## PARECER TÉCNICO-JURÍDICO

## Projeto de Lei Projeto de Lei nº 1.256/2019

## A VISIBILIDADE FEMININA, associação sem fins lucrativos que tem por finalidade fomentar o protagonismo das mulheres nos espaços de poder público e privado, inscrita no CNPJ sob o número 28.188.866.0001-97, vem publicamente se manifestar CONTRÁRIA ao Projeto de Lei nº 1.256/2019 de relatoria do Senador Ângelo Coronel (PSD/BA), lido na sessão plenária do Senado Federal de 27/02/2019, o qual visa revogar o §3º do art. 10 da Lei nº 9.504/97, extinguindo a cota de gênero de 30% das vagas para candidaturas de cada sexo.

O referido projeto de lei propõe, expressamente:

Art. 1º Revoga-se o § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A justificativa apresentada à proposta de alteração normativa nos causa espécie, pois, conquanto reconheça a baixa representação feminina na política no Brasil e a importância de aumentá-la, discorre sobre a dificuldade de o partido se posicionar nesse contexto de forma mais efetiva. Consta ainda nas justificativas apresentadas referências ao problema das cognominadas “candidaturas laranjas”, e busca afirmar que o fim das cotas encerra o problema de tais candidaturas.

Curiosamente, essa preocupação ganha espaço no momento em que ao menos duas importantes ações vêm sendo implementadas com impacto positivo para a efetivação da política de cotas e consequente aumento da participação da mulher na política, quais sejam:

1. O julgamento da ADI 5617 pelo Supremo Tribunal Federal em que se reconheceu a inconstitucionalidade do art. 9º da lei 13.165/2015 e declarou a necessidade de os partidos direcionarem o percentual mínimo de 30% das verbas do Fundo Partidário destinadas à campanha[[1]](#footnote-2) – o que se estendeu posteriormente ao novo Fundo de Financiamento (FEFC) e ao tempo da propaganda gratuita veiculada em rádio e televisão[[2]](#footnote-3) – com impacto positivo no aumento de mulheres eleitas;
2. O ajuizamento de diversas ações cíveis eleitorais (AIME e AIJE) tendo como fundamento a existência de candidaturas laranjas, em vista da identificação de fraude à cota de gênero prevista no §3º do art. 10 da Lei 9504, de 1997.

Desse modo, e com o fim de participar de tão importante debate fornecendo dados e informações que nos parecem essenciais sobre o tema, trazemos ao conhecimento de Vossa Excelência parecer sobre a proposta apresentada.

Primeiramente, falaremos sobre a importância de abordar a participação da mulher na política no contexto em que estamos inseridas, e sobre a adoção de políticas públicas que possam atuar com essa finalidade. Serão apresentados dados nacionais e internacionais, para fins de comparação, e serão considerados documentos internacionais, inclusive e sobretudo aqueles dos quais o Brasil seja signatário. Buscamos, por fim, analisar, ponto a ponto, as justificativas apresentadas para demostrar a inviabilidade do projeto de lei apresentado.

1. **Sobre a importância da participação da mulher na política**

A igualdade na participação política por homens e mulheres é uma premissa democrática: é necessário reconhecer ao maior número de adultos a possibilidade de participar das decisões políticas, com igualdade de forças e real possibilidade de influenciar na formação da agenda e na tomada das decisões. Além disso, a participação da mulher na política, no exercício de cargos eletivos, é indicador de qualidade da democracia[[3]](#footnote-4) [[4]](#footnote-5). Note-se que a possibilidade da mulher engajar-se na vida político-partidária não se restringe ao simples direito a essa participação, mas requer a superação de obstáculos de origem social, que interferem das condições de possibilidade das mulheres efetivamente gozarem de espaço político. Nesse contexto, observa-se que não apenas a existência de barreiras formais configura uma forma de negação à igualdade de direitos políticos às mulheres, mas também a inexistência de incentivos para a sua inserção no meio político-partidário. Isso, considerando o histórico de marginalização política das mulheres.[[5]](#footnote-6)

Sobre a importância da participação da mulher na política para o fortalecimento da democracia, a agência Patrícia Galvão publicou uma pesquisa realizada pelo IBOPE com os seguintes dados[[6]](#footnote-7):

* 1. 71% dos entrevistados consideram a reforma política muito importante/ importante para garantir 50% de homens e 50% de mulheres nas listas de candidaturas dos partidos.
  2. 74% dos entrevistados acreditam que só há democracia de fato com a presença de mais mulheres nos espaços de poder e de tomada de decisão.
  3. 78% concordam que os partidos deveriam apresentar uma lista de candidatos composta por metade de homens e metade de mulheres.
  4. 8 em cada 10 entrevistados consideram que, sendo as mulheres hoje 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.

Para além disso, a integracao das mulheres em espaços de poder é benéfica para toda a populacao: para as mulheres, que se veem representadas e passam a se reconhecer nesses diferentes espaços de poder; e para os homens, permitindo-lhes reconhecer em termos reais e efetivos que a mulher tem iguais direitos de participar da discussão e das decisões referentes à esfera pública.

Uma sociedade em que as mulheres conheçam seu poder, suas capacidades e potencialidades, que se reconheçam nos mais diferentes espaços na sociedade, e em que os homens reconheçam essas mesmas capacidades e potencialidades nas mulheres pode, entre outras coisas, se tornar uma sociedade menos violenta.

Isso pois não se pode ignorar a relação existente entre o reconhecimento da mulher como sujeito atuante na sociedade, notadamente na esfera pública, e violência. Destaca-se aqui que, segundo dados apresentados pela ONU, o Brasil é o 5º país num ranking global de assassinatos de mulheres[[7]](#footnote-8).

A adoção de políticas efetivas para inclusão da mulher e promoção de reconhecimento, tem por fim melhorar a qualidade de nossa democracia e promover mudança no comportamento social, tornando-o mais igualitário e menos discriminatório. A revogação de tais políticas, como pretende o PL 1256/2019, vem na contramão de tudo que se discute nacional e internacionalmente em termos de democracia e igualdade.

1. **Dados internacionais: o atraso brasileiro**

A VISIBILIDADE FEMININA defende a efetiva paridade de gênero na política, com a adocao dos mecanismos necessários para que seja alcancada. No entanto o Brasil ainda está muito distante desse ideal.

Com efeito, em *ranking* de participacao política feminina[[8]](#footnote-9), medida esta a partir da porcentagem de mulheres na Casa Baixa ou Única do Parlamento, o Brasil se encontra em 133º lugar, de um total de 193 países, consolidando-se como destaque negativo nao só na America-Latina como no mundo.

Nesse ponto, nota-se que a Bolívia é exemplo para a regiao, com 53,1% dos cargos da Casa Baixa do Parlamento ocupados por mulheres, o que lhe garantiu o 3º lugar.Isso se deve à Lei 026 de 2010, “Ley del Régimen Electoral”,que passou a estabelecer, em seu art. 11, cotas de gênero de 50%, com obrigatoriedade de apresentação de listas de candidatos intercalando-os em razão do sexo. Importa lembrar que a Bolívia[[9]](#footnote-10) adota lista fechada, o que garante que a cota de candidatos vá impactar o resultado das eleicoes. .

A Argentina é outro destaque positivo no continente, já que consta na 18ª posição do *ranking*, com uma porcentagem de 38,8% de assentos ocupados por mulheres. Lá, como aqui, a Lei de Cotas (Ley de Cupo ou Ley n. 24012), introduzida em 1991, estabelece um mínimo de 30% de candidatas. No entanto, diante do sistema proporcional de lista fechada adotado no país, a lei, ao prever a ordem a ser respeitada na lista, garante que as mulheres representarão ao menos 30% dos eleitos.

Ao contrário de ambos os países, o Brasil adota o sistema proporcional de lista aberta para o legislativo (à exceção do Senado), o que dificulta que a cota de gênero se converta em representacao efetiva. Isso nao significa, contudo, que as cotas devam ser abandonadas, mas sim que devem ser acompanhadas de uma série de incentivos legislativos que garantam a competitividade real das candidatas, ou, ainda, que devem ser elas aprimoradas.

Nesse sentido, inovações normativas, ainda que temporárias, mas que visem estimular uma modificação na formação cultural do povo, promover conscientização e viabilizar o exercício democrático, permitindo o ingresso desse percentual significativo da população que segue em grande medida alijado da participação mais direta na esfera pública são bem-vindas (como por exemplo, a PEC 134).

1. **A Reserva de Vagas como Demanda Constitucional e Internacional**

A inclusão da mulher na política tem sido objeto de diversos fóruns internacionais. A igualdade de gênero é um dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030[[10]](#footnote-11) das Nações Unidas, à qual todos os 193 Estados-membros, inclusive o Brasil, aderiram. Uma das metas vinculadas à igualdade de gênero é justamente “*garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública*”.

A partir dos ODS, a ONU Mulheres lançou a agenda “Cidade 50-50”[[11]](#footnote-12) e a iniciativa “Por um planeta 50-50 em 2030: um passo decisivo pela igualdade de gênero” para promover “um modelo político no qual a paridade e a igualdade substantiva se constituem como a coluna vertebral do Estado inclusivo e paritário” , visando alcançar uma verdadeira “Democracia Paritária”.

Assim, nas últimas décadas, vários países adotaram políticas públicas que resultaram em uma tendência internacional de aumento significativo da representação feminina na política, o que infelizmente não é o caso do Brasil.

Quase trinta anos após a Constituição Brasileira traçar a democracia, a cidadania, o pluralismo, a dignidade da pessoa humana e a igualdade como principais fundamentos da República, a metade feminina da população continua sub-representada e marginalizada nos espaços decisórios.

As mulheres são maioria da população brasileira, maioria do eleitorado (52%) e 44,7% das filiadas em partidos políticos - porcentagem esta que por si só desmente a tese de que mulheres são menos interessadas na política. Contudo, a presença feminina nas Casas Legislativas não poderia estar mais distante dessas proporções: nas eleições gerais de 2014 apenas 9,94% das vagas na Câmara dos Deputados e 13,58% no Senado foram preenchidas por mulheres. Já em 2018, foi verificado o maior número de mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados, atingindo 15% dos assentos na casa. Ressalte-se que esse aumento foi verificado exatamente no momento em que, em razão de decisões proferidas pelo STF e pelo TSE, houve a ampliação do escopo da reserva de vagas no Brasil, de modo a conferir condições materiais para o sucesso das candidaturas de mulheres.

Nicole Gondim Porcaro esclarece que o princípio da igualdade política é fundamento central para a escolha da democracia sobre outros regimes, não só pelo direito de escolher quem governa, mas principalmente pelo direito de poder ser escolhido para influir sobre decisões que afetam a si mesmo e a toda a sociedade[[12]](#footnote-13). As eleições *per se* não garantem que o sistema político seja capaz de assegurar princípios fundamentais. Nesses termos, o grau de inclusividade do sistema político – isto é, a extensão com que os direitos civis e políticos são garantidos a todos os cidadãos sem exceção - é um condição fundamental de sua consolidação.

A Constituição da República estabelece logo em seu preâmbulo que o Estado Democrático brasileiro é instituído com o destino de “*assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos*”. No art. 1º, elenca a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político como seus fundamentos, ressaltando que “*todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos e diretamente*”. No art. 3º prevê como objetivos fundamentais a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução de desigualdades sociais e o fim de toda forma de discriminação.

Já no caput do art. 5º, ao consagrar o princípio da igualdade para todos, “*sem distinção de qualquer natureza*”, realça no inciso I que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição”, instituindo a paridade de gênero como princípio visceral da ordem constitucional.

Nicole Porcaro ainda nos aponta que a democracia constitucional brasileira não se contenta com um mecanismo que se paute simplesmente pela vontade da maioria[[13]](#footnote-14). Seu ponto de partida é uma cidadania coletiva que reflete a liberdade e a igualdade. O poder público, para ter legitimidade, precisa tanto refletir os anseios da população em sua pluralidade como ser acessível de fato por todos – no sentido de que os pares tenham oportunidades substancialmente igualitárias de exercer o poder do qual são sujeitos.

A discrepância entre os números de candidatas e eleitas pode ser explicada por diversos fatores: a apresentação de candidaturas laranjas, a falta de apoio e visibilidade por parte dos partidos políticos, o capital social diferenciado que favorece os homens e se traduz na dificuldade de obter financiamento para as campanhas, isso, em uma realidade na qual os partidos já destinam (quando o fazem) para elas uma quantia mínima do Fundo Partidário.

As cotas, nessa sistemática, muitas vezes servem apenas de paliativos para responder às pressões globais e locais pela adoção de políticas públicas de inclusão feminina, prevalecendo nos partidos políticos a cultura de exclusão das mulheres e a discriminação institucionalizada.

Nesse contexto, em março de 2018 o Supremo Tribunal Federal julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617/DF sobre o art. 9º da Lei nº 13.165/2015, determinando que a distribuição dos recursos do Fundo Partidário deve observar a exata proporção das candidaturas de ambos os gêneros, sendo destacado, ainda, que a adoção da regra deve perdurar enquanto justificada a necessidade de composição mínima de candidaturas femininas.

A Suprema Corte entendeu que o princípio da igualdade não permite que o partido político crie distinções na distribuição desses recursos baseadas no gênero que prejudique a minoria social objeto de proteção pela ação afirmativa intentada pela política de cotas, como ocorria com os percentuais de 5 (cinco) a 15% (quinze por cento). Os Ministros consideraram a única interpretação constitucional admissível aquela que determina aos partidos políticos a distribuição dos recursos públicos destinados à campanha eleitoral na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos, sendo, em vista do disposto no art. 10, § 3º, da Lei de Eleições, o patamar mínimo de 30% (trinta por cento).

Quanto ao prazo de três eleições para a destinação mínima dos recursos, foi considerando inconstitucional “*porquanto a distribuição não discriminatória dos recursos deve perdurar enquanto for justificada a composição mínima das candidaturas*”. Isso, considerando que as ações afirmativas, conforme entendimento já consolidado do STF, consistem em instrumentos adequados à efetivação de direitos fundamentais relacionados a atores sociais insulares e que foram sistematicamente desconsiderados pelas políticas públicas nacionais.[[14]](#footnote-15) Como destacado pelo Min. Edson Fachin, em seu voto na ADI nº 5617/DF, as ações afirmativas devem sim ser temporárias, contudo o prazo de três eleições é insuficiente para a promoção de alterações sociais.

A Corte Superior reconheceu, ainda, a “inconstitucionalidade por arrastamento do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096, acrescidos pela Lei 13.165, para assegurar que, sem que haja a redução de 30% do montante do fundo alocado a cada partido para as candidaturas femininas, os recursos financeiros de anos anteriores acumulados nas contas específicas de que cuidam esses dispositivos sejam adicionalmente transferidos para as contas individuais das candidatas no financiamento de suas campanhas eleitorais no pleito geral de 2018”.

Após o julgamento da ADI, em consulta formulada por um grupo de 14 parlamentares mulheres, o plenário do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) fixou entendimento unânime de que também os recursos do Fundo Eleitoral e o tempo de rádio e televisão devem ser destinados proporcionalmente ao percentual de candidatos de cada gênero do partido político ou coligação, respeitando o mínimo de 30% (trinta por cento). Assim, ao menos 30% (trinta por cento) dos recursos do Fundo Partidário destinados às candidaturas e do Fundo Eleitoral, assim como do tempo da propaganda gratuita veiculada no rádio e na televisão, devem ser destinados para candidaturas femininas. A relatora ministra Rosa Weber ressaltou que “*a mudança do cenário de sub-representação feminina na política não se restringe apenas em observar os percentuais mínimos de candidatura por gênero previstos em lei, mas sobretudo pela imposição de mecanismos que garantam efetividade a essa norma*”.

Ressaltou ainda que, embora a decisão do Supremo estivesse relacionada à distribuição de recursos do Fundo Partidário, a aplicação da mesma razão de decidir à consulta formulada ao TSE se torna ainda mais necessária em razão de o Fundo Eleitoral ser constituído exclusivamente com recursos públicos.

Os Tribunais Superiores, portanto, vêm tentando corrigir as inconstitucionalidades presentes na legislação da política de cotas de gênero, de forma que se verificou em 2018 uma proporção maior de mulheres eleitas.

Nas eleições gerais de 2018, apenas 31,6% das candidaturas que pleiteavam cargos políticos eram compostas por mulheres[[15]](#footnote-16). Reconhecemos ainda a baixa participação de mulheres, embora haja cotas para que a igualdade ocorra. Contudo, a revogação da Lei para Cotas de Gênero, definitivamente, não é a solução. É um retrocesso para as conquistas das mulheres brasileiras. Em que pese o número de candidatas e de candidatas eleitas ainda se mostrar abaixo dos parâmetros internacionais, a implementação das Cotas de Gênero foi essencial para que esse crescimento ocorresse.

Jessica Holl, ao analisar os números relacionados às candidaturas de mulheres à Câmara dos Deputados[[16]](#footnote-17), a partir dos dados e estatísticas divulgados no site do TSE[[17]](#footnote-18), destaca que nas primeiras eleições para a Câmara dos Deputados ocorridas no período democrático, em 1990, elegeram-se apenas 28 mulheres como deputadas federais, em contraste com os 474 homens eleitos. Em 1994, de um total de 185 candidatas, foram eleitas 32 deputadas federais. Em contrapartida, foram 2.824 candidatos, dos quais 481 eleitos. Nas eleições de 1998, houve um aumento considerável no número de candidatas à Câmara dos Deputados, um total de 348, das quais 29 foram eleitas[[18]](#footnote-19).

Em relação aos homens, nessas eleições foram 3.009 candidatos a deputado federal, dos quais 484 eleitos. Em 2002, ocorreu um primeiro crescimento mais significativo no número de deputadas federais eleitas. Foram 480 candidatas, das quais 42 elegeram-se. Nesse mesmo ano 3.707 homens candidataram-se para a Câmara dos Deputados e 471 foram eleitos. Em 2006, foram 626 candidatas à Câmara dos Deputados, sendo que 45 se elegeram, e 4317 candidatos, dos quais 468 foram eleitos. Já em 2010 verificou-se novamente um significativo aumento do número de candidatas, que passou a 933, o que não alterou o número de deputas federais eleitas, que se manteve em 45. Enquanto isso, nesse mesmo ano foram 3954 candidatos, dos quais 468 foram eleitos.

Em 2014 o número de candidatas à Câmara dos Deputados e de deputadas federais eleitas cresceu novamente de forma mais significativa, 1722 e 51, respectivamente. Em contrapartida foram 4.146 candidatos e 462 deputados federais eleitos. Nas últimas eleições para a Câmara dos Deputados, em 2018, foram 2419 candidatas tendo sido verificado o maior número de candidatas eleitas, que chegou a 77. Em contrapartida, foram 5206 candidatos, dos quais 436 eleitos.

É possível observar que o primeiro aumento significativo do número de candidatas ocorre nas eleições de 1998, após a alteração proferida pela Lei n. 9.100/1995 que, pela primeira vez, determinou a reserva de vagas nas listas partidárias para cada sexo e também pela subsequente Lei n. 9.504/1997, que conferiu a redação inicial da Reserva de Vagas. Passou a contar no art. 10, §3º da Lei 9504/97 que cada partido ou coligação deveria reservar o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo. Nesse momento vigorou o entendimento de que a reserva das vagas na lista partidária não implicaria a obrigação de preencher essa cota de vagas ao registrar as candidaturas. Assim, ainda não era observado o percentual de 30% de candidaturas de mulheres.[[19]](#footnote-20)

A partir de 2010, e consequentemente a partir da entrada em vigor da Lei n. 12.034/2009, que conferiu a atual redação da reserva de vagas, estabelecendo a obrigatoriedade do efetivo registro do percentual mínimo de 30% de candidaturas de cada sexo[[20]](#footnote-21), os aumentos no número de candidatas foram mais contundentes. Já em 2018 foi a ocasião em que se verificou o maior aumento do número de candidatas eleitas no lapso de uma eleição, o que coincide com as as decisões do STF e do TSE que conferem maior materialidade à Reserva de Vagas. Assim, observa-se o papel fundamental da Reserva de Vagas para o crescimento da participação das mulheres na política brasileira, conquistado até o momento, ainda que sua atual conformação ainda não tenha sido suficiente para garantir a paridade representativa.

Nesse contexto, a Organização dos Estados Americanos (OEA) elaborou relatório[[21]](#footnote-22) em que trás recomendações para que a Reserva de Vagas por Gênero seja mais eficaz. A organização recomenda revisar mecanismos intrapartidários de repartição dos recursos públicos, de forma a garantir que os fundos sejam efetivamente destinados a candidatas, tanto em termos de financiamento direto quanto no que diz respeito ao acesso aos meios de comunicação.

Além disso, a OEA recomenda que os partido políticos promovam o fortalecimento de valores e princípios de equidade de gênero. A esse respeito, aconselha que as organizações partidiárias destinem parte de seus recursos ordinários, oriundos do fundo partidário, para treinamento e educação de seus integrantes. Por fim, ressalta que é necessário fomentar a discussão no Congresso Nacional visando a estabelecer mecanismos mais eficazes de sanções frente ao descumprimento das cotas de gênero, para garantir que a implementação dos 30% reverbere efetivamente em uma maior quantidade de mulheres eleitas para os poderes executivo e legislativo.

Cabe ainda destacar que os 30% previstos na Lei das Eleições para a cota de gênero no Brasil caracterizam o que a ONU chamou de ‘massa crítica’, ou seja, um percentual mínimo de participação feminina em órgãos de tomada de decisão, em 1990[[22]](#footnote-23). O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas ([UNITED NATIONS ECONOMIC and SOCIAL COUNCIL](https://www.un.org/ecosoc/en/) – ECOSOC), por meio da “Comissão pelo status da Mulher” elaborou o documento E/CN.6/1995/1 sobre estratégias voltadas para o avanço da mulher[[23]](#footnote-24), que trata do tema em diversos tópicos (15, 20, 24, 31, 33, 53, 56 e 57) destacando a baixa representatividade e o fato de ainda naquela época não ter sido alcançado o percentual mínimo, ou a ‘massa crítica’ de 30%:

15. Os governos, os partidos políticos, os sindicatos, os grupos profissionais e outros grupos representativos devem ter como alvo metas para aumentar a proporção de mulheres em posições de liderança para, pelo menos, 30% até 1995, com vistas a alcançar uma representação igual entre mulheres e homens por volta do ano 2000, e devem instituir programas de recrutamento e treinamento para preparar as mulheres para esses cargos. [[24]](#footnote-25)

O percentual de 30% na lista de candidatas fixado em 1997 no Brasil não resultou no alcance da meta fixada em 1990 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas para o ano de 1995. Não chegamos nem perto desse mínimo.

A Comissão pelo Status da Mulher do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas ([UNITED NATIONS ECONOMIC and SOCIAL COUNCIL](https://www.un.org/ecosoc/en/) – ECOSOC) revisou em 2015 a implementação da Plataforma de Pequim e essa análise foi divulgada por meio do documento E/CN.6/2015/3. O referido documento aponta, entre outros, a importância e a necessidade de aplicar medidas de caráter temporal para aumentar a participação da mulher na política[[25]](#footnote-26), considerando, inclusive, ações como a reserva de cadeiras com o fim de promover e facilitar o ingresso da mulher na política e promover a igualdade de gênero.

1. **Justificativas do Projeto de Lei**

As justificativas oferecidas no Projeto de Lei 1256/2019 nos fazem recordar o alerta apresentado por Bolognesi, para quem as cotas de gênero tal como implementadas no Brasil, podem ser compreendidas como políticas públicas e como engenharia eleitoral, eis que “*ao mesmo tempo em que se intenta aumentar a participação feminina, criam-se mecanismos que retroalimentam o status quo*” [[26]](#footnote-27).

A tentativa de acabar com a previsão de um percentual mínimo de candidaturas por gênero, com a justificativa de que o partido tem dificuldades de encontrar candidaturas viáveis, parece ignorar o fato de que **um dos papéis dos partidos políticos é exatamente fomentar essa participação** (conforme estabelece, por exemplo, o art. 44, V, da Lei 9096, de 1997) **e auxiliar no desenvolvimento de lideranças** – tanto masculinas como femininas.

Assim, a VISIBILIDADE FEMININA entende que revogar o §3º do art. 10 da Lei nº 9.504/97 é um retrocesso, já que a referida lei, apresenta resultados, ainda que incipientes. De acordo com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE)[[27]](#footnote-28),

Apesar da desproporção, houve um avanço rumo à igualdade de gênero. Em 2014, 190 mulheres foram escolhidas para os cargos em disputa, o que equivalia a 11,10% do total de 1.711 candidatos eleitos. Já no último pleito, as 290 eleitas correspondiam a 16,20% do universo de 1.790 escolhidos, um crescimento de 5,10% com relação à eleição anterior. Para a Câmara dos Deputados, em 2018, foram eleitas 77 parlamentares, um aumento de 51% em relação ao último pleito, quando foram escolhidas 51 mulheres para a casa. Já nas assembleias legislativas, foram eleitas 161 representantes, um crescimento de 41,2% em relação a 2014, quando foram escolhidas 114 mulheres para o cargo de deputada estadual.

Os argumentos para aprovar o Lei Projeto de Lei nº 1.256/2019 nos causam espanto. Atribuir às cotas de gênero a responsabilidade da existência de “*candidaturas laranjas*” é acobertar os verdadeiros responsáveis: nao as mulheres porventura cooptadas, mas os dirigentes partidários e outros filiados, que não abrem mão do poder que possuem e acabam escolhendo fraudar requerimentos de registro, ou mesmo buscar um cumprimento “formal”, ou “numérico” da norma. Revogar a “Lei de Cotas” é retroceder na luta das mulheres por alcancar e ocupar espaços de poder.

A VISIBILIDADE FEMININA afirma que esse retrocesso **viola o princípio democrático**, previsto no art. 1º da CR, que se baseia no pluralismo político. Se o princípio democrático se alicerça na diversidade da representação e no pluralismo, normas que dificultem ou inviabilizem esse pluralismo devem ter sua inconstitucionalidade reconhecida.

Portanto, é necessário desenvolver soluções que revertam as situações ilícitas que a Lei de Cotas ainda não consegue sanar. A reserva de vagas para mulheres continua sendo decisiva para a mudança da realidade da desigualdade de gênero, acompanhando o exemplo de outros países, como a França, que já adotaram, inclusive, o binômio eleitoral, onde os eleitores votam em homens e mulheres separadamente.

Considerando os aspectos socioculturais e políticos do Brasil, marcado pela desigualdade de gêneros e baixa representatividade feminina, verifica-se que as ações afirmativas são discriminações positivas as quais permitem, no contexto político, correção das desigualdades e a promoção da participação política de forma mais equânime e equilibrada[[28]](#footnote-29). É essencial, quanto ao ponto, destacar a diferença entre discriminação lícita e ilícita. Álvaro Ricardo de Souza Cruz[[29]](#footnote-30) esclarece que:

Muitas vezes, estabelecer uma diferença, distinguir ou separar é necessário e indispensável para a garantia do próprio princípio da isonomia, isto é, para que a noção de igualdade atenda as exigências do princípio da dignidade humana e da produção discursiva (...) do Direito.

Nessa perspectiva, a discriminação positiva, nesse caso, lícita, viabiliza a realização do princípio da isonomia, amparado, sobretudo no princípio da dignidade humana, e, especificamente na temática atinente à representação política feminina, ao princípio do pluralismo político e o respeito e proteção às diferenças. Marcelo Campos Galuppo aduz que “*a discriminação é compatível com a igualdade se não for, ela também, um fator de desigualdade injustificável racionalmente*”, acrescentando ainda que a discriminação lícita “*pode contribuir para a produção de igualdade*”[[30]](#footnote-31). Desse modo temos que a Reserva de Vagas mostra-se não apenas justificável, mas também essencial à efetivação do princípio democrático, constitucionalmente previsto.

**5. As candidaturas laranjas**

Somente em 2018, ano em que ocorreram alterações significativas na jurisprudência nacional acerca do significado da Reserva de Vagas, foi atingindo o percentual de 15% de mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados, o que nem ao menos se aproxima da “massa crítica” identificada pela ONU em 1990 (30%). Em vista desses dados é essencial pensar e rever as estratégias adotadas para alcançar e promover a igualdade entre os gêneros, inclusive e, no que interessa no estudo em tela, com relação à participação e representação das mulheres na política.

É nesse contexto que, no ano de 2015[[31]](#footnote-32), o Tribunal Superior Eleitoral, sensível à questão da representação feminina, reviu seu posicionamento sobre a caracterização de fraude eleitoral para incluir a fraude nas listas com relação ao cumprimento do percentual mínimo de candidatos por gênero. Essa mudança decorre, sobretudo, da identificação das chamadas ‘candidaturas laranjas’ ou ‘candidaturas fictícias’.

Muitas legendas apenas inscrevem candidatas fictícias nas chapas e não investem, de fato, na campanha delas. Isso ocorre de várias formas. Em alguns casos, os partidos inscrevem como candidatas mulheres filiadas ao partido, sem que elas saibam. Fazem isso fraudando o pedido de registro de candidaturas, sem apresentar a devida procuração que permite que delegado do partido assine o pedido de registro, ou mesmo falsificando a assinatura da candidata.

Por vezes usam fotografias retiradas de redes sociais para tanto. Em outros casos, fazem algum tipo de acordo com as mulheres do partido, alegando que se elas não aceitarem inserir seu nome na lista de candidatos estarão prejudicando o partido. Se valem, por vezes, da boa fé de algumas mulheres que não entendem que estão sendo apresentadas como candidatas e assinam os papéis referentes ao pedido de registro apresentada pelos dirigentes do partido. Muitas vezes, trata-se de mulheres que trabalham para o diretório do partido, inclusive.

De fato, o que se verifica é que na maioria dos casos, as mulheres candidatas recebem votação mínima e em alguns casos sequer têm o próprio voto. Os partidos alegam que abrem espaço e as mulheres não se interessam pela disputa, porém em regra não há nenhuma política de incorporação, ou de formação de candidatas ou mesmo formação e desenvolvimento de capital político. Soma-se a isso o fato de as mulheres, de um modo geral, obterem menor proporção de financiamento de campanhas que os homens[[32]](#footnote-33). Desse modo torna-se cômoda a manutenção desse quadro, já que mulheres que não têm voto não colocam em risco as candidaturas masculinas.

Nesse contexto, movimentos feministas e defensores de uma maior participação feminina na política reclamam que a norma ainda não é efetivamente cumprida, ante a parca fiscalização e insuficiência de sanções para o efetivo controle. Para a ex-senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB), a evolução da presença da mulher é lenta. Segundo ela, “*as mulheres são 52% do eleitorado, mas menos de 10% nos parlamentos. Falta estabelecer políticas que permitam essa participação, faltam campanhas permanentes que esclareçam a sociedade*”[[33]](#footnote-34).

É uma demanda urgente e necessária a adequação de ações afirmativas para o aumento da participação da mulher na política, e a efetivação das ações e políticas públicas já adotadas.

Desse modo, a questão das candidaturas laranja precisa ser superada a partir da fiscalização dos órgãos competentes e da definição de sanções específicas para os partidos políticos que descumprirem ou fraudarem a Reserva de Vagas. A extinção da política de Cotas por Gênero não consiste em uma solução viável para atual quadro, uma vez que ainda não foi alcançado um cenário de igualdade de participação política entre mulheres e homens, que é essencial à efetivação da democracia brasileira.

Nesses termos, a VISIBILIDADE FEMININA é CONTRA a aprovação do Projeto de Lei nº 1.256/2019, que retira das mulheres a oportunidade de conquistar igualdade política, além de apontá-las como responsáveis pelas ilicitudes realizadas pelos partidos políticos.

Brasília, 02 de abril de 2019.

**Bruna Camilo de Souza Lima e Silva**

Bacharel em Ciências do Estado-UFMG

Mestre em Ciência Política- UFMG

Doutoranda em Ciências Sociais- PUC Minas

**Jessica Holl**

Advogada - OAB-MG 183.676

Professora Substituta de Direito na UFOP

Graduada e Mestra em Direito- UFMG

1. Informação disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5080398>. Acesso em 16.03.2019. [↑](#footnote-ref-2)
2. Conforme esclareceu o Tribunal Superior Eleitoral em resposta à Consulta pública nº. 0600252-18.2018.6.00.0000. Informação disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-rosa-weber-consulta-publica.pdf>. Acesso em 16.03.2019. [↑](#footnote-ref-3)
3. LIJPHART, Arend. Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países. Editora Record, 2003. [↑](#footnote-ref-4)
4. MOISÉS, José Álvaro; SANCHEZ, Beatriz Rodrigues. Representação política das mulheres e Qualidade da democracia: o caso do Brasil. In: o congresso nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade. p. 89. 2014  [↑](#footnote-ref-5)
5. CARROLL, Susan J.; SANBONMATSU, Kira. More Women Can Run: Gender and Pathways to the State Legislatures. New York: Oxford University Press, 2013. [↑](#footnote-ref-6)
6. Disponível em: <<http://agenciapatriciagalvao.org.br/wp-content/uploads/2013/07/mais_mulheres_politica.pdf>>. Acesso em: 28/11/2016. [↑](#footnote-ref-7)
7. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-feminicidio-brasil-quinto-maior-mundo-diretrizes-nacionais-buscam-solucao/>. Acesso em: 13/11/2016. [↑](#footnote-ref-8)
8. Ranking da nter-Paliamentary Uniion. Vide: http://archive.ipu.org/wmn-e/ClaSSif.htm [↑](#footnote-ref-9)
9. Bolívia adota Sistema Eleitoral Misto de Correção (NICOLAU, 2004, p. 73). Existem, portanto, duas formas de candidatura, para cadeiras de representação majoritária e para cadeiras de representação proporcional. [↑](#footnote-ref-10)
10. A Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas é um plano de ação que busca concretizar os direitos humanos nas três dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica, social e ambiental. Disponível em <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em 18/03/2019 [↑](#footnote-ref-11)
11. CIDADE 50-50. Sítio Eletrônico. Disponível em: <http://www.cidade5050.org.br/>. Acesso em 18/03/2019 [↑](#footnote-ref-12)
12. PORCARO, Nicole Godim. “Paridade de gênero na política: aprofundamento da democracia e realização dos direitos fundamentais da mulher”. No prelo. [↑](#footnote-ref-13)
13. Idem. [↑](#footnote-ref-14)
14. STF - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 5617, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 15/03/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-211 DIVULG 02-10-2018 PUBLIC 03-10-2018. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI+E+5617%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y9w8g5ab> Acesso em 24/11/2018. [↑](#footnote-ref-15)
15. Dados disponíveis em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais> Acesso em 18/03/2019 [↑](#footnote-ref-16)
16. Observa-se que os dados referem-se apenas apenas às candidatas e aos candidatos que efetivamente concorreram no pleito. Assim, foram contabilizadas apenas as candidaturas consideradas aptas e deferidas. As candidatas e os candidatos que tiveram seu registro indeferido, cancelado, que não tiveram seu pedido de registro conhecido, ou que faleceram, desistiram de concorrer ou tiveram seu registro cancelado antes das eleições não foram contabilizados. [↑](#footnote-ref-17)
17. Mais informações disponíveis em: < <http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/eleicoes/eleicoes-anteriores/> eleicoes-anteriores>. [↑](#footnote-ref-18)
18. HOLL, Jessica. Uma herança do período ditatorial não superada pela lei nº 12.034/2009: Reflexões sobre a presença das mulheres nas eleições para a Câmara dos Deputados do Brasil. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito. 2019. [↑](#footnote-ref-19)
19. Idem. [↑](#footnote-ref-20)
20. Somente a partir de 2018 a Reserva de Vagas passa a ter como base o gênero, de acordo com o entendimento exarado pelo TSE na consulta nº 0604054-58.2017.6.00.0000-DF (2018), apresentada pela senadora Maria de Fátima Bezerra (PT-PR). [↑](#footnote-ref-21)
21. Disponível em: <http://www.oas.org/documents/por/press/MOE-Brasil-2018-Relatorio-Final-POR.pdf> Acesso em 18/03/2019 [↑](#footnote-ref-22)
22. NETO, João Andrade; GRESTA, Roberta Maia; SANTOS, Polianna Pereira. “Fraude à cota de gênero como fraude à lei: os problemas conceituais e procedimentais decorrentes do combate às candidaturas femininas fictícias”. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). Abuso de poder e perda de mandato. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 239-281. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 7.) ISBN 978-85-450-0502-5. [↑](#footnote-ref-23)
23. UNITED NATIONS. COMMISSION ON THE STATUS OF WOMEN, 1995. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ecosoc/cn6/1995/ecn61995-3add6.htm>. Acesso em 12.01.2018. [↑](#footnote-ref-24)
24. Tradução livre do original: “15. Governments, political parties, trade unions, professional and other representative groups should each aim at targets to increase the proportion of women in leadership positions to at least 30 per cent by 1995 with a view to achieving equal representation between women and men by the year 2000 and should institute recruitment and training programmes to prepare women for those positions”. [↑](#footnote-ref-25)
25. UNITED NATIONS. COMMISSION ON THE STATUS OF WOMEN, 2015. Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view\_doc.asp?symbol= E/CN.6/2015/3](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=%2520E/CN.6/2015/3). Acesso em 12.01.2018. Pág. 67. [↑](#footnote-ref-26)
26. BOLOGNESI, B. (2012). A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral? Paraná Eleitoral v. 1, n. 2, p. 113-129. [↑](#footnote-ref-27)
27. Notícia Disponível em:< <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/numero-de-mulheres-eleitas-em-2018-cresce-52-6-em-relacao-a-2014>> Acesso em 12 mar. 2019. [↑](#footnote-ref-28)
28. [SANTOS,](http://lattes.cnpq.br/4179420034009072) Polianna Pereira dos; FIGUEIREDO, Rozanny Ribeiro. Direitos Políticos da Mulher no Brasil e Democracia: Voto, Candidatura e Eleição. In: AMARAL, Paulo Adyr Dias do; RODRIGUES, Raphael Silva. (Org.). **CAD 20 anos:** Tendências Contemporâneas do Direito. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017, v. 1, p. 893-918. [↑](#footnote-ref-29)
29. CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. O direito à diferença. As ações afirmativas como, 2009. Pág. 16. [↑](#footnote-ref-30)
30. GALUPPO, Marcelo Campos. Igualdade e Diferença. Estado democrático de direito a partir do pensamento de Habermas. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. Pág. 216. [↑](#footnote-ref-31)
31. Ver Resp 14-9/ PI. Mais explicações disnoníveis em: <<https://www.conjur.com.br/2017-abr-02/rodrigo-cyrineu-candidaturas-laranjas-fraude-cota-genero>> Acesso em 26/03/2019. [↑](#footnote-ref-32)
32. A título de exemplo, o site www.asclaras.org.br, identificou que as 15 maiores doadoras de campanhas de deputados federais, em 2014, destinaram R$325.447.961,00 para homens e R$41.829.384,00 para mulheres, ou seja, somente 10% do destinado às candidaturas masculinas. [↑](#footnote-ref-33)
33. FRANCO, Nádia. TSE lança amanhã campanha para incentivar participação feminina na política. Agência Brasil, 19 de Março 2014. [↑](#footnote-ref-34)