidas pontualmente para vigorarem apenas na eleição vindoura.

José Jairo Gomes indica que foi no ano de 1831 que se registrou o surgimento do primeiro partido brasileiro, o Liberal. E em 1838 foi criado o Conservador. Essas entidades foram resultado de grupos de opinião que se reuniam e faziam atividades tipicamente político-partidárias, apesar de bastante distinto do que se tem atualmente. Na década de 1870 surgiu o Partido Republicano, que teve importante atuação para a derrubada do Império e que, inspirado nos Estados Unidos da América, formatou o Estado brasileiro em federativo e republicano.²⁰

O papel dos partidos políticos é essencial dentro de um regime democrático, como explicam Tailane Costa e Ana Cláudia Santano:

É fato que os partidos políticos não são uma unanimidade na sociedade e que geram sentimentos e percepções antagônicas. Se há política, há partidos, uma vez que sua existência é necessária para qualquer regime democrático. No entanto, eles também estão diretamente vinculados ao lado mais “nebuloso” das instituições públicas, ostentando, talvez, a posição mais “incômoda” dentro dessa arena. A trajetória histórica dos partidos tem acompanhado o próprio desenvolvimento das sociedades democráticas ocidentais, já que, desde o século XIX, os partidos políticos foram se incorporando paulatinamente à cena pública, servindo como suportes de

19 FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **Tratado de Derecho Electoral**. México: Editorial Porrúa, 2010, p. 244.
20 GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p.141-142.

demandas sociais específicas dos grupos que representam, ou, de igual maneira, reivindicando direitos dos cidadãos frente ao Estado.²¹

Apesar da legislação brasileira os considerar entidades privadas são instituições que estão no cerne da democracia e da crise do sistema de representatividade política. O fato das agremiações partidárias no Brasil receberem imensos montantes de recursos públicos reforça o argumento da necessidade de aprimoramento de seus métodos de funcionamento, no sentido do aumento da transparência de seus procedimentos para a manutenção – e muitas vezes, recuperação – de sua credibilidade junto à população.

São instituições que gozam de autonomia e liberdade circunscritas aos limites constitucionais, e por serem indispensáveis em uma democracia, esses limites são determinados no sentido da preservação do Estado Democrático de Direito. A base constitucional a respeito dos partidos políticos está no artigo 17, que em seu *caput* garante ser livre sua criação, incorporação e extinção, e que devem ser resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana, além de observar os preceitos de ter caráter nacional, não poder receber recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou subordinados a estes, prestar contas à Justiça Eleitoral e funcionamento parlamentar legal. A autonomia para definir suas estruturas internas está garantida no §1º do artigo 17 da Constituição Federal. No § 4º deste mesmo artigo fica vedada a utilização de organização paramilitar pelos partidos políticos.²²

A existência de diversos partidos torna-se necessária e fundamental no ideário democrático de abranger a diversidade social e ideológica. Na legislação, a pluralidade partidária é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, prevista no artigo 1º, V e também no *caput* do artigo 17 da Constituição Federal. Apesar disso, é crescente, no cenário mundial, a percepção da falta de representatividade real dos partidos com a população e as mais diversas crises relacionadas a estas questões ainda não trouxeram uma solução mais adequada e

21 SANTANO, Ana Cláudia; COSTA, Tailane Cristina. **Breve ensaio sobre a democracia interna dos partidos políticos na Espanha**. In: COSTA, Daniel Castro Gomes da; MIRANDA, Jorge; FONSECA, Leonardo Campos Soares da; CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de. (Coord.). *Direito Eleitoral Comparado*, Belo Horizonte: Fórum; 2018. p. 83-96.

22 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em 10.Mar.2019.

pragmática do que a eleição de representantes da população oriundos de partidos políticos legalmente registrados. Nesta linha, Jorge Fernández Ruiz:

(...) en la democracia representativa contemporánea los partidos políticos desempeñan un papel estelar, al grado de que se les puede considerar consustanciales a ella, por lo que a pesar de sus vicios y desprestigio no se ha encontrado, hasta ahora, sustituto para ellos.²³

Entre os anos de 1964 a 1985, sob o regime de uma ditadura militar, e até a promulgação da atual Constituição de 1988, a natureza jurídica dos partidos políticos era de pessoa jurídica de direito público. Desde então, são pessoas jurídicas de direito privado cuja aquisição de personalidade jurídica, na forma da lei civil, está regulada no citado artigo 17, §2º da Constituição Federal, e no artigo 1º da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995):

Art. 1º O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.

Parágrafo único. O partido político não se equipara às entidades paraestatais.²⁴

A política foi concebida como a forma dialógica de resolver conflitos. Entretanto, na contemporaneidade ela está intimamente associada às questões institucionais, apartada dos indivíduos “comuns” e de suas prioridades. A política tornou-se algo próprio “dos políticos”, no consenso trivial. Com isso, o conceito e a prática do diálogo no contexto político parecem haver se tornado mero jogo de interesses e negociações individuais, em detrimento do interesse público e muito distante do que se concebe como diálogo.

Não se faz um país democrático sem instituições democráticas, e os partidos políticos estão incluídos no sistema como um de seus principais pilares. Entretanto, os partidos carecem de democracia interna, e essa debilidade impacta a crise de representatividade que a população tem sinalizado. Se a população não se sente representada por seus políticos, o que há está bem distante de uma democracia. Sendo assim, precisa-se de uma ferramenta capaz de realizar essa transformação interna dos partidos.

23 FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **Tratado de Derecho Electoral**. México: Editorial Porrúa, 2010, p. 241.

24 Lei nº 9.096/1995. Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm Acesso em 10.Mar.2019.

Não se questiona a consagrada autonomia que os partidos têm para suas decisões, mas deve-se pensar no respeito aos princípios constitucionais. Há inclusive decisão do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a definição da estrutura, organização e funcionamento interno dos partidos não podem ser objeto de intervenção legislativa²⁵.

.4 Democracia deliberativa e democracia interna partidária

Democracia deliberativa é um conceito caracterizado como um modelo de prática do poder político legitimado pelo debate público dos assuntos. Esse debate público se norteia por alguns princípios, tais como o pluralismo e a igualdade, no sentido de que todos os cidadãos sejam livres e possuam condições iguais de participar desses processos decisórios. É um modelo que se pauta pela participação efetiva da sociedade civil nas decisões públicas que afetam a coletividade, diferente da democracia representativa, onde a população age por meio de representantes eleitos.

De forma usual se atribui a Jürgen Habermas a criação desse conceito, mas José Luis Martí observa que foi no ano de 1980 que Joseph Besette cunhou essa expressão em um artigo denominado “Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government”. O autor também cita a importância de Jürgen Habermas para o desenvolvimento da teoria da democracia deliberativa, pois a concepção filosófica construída por ele e a qualidade que Habermas imprimiu a ela foram fundamentais para o conceito e sua longevidade.²⁶

Com a crise de representatividade que se observa nas últimas décadas, há nesse modelo teórico uma forma muito interessante de participação política do cidadão nos assuntos da esfera pública.

Em certos aspectos o conceito de democracia deliberativa, seus princípios e alguma de suas ferramentas podem ser utilizados para implementar ou incrementar a democracia interna nos partidos políticos, pois realisticamente o Brasil carece de partidos democráticos em suas estruturas, e não será conquistada uma forma de governo com esse nível de participação cidadã se os próprios partidos não

25 Decisão na ADI 1407, do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347037> Acesso em 06.Abril.2019.

26 MARTÍ, José Luis. **La República Deliberativa**. Madrid: Marcial Pons; 2006. p. 14-15.

passarem por essa mudança. A protegida autonomia partidária também acaba por influenciar sobremaneira a forma como os partidos são administrados, vez que o Poder Legislativo e também o Judiciário não se debruçam sobre questões internas, exceto quando elas ultrapassam os limites constitucionais.

A democracia interna partidária é um ponto chave na questão da representatividade feminina na política, vez que há um longo caminho para conseguir ser eleita: a filiação a um partido, a indicação da candidatura na convenção partidária, a elaboração e execução da campanha – que dependem muito do partido – e finalmente, o pleito. Mas de acordo com o princípio da igualdade, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e da qual o país é signatário, não pode haver diferença no apoio que os partidos dão às candidaturas pelo critério de gênero, mesmo que não haja norma regulamentadora sobre determinada e certa questão, pois estamos falando de normas de uma Constituição promulgada de acordo com os princípios do Estado Democrático de Direito.

Entretanto, os partidos políticos não são estruturas propícias a administrações democráticas e abertas à pluralidade de ideias. A cientista política Pipa Norris, em estudo sobre mulheres na política, analisou partidos políticos de democracias consolidadas e criou uma tipologia baseada na institucionalização e na centralização dos processos decisórios dessas organizações e a relação desses tipos de administração às facilidades que as mulheres encontram para ingressarem e se inserirem nas agremiações partidárias. Quanto à institucionalização, ela entende que os sistemas utilizados podem ser formais ou informais. Quanto à centralização, o sistema pode ser mais centralizado ou não. Esses formatos não são rígidos e comportam práticas heterogêneas, mas essa classificação foi criada para entender o padrão e sua relação com as práticas adotadas para que as mulheres participassem desses sistemas. Em geral, a conclusão foi no sentido de que as organizações mais formais, ou seja, mais institucionalizadas e estruturadas em regras claras tendem a ser mais democráticas, pois mesmo os novatos conseguem disputar cargos e entender como funcionam as normas. Por outro lado, quanto mais informais, baseados em critérios subjetivos e escolhas pessoais, centralizadas, menores as possibilidades de que as mulheres sejam beneficiadas com programas de incentivo.

Dessa forma, conclui-se que a estrutura do partido também influencia a participação das mulheres na organização interna e consequente candidatura, pois participar do partido, para além de ser apenas uma filiada, é um fator importante para a formação dessas mulheres que têm interesse em se candidatar, para que consigam entender as dinâmicas do jogo político e dessa forma fortalecê-las à disputa eleitoral.

Assim, acaba por haver exceções pontuais em algumas lideranças e em partidos que, desde a história de sua fundação, se pautam por princípios da democracia deliberativa e participação efetiva de seus filiados em suas decisões finais. Estes partidos costumam congregam pessoas que partem de uma mesma base ideológica, mas com perspectivas e consensos diferentes de certos pontos, e que têm em suas estruturas internas aquilo que usualmente é denominado de “ala”.

Um retrato dessa realidade foi a pesquisa²⁷ que demonstrou que dos trinta partidos que elegeram deputados federais em 2018, em dezenove as mulheres representam apenas 1/3 (um terço) da executiva nacional, órgão de direção no partido. O partido com mais mulheres nos cargos de direção tem vinte e oito dirigentes, dos quais treze são mulheres (o que representa 46% - quarenta e seis por cento) e no segundo há oito mulheres dentre dezenove diretores, ou seja, 42% (quarenta e dois por cento). O partido que possui mais homens nos cargos tem apenas duas mulheres em meio a 34 dirigentes (6% - seis por cento). De todos os partidos que possuem representação no Congresso Nacional, apenas quatro possuem mulheres como Presidentes, sendo que em um deles esse cargo é dividido com um homem.

O baixo teor de democracia interna que se constata nos partidos políticos está intrinsecamente relacionada à crise democrática mundial e à crescente percepção da crise de representatividade dos eleitores. Do ponto de vista jurídico-normativo, entende-se que haveria um grande obstáculo a uma lei impor esse tipo de prática aos partidos, que são autônomos e têm garantias constitucionais de atuação livre dentro dos princípios de um Estado Democrático de Direito, e nada solucionaria mais uma lei em um país que já possui um emaranhado de normas com propostas e qualidade incontestáveis mas que carecem de efetiva aplicabilidade.

27 Fonte: https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,mulheres-sao-minoria-nas-cupulas-dos-partidos,70002881815?fbclid=IwAR1MJFwGWn-W34WrYvz1g9m9SWm2YdINFrUR9ciJSEiEy9_uJ-jojKL8ytY Acesso em 01.Jul.2019.

Apesar de se tratar de pessoas que ideologicamente compartilham de visões semelhantes, a palavra final e decisória é almejada, defendida e valorizada da mesma forma como usualmente se vê nas contendas jurídicas onde há “lados opostos”: conflitos onde há o vencedor e o vencido, valorizado o papel daquele que consegue vencer a demanda. A sociedade ocidental habituou-se a estruturas hierárquicas verticais e a uma concentração de poder na mão de poucos, em detrimento de muitos, com pouco compartilhamento de estratégias e espaços de decisão.

Neste aspecto, entende-se que nos conflitos intraorganizacionais há uma situação de interdependência estratégica, como explica Juan Ramón de Páramo Argüelles²⁸, pois em princípio todos atuam com um mesmo propósito, que é preservar o partido, vez que o enfraquecimento da agremiação acaba por prejudicar todos que dele fazem parte. Há aqui a típica situação onde se combinam interesses comuns e questões de conflito que podem resultar em acordos benéficos a todos, ou ao contrário, sem consensos, todos saírem prejudicados, incluído o partido enquanto instituição.

Entenda-se que se trata de conflitos na efetivação de direitos humanos políticos pela perspectiva de gênero pois o que se busca é o exercício, pelas mulheres, de seus direitos de serem votadas e participarem das esferas de poder político nas organizações que historicamente se consolidaram como aptas a registrar candidatos para disputar cargos eletivos. Se as mulheres não conseguem fazer parte dos núcleos decisórios dos partidos, ou têm imensas dificuldades para acessá-los, ou o acessam apenas se cumpridas certas condições, tais como serem esposas ou filhas dos dirigentes, conseqüentemente se torna mais difícil conseguirem se candidatar e terem apoio concreto – que se traduz em recursos humanos e financeiros – à essas candidaturas.

Como o formato organizacional do partido é um fator muito importante na questão da democracia interna, o conceito e as ferramentas da democracia deliberativa podem funcionar como fatores de abertura para uma administração mais democrática.

28 DE PÁRAMO ARGÜELLES, Juan Ramón. Democracia, Preferencias y Negociación. **Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho**. Valencia, v. n.2, p. 352, 1999. Disponível em: <https://www.uv.es/CEFD/2/paramo.html> Acesso em 10.Abril.2019.

No caso dos partidos políticos, por terem carácter nacional, é bastante interessante a ideia de pequenos grupos deliberativos regionais que formam um consenso e que depois se reúnem em assembleia com os demais, para que enfim se faça uma deliberação a partir dessas resoluções iniciais.

José Luis Martí defende uma concepção republicana da democracia deliberativa, em contraponto ao que ele denomina de concepção elitista, na qual se mantém a independência dos representantes para as deliberações apesar da aplicação de procedimentos deliberativos nos órgãos representativos de tomadas de decisões. Em suas palavras:

Pero también podemos identificar otra concepción que confía en las capacidades de los ciudadanos, que propugna el fortalecimiento del vínculo entre representantes y representados y la apertura de canales de participación directa o semi-directa de la ciudadanía en los ámbitos de toma de decisiones políticas, y que reclama el fortalecimiento de la esfera pública para potenciar la deliberación pública informal y no institucional que tiene lugar en ella.²⁹

Um ponto no qual o autor é bastante enfático é no que se refere à qualidade das deliberações, ou seja, não basta apenas debater os assuntos. É necessário que esses debates sejam feitos de acordo com certos princípios, e isso se encaixa naquilo que se entende como caminho para o fortalecimento da democracia interna dos partidos. Os princípios estruturais colocados por ele são os seguintes: o da argumentação, o de procedimento, o coletivo, o de inclusão, o da publicidade, o do procedimento aberto, o de procedimento contínuo e o da liberdade e da igualdade dos participantes.

Há no conceito de democracia deliberativa uma profunda conexão com o equilíbrio entre a ideia de autonomia individual e a predominância do bem comum como objetivo final da sociedade proposto por diversos pensadores, tais como Hannah Arendt. Em sua reflexão a respeito do papel social que cabe aos cidadãos, a autora pondera que a verdadeira liberdade do indivíduo está baseada no direito e no poder que esse indivíduo tem em se manifestar politicamente³⁰. Assim como para Aristóteles, a perspectiva de Arendt a respeito dos indivíduos era de que eles não eram os formadores da *polis*, e sim de que os indivíduos se formam e existem a partir de sua atuação política. No conceito de democracia deliberativa e na ideia que

29 MARTÍ, José Luis. **La República Deliberativa**. Madrid: Marcial Pons; 2006. p. 317-318.

30 ARENDT, Hanna. **A condição humana**. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

se acredita plausível para o fortalecimento das instituições através da atuação de seus participantes há uma combinação entre esses dois entendimentos, pois se estimula a participação política do cidadão visando o bem comum e o Estado Democrático de Direito. Respeita-se o conceito de direitos individuais universais – inexistente na democracia ateniense, pois apenas alguns “qualificados” tinham direitos e liberdade de viverem de forma autônoma – mas se projetam nessa liberdade a formação de um Estado com valores republicanos.

Outra questão bastante relevante é a forma como será implementada essa deliberação, que José Luis Martí denomina de desenho institucional, pois entende não haver apenas um modelo adequado nem mesmo um formato pré-concebido que deva ser seguido rigidamente, pois deve haver liberdade para formatar esse desenho de acordo com os atores envolvidos, a instituição e até mesmo o assunto sobre o qual se delibera. Nesse sentido, ele coloca: “La mejor forma de saber cuál es el mejor diseño concreto de un procedimiento democrático deliberativo en cada Estado, en cada municipio o en cada centro escolar es, sin duda, la propia deliberación.”³¹

Uma outra perspectiva da democracia deliberativa pode ser vista pela ótica do diálogo entre os Poderes de uma República, como pilares democráticos que são. Nessa perspectiva, estabelece-se uma dinâmica dialógica entre o Poder Legislativo, Executivo e Judiciário. Uma das formas dessa dinâmica se concretizar é através das ações de controle de constitucionalidade que tramitam perante o Tribunal Constitucional do país. O Tribunal pode, nesses casos, sinalizar ao Poder Legislativo que há uma demanda a ser resolvida, mas que o ambiente mais adequado para isso é o parlamento, e não o Poder Judiciário. Assim, desenvolve-se um diálogo institucional entre os Poderes e sua capacidade deliberativa, no qual um instiga e colabora com o outro.

Além disso, é fundamental a importância da educação cidadã em todos esses pontos que foram abordados. É a educação voltada para a cidadania a base do interesse nos assuntos comunitários, para o entendimento de que apenas pelo diálogo se chegarão aos consensos necessários e para a qualidade dos debates nas ferramentas da democracia deliberativa. É a educação cidadã que faz a conexão

31 MARTÍ, José Luis. **La República Deliberativa**. Madrid: Marcial Pons; 2006. p. 312.

entre esses eixos e permite alcançar o ideal democrático nas relações entre os atores envolvidos e os cidadãos e suas instituições.

Com essa ideia geral a respeito de democracia e representatividade, parte-se então para a contextualização da conquista dos direitos políticos pelas mulheres.

MULHERES E DIREITOS POLÍTICOS

Para falar da relação entre mulher e política, necessário buscar a representação da mulher na tradição do pensamento ocidental, iniciando-se na Filosofia grega, especificamente nas lições trazidas por Platão e Aristóteles. A influência da Grécia antiga na construção social do papel da mulher é tratada por Fernanda Henriques em artigo³²:

(...)

No caso vertente, das concepções filosóficas e das representações do feminino, **parece ser pacífico afirmar que recebemos da Grécia uma discriminação antropológica fundadora, uma espécie de estereótipo arquetípico, que levou a pensar o feminino como derivado** e, conseqüentemente, as mulheres como o segundo sexo, ao longo de toda a tradição ocidental. (...)

(...)

Mas parece ser igualmente pacífico reconhecer que também veio da Grécia a conceptualização do feminino e das mulheres no respeitante, por exemplo, à configuração da força, da coragem e da convicção, como é o caso de Antígona, ou da possibilidade das filósofas-rainhas, como é proposto em a *República*, de Platão. Neste contexto, não parece racionalmente legítimo considerar-se apenas que na Grécia as mulheres estavam confinadas ao gineceu, não podiam entrar na vida pública a não ser para algumas festas religiosas e eram conceptualmente aproximadas dos escravos e das crianças, porque, embora cada uma destas coisas tenha ocorrido, parece ter havido também outras ocorrências que contrariam a universalidade do desrespeito pelo feminino e pelas mulheres. – grifos nossos

Platão (428 a.C. – 347 a.C.), fundador da Academia de Atenas e professor de Aristóteles, defendeu na *República* que as mulheres eram tão capazes de administrar quanto o homem, pois o necessário para gerir a cidade-Estado era a razão, e as mulheres e os homens a possuíam igualmente.

Fernanda Henriques, em seu referido artigo, observa que Platão não era exatamente um defensor das mulheres. O que ele fazia era uma argumentação racional em favor do direito humano de adquirir conhecimento e com isso ascender ao poder. Nesse sentido, o filósofo foi bastante ousado para o padrão de pensamento vigente à época.

Aristóteles (384 a.C. – 322 a.C.), por sua vez, entendia que a mulher era um homem não completo. Em *Política*, note-se que a possibilidade da mulher ser cidadã

32 HENRIQUES, Fernanda. Concepções filosóficas e representações do feminino: Subsídios para uma hermenêutica crítica da tradição filosófica. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 2010. v. 89. Disponível em: <http://journals.openedition.org/rccs/3661> Acesso em: 19.Dez.2018.

nem é considerada, e ele coloca que mesmo os homens não são iguais entre si, pois há categorias entre eles. Fernanda Henriques também traz, em seu texto, o que entende ser a principal finalidade da *Política* de Aristóteles:

(...) **conceptualizar a naturalidade de um estado de coisas, nomeadamente evidenciar que a *polis* representava o modo de organização colectivo natural.** Por isso, **Aristóteles quer legitimar, com base na “natureza das coisas”, quem tem naturalmente o poder de mandar e quem tem, naturalmente, de ser mandado.** Por isso, diz, no início do livro I *Política*, que a natureza criou uns seres para mandar e outros para obedecer, salientando que, desse modo, tudo estaria bem para todos e que, no conjunto, todos ganhariam. – grifo nosso

Apesar de Platão ter uma visão muito mais igualitária dos homens e das mulheres, o que prevaleceu ao longo da história foi o pensamento aristotélico, que justificava a submissão das mulheres e que mesmo entre os homens criou categorias para legitimar a superioridade do homem possuidor de certas características, para com isso perpetuar a exclusividade do exercício da política e da cidadania para estes “escolhidos”.

Hannah Arendt, em “A condição humana”, obra de 1958, também aborda a questão da tensão entre a filosofia e a política, pelo ponto de vista do ideal de vida ligado à contemplação na Grécia Antiga e a forma de vida moderna, onde se busca a ação. A autora entende que na filosofia o pensar é a dualidade do diálogo coerente do eu consigo mesmo, e a política, que pressupõe a pluralidade, exige estar sempre em conexão com os demais. Ela então conclui que podemos pensar por conta própria, mas só podemos agir em conjunto.

Também abordando o histórico de conquista de direitos pelas mulheres no mundo ocidental, Samantha Ribeiro Meyer-Pflug e Vladimir Oliveira da Silveira:

Historicamente as mulheres sempre foram destituídas de liberdade e de igualdade de direitos em relação ao homem, portanto, nesse longo período, qualquer referência aos direitos humanos e à liberdade era destituída de significado. Cumpre registrar que a mulher no mundo ocidental estava privada dos mais simples direitos até os primórdios do séc. XX. Elas eram consideradas “mini pessoas”, uma vez que eram dotadas de pouca idoneidade moral, fraca inteligência, e usufruíam de pouquíssimos direitos. Somente no começo do séc. XX é que a sociedade ocidental começou a se preocupar com os direitos das mulheres. A emancipação da mulher foi uma consequência da Revolução Industrial.³³

33 MEYER-PFLUG. Samantha Ribeiro; SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. A igualdade entre homens e mulheres e as Forças Armadas. **A&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, ano 14, n. 57, p. 133-146, jul/set.2014. p.136.

Inserida na história dos direitos humanos está a conquista dos direitos políticos pelas mulheres. Direitos políticos são um conjunto de direitos outorgados à população para participar do processo político e da vida pública de um país, e esses direitos variam de acordo com as regras constitucionais, eleitorais e o regime político de cada nação. Segundo José Jairo Gomes, direitos políticos “são as prerrogativas e os deveres inerentes à cidadania. Englobam o direito de participar direta ou indiretamente do governo, da organização e do funcionamento do Estado”³⁴. A política tem uma forma, e traz em si conteúdo capaz de moldar um regime de governo, que pode ser democrático ou autocrático.

É inegável a importância dos direitos políticos e a possibilidade do cidadão de um país ter acesso ao poder estatal através de uma de suas funções, vez que ele é um poder único e indivisível, conforme Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior:

(...) a capacidade de determinar o comportamento de outras pessoas – poder – não pode ser fracionada. (...) sendo uno e indivisível, o poder, no âmbito do Estado, exterioriza-se por meio de funções. Assim, a vontade estatal é única, manifestando-se, porém, por suas funções, a executiva, a legislativa e a judiciária.³⁵

A respeito de vida pública e política cabe trazer outras reflexões da filósofa contemporânea Hannah Arendt em sua obra “A condição humana”, onde ela analisa o modo de viver do ser humano e seus valores desde a tradição do pensamento filosófico até a era moderna. A reflexão é feita a partir de seu conceito para a expressão *vita activa* e suas três atividades essenciais que são o labor, o trabalho e a ação, e os campos de atuação dessas atividades: o político e o social, o público e o privado. Para a perspectiva deste trabalho, interessa trazer a visão da autora sobre a ação e o espaço público, pois para ela a ação é a única dentre as três atividades essenciais da *vita activa* que se exerce diretamente entre os homens, e por isso pressupõe a pluralidade. Está intrinsecamente ligada à política, é uma prerrogativa exclusiva do ser humano, e a fonte do significado da vida humana. Enquanto a força é a qualidade natural de um indivíduo isolado, o poder passa a existir entre os homens quando eles agem juntos, e desaparece no instante em que eles se dispersam. Arendt nos lembra do *zoon politikon* de Aristóteles: aquele que vive para

34 GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 34.

35 ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 18ª ed. São Paulo: Verbatim, 2014. p. 389.

a *polis*³⁶, para a sociedade, o “homem normal” na visão do filósofo.³⁷ O que depende dos demais para existir, os que coexistem.

Sobre os campos de atuação da *vita activa*, Hannah Arendt entende que o fundamental para o ser humano é o espaço público, o local de origem da política. O espaço da aparência, no qual uns aparecem aos outros pelo discurso, onde cada um pode mostrar suas singularidades, sem mediação das coisas ou da matéria. Para ela, no espaço público a ação do cidadão legitima e dá sentido à política e é o local onde todos são iguais, no exercício de sua cidadania. Arendt entende que a liberdade é exclusiva da esfera política, e só se é livre enquanto se é cidadão, na cidade, no espaço público. A autora, apesar de reconhecer a liberdade moderna e privada da não-interferência, entende como verdadeira a liberdade pública de participação democrática. E ressalta: ação, palavra e liberdade não são coisas dadas, mas requerem, para surgirem, a construção e manutenção do espaço público.

A autora entende que aquele que não participa do espaço da convivência se torna impotente, por maior que seja sua força e por mais válidas que sejam suas ações, e neste ponto temos a conexão com a limitação da mulher às questões da esfera privada, que não consegue tornar-se um ser político se a ela não for outorgado o direito de participar do espaço público. Diz Arendt que o poder não pode ser armazenado e mantido em reserva para casos de emergência, pois só existe em sua efetivação.

É inegável a importância da política e do espaço público na construção da essência e da cidadania do ser humano, e por isso a importância da inclusão das mulheres no espaço público e conseqüentemente na política e nos espaços de poder para a emancipação real de 51,6% (cinquenta e um por cento e sessenta décimos) da população, de acordo com os dados do PNAD-C realizado pelo IBGE no ano de 2017.³⁸

36 Conforme Hannah Arendt: “a *polis* é a organização da comunidade que resulta do agir e falar em conjunto, e o seu espaço situa-se entre as pessoas que vivem juntas com tal propósito, não importa onde estejam.” ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005. p.211.

37 Aristóteles. **Política**, Livro I Capítulo II [1253a]. São Paulo: Martin Claret, 2006.

38 Fonte: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html> Acesso em: 08.Mai.2019.

A conexão existente entre os direitos políticos e a dignidade da pessoa humana, princípio e direito fundamental da Constituição Federal de 1988, é defendido por diversos autores, entre eles Ingo Wolfgang Sarlet, que pontua:

[] os assim denominados direitos políticos – direitos de cidadania e nacionalidade – igualmente apresentam vínculo direto e indissociável com a ideia de dignidade da pessoa. Se um Estado democrático que mereça ostentar esta condição pressupõe respeito e promoção da dignidade da pessoa humana, também os direitos fundamentais à nacionalidade e os assim denominados direitos políticos ativos e passivos, constituem de algum modo exigência e decorrência da dignidade. Com efeito, a liberdade pessoal, como expressão da autonomia da pessoa humana (e, portanto, de sua dignidade) reclama a possibilidade concreta de participação na formação da vontade geral.³⁹

Importante contextualizar historicamente a conquista dos direitos políticos pelas mulheres. Há diversos documentos que registram a história dos direitos humanos, entre os quais pode-se destacar⁴⁰ a Petição de Direito de 1628, da Inglaterra, a Declaração de Direitos de Virgínia de 1776, americana, e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, francesa. Pela relevância simbólica na luta das mulheres para serem reconhecidas publicamente como titulares de direitos, a Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã de 1791, de autoria de Olympe de Gouges, e como marco histórico da concepção contemporânea de direitos humanos, conforme Flávia Piovesan⁴¹, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, promulgada pela ONU.

Observa-se que os destinatários desses direitos passaram de uma pequena parcela das pessoas que viviam nas cidades para a universalidade dos seres humanos e que essa ampliação só fortalece a representatividade tão necessária para a democracia.

Como antecedente histórico dessas declarações há a Magna Carta da Inglaterra, de 1215, elaborada por um grupo de nobres ingleses liderados pelo Cardeal Stephen Longton, apenas assinada pelo Rei João I, que o fez para não ser deposto. Ela garantia plenos direitos aos “homens livres”, que eram apenas homens

39 SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 5ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007. p.98

40 Foi feita uma seleção de documentos importantes na história dos direitos humanos, sem que isso signifique que os demais não sejam relevantes. A seleção baseou-se nos seguintes critérios: uma breve apresentação, com recorte histórico, para mostrar a evolução da conquista dos direitos humanos com foco nos direitos políticos e nas questões de gênero.

41 PIOVESAN, Flávia (Coord.). **Direitos Humanos: Desafios da Ordem Internacional Contemporânea. Direitos Humanos**. Vol. I, Curitiba: Juruá, 2006. p. 16.

membros da nobreza, detentores de posses. Tem inegável valor, por conceder direitos aos súditos – os “homens livres” – e limitar o poder do Rei.

A Petição de Direito, uma declaração de liberdades civis, foi criada em 1628 pelos membros do Parlamento da Inglaterra liderados por Sir Edward Coke⁴², que compeliram o Rei Carlos I a assiná-la. Importa destacar que a Petição de Direito era o reconhecimento de muitos direitos e liberdades concedidos desde a Magna Carta de 1215, ou seja, uma ratificação da proteção do “homem livre”, além de atribuir relevante papel ao Parlamento, pois o monarca não teria mais autonomia para decidir sobre questões financeiras e controle do Exército. Sobre estes assuntos, a palavra final passava a ser do Parlamento.

Os “homens livres” citados no documento eram apenas homens, assim como seus autores e signatários, os componentes do Parlamento inglês, denominados logo no início da Petição de Direito: “Os lordes espirituais e temporais e os comuns, reunidos em parlamento, humildemente lembram ao rei, nosso soberano e senhor,(...)”⁴³. Na Inglaterra, apenas em 1918 as mulheres conquistaram o direito ao voto⁴⁴, assim como uma resolução lhes permitiu ocupar vagas na Câmara dos Comuns. Constance Markievicz foi a primeira mulher eleita para o Parlamento inglês, ainda em 1918. Ela era do partido nacionalista irlandês e não assumiu o cargo, pois se negou a jurar fidelidade ao rei. Assim, apenas em 1919 uma mulher se tornou titular de uma cadeira no Parlamento da Inglaterra: a política conservadora Nancy Astor.⁴⁵

A Declaração de Direitos de Virgínia de 1776, também conhecida como “Declaração de Direitos do Bom Povo de Virgínia”, foi um documento essencial no reconhecimento da existência de direitos inerentes a todos os homens, ao trazer em seu artigo 1.º:

Que todos os homens são, por natureza, igualmente livres e independentes, e têm certos direitos inatos, dos quais, quando entram em

42 Importante jurista inglês, Edward Coke (1552-1634) teve papel fundamental no desenvolvimento da *Common Law* e da Constituição inglesas. Fonte: <https://www.britannica.com/biography/Edward-Coke#ref1395> Acesso em: 18.Dez.2018.

43 Texto completo em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antigos-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/peticao-de-direito-1628.html> Acesso em: 18.Dez.2018.

44 Através do *Representation of the People Act 1918*, uma lei do Parlamento da Inglaterra aprovada para reformar o sistema eleitoral na Grã-Bretanha e na Irlanda.

45 Fonte: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/eleicoes-gerais-do-reino-unido-tem-recorde-de-mulheres-eleitas-para-o-parlamento.ghtml> Acesso em: 18.Dez.2018.

estado de sociedade, não podem por qualquer acordo privar ou despojar seus pósteros e que são: o gozo da vida e da liberdade com os meios de adquirir e de possuir a propriedade e de buscar e obter felicidade e segurança.⁴⁶ – grifo nosso

Sua influência foi fundamental sobre várias manifestações essenciais para o reconhecimento dos direitos do homem, tais como a Declaração de Independência dos Estados Unidos da América do Norte de 1776⁴⁷, a Declaração dos Direitos dos Estados Unidos de 1789 e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 é o documento simbólico da Revolução Francesa, e assim como a Declaração de Direitos de Virgínia de 1776, define os direitos individuais e coletivos dos homens como universais ao nominalmente afirmar em seu preâmbulo⁴⁸:

Os representantes do povo francês, reunidos em Assembléia Nacional, tendo em vista que a ignorância, o esquecimento ou o desprezo **dos direitos do homem** são as únicas causas dos males públicos e da corrupção dos Governos, resolveram declarar solenemente os direitos naturais, inalienáveis e sagrados do homem (...) – grifo nosso

E segue:

(...)

Em razão disto, a Assembléia Nacional reconhece e declara, na presença e sob a égide do Ser Supremo, **os seguintes direitos do homem e do cidadão**:

Art.1º. Os homens nascem e são livres e iguais em direitos. As distinções sociais só podem fundamentar-se na utilidade comum. – grifo nosso

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 é reconhecidamente um marco histórico da civilização e uma elevação no ideal da dignidade humana ao proclamar que valores tão fundamentais como a liberdade, a igualdade e a fraternidade seriam direitos de todos e deveriam estar acima de qualquer interesse particular. Seu avanço e simbolismo são irrefutáveis na história da conquista e efetivação dos direitos humanos e sem esses fundamentos não

46 Texto completo em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-bom-povo-de-virginia-1776.html> Acesso em: 18.Dez.2018.

47 Ambas são de 1776, mas a Declaração de Direitos de Virgínia é de 16 de junho e a Declaração de Independência americana foi proclamada em 04 de julho.

48 Texto completo em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html> Acesso em: 18.Dez.2018.

haveria o sistema contemporâneo simbolizado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Há aqui uma relevante questão: as declarações outorgadas a partir de 1776 estavam inseridas no contexto histórico do Iluminismo, o movimento intelectual surgido na França ainda no século XVII e que se desenvolveu por toda a Europa no século XVIII, e foram fortemente influenciadas pelos seus pilares: liberdade, igualdade e fraternidade. Os idealizadores iluministas acreditavam que o pensamento racional deveria substituir as crenças religiosas e o misticismo, pois para eles a evolução do homem só seria possível através da racionalidade e por ela deveriam ser formuladas as respostas que até então eram trazidas pela fé. Seus principais idealizadores e expoentes são fundamentais no estudo da História, do Direito e das Ciências Humanas ocidentais de forma geral, tais como Montesquieu, John Locke, Voltaire, Jean-Jacques Rousseau, Denis Diderot e Adam Smith.

Neste cenário intelectual, de inegável domínio masculino, surge Olympe de Gouges⁴⁹, viúva e mãe de um menino, dramaturga, ativista política, feminista e abolicionista, que no início dos anos de 1780 foi autora de uma peça de teatro chamada *L'Esclavage des nègres*⁵⁰, além de obras relacionadas aos temas dos direitos ao divórcio e às relações sexuais fora do casamento. Então, em setembro de 1791 ela escreve a Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã⁵¹, de notável pertinência, por ser o documento reconhecido como a primeira manifestação pública a defender a igualdade jurídica e legal das mulheres em relação aos homens. Essa manifestação escrita foi a forma encontrada pela autora para se opor publicamente ao fato de que a Declaração francesa de 1789 não abrangia textualmente as mulheres.

Não se relativiza a dimensão de um símbolo histórico incontestável como a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 – cujo texto não excluía as mulheres ou negava a elas os direitos ali elencados –, mas apresenta-se a perspectiva de uma mulher que tem um papel crucial na história, pelo seu

49 Seu nome de registro era Marie Gouze, nascida em 07 de maio de 1748, em Montauban, na França.

50 Fonte: https://www.fabula.org/actualites/olymp-de-gouges-l-esclavage-des-negres_17330.php. Acesso em: 18.Dez.2018.

51 Texto completo em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-dos-direitos-da-mulher-e-da-cidada-1791.html> Acesso em: 18.Dez.2018.

pioneirismo na luta pelos direitos das mulheres e que não aceitava que o universalismo dos direitos só estivesse presente teoricamente, pois na prática se mantinham os privilégios masculinos, conforme seus textos e registros documentais revelam. Seu objetivo era apresentar a Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã à Assembleia Nacional, para que fosse aprovada e entrasse em vigor, e então houvesse um respaldo legal para que os direitos outorgados aos homens também se estendessem às mulheres.

No preâmbulo desse documento Olympe de Gouges fez uma espécie de chamamento à consciência dos homens e se refere ao “Criador”, fazendo um paralelo com a natureza, onde tudo é fruto da harmonia e cooperação entre machos e fêmeas, para então finalizar com a lembrança de que todos os homens estão ligados às mulheres por laços de parentesco⁵²:

Homem, sabes ser justo? É uma mulher que te pergunta: não quererás tolher-lhe esse direito? Dize-me, quem te deu o soberano poder de oprimir o meu sexo? A tua força? As tuas capacidades? Observa o Criador na sua sabedoria; percorre a natureza em toda a sua grandeza, da qual parece querer aproximar-te, dá-me, se puderes, um exemplo desse domínio tirânico. Considera os animais, consulta os elementos, estuda os vegetais, lança enfim um olhar sobre todas as modificações da matéria organizada e rende-te à evidência quando te ofereço os meios para isso; procura, escava e distingue, se puderes, os sexos na administração da natureza. **Em toda parte tu os encontrarás amalgamados e cooperantes no conjunto harmonioso desta obra-prima imortal.**

Só o homem fez dessa exceção um princípio.

Extravagante, cego, desdenhoso da ciência e degenerado, **neste século de luzes e de perspicácia**, na mais crassa ignorância, quer imperar sobre **um sexo que tem todas as faculdades intelectuais; que pretende aproveitar a Revolução e reclamar os seus direitos à igualdade, para não dizer mais.**

As mães, as filhas, as irmãs, representantes da nação, pedem para constituir-se em assembléia nacional. – grifos nossos.

Nos artigos escritos pela autora a ideia central defendida traz o verdadeiro significado do feminismo: simplesmente assegurar a igualdade de direitos entre os gêneros, incluídas as responsabilizações e punições, como se vê neste trecho:

Art. I

A mulher nasce livre e tem os mesmos direitos do homem. As distinções sociais só podem ser baseadas no interesse comum.

Art. II

O objetivo de toda associação política é a **conservação dos direitos naturais e imprescritíveis da mulher e do homem**: esses direitos são a

52 Interessante notar que Olympe de Gouges usou, em 1791, um recurso argumentativo até hoje utilizado como apelo à empatia dos homens sobre os direitos das mulheres, que é o laço de parentesco.

liberdade, a propriedade, a segurança e, sobretudo, a resistência à opressão.

(...)

Art. VI

A lei deve ser a expressão da vontade geral; todas as cidadãs e cidadãos devem concorrer pessoalmente ou com seus representantes para a sua formação; ela deve ser igual para todos.

Todas as cidadãs e cidadãos, sendo iguais aos olhos da lei, devem ser igualmente admitidos a todas as dignidades, postos e empregos públicos, segundo as suas capacidades e sem outra distinção a não ser suas virtudes e talentos.

Art. VII

Dela não se exclui nenhuma mulher: esta é acusada, presa e detida nos casos estabelecidos pela lei. As mulheres obedecem como os homens a esta lei rigorosa.

(...)

Art. XIII

Para a manutenção da força pública e para as despesas de administração, as contribuições da mulher e do homem serão iguais; ela participa de todos os trabalhos ingratos, de todas as fadigas, deve então participar também da distribuição dos postos, dos empregos, dos cargos, das dignidades e da indústria. – grifos nossos.

Destaca-se a importância dada pela autora à questão da representatividade para a legitimidade da Constituição:

Art. XVI

Toda sociedade em que a garantia dos direitos não é assegurada, nem a separação dos poderes determinada, não tem Constituição; **a Constituição é nula se a maioria dos indivíduos que compõem a nação não cooperou na sua redação.** – grifo nosso.

Cabe também o registro que Olympe de Gouges morreu guilhotinada em 1793 como consequência de seu ativismo político e textos críticos ao contexto em que vivia, e é inegável seu valor na história de luta pela igualdade das mulheres. Apesar disso, ela ficou praticamente desconhecida até que Benoîte Groult, jornalista e escritora francesa, republicou sua Declaração de Direitos da Mulher e da Cidadã em 1986⁵³. Como homenagem póstuma, desde 2016 há um busto de Olympe de Gouges, feito em mármore, na Assembleia Nacional de Paris, no Salão das Quatro Colunas, entre os de outros personagens históricos – todos homens.⁵⁴

53 MUSTAFÁ, Maria Alexandra Monteiro. A vida e o engajamento das mulheres revolucionárias. In: AMARO, Sarita; DURAND, Véronique (Orgs.) **Veias feministas: Memória, desafios e perspectivas para a mulher do século 21**. Rio de Janeiro: Bonecker, 2017. p. 42.

54 E em 2004 uma praça foi renomeada como Olympe de Gouges em Pantin, nos arredores de Paris. Fonte: <https://www.geledes.org.br/pioneira-do-feminismo-que-foi-parar-na-guilhotina/> Acesso em: 19.Dez.2018.

Fazendo um recorte histórico, aponta-se o símbolo e fundamento do sistema de direitos humanos da era moderna, a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948.

Como uma resposta aos horrores vividos pelo mundo com a Segunda Guerra Mundial e devido ao fracasso da Liga das Nações em impedir as atrocidades ocorridas, representantes de cinquenta países reuniram-se na “Conferência das Nações Unidas na Organização Internacional” para criar um organismo internacional⁵⁵. Seus ideais estavam no preâmbulo da carta de proposta: “Nós os povos das Nações Unidas estamos determinados a salvar as gerações futuras do flagelo da guerra, que por duas vezes na nossa vida trouxe incalculável sofrimento à Humanidade”. Esta carta foi publicada em 24 de outubro de 1945.

Eleanor Roosevelt, viúva do presidente americano Franklin Roosevelt, era a delegada dos Estados Unidos nas Nações Unidas e presidente da Comissão de Direitos Humanos. Seu papel foi primordial na defesa destas questões. Em 1948, essa comissão iniciou a criação do documento que se tornou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, publicada em 10 de dezembro do mesmo ano, chamada por Eleanor Roosevelt como “Carta Magna internacional para toda a Humanidade”.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos é composta por trinta artigos, e muitos deles já eram citados em outros documentos, mas pela primeira vez na história foram reunidos e codificados num único documento.

Em termos de abrangência dos destinatários de direitos assegurados em documentos legais ao redor do mundo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos é um avanço de incomparável magnitude, com a seguinte redação em seus artigos iniciais:

Artigo I

Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade.

Artigo II

1 – Toda pessoa tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidas nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição. – grifos nossos.⁵⁶

55 Ideia cujo precursor foi o filósofo prussiano Immanuel Kant, em “À Paz Perpétua”, escrito em 1795.

56 Texto completo em: https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.html Acesso em: 19.Dez.2018.

Note-se que não há mais o uso do vocábulo “homem” para designar os seres humanos, e sim “toda pessoa”. Não é apenas uma questão lingüística: é uma alteração importante para universalizar os titulares dos direitos ali expressos.

Além disso, o papel da ONU é fundamental no sentido de promover, garantir e proteger a igualdade de gênero no mundo, com inúmeras ações neste sentido, tais como a IV Conferência Mundial sobre a Mulher: Igualdade, Desenvolvimento e Paz em 1995⁵⁷, cujo resultado é a Plataforma de Ação de Pequim, da qual o Brasil é signatário⁵⁸ e foi a base da alteração na legislação eleitoral do país no sentido de assegurar a participação das mulheres nas eleições, com a lei nº 9.100, de 1995, que passou a prever uma cota de gênero para a participação nos pleitos a partir de 1996⁵⁹. Além dessas, outras iniciativas da ONU em prol das mulheres e das meninas ganharam relevância nesta última década, dentre as quais destacamos a criação da ONU Mulheres em 2010 e sua campanha *HeForShe*⁶⁰ e, aqui no Brasil, o projeto e a plataforma Cidade 50-50 com o objetivo de incentivar a paridade de gênero nas esferas de poder.⁶¹

O vocábulo homem a que se referem os documentos, principalmente aqueles redigidos antes do Iluminismo, deve ser entendido como “ser humano adulto do sexo masculino”, pois no aspecto da inclusão das mulheres como titulares de direitos humanos, especialmente direitos políticos – a questão formal da lingüística e a evolução do significado conceitual da palavra “homem” são relevantes, sendo inegável que a transformação do vocábulo – que passou a abranger a universalidade dos seres humanos – só aconteceu devido ao reconhecimento da mulher na

57 Fonte: <https://nacoesunidas.org/acao/mulheres/> Acesso em: 19.Dez.2018.

58 Texto completo em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/DecPequimquartconfmulh.html> Acesso em 19.Dez.2018.

59 A lei nº 9.100/95 determinava as regras para as eleições municipais subseqüentes e determinou o mínimo de 20% de candidatas em cada partido ou coligação.

60 Em português, *EleParaEla*. É uma campanha de solidariedade que defende os direitos das mulheres e o engajamento dos homens nestas questões. Foi criada pela ONU Mulheres em 2014.

61 O projeto foi desenvolvido em parceria da ONU Mulheres Brasil com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com o Instituto Patrícia Galvão e com o Grupo de Pesquisa sobre Democracia e Desigualdades da Universidade de Brasília (Demodê/UnB). Tem apoio institucional do Congresso em Foco, #MeRepresenta e Grupo In Press. Fonte: <http://www.onumulheres.org.br/noticias/plataforma-cidade-50-50-e-ferramenta-para-incentivar-paridade-de-genero-nas-esferas-de-poder/> Acesso em: 19.Dez.2018.

sociedade como alguém digna de direitos antes reservados apenas aos homens. Depois, dentro do recorte histórico feito, há o uso do vocábulo “pessoa” na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Pode-se pontuar essa evolução no tratamento e uso do vocábulo para ampliar os destinatários dos direitos outorgados nas declarações trazidas da seguinte forma: no início eram os “homens livres” os detentores dos direitos. Num segundo momento, durante o Iluminismo, se falava em “homens” sem excluir as mulheres textualmente, mas os registros indicados mostram que na prática elas não eram titulares dos mesmos direitos que eles possuíam. Passou-se então, como sociedade, a usar o vocábulo “homem” com o significado de “ser humano”, mas é fato que essa significação se relaciona com o domínio que os homens tiveram, ao longo da história ocidental, da produção dos documentos, da história e das artes. Chega-se ao uso da expressão “pessoa” na Declaração de Direitos de 1948, como uma forma de simbolizar a universalidade dos destinatários daqueles direitos. E no início do século XXI, há a personalização dos vocábulos no uso dos pronomes de tratamento⁶² e até mesmo adaptações lingüísticas para abranger as mais diversas singularidades que convivem no mundo, a denominada “linguagem neutra de gêneros gramaticais⁶³”.

Interessa mencionar o que é a questão de gênero e seu impacto no feminismo como busca pelos direitos iguais entre homens e mulheres.

Contemporânea de Olympe de Gouges, e da mesma forma reconhecida como uma das pioneiras na defesa dos direitos das mulheres, a filósofa inglesa Mary Wollstonecraft (1759-1797) publicou sua importante obra “Reivindicação dos Direitos da Mulher” em 1792, com fundamentos nos ideais iluministas. Em seu texto ela já abordava as questões da desigualdade de gênero no campo político, a discriminação de gênero na educação e a inferiorização das mulheres nas sociedades ocidentais. A obra era uma resposta à Constituição Francesa de 1791, que não incluía as mulheres na categoria de cidadãos. O viés usado por ela é o

62 Atualmente se encontram em uso, mesmo em documentos formais, os pronomes de tratamento adaptados em seus formatos femininos e masculinos a depender dos destinatários a quem se dirige, ao invés do uso genérico do pronome masculino. Ex.: ao invés de usar “alunos” para identificar um grupo, se vê nos textos as expressões “alunos e alunas”.

63 Há inclusive inovações nos vocábulos, com o uso dos caracteres “x” e “@” – já superados – e “e” para indicar neutralidade de gênero. Ex.: “alunxs” “todes”. Neste sentido: http://pt-br.identidades.wikia.com/wiki/Linguagem_n%C3%A3o-bin%C3%A1ria_ou_neutra ; <https://medium.com/coragem/adoptando-a-linguagem-neutra-de-g%C3%AAnero-e509e6e4e06c> Acesso em: 19.Dez.2018.

mesmo citado anteriormente a respeito de Olympe de Gouges em sua Declaração de Direitos da Mulher e da Cidadã, de 1791: não havia nos documentos referência nominal às mulheres, apesar de não serem excluídas, nem a elas negados aqueles direitos. Em seus textos, ambas demonstram que apesar da universalidade teórica sobre a igualdade entre homens e mulheres dos célebres instrumentos de emancipação popular, não era isso o que se praticava, pois além de não abranger as mulheres de forma nominal não promoviam sua presença no espaço político. Mas aqui, novamente, reforça-se: de forma alguma se questiona o avanço que esses documentos trouxeram à humanidade como símbolos de conquistas em termos de direitos, mas sim a importância dessas autoras os contestarem, pelo retrato da realidade expressa em suas obras.

Mary Wollstonecraft entendia que a educação era imprescindível para que as mulheres superassem a desigualdade com que eram tratadas⁶⁴ e já defendia a ideia que a construção social do gênero era responsável pelo papel submisso da mulher na sociedade, consagrada depois por Simone de Beauvoir, influente filósofa existencialista⁶⁵ que no final dos anos 1940 escreveu em seu célebre “O Segundo Sexo” que ninguém nasce mulher, mas torna-se uma.

Simone de Beauvoir acreditava, como Wollstonecraft, que a construção social e cultural do papel da mulher era o fundamento da opressão feminina e que as mulheres eram capazes de escolher o que querem tornar-se, assim como os homens. Dessa maneira, ela se contrapõe à ideia do final do Século XIX que usava a biologia para justificar a inferior posição do sexo feminino e as desigualdades sociais entre homens e mulheres.

Devido à importância que sua obra adquiriu na questão dos papéis de gênero, fez-se simplificada síntese sobre a reflexão que a filósofa americana Judith Butler traz em “Problemas de Gênero”, de 1990. Sua defesa é no sentido de que gênero é uma produção social, assim como entendiam Wollstonecraft e Beauvoir, mas ela vai além: usa o conceito de performatividade para defender que o gênero não é um

64 Ela inclusive se opunha de forma pública a Jean-Jacques Rousseau, pois era contra sua ideia de segregação de gênero na educação. Fonte: <https://www.boitempoeditorial.com.br/autor/mary-wollstonecraft-274> Acesso em: 20.Dez. 2018.

65 Os filósofos existencialistas defendem a ideia que a existência precede a essência. O filósofo Kierkegaard, do início do século XIX, é considerado o inspirador desse movimento. Além dele, outros expoentes célebres são: Dostoiévski, Nietzsche, Martin Heidegger (professor e amante de Hannah Arendt) e Jean-Paul Sartre, parceiro de Simone de Beauvoir.

atributo fixo, mas pode variar ao longo da construção social e da personalidade, dependendo da forma como o indivíduo deseja se apresentar ao longo de sua vida. Para ela, feminino e masculino não são categorias fixas e a identidade deve ser pensada de forma plural. De forma descomplicada, a autora entende que a opressão da mulher só terá fim quando se subverter a identidade de mulher.

A partir do momento que as mulheres começaram a questionar o poder instituído e a lutar pela conquista da cidadania, querendo participar efetivamente das decisões que afetam a todos, as relações de gênero começam a ser discutidas e a crença da superioridade masculina – retratada inclusive na utilização do vocábulo “homem” como sinônimo para “ser humano” – passou a ser refutada. Neste aspecto, a substituição do vocábulo “homem” por “pessoa” na Declaração de 1948 e a atual utilização de pronomes de tratamento adaptados ao destinatário nada mais é que o registro documental da construção e evolução dessa individualidade e da emancipação que as mulheres conquistaram ao longo da história.

Como referência do Brasil pode-se citar a pioneira Nísia Floresta, nascida em 1810 no Rio Grande do Norte. Em 1832, aos 22 anos, escreveu a obra “Direitos das Mulheres e Injustiça dos Homens”. Foi educadora, escritora, poetisa e ativista política abolicionista e republicana. Viveu no Brasil e na Europa, e escreveu outras 14 obras, onde defendia os direitos das mulheres, dos indígenas e dos escravos. Faleceu em 1885.⁶⁶

Para as mulheres brasileiras a garantia do direito ao voto foi o primeiro passo das conquistas políticas. Em 1824, a Constituição definia que apenas homens livres e adultos (acima dos vinte anos) podiam votar. Por outro lado, o direito à igualdade esteve presente em todos os textos constitucionais, desde o de 1824, que em seu inciso XIII do artigo 179 determinava que “A Lei será igual para todos, quer proteja, quer castigue, o recompensará em proporção dos merecimentos de cada um”.

Há registros de que na Constituinte de 1890 houve intensos debates sobre a questão do voto feminino, mas o texto final da Constituição de 1891 dizia em seu artigo 70 que eram eleitores “os cidadãos maiores de 21 anos” que se alistassem na

66 Fonte: <https://educacaointegral.org.br/reportagens/nisia-floresta/> Acesso em: 20.Dez.2018.

forma da lei. O deputado Moniz Freire chegou a dizer que o voto à mulher representaria a “dissolução da família brasileira”.⁶⁷

O primeiro registro que se tem pela luta do voto feminino no Brasil é a fundação do Partido Republicano Feminino, no Rio de Janeiro, em 1910, pela professora Deolinda Daltro. Mas o destaque nesta militância é Bertha Luz, que em 1919 criou a Liga para a Emancipação Intelectual da Mulher, embrião da Federação Brasileira pelo Progresso Feminino (FBPF). Bertha é reconhecida como a maior líder na luta pelos direitos políticos das mulheres brasileiras e sua FBPF fazia grandes esforços junto a políticos, para que fosse concedido às mulheres o direito de voto e também o de serem candidatas. O pioneirismo na legislação, fruto desse trabalho, veio do Estado do Rio Grande do Norte, que em 1927 teve incluída uma emenda em sua lei eleitoral estadual: “Artigo 17. No Rio Grande do Norte, poderão votar e ser votados, sem distinção de sexos, todos os cidadãos que reunirem as condições exigidas por esta lei.” Como resultado dessa lei, vinte eleitoras se inscreveram, e quinze mulheres votaram na eleição de 15 de abril de 1928, na qual Juvenal Lamartine – que pleiteou ao governador essa alteração – foi eleito.

Em 1928 uma advogada mineira, conhecida como Mietta Santiago, impetrou um Mandado de Segurança alegando que a proibição do voto feminino contrariava o artigo 70 da Constituição de 1891, pois “cidadãos maiores de 21 anos que se alistavam na forma da lei” não fazia distinção entre homens e mulheres. Seu Mandado de Segurança foi julgado procedente e ela conseguiu o direito de votar e também o de concorrer ao cargo de Deputada Federal.

Apenas em 1932, durante o governo de Getúlio Vargas, através do decreto 21.076 do Código Eleitoral Provisório, é que foi garantido às mulheres o direito ao voto. Mas havia restrições: somente mulheres casadas – com autorização dos maridos – e viúvas e solteiras com renda própria poderiam votar.

Finalmente, na Constituição de 1934 ficou assegurado o direito das mulheres ao voto, sem restrições. E em 1946 a Constituição determinou a obrigatoriedade do voto às mulheres.

Na história recente do Brasil, vinte e seis mulheres foram eleitas para compor a Assembleia Constituinte, em 1987, que resultou na Constituição Federal de 1988,

67 Disponível em: <http://www.cmc.pr.gov.br/ass_det.php?not=24300#&panel1-1> Acesso em: 10.Jul.2018.

que tem em seu conteúdo um verdadeiro sistema de direitos fundamentais. Elas representavam apenas 5,3% (cinco por cento e trinta décimos) dos Constituintes e ficaram conhecidas como “lobby do batom”, pois apesar das divergências partidárias se uniram para reivindicar direitos para as mulheres brasileiras, tais como: licença maternidade de 120 (cento e vinte) dias; mulher ter direito de possuir terras, o que era exclusivo dos homens, até então; igualdade de direitos e salários entre homens e mulheres; confirmação da lei do divórcio promulgada em 1977.

No ano de 2004, a maioria dos eleitores brasileiros já eram mulheres: 51,21% (cinquenta e um por cento e vinte e um décimos). Em 2018, as mulheres foram 52,5% (cinquenta e dois por cento) do eleitorado.

Entretanto, esse expressivo número de eleitoras não se reflete na composição das Casas Legislativas nem no comando do Poder Executivo. Na Câmara dos Deputados, a partir das eleições de 2018, 15% (quinze por cento) são mulheres, e no Senado Federal, 12,96% (doze por cento e noventa e seis décimos) são senadoras.

Outros números também são reveladores desta desigualdade: nas eleições de 2016, em todo o país houve 31,89% (trinta e um por cento e oitenta e nove décimos) de candidatas mulheres concorrendo a todos os cargos. Apenas 641 (seiscentas e quarenta e uma) mulheres foram eleitas Prefeitas em todo o Brasil, o que corresponde a 11,50% (onze por cento e cinquenta décimos) do total de Prefeituras. No Estado de São Paulo, dos 645 (seiscentos e quarenta e cinco) municípios⁶⁸, 63 (sessenta e três) não elegeram nenhuma mulher, nem para vereadora, nem para prefeita.

Pesquisa realizada em 2013 com 2.002 (dois mil e dois) entrevistados pelo Ibope e Instituto Patrícia Galvão sobre mulheres na política, apresentou, entre outros, os seguintes dados⁶⁹:

- 8 (oito) em cada 10 (dez) entrevistados consideram que se as mulheres são mais da metade da população, deveria ser obrigatória a participação de metade de mulheres e metade de homens nas Câmaras de Vereadores, Assembleias Legislativas Estaduais e no Congresso Nacional;

68 Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/historico> Acesso em 13.Jun.2019.

69 Fonte: <https://agenciapatriciagalvao.org.br/mulheres-de-olho/politica/pesquisa-mais-mulheres-na-politica/> Acesso em 10.Jul.2019.

- 71% (setenta e um por cento) dos entrevistados consideram a reforma política muito importante para garantir 50% (cinquenta por cento) de homens e 50% (cinquenta por cento) de mulheres nas listas de candidaturas dos partidos;

- 74% (setenta e quatro por cento) dos entrevistados acreditam que só há democracia de fato com a presença de mais mulheres nos espaços de poder e de tomada de decisão;

- 78% (setenta e oito por cento) concordam que os partidos deveriam apresentar uma lista de candidatos composta por metade de homens e metade de mulheres.

4 A implementação da ação afirmativa de gênero e o direito à igualdade

Os fundamentos constitucionais da cota de gênero nas eleições estão no preâmbulo constitucional e nos artigos 1º, 3º e 5º, *caput* e inciso I da Constituição Federal, que estabelecem que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito e um de seus fundamentos é a dignidade da pessoa humana, tendo como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre e justa e a promoção do bem de todos sem preconceitos de sexo, entre outros, e o direito à igualdade entre homens e mulheres.

A cota de gênero instituída no Brasil é uma ação afirmativa, que é uma medida especial de política pública, instituída com o objetivo de diminuir a desigualdade entre homens e mulheres na representação política.

De acordo com Luciana Temer e Natalia Pellicciari:

Políticas públicas são definidas pela doutrina justamente como ações governamentais, diretamente relacionadas à atuação do Poder Executivo, destinadas à satisfação de direitos fundamentais. Elas podem consubstanciar ações estatais de prestação direta de determinados serviços ou podem ainda ser concretizadas através da ed. de normas que intervêm no comportamento dos indivíduos, conferindo direitos e estabelecendo deveres. São, portanto, essenciais para a garantia de efetividade e igual alcance a todos os direitos fundamentais, de modo que sua inexistência ou falta de efetividade só contribuem com a injustiça já existente. Nesse sentido, é indispensável que as políticas públicas consigam garantir a dimensão objetiva e não somente subjetiva dos direitos fundamentais. Isto é, de nada adianta a previsão na Constituição do direito fundamental à educação (dimensão subjetiva), se o acesso às escolas não for viabilizado.⁷⁰

70 LULIA, Luciana de Toledo Temer; PELLICCIARI, Natalia Rosa. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, ano 24, v. 97, p. 109-136. Set./Out. 2016. p. 113.

Ou seja, políticas públicas podem ser definidas como diretrizes e princípios norteadores de ação do poder público. São relações/mediações entre atores da sociedade civil e o Estado. No presente estudo, é o direito fundamental à igualdade que se pretende garantir em sua dimensão objetiva.

Para Joaquim Barbosa Gomes, ações afirmativas são:

(...) políticas e mecanismos de inclusão concebidos por entidades públicas, privadas e por órgãos dotados de competência jurisdicional, com vistas à concretização de um objetivo constitucional universalmente reconhecido – o da efetiva igualdade de oportunidades a que todos os seres humanos têm direito.⁷¹

Na base de toda ação afirmativa temos a materialização do princípio da igualdade, com medidas impostas, comumente, por prazo determinado, e se estes prazos forem curtos a medida se torna inócua porque a desigualdade que se busca romper não se altera.

Como fundamento para a lei de cotas de gênero nas eleições utiliza-se os artigos

É próprio do direito à igualdade, nestes casos de políticas públicas de ações afirmativas, a possibilidade de uma desequiparação, desde que seja pontual e tenha por objetivo superar uma desigualdade histórica, quadro existente no país. Ensina Luiz Alberto David Araújo:

Na disciplina do princípio da igualdade, o constituinte tratou de proteger certos grupos que, a seu entender, mereciam tratamento diverso. Enfocando-os a partir de uma realidade histórica de marginalização social ou de hipossuficiência decorrente de outros fatores, cuidou de estabelecer medidas de compensação, buscando concretizar, ao menos em parte, uma igualdade de oportunidades com os demais indivíduos, que não sofreram as mesmas espécies de restrições. São as chamadas ações afirmativas.⁷²

O direito à igualdade previsto na Constituição Federal de 1988 é uma norma de direito fundamental misto, onde se combinam princípio e regra, de acordo com Robert Alexy⁷³. É o que o autor denomina de norma constitucional de caráter duplo, pois ela é aplicável sem que seja necessário sopesá-la contra outra norma, mas também pode ser transformada em uma norma subsumível, com o auxílio de

71 GOMES, Joaquim Barbosa. **Ação Afirmativa & Princípio Constitucional da Igualdade**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 27.

72 ARAÚJO, Luiz Alberto David. **Direito Constitucional: Princípio da Isonomia e a Constatação da Discriminação Positiva**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 134.

73 ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2ªed. São Paulo: Malheiros, 2011. p.144.

cláusulas que se referem a um sopesamento. No sentido de diferenciar princípio e regra, André Guilherme Lemos Jorge coloca:

Como categoria geral, as normas formam o gênero, do qual regras e princípios são espécies. Até algum tempo atrás, a teoria dos princípios baseava-se em construção simplista, a qual tinha como único fator distintivo perante as regras o critério da generalidade. Da simples leitura da regra, nota-se que sua incidência está restrita a determinadas situações, em virtude da descrição sempre mais objetiva. Por seu turno, os princípios albergam um grau de abstração maior, podendo desta forma serem aplicados a diversas situações. Há que se fixar neste ponto que inexistem hierarquia entre regras constitucionais e princípios constitucionais, à vista do princípio da unidade da Constituição, embora possam desempenhar funções distintas dentro do ordenamento.⁷⁴

Carlos Bernal Pulido, em seu artigo “Los derechos fundamentales y la teoría de los principios. ¿Es la teoría de los principios la base para una teoría adecuada de los derechos fundamentales de la Constitución española?”, reflete que antes de haver a constitucionalização dos direitos fundamentais, tais conceitos, como liberdade, igualdade e participação política, já faziam parte da ideia central dos direitos humanos e da filosofia moral e política, e que ao positivizar esses direitos buscou-se a proteção do indivíduo perante o abuso de poder.⁷⁵

Nesse mesmo sentido, ensina Ingo Wolfgang Sarlet que os direitos fundamentais integram o núcleo substancial da Constituição, junto de seus princípios estruturais e da organização. Além disso, podem ser considerados, ao mesmo tempo, “pressuposto, garantia e instrumento do princípio democrático da autodeterminação do povo por intermédio de cada indivíduo, mediante o reconhecimento do direito de igualdade”, sendo a garantia de poder efetivamente exercer os direitos políticos o fundamento funcional e o parâmetro da legitimidade da ordem democrática.⁷⁶ Há um verdadeiro sistema de direitos fundamentais esculpido constitucionalmente. O autor também os classifica em dois grandes grupos: os direitos de defesa, no qual se incluem o direito à igualdade e os direitos políticos, e os direitos a prestações, tais

74 LEMOS JORGE, André Guilherme. **A Eficácia dos Princípios Constitucionais do Contraditório e da Ampla Defesa no Inquérito Civil**. Dissertação (Dissertação em Direito Constitucional) – Pontifícia Universidade Católica. São Paulo, 2007. p. 19. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/7691/1/Andre%20Guilherme%20Lemos%20Jorge.pdf> Acesso em 04.Set.2019.

75 PULIDO, Carlos Bernal. Los derechos fundamentales y la teoría de los principios. ¿Es la teoría de los principios la base para una teoría adecuada de los derechos fundamentales de la Constitución española?. **Doxa**. Cuadernos de Filosofía del Derecho. Alicante, v. 30, p 273-291, 2007. p. 287-288.

76 SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007. p.72-73.

como os direitos sociais de natureza prestacional, e como essa classificação importa na questão da eficácia, destacando que a inovação mais significativa, no que diz respeito aos direitos fundamentais, foi a do §1º do artigo 5º da Constituição Federal, que determina que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais tenham aplicabilidade imediata, o que exclui, em princípio, o caráter programático dos preceitos ali definidos⁷⁷. O princípio trazido pelo §1º do artigo 5º da Constituição Federal, conforme definido Robert Alexy, é um mandado de otimização, e por isso seu alcance depende do exame da hipótese em concreto. Mas Ingo Wolfgang Sarlet coloca que a aplicabilidade imediata e a plena eficácia dos direitos de defesa não costumam ser questionadas, o que já não ocorre com os direitos sociais.⁷⁸

Raúl Canosa Usera afirma que assim como a separação de poderes já configurou a melhor expressão de uma norma materialmente constitucional, atualmente esse papel cabe aos direitos fundamentais e à democracia, no sentido de que a supremacia da Constituição equivale à preservação democrática. Também destaca a importância do tribunal constitucional para salvaguardar o núcleo essencial dos direitos fundamentais⁷⁹.

Hannah Arendt reitera:

Equality, in contrast to all that is involved in mere existence, is not given us, but is the result of human organization insofar as it is guided by the principle of justice. We are not born equal; we become equal as members of a group on the strength of our decision to guarantee ourselves mutually equal rights. Our political life rests on the assumption that we can produce equality through organization, because man can act in and change and build a common world, together with his equals and only with his equals.⁸⁰

Ou seja, apesar da igualdade não ser dada naturalmente aos seres humanos, através da decisão política, conjunta, garante-se a todos esse direito através da lei.

Como princípio, a igualdade deriva do conceito fundamental do pensamento político grego da isonomia. Norberto Bobbio explica que a igualdade pode ser

77 SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007. p. 272-273; 284.

78 SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007. p. 272-273; 284.

79 USERA, Raúl Canosa. Problemas de la Interpretación Constitucional en la Democracia Contemporánea. In: VALADÉS, Diego; RIVAS, Rodrigo Gutiérrez (Coord.). **Justicia**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, p 3-29, 2001. p. 9-10. Disponível em: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/92-justicia> Acesso em 18. Set.2019.

80 ARENDT, Hannah. **The origins of totalitarianism**. Cleveland: Meridian Books, 1958. p. 301. Disponível em: <https://www.azioniparallele.it/images/materiali/Totalitarianism.pdf> Acesso em: 19.Set.2019.

perante a lei, igualdade nos direitos, igualdade jurídica, ou ainda igualdade de direito, que pode ser contraposta à igualdade de fato. A igualdade perante a lei é uma forma específica de igualdade nos direitos, que é o usufruto, por parte dos cidadãos, dos direitos fundamentais assegurados na Constituição de um país. A igualdade jurídica diz respeito à capacidade jurídica das pessoas que fazem parte de determinada sociedade. Já a igualdade de direito corresponde à igualdade formal, que se contrapõe à igualdade material, ou seja, à igualdade de fato.⁸¹

Interessante ressaltar que apesar de o senso comum normalmente denominar os destinatários das ações afirmativas de minorias, há aqui um típico caso do que pode ser chamado de “maioria minorizada”, afinal são as mulheres a maior parte da sociedade e dos eleitores no Brasil.

Essa desigualdade entre número de eleitoras e número de mulheres eleitas e a falta de práticas democráticas nos partidos políticos precisava ser enfrentada pelo Estado, a fim de termos uma democracia plena, com igual representatividade de todos aqueles que participam da sociedade. Não haverá igualdade de gênero sem que haja o rompimento das barreiras institucionais, normativas e fáticas que dificultam o ingresso das mulheres na política eletiva.

Em 1995, a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, com o tema “Ação para a Igualdade, o Desenvolvimento e a Paz”, celebrada na China, resultou na Plataforma de Ação de Pequim, que afirmava os direitos das mulheres como direitos humanos e que a igualdade de gênero é uma questão de interesse universal que beneficia a todos. Por isso, recomendava aos países signatários ações afirmativas para diminuir a defasagem do número de mulheres na política. O Brasil assinou a Plataforma em setembro de 1995.

Dessa forma, para fomentar o equilíbrio na participação política e para cumprir a recomendação da qual foi signatário, desde 1995 a legislação eleitoral brasileira passou a determinar um percentual mínimo de candidatas mulheres a serem apresentadas pelos partidos ou coligações, mas apenas para as eleições proporcionais, ou seja, para as Câmaras de Vereadores, Assembleias Legislativas e Câmara dos Deputados, excluídas as eleições majoritárias – aquelas em que só há um cargo em disputa e o candidato mais votado é o eleito.

81 BOBBIO, Norberto. **Eguaglianza e libertà**. Turim: Einaudi, 2009. p. 23-24.

A ideia da implementação das cotas também pode ser entendida pelo prisma proposto por Norberto Bobbio a respeito da igualdade de fato aplicada aos princípios, no sentido de que o princípio será mais igualitário quanto mais o critério utilizado para aplicá-lo seja igualitário⁸². Isso porque se adota, aqui, a ideia de que se dá a cada um segundo a sua necessidade, ou seja, para que as mulheres consigam acessar plenamente seus direitos políticos, implementam-se as cotas, até que elas não sejam mais necessárias para combater a desigualdade.

Assim, a Lei nº 9.100/1995 passou a determinar regras para as eleições municipais subsequentes, nas quais deveria haver no mínimo 20% (vinte por cento) de candidatas em cada partido ou coligação, nas eleições proporcionais.

Contudo, mais de duas décadas após a implantação da cota de gênero em eleições proporcionais, o tema permanece atual, como mostram os números, e ainda são necessárias ações afirmativas para garantir um mínimo de mulheres na política partidária.

Em 1997 essa norma foi revisada pela Lei nº 9.504, que determinou que nas eleições de 1998 o percentual mínimo de cada gênero fosse de 25% (vinte e cinco por cento), estendeu a medida para todos os cargos e para todas as eleições seguintes, em âmbito municipal, estadual e federal. E a partir das eleições do ano 2.000, a cota de gênero foi ampliada para 30% (trinta por cento).

Importante dizer que a norma da Lei nº 9.504/1997 não foi escrita como a da Lei nº 9.100/1995, cujo texto do artigo 11, §3º trazia expressamente a ideia da cota para mulheres: “Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres.”. A lei de 1997 foi escrita de modo indistinto, para que houvesse participação de ambos os gêneros, apesar de ter como objetivo prático a determinação da presença das mulheres na política partidária.

Entretanto, a Lei nº 9.100/1995 previa que os partidos ou coligações podiam registrar até 120% (cento e vinte por cento) de candidatos do número de lugares a preencher. E a Lei nº 12.034/2009 aumentou esse percentual para 150% (cento e cinquenta por cento) o número de candidatos que cada partido ou coligação pode registrar. Isso significa, em realidade, que a obrigatoriedade das cotas nas

82 BOBBIO, Norberto. **Eguaglianza e libertà**. Turim: Einaudi, 2009. p. 29.

candidaturas é facilmente adotado pelos partidos porque em nada afetam os homens que pretendem se candidatar.

Infelizmente, ainda não houve registro de chapas eleitorais com maioria de candidatas mulheres e candidatos precisando usar as cotas definidas por lei. Mas oxalá esse dia chegue, e que em algum momento essa “proteção” legal seja necessária aos homens, que por tanto tempo dominaram o cenário político.

Há outros dispositivos na legislação eleitoral com o intuito de promover a participação das mulheres, a exemplo do artigo 44, inciso V e § 5º, da Lei nº 9.096/1995, determina aos partidos políticos o dever de aplicar ao menos 5% dos recursos oriundos do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, sob pena de serem obrigados a acrescer, no ano subsequente, o percentual de 12,5% (doze e meio por cento) do Fundo Partidário para essa destinação.

A interpretação da norma que instituiu a cota de gênero, pelos partidos, foi no sentido de que essa cota seria mera reserva de vagas. A redação do artigo 10, §3º era a seguinte: “Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo.” A expressão “deverá reservar” era usada para justificar a ideia de que se não houvesse candidatas aptas a preencher esses 30% (trinta por cento), poderia o partido colocar homens nessas vagas. Mas isso era combatido por outra corrente, sendo inclusive a posição do Tribunal Superior Eleitoral⁸³.

Então, em 2009 foi aprovada pelo Congresso Nacional a Lei nº 12.034, conhecida popularmente como minirreforma eleitoral, e a expressão “deverá reservar” foi alterada por “preencherá”: “Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo”. Assim ficou clara a obrigatoriedade da questão, que não poderia mais ser entendida como “opção ou reserva”. Nesse sentido, muito oportuna a ementa do julgamento do Recurso Especial nº 78.432/PA, de 2010, que fixou o entendimento no sentido que a mudança do vocábulo “deverá

83 Res. nº 19.582, de 30.5.96, rel. Min. Diniz de Andrada. Disponível em: <http://sedesc1-03.inter.apps.tse.jus.br:8080/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?tribunal=TSE&livre=19582> Acesso em: 16.Set.2019.

reservar” por “preencherá” era significativa e, portanto, de observância obrigatória. Contudo, as cotas continuavam a não ser respeitadas, e apesar de não serem preenchidas por mulheres, ao menos deixaram de ser ocupadas por homens.

A Lei nº 12.891, de 2013, outra minirreforma eleitoral, introduziu na Lei nº 9.504 o artigo 93-A, que permite que, entre 1º de março e 30 de junho dos anos eleitorais, o Tribunal Superior Eleitoral promova propaganda institucional em rádio e televisão, destinada a incentivar a igualdade de gênero e a participação feminina na política. E a “Reforma Eleitoral de 2015”⁸⁴ passou a determinar a obrigatoriedade dessas campanhas, com cinco inserções diárias de mensagens dirigidas às mulheres, durante os quatro meses anteriores às eleições.

Essa alteração legislativa de 2015 trouxe inúmeras novidades, tal como o estabelecimento de um percentual mínimo e máximo de recursos financeiros do Fundo Partidário para aplicação em campanhas eleitorais de mulheres, determinando que nas três eleições seguidas à publicação da lei os partidos deveriam reservar no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas. Mas essa regra foi contestada pela Procuradoria Geral da República, no Supremo Tribunal Federal, que a entendia inconstitucional e que não bastava que a lei reservasse percentual de vagas para candidatas sem garantir recursos financeiros suficientes para disputar o pleito eleitoral em igualdade de condições com os homens. Para ilustrar essa situação, dados do Tribunal Superior Eleitoral sobre as eleições gerais de 2014 revelam que, quanto aos recursos financeiros das candidatas a Deputadas estaduais, perante as Assembleias Legislativas dos Estados, o quadro era o seguinte: foram 4.447 (quatro mil, quatrocentos e quarenta e sete) mulheres candidatas, e 120 (cento e vinte) eleitas, com uma média de R\$36.750,67 (trinta e seis mil, setecentos e cinquenta reais e sessenta e sete centavos) gastos em campanhas. Quanto aos homens, havia 10.828 (dez mil, oitocentos e vinte e oito) candidatos, 942 (novecentos e quarenta e dois) foram eleitos e a média de gastos em campanhas foi de R\$ 99.719,14 (noventa e nove mil, setecentos e dezenove

84 Lei nº 13.165/2015. Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm Acesso em: 31.Mai.2019.

reais e quatorze centavos)⁸⁵. E as políticas públicas necessitam de financiamento para serem implementadas e mantidas.

Findado o panorama da implementação da cota de gênero nas eleições do Brasil, passa-se a analisar outras questões relacionadas a esta norma.

85 Fonte: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Junho/partidos-dividem-mais-de-25-milhoes-do-fundo-partidario> Acesso em 03.Mar.2019.

EFEITOS DAS COTAS DE GÊNERO NAS ELEIÇÕES

de cotas eleitorais

Durante um trabalho de campo realizado na Procuradoria Regional Eleitoral de São Paulo (PRE/SP)⁸⁶ em 2018, ano de eleições⁸⁷, onde 35 (trinta e cinco) partidos políticos estavam registrados e aptos a lançar candidaturas, foram realizadas dezenas de reuniões na sede do Ministério Público Federal com representantes desses partidos, abrangendo as mais diversas ideologias. O objetivo dessas reuniões era auxiliar e viabilizar as candidaturas de mulheres. A atuação primeira da Procuradoria Regional Eleitoral de São Paulo neste projeto era mediar as relações entre mulheres interessadas em serem candidatas e o próprio partido ao qual eram filiadas. Para tanto, o convite era enviado diretamente aos diretórios regionais e nacionais dos partidos e dirigido àqueles que, ocupando cargos de direção, de alguma forma poderiam atuar internamente nesse sentido. Não havia obrigação de comparecimento, muito menos ameaça ou punição à ausência, e o convite era claro nesse sentido. Era um convite para um diálogo, para que o Ministério Público pudesse entender como estava sendo a preparação da campanha eleitoral e das mulheres interessadas em serem candidatas em cada partido, e se colocar à disposição para auxiliar no que fosse preciso. A Procuradoria Regional Eleitoral, desde o ano de 2016, empenhou-se em aumentar a participação das mulheres na política eletiva devido à constatação de vergonhosos índices apresentados pelo Brasil, neste aspecto.

No Estado de São Paulo, durante essas reuniões realizadas com variadas lideranças partidárias das mais diversas ideologias, notou-se que a postura geral dos partidos sobre as cotas de gênero não variavam muito, onde se conclui que o machismo está presente nas mais diversas associações, e que cabe às mulheres, dentro dos partidos brasileiros, papéis bem definidos: aquelas que são esposas ou

86No âmbito do Ministério Público Federal, Procuradoria Regional da República da 3ª Região (PRR3), junto aos Procuradores Regionais Eleitorais Luiz Carlos dos Santos Gonçalves e Pedro Barbosa Pereira Neto. O Ministério Público da União, com atuação federal é dividido de forma administrativa em regiões do Brasil. A 3ª Região é composta pelos Estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul.

87 Ano de eleições para o Poder Executivo federal (Presidente da República), estadual (Governadores dos Estados e Distrito Federal num total de 27 unidades federativas) e Poder Legislativo federal (Congresso Nacional, composto de Senado Federal e Câmara dos Deputados) e estadual (Deputados Estaduais, para as Assembleias Legislativas Estaduais das 27 unidades federativas).

filhas dos líderes/fundadores dos partidos têm papel de destaque e seus projetos e opiniões são respeitados. Não à toa, são chamadas “herdeiras” eleitorais. Mulheres que já conquistaram papéis de liderança e/ou detêm cargos eletivos têm relevância justamente por representarem seus partidos nas casas legislativas ou Poder Executivo, e por isso conseguem obter um espaço maior de poder, desde que estejam de acordo com as diretrizes impostas pelos líderes. Para as demais mulheres, que buscam um espaço para conseguirem se candidatar ou terem voz ativa dentro das decisões internas, mas que não são “herdeiras” ou ainda não foram eleitas, são designados os papéis que historicamente ficaram à mercê das mulheres, nas instituições: organização de eventos, papéis de apoio e assessoria ou integrar uma comissão/secretaria de mulheres – quando existem.

A postura dos partidos diante das cotas nas eleições é assemelhada, independente da ideologia e do espectro político no qual a legenda esteja inserida, como se constatou por relatos de seus filiados e filiadas e dos históricos das ações judiciais. Aqueles que possuem histórico e ideologias mais progressistas caminham no sentido de posturas mais igualitárias e para o acolhimento das mais diversas pautas sociais e de minorias, mas até mesmo nos partidos com posturas menos tradicionais do ponto de vista hierárquico há relatos de situações semelhantes aos dos partidos mais conservadores, o que demonstra a necessidade de continuar havendo uma regulação legal para essa política afirmativa, apoiada por outras medidas, tais como o fortalecimento da democracia intrapartidária, para que se promova a igualdade de gênero na política.

A primeira reação dos partidos à implementação das cotas, ainda na década de 1990, foi no sentido de que essas cotas seriam mera reserva de vagas, pois a redação legal⁸⁸ trazia a expressão “deverá reservar”, e isso era usado para justificar a ideia de que se não houvesse candidatas para preencher esse percentual o partido poderia colocar homens nessas vagas, apesar desse entendimento ser combatido pelo Tribunal Superior Eleitoral. Em 2009 uma lei⁸⁹ alterou a expressão “deverá reservar” por “preencherá”: “Do número de vagas resultante das regras

88 Artigo 10, §3º, da Lei nº 9.504/97: “Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação **deverá reservar** o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo.” - grifo nosso

89 Lei nº 12.034 de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm Acesso em 03.Março.2019.

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”. Com isso não restou dúvida sobre a obrigatoriedade da norma e não havia mais como falar em simples opção ou reserva nas candidaturas femininas. Entretanto, na prática as cotas não eram respeitadas e a única ressalva obedecida era que as vagas destinadas às mulheres não poderiam ser ocupadas por homens.

Em 2013 outra alteração legislativa⁹⁰ passou a prever a possibilidade do Tribunal Superior Eleitoral promover propaganda institucional em rádio e televisão para incentivar a igualdade de gênero e a participação feminina na política, entre março e junho de anos eleitorais. E a Reforma Eleitoral realizada em 2015 passou a determinar a obrigatoriedade dessas campanhas, com cinco inserções diárias de mensagens dirigidas às mulheres, durante os quatro meses anteriores às eleições. Com todas essas alterações iniciou-se um novo momento para os partidos, que passaram a perceber a importância de buscar mulheres para compor suas chapas.

De forma pontual pode-se resumir três atitudes distintas dentro dos partidos em relação às políticas afirmativas impostas desde 1995, quando foi determinado que deveria haver no mínimo 20% (vinte por cento) de candidatas em cada partido ou coligação⁹¹: num primeiro momento a regra foi ignorada; depois, ao perceberem que não poderiam mais ignorá-la, apresentavam nomes de mulheres para preencher a cota mas elas não eram candidatas efetivas; e de acordo com ações judiciais e relatos oriundos de pesquisas, desde as eleições de 2016 os partidos têm usado expedientes fraudulentos para desvio de recursos financeiros destinados às mulheres.

Alguns políticos têm demonstrado publicamente seu incomôdo com essa política afirmativa, num aspecto porque impõe a eles a presença real de mulheres nas decisões e na seara partidária, e também pelo receio de serem penalizados ao se utilizarem de mulheres para fraudarem a lei, como já têm acontecido nas decisões mencionadas anteriormente dos Tribunais Regionais Eleitorais dos Estados de São Paulo, Piauí e Minas Gerais. Além de declarações públicas, há também

90 Lei nº 12.891, de 11 de dezembro de 2013. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12891.htm Acesso em 03.Mar.2019.

91 Nas eleições de 1998 o percentual mínimo de cada gênero aumentou para 25% (vinte e cinco por cento), e a partir das eleições do ano 2.000, a cota de gênero foi ampliada para 30% (trinta por cento).

ações judiciais questionando decisões favoráveis às mulheres na política e até mesmo propostas legislativas que visam acabar com o percentual atual.

Um exemplo disso é uma ação judicial⁹² do ano de 2007 contra o dispositivo legal que determinou o percentual de 30% (trinta por cento) para cada gênero nas candidaturas, sob o argumento de que essa determinação violaria o princípio fundamental da isonomia entre homens e mulheres e por isso criaria um favorecimento às mulheres, além da dificuldade dos partidos em atender a essa determinação e do prejuízo que teriam em relação à obtenção de votos. Pela peculiaridade da ação, vale a transcrição de alguns trechos da petição inicial, tal como a citação ao artigo do estatuto do partido que a propôs, o Partido Social Cristão (PSC):

O PSC reger-se-á: Inciso I – por este documento, e tem como fundamento a Doutrina Social Cristã, onde o Cristianismo, mais do que uma religião, representa um estado de espírito que não segrega, não exclui, nem discrimina, mas que aceita a todos, independentemente de credo, cor, raça, ideologia, sexo, condição social, política, econômica ou financeira;

E ainda:

(...) todos os partidos políticos, bem como o proponente, desde o advento da lei nº 9.504/97, têm lutado contra uma miríade de dificuldades para atender tal dispositivo inconstitucional, ocasionando sempre, um prejuízo irreversível à obtenção de votos em seus candidatos e legendas, dificultando ainda mais a consecução de seus cocientes eleitorais, e turvando com exigências descabidas a vontade popular.

A manifestação da Procuradoria Geral da República foi no sentido de rejeição da ação, pois a legislação questionada busca a isonomia ao tentar reduzir a diferença que existe na participação entre homens e mulheres na política, e que ações afirmativas como essa buscam garantir chances reais às mulheres nas disputas eleitorais.⁹³

Além disso, em Fevereiro de 2019 foi proposto por um Senador um projeto de lei para revogar a norma da legislação eleitoral que prevê que nenhum gênero pode ter mais de 70% (setenta por cento) nas chapas das candidaturas dos partidos. Sua justificativa foi a alegação de que muitos partidos não conseguem cumprir a regra e

92 Ação Declaratória de Inconstitucionalidade ADI 3.986. Fonte: STF. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2574389> Acesso em 20.Fevereiro.2019.

93 Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/eleicoes-2018-pgr-reafirma-constitucionalidade-de-cota-para-candidaturas-femininas> Acesso em 03.Março.2019.

por isso fraudam os registros. Sendo assim, concluí ele, o melhor a ser feito é acabar com a política afirmativa de cotas para mulheres⁹⁴.

Em Maio de 2019 o Congresso Nacional decretou e a Presidência da República sancionou uma lei⁹⁵ que impactou de forma negativa a inclusão das mulheres na política, ao anistiar os partidos políticos que não cumpriram o previsto no inciso V do artigo 44 da Lei nº 9.096/95, que determina no mínimo 5% (cinco por cento) dos recursos do Fundo Partidário sejam investidos “na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres” mantidos pela secretaria da mulher ou instituto ou fundação do respectivo partido político. E, no caso do partido não investir esse montante para esse objetivo, a lei exige que esse saldo seja transferido para uma conta específica e deve ser utilizado no exercício financeiro subsequente, sob pena de multa. Se o partido não cumprir essa regra terá suas contas rejeitadas e será obrigado a devolver a quantia utilizada irregularmente, além da multa de 20% (vinte por cento) sobre o valor não utilizado. Neste caso, a Justiça Eleitoral retira esse valor dos futuros repasses do Fundo Partidário.

Ao vetar a rejeição das contas ou a imposição de qualquer outra penalidade aos partidos que não tenham cumprido essa norma nos exercícios anteriores a 2019 a mensagem transmitida é muito clara: apesar dos dirigentes partidários reclamarem do fato de não haver mulheres preparadas para serem candidatas, não é importante investir na formação das mulheres, perpetuando a situação. É lamentável que tal decisão política tenha sido tomada para anistiar os partidos, pois isso configura inegável retrocesso.

Entendendo pela inconstitucionalidade desses dispositivos legais (artigos 55-A e 55-C da Lei nº 9.096/95 introduzidos pela Lei nº 13.831/2019) houve manifestação da Procuradoria Regional Eleitoral de São Paulo, com a qual se concorda, pois esse percentual está inserido na política de ação afirmativa das cotas de gênero nas eleições, e não se pode retroceder na promoção da igualdade, num

94 Senador Angelo Coronel (PSD/BA), projeto de lei nº 1.256 de 2019. Fonte: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135505> Acesso em 20.Fev.2019.

95 Lei nº13.831, de 17 de Maio de 2019. Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13831.htm Acesso em 10.Jun.2019.

processo contínuo de combate à “misoginia das estruturas partidárias e, notadamente, de suas direções”⁹⁶.

Espera-se que a sentença, neste caso, seja também exemplar para que se garanta a aplicação da norma. Neste sentido, ressalta-se a função social do Poder Judiciário como órgão que preza pela igualdade de gênero e não admite nenhum tipo de retrocesso em conquistas trazidas pela legislação. Se a decisão judicial for favorável à anistia haverá importante sinalização de desprezo pela lei que determinou que haja programas de formação para lideranças políticas femininas, o que será lamentável diante das pequenas conquistas que se fez nesse cenário.

Essa anistia é bastante prejudicial pois ataca um ponto central da participação das mulheres na política: sua formação. Não se pode desprezar essa questão, de suma importância como incentivo àquelas que desejam entrar no jogo político, pois muitas mulheres seriam beneficiadas se os partidos oferecessem educação política para pessoas que se interessam pela política eletiva mas não se sentem aptas a participar das eleições e dos trâmites partidários.

Em Maio de 2019 a Deputada Renata Abreu, presidente nacional do partido Podemos, apresentou o Projeto de Lei nº 2.996/2019, para alterar o §3º do artigo 10 da Lei nº 9.504/1997 (o que define o percentual de cotas), não sendo mais obrigatório o preenchimento das vagas destinadas à minoria. O texto prevê o seguinte:

Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, no máximo setenta por cento pode ser preenchida com candidaturas de um mesmo sexo, devendo as restantes, se não forem preenchidas com candidatos de sexo diverso, ficarem vazias.⁹⁷

Nas justificativas, alega-se que não é mais necessário o uso de medidas extremas como as cotas para garantir que mulheres sejam candidatas e que os partidos não podem ser penalizados por não conseguirem preencher tais vagas. O projeto de lei também prevê a inserção, na Lei nº 9.504/1997, da destinação de valores do Fundo Especial de Financiamento de Campanha proporcional às

96 Fonte: <http://www.presp.mpf.mp.br/index.php/noticias/2089-pre-sp-sustenta-a-inconstitucionalidade-da-anistia-dada-aos-partidos-que-nao-investiram-na-participacao-politica-feminina> Acesso em 31.Ago.2019.

97 Fonte: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2204052> Acesso em: 13.Out. 2019.

candidaturas de cada gênero, conforme decidido pelo Tribunal Superior Eleitoral na Consulta nº 0600252-18⁹⁸.

Houve uma reação bastante forte de outras parlamentares e grupos que atuam em defesa de mulheres na política, tal como a Comissão da Mulher Advogada da Ordem dos Advogados do Brasil, pois entende-se que tal projeto de lei beneficiaria apenas os partidos e seus dirigentes, não trazendo nenhum benefício às mulheres que pretendem se candidatar.

Constatou-se nas entrevistas feitas com mulheres e lideranças de diversos partidos o restrito espaço dado a elas para decisões e participação em questões efetivas da política partidária.

As relações assimétricas que foram relatadas em todos os partidos, das mais diversas ideologias, entre homens e mulheres e outras minorias, exige uma técnica de negociação e um estímulo concreto à cultura do diálogo, para que essa disparidade seja diminuída e essa falta de práticas democráticas no âmbito interno dos partidos políticos possa ser enfrentada e, quiçá, um dia a igualdade de oportunidades dentro das legendas seja alcançada, e então mais mulheres consigam ser eleitas para as casas legislativas e para o Poder Executivo.

Infelizmente os partidos, de forma costumeira, atuam e funcionam como feudos onde há verdadeiros “donos” e castas, que ditam as normas e que determinam os rumos dos demais correligionários. E, quase como uma obviedade, tais líderes não querem abrir mão de seus privilégios.

Poder-se-ia incluir a regra das cotas de gênero nos estatutos dos partidos para suas instâncias internas, e com isso as mulheres conseguiriam participar da administração e das decisões dos diretórios municipais, estaduais e nas executivas nacionais, para além de secretarias da mulher.

Em estudo intitulado “Gender Equality in Elected Office: a six-step action plan”, Pipa Norris e Mona Lena Krook afirmam que um dos resultados importantes na implementação de cotas é o fato dos partidos acabarem buscando mulheres para participarem da política partidária, sendo mais receptivos àquelas que têm essa intenção e com isso acabarem incentivando-as a se apresentarem como candidatas,

98 Consulta nº 0600252-18/DF, Relatora Ministra Rosa Weber, Julgamento em 22/05/2018. Fonte: <http://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/materia-processual/consulta> Acesso em: 10.Out.2019.

por perceberem um ambiente que não lhes é hostil, pois tradicionalmente se têm a ideia de que a ambição política é algo mais característico dos homens, mas sem dar as mesmas chances às mulheres não há como afirmar tal questão.⁹⁹

Entretanto, sabe-se que para isso é necessário que haja a vontade política daqueles que dirigem os partidos, e essa é a maior questão e obstáculo: como convencê-los de que essas práticas, de abertura e transparência, serão benéficas?

Conforme exposto anteriormente, acredita-se que os conceitos e ferramentas da democracia deliberativa mostram-se adequados para instaurar uma cultura de diálogo dentro dos partidos políticos. Não se ignora que as práticas se mostram muito distantes desse modelo estudado como ferramenta para melhoria dos processos dentro das instituições, mas pondera-se que é necessária uma transformação estrutural para que tais instituições consigam resgatar a credibilidade necessária para continuarem a ser pilares de Estados democráticos.

2 Algumas experiências e realidades internacionais

A determinação legal de um percentual mínimo para cada gênero nas candidaturas é uma ação afirmativa de política pública praticada por diversos países. Essa norma pode regular o percentual mínimo nas candidaturas – a utilizada no Brasil – ou fazer uma reserva de assentos parlamentares.

O pioneirismo coube à Noruega, onde os partidos adotam esse sistema desde 1978. Na Dinamarca, desde 1985 uma lei federal impõe a paridade de gêneros nos comitês consultivos e administrativos. Na Finlândia, cada gênero deve representar no mínimo 40% (quarenta por cento) dos participantes de comitês e órgãos públicos de decisão, desde 1986. Na América Latina, a Argentina foi a primeira a impor uma lei de cotas, em 1991, onde no mínimo 30% (trinta por cento) das listas de candidatos deviam ser mulheres e em 2019 esse percentual foi aumentado para 50% (cinquenta por cento). No Uruguai desde 1992 vigora a regra de que nenhum gênero poderá ter mais de 75% (setenta e cinco por cento) nas listas de candidatos; na Colômbia, desde 1998 a norma impõe igual proporção de homens e mulheres

99 NORRIS, Pipa; KROOK, Mona Lena. Gender Equality in Elected Office: a six-step action plan. **Political Studies**. California, v. 62, p. 2-20, Jan. 2014. Disponível em: http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/7327~v~Gender_Equality_in_Elected_Office_A_Six-Step_Action_Plan_OSCEBIH_.pdf Acesso em: 18.Set.2019.

nas listas eleitorais. No México, desde 2014 a reforma eleitoral garantiu a paridade entre homens e mulheres em candidaturas federais e locais.

Dentre diversas referências disponíveis optou-se por destacar neste estudo experiências que se caracterizam pelo pioneirismo, pela inovação e por serem modelos de sucesso na participação das mulheres na política, sem ignorar que o Brasil tem dimensões continentais e número de habitantes deveras superior aos países referenciados. A opção fundamentou-se no fato de que tais sistemas eleitorais prezam pela participação feminina. Foram escolhidos dois países nórdicos, Islândia e Finlândia, e dois países na América Latina: Argentina e Bolívia.

No caso da Islândia e Finlândia, ambos são pioneiros em leis que buscaram a igualdade de gênero de forma ampla, em diversos aspectos sociais. A escolha desses países foi fundamentada no fato de serem paradigmas de sistemas que valorizam a igualdade de gênero não apenas na política.

A Islândia é a primeira colocada, desde 2009, em um relatório do Fórum Econômico Mundial onde se avalia a igualdade de gênero na participação econômica, representação política, educação e saúde em 144 (cento e quarenta e quatro) países. Foi o primeiro país a eleger democraticamente uma mulher como Presidente – Vigdís Finnbogadóttir, em 1980. Desde 2017 a primeira-ministra da Islândia também é uma mulher, e é a segunda vez que uma mulher foi eleita para esse cargo no país. O Brasil, no ano de 2018, ficou em 95º (nonagésimo quinto) lugar no relatório do Fórum Econômico Mundial¹⁰⁰.

Em 1976 foi promulgada a primeira Lei de Igualdade de Gênero, substituída em 2008 pelo *Act on Equal Status and Equal Rights of Women and Men* Nº 10/2008. Também foi criado um partido só de mulheres, chamado *Women's Alliance*, com o objetivo de levar mais mulheres à política. Em 2016 48% (quarenta e oito por cento) do Parlamento islandês era composto por mulheres, e no ano de 2019 elas representam 38% das cadeiras, havendo inclusive um Comitê Ministerial para a Igualdade de Gênero, desde 2009 e uma instituição denominada “Centre for Gender Equality”, que administra as informações sobre essas questões no país. Para além da preocupação da igualdade na representação política, também há no país uma lei que instituiu cotas nos cargos de conselho de direção das empresas, e no mínimo 40%

100 Fonte: <https://www.weforum.org/reports/the-global-gender-gap-report-2018> Acesso em: 02.Nov.2019.

(quarenta por cento) precisam ser ocupados por mulheres, e desde 2018 uma lei obriga as empresas a comprovarem que não são pagos salários diferentes para homens e mulheres que ocupam o mesmo cargo. Há creches subsidiadas pelo governo e a licença após o nascimento de um filho é de nove meses, no total: mães e pais ganham três meses cada um, e depois disso, mais três meses são garantidos, podendo ser usados por ambos.

A lei atual vigente sobre igualdade de gênero (*Act on Equal Status and Equal Rights of Women and Men* Nº 10/2008) define em seu artigo 1º quais são seus objetivos:

The aim of this Act is to establish and maintain equal status and equal opportunities for women and men, and thus promote gender equality in all spheres of the society. All individuals shall have equal opportunities to benefit from their own enterprise and to develop their skills irrespective of gender. This aim shall be reached by the following means, amongst others: a. observing gender equality perspectives and working towards gender mainstreaming in policy-making and decision-taking in all spheres of society, b. working to secure equal influence of women and men in society, c. specifically improving the position of women and increasing their opportunities in society, d. working against wage discrimination and other forms of gender-based discrimination on the employment market, e. enabling both women and men to reconcile their work and family life, f. increasing education and awareness-raising on gender equality, g. analysing statistics according to gender, h. increasing research in gender studies, i. working against gender-based violence and harassment and j. changing traditional gender images and working against negative stereotypes regarding the roles of women and men.¹⁰¹

A Finlândia, por sua vez, foi o primeiro país a conceder o direito às mulheres serem candidatas, em 1906, quando ainda era um Grão-ducado autônomo do Império Russo, e se tornou independente em 1917. Desde 1906, independente de gênero, classe ou posição social, todos os finlandeses têm direito a votar e serem votados. Foi o primeiro país europeu a reconhecer às mulheres o direito ao voto. Nas eleições de 1907, a primeira com o sufrágio universal, 62 (sessenta e duas) mulheres foram candidatas, e 19 (dezenove) foram eleitas. O Parlamento finlandês atual é composto por duzentas cadeiras, com mandato de quatro anos, e o Presidente do país é eleito a cada seis anos. Os partidos recebem recursos públicos para custear suas despesas, e esses valores são proporcionais ao número de assentos que ocupam no parlamento. O sistema eleitoral, assim como no Brasil, é de lista aberta.

101 Fonte: <https://www.government.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=90bec9b4-0275-11e8-9425-005056bc530c> Acesso em 30.Jul.2019.

A Lei da Igualdade Finlandesa (*Finnish Equality Act*) vigente foi promulgada em 2015, mas a primeira lei deste tipo é de 1986 (*The Act on Equality between Women and Men*). Ela ampliou o conceito de igualdade para todas as pessoas, incluindo transgêneros ou pessoas que não se identificam como homem ou mulher¹⁰², e prevê cotas para gênero de no mínimo 40% (quarenta por cento), ou seja, nenhum gênero pode ter mais que 60% (sessenta por cento) dos participantes dos comitês de administração do Estado, conselhos consultivos, grupos de trabalho e outros órgãos similares, assim como conselhos municipais, comitês e órgãos de cooperação intermunicipal. Mas essas cotas não se aplicam ao processo de nomeação de candidatos dos partidos políticos. Na prática, no entanto, essa liberdade dada aos partidos parece não interferir nas eleições de mulheres, pois no ranking do *Inter-Parliamentary Union* a Finlândia está em 12º (décimo segundo) lugar, ocupando 83 (oitenta e três) cadeiras das 200 (duzentas) disponíveis no Parlamento, ou seja, 41,5% (quarenta e um por cento e cinquenta décimos)¹⁰³.

Um trecho bastante interessante da lei, que constou da promulgada em 1986 e também consta do texto vigente, é a atribuição de responsabilidade às autoridades do governo na promoção da igualdade de gênero. No texto de 1986:

In all their activities, authorities must promote equality between women and men purposefully and systematically, and must create and consolidate administrative and operating practices that ensure the advancement of equality between women and men in the preparatory work undertaken on different matters and in decision-making. In particular, circumstances which prevent the attainment of gender equality must be changed. In the availability and supply of services, the promotion of equality between women and men must be taken into account in the manner referred to in subsections 1 and 2.¹⁰⁴

E com a ampliação desse conceito, na lei de 2015:

One way to promote gender equality among authorities is through mainstreaming. This means that, in the planning, preparation, implementation and monitoring of all decisions and measures, particular attention is paid to their impacts separately on both men and women. The

102 In the Equality Act, the phrase 'gender identity' refers to an individual's experience of their own gender. The phrase 'gender expression' refers to expressing one's gender through clothing, behaviour, or by other means. The anti-discrimination regulations of the Equality Act also apply to discrimination based on the fact that an individual's physical gender-defining characteristics are not unambiguously female or male. Fonte: <https://www.tasa-arvo.fi/web/en/the-equality-act> Acesso em 31.Jul.2019.

103 A tabela completa está disponível nos anexos deste estudo. Fonte: <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm> Acesso em 11.Jun.2019.

104 Fonte: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75131/Act_on%20Equality_between_women_and_men_2015_FINAL.pdf?sequence=1 Acesso em 31.Jul.2019.

goal is to assess the effects of the activities from the perspective of both men and women in all the different stages of the activities and in all areas of social life, and also 12 to equitably take into account the conditions and interests of both men and women. Authorities must develop and take in use tools for the promotion of gender equality, such as gender impact assessment, indicators of the current state of gender equality, consultation mechanisms and statistics separated according to gender. Consideration must also be made of how monitoring is organised in each body. The removal of barriers to gender equality requires active information acquisition.¹⁰⁵

Sabe-se que os países nórdicos têm tradição na questão do respeito às diversidades, direitos humanos e igualdade de gênero, e que há imensas diferenças culturais e até mesmo de proporções geográficas e na quantidade de habitantes, em relação ao Brasil. Mas essas práticas podem servir de inspiração para a criação de modelos que funcionem de forma mais global, e por isso foram escolhidas nesta pesquisa.

Na América Latina também se buscou países que são modelos bem executados de leis de cotas: Bolívia e Argentina. Ambos adotaram políticas de cotas eleitorais que foram bem sucedidas com resultados transformadores e, assim como os países nórdicos, apesar de serem muito menores territorialmente e em termos populacionais quando comparados ao Brasil, entende-se que são exemplos de boas práticas e que podem ser utilizados para projetos de leis brasileiros.

A Bolívia implementou a regra das cotas em 1997, no Código Eleitoral, semelhante à brasileira: os partidos deveriam ter ao menos 30% (trinta por cento) de candidatas mulheres em suas listas de candidaturas. Mas a mudança substancial no número de mulheres eleitas ocorreu com as alterações introduzidas na Constituição de 2008, que em seu artigo 26.1 dispõe que todos os cidadãos e cidadãs bolivianos têm direito de participar livremente da formação, exercício e controle do poder político, assegurada a igualdade de condições entre homens e mulheres. Essa alteração deu origem, em 2010, à edição da Lei nº 026, que é a “Ley del Régimen Electoral” do país, para o exercício da denominada Democracia Intercultural, cujos princípios de observância obrigatória são, entre outros, o da igualdade, no qual todos os bolivianos e bolivianas gozam dos mesmos direitos políticos, o da representação, no qual todos os homens e mulheres têm direito a serem representados em todas as

105 Fonte:

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75131/Act_on%20Equality_between_women_and_men_2015_FINAL.pdf?sequence=1 Acesso em 31.Jul.2019.

instâncias executivas e legislativas estatais, organizações, instituições e associações e outras entidades sociais para o qual se elejam representantes mediante voto, o da equivalência, no qual a democracia boliviana se sustenta na equidade de gênero e igualdade de oportunidades entre homens e mulheres para o exercício de seus direitos individuais e coletivos, aplicando a paridade e alternância nas listas de candidatas e candidatos para todos os cargos do governo e de representação, na eleição interna das direções e candidaturas das organizações políticas.

O princípio da equivalência, que incluiu a paridade e alternância nas listas de candidaturas, está previsto no artigo 11 da lei, e seus critérios básicos estão descritos nas alíneas:

Artículo 11. (EQUIVALENCIA DE CONDICIONES). La democracia intercultural boliviana garantiza la equidad de género y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Las autoridades electorales competentes están obligadas a su cumplimiento, conforme a los siguientes criterios básicos:

a) Las listas de candidatas y candidatos a Senadoras y Senadores, Diputadas y Diputados, Asambleístas Departamentales y Regionales, Concejalas y Concejales Municipales, y otras autoridades electivas, titulares y suplentes, respetarán la paridad y alternancia de género entre mujeres y hombres, de tal manera que exista una candidata titular mujer y, a continuación, un candidato titular hombre; un candidato suplente hombre y, a continuación, una candidata suplente mujer, de manera sucesiva.

b) En los casos de elección de una sola candidatura en una circunscripción, la igualdad, paridad y alternancia de género se expresará en titulares y suplentes. En el total de dichas circunscripciones por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de las candidaturas titulares pertenecerán a mujeres.

c) Las listas de las candidatas y candidatos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, elaboradas de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, respetarán los principios mencionados en el párrafo precedente.¹⁰⁶

Além das cotas nas candidaturas para o parlamento, essa lei determinou que qualquer autoridade eleita através de votos deveria utilizar essa regra, o que amplia bastante o acesso das mulheres em cargos importantes do país.

O artigo 58, inciso II da lei também determina que se a lista tiver candidatos em número ímpar, a maior parte deles deve ser mulheres.

Importante esclarecer que no sistema eleitoral boliviano uma parte dos deputados e senadores é escolhida pelo sistema proporcional com listas fechadas, e estas listas são preenchidas com alternância de gênero. Num sistema como o brasileiro, de listas abertas, não há como privilegiar as candidatas.

106 Lei nº 026 de 30 de Junho de 2010. Fonte: <https://www.oep.org.bo/marco-normativo/leyes/> Acesso em 30.Jul.2019.

A lei da Bolívia também prevê a sanção de não admissão de toda a lista de candidatos para o partido que não cumprir o princípio da equivalência em suas listas, mas permite que aqueles que não cumpriram a norma possam retificar as candidaturas no máximo até 72 (setenta e duas) horas após a notificação.

Outra lei, expedida em 2012¹⁰⁷, também reforçou a tutela dos direitos políticos femininos na Bolívia, pois estabelece ações, políticas e estratégias de prevenção e sanção contra atos individuais ou coletivos de perseguição e/ou violência política contra mulheres candidatas, eleitas, designadas ou em exercício de função político-pública. Essa lei recebeu menção honrosa no *Future Police Award* de 2014, concedido pela *World Future Council*, ONU e pela *Inter-Parliamentary Union*, como uma das mais avançadas no sentido de prevenção e erradicação da violência contra mulheres e meninas.

Os números demonstram que a legislação obteve êxito em sua proposta: em 1982 apenas 2% (dois por cento) do parlamento boliviano era composto por mulheres, e nas eleições de 2014, a primeira realizada após essas mudanças na Constituição e demais leis, 53% (cinquenta e três por cento) dos deputados e 47% (quarenta e sete por cento) dos senadores eleitos foram mulheres. No ranking da *Inter-Parliamentary Union* de 2019, a Bolívia conquistou o 3º (terceiro) lugar.¹⁰⁸

Na Argentina, em 1991 foi promulgada uma lei que passou a obrigar os partidos a terem no mínimo 30% (trinta por cento) de mulheres nas listas no nível nacional das eleições. Diz a Lei nº 24.012, de 06 de Novembro de 1991:

ARTICULO 1º — Sustitúyese el artículo 60 del Decreto Nº 2135/83 del 18 de agosto de 1983, con las modificaciones introducidas por las leyes Nros. 23.247 y 23.476, por el siguiente:

"Artículo 60. — Registro de los candidatos y pedido de oficialización de listas. Desde la publicación de la convocatoria y hasta 50 días anteriores a la elección, los partidos registrarán ante el juez electoral la lista de las candidatos públicamente proclamados, quienes deberán reunir las condiciones propias del cargo para el cual se postulan y no estar comprendidos en alguna de las inhabilidades legales.

Las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo del 30 % de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos.

Los partidos presentarán juntamente con el pedido de oficialización de listas datos de filiación completos de sus candidatos y el último domicilio electoral.

107 Lei nº 243 de 28 de Maio de 2012. Fonte: <https://www.oep.org.bo/marco-normativo/leyes/> Acesso em 30.Jul.2019.

108 A tabela completa está disponível nos anexos deste estudo. Fonte: <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm> Acesso em 11.Jun.2019.

Podrán figurar en las listas con el nombre con el cual son conocidos, siempre que la variación del mismo no sea excesiva ni dé lugar a confusión a criterio del juez".¹⁰⁹

A metade da Câmara dos Deputados argentina é renovada a cada dois anos, e para regulamentar a Lei nº 24.012 foi promulgado o Decreto nº 379/93, o Código Eleitoral do país, que determina a forma como os partidos devem preencher suas listas de candidatos, e que o mínimo de 30% (trinta por cento) deve ser cumprido para todos os cargos eletivos do Poder Legislativo. O sistema eleitoral argentino é de listas fechadas.

Artículo 1° — El ámbito de aplicación del artículo 60 del Código Electoral Nacional sustituido por la Ley N° 24.012, abarcará la totalidad de los cargos electivos de Diputados, Senadores y Constituyentes Nacionales.

Art. 2° — El TREINTA POR CIENTO (30%) de los cargos a integrarse por mujeres, según lo prescripto por la Ley N° 24.012, es una cantidad mínima. En los casos en que la aplicación matemática de este porcentaje determinare fracciones menores a la unidad, el concepto de cantidad mínima será la unidad superior y se regirá por la tabla que, como Anexo I, forma parte integrante del presente Decreto.

Art. 3° — El porcentaje mínimo requerido por el artículo 60 del Código Electoral Nacional sustituido por la Ley N° 24.012 se aplicará a la totalidad de los candidatos de la lista respectiva que cada Partido Político, Confederación o Alianza Transitoria nomine, pero sólo se considerará cumplido cuando se aplique también al número de cargos que el Partido Político, Confederación o Alianza Transitoria renueve en dicha elección.

Art. 4° — Cuando algún Partido Político, Confederación o Alianza se presentara por primera vez, renovara un candidato o no renovara ninguno, se tomará en cuenta, a los fines de lo establecido en el artículo 3° del presente Decreto, que la cantidad de cargos a renovar es igual a UNO (1). En ese caso será indiferente colocar en el primer puesto a un candidato mujer o varón, y siempre en el segundo lugar deberá figurar una persona del sexo opuesto al nominado para el primer cargo.

Cuando se renovaren DOS (2) cargos, en uno de ellos deberá nominarse siempre a una mujer.

No se considerará cumplida la Ley N° 24.012 cuando, en el supuesto de que se renueven solamente UNO (1) o DOS (2) cargos, se incluya una sola candidata mujer ocupando el tercer término.

Cuando se renovaren más de DOS (2) cargos, debe figurar una mujer, como mínimo, en alguno de los TRES (3) primeros lugares.

Art. 5° — Cuando se renueve UNO (1), DOS (2) o más cargos, el cómputo siempre se hará a partir del primer lugar y la lista deberá tener por lo menos UNA (1) mujer cada DOS (2) varones para que se cumpla el porcentaje mínimo que exige la Ley N° 24.012. En las listas de candidatos no se podrá ubicar en forma contigua TRES (3) personas de un mismo sexo hasta, por lo menos, el lugar en que, como mínimo, se haya cumplido con el TREINTA POR CIENTO (30%) establecido en la Ley N° 24.012. En todos los casos se privilegiarán medidas de acción positiva a favor de la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos.¹¹⁰

109 Fonte: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=411> Acesso em 31.Jul.2019.

110 Fonte: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/65634/norma.htm> Acesso em 31.Jul.2019.

No ranking da *Inter-Parliamentary Union* com dados das eleições de 1995¹¹¹, a Argentina aparece em 11º (décimo primeiro) lugar, a primeira da América Latina, com as mulheres ocupando 65 (sessenta e cinco) cadeiras das 257 (duzentas e cinquenta e sete) disponíveis no Parlamento, ou seja, 25,3% (vinte e cinco por cento e trinta décimos) e no ano de 2019, 99 (noventa e nove) mulheres estão entre os 255 (duzentos e cinquenta e cinco) parlamentares, o que representa 38.8% (trinta e oito por cento e oitenta décimos).¹¹²

No ano de 2019 uma nova lei de cotas foi promulgada na Argentina, aumentando para 50% (cinquenta por cento) a quantidade de mulheres nas listas de candidatos ao Congresso Nacional, e os partidos que não cumprirem essa regra não poderão participar das eleições. Algo bastante importante nesta lei de 2019 é também regulamentar cotas de gênero para os cargos dos partidos políticos:

ARTÍCULO 9º.- La paridad de género en el ámbito interno de las agrupaciones políticas, tanto de distrito como del orden nacional, comprende a todos los órganos que prevea, en cada caso, la carta orgánica partidaria respectiva, y a los que transitoriamente pudieran crearse por decisión de los órganos constituidos. Las respectivas normas internas se adecuarán en tal sentido.

ARTÍCULO 10.- En caso de vacancia por cualquier causa de uno de los cargos titulares del órgano de la agrupación política, el mismo será ocupado por el o la suplente que siga en el orden en el que fueron electos, siempre que su incorporación no altere el principio de integración paritario establecido en el artículo precedente. En caso contrario deberá estarse al suplente del género que corresponda en el orden siguiente de la lista.

ARTÍCULO 11.- El Juez Electoral intimará al partido político que incumpla con la paridad de género en la composición de sus órganos partidarios a subsanar dicha circunstancia, bajo apercibimiento de declarar la caducidad de la personalidad política en los términos del inciso h) del artículo 50 de la Ley 23.298 y sus modificatorias.¹¹³

Essa questão, interna à administração partidária, é importante para fortalecer a paridade de gênero, pois mais mulheres passam a fazer parte dos órgãos decisórios dos partidos e com isso podem pleitear seus direitos junto às agremiações.

111 Fonte: <http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/classif010197.htm> Acesso em 31.Jul.2019.

112 A tabela completa está disponível nos anexos deste estudo. Fonte: <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm> Acesso em 11.Jun.2019.

113 Fonte: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/202890/20190308> Acesso em 31.Jul.2019.

Os resultados das cotas de gênero nas eleições brasileiras

Uma das perspectivas que deve ser analisada na legislação de cotas de gênero nas eleições brasileiras são seus resultados práticos. As cotas incentivaram e aumentaram a participação das mulheres na política?

Segundo dados da *Inter-Parliamentary Union* (IPU, Janeiro de 2019¹¹⁴), quanto ao percentual de mulheres na câmara baixa ou única, o Brasil está no 133º (centésimo trigésimo terceiro) lugar, de 192 (cento e noventa e dois) países, atrás de países como os Emirados Árabes Unidos (onde há 22,5% - vinte e dois por cento e cinquenta décimos – de participação feminina).

De acordo com dados do Tribunal Superior Eleitoral, dos 5.570 (cinco mil, quinhentos e setenta) municípios brasileiros¹¹⁵, 2.963 (dois mil, novecentos e sessenta e três) possuem maioria feminina no eleitorado. No entanto, em apenas 24 (vinte e quatro) municípios as mulheres são maioria nas câmaras dos vereadores. E em 1.286 (hum mil, duzentos e oitenta e seis) municípios brasileiros, todos os vereadores são do sexo masculino.

De acordo com dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral, tem-se os seguintes números de candidatas inscritas e eleitas desde as eleições de 1996¹¹⁶, primeiro ano em que a lei que determinava cota para mulheres foi implementada, dispostos em tabelas e gráficos a seguir:

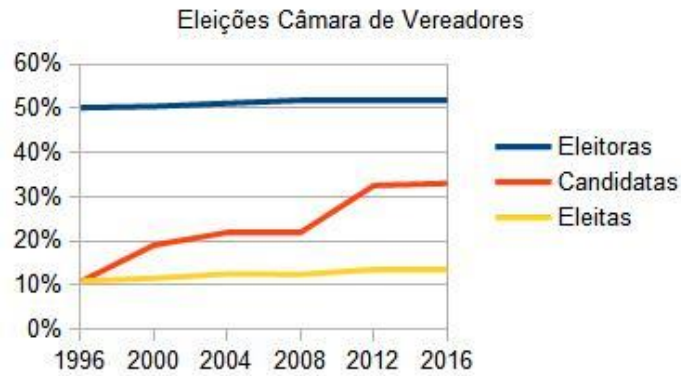
Eleições para Câmara de Vereadores

| Ano | Mulheres eleitoras | Mulheres candidatas | Mulheres eleitas |
|------|---------------------|----------------------------|-------------------------|
| 1996 | 50,2% (50.842.632) | 10,9% (33.343 de 306.821) | 11% (6.598 de 60.012) |
| 2000 | 50,5% (55.462.262) | 19,1% (70.321 de 367.344) | 11,6% (7.001 de 60.287) |
| 2004 | 51,21% (62.164.654) | 22,1% (76.555 de 346.419) | 12,6% (6.555 de 51.800) |
| 2008 | 51,73% (67.561.671) | 22,1% (76.670 de 347.333) | 12,5% (6.508 de 51.965) |
| 2012 | 51,92% (73.023.634) | 32,6% (145.982 de 448.413) | 13,4% (7.634 de 57.172) |
| 2016 | 52% (74.926.234) | 33,1% (153.315 de 463.375) | 13,5% (7.803 de 57.814) |

114 A tabela completa está disponível nos anexos deste estudo. Fonte: <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm> Acesso em 11.Jun.2019.

115 Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama> Acesso em 11.Junho.2019.

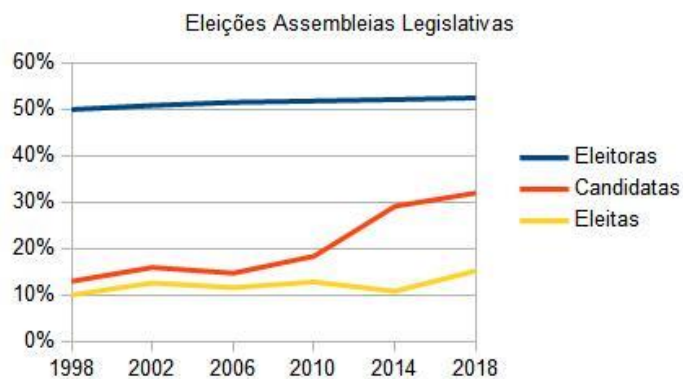
116 Dados obtidos no site do Tribunal Superior Eleitoral. Fonte: <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado> Acesso em 10.Jul.2019.



Fonte: TSE. Elaboração própria.

Eleições para Assembleias Legislativas

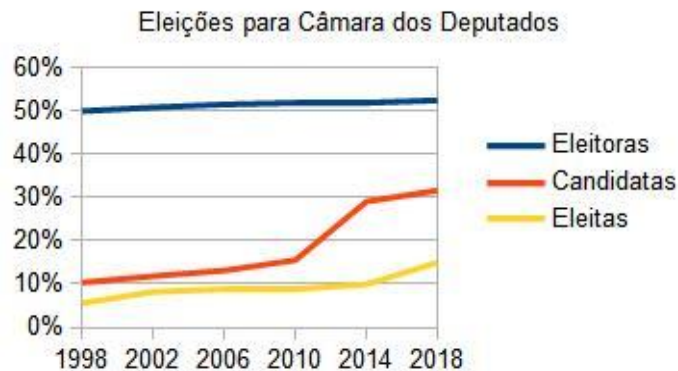
| Ano | Mulheres eleitoras | Mulheres candidatas | Mulheres eleitas |
|------|---------------------|--------------------------|----------------------|
| 1998 | 50% (53.013.835) | 12,93% (1.361 de 10.519) | 10% (106 de 1.059) |
| 2002 | 50,85% (58.604.626) | 15,93% (1.908 de 11.975) | 12,6% (133 de 1.059) |
| 2006 | 51,53% (64.882.283) | 14,70% (1.784 de 12.136) | 11,6% (123 de 1.059) |
| 2010 | 51,82% (70.373.971) | 18,36% (2.807 de 15.282) | 12,8% (133 de 1.059) |
| 2014 | 52,13% (74.459.424) | 29,11% (4.617 de 15.861) | 10,8% (114 de 1.059) |
| 2018 | 52,5% (77.339.897) | 31,98% (6.053 de 18.922) | 15,2% (161 de 1.059) |



Fonte: TSE. Elaboração própria.

Eleições para Câmara dos Deputados

| Ano | Mulheres eleitoras | Mulheres candidatas | Mulheres eleitas |
|------|---------------------|-------------------------|------------------|
| 1998 | 50% (53.013.835) | 10,36% (348 de 3.357) | 29 (5,6% de 513) |
| 2002 | 50,85% (58.604.626) | 11,84% (509 de 4.298) | 42 (8,2% de 513) |
| 2006 | 51,53% (64.882.283) | 13,15% (652 de 4.956) | 45 (8,7% de 513) |
| 2010 | 51,82% (70.373.971) | 15,54% (935 de 6.015) | 45 (8,7% de 513) |
| 2014 | 52,13% (74.459.424) | 29,07% (1.796 de 6.178) | 51 (9,9% de 513) |
| 2018 | 52,5% (77.339.897) | 31,64% (2.603 de 8.227) | 77 (15% de 513) |

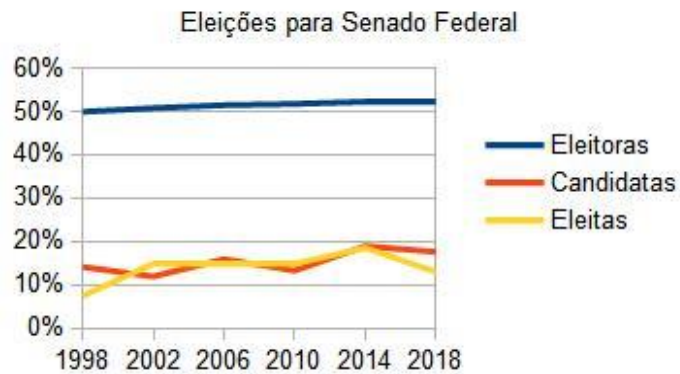


Fonte: TSE. Elaboração própria.

Nas eleições majoritárias, ou seja, para o Senado Federal e Chefia do Poder Executivo Federal, Estadual e Municipal, onde a regra das cotas de gênero não incidem, os dados são os seguintes:

Eleições para o Senado Federal

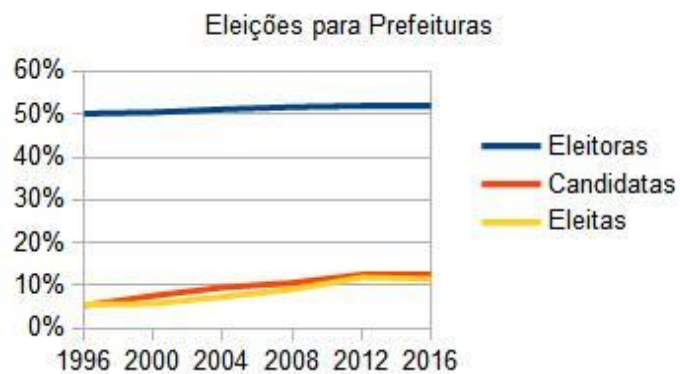
| Ano | Mulheres eleitoras | Mulheres candidatas | Mulheres eleitas |
|------|---------------------|---------------------|------------------|
| 1998 | 50% (53.013.835) | 14,11% (23 de 163) | 7,40% (2 de 27) |
| 2002 | 50,85% (58.604.626) | 11,91% (38 de 319) | 14,81% (8 de 54) |
| 2006 | 51,53% (64.882.283) | 15,90% (35 de 220) | 14,81% (4 de 27) |
| 2010 | 51,82% (70.373.971) | 13,27% (32 de 241) | 14,81% (8 de 54) |
| 2014 | 52,13% (74.459.424) | 18,91% (35 de 185) | 18,51% (5 de 27) |
| 2018 | 52,5% (77.339.897) | 17,59% (63 de 358) | 12,96% (7 de 54) |



Fonte: TSE. Elaboração própria.

Eleições para as Prefeituras

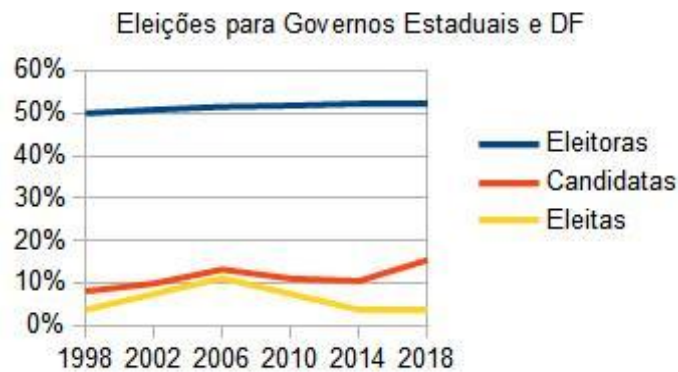
| Ano | Mulheres eleitoras | Mulheres candidatas | Mulheres eleitas |
|------|---------------------|--------------------------|-----------------------|
| 1996 | 50,2% (50.842.632) | 5,31% (746 de 14.051) | 5,54% (305 de 5.505) |
| 2000 | 50,5% (55.462.262) | 7,58% (1.139 de 15.016) | 5,75% (317 de 5.507) |
| 2004 | 51,21% (62.164.654) | 9,53% (1.501 de 15.746) | 7,32% (407 de 5.560) |
| 2008 | 51,73% (67.561.671) | 10,58% (1.621 de 15.321) | 9,05% (504 de 5.563) |
| 2012 | 51,92% (73.023.634) | 12,55% (1.938 de 15.438) | 11,84% (659 de 5.565) |
| 2016 | 52% (74.926.234) | 12,67% (2.148 de 16.954) | 11,50% (641 de 5.570) |



Fonte: TSE. Elaboração própria.

Eleições para os Governos Estaduais e Distrito Federal

| Ano | Mulheres eleitoras | Mulheres candidatas | Mulheres eleitas |
|------|---------------------|---------------------|------------------|
| 1998 | 50% (53.013.835) | 8,04% (14 de 174) | 3,7% (1 de 27) |
| 2002 | 50,85% (58.604.626) | 9,85% (20 de 203) | 7,4% (2 de 27) |
| 2006 | 51,53% (64.882.283) | 13,17% (27 de 205) | 11,1% (3 de 27) |
| 2010 | 51,82% (70.373.971) | 11,04% (18 de 163) | 7,4% (2 de 27) |
| 2014 | 52,13% (74.459.424) | 10,49% (17 de 162) | 3,7% (1 de 27) |
| 2018 | 52,5% (77.339.897) | 15,42% (27 de 175) | 3,7% (1 de 27) |



Fonte: TSE. Elaboração própria.

Analisando os números apresentados fica clara a sub-representação das mulheres na política, independente do cargo, pois a discrepância entre o número de eleitoras e o número de eleitas é alarmante.

Cabe aqui diferenciar eleições majoritárias e proporcionais, e ressaltar, como colocado anteriormente, que a lei de cotas só se aplica às eleições proporcionais. Ambos são sistemas eleitorais, cuja função principal é organizar, com técnicas seguras e eficazes, a realização das eleições. No Brasil, adotou-se esses dois tipos. Nas eleições para a chefia do Poder Executivo e para o Senado, adota-se o sistema majoritário. Neste sistema, busca-se a aplicação do princípio da maioria, ou seja, vence o candidato que obtiver o maior número de votos. Para esse sistema não é exigido o percentual mínimo de 30% (trinta por cento) de um gênero.

O sistema proporcional foi criado na Europa, e sua intenção era possibilitar que o maior número possível de partidos e diferentes ideologias conseguisse ser eleito. No Brasil, é utilizado nas eleições para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas Estaduais e Distrital e Câmara de Vereadores. O voto

possui caráter binário ou dúplice, o que significa que o voto dado ao candidato também se registra como voto na legenda partidária, assim como pode-se votar apenas no partido. Pelas regras eleitorais, quem conquista a vaga é o partido, e então as vagas são distribuídas aos candidatos mais votados dentro da agremiação. Apenas para estes cargos, ou seja, Deputado Federal, Distrital, Estadual e Vereador, é obrigatória a cota mínima de 30% (trinta por cento) de candidatos de um gênero, de acordo com o §3º do artigo 10 da Lei nº 9.504/1997.

Além disso, o sistema proporcional utilizado pode ser de listas abertas ou listas fechadas. A regra eleitoral brasileira é de lista aberta, ou seja, os partidos podem apresentar até 150% (cento e cinquenta por cento) de candidatos sobre o número de vagas¹¹⁷ e vota-se nos candidatos. São eleitos os mais votados, dentro de cada partido, de acordo com o número de vagas conquistadas pelo partido. É fortalecido o caráter individual do candidato.

No sistema de listas fechadas os partidos devem apresentar uma lista de candidatos, organizada em determinada ordem, e os primeiros dessa lista serão os eleitos, caso o partido vença. Neste caso não se vota num candidato, mas apenas nos partidos, o que os fortalece. O eleitor já sabe, de antemão, os candidatos que foram priorizados pelos partidos.

Essa lista fechada, como adotado pelo sistema eleitoral boliviano, pode ser preenchida com alternância de gênero, e essa seria uma forma bastante eficaz de assegurar paridade de gênero nas casas legislativas.

Para os cargos onde a lei de cotas não se impõe, ou seja, nas eleições majoritárias (Governos estaduais e Distrito Federal, Governos municipais e Senado Federal), ainda que haja um aumento de candidatas ao longo do tempo, ele não é consistente nem tão expressivo como para os cargos onde a regra das cotas de gênero é obrigatória (Câmara de Vereadores, Assembleias Legislativas estaduais e Câmara dos Deputados).

Dessa forma, os números indicam que apesar das cotas ainda não terem solucionado a sub-representatividade das mulheres, tal ação afirmativa tem sido determinante para que tal grupo consiga ampliar seu espaço na política. Demonstra-se que a lei alcançou resultados que não existiam antes de sua implementação, mas

117 Artigo 10, *caput*, da Lei nº 9.504/1997.

ainda está longe de ter seu objetivo plenamente alcançado, que é a igualdade entre homens e mulheres na política.

Além disso, também é importante o avanço na atuação das mulheres que conseguem ser eleitas em comissões e decisões além de temas tradicionalmente vistos como “femininos”, tais como acesso à creches, licença-maternidade, direitos das crianças e adolescentes. Entende-se que as mulheres devem ocupar todos os espaços legislativos: lideranças de partidos, presidências de comissões, relatorias de projetos de leis relacionados à economia, infraestrutura, negócios, justiça e demais que sempre foram dominados por parlamentares homens.

Outros mecanismos, além das leis de cotas de gênero para as candidaturas, também são imprescindíveis para superar a desigualdade na representação política, tal como uma educação cívica igualitária em todos os aspectos, acesso à creches e educação em tempo integral – para que as mulheres que são mães consigam dispor de seu tempo para a dedicação necessária a desenvolver uma carreira na política –, acesso aos núcleos decisórios dos partidos políticos, cursos de formação política para mulheres, acesso e autonomia em relação aos recursos financeiros disponibilizados para as campanhas, e por fim, até mesmo uma lei que faça mais do que garantir uma porcentagem nas candidaturas: institua a reserva de assentos parlamentares para as mulheres, na medida em que fazem parte da sociedade.

Importante que a política de cotas de gênero para incentivo à participação das mulheres na política não se transforme em único instrumento para essa inclusão e que o percentual de trinta por cento instituído pela norma seja piso, e não teto.

4 Fraudes no preenchimento das cotas de gênero nas eleições

Para a solicitação do registro das candidaturas no Brasil exige-se um documento denominado “Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários” (conhecido como DRAP) que reúne diversas informações a respeito dos partidos, coligações e dos candidatos e candidatas que disputarão o pleito¹¹⁸. É através deste

118 Resolução nº 23.548 de 2017, do Tribunal Superior Eleitoral. Art. 25. O formulário DRAP deve ser preenchido com as seguintes informações: I - nome e sigla do partido político; II - nome da coligação, siglas dos partidos políticos que a compõem, nome, CPF e número do título eleitoral de seu representante e de seus delegados (Lei nº 9.504/1997, art. 6º, § 3º, inciso IV); III - datas das convenções; IV - cargos pleiteados; V - telefone móvel que disponha de aplicativo de mensagens instantâneas para comunicação com a Justiça Eleitoral; VI - endereço eletrônico para recebimento de comunicações; VII - endereço completo para recebimento de comunicações; VIII -

documento que se verifica o cumprimento ou não do percentual reservado de 30% (trinta por cento) para cada gênero, e desde as eleições de 2016 começaram a ser detectados, no DRAP, registros de candidatas que foram denominadas popularmente como “candidatas laranjas” ou “candidatas fantasmas”, porque eram apenas figurantes, e não efetivamente candidatas aos cargos.

Na definição das professoras e pesquisadoras Malu Gatto, da University College London, e Kristin Wyllie, da James Madison University, que fizeram abrangente pesquisa para dimensionar esse tipo de candidatura no Brasil¹¹⁹, o candidato laranja seria um candidato de fachada que ingressa nas eleições mas não possui verdadeira intenção de concorrer, e sim para servir interesses diversos. Infelizmente a fraude contra a cota de gênero não é exclusiva do Brasil: nas eleições de 2018, o Tribunal Eleitoral mexicano cancelou 15 (quinze) candidaturas para vereadores, devido a homens que fingiram ser transgênero.

Com a finalidade de cumprir a norma que exige que não haja mais de 70% (setenta) por cento de candidatos do mesmo sexo, em eleições proporcionais, alguns partidos e coligações têm fraudado os registros de candidatura. A fraude consiste em registrar candidatas que em realidade não concorrerão ao cargo. Essa fraude pode ocorrer com a anuência da mulher – que tem conhecimento que o partido ou coligação precisam de sua candidatura para cumprir a lei e por isso cedem seus dados; ou até mesmo à revelia da própria candidata – o partido obtém seus dados de interposta pessoa ou alegando outro objetivo, e registra a mulher como se candidata fosse. Apesar da fraude ocorrer no momento do registro da candidatura, as evidências de sua ocorrência só aparecem durante a campanha e após as eleições, vez que muitas dessas candidatas não recebem nenhum ou pouquíssimos votos, não fazem propaganda e não têm gastos financeiros relacionados à campanha.

Assim, os partidos lançam essas candidatas para cumprirem a cota obrigatória mínima de 30% (trinta por cento) mas não investem em sua formação e

telefone fixo (Lei nº 9.504/1997, art. 96-A); IX - lista com o nome, número e cargo pleiteado pelos candidatos. Parágrafo único. Os formulários DRAP deverão ser impressos, assinados e mantidos pelos respectivos subscritores e poderão ser requeridos pela Justiça Eleitoral para conferência da sua veracidade.

119 Fonte: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47446723> Disponível em: https://docs.wixstatic.com/ugd/51cf20_131a1dded2f7429b86e0944a2dc700f7.pdf Acesso em 03.Mar.2019.

campanha, e após investigação do Ministério Público Eleitoral nesse sentido descobriu-se que muitas delas eram coagidas pelos partidos a se candidatarem, chegando até mesmo ao absurdo de que algumas desconheciam serem candidatas até o momento em que eram intimadas a fazer suas declarações à Justiça, pois o Ministério Público Eleitoral tem apurado essas irregularidades e ingressado com ações para coibir e punir essa prática. Como demonstrativo dessa situação, dados do Tribunal Superior Eleitoral¹²⁰ revelam que nas eleições municipais de 2016, 16.131 (dezesseis mil, cento e trinta um) candidatos terminaram a eleição municipal sem ter recebido nenhum voto. Destes, 14.417 (quatorze mil, quatrocentos e dezessete) eram mulheres, e apenas 1.714 (hum mil, setecentos e quatorze) eram homens, uma diferença significativa.

Entretanto, a lei que instituiu a ação afirmativa da cota de gênero eleitoral não previu uma punição para os casos em que essas candidaturas fossem fraudulentas. A única questão prevista é que se no DRAP não ficar constatado o percentual exigido pela lei, aqueles candidatos que estão ali relacionados não poderão ter suas candidaturas registradas. Ainda assim, abre-se oportunidade para que o partido ou coligação adequem seus documentos para que a norma seja cumprida e o DRAP, deferido. Mas, em sede de candidaturas fraudulentas, não há como isso ficar provado no momento do registro da candidatura e a fraude acaba sendo descoberta após as eleições. Para essa situação, a lei não prevê punição.

Dessa forma, o Tribunal Superior Eleitoral construiu uma solução jurisprudencial e, no Recurso Especial Eleitoral nº 1-49¹²¹, de 2015, entendeu que tal tipo de fraude pode ser julgada em ação de impugnação de mandato eletivo (AIME), e no Recurso Especial Eleitoral nº 243-42¹²², de 2016, ambos de relatoria do Ministro Henrique Neves da Silva, entendeu que essas situações equivalem a um tipo de abuso que pode ser apurado mediante a ação de investigação judicial eleitoral (AIJE). Sendo assim, apesar de não haver previsão legal, ficou decidido que candidaturas que visam fraudar a cota de gênero podem ser alvo de AIME e AIJE.

120 Fonte: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Novembro/mais-de-16-mil-candidatos-tiveram-votacao-zerada-nas-eleicoes-2016> Acesso em 03.Mar.2019.

121 Fonte: <https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/348591484/recurso-especial-eleitoral-respe-149-jose-de-freitas-pi/inteiro-teor-348591496> Acesso em: 24.Set.2019.

122 Fonte: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-informativo-tse-no-8-ano-xviii> Acesso em: 24.Set.2019.

Conforme será exposto a seguir, o Poder Judiciário tem um papel importantíssimo na efetivação da ação afirmativa para que haja mais mulheres na política, assim como na coibição e punição dessas atitudes fraudulentas que buscam burlar a lei e invalidar o objetivo real da norma.

importância da jurisprudência no direito eleitoral

O Direito Eleitoral é ramo do Direito Público Interno que regula o exercício do direito fundamental do sufrágio ativo e passivo e tudo aquilo que a ele se relaciona. Suas fontes formais principais são a Constituição, os tratados e convenções internacionais, o Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65), a Lei de Inelegibilidades (LC nº 64/90), Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95), Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97), resoluções do Tribunal Superior Eleitoral e os precedentes, a jurisprudência oriunda do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral.

Suas normas têm natureza cogente, pois tutelam bens e interesses indisponíveis, e por isso não podem ser alteradas por acordos entre as partes.

Foi na Constituição de 1934 que a Justiça Eleitoral foi tratada como órgão do Poder Judiciário com competência privativa para o processo eleitoral federal, estadual e municipal. Mas a Constituição do Estado Novo, de 1937, a extinguiu. Voltou a figurar na Constituição de 1946 e foi preservada na Constituição de 1967, apesar da ditadura que governava o país. No atual texto constitucional está mantida como órgão do Poder Judiciário, no artigo 118, que define que a Justiça Eleitoral é formada pelo Tribunal Superior Eleitoral, pelos Tribunais Regionais Eleitorais (com sede nas capitais dos Estados e do Distrito Federal), pelos Juízes Eleitorais e pelas Juntas Eleitorais. Tem natureza federal, é mantida pela União e os juízes e membros do Ministério Público que exercem funções eleitorais recebem gratificação pecuniária específica para tal. Os juízes que atuam na Justiça Eleitoral não têm dedicação exclusiva à essa matéria, sendo oriundos de diversos tribunais (estaduais e federais) e também da Ordem dos Advogados do Brasil, e seus membros têm investidura limitada a dois anos, que pode ser renovada, uma vez, pelo mesmo prazo.

A importância da jurisprudência não é algo exclusivo da seara eleitoral, reconhecida inclusive pelo Código de Processo Civil, em seus artigos 926¹²³ e 927, ao enunciar que a modificação de enunciado de súmula ou de jurisprudência requer fundamentação adequada e específica, assim como considerar os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia. Mas o peso que as

123 “Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.”

decisões do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal têm é ainda mais distinto, e prova disso é a decisão, no julgamento do RE nº 637.485/RJ, em sessão plenária¹²⁴, no sentido de determinar que “as decisões do Tribunal Superior Eleitoral que, no curso do pleito eleitoral ou logo após o seu encerramento, impliquem mudança de jurisprudência, não têm aplicabilidade imediata ao caso concreto e somente terão eficácia sobre outros casos no pleito eleitoral posterior”. E que o princípio da anterioridade ou anualidade, previsto no artigo 16 da Constituição Federal, também deve prevalecer em relação à alteração da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. Ou seja, entendeu-se aqui que decisões jurisprudenciais devem ser extensivamente interpretadas como lei. Devido a isso, foi editada pelo Tribunal Superior Eleitoral a Resolução nº 23.472/2016, que em seu artigo 5º, *caput*, determina que a modificação de sua jurisprudência e de suas instruções regulamentadoras de eleições “entrarão em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”, e em seu §1º, que a norma consequente desse entendimento poderá ser aplicada apenas “para as eleições que se realizarem após um ano, contado da data da deliberação final do Plenário”.

Este estudo analisa a política pública afirmativa de gênero na política, e um de seus aspectos são as demandas judiciais impetradas para que a legislação não seja descumprida. A judicialização de política pública foi definida por Luciana Temer e Natalia Pellicciari como:

(...) a transferência de poder das instâncias tradicionais, que são o Executivo e o Legislativo, para juízes e tribunais, de modo que questões relevantes do ponto de vista político, social ou moral estão sendo decididas pelo Judiciário. Tal fenômeno é visto desde o final da segunda guerra mundial, em muitas democracias, verificando-se um certo avanço da justiça constitucional sobre o avanço da política majoritária, que é aquela feita no âmbito do Legislativo e do Executivo.¹²⁵

Não se ignoram as críticas a respeito da judicialização dessas questões: seria positivo ou não esse protagonismo das decisões judiciais? Os críticos dizem,

124 Julgamento em 01.Ago.2012. Fonte:

<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=141127767&ext=.pdf> Acesso em 20.Jul.2019.

125 LULIA, Luciana de Toledo Temer; PELLICCIARI, Natalia Rosa. Uma reflexão sobre a judicialização das políticas públicas com base na questão das cotas sociais e raciais. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, ano 24, v. 97, p. 109-136. Set./Out. 2016. p. 3.

principalmente, que o Poder Judiciário não é um poder com legitimidade democrática, no sentido de não haver por parte do povo o poder de escolher seus representantes, e também a questão da capacidade institucional do órgão, que é estruturado para decisões individuais, e não teria como mensurar o impacto de mudanças e efetivação de políticas públicas. Fato é que a judicialização de tais questões fazem parte do jogo político brasileiro e acabam mostrando um lado da reação do Poder Judiciário à essa provocação causada por movimentos sociais ou grupos políticos para exigir garantias constitucionais e políticas públicas que não estejam sendo efetivadas.

No ponto aqui tratado, da participação das mulheres na política, não resta dúvida: foi positiva e até mais, determinante, a atuação do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral para efetivar a ação afirmativa nas eleições. Nesse sentido, a função social do Poder Judiciário como agente responsável na manutenção democrática é relevante, necessária e deveras benéfica. Aguarda-se, assim, que as decisões judiciais continuem agindo nesse sentido, para preservar os direitos políticos das mulheres e coibir retrocessos.

Uma das questões recorrentes relacionadas ao Poder Judiciário é a eficiência da Justiça. O conceito de eficiência varia de acordo com o viés utilizado: na área administrativa, econômica, como valor ou princípio. No Direito Constitucional o princípio da eficiência foi trazido pela Emenda Constitucional 19/1998 como um dos que norteiam a Administração Pública (artigo 37 da Constituição Federal) e pode ser definido como aquele que impõe aos órgãos públicos a obrigação de utilizar os instrumentos disponíveis em sua capacidade de aproveitamento máximo, para obter o melhor resultado possível para as metas estabelecidas.

Aplicado ao Poder Judiciário, a eficiência é um dos lemas do Conselho Nacional de Justiça, criado pela Emenda Constitucional 45/2004, ao lado da modernização e transparência do órgão.

A eficiência de uma decisão pode ser avaliada por sua celeridade e pela obtenção de uma resposta satisfatória, que ponha fim ao conflito. Um sistema jurídico eficiente é aquele que aplica corretamente a legislação vigente às demandas judicializadas, dando efetividade às leis e às garantias constitucionais. Por isso, pode-se afirmar que nas demandas relacionadas à participação das mulheres na

política o Tribunal Superior Eleitoral e o Supremo Tribunal Federal buscam a eficiência e têm atuado promovendo a justiça social, pois suas decisões nesta matéria têm sido céleres, efetivas e justas, ou seja, tudo o que se espera do Poder Judiciário. Ao se pensar em eficiência como uma meta a ser atingida, que combine tanto critérios quantitativos como qualitativos, tem sido eficiente o desempenho dos tribunais citados para garantir os direitos políticos das mulheres a participarem das eleições.

No organograma do Poder Judiciário eleitoral os Tribunais Regionais Eleitorais representam a segunda instância de julgamento, e suas decisões têm impactado de maneira positiva a defesa das cotas de gênero nas eleições.

Desde as eleições municipais de 2016 a Procuradoria Regional Eleitoral de São Paulo tem orientado todos os membros do Ministério Público Eleitoral a propor ação de investigação judicial eleitoral (também conhecida como AIJE) e ação de impugnação do mandato eletivo (conhecida como AIME) de toda a legenda (partido ou coalisão) em caso de suspeita de fraude na questão das cotas de gênero, pois a jurisprudência tem aceitado que seja feito dessa forma:

Recurso especial. Ação de impugnação de mandato eletivo. Corrupção. Fraude. Coeficiente de gênero. 1. Não houve violação ao art. 275 do Código Eleitoral, pois o Tribunal de origem se manifestou sobre matéria prévia ao mérito da causa, assentando o não cabimento da ação de impugnação de mandato eletivo com fundamento na alegação de fraude nos requerimentos de registro de candidatura. 2. O conceito da fraude, para fins de cabimento da ação de impugnação de mandato eletivo (art. 14, § 10, da Constituição Federal), é aberto e pode englobar todas as situações em que a normalidade das eleições e a legitimidade do mandato eletivo são afetadas por ações fraudulentas, inclusive nos casos de fraude à lei. A inadmissão da AIME, na espécie, acarretaria violação ao direito de ação e à inafastabilidade da jurisdição. Recurso especial provido. *Decisão*: O Tribunal, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial, determinando o retorno dos autos ao TRE do Piauí para, afastando o argumento de inviabilidade da via eleita, permitir que a ação de impugnação de mandato eletivo siga seu curso normal e legal, nos termos do voto do Relator. (TSE – REspe nº 149/PI – DJe 21-10-2015, p. 25-26).¹²⁶

Em mesmo sentido, mas se referindo à ação de investigação judicial eleitoral (AIJE):

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. FRAUDE. PERCENTUAIS DE GÊNERO. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE

126 Fonte: <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia> Acesso em 02.Ago.2019.

SUFRÁGIO. 1. Não houve ofensa ao art. 275 do Código Eleitoral, pois o Tribunal de origem entendeu incabível o exame da fraude em sede de ação de investigação judicial eleitoral e, portanto, não estava obrigado a avançar no exame do mérito da causa. 2. "É pacífico o entendimento jurisprudencial desta Corte no sentido de que o partido político não detém a condição de litisconsorte passivo necessário nos processos nos quais esteja em jogo a perda de diploma ou de mandato pela prática de ilícito eleitoral" (AgR-AI nº 1307-34, rel. Mm. Marcelo Ribeiro, DJEde 25.4.2011). 3. Para modificar a conclusão da Corte de origem e assentar a existência de oferta de benesse condicionada ao voto ou de ato abusivo com repercussão econômica, seria necessário o reexame do conjunto probatório dos autos, providência inviável em sede de recurso especial (Súmulas 7 do STJ e 279 do STF). 4. É possível verificar, por meio da ação de investigação judicial eleitoral, se o partido político efetivamente respeita a normalidade das eleições prevista no ordenamento jurídico - tanto no momento do registro como no curso das campanhas eleitorais, no que tange à efetiva observância da regra prevista no art. 10, § 30, da Lei das Eleições - ou se há o lançamento de candidaturas apenas para que se preencha, em fraude à lei, o número mínimo de vagas previsto para cada gênero, sem o efetivo desenvolvimento das candidaturas. 5. Ainda que os partidos políticos possuam autonomia para escolher seus candidatos e estabelecer quais candidaturas merecem maior apoio ou destaque na propaganda eleitoral, é necessário que sejam assegurados, nos termos da lei e dos critérios definidos pelos partidos políticos, os recursos financeiros e meios para que as candidaturas de cada gênero sejam efetivas e não traduzam mero estado de aparências. Recurso especial parcialmente provido. (TSE – REspe nº 24.342/PI – DJe, t. 196, 11-10-2016, p. 65-66.)¹²⁷

Interessante observação feita por José Jairo Gomes¹²⁸ a respeito de possível indagação à coisa julgada material nestas ações, vez que, reconhecida a fraude nos registros de candidatura, elas desconstituem a decisão que deferiu o DRAP (Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários), conclui que o processo de registro de candidatura e o deferimento do DRAP têm natureza administrativa, de jurisdição voluntária, e somente decisão judicial de mérito é tutelada pelo princípio da coisa julgada material, tornando-a "imutável e indiscutível"¹²⁹. Ele conclui que só haveria ofensa à coisa julgada material se o DRAP tiver sido deferido por decisão judicial em ação de impugnação de registro de candidatura (AIRC).

Como visto nas decisões a seguir, se essas ações são julgadas após as eleições, seus resultados podem ser alterados, vez que são cassados os registros daqueles que estavam no DRAP, com consequente perda do mandato legislativo.

Há julgados de Tribunais Regionais Eleitorais relacionados às mulheres na política que se sobressaem por seu pioneirismo, tal como uma decisão unânime, de

127 Fonte: <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia> Acesso em 02.Ago.2019.

128 GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 404-405.

129 Artigo 502 do Código de Processo Civil.

Agosto de 2017, proferida no Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo¹³⁰, onde foram cassados os registros dos 22 (vinte e dois) candidatos a vereador da cidade de Santa Rosa do Viterbo nas eleições municipais de 2016, incluídos 2 (dois) vereadores eleitos. Três candidatas não obtiveram nenhum voto, e admitiram não ter feito nenhum ato de campanha.

A decisão do Juiz eleitoral de primeira instância não reconheceu a fraude alegada, e inclusive citou em sua sentença que entende inconstitucional a previsão das cotas de gênero nas eleições proporcionais, pois em seu entender a norma fere o princípio da isonomia. Entretanto, este não é o entendimento do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral e sua decisão foi revertida em sede de recurso, com relatoria da juíza Claudia Fanucchi, que entendeu que o fato das candidatas não terem recebido nenhum voto não configura, por si só, prova do ato fraudulento, mas indício de irregularidade que autoriza instauração de investigação para averiguação dos fatos. Em sede de investigação, ficou por fim comprovada a fraude nas candidaturas. Expôs a juíza em sua decisão:

De outra parte, não há que se admitir a inscrição de candidaturas sem que tenham um objetivo real de participar da "vida política", ou mesmo que o simples cumprimento da norma no momento do registro preencheria a exigência legal e afastaria a ilicitude do ato, em que, pese o entendimento contrário proferido pelo ilustre sentenciante. Com efeito, o original propósito da lei ao dispor que cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo foi o incentivo a uma democracia com representação mais igualitária para cada gênero, visto que a participação feminina na política é um tanto quanto branda. Portanto, desarrazoado é considerar que uma simples obrigação formal, desprovida de qualquer conteúdo valorativo e real, é o bastante para se ver satisfeita aquela aspiração legal.¹³¹

Semelhante a essa ação, também houve decisão do Tribunal Regional do Piauí, em Setembro de 2017, onde foram cancelados os registros de candidatura de 29 (vinte e nove) candidatos e 6 (seis) vereadores eleitos tiveram seus diplomas e mandatos cassados, na cidade de Valença do Piauí, devido à fraude nos registros das candidaturas nas eleições municipais de 2016. Uma das candidatas era esposa de um candidato e fez propaganda, em suas redes sociais, para o marido. Outra era

130 Recurso Eleitoral nº 37.054/SP, julgamento em 01/08/2017. Disponível em: <http://www.tre-sp.jus.br/imprensa/noticias-tre-sp/2017/Agosto/tre-cassa-registros-de-candidatura-por-fraude-no-preenchimento-de-vagas-destinadas-a-mulheres> Acesso em : 20.Fev.2019.

131 Fonte: <http://www.tre-sp.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor> Acesso em: 02.Ago.2019.

mãe de um candidato, não registrou nenhum gasto de campanha e publicamente apoiou a candidatura de seu filho. Eis um trecho da decisão:

2. Candidaturas registradas com único propósito de preencher o regramento do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97. Manifesto desvio de finalidade, comprometendo a lisura, a normalidade e a legitimidade das eleições proporcionais, circunstâncias que se amoldam às condutas previstas no art. 22, incisos XIV e XVI, da Lei Complementar 64/90. 3. A existência de vício ou fraude na cota de gênero contamina toda a chapa, porquanto o vício está na origem, ou seja, o seu efeito é *ex tunc* e, assim, impede a disputa por todos os envolvidos. 4. Reconhecida a fraude, devem ser cassados os diplomas e registros dos candidatos eleitos, suplentes e não eleitos, respectivamente, declarando nulos os votos a eles atribuídos, com a imperiosa recontagem total dos votos e novo cálculo do quociente eleitoral. 5. Em não havendo prova da participação efetiva dos demais candidatos, e diante do caráter personalíssimo da inelegibilidade prevista no art. 22, XIV, LC 64/90, seu alcance restringe-se às candidatas fictícias, pois concorreram para efetivação da fraude às cotas de gênero, porquanto conscientemente disponibilizaram seus nomes para fins de registro de candidatura, sem a intenção de disputar o pleito eleitoral de 2016.¹³²

Decorrente desta ação houve Recurso Especial Eleitoral ao Tribunal Superior Eleitoral, e essa foi a primeira decisão do Tribunal em ações desse tipo, que visam cassar mandatos legislativos que se beneficiaram de comprovada fraude no preenchimento das cotas de gênero nos registros de candidaturas, no sentido de manter ou não a cassação desses mandatos. O *leading case* será abordado em tópico próprio.

Em Minas Gerais houve decisão de primeira instância, confirmada pelo Tribunal Regional Eleitoral, referente às eleições de 2016, da cidade de Conselheiro Pena, que cassou o diploma de dois vereadores eleitos, por fraude no preenchimento das candidaturas de mulheres da coligação. Interessante que das sete mulheres que foram candidatas, quatro não obtiveram nenhum voto. O relator da ação, juiz Antônio Augusto Mesquita Fonte Boa, não entendeu que houve fraude, mas o juiz federal João Batista Ribeiro divergiu de seu entendimento:

O relator entende que o mero uso estratégico do registro de uma candidata mulher, para cumprir a exigência legal do percentual de gênero, não é suficiente para a configuração da fraude. Discordo do e. Relator Para a configuração da fraude é necessária a vontade do agente em realizar um ato com aparência legal para a consecução, na verdade, de objetivo vedado pela legislação. Assim, a estratégia adotada também deve ser submetida a Lei. A utilização de candidaturas estratégicas, com a determinação, pelo e determinadas mulheres que queiram concorrer as eleições é válida, desde que, como dito, não haja burla a lei. A permissão da utilização de candidatas que só existem como tal para "fechar o número de mulheres necessárias

132 AIJE nº 19.392, julgamento em 12/09/2017. Disponível em:

<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pi-ementario-2017> p.28-29. Acesso em 20.Jul.2019.

para o partido" inviabiliza a participação feminina, pois ocupa eventuais vagas que outras mulheres, pelo sentimento de dever cívico ou vontade de, ao menos, concorrer, gostariam de utilizar. Apesar da validade da forma e legitimidade da escolha, ela foi realizada com um único objetivo: burlar a legislação eleitoral. Assim, o propósito de sua realização não é consistente com a forma na qual se reveste.¹³³

Por fim, o voto divergente foi maioria e a decisão final manteve a sentença do juiz de primeira instância e os vereadores tiveram seus mandatos cassados.

É do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul a decisão que cassou o diploma de dois vereadores eleitos em Rosário do Sul, por uso ilícito de verbas do Fundo Partidário¹³⁴. Nesse caso, uma candidata repassou parte dos recursos recebidos por ela, destinados à promoção de candidaturas femininas, a candidatos do sexo masculino. A decisão do Tribunal Regional Eleitoral concluiu que os políticos envolvidos tinham ciência de que os valores eram verbas do Fundo Partidário voltados à participação das mulheres na política e estavam sendo repassados de forma ilícita. A defesa da candidata alegou que os recursos financeiros não precisariam ser investidos apenas em campanhas de mulheres e que, pelo sistema proporcional, os votos obtidos por candidatos homens também a beneficiariam. Em seu voto, o relator da ação, o juiz Luciano André Losekann entendeu que:

No tocante às políticas públicas de incremento da participação feminina, cumpre à Justiça Eleitoral laborar no sentido de conferir maior efetividade possível aos regramentos que visam a sua implementação, sob o risco de torná-los letra morta. Assim, constatado nestes autos a utilização irregular de recursos do Fundo Partidário destinados ao financiamento de candidaturas femininas, não há como prestigiar outra interpretação que não seja aquela que favoreça sua efetividade.¹³⁵

Percebe-se, de forma geral, a importância dos tribunais regionais eleitorais do país na aplicação da lei de cotas de gênero nas eleições.

Leading cases

133 Recurso Eleitoral nº 1086-05.2016.6.13.0089. Relator Dr. Antônio Augusto Mesquita Fonte Boa. Diário de Justiça Eletrônico-TREMG nº 052. Acórdão de 19/02/2018. Publicação em 23/03/2018.

Fonte: [http://apps.tre-](http://apps.tre-mg.jus.br/aplicativos/php/divulga_plenario/index.php?acao=processo&nomenu=true&protocolo=8092612016&sessao=207&dia=05/02/2018)

[mg.jus.br/aplicativos/php/divulga_plenario/index.php?acao=processo&nomenu=true&protocolo=8092612016&sessao=207&dia=05/02/2018](http://apps.tre-mg.jus.br/aplicativos/php/divulga_plenario/index.php?acao=processo&nomenu=true&protocolo=8092612016&sessao=207&dia=05/02/2018) Acesso em: 20.Jul.2019.

134 Fonte:

<http://inter03.tse.jus.br/InteiroTeor/pesquisa/actionGetTREBinary.do?tribunal=RS&processoNumero=22028&processoClasse=RE&decisaoData=20170927&decisaoNumero=&protocolo=1742202016&noCache=0.20226108060368198> Acesso em: 24.Set.2019.

135 Recurso Eleitoral nº 220-28.2016.6.21.0039. Relator Dr. Luciano André Losekann. DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 175, Data 29/09/2017, Página 8.

Leading case é uma expressão criada no Direito anglo-americano, que significa uma decisão paradigmática a respeito de uma ação judicial complexa e inovadora, que acaba por definir novos parâmetros a respeito dos direitos ali discutidos.

Há *leading cases* do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral que devem ser destacados neste estudo devido à relevância destas decisões para a participação das mulheres na política institucional e suas candidaturas. Como colocado anteriormente, deve-se ressaltar que a atuação do Poder Judiciário em sua função social foi determinante para efetivar a legislação da cota de gênero nas eleições, e aguarda-se que assim permaneça sempre que for demandado, preservando os direitos políticos das mulheres e coibindo retrocessos.

Colocou-se as decisões em ordem cronológica: referente ao financiamento das campanhas eleitoras, de 2015; sobre os valores do fundo partidário, de 2018; a respeito dos valores do fundo especial de financiamento de campanha, também de 2018; acerca da fraude da lei de cotas nas candidaturas de mulheres, de 2019.

O financiamento de campanhas eleitorais foi questionado no Supremo Tribunal Federal através da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650¹³⁶, proposta em 2011 pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, em face de artigos das leis nº 9.504/97 e nº 9.096/95. Esses dispositivos legais permitiam que as campanhas políticas fossem financiadas por meio de doações de pessoas jurídicas e não impunham limites às doações de pessoas naturais e dos próprios candidatos a campanhas políticas e a partidos políticos. O julgamento ocorreu em Setembro de 2015, e a decisão foi por maioria, passando a disciplinar as campanhas das eleições de 2016.

A fundamentação do pedido baseou-se nas distorções criadas pelo poder econômico nas eleições, nos vínculos que se criam entre os doadores de campanha e os candidatos que conseguem se eleger. Alegou-se que tal modelo não respeitava

136 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650/DF, Relator Ministro Luiz Fux. Julgamento em 17/09/2015. DJE 24/02/2016 - ATA Nº 16/2016. DJE nº 34, divulgado em 23/02/2016. Fonte: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4136819> Acesso em: 24.Set.2019.

os princípios constitucionais da isonomia, o democrático, o republicano e o da proporcionalidade, em sua dimensão de vedação à proteção insuficiente.

Sobre a vedação às pessoas jurídicas em doar a campanhas eleitorais, o argumento foi que não há como justificar doações por parte de entes que não possuem interesse em participar do processo político-eleitoral, exceto se tiverem como objetivo estreitar relações com o poder público, que acabariam por favorecer seus financiadores em suas funções políticas e no uso da máquina administrativa.

A respeito dos limites às pessoas físicas, o pedido foi no sentido de não estender a desigualdade econômica existente na sociedade para a política, assim como a utilização de recursos próprios por parte dos candidatos. Alegou-se que o princípio da igualdade de chances, desdobramento do princípio democrático, estaria por isso sendo desrespeitado ao facilitar a candidatura daqueles que possuem mais recursos.

Quanto ao princípio da proporcionalidade, em sua dimensão de proibição de proteção insuficiente, alegam os autores que as normas não protegeriam de forma suficiente a igualdade, a democracia e o princípio republicano. E que a norma, ao estabelecer um critério de doação de pessoas físicas baseado apenas na renda, não tutela de forma suficiente os princípios da isonomia, democrático e republicano.

Devido à importância e interdisciplinariedade dos assuntos tratados na Ação Direta de Inconstitucionalidade, o Ministro relator Luiz Fux convocou Audiência Pública, realizada com trinta especialistas. Conforme o artigo 13, XVII do regimento interno do Supremo Tribunal Federal, a finalidade da audiência pública é:

ouvir o depoimento de pessoas com experiência e autoridade em determinada matéria, sempre que entender necessário o esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato, com repercussão geral e de interesse público relevante, debatidas no âmbito do Tribunal.

Conforme informações trazidas no acórdão, os gastos dos candidatos nas eleições de 2002 foi de R\$ 798 milhões (setecentos e noventa e oito milhões de reais) e em 2012, R\$ 4,5 bilhões (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), valores que por si já são bastante significativos, além do crescimento, em dez anos, de 471% (quatrocentos e setenta e um por cento).

Ressalta o Ministro relator que apesar da Constituição Federal não disciplinar concretamente as normas referentes ao financiamento de campanhas eleitorais, forneceu uma moldura para o legislador ordinário ao estabelecer questões e

princípios fundamentais para norteá-lo, tais como o princípio democrático, o pluralismo político e a isonomia política. Devido a isso, ele prossegue, a atuação do Supremo Tribunal Federal nesta ação não é substituir o legislador e reformular o modelo de financiamento de campanhas, o que configuraria uma violação ao princípio da separação de poderes mas sim “(...) definir se o legislador atuou dentro dessa moldura constitucional”¹³⁷.

O primeiro argumento colocado é a participação das pessoas jurídicas na democracia e nos pleitos eleitorais. Concluiu o Ministro Luiz Fux que a participação de tais entes não é inerente ao regime democrático, pois as modalidades de atuação cívica (o direito de votar, o direito de ser votado e a participação direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de propositura legislativa) são típicos das pessoas naturais, e não faz sentido esses direitos serem estendidos às pessoas jurídicas. Outra questão é que o artigo 24 da Lei das Eleições (nº 9.504/95) já impedia que alguns tipos de pessoa jurídica financiassem campanhas, tais como sindicatos, entidades beneficentes e religiosas e integrantes do terceiro setor, o que não respeitava a isonomia entre pessoas jurídicas. Além disso, os valores financiados pelas empresas criam distorções baseadas em poder econômico, aumento significativo dos custos das campanhas e constatou-se que poucos doadores faziam a maior parte dos financiamentos: nas eleições de 2010, 1% (um por cento) dos doadores foi responsável por 61% (sessenta e um por cento) de todos os valores doados.¹³⁸ Também foi citado que o interesse principal das empresas, em financiar campanhas eleitorais, em nada se relaciona com os objetivos democráticos ou com apoios ideológicos a um ou outro candidato, mas sim para que, após eleito, o candidato possa então atender aos interesses econômicos das empresas, que aliás é seu objetivo: negociar e lucrar. Trata-se de verdadeiro investimento, e não doação.

A respeito das doações por pessoas naturais e uso de recursos próprios do candidato, o Ministro relator votou pela constitucionalidade dos dispositivos

137 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650/DF, Relator Ministro Luiz Fux. Julgamento em 17/09/2015. DJE 24/02/2016 - ATA Nº 16/2016. DJE nº 34, divulgado em 23.02.2016. p. 20. Fonte: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4136819> Acesso em: 24.Set.2019.

138 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650/DF, Relator Ministro Luiz Fux. Julgamento em 17/09/2015. DJE 24/02/2016 - ATA Nº 16/2016. DJE nº 34, divulgado em 23.02.2016. p. 27. Fonte: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4136819> Acesso em: 24.Set.2019.

questionados, mantendo a regra que autoriza doações limitadas a até 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior ao pleito, e a que permite que os candidatos possam utilizar recursos próprios em suas campanhas com limite máximo estabelecido por seu partido. Para as eleições municipais de 2020, o limite para investimento de candidato em sua própria campanha ficou estabelecido em 10% (dez por cento) do teto para o cargo ao qual ele concorre¹³⁹.

A decisão foi por maioria, nos termos do voto do Ministro relator, e julgou procedente em parte o pedido formulado na ação direta de inconstitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que permitiam o financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas, e foram vencidos, em menor extensão, alguns Ministros que votaram pela interpretação conforme.

O financiamento público de campanhas eleitorais é uma tendência no mundo. Segundo levantamento do Instituto Internacional pela Democracia e Assistência Eleitoral (Idea), cento e dezoito países no mundo têm algum tipo de recurso público utilizado em campanhas e por partidos políticos. Na Europa Ocidental, por exemplo, apenas a Suíça não utiliza esse modelo¹⁴⁰. Além disso, avaliando-se os dados obtidos a respeito de candidatas e eleitas, exposto anteriormente, pode-se afirmar que tal medida beneficiou a participação das mulheres na política. Quando era permitido que pessoas jurídicas financiassem campanhas, os homens obtinham os maiores valores, até porque a maioria dos Presidentes e CEOs de empresas, no Brasil, são homens. De acordo com pesquisa “Panorama Mulher 2018”, realizada pela Talenses em parceria com o Insper, apenas 18% (dezoito por cento) das empresas têm mulheres na Presidência, e quanto maior a empresa, menor é a chance de haver uma mulher no cargo.¹⁴¹

Não se questiona o fato de que os que tenham mais chances de vencer recebam mais apoio, o que é natural na disputa política, e que os homens sejam os maiores destinatários dos valores arrecadados, pois representam mais de 80%

139 Lei nº 13.878/2019.

140 FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (Editores). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro : FGV Editora, 2015. p. 296-297. Disponível em: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/funding-political-parties-and-election-campaigns-handbook-PT.pdf> Acesso em: 25.Set.2019.

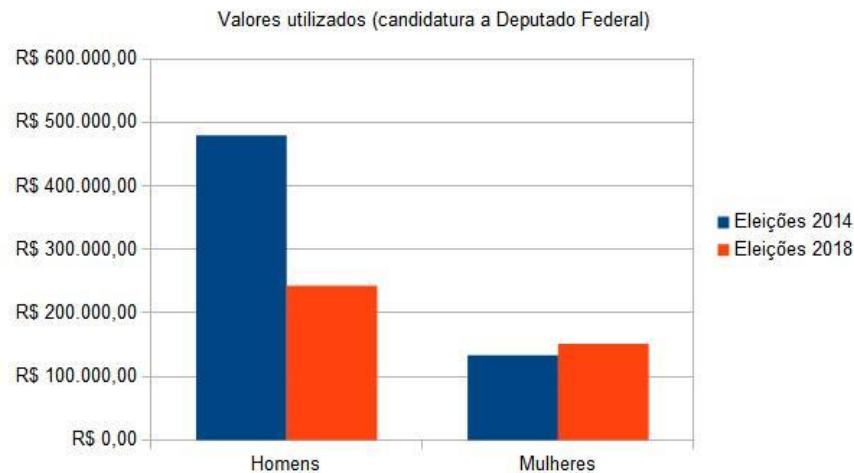
141 Fonte: <https://www.insper.edu.br/conhecimento/estrategia-e-gestao/mulheres-ocupam-apenas-15-dos-cargos-de-presidencia-e-sao-minorias-nas-posicoes-de-lideranca/> Acesso em: 25.Set.2019.

(oitenta por cento) dos cargos no parlamento. Isso é do jogo político. Entretanto, quando se comparam os valores das campanhas em relação ao pleito de 2018, onde as decisões de distribuição dos recursos beneficiaram as mulheres, a pesquisa “Democracia e Representação nas Eleições de 2018: campanhas eleitorais, financiamento e diversidade de gênero”, da Fundação Getúlio Vargas, utilizando os dados disponíveis pelo Tribunal Superior Eleitoral, coordenada por Luciana Ramos e Catarina Barbieri¹⁴², comprovou que as mulheres obtiveram um aumento significativo nos valores. Em 2014, em relação às candidaturas para Deputado federal, as mulheres receberam em média R\$133.400,00 (cento e trinta e três mil e quatrocentos reais), e em 2018, R\$151.600,00 (cento e cinquenta e um mil e seiscentos reais), um aumento de 13,64%. Em valores totais, em 2014 as mulheres receberam R\$ 182 milhões (cento e oitenta e dois milhões) e em 2018, mais de R\$ 270 milhões (duzentos e setenta milhões), um aumento de quase 50% (cinquenta por cento). Por sua vez, os homens candidatos a Deputado federal tiveram uma diminuição considerável: em 2014, receberam em média R\$ 479.400,00 (quatrocentos e setenta e nove mil e quatrocentos reais), e em 2018, R\$ 242.700,00 (duzentos e quarenta e dois mil e setecentos reais), o que representa quase 50% (cinquenta por cento) menos. Veja-se esses dados em gráfico:

Nas eleições de 2018 o modelo de financiamento de campanha eleitoral ficou da seguinte forma: as pessoas jurídicas não puderam participar; pessoas naturais puderam doar até 10% (dez por cento) de seus rendimentos brutos auferidos no ano anterior, com limitação de até dez salários mínimos; utilização de recursos próprios autorizada até o limite de gastos imposto para o cargo em disputa; a arrecadação dos recursos poderia ser feita através de financiamento coletivo via internet; os partidos e os candidatos poderiam comercializar bens e serviços ou promover eventos para arrecadar fundos para as campanhas; financiamento público através do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Também foram impostos limites para as campanhas, de acordo com o cargo em disputa: R\$ 70 milhões (setenta milhões de reais) para Presidente; de R\$ 2,8 milhões (dois milhões e oitocentos mil reais) a R\$ 21 milhões (vinte e um milhões de reais) para

142 Fonte:

[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/27646/RELAT%
c3%93RIO%20FINAL%202018-2019.pdf?sequence=5&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/27646/RELAT%c3%93RIO%20FINAL%202018-2019.pdf?sequence=5&isAllowed=y) Acesso em: 25.Set.2019.



Fonte: TSE. Elaboração própria.

Governador, conforme o número de eleitores do Estado; de R\$ 2,5 milhões (dois milhões e quinhentos mil reais) a R\$ 5,6 milhões (cinco milhões e seiscentos mil reais) para Senador, conforme número de eleitores do Estado; R\$ 2,5 (dois milhões e quinhentos mil reais) para Deputado Federal e R\$ 1 milhão (um milhão de reais) para Deputado Estadual.

Fundo partidário é o nome que se dá ao Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, regulado pelo artigo 38 da Lei nº 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos)¹⁴³.

Importante destacar que não são todos os partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral que têm direito a receber os valores do Fundo Partidário. Apenas os que conseguem cumprir os requisitos das cláusulas de desempenho, previstos no §3º do artigo 17 da Constituição Federal¹⁴⁴, têm acesso a esses valores. Além disso,

143 “Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por: I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário; IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.”

144 “§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos

os recursos do Fundo Partidário não são distribuídos entre os partidos da mesma forma. Isto é regulado pelo inciso I, do artigo 41-A, da Lei nº 9096/95, cuja alteração foi trazida pela Lei nº 13.165/2015. Ele determina que 5% (cinco por cento) são divididos em partes iguais para todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do Fundo Partidário, e o restante deve ser partilhado de forma proporcional aos partidos, de acordo com o tamanho de sua bancada na Câmara de Deputados. No ano de 2018, o valor total do Fundo Partidário foi de R\$ 888,7 milhões (oitocentos e oitenta e oito milhões e setecentos mil reais).

O valor do Fundo Partidário é utilizado para o custeio dos partidos políticos, que devem aplicar ao menos 20% (vinte por cento) dos recursos para a manutenção de suas fundações.

A Lei nº 13.165/2015 também estabeleceu um percentual mínimo e máximo de recursos financeiros do Fundo Partidário para aplicação em campanhas eleitorais de mulheres, determinando que nas três eleições seguidas à publicação da lei os partidos deveriam reservar no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas.

Entretanto, essa regra foi contestada pela Procuradoria Geral da República no Supremo Tribunal Federal, na ação direta de inconstitucionalidade 5617, julgada em Outubro de 2018. A alegação era de que o dispositivo era inconstitucional, pois a lei deveria garantir às mulheres, além do percentual de vagas nas candidaturas, recursos financeiros suficientes e em igualdade com os candidatos. Um dos itens questionados era a proposição de um teto de 15% (quinze por cento) para o financiamento de campanhas de mulheres, enquanto não há limite máximo para as campanhas masculinas, o que fere de maneira inequívoca o princípio da igualdade, pois a Constituição Federal proclama que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, e contraria o papel da lei de estimular as mulheres na política. Além disso, como a lei determina o mínimo de 30% (trinta por cento) para cada gênero nas chapas, é no mínimo incongruente esse percentual de 5 (cinco) a 15% (quinze por cento) para os valores de campanhas.

A decisão do Supremo Tribunal Federal foi por maioria, no sentido de que a distribuição de recursos do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais direcionadas às candidaturas de mulheres deve ser feita na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos, respeitado o patamar mínimo de 30% (trinta por cento) de candidatas mulheres previsto em lei, e não foi fixado percentual máximo. Também ficou assegurado que os valores destinados às contas específicas dos programas de promoção da participação das mulheres na política fossem transferidos para as contas individuais das candidatas, para financiar suas campanhas nas eleições de 2018.

Importante também a decisão unânime do Tribunal Superior Eleitoral¹⁴⁵ que confirmou a decisão citada anteriormente, do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, que por uso ilícito de recursos do Fundo Partidário destinado às mulheres na política determinou a cassação do mandato de dois vereadores de Rosário do Sul. Foi a primeira decisão do Tribunal Superior Eleitoral que julgou esse tipo de desvio, e foi por unanimidade. O Ministro Relator Luís Roberto Barroso afirmou que “(...) decisões tanto do Supremo Tribunal Federal (STF) quanto do TSE consolidaram a diretriz de que assegurar a competitividade das candidaturas femininas é indispensável para reduzir a desigualdade de gênero na política”. Além disso, declarou que “deve-se coibir e punir estratégias dissimuladas para neutralizar as medidas afirmativas implementadas”. Em seu voto, a Ministra Rosa Weber, atual presidente do Tribunal Superior Eleitoral, registrou que:

O ser humano sempre engendra estratégias para desviar em condutas que não merecem acolhida no Direito, em especial pela evocação do instituto da fraude, e que merecem ser coibidas pelo Poder Judiciário. E, se nós temos políticas afirmativas de gênero, todas essas manobras criadas pela imaginação humana, no sentido de, justamente, impedir que essas ações afirmativas surtam efeitos, devem ser coibidas.¹⁴⁶

Além da relevância da decisão, importa também o sentido didático e a ênfase na importância da atuação jurisprudencial para a proteção da cota de gênero eleitoral.

145 Fonte: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Agosto/tse-confirma-cassacao-de-diplomas-de-dois-vereadores-de-rosario-do-sul-rs> Acesso em: 16.Set.2019.

146 AI nº 33.986/RS, Ministro Relator Luís Roberto Barroso. Julgamento em: 15/08/2019. Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 20/09/2019. Fonte: [http://sedesc1-03.inter.apps.tse.jus.br:8080/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?tribunal=TSE&livre=rosário do sul](http://sedesc1-03.inter.apps.tse.jus.br:8080/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?tribunal=TSE&livre=rosário%20do%20sul) Acesso em: 09.Out.2019.

O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é um fundo instituído com recursos públicos da União, cujo objetivo é financiar as campanhas dos candidatos, nas eleições. Esse fundo foi criado em 2017¹⁴⁷, e sua previsão foi inserida no artigo 16-D da Lei nº 9.504/1997¹⁴⁸. Ele foi uma resposta do Congresso Nacional para a questão do financiamento, vez que as pessoas jurídicas estavam proibidas de fazerem a doação, e as pessoas físicas têm a limitação a 10% (dez por cento) de seus rendimentos brutos auferidos no ano anterior.

A primeira eleição em que houve utilização do Fundo Especial de Financiamento de Campanha foi a de 2018, e o valor total distribuído entre os partidos foi de R\$ 1.716.209.431,00 (um bilhão, setecentos e dezesseis milhões, duzentos e nove mil e quatrocentos e trinta e um reais).

O Tribunal Superior Eleitoral recebe esse valor e o repassa aos partidos, que devem seguir as diretrizes criadas pelo Tribunal na Resolução nº 23.568/2018 na sua gestão. Uma delas determina que o partido defina os critérios de distribuição do valor recebido, aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional. Esses critérios devem ser apresentados à Presidência do Tribunal Superior Eleitoral, que os analisará e então autorizará o repasse do valor a uma conta corrente aberta apenas para a administração dos valores do Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

Devido a esta liberdade concedida aos partidos para a fixação desses critérios, um grupo de parlamentares elaborou uma Consulta ao Tribunal Superior Eleitoral, que é um instrumento regulado pelo artigo 23, XII, do Código Eleitoral, cuja função é permitir que autoridades com jurisdição federal e órgão nacional de partido

147 Lei nº 13.488, de 06 de Outubro de 2017.

148 “Art. 16-D. Os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), para o primeiro turno das eleições, serão distribuídos entre os partidos políticos, obedecidos os seguintes critérios: I - 2% (dois por cento), divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; II - 35% (trinta e cinco por cento), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados; III - 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares; IV - 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares. § 1º (VETADO). § 2º Para que o candidato tenha acesso aos recursos do Fundo a que se refere este artigo, deverá fazer requerimento por escrito ao órgão partidário respectivo.”

político façam questionamentos hipotéticos ao Tribunal Superior Eleitoral. É um instrumento jurídico bastante peculiar, que só existe no âmbito da Justiça Eleitoral, pois só pode tratar de hipóteses, em matéria eleitoral, e não casos concretos.

A Consulta nº 0600252-18¹⁴⁹ fez quatro questionamentos ao Tribunal Superior Eleitoral: (i) a decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5617 – tratada anteriormente, sobre os valores do Fundo Partidário destinados às campanhas femininas – também deve ser aplicada nos critérios de distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, ou seja, devem ser destinados no mínimo 30% (trinta por cento) para as candidaturas femininas, conforme o artigo 10, §3º da Lei nº 9.504/1997? (ii) Se as candidaturas de mulheres superar os 30% (trinta por cento), os recursos financeiros do partido destinados às campanhas devem seguir essa proporção? (iii) A decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5617 também deve se aplicar à distribuição do tempo da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão (artigos 47 e seguintes da Lei nº 9.504/1997), ou seja, cada partido deve reservar no mínimo 30% (trinta por cento) de seu tempo para suas candidatas? E por fim, seguindo o raciocínio da segunda questão, se houvesse mais de 30% (trinta por cento) de candidatas, o tempo mínimo de rádio e televisão também seguem essa proporção?.

O Tribunal Superior Eleitoral decidiu, por unanimidade, que os partidos deveriam reservar no mínimo 30% (trinta por cento) dos valores do Fundo Especial de Financiamento de Campanha para suas candidatas financiarem suas campanhas, e que esse percentual mínimo também deve ser considerado para o tempo de propaganda eleitoral no rádio e televisão. Interessante a ressalva trazida pela Ministra Rosa Weber se tal decisão feriria a autonomia interna dos partidos políticos garantida constitucionalmente, mas que o conteúdo do questionamento, por tratar da “eficácia horizontal dos direitos fundamentais para a garantia da igualdade material entre as candidaturas femininas e masculinas” traz consequências diretas ao processo eleitoral, e que portanto não é matéria típica da administração interna partidária. Também deu-se destaque ao papel do Tribunal Superior Eleitoral na

149 Consulta nº 0600252-18/DF, Relatora Ministra Rosa Weber, Julgamento em 22/05/2018. Fonte: <http://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/materia-processual/consulta> Acesso em: 10.Out.2019.

efetivação da política afirmativa de cotas de gênero nas eleições, tanto por medidas administrativas como no exercício da jurisdição.

Com essa decisão, um dos critérios exigidos pela Resolução nº 23.568/2018 do Tribunal Superior Eleitoral, para a distribuição dos valores do Fundo Especial de Financiamento de Campanha pelos partidos foi a reserva mínima do percentual para as candidaturas femininas¹⁵⁰.

Note-se mais uma vez a importância da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que ao decidir sobre o Fundo Partidário, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5617, guiou a Consulta formulada e a resposta afirmativa dada pelo Tribunal Superior Eleitoral, para que as mulheres também conseguissem acesso aos valores do Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

4 Fraude nas candidaturas

Decorrente da decisão do Tribunal Regional do Piauí, que cassou seis vereadores eleitos, na cidade de Valença do Piauí, houve recurso, julgado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Em 14 de março de 2019 o julgamento foi iniciado, sendo relator da ação o Ministro Jorge Mussi, que entendeu que devem ser cassados os registros dos políticos e também o DRAP das duas coligações que incidiram na fraude. Entretanto, após seu voto o Ministro Edson Fachin pediu vista do processo e o julgamento ficou suspenso até Setembro de 2019, quando por maioria foi decidido que os mandatos dos seis vereadores devem ser cassados, e no total vinte e nove candidatos tiveram seus registros indeferidos.¹⁵¹ Nessa decisão histórica há alguns pontos que merecem destaque, entre eles: o Ministro Edson Fachin, que abriu o voto divergente do relator e foi seguido por outros dois Ministros, entendia que deveriam ser cassados apenas os candidatos que participaram da fraude ou dela se beneficiaram, o que no caso

150 Resolução nº 23.568/2018, Tribunal Superior Eleitoral: “Artigo 6º Os recursos do FEFC ficarão à disposição do partido político somente após a definição dos critérios para a sua distribuição, os quais devem ser aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido. § 1º Os critérios a serem fixados pela direção executiva nacional do partido devem prever a obrigação de aplicação mínima de 30% (trinta por cento) do total recebido do FEFC, destinado ao custeio da campanha eleitoral das candidatas do partido ou da coligação (STF: ADI nº 5.617/DF, julgada em 15 de março de 2018 e TSE: Consulta nº 0600252-18, julgada em 22 de maio de 2018).”

151 Fonte:

<http://inter03.tse.jus.br/sadpPush/ExibirDadosProcesso.do?nprot=28512018&comboTribunal=tse>
Acesso em: 02.Ago.2019.

atingiria apenas quatro candidatos (duas mulheres e dois homens, parentes delas). O relator e os demais Ministros que com ele concordaram, por sua vez, entenderam que todos os candidatos da coligação onde houve a fraude deveriam ter os diplomas e registros cassados, mas que a pena de inelegibilidade deveria atingir apenas aqueles que foram diretamente beneficiados pela fraude, as candidatas que foram registradas mas nem sequer fizeram campanha, e os dois candidatos que com elas têm vínculo de parentesco (mãe e esposa). Os demais, apesar de estarem na coligação onde houve a fraude, não foram penalizados com a inelegibilidade porque o relator entendeu que tal punição tem cunho personalíssimo e não pode se basear apenas em conjecturas.

Dessa forma, como entre os seis vereadores cassados havia duas mulheres, abre-se oportunidade para questionar: se a lei foi instituída para aumentar a participação feminina na política, faz sentido que mulheres sejam punidas e, conseqüentemente, tenham seus mandatos cassados, em decisões que visam tornar eficaz a norma que busca eleger mulheres e evitar que sejam cometidas fraudes para burlar a regra? Se as mulheres são as destinatárias da ação afirmativa, deveriam ser preservadas da cassação? Neste caso em concreto, vale detalhar que as duas mulheres cassadas não foram as candidatas “laranja” e que elas não eram integrantes do partido que cometeu a fraude, e sim da coligação da qual este fez parte.

Os defensores da cassação de toda a coligação, incluídas as mulheres eleitas, partem da ideia que essa punição é necessária para a eficácia da lei de cota de gênero eleitoral, e de outros pontos, tais como o fato de que se a ilegalidade fosse constatada ainda no momento de homologação do DRAP, todos os registros seriam indeferidos. Assim, se a fraude foi constatada durante a Ação de Investigação de Mandato Eleitoral ou Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIME ou AIJE), a consequência deve ser a mesma. No caso, a punição nestas ações é a cassação de registro, diploma ou mandato de todos os responsáveis e beneficiários do ilícito cometido. Mesmo aqueles que não foram responsáveis por cometer a fraude acabaram sendo beneficiados por ela, vez que os votos da coligação foram contabilizados para a sua eleição.

Os que defendem que as mulheres eleitas não devem ser cassadas acreditam que é uma punição injusta por diversos fatores, entre eles punir as mulheres que, apesar de tudo, conseguiram se eleger e não fraudaram a lei. Também argumentam que a sanção pelo descumprimento da ação afirmativa não poderia ser contrária à sua efetividade, vez que foram terceiros os fraudadores da regra, mas a cassação do mandato, medida extrema numa democracia, acaba punindo as mulheres que eram as protegidas por tal norma. Entendem que a ação afirmativa acaba sendo enfraquecida, e que seu objetivo principal, que é a efetividade do direito à igualdade, não seja alcançado. Alegam ainda que o fato das candidaturas fraudulentas serem oriundas de outro partido, do qual fazia parte a coligação das vereadoras cassadas, impedia qualquer tipo de atuação por parte destas, vez que a escolha das candidatas ocorre na convenção partidária, que é feita pelo próprio partido, que goza de autonomia partidária.

Questão também importante: cassados os seis vereadores, como devem ser ocupadas essas vagas? Novas eleições ou recontagem dos votos das coligações remanescentes? Também aqui há os que defendem a recontagem dos votos, excluída a coligação punida na fraude, e que as cadeiras sejam então ocupadas pelos eleitos; e os que entendem que deve haver novas eleições, pois trata-se de hipótese de vacância, conforme artigos 56, §2º da Constituição Federal e nos artigos 112, 113, 175 e 224 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965).

Ao analisar as cotas de gênero nas eleições brasileiras em seus diversos aspectos o objetivo foi entender o papel desta norma na concretização do princípio da igualdade entre homens e mulheres na política. Para isso, abordou-se diversos temas, tais como democracia, crise de representatividade, a atuação dos partidos políticos, a conquista de direitos políticos pelas mulheres no Brasil e a importância do Poder Judiciário neste cenário.

No sistema de democracia representativa é necessário que o parlamento reproduza a sociedade de seu país, e não se pode aceitar a sub-representação de um grupo tão expressivo numericamente e bastante diverso entre si, como são as mulheres. Sobre representatividade, não basta ser mulher, pois se ela continuar a reproduzir e perpetuar o padrão da sociedade em que vive, nada mudará. É preciso ser um agente de avanço nas conquistas sociais e políticas. Além disso, também é importante que a mulher seja vista como um sujeito político independente de sua condição de mãe ou de sua atuação familiar, não ficando limitada à representação de valores tradicionalmente femininos, e aquelas que são eleitas devem ocupar locais além daqueles que parecem reservados a elas, tais como comissões de direitos das crianças, saúde e educação. As parlamentares também devem presidir comissões de orçamento, infraestrutura e casas legislativas, pois seus interesses e capacidades são múltiplos.

É necessário destacar o papel do sistema eleitoral adotado pelo país, que impacta diretamente na quantidade de mulheres no parlamento. Em países que adotam o sistema de listas fechadas, diferente do sistema adotado pelo Brasil, de listas abertas, há mais mulheres eleitas para as casas legislativas, conforme demonstrado.

Um ponto central para que a política pública apresente resultados são os recursos financeiros investidos. Nesse sentido, nota-se pelos dados apresentados que a partir do momento que as mulheres tiveram assegurada por decisão judicial o acesso aos valores do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, mais mulheres conseguiram se eleger, afinal não se consegue viabilizar uma política pública sem dinheiro. Esse é um dos aspectos que demonstram a extrema importância da atuação do Ministério Público Eleitoral e do Poder Judiciário para a

observância da regra que estimula a participação das mulheres na política, e também na punição daqueles que insistem em fraudar e não obedecer o mandamento legal.

O Poder Judiciário, em sua função social, aplicando a lei e tutelando a concretização dos direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal de 1988, tem tido papel extremamente importante e eficiente na participação feminina na política, pois atua promovendo a justiça social e garantindo que as leis de cotas sejam cumpridas no âmbito eleitoral. Aguarda-se que continue agindo dessa forma, para que não haja retrocessos e nem se vislumbre possibilidades de privar as mulheres de seus direitos políticos.

Sobre os resultados alcançados com a lei das cotas de gênero nas eleições, os números de candidatas e eleitas demonstram que apesar de ter havido algum avanço, principalmente no que diz respeito às candidatas, é algo muito tímido, e que para superar a desigualdade histórica da representatividade das mulheres no parlamento brasileiro não basta essa política pública afirmativa. Ela é importante, mas não pode ser o único mecanismo. Pode-se destacar, entre vários outros instrumentos, a importância da educação política destinada às mulheres que têm interesse em participarem ativamente de partidos políticos e serem candidatas. Além disso, ressalta-se: os 30% (trinta por cento) determinados pela lei não podem se transformar em teto. Eles devem ser vistos como base, não como limite.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- AGUILÓ REGLA, Josep. Acordar, debater y negociar. **Doxa**, Cuadernos de Filosofía del Derecho. Alicante, v. n. 41, p. 229-247, 2018.
- ARAÚJO, Clara. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. n. 24, p. 193-215, Jun. 2005.
- ARAÚJO, Luiz Alberto David. **Direito Constitucional: Princípio da Isonomia e a Constatação da Discriminação Positiva**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 18ª ed. São Paulo: Verbatim, 2014.
- ARENDT, Hannah. **The origins of totalitarianism**. Cleveland: Meridian Books, 1958.
- ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.
- ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2006.
- BARBOSA, Fernanda Leal. As cotas eleitorais de gênero como um instrumento de ação afirmativa eleitoral. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVII, n. 122, Mar.2014.
- BASTOS JUNIOR, Luiz Magno Pintos. BUNN, Alini. Abertura e diálogo entre as cortes constitucionais: identificação dos padrões de utilização pelo STF do argumento de direito comparado. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 12, n. 3, p.85-114, Dez. 2017.
- BEAUVOIR, Simone de. **O segundo sexo**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2016.
- BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. **Feminismo e política: uma introdução**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.
- BOBBIO, Norberto. Tradução Marco Aurélio Nogueira. **O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo**, 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria da norma jurídica**. Bauru: EDIPRO, 2001.
- BOBBIO, Norberto. **Eguaglianza e libertà**. Turim: Einaudi, 2009.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.
- BUTLER, Judith. **Problemas de Gênero: Feminismo e subversão da identidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- CAMPOAMOR, Carmen Fernández-Miranda; CAMPOAMOR, Alfonso Fernández-Miranda. **Sistema electoral, Partidos políticos y Parlamento**. 2ª ed. Madrid: Editorial Colex, 2008.
- COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- COSTA, Eduardo José da Fonseca. As noções jurídico-processuais de eficácia, efetividade e eficiência. In **Revista de Processo**. Vol. 121. p. 275–301. Mar. 2005.
- DWORKIN, Ronald. Equality, Democracy, and Constitution: We the People in Court. **Alberta Law Review**, v. 28, n. 2, p. 324-346, 1990.
- DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

- ESTACHESKI, Dulceli de Lourdes Tonet; MEDEIROS, Talita Gonçalves de. A atualidade da obra de Mary Wollstonecraft. **Revista de Estudos Feministas**, Florianópolis, vol.25, nº 1, jan - abr. 2017.
- FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (Editores). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **Tratado de Derecho Electoral**. México: Editorial Porrúa, 2010.
- GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito Eleitoral**. 3ª ed., São Paulo: GEN-Atlas, 2018.
- GOMES, Joaquim Barbosa. **Ação Afirmativa & Princípio Constitucional da Igualdade**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 8ª ed., São Paulo: Atlas, 2012.
- GOMES, José Jairo. Direitos Políticos. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 100, Jan./Jun. 2010.
- GUIMARÃES, E. F. A construção histórico-sociológica dos direitos humanos. **Revista Organizações & Democracia**, Marília, v. 11, n.2, p. 77-95, Jul./Dez. 2010.
- HENRIQUES, Fernanda. Concepções filosóficas e representações do feminino: Subsídios para uma hermenêutica crítica da tradição filosófica. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 89, p. 11-28, 2010.
- HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.
- KANT, Immanuel. **À paz perpétua**. Porto Alegre: L&PM Editores, 2008.
- LARENS, Karl. **Metodologia da Ciência do Direito**. Tradução José Lamego. 3ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.
- LE MOS JORGE, André Guilherme. **A Efetividade dos Princípios Constitucionais do Contraditório e da Ampla Defesa no Inquérito Civil**. Dissertação (Dissertação em Direito Constitucional) – Pontifícia Universidade Católica. São Paulo, 2007.
- LULIA, Luciana de Toledo Temer; PELLICCIARI, Natalia Rosa. Uma reflexão sobre a judicialização das políticas públicas com base na questão das cotas sociais e raciais. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, ano 24, v. 97, p. 109-136. Set./Out. 2016.
- MARTÍ, José Luis. **La República Deliberativa**. Madrid: Marcial Pons, 2006.
- MASCHIO, Jane Justina. **Eficácia/Ineficácia do sistema eleitoral de cotas para as mulheres**. Resenha Eleitoral - Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. Florianópolis, v. 10. n.1, jan./jun. 2003.
- MATUOKA, Ingrid. **Nísia floresta: a primeira educadora feminista do Brasil**. 2017. Disponível em: <https://educacaointegral.org.br/reportagens/nisia-floresta/> Acesso em: 20 dez. 2018.
- MEYER-PFLUG. Samantha Ribeiro; SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. A igualdade entre homens e mulheres e as Forças Armadas. **A&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, ano 14, n. 57, p. 133-146, Jul/Set.2014.
- MUSTAFÁ, Maria Alexandra Monteiro. A vida e o engajamento das mulheres revolucionárias. In: AMARO, Sarita; DURAND, Véronique (Orgs.) **Veias feministas: Memória, desafios e perspectivas para a mulher do século 21**. Rio de Janeiro: Bonecker, p. 33-52, 2017.

- NORRIS, P; INGLEHART, R. Women Politicians: Transforming Westminster? *In*: NORRIS, P.; LOVENDUSKI, P. (Eds.). **Women in Politics**. Oxford: Oxford University, 1996.
- NORRIS, Pipa; KROOK, Mona Lena. Gender Equality in Elected Office: a six-step action plan. **Political Studies**. California, v. 62, p. 2-20, Jan. 2014.
- PHILLIPS, Anne. De uma política de ideias a uma política de presença? **Estudos Feministas**. Florianópolis, v. 9, n.1. p. 268-290, 2001.
- PLATÃO. **A República**. São Paulo: Edipro, 2012.
- PIOVESAN, Flávia (Coord.). Direitos Humanos: Desafios da Ordem Internacional Contemporânea. **Direitos Humanos**. Vol. I, Curitiba: Juruá, p. 15-37, 2006.
- PORTO, Walter Costa. **Dicionário do voto**. Brasília: UnB, 2000.
- PULIDO, Carlos Bernal. Los derechos fundamentales y la teoría de los principios. ¿Es la teoría de los principios la base para una teoría adecuada de los derechos fundamentales de la Constitución española?. **Doxa**. Cuadernos de Filosofía del Derecho. Alicante, v. 30, p 273-291, 2007.
- RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo judicial. Parâmetros Dogmáticos**. São Paulo: Saraiva, 2010.
- RAMOS, Luciana de Oliveira; BARBIERI, Catarina Helena Cortada. **Democracia e representação nas eleições de 2018 [recurso eletrônico]: campanhas eleitorais, financiamento e diversidade de gênero: relatório final (2018-2019)**. São Paulo: FGV Direito SP, 2019.
- REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 23ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996.
- SALGADO, Eneida Desiree; BERNARDELLI, Paula. Los partidos políticos y el colegio de líderes en las cámaras parlamentarias. **Ideología y Militancia Revista de Derecho Estasiológico**. México, v.n.2, p.73-90, Julio/Diciembre.2013.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 5ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.
- SCHUMAER, Schuma; CEVA, Antônia. **Mulheres no Poder: trajetórias na política a partir da luta das sufragistas do Brasil**. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2015.
- SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. Revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SILVA, Guilherme Amorim Campos da. **O uso de precedente estrangeiro pela Justiça Constitucional: uma teoria de unificação do direito constitucional material**. 2010. 391f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2010.
- SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- SQUELLA, Agustín. Democracia e igualdad en América Latina. **Doxa**. Cuadernos de Filosofía del Derecho. Alicante, v.n.4, p 367-379, 1987.
- TAVARES, André Ramos. **Paradigmas do Judicialismo Constitucional**. Saraiva, 2012.

USERA, Raúl Canosa. Problemas de la Interpretación Constitucional en la Democracia Contemporánea. In: VALADÉS, Diego; RIVAS, Rodrigo Gutiérrez (Coord.). **Justicia**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, p 3-29, 2001.

VELASCO, Luis de; GIMBERNAT, José Antonio. **La democracia plana: debilidades del modelo político español**. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 1999.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito GV**. São Paulo, vol.4, n.2, p.441-463, 2008.

WOLLSTONECRAFT, Mary. **Reivindicação dos direitos da mulher**. São Paulo: Boitempo, 2016.

Anexos

1. Tabela com o ranking de países de acordo com a representação das mulheres na política, da *Inter-Parliamentary Union*.

| WORLD CLASSIFICATION | | | | | | | | | |
|----------------------|-----------------------------|-----------------------|--------|-------|-------|-----------------------|--------|-------|-------|
| Rank | Country | Lower or single House | | | | Upper House or Senate | | | |
| | | Elections | Seats* | Women | % W | Elections | Seats* | Women | % W |
| 1 | Rwanda | 03.09.2018 | 80 | 49 | 61.3% | 26.09.2011 | 26 | 10 | 38.5% |
| 2 | Cuba | 11.03.2018 | 605 | 322 | 53.2% | --- | --- | --- | --- |
| 3 | Bolivia | 12.10.2014 | 130 | 69 | 53.1% | 12.10.2014 | 36 | 17 | 47.2% |
| 4 | Mexico | 01.07.2018 | 500 | 241 | 48.2% | 01.07.2018 | 128 | 63 | 49.2% |
| 5 | Sweden | 09.09.2018 | 349 | 165 | 47.3% | --- | --- | --- | --- |
| 6 | Grenada | 13.03.2018 | 15 | 7 | 46.7% | 27.04.2018 | 13 | 4 | 30.8% |
| 7 | Namibia | 29.11.2014 | 104 | 48 | 46.2% | 08.12.2015 | 42 | 10 | 23.8% |
| 8 | Costa Rica | 04.02.2018 | 57 | 26 | 45.6% | --- | --- | --- | --- |
| 9 | Nicaragua | 06.11.2016 | 92 | 41 | 44.6% | --- | --- | --- | --- |
| 10 | South Africa | 07.05.2014 | 393 | 168 | 42.7% | 21.05.2014 | 54 | 19 | 35.2% |
| 11 | Senegal | 30.07.2017 | 165 | 69 | 41.8% | --- | --- | --- | --- |
| 12 | Finland | 19.04.2015 | 200 | 83 | 41.5% | --- | --- | --- | --- |
| 13 | Spain | 26.06.2016 | 350 | 144 | 41.1% | 26.06.2016 | 266 | 98 | 36.8% |
| 14 | Norway | 11.09.2017 | 169 | 69 | 40.8% | --- | --- | --- | --- |
| 15 | New Zealand | 23.09.2017 | 120 | 48 | 40.0% | --- | --- | --- | --- |
| " | Timor-Leste | 12.05.2018 | 65 | 26 | 40.0% | --- | --- | --- | --- |
| 17 | France | 11.06.2017 | 577 | 229 | 39.7% | 24.09.2017 | 348 | 112 | 32.2% |
| 18 | Mozambique | 15.10.2014 | 250 | 99 | 39.6% | --- | --- | --- | --- |
| 19 | Argentina | 22.10.2017 | 255 | 99 | 38.8% | 22.10.2017 | 72 | 30 | 41.7% |
| " | Ethiopia | 24.05.2015 | 547 | 212 | 38.8% | 05.10.2015 | 153 | 49 | 32.0% |
| 21 | North Macedonia | 11.12.2016 | 120 | 46 | 38.3% | --- | --- | --- | --- |
| 22 | Iceland | 28.10.2017 | 63 | 24 | 38.1% | --- | --- | --- | --- |
| 23 | Belgium | 25.05.2014 | 150 | 57 | 38.0% | 03.07.2014 | 60 | 26 | 43.3% |
| " | Ecuador | 19.02.2017 | 137 | 52 | 38.0% | --- | --- | --- | --- |
| 25 | Serbia | 24.04.2016 | 247 | 93 | 37.7% | --- | --- | --- | --- |
| 26 | Denmark | 18.06.2015 | 179 | 67 | 37.4% | --- | --- | --- | --- |
| 27 | Austria | 15.10.2017 | 183 | 68 | 37.2% | N.A. | 61 | 22 | 36.1% |
| 28 | United Republic of Tanzania | 25.10.2015 | 393 | 145 | 36.9% | --- | --- | --- | --- |
| 29 | Burundi | 29.06.2015 | 121 | 44 | 36.4% | 24.07.2015 | 39 | 18 | 46.2% |
| 30 | Tunisia | 26.10.2014 | 217 | 78 | 35.9% | --- | --- | --- | --- |
| 31 | Italy | 04.03.2018 | 630 | 225 | 35.7% | 04.03.2018 | 320 | 110 | 34.4% |
| " | Portugal | 04.10.2015 | 230 | 82 | 35.7% | --- | --- | --- | --- |
| 33 | Uganda | 18.02.2016 | 459 | 160 | 34.9% | --- | --- | --- | --- |
| 34 | Belarus | 11.09.2016 | 110 | 38 | 34.5% | 30.08.2012 | 56 | 17 | 30.4% |

| WORLD CLASSIFICATION | | | | | | | | | |
|----------------------|----------------------------------|-----------------------|--------|-------|-------|-----------------------|--------|-------|-------|
| Rank | Country | Lower or single House | | | | Upper House or Senate | | | |
| | | Elections | Seats* | Women | % W | Elections | Seats* | Women | % W |
| 35 | Monaco | 14.02.2018 | 24 | 8 | 33.3% | --- | --- | --- | --- |
| 36 | Nepal | 26.11.2017 | 275 | 90 | 32.7% | 07.02.2018 | 59 | 22 | 37.3% |
| 37 | Switzerland | 18.10.2015 | 200 | 65 | 32.5% | 23.10.2011 | 46 | 7 | 15.2% |
| 38 | Andorra | 01.03.2015 | 28 | 9 | 32.1% | --- | --- | --- | --- |
| 39 | United Kingdom | 08.06.2017 | 650 | 208 | 32.0% | N.A. | 789 | 208 | 26.4% |
| 40 | Guyana | 11.05.2015 | 69 | 22 | 31.9% | --- | --- | --- | --- |
| " | Zimbabwe | 30.07.2018 | 270 | 86 | 31.9% | 30.07.2018 | 80 | 35 | 43.8% |
| 42 | Netherlands | 15.03.2017 | 150 | 47 | 31.3% | 26.05.2015 | 75 | 27 | 36.0% |
| 43 | Cameroon | 30.09.2013 | 180 | 56 | 31.1% | 25.03.2018 | 100 | 26 | 26.0% |
| 44 | El Salvador | 04.03.2018 | 84 | 26 | 31.0% | --- | --- | --- | --- |
| " | Latvia | 06.10.2018 | 100 | 31 | 31.0% | --- | --- | --- | --- |
| " | Trinidad and Tobago | 07.09.2015 | 42 | 13 | 31.0% | 23.09.2015 | 31 | 11 | 35.5% |
| 47 | Germany | 24.09.2017 | 709 | 219 | 30.9% | N.A. | 69 | 27 | 39.1% |
| 48 | Angola | 23.08.2017 | 220 | 66 | 30.0% | --- | --- | --- | --- |
| " | Australia | 02.07.2016 | 150 | 45 | 30.0% | 02.07.2016 | 76 | 30 | 39.5% |
| " | Peru | 10.04.2016 | 130 | 39 | 30.0% | --- | --- | --- | --- |
| 51 | Philippines | 09.05.2016 | 292 | 86 | 29.5% | 09.05.2016 | 24 | 6 | 25.0% |
| 52 | Suriname | 24.05.2015 | 51 | 15 | 29.4% | --- | --- | --- | --- |
| 53 | Albania | 25.06.2017 | 140 | 41 | 29.3% | --- | --- | --- | --- |
| 54 | Israel | 17.03.2015 | 120 | 35 | 29.2% | --- | --- | --- | --- |
| 55 | Poland | 25.10.2015 | 460 | 134 | 29.1% | 25.10.2015 | 100 | 14 | 14.0% |
| 56 | Estonia | 01.03.2015 | 101 | 29 | 28.7% | --- | --- | --- | --- |
| 57 | South Sudan | 04.08.2016 | 383 | 109 | 28.5% | 05.08.2011 | 50 | 6 | 12.0% |
| 58 | Sudan | 13.04.2015 | 481 | 133 | 27.7% | 01.06.2015 | 71 | 19 | 26.8% |
| 59 | Lao People's Democratic Republic | 20.03.2016 | 149 | 41 | 27.5% | --- | --- | --- | --- |
| 60 | Kazakhstan | 20.03.2016 | 107 | 29 | 27.1% | 28.06.2017 | 47 | 5 | 10.6% |
| 61 | Canada | 19.10.2015 | 334 | 90 | 26.9% | N.A. | 105 | 49 | 46.7% |
| 62 | Dominican Republic | 15.05.2016 | 190 | 51 | 26.8% | 15.05.2016 | 32 | 3 | 9.4% |
| 63 | Viet Nam | 22.05.2016 | 494 | 132 | 26.7% | --- | --- | --- | --- |
| 64 | Djibouti | 23.02.2018 | 65 | 17 | 26.2% | --- | --- | --- | --- |
| 65 | Algeria | 04.05.2017 | 462 | 119 | 25.8% | 29.12.2018 | 132 | 9 | 6.8% |
| " | Bulgaria | 26.03.2017 | 240 | 62 | 25.8% | --- | --- | --- | --- |
| 67 | Iraq | 12.05.2018 | 329 | 83 | 25.2% | --- | --- | --- | --- |
| 68 | Dominica | 08.12.2014 | 32 | 8 | 25.0% | --- | --- | --- | --- |
| " | Luxembourg | 14.10.2018 | 60 | 15 | 25.0% | --- | --- | --- | --- |
| " | San Marino | 20.11.2016 | 60 | 15 | 25.0% | --- | --- | --- | --- |

| WORLD CLASSIFICATION | | | | | | | | | |
|----------------------|------------------------------------|-----------------------|--------|-------|-------|-----------------------|--------|-------|-------|
| Rank | Country | Lower or single House | | | | Upper House or Senate | | | |
| | | Elections | Seats* | Women | % W | Elections | Seats* | Women | % W |
| " | Turkmenistan | 25.03.2018 | 124 | 31 | 25.0% | --- | --- | --- | --- |
| 72 | China | 05.03.2018 | 2975 | 742 | 24.9% | --- | --- | --- | --- |
| 73 | Slovenia | 03.06.2018 | 90 | 22 | 24.4% | 22.11.2017 | 40 | 4 | 10.0% |
| " | Somalia | 23.10.2016 | 275 | 67 | 24.4% | 23.10.2016 | 54 | 13 | 24.1% |
| 75 | Armenia | 02.04.2017 | 132 | 32 | 24.2% | --- | --- | --- | --- |
| 76 | Afghanistan | 20.10.2018 | 250 | 59 | 23.6% | 10.01.2015 | 68 | 16 | 23.5% |
| " | Cabo Verde | 20.03.2016 | 72 | 17 | 23.6% | --- | --- | --- | --- |
| " | United States of America | 06.11.2018 | 433 | 102 | 23.6% | 06.11.2018 | 100 | 25 | 25.0% |
| 78 | Montenegro | 16.10.2016 | 81 | 19 | 23.5% | --- | --- | --- | --- |
| 79 | Lesotho | 03.06.2017 | 120 | 28 | 23.3% | 11.07.2017 | 32 | 7 | 21.9% |
| 80 | Singapore | 11.09.2015 | 100 | 23 | 23.0% | --- | --- | --- | --- |
| 81 | Guinea | 28.09.2013 | 114 | 26 | 22.8% | --- | --- | --- | --- |
| " | Republic of Moldova | 30.11.2014 | 101 | 23 | 22.8% | --- | --- | --- | --- |
| 83 | Chile | 19.11.2017 | 155 | 35 | 22.6% | 19.11.2017 | 43 | 10 | 23.3% |
| 84 | Czech Republic | 20.10.2017 | 200 | 45 | 22.5% | 05.10.2018 | 81 | 13 | 16.0% |
| " | United Arab Emirates | 03.10.2015 | 40 | 9 | 22.5% | --- | --- | --- | --- |
| 86 | Ireland | 26.02.2016 | 158 | 35 | 22.2% | 25.04.2016 | 60 | 18 | 30.0% |
| " | Uruguay | 26.10.2014 | 99 | 22 | 22.2% | 26.10.2014 | 31 | 8 | 25.8% |
| " | Venezuela (Bolivarian Republic of) | 06.12.2015 | 167 | 37 | 22.2% | --- | --- | --- | --- |
| 89 | Eritrea | 01.02.1994 | 150 | 33 | 22.0% | --- | --- | --- | --- |
| 90 | Kenya | 08.07.2017 | 349 | 76 | 21.8% | 08.07.2017 | 68 | 21 | 30.9% |
| 91 | Bosnia and Herzegovina | 07.10.2018 | 42 | 9 | 21.4% | 29.01.2015 | 15 | 2 | 13.3% |
| 92 | Lithuania | 09.10.2016 | 141 | 30 | 21.3% | --- | --- | --- | --- |
| 93 | Seychelles | 08.09.2016 | 33 | 7 | 21.2% | --- | --- | --- | --- |
| 94 | Honduras | 26.11.2017 | 128 | 27 | 21.1% | --- | --- | --- | --- |
| 95 | Bangladesh | 30.12.2018 | 348 | 72 | 20.7% | --- | --- | --- | --- |
| " | Romania | 11.12.2016 | 329 | 68 | 20.7% | 11.12.2016 | 136 | 19 | 14.0% |
| 97 | Croatia | 11.09.2016 | 151 | 31 | 20.5% | --- | --- | --- | --- |
| " | Morocco | 07.10.2016 | 395 | 81 | 20.5% | 02.10.2015 | 120 | 14 | 11.7% |
| 99 | Mauritania | 01.09.2018 | 153 | 31 | 20.3% | --- | --- | --- | --- |
| 100 | Pakistan | 25.08.2018 | 341 | 69 | 20.2% | 03.03.2018 | 104 | 20 | 19.2% |
| 101 | Barbados | 24.05.2018 | 30 | 6 | 20.0% | 05.06.2018 | 21 | 8 | 38.1% |
| " | Cambodia | 29.07.2018 | 125 | 25 | 20.0% | 25.02.2018 | 62 | 11 | 17.7% |
| " | Equatorial | 12.11.2017 | 100 | 20 | 20.0% | 12.11.2017 | 72 | 11 | 15.3% |

| WORLD CLASSIFICATION | | | | | | | | | |
|----------------------|---------------------------------------|-----------------------|--------|-------|-------|-----------------------|--------|-------|-------|
| Rank | Country | Lower or single House | | | | Upper House or Senate | | | |
| | | Elections | Seats* | Women | % W | Elections | Seats* | Women | % W |
| | Guinea | | | | | | | | |
| " | Slovakia | 05.03.2016 | 150 | 30 | 20.0% | --- | --- | --- | --- |
| 105 | Saudi Arabia | 02.12.2016 | 151 | 30 | 19.9% | --- | --- | --- | --- |
| 106 | Fiji | 14.11.2018 | 51 | 10 | 19.6% | --- | --- | --- | --- |
| 107 | Kyrgyzstan | 04.10.2015 | 120 | 23 | 19.2% | --- | --- | --- | --- |
| " | Madagascar | 20.12.2013 | 151 | 29 | 19.2% | 29.12.2015 | 63 | 13 | 20.6% |
| 109 | Guatemala | 06.09.2015 | 158 | 30 | 19.0% | --- | --- | --- | --- |
| " | Tajikistan | 01.03.2015 | 63 | 12 | 19.0% | 27.03.2015 | 32 | 7 | 21.9% |
| 111 | Colombia | 11.03.2018 | 171 | 32 | 18.7% | 11.03.2018 | 105 | 22 | 21.0% |
| " | Greece | 20.09.2015 | 300 | 56 | 18.7% | --- | --- | --- | --- |
| 113 | Panama | 04.05.2014 | 71 | 13 | 18.3% | --- | --- | --- | --- |
| 114 | Indonesia | 09.04.2014 | 560 | 102 | 18.2% | --- | --- | --- | --- |
| 115 | Zambia | 11.08.2016 | 167 | 30 | 18.0% | --- | --- | --- | --- |
| 116 | Cyprus | 22.05.2016 | 56 | 10 | 17.9% | --- | --- | --- | --- |
| " | Gabon | 06.10.2018 | 134 | 24 | 17.9% | 13.12.2014 | 102 | 18 | 17.6% |
| 118 | Jamaica | 22.02.2016 | 63 | 11 | 17.5% | 10.03.2016 | 21 | 5 | 23.8% |
| 119 | Turkey | 24.06.2018 | 596 | 104 | 17.4% | --- | --- | --- | --- |
| 120 | Mongolia | 29.06.2016 | 76 | 13 | 17.1% | --- | --- | --- | --- |
| " | Republic of Korea | 13.04.2016 | 298 | 51 | 17.1% | --- | --- | --- | --- |
| 122 | Niger | 21.02.2016 | 171 | 29 | 17.0% | --- | --- | --- | --- |
| 123 | Azerbaijan | 01.11.2015 | 119 | 20 | 16.8% | --- | --- | --- | --- |
| 124 | Malawi | 20.05.2014 | 192 | 32 | 16.7% | --- | --- | --- | --- |
| " | Saint Lucia | 06.06.2016 | 18 | 3 | 16.7% | 05.01.2012 | 11 | 3 | 27.3% |
| 126 | Togo | 20.12.2018 | 91 | 15 | 16.5% | --- | --- | --- | --- |
| 127 | Democratic People's Republic of Korea | 09.03.2014 | 687 | 112 | 16.3% | --- | --- | --- | --- |
| 128 | Libya | 25.06.2014 | 188 | 30 | 16.0% | --- | --- | --- | --- |
| " | Uzbekistan | 21.12.2014 | 150 | 24 | 16.0% | 13.01.2015 | 100 | 17 | 17.0% |
| 130 | Russian Federation | 18.09.2016 | 450 | 71 | 15.8% | N.A. | 170 | 31 | 18.2% |
| 131 | Jordan | 20.09.2016 | 130 | 20 | 15.4% | 27.09.2016 | 65 | 10 | 15.4% |
| 132 | Bahrain | 01.12.2018 | 40 | 6 | 15.0% | 09.12.2018 | 40 | 9 | 22.5% |
| " | Brazil | 07.10.2018 | 513 | 77 | 15.0% | 07.10.2018 | 81 | 12 | 14.8% |
| " | Paraguay | 22.04.2018 | 80 | 12 | 15.0% | 22.04.2018 | 45 | 9 | 20.0% |
| 135 | Bhutan | 18.10.2018 | 47 | 7 | 14.9% | 20.04.2018 | 25 | 4 | 16.0% |
| " | Chad | 13.02.2011 | 168 | 25 | 14.9% | --- | --- | --- | --- |
| " | Egypt | 17.10.2015 | 596 | 89 | 14.9% | --- | --- | --- | --- |

| WORLD CLASSIFICATION | | | | | | | | | |
|----------------------|----------------------------------|-----------------------|--------|-------|-------|-----------------------|--------|-------|-------|
| Rank | Country | Lower or single House | | | | Upper House or Senate | | | |
| | | Elections | Seats* | Women | % W | Elections | Seats* | Women | % W |
| 138 | Georgia | 08.10.2016 | 149 | 22 | 14.8% | --- | --- | --- | --- |
| 139 | Sao Tome and Principe | 07.10.2018 | 55 | 8 | 14.5% | --- | --- | --- | --- |
| 140 | Malaysia | 09.05.2018 | 222 | 32 | 14.4% | N.A. | 67 | 13 | 19.4% |
| 141 | Guinea-Bissau | 13.04.2014 | 102 | 14 | 13.7% | --- | --- | --- | --- |
| 142 | Burkina Faso | 29.11.2015 | 127 | 17 | 13.4% | --- | --- | --- | --- |
| 143 | Saint Kitts and Nevis | 16.02.2015 | 15 | 2 | 13.3% | --- | --- | --- | --- |
| 144 | Syrian Arab Republic | 13.04.2016 | 250 | 33 | 13.2% | --- | --- | --- | --- |
| 145 | Ghana | 07.12.2016 | 275 | 36 | 13.1% | --- | --- | --- | --- |
| 146 | Saint Vincent and the Grenadines | 09.12.2015 | 23 | 3 | 13.0% | --- | --- | --- | --- |
| 147 | Bahamas | 24.05.2017 | 39 | 5 | 12.8% | 24.05.2017 | 16 | 7 | 43.8% |
| 148 | Hungary | 08.04.2018 | 199 | 25 | 12.6% | --- | --- | --- | --- |
| " | India | 07.04.2014 | 524 | 66 | 12.6% | 16.01.2018 | 244 | 28 | 11.5% |
| 150 | Palau | 01.11.2016 | 16 | 2 | 12.5% | 01.11.2016 | 13 | 2 | 15.4% |
| 151 | Liberia | 10.10.2017 | 73 | 9 | 12.3% | 20.12.2014 | 30 | 3 | 10.0% |
| " | Sierra Leone | 07.03.2018 | 146 | 18 | 12.3% | --- | --- | --- | --- |
| 153 | Liechtenstein | 05.02.2017 | 25 | 3 | 12.0% | --- | --- | --- | --- |
| 154 | Malta | 03.06.2017 | 67 | 8 | 11.9% | --- | --- | --- | --- |
| 155 | Mauritius | 10.12.2014 | 69 | 8 | 11.6% | --- | --- | --- | --- |
| " | Ukraine | 26.10.2014 | 423 | 49 | 11.6% | --- | --- | --- | --- |
| 157 | Congo | 16.07.2017 | 151 | 17 | 11.3% | 31.08.2017 | 69 | 13 | 18.8% |
| " | Myanmar | 08.11.2015 | 433 | 49 | 11.3% | 08.11.2015 | 224 | 27 | 12.1% |
| 159 | Antigua and Barbuda | 21.03.2018 | 18 | 2 | 11.1% | 26.03.2018 | 17 | 9 | 52.9% |
| 160 | Cote d'Ivoire | 18.12.2016 | 255 | 28 | 11.0% | 25.03.2018 | 66 | 8 | 12.1% |
| 161 | Nauru | 09.07.2016 | 19 | 2 | 10.5% | --- | --- | --- | --- |
| 162 | Democratic Republic of the Congo | 30.12.2018 | 485 | 50 | 10.3% | 19.01.2007 | 108 | 5 | 4.6% |
| " | Gambia | 06.04.2017 | 58 | 6 | 10.3% | --- | --- | --- | --- |
| 164 | Japan | 22.10.2017 | 463 | 47 | 10.2% | 10.07.2016 | 241 | 50 | 20.7% |
| 165 | Samoa | 04.03.2016 | 50 | 5 | 10.0% | --- | --- | --- | --- |
| 166 | Qatar | 01.07.2013 | 41 | 4 | 9.8% | --- | --- | --- | --- |
| 167 | Botswana | 24.10.2014 | 63 | 6 | 9.5% | --- | --- | --- | --- |
| 168 | Belize | 04.11.2015 | 32 | 3 | 9.4% | 13.11.2015 | 13 | 2 | 15.4% |
| 169 | Brunei Darussalam | 13.01.2017 | 33 | 3 | 9.1% | --- | --- | --- | --- |

| WORLD CLASSIFICATION | | | | | | | | | |
|----------------------|----------------------------------|-----------------------|--------|-------|------|-----------------------|--------|-------|-------|
| Rank | Country | Lower or single House | | | | Upper House or Senate | | | |
| | | Elections | Seats* | Women | % W | Elections | Seats* | Women | % W |
| " | Marshall Islands | 16.11.2015 | 33 | 3 | 9.1% | --- | --- | --- | --- |
| 171 | Mali | 24.11.2013 | 147 | 13 | 8.8% | --- | --- | --- | --- |
| 172 | Central African Republic | 14.02.2016 | 140 | 12 | 8.6% | --- | --- | --- | --- |
| 173 | Tonga | 16.11.2017 | 27 | 2 | 7.4% | --- | --- | --- | --- |
| 174 | Benin | 26.04.2015 | 83 | 6 | 7.2% | --- | --- | --- | --- |
| " | Eswatini | 21.09.2018 | 69 | 5 | 7.2% | 23.10.2018 | 30 | 7 | 23.3% |
| 176 | Tuvalu | 31.03.2015 | 15 | 1 | 6.7% | --- | --- | --- | --- |
| 177 | Kiribati | 30.12.2015 | 46 | 3 | 6.5% | --- | --- | --- | --- |
| 178 | Comoros | 25.01.2015 | 33 | 2 | 6.1% | --- | --- | --- | --- |
| 179 | Iran (Islamic Republic of) | 26.02.2016 | 289 | 17 | 5.9% | --- | --- | --- | --- |
| 180 | Nigeria | 28.03.2015 | 359 | 20 | 5.6% | 28.03.2015 | 109 | 7 | 6.4% |
| 181 | Thailand | 07.08.2014 | 240 | 13 | 5.4% | --- | --- | --- | --- |
| 182 | Sri Lanka | 17.08.2015 | 225 | 12 | 5.3% | --- | --- | --- | --- |
| 183 | Lebanon | 06.05.2018 | 128 | 6 | 4.7% | --- | --- | --- | --- |
| " | Maldives | 22.03.2014 | 85 | 4 | 4.7% | --- | --- | --- | --- |
| 185 | Kuwait | 26.11.2016 | 65 | 3 | 4.6% | --- | --- | --- | --- |
| 186 | Haiti | 09.08.2015 | 118 | 3 | 2.5% | 20.11.2016 | 28 | 1 | 3.6% |
| 187 | Solomon Islands | 19.11.2014 | 49 | 1 | 2.0% | --- | --- | --- | --- |
| 188 | Oman | 25.10.2015 | 85 | 1 | 1.2% | 07.11.2015 | 85 | 14 | 16.5% |
| 189 | Yemen | 27.04.2003 | 301 | 1 | 0.3% | 28.04.2001 | 111 | 3 | 2.7% |
| 190 | Micronesia (Federated States of) | 07.03.2017 | 14 | 0 | 0.0% | --- | --- | --- | --- |
| " | Papua New Guinea | 24.06.2017 | 106 | 0 | 0.0% | --- | --- | --- | --- |
| " | Vanuatu | 22.01.2016 | 52 | 0 | 0.0% | --- | --- | --- | --- |