

Cotas de sexo nas eleições: avanços e desafios à participação política das mulheres

Isadora Brandão

Há 80 anos as mulheres conquistaram o direito de votar e serem votadas, 100 anos após o reconhecimento deste direito aos homens. A proposta de Código Eleitoral elaborada pelo governo de Getúlio Vargas instituía o voto feminino com restrições, assegurando o direito às mulheres casadas, desde que autorizadas por seus maridos, e às solteiras e viúvas com renda própria. A campanha organizada pela Aliança Nacional de Mulheres e pela Federação Brasileira pelo Progresso Feminino derrubou as limitações ao direito das mulheres de votar e serem votadas¹, que foi garantido pelo Código Eleitoral de 1932 e exercido na eleição da Assembleia Nacional Constituinte de 1934. O direito foi reafirmado na nova Constituição, entretanto, a obrigatoriedade do voto feminino só foi prevista pela Constituição Federal de 1946.

Em 2010 foi eleita a primeira Presidenta da República, em disputa eleitoral marcada pela presença de outra mulher, que angariou 20% dos votos no primeiro turno. As mulheres constituem 52% do eleitorado brasileiro e participam ativa e organicamente de associações de bairro, organizações não governamentais, movimentos sociais, partidos políticos e sindicatos.

Não obstante, no Brasil, apenas 9% da Câmara dos Deputados é composta por representantes femininas, uma média bem inferior à mundial de 20,3%. No Senado, há 10 mulheres em um universo de 81 membros, o que equivale a 12,3%. Nas Câmaras Municipais, após as eleições de 2008, o número de vereadoras atingiu 12,5% e o de prefeitas 10%. Observa-se que o

¹ A Constituição de 1891 explicitava que não gozavam do direito ao voto os analfabetos, mendigos, índios, praças de pré e religiosos de ordens monásticas sujeitos a voto de obediência, entretanto, não vedava expressamente o voto feminino. Tal lacuna foi utilizada por mulheres, que tentaram se alistar como eleitoras. Em face das recusas reiteradas, foi fundado o Partido Republicano Feminino em 1910, que, em 1917, chegou a promover uma passeata com quase 100 mulheres no Rio de Janeiro. Em 1922, Bertha Lutz fundou a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino (FBPF), que elencava, entre seus objetivos, o reconhecimento dos direitos políticos às mulheres. (BUNICORE, Augusto. As mulheres e os direitos políticos no Brasil In Diva Volf Nazario. Voto feminino e feminismo. Imprensa oficial. pp 193-206).

reconhecimento formal dos direitos políticos das mulheres não implicou o seu efetivo ingresso nas instâncias de tomada de decisão política, onde continuam sub-representadas.

Obstáculos à participação política das mulheres

O déficit de mulheres nos cargos de poder e de representação política é fruto de um sistema patriarcal, caracterizado pelo monopólio do poder político, militar e econômico nas mãos dos homens, assegurado mediante o controle físico e ideológico exercido sobre o corpo e a vida das mulheres, nas esferas privada e pública. Há, portanto, um cenário de desvantagem econômica e de inferioridade simbólica das mulheres, que se materializa em condições díspares de acesso e participação nos processos políticos, abismo ainda maior em relação às negras e indígenas.

Mesmo nos partidos políticos, que deveriam consubstanciar canais privilegiados de acesso das mulheres à política institucional, há a reprodução dessas interdições. Na medida em que se ascende na hierarquia dessas organizações, afunila-se a presença feminina. São atribuídas às mulheres tarefas subvalorizadas, como as de secretariado e logística, ao passo em que são alijadas das instâncias de formulação política, deliberação e articulação. Ademais, o caráter verticalizado da estrutura partidária e sua baixa permeabilidade a mudanças conformam o quadro de dificuldades opostas às mulheres que buscam se firmar como dirigentes políticas nesses espaços.²

Cotas e problemas de efetividade

O tema da equidade de gênero na política ganhou espaço na agenda das organizações internacionais de direitos humanos, notadamente, a partir de 1995, quando realizada a 4ª Conferência Mundial sobre as Mulheres, em

² Relatório da CIDH informa que embora as mulheres tenham participação ativa nos partidos, raramente superam o percentual de 25% nos postos diretivos. El camino hacia una democracia substantiva: la participación política de las mujeres en las Américas. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. 2011.p. 65

Pequim. Nesse contexto, vários países da América Latina, reconhecendo o dever dos Estados de combater as práticas discriminatórias impeditivas do acesso das mulheres às instâncias de poder, aprovaram leis de cota por sexo.

As cotas por sexo são delineadas como ações afirmativas de caráter transitório, destinadas a corrigir a distorção histórica na representação das mulheres nos cargos políticos. Ademais, emergem como instrumento de concretização do pluralismo político, ao possibilitar a participação de um grupo social cujos interesses e demandas têm sido historicamente invisibilizados na elaboração de leis, formulação e execução de políticas públicas. Nessa medida, contribuem para ampliar a legitimidade dos governos, não apenas sob o aspecto quantitativo, mas também qualitativamente.

No Brasil, a lei federal nº 9.100 de 1995 estabeleceu a reserva de, no mínimo, 20% das vagas de cada partido ou coligação para candidaturas de mulheres. A experiência brasileira com as cotas iniciou-se nas eleições municipais de 1996. Logo após, em 1997, foi promulgada a lei nº 9.504, que estabeleceu a reservado mínimo de 30% e do máximo de 70% das candidaturas para cada sexo. Ao mesmo tempo, a lei autorizou os partidos a lançar um número de candidaturas equivalente a até 150% do total de cargos em disputa.

Ocorre que a palavra “reservar” possibilitou a interpretação que o cumprimento da cota mínima não era obrigatório. Ademais, passou-se a entender que a cota mínima de mulheres deveria ser calculada sobre o número de candidaturas, em abstrato, que cada partido poderia lançar. Como resultado, entre 1998 e 2000, as cotas não foram cumpridas pela maioria dos partidos.³

Estudos demonstram que a ineficácia da política de cotas está atrelada à natureza do sistema político e eleitoral. Clara Araujo⁴ destaca que os sistemas de representação majoritária tendem a ser menos favoráveis às mulheres que

³ ARAUJO, Clara. Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil. In. Revista de estudos feministas. 2001. pp 231-252.

⁴ ARAUJO, Clara. Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil. In. Revista de Estudos feministas. 2001. Pp. 231- 252.

os proporcionais, nos quais os partidos podem lançar uma lista de candidatos para um mesmo distrito. No bojo de um sistema proporcional, o grau de participação das mulheres também varia conforme o tamanho dos distritos - os maiores tendem a ser menos benéficos - e de acordo com a natureza da lista de candidaturas submetida à votação.

Constata-se que a lista fechada, formatada pelos partidos, ao condicionar o voto na lista partidária como um todo, é mais favorável às mulheres. Diferentemente, a lista aberta, adotada no Brasil, por constituir uma relação de candidatos sem preferência pré-estabelecida pelo partido, eis que esta será determinada pelo eleitor, que poderá votar em apenas um dos candidatos da lista, potencializa a competitividade intrapartidária e acaba por desfavorecer as mulheres, na medida eis que privilegia candidatos que fazem política há mais tempo e têm acesso facilitado a financiamento e apoio político.

Ademais, garantir a alternância entre homens e mulheres na lista fechada, evitaria a alocação das candidaturas femininas ao final, onde as possibilidades de eleição são reduzidas. Os partidos seriam compelidos a priorizar e investir nas candidaturas femininas, sob pena de não lograrem bons resultados eleitorais.

A reforma eleitoral e o novo precedente jurisprudencial: perspectivas de avanços

A atuação da Frente de Mulheres Parlamentares no debate sobre a reforma eleitoral ocorrido no ano de 2009 foi decisiva para assegurar avanços relacionados à participação das mulheres na política.

Em que pese a expectativa do movimento feminista fosse a realização de uma reforma estrutural do sistema político e eleitoral, balizada em mudanças como a reserva de vagas do Parlamento (e não das candidaturas), a lista fechada com alternância de sexo, o financiamento público e exclusivo de campanha e a fidelidade partidária, houve avanços. A lei 12.034/09 alterou a redação da lei 9.504/97 para enfatizar o caráter obrigatório da cota de 30% de

mulheres, mediante a substituição da expressão “deverá reservar” pela palavra “preencherá”. A modificação permitiu afastar interpretações jurídicas invocadas para tornar sem efeito a ação afirmativa. Ademais, foi instituída por lei a destinação de 5% do fundo partidário para a formação política das mulheres e de 10% do tempo da propaganda partidária gratuita à difusão da sua participação política, com previsão de punição do partido que violar a normativa.

Todavia, nas eleições de 2010, vimos apenas 22,7% de candidatas a deputadas estaduais, 22% a deputadas federais e 13% a senadoras, isto é, a cota de 30%, não foi cumprida pelos partidos políticos e coligações.⁵

A decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) proferida em agosto de 2010 representou uma guinada na implementação das cotas por sexo. O Tribunal decidiu que os partidos e coligações são obrigados a registrar o mínimo de 30% de mulheres do total de candidatos inscritos (não do número de candidatos que podem lançar) para a disputa eleitoral aos cargos de deputado estadual e federal, o que vale para a eleição de vereadores. Ademais, consignou-se que os partidos que não cumprirem o percentual mínimo previsto em lei terão os registros indeferidos.

O precedente ensejou a adoção de importantes iniciativas, cumprindo destacar as movimentações realizadas em São Paulo. Em março de 2012, a Procuradoria Regional de São Paulo, a Associação Juízes para a Democracia e representantes do movimento feminista⁶ convocaram audiência pública para debater formas de assegurar a observância da cota por sexo nas eleições municipais. Foram aprovadas moções com o intuito de orientar a atuação dos promotores eleitorais e deliberou-se pela provocação do Tribunal Regional Eleitoral a fim de que este orientasse os Juízes eleitorais a fiscalizar a aplicação das cotas, oferecendo aos que descumprissem o preceito a

⁵ Vide: <http://tse.jus.br>

⁶ Participaram da mobilização para a audiência, como representantes dos movimentos de mulheres e feminista, a Secretaria de Mulheres do PSOL e do PT, a Secretaria de Mulheres da CUT, o Núcleo da Mulher da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, o Instituto Patrícia Galvão, o Fórum da Esquerda e o Coletivo Feminista Dandara, ambos da Faculdade de Direito da USP, a Marcha Mundial de Mulheres, a União de Mulheres de São Paulo, entre outros.

possibilidade de regularização, no prazo de 72 horas após o processamento dos pedidos de registro de candidatura, nos termos da decisão do TSE.⁷

Até agosto de 2012, a PRE-SP identificou apenas 5 registros de candidaturas que não respeitaram a cota mínima por sexo, de um total de 645 municípios.⁸

O Plenário do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, em setembro de 2012, condenou partido que não destinou a cota mínima de 10% do tempo da propaganda partidária transmitida no primeiro semestre do ano à promoção da participação da mulher na política. O acórdão estabeleceu, como sanção, o desconto de cinco vezes o tempo não utilizado para difundir a participação política feminina do tempo da propaganda a ser veiculada no rádio no primeiro semestre de 2013.⁹ A medida tende a contribuir para a promoção de candidatas mulheres, ampliando as suas condições de elegibilidade.

A participação feminina nas eleições deste ano atingiu o percentual inédito de 31,9% nas candidaturas para o cargo de vereador¹⁰. Pela primeira vez, a cota mínima foi cumprida. De acordo com a revista Veja, o número de postulantes mulheres aumentou 76,5% em relação ao pleito de 2008. O censo eleitoral também evidenciou que o número de donas de casa que concorreram nestas eleições dobrou, ultrapassando o contingente de empresários, professores e aposentados. O resultado é positivo, mas o perfil traçado permite deduzir que boa parte das candidatas não possui base eleitoral e não entrará, verdadeiramente, em campanha, tendo sido utilizada pelos partidos apenas para cumprir a cota mínima.¹¹

⁷ Moções disponibilizadas no sítio eletrônico: <http://www.presp.mpf.gov.br>.

⁸ Notícia publicada em 29/08/2012 no sítio da PRE-SP. À época, havia alguns registros pendentes de julgamento. Inteiro teor do informativo disponibilizado através do site: <http://www.presp.mpf.gov.br>

⁹ Acórdão envolvendo o PT, proferido em sessão do dia 10/09/2012, em sede da Representação nº 446-54.2012.6.26.0000, Relator Mario Devienne. Cabe recurso da decisão. Ações fundadas no descumprimento da mesma norma foram ajuizadas contra o PTB, o PSDB, o PMDB, o PR, o PV e o PDT.

¹⁰ Dados disponíveis no endereço: <http://www.tse.jus.br/>

¹¹ Notícia disponível no endereço: <http://veja.abril.com.br>

Embora as eleições majoritárias não sejam abarcadas pela política de cotas, houve avanços no acesso das mulheres aos cargos executivos. Neste ano, após o primeiro turno, as mulheres conquistaram 663 prefeituras, o que representa 12,03% dos prefeitos eleitos. Em 2008, ao fim da primeira etapa da eleição, haviam sido eleitas 504 prefeitas, ou seja, 9,12% do total.¹²

De acordo com Pesquisa do Ibope- Instituto Patrícia Galvão, 9 em cada 10 pessoas estão dispostas a votar em mulheres para qualquer cargo. Além disso, 73% dos entrevistados disseram que a população brasileira ganha com a eleição de um número maior de mulheres. A pesquisa concluiu que “as pessoas percebem uma melhoria na qualidade do próprio espaço da política. Ou seja, deduz-se que para as respondentes não haverá democracia de fato se as mulheres não estiverem nesses espaços, o que mostra uma concepção sobre participação política das mulheres muito mais avançada do que aquelas presas a estereótipos de gênero”.¹³ Dessa forma, há um quadro de maior receptividade do eleitorado em relação a candidaturas de mulheres.

O acesso das mulheres às instâncias de decisão política é indissociável do processo coletivo de empoderamento das mulheres, obra da luta feminista, que coloca em pauta o acesso e o exercício do poder político como condição para a construção da autonomia das mulheres, ao mesmo tempo em que ataca a forma centralizada e autoritária pela qual o poder historicamente tem sido exercido. As cotas são importante ferramenta para promover a participação das mulheres nos espaços de poder, desde que a sua previsão em lei seja combinada com reformas do sistema político e eleitoral e que os profissionais da área jurídica comprometam-se com a efetivação dos direitos humanos das mulheres.

¹² Vide: <http://tse.jus.br>

¹³ Pesquisa de 2009, disponível no endereço: <http://www.agenciapatriciagalvao.org.br>