

# A BAIXA REPRESENTATIVIDADE FEMININA NOS ÓRGÃOS DE DIREÇÃO PARTIDÁRIA E A DIFICULDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DAS AÇÕES AFIRMATIVAS

Bianca Maria Gonçalves e Silva

**Resumo:** As ações afirmativas para promoção da participação das mulheres na política do Brasil não são novas. Desde 1997 a legislação eleitoral prevê a reserva de percentual mínimo de candidaturas para mulheres, e de percentual de aplicação de verbas do fundo partidário para campanha das candidatas. Os partidos políticos sempre se mostraram reticentes em cumprir essas obrigações. Diante da ausência de avanço das ações afirmativas já implementadas, buscou-se verificar se a baixa representatividade feminina nos órgãos de direção partidária constituiria fator determinante para o não incremento no número de cadeiras ocupadas no Parlamento por mulheres.

**Palavras-chave:** Partido. Representatividade. Feminina.

## 1 Introdução

O presente trabalho tem por objetivo apresentar dados estatísticos referentes à quantidade de mulheres que ocupam, atualmente, cargos executivos nos órgãos de direção partidária, trazer uma reflexão quanto à natureza dos cargos ocupados por mulheres e verificar, a partir dos dados encontrados, se a baixa representatividade feminina nos órgãos de direção partidária influencia na ação afirmativa de cotas e na quantidade de mulheres efetivamente eleitas.

A análise foi realizada a partir dos dados apresentados pelos partidos políticos disponíveis no *site* do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), pesquisa bibliográfica e método histórico-dedutivo.

Para introduzir o assunto, faz-se necessário contextualizar que, os direitos políticos das mulheres só foram efetivamente reconhecidos em 1932, quando o Código Eleitoral entrou em vigor. De lá para cá, passados 87 (oitenta e sete) anos, pouco se avançou na representatividade política das mulheres.

Em 1997, com o advento da Lei n. 9.504, estabeleceu-se pela primeira vez, nas eleições gerais, uma cota mínima para cada gênero. Porém, como a regra não previa nenhuma penalidade, não era cumprida pelas agremiações partidárias, que, por expressa previsão constitucional detêm o monopólio dos registros de candidatura, já que a filiação partidária constitui condição de elegibilidade a filiação partidária (art. 14, § 3º, V, da CF).

Diante disso, a legislação eleitoral e a jurisprudência dos tribunais superiores foram sendo aprimoradas para que os partidos políticos fossem obrigados a lançarem, para os cargos proporcionais, pelo menos, 30% (trinta por cento) de candidaturas de um determinado sexo e 70% (setenta por cento) do outro. A despeito de não se dizer, claramente, que é uma cota para candidaturas femininas, é exatamente disso de que se trata.

Pela primeira vez, nas eleições de 2018, os partidos políticos foram obrigados, após decisão do Supremo Tribunal Federal, na ADI n. 5617/DF, a destinar pelo menos 30% (trinta por cento) do fundo partidário para as candidaturas femininas, devendo esse percentual aumentar conforme for o percentual de candidatas.

Seguindo na mesma linha, o TSE, ao responder à Consulta n.º 0600252-18.2018.6.00.0000 decidiu que a distribuição do Fundo Especial

de Financiamento de Campanha (FEFC) deveria seguir a mesma lógica, ou seja, o mínimo de 30% (trinta por cento) aplicado em prol de candidaturas femininas.

Com esse avanço na interpretação da legislação, em 2018, tivemos a maior alta no índice mulheres eleitas, passando de 51 (cinquenta e uma) em 2014, para 78 (setenta e oito) deputadas federais, o que corresponde a aproximadamente 15% (quinze por cento) das cadeiras da Câmara dos Deputados.

Como se vê, a composição do Parlamento brasileiro não reflete a sociedade, onde mais da metade da população (51,6%) é composta de mulheres, sendo também maior o percentual de eleitoras (52,5%).

Consoante restará demonstrado, a representatividade feminina nos órgãos de direção partidárias também está muito aquém do esperado. Não há democracia interna nos partidos políticos que, na maioria das vezes, são agremiações patriarcais, compostas massivamente por homens. E como é a executiva do partido quem define como será gasto o dinheiro arrecadado, até as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e Tribunal Superior Eleitoral (TSE) acima mencionadas, por opção política, as campanhas das candidatas não recebiam recursos suficientes, e atualmente, quando recebem, apostam em poucas candidaturas (às vezes uma) que consideram mais viáveis.

Daí porque a necessidade de analisar e entender as razões que dificultam o acesso das mulheres aos cargos de poder político, o que nos leva a crer que a baixa representatividade feminina nos órgãos de direção partidária parece refletir na composição do Parlamento, consoante passaremos a analisar.

## **2 Análise da legislação eleitoral e da jurisprudência de fomento à participação feminina na política**

A necessidade de fomento da participação feminina na política foi inserida no ordenamento jurídico expressamente, pela primeira vez em 1997, com a entrada em vigor da Lei n. 9.504, que previa no seu art. 10, §3º que cada partido ou coligação **deveria** reservar o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.

Como o dispositivo foi bastante condescendente, utilizando a expressão “deverá”, os partidos políticos e coligações não se sentiam obrigados a observar o preceito legal, afinal era uma “faculdade”.

Em 2009 o dispositivo foi alterado pela Lei n. 12.034, e a expressão “deverá” foi trocada pela expressão “preencherá”. Ainda assim, mesmo com a “obrigatoriedade” no percentual mínimo de candidaturas para cada sexo, nas eleições de 2010 foram eleitas apenas 45 (quarenta e cinco) deputadas federais, número idêntico ao da eleição anterior (2006). Em 2014 tivemos um tímido aumento: 51 (cinquenta e uma) deputadas federais eleitas no Brasil. Na legislatura atual (2019-2022) a bancada feminina deu um salto - foram eleitas 78 (setenta e oito) deputadas federais<sup>1</sup>, dentre elas, 43 (quarenta e três) deputadas exercendo seu primeiro mandato<sup>2</sup>.

Ou seja, mesmo com a obrigatoriedade de lançamento de, pelo menos, 30% (trinta por cento) de candidatas mulheres, o avanço na efetiva eleição era tímido.

Com a minirreforma eleitoral de 2015, a Lei n. 13.165, trouxe a obrigatoriedade de aplicação do mínimo de 5% (cinco por cento) e máximo de 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário para aplicação nas campanhas de suas candidatas nas três eleições que se seguissem. Ou seja, o que parecia uma benesse para as candidaturas femininas - pois pela primeira vez se reservava recursos do Fundo Partidário para aplicação em campanhas de candidatas, veio a ser um fator limitador para promoção de candidaturas femininas, eis que limitava em 15% (quinze por cento) o valor a ser repassado para as candidatas, quando a legislação prevê um percentual mínimo de 30% (trinta por cento) de candidaturas, e seria aplicado somente nas 3 (três) eleições seguintes.

Diante dessa incongruência na legislação, foi proposta ADI n. 5617, tendo o Supremo Tribunal Federal decidido pela inconstitucionalidade da expressão “três”, além de dar interpretação conforme à Constituição ao estabelecer que o percentual de recursos do Fundo Partidário a serem aplicados em candidaturas femininas deveria seguir o percentual mínimo estabelecido no art. 10, §3º da Lei n. 9.504/97, isto é, 30% (trinta por cen-

<sup>1</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais> . Acesso em: 05 ago. 2019.

<sup>2</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/camara-noticias/noticias/POLITICA/564035-BANCADA-FEMININA-NA-CAMARA-SOBE-DE-51-PARA-77-DEPUTADAS.html> . Acesso em 16 ago 2019.

to) e, havendo percentual maior de candidaturas femininas, na mesma proporção deverá ser a aplicação dos recursos do Fundo Partidário para suas campanhas.

Seguindo o mesmo raciocínio, o TSE, ao analisar a Consulta n. 0600252-18.2018.6.00.0000, decidiu que também os recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha deveriam ter o percentual mínimo de 30% (trinta por cento) aplicados em candidaturas femininas.

Ou seja, pela primeira vez os partidos políticos se viram obrigados a destinar recurso compatível com o percentual de candidaturas registradas nas campanhas de mulheres.

Isso certamente contribuiu para o avanço no número de candidatas efetivamente eleitas para o cargo de deputado federal, porém, a representatividade feminina ainda engatinha nos 15% (quinze por cento) de cadeiras do Parlamento. É preciso, portanto, avançar.

### **3 Análise da composição dos órgãos de direção partidária**

Diante do cenário existente que, mesmo com a obrigatoriedade de lançamento mínimo de 30% (trinta por cento) de candidaturas femininas e aplicação mínima também de 30% (trinta por cento) dos recursos do Fundo Partidário e Fundo de Especial de Financiamento de Campanha, não foi suficiente para elevar significativamente o percentual de candidatas eleitas para o Parlamento, passamos a nos perguntar o que mais se faz necessário para que as mulheres sejam efetivamente representadas.

Uma das variáveis possíveis é a baixa representatividade de mulheres nos órgãos de direção partidária.

Em pesquisa divulgada no *site* do TSE<sup>3</sup>, foi possível verificar que do total de 1.161 (mil, cento e sessenta e um) cargos de executiva dos diretórios nacionais, apenas 179 (cento e setenta e nove) são ocupados por mulheres, ou seja, aproximadamente 15% (quinze por cento) dos cargos existentes.

Nos números apresentados acima estão todos os cargos ativos apresentados por cada partido como membros com cargos executivos. Ou seja, não são considerados apenas cargos que possuam alguma ingerência nas decisões partidárias. Estão abarcados nesses números os cargos de su-

<sup>3</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/informacoes-partidarias/modulo-consulta-sgip3>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

plente (sem que se mencione suplente de qual cargo), membro (sem que se diga qual a função), vogal (sem que se saiba em que circunstâncias terá voz), dentre outros. Para analisar verticalmente o peso de tais cargos, seria necessário adentrar no estatuto de cada partido político, o que não se mostra possível nestas breves linhas.

Se considerarmos apenas os cargos efetivamente nominados como Presidente, Vice-Presidente, Secretário Geral, Tesoureiro, o comando das diversas Secretarias previstas em cada estatuto (juventude, mulher, LGBTQ, planejamento, relações institucionais, etc.), teríamos um total de 93 (noventa e três) mulheres nos órgãos de direção partidária, o que corresponde a, aproximadamente, 8% (oito por cento) dos cargos.

Se considerarmos, ainda, a planilha fornecida pelo TSE de responsáveis administrativos dos órgãos partidários, temos um total de 113 (cento e treze) cargos e apenas 14 (quatorze) mulheres, o que equivale aproximadamente a 12% (doze por cento).

Ou seja, independente do que se considere efetivamente cargo de direção partidária com força para tomada de decisões e não apenas cargos figurativos, o número de mulheres ainda está muito abaixo do esperado, o que nos leva a crer que a baixa representatividade feminina nos diretórios partidários se reflete nas candidaturas femininas.

Há, no TSE, uma consulta de n. 0603816-39.2017.6.00.0000, apresentada pela senadora Lidice da Mata em 2017, na qual se questiona se o percentual mínimo de 30% (trinta por cento) previsto no art. 10, § 3º da Lei n. 9.504/97 não deveria ser também observado na “composição das comissões executivas dos diretórios nacionais, estaduais e municipais dos partidos políticos, de suas comissões provisórias e demais órgãos equivalentes”

Infelizmente a referida consulta, que tem como relatora a única mulher na atual composição do TSE, a Ministra Rosa Weber, até o presente momento não foi respondida.

Porém, não é difícil perceber que os partidos políticos, sempre que possível, encontram formas de tentar manipular a exegese das ações afirmativas, o que enfraquece sobremaneira a representatividade feminina na política.

A existência de democracia interna nos partidos políticos, com a efetiva participação das ditas minorias nos seus órgãos de direção partidária sem dúvida nenhuma contribuirá para a qualidade da democracia.

## 4 Considerações finais

Como visto, a despeito do esforço implementado pela legislação no que diz respeito à participação feminina na política, pouco se avançou.

Segundo dados da ONU Mulheres, no ranking da *Inter-Parliamentary Union* o Brasil ocupa a 133ª posição na participação de mulheres na política dentre os 193 países considerados, estando, inclusive, atrás de países com viés até sexista, como por exemplo a Arábia Saudita<sup>4</sup>.

As ações adotadas pelos partidos políticos (ou a falta delas) constitui fator determinante para a disparidade entre o número de candidatas eleitas no Brasil. Os órgãos da executiva partidária são compostos massivamente por homens, e, havendo brechas na lei que dão azo à manipulação das regras de incentivo à participação feminina na política, e as candidaturas femininas lançadas não possuem apoio, investimento e visibilidade tal como as candidaturas masculinas.

A ausência de democracia efetiva nos partidos políticos, que reflète na baixa representatividade feminina nos órgãos de direção partidária, constitui fator determinante para obstaculizar a chegada das mulheres nos órgãos de poder.

Para que haja uma efetiva igualdade de gênero não só no papel e, para que haja o fortalecimento da democracia, mostra-se urgente que os partidos políticos observem o percentual de 30% (trinta por cento) na composição de seus órgãos de direção partidária.

## Referências

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas eleitorais**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2010/candidaturas-votacao-e-resultados/estatisticas>> e <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>>. Acesso em: 05 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Sistema de Gerenciamento de Informações Partidárias**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/informacoes-partidarias/modulo-consulta-sgip3>> Acesso em: 15 ago. 2019.

<sup>4</sup> INTER-PARLAMENTARY UNION. Infográfico: Women in Politics: 2019. Disponível em: <<https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2019-03/women-in-politics-2019>>. Acesso em: 19 ago. 2019

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Bancada feminina na Câmara sobe de 51 para 77 deputadas**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/camara-noticias/noticias/POLITICA/564035-BANCADA-FEMININA-NA-CAMARA-SOBE-DE-51-PARA-77-DEPUTADAS.html>>. Acesso em 16 ago. 2019.

INTER-PARLAMENTARY UNION. **Infográfico: Women in Politics**: 2019. Disponível em: <<https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2019-03/women-in-politics-2019>>. Acesso em: 19 ago. 2019.

**Bianca Maria Gonçalves e Silva** - Advogada, Pós-graduada em Direito Constitucional pelo IDP. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADep e do grupo de pesquisa LiderA, sobre liderança feminina na política, vinculado ao Observatório Eleitoral do IDP.