A Justiça Eleitoral frente aos entraves à efetivação das candidaturas femininas nas disputas eleitorais

DANYLO FERREIRA DE HOLANDA

Sobre o autor:

Danylo Ferreira de Holanda. *Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza (2001) e pós-graduado em Direito Eleitoral pela Famart (2021) ; Analista Judiciário Tribunal Regional Eleitoral do Ceará desde 2005; Chefe do cartório eleitoral da 113ª ZE-CE.*

RESUMO

O presente artigo trata da efetiva implementação da política pública de cotas para mulheres nas eleições para cargos públicos, com a definição de gargalos presentes na estrutura social do Brasil e dos empecilhos a esta implantação plenamente efetiva da cota de candidaturas femininas prevista em lei, como os desafios sociais e a contextualização dos ditames legais para com a situação das mulheres na sociedade brasileira. O trabalho, produzido em alusão a indicações de normas legais, bibliográficas, artigos e sites de conteúdos relevantes ao assunto, objetiva, portanto, a análise da política partidária, das estruturas presentes dentro destas entidades que dificultam ou até represam a expressão política das mulheres, das barreiras dentro do sistema partidário para a implementação de uma plena participação feminina nos seus quadros e processos decisórios e dos principais desafios postos frente à atuação da Justiça Eleitoral como promovedora das cotas femininas no Brasil.

Palavras-chave: cotas eleitorais, candidaturas femininas, participação política, partidos políticos.

ABSTRACT

This article is about the effective implementation of public policy of quotas for women in elections for public office, defining the barriers in the social structure of Brazil and the obstacles to fully effective implementation of the quota for female candidates provided by law, such as social challenges and the contextualization of the legal principles with regard to the situation of women in Brazilian society. The article, based on legal norms and bibliographical references with contents relevant to the subject, focuses on the analysis of political parties, on the structures within these entities that hinder or even repress the political expression of women, on the barriers within the party system for the implementation of a full participation of women in its staff and decision making processes, and on the main challenges faced by the Electoral Justice as the promoter of the quotas for women in Brazil.

Keywords: electoral quotas, women's candidacies, political participation, political parties.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho não se trata de uma discussão sobre a importância da participação política das mulheres nem das causas que levam a essa sub-representação feminina nas instâncias de poder político da federação, mas dos desafios de instrumentalização, ou seja, de implementação desta política pública prevista por lei no âmbito da instituição que promove as eleições no Brasil, a Justiça Eleitoral.

A necessidade da sobrevinda de Cotas de Candidaturas Femininas, veio da observância de desigualdades inaceitáveis do ponto de vista do sistema legal e principiológico fundado pela Constituição Federal de 1988. A edição da Lei 12.034/2012 criou a política pública de cotas para candidaturas femininas nas Eleições Proporcionais. Esta política foi formulada objetivando combater a desigualdade de gênero na política, no sistema representativo e em uma perspectiva geral contribuir com a equidade, dentro do conceito de democracia plena e representando os interesses de todos os brasileiros.

A transformação social do Brasil ensejou em uma reivindicação de participação política maior e mais efetiva das mulheres no processo decisório. O desafio dos órgãos de controle da Justiça Eleitoral, são de caráter crucial, pois esta é um dos agentes fundamentais na garantia de execução do desejo legislativo e da sociedade representada por ele.

Dessa forma, apresenta-se esse instrumento que, a partir de uma metodologia bibliográfica, possui o objetivo de discutir a efetivação da política de cotas para mulheres no processo de disputa de cargos públicos eletivos.

2. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL E PRINCIPIOLÓGICA DAS COTAS FEMININAS DENTRO DO ORDENAMENTO JURÍDICO

A efetivação da finalidade definida em lei, tem o propósito de ser uma política afirmativa, ao espelho de outras experiências já exitosas como a cotas em Instituições Federais de Ensino Superior, dependendo de uma implementação efetiva para que seus efeitos almejados sejam sentidos pela parcela da sociedade a qual ela está destinada.

Os princípios fundamentais presentes na Constituição Federal de 1988 reafirmam o princípio da igualdade de direitos e da equidade. O preceito constitucional fundamental para a emergência da Lei 12.034/2012 é o da igualdade de gêneros presente no artigo 5º, estabelecendo com isso uma igualdade formal entre os gêneros. Essa igualdade formal é um passo para a igualdade material, que é a efetivação destes ditames legais, servindo de fator transformador social do papel da mulher na política. Simão e Rodovalho (2014) explicam:

> *A doutrina costuma apontar três fundamentos teóricos justificadores das ações afirmativas: as justiças compensatória e distributiva, que procuram corrigir distorções sociais causadas por causa da existência de um processo histórico de exclusão cujas consequências são verificáveis até hoje; a promoção do pluralismo, que qualificaria o ambiente social com a presença de diversos segmentos com formas de expressão própria, enriquecendo as experiências humanas; e, por fim, o argumento do fortalecimento da autoestima dos indivíduos pertencentes às minorias, quebrando estereótipos negativos mediante a existência de representantes de determinado grupo ocupando posição de destaque na sociedade (GOMES, 2001, p. 42; SARMENTO, 2006, p. 156).*

O alcance deste princípio está na obrigação do Estado em não omitir-se frente à desigualdade de oportunidades inerentes à sociedade brasileira, como é flagrante no caso da desigualdade de gênero, sendo a participação política uma das principais formas de combater este problema, já que a sub-representação leva a uma sub-participação e não observância às demandas femininas e sua participação ativa nos ditames de sua própria vida.

O Supremo Tribunal Federal em julgamento da ADPF 186 reconheceu a constitucionalidade do estabelecimento das Cotas Raciais, Lei 12.711/2012, conceituando os deveres do Estado na situação de grupos historicamente marginalizados das posições de poder dentro da sociedade. A legitimação da política pública das cotas raciais serviu de base e fundamentação jurídica para esta espécie de ação estatal. Nas palavras do Relator da ADPF em questão, o Ministro Ricardo Lewandowski:

> *À toda evidência, não se ateve ele [o constituinte de 1988], simplesmente, a proclamar o princípio da isonomia no plano formal, mas buscou emprestar a máxima concreção a esse importante postulado, de maneira a assegurar a igualdade material ou substancial a todos os brasileiros e estrangeiros que vivem no País, levando em consideração – é claro – a diferença que os distingue [...], além de atentar, de modo especial, para a desequiparação ocorrente no mundo dos fatos entre os distintos grupos sociais. Para possibilitar que a igualdade material entre as pessoas seja levada a efeito, o Estado pode lançar mão de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminado de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares. (BRASIL, 2012a, p. 4-5).*

A democracia como valor fundamental é expresso pelo sufrágio universal, o que denota a universalidade do direito de voto para todos os adultos plenamente capazes e gozando de seus direitos políticos, conforme o artigo 14 da Constituição. A capacidade de votar, porém, não representa a plena participação democrática de toda a população, com a capacidade de ser votado sendo, também, uma face primordial na efetivação deste parâmetro constitucional.

A diferenciação entre a capacidade plena de votar e ser votado é explicada por Almeida (2018):

> *Logo, alcançado o sufrágio universal (igualdade no que tange ao direito de votar), a avaliação do grau de democratização de uma sociedade deve focar em analisar a diversidade e as dificuldades materiais de acesso à outra face, qual seja, a de acesso aos postos da representação (igualdade de ser votado). O direito de ser votado, em igualdade de condições e oportunidades, é um direito humano e fundamental, daí por que um olhar atento e responsável tanto para o direito internacional, como para o direito constitucional e nacional, se faz imprescindível para compreendermos a importância de uma mudança de perspectiva no tocante ao estudo da igualdade no processo eleitoral para o aperfeiçoamento dos regimes democráticos.*

Ao identificar esta distorção dentro de uma sociedade historicamente marginalizada da participação da mulher na sua organização política é muito latente a situação da democracia ainda não plenamente desenvolvida, necessitando a intervenção do Estado para equilibrar essas relações ainda dissociadas da realidade demográfica e social, que é da cada vez maior participação feminina na sociedade em geral.

Portanto, a visão de que somente com a edição da Lei, o espaço das mulheres no sistema político representativo não estaria garantido pelas cotas mínimas exigidas, acaba por se efetivar em sua plenitude por primeiro, os procedimentos internos dos partidos que não abrem espaço para a participação delas nas decisões e represa sua influência dentro da estrutura partidária e segundo, a falta de mecanismos e estrutura por parte da Justiça Eleitoral para fiscalizar o cumprimento dos ditames legais e do espírito da norma.

A análise, assim, se prende nos aspectos da implementação da política pública de cotas de gênero nas candidaturas eleitorais, primando por um aspecto contextualizado dos desafios lançados por esta ação afirmativa para todo o sistema eleitoral, começando pelos partidos políticos, passando pelo papel fiscalizador da Justiça Eleitoral.

A instrumentalização da norma é um grande desafio no processo de vigência da Lei de Cotas Femininas, já que os vícios presentes no sistema partidário, que já são obstáculos imensos na efetivação de outras normas eleitorais, também dificultam a implementação dos ditames legais destinados a dirimir esta desigualdade na representação política da população brasileira.

Em relação às demandas reprimidas das mulheres pela falta de participação no sistema político devido a baixa representação, Carvalho e Yasuda (2017) explicam:

> *Independente do partido no qual estejam filiadas, devido a sua longa história em que eram atreladas exclusivamente ao âmbito doméstico, as mulheres têm uma outra maneira de ver o mundo e, consequentemente, outras prioridades, diferentes das dos homens. Dessa forma, com a ascensão feminina no poder legislativo, pode ocorrer um novo direcionamento das políticas públicas, voltando-as para um outro complexo de ideias que muitos homens não se atentam. Isso acontece porque a maioria das mulheres eleitas tem a tendência a dar maior atenção às medidas e mudanças nas áreas que envolvam os direitos das mulheres, violência doméstica, saúde, educação, principalmente de crianças, abortos clandestinos, entre outras temáticas que hoje só se tornaram recorrente, muito possivelmente devido à ação de representantes femininas.*

Dessa forma, as mulheres têm maior percepção no tocante a demandas advindas da esfera privada, que ao tornarem-as públicas implicam em mudanças radicais no sistema como um todo, trazendo maiores discussões para os direitos humanos e direitos civis de todas os cidadãos, direcionando o interesse público para o campo social (AVELAR, 200, p. 70).

Com a junção das três facetas dos aspectos principiológicos e constitucionais da redação da Lei de Cotas nas Candidaturas Femininas, temos que a igualdade de oportunidades, a pluralidade de ideias, a plena democracia representativa e satisfação de demandas das mulheres são as causas e objetivos desta ação legislativa e executiva do Estado Brasileiro.

3. DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA DE COTAS PARA MULHERES NAS ELEIÇÕES E O PAPEL DA JUSTIÇA ELEITORAL

A interseção entre o papel das cotas de gênero no sistema eleitoral e o dos partidos políticos, monopolistas no recrutamento de candidatos no nosso sistema representativo, é fundamental para a análise da efetividade e os desafios na implementação desta política pública. Os problemas giram em torno da falta de mecanismos e vontade dos partidos em mudar seu modo de agir para então resolver o problema da sub-representatividade feminina na política partidária e por consequência no sistema político como um todo.

A visão de participação efetiva das mulheres dentro do sistema partidário e a sua separação do núcleo decisório partidário ensejam em uma baixíssima influência feminina no rumo de suas próprias candidaturas, tanto na questão do registro junto à Justiça Eleitoral, quanto no financiamento de suas campanhas. Com a escolha de candidatas pelo partido há uma expectativa de que estas sejam financiadas de uma maneira satisfatória pelos meios legais que a agremiação dispõe, mas com uma perspectiva eleitoral reduzida pela falta de construção de lideranças político-partidárias relevantes no debate interno e a falta de vontade destas instituições em promover as candidaturas femininas acabam que estas são em muitos casos objeto de renúncia, além de um problema realmente grave de ocorrência de fraudes na lei, por meio de candidaturas laranja de mulheres.

A doutrina do Direito Eleitoral discute os pormenores da implementação das cotas femininas no processo eleitoral tem um amplo escopo enfrentando contradições e a antiga corrupção dentro das representações partidárias:

> *Apesar de a lei não fazer referência ao sexo que deve atender ao mínimo e ao máximo, sabe- se que a norma em questão é política afirmativa feita para possibilitar maior participação feminina nas eleições e aproximar a representação política da composição social, democratizando a própria democracia participativa. 25 Entende o TSE que não havendo o número mínimo de candidatos a preencher por sexo, não pode o partido ou coligação preencher com pessoas do outro sexo, e sendo, a partido ou coligação "impossível o registro de candidaturas femininas com o percentual mínimo de 30%, a única alternativa que o partido ou a coligação dispõe é a de reduzir o número de candidatos masculinos para adequar os respectivos percentuais, cuja providência, caso não atendida, ensejará o indeferimento do Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários (DRAP)".26 Diante dessa exigência, alguns partidos começaram a apresentar candidaturas laranjas, ou seja, a indicar nome de candidatos que não tinham plena consciência de sua candidatura. A constatação de fraudes dessa natureza levou a propositura de ações judiciais eleitorais para tentar combatê-las. (Machado, 2018, pág 169)*

Adicionando elementos na discussão, mais especificamente na atuação dos partidos na questão da representação feminina em seus quadros, Bolognesi (2012) argumenta que:

> *(...) o simultâneo incremento de cotas aliado ao crescimento na proporção de candidatos que podem ser inscritos por partidos e coligações acaba por diluir a participação feminina e manter o padrão de conduta dos candidatos homens. As cotas eleitorais no Brasil não exigem a obrigatoriedade do preenchimento das mesmas. O espaço para a participação feminina é garantido por lei, mas não há mecanismo que obrigue os partidos políticos a preencher todo esse espaço.*

A realidade partidária brasileira espelha uma enorme disparidade e contradição dentro de suas estruturas que podem atrapalhar ou até impossibilitar a efetivação da política pública. Porém, em dificuldade há oportunidades já que num sistema pulverizado existem meios potenciais de resolver a situação de paralisia e mudar o status das candidatas mulheres dentro das estruturas partidárias, na opinião de Araújo (2005):

> *A magnitude dos partidos e o grau de fragmentação partidária gerado pelas diferenças entre os diversos sistemas eleitorais são fatores que podem propiciar maior ou menor chance de eleição para as mulheres. Quanto menos pluripartidário é o sistema, mais ele caracteriza-se por partidos muito grandes e mais consolidados os quais não se encontrariam suficientemente abertos ao ingresso de novos atores. Ademais, o custo eleitoral da competição entre candidatos em seu interior tende a ser muito elevado. Por outro lado, partidos muito pequenos e regionalizados, que disputam para eleger um ou dois candidatos, tendem a dar prioridade eleitoral aos seus dirigentes, em geral homens.*

A discussão sobre o papel da Justiça Eleitoral é um importante componente da análise da situação em que se encontra o debate da representação feminina na política, já que com seu papel fiscalizador a sua contribuição na efetivação da lei é inestimável:

> *Entretanto, mesmo com a legislação eleitoral revelando o seu nítido propósito em diminuir a desigualdade entre os gêneros na esfera política, a Justiça Eleitoral nem sempre tem aplicado sanções aos partidos. Feitosa (2012) cita julgado do TRE do Estado de São Paulo, por exemplo, em que, mesmo não observado o percentual mínimo de candidaturas femininas, decidiu-se que os partidos e coligações não podem ser prejudicados, visto não ser possível obrigar mulheres a se candidatarem. Decisão semelhante se repetiu no TRE de Santa Catarina. Como bem adverte a autora, porém, esse tipo de interpretação compromete a efetividade da lei, posto que o corte percentual de candidaturas para cada sexo não só está ali muito bem definido, como inclusive respalda a imposição de sanção para os partidos que não a cumprirem e serve estimulo à própria observância da lei. (QUINTELA, DIAS. 2017).*

O modelo de organização do Estado Brasileiro concede à Justiça Eleitoral a tarefa de organizar e administrar as Eleições, com o Código Eleitoral, Lei 4.737/65, estabelecendo também a sua competência de julgar as ações de matéria eleitoral.

O fenômeno das fraudes às candidaturas femininas como forma de burlar a lei é deletéria no sentido em que viola a vontade legislativa da sociedade representada e desvia a finalidade do recurso público empregado na política pública, nas palavras de Almeida (2018):

> *Não é obrigatório que todas as pessoas que requeiram o registro, façam campanha, entrem em campo, peçam votos e lancem propostas, mas essas ações integram o campo das expectativas que se espera de qualquer candidato. As candidaturas legítimas, portanto, possuem esse desiderato. O problema, contudo, surge quando essas atividades típicas de campanha eleitoral, como acima nominadas, não se desenvolvem por conta, não da vontade do candidato e candidata, mas por um acordo ou simulação prévias, no âmbito da agremiação partidária, com a finalidade de fraudar a legislação eleitoral, que é o que acontece com algumas candidaturas de mulheres.*

Portanto, vê-se que as análises sobre o tema são extensas, abarcando vários prismas da questão, mas o debate de política pública que é levantado neste trabalho se prende muito mais aos aspectos de instrumentalização destas leis de cotas de candidaturas e sua efetividade, ou deve ser um trabalho conjunto entre a sociedade civil e os órgãos de fiscalização, como a Justiça Eleitoral.

O papel mais importante da Justiça Eleitoral no caso das Cotas de Candidaturas Femininas é fiscalizar o uso dos recursos empregados na eleição e fiel cumprimento da legislação eleitoral vigente, usando-se de instrumentos já detidos por ela mesma para coibir práticas ilícitas.

Com um eficiente trabalho de fiscalização e de combate a práticas em desacordo com o espírito e os objetivos da legislação, a Justiça Eleitoral pode contribuir para a efetivação do combate à desigualdade de gênero dentro de sua jurisdição, contribuindo, assim, para a melhoria da qualidade da democracia brasileira e do país como um todo.

4. CONCLUSÃO

Para instrumentalizar a legislação das cotas de candidaturas femininas é preciso o enfrentamento de diversos aspectos do sistema partidário que privilegia as lideranças masculinas, devido a fatores culturais da política brasi-

leira que sempre foi dominada por figuras masculinas. Fatores como o machismo, ainda muito presente, que induz à percepção de incapacidade da mulher para liderar, prejudica de forma decisiva a participação delas no processo de candidaturas, obstruindo a sua participação nos cargos eletivos em geral e dos representantes legislativos em particular.

Além destes desafios sociais e culturais, há a ocorrência do fenômeno da corrupção e do desvio de finalidade que deturpam completamente o espírito da Lei de Cotas de Candidaturas Femininas. As fraudes realizadas à revelia do ordenamento têm o condão de prejudicar imensamente os esforços de várias entidades de representação feminina, representando um ilícito que deve ser objeto de reprovação e reprimenda da Justiça Eleitoral.

Este órgão do poder judiciário tem o poder–dever de fiscalizar a realização dos ditames eleitorais e tem um papel essencial na repressão de ilícitos. Assim, é cristalino o papel fundamental da Justiça Eleitoral e sua grande contribuição para a mudança de uma situação histórica e inconstitucional que existe, a sub-representação da mulher na política brasileira.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Jéssica Teles de. **A proteção jurídica da participação política da mulher:** fundamentos teóricos, aspectos jurídicos e propostas normativas para o fortalecimento do modelo brasileiro. 2018. 217f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza-CE, 2018.

ÁLVARES, M. L. M. 2004. **Mulheres na competição eleitoral: seleção de candidaturas e padrão de carreira política no Brasil.** Rio de Janeiro. Tese. (Doutorado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

ARAUJO, Clara. **As cotas por sexo para a competição legislativa:** o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais. Dados, Rio de Janeiro , v. 44, n. 1, 2001 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011- 52582001000100006&lng=en&nrm=iso>. access on 05 Jan. 2021.

Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, p. 193-215. 2005 Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a13n24.pdf. Acesso em: 31.dez.2020.

BRASIL. Lei nº.: 9.504, de 30º de Setembro de 1997. **Lei das Eleições**. Diário Oficial da União, Brasília. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm.> . Acesso em: 03 janeiro. 2021.

Senado Federal; Câmara dos Deputados. **+ Mulheres na Política**. 2016.

Supremo Tribunal Federal. **Voto na arguição de descumprimento de preceito fundamental 186/DF**. Notícias STF, Brasília, 25 abr. 2012a. Disponível em disponível em: . Acesso em: 27 fev. 2021.

CALHEIROS, Iara Loureto; BRASIL, Silvio Fernando de Carvalho; IGNÁCIO, Rozane Pereira. **A Fraude de Cota de Gênero nas Eleições Brasileiras**. Boletim De Conjuntura (Boca), Boa Vista, v. 2, n. 6, p. 01-10, may 2020. ISSN 2675-1488. Disponível em: <https://revista.ufrr.br/boca/article/view/Calheirosetal/2937>. Acesso em: 05 jan. 2021.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. **Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade:** o direito como instrumento de transformação social: a experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

QUINTELA, Débora Françolin; DIAS, Joelson Costa. **Participação política das mulheres no Brasil:** das cotas de candidatura à efetiva paridade na representação. Revista de Estudos Eleitorais, Recife, n. 1, p. 193-210, 2017.

SARMENTO, Daniel. **Livres e iguais: estudos de Direito Constitucional.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SIMÃO, José Luiz De Almeida; RODOVALHO, Thiago. **O Estado na promoção da igualdade material:** A constitucionalidade das cotas raciais como critério para ingresso no Ensino Superior – ADPF 186/DF. Revista de Informação Legislativa, Brasília. Ano 51 Número 202 abr./jun. 2014.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. **O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos .** Núcleo De Estudos De Políticas Públicas-Universidade Estadual De Campinas, Campinas, SP, caderno 48, 2000. Disponível em: https://www.nepp.unicamp.br/biblioteca/periodicos/issue/view/143/CadPesqNepp48. Acesso em: 3 jan. 2021.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul.-dez. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf. Acesso em: 30 dez 2020.