

O sistema de cotas de gênero para cargos eletivos

Estudo empírico da justificação de sua permanência

MORTON LUIZ FARIA DE MEDEIROS

Sumário

Introdução. 1. Direito à participação política e direitos humanos. 2. A participação política da mulher no Brasil. 3. O sistema de “cota de gênero”. 4. Estudo do caso das eleições municipais no Rio Grande do Norte após a redemocratização do país. Conclusão.

“Em 1968, quando fui prefeito, inovei, colocando uma mulher como chefe de gabinete. Agora, temos uma presidente mulher. Por isso, não vejo essa preocupação de defesa da mulher. Queria ver isso no passado. Elas querem tudo. Se elas querem tudo, vamos dar tudo. Dá tudo de uma vez. Vamos dar 100% da lista.”*

Introdução

As muitas pautas reivindicatórias de direitos humanos, engendradas pelas parcelas da população que se consideram minoritárias (qualitativa ou quantitativamente), parecem ter diminuído a ênfase do movimento social que visava à proteção dos interesses próprios da mulher, cujas conquistas foram auferidas há mais tempo do que as dos ambientalistas, homoafetivos, deficientes e quejandos.

O artigo presente busca resgatar as razões históricas para a ocupação do espaço político pelas mulheres, no afã de enfrentar uma questão cen-

Morton Luiz Faria de Medeiros é professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, promotor de Justiça no RN, mestre em Direito Constitucional (UFRN) e doutorando no programa de pós-graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba – UFPB.

* Itamar Franco, ao se posicionar contra a reserva de vagas para as mulheres em projeto que previa lista partidária fechada (JUNGBLUT, 2011).

tral: já não atingiram elas, após tantas décadas de luta, uma igualdade nesse espaço, considerando o visível crescimento de candidatas eleitas e ocupantes de cargos públicos? Ainda há disparidade considerável entre o número de homens e mulheres eleitos democraticamente, que justifique, por exemplo, um sistema de “cota de gênero” para os cargos eletivos?

Para o cumprimento dos objetivos definidos acima, principiar-se-á pela análise da participação política da mulher, perquirindo-lhe sua caracterização como direito fundamental tutelado pelas fontes do Direito Internacional, após o que se buscará uma retomada histórica de como essa participação vem sendo construída no Brasil, a partir do Direito. Em seguida, será analisado o sistema de “cota de gênero”, para avaliar sua gênese no país e sua constitucionalidade em face do princípio constitucional da autonomia partidária.

Por derradeiro, com base nos dados divulgados pela Justiça Eleitoral brasileira sobre as eleições realizadas entre 1988 e 2012 no Estado do Rio Grande do Norte para o cargo de vereador, será avaliada a repercussão da implantação do sistema de “cota de gênero”, para aquilatar se vem cumprindo plenamente seu objetivo central de minorar a disparidade entre o número de homens e mulheres eleitos e se é necessária, ainda, sua permanência em nosso ordenamento jurídico.

A opção pela abordagem empírica, entendida como coleção sistemática de informação e sua análise de acordo com um método generalizadamente aceito (CANE, 2010, p. 4), e, especificamente, pelo estudo de caso, se justifica por ser essa uma metodologia adequada a situações complexas, em que se busca “analisar a interação de certas variáveis” e possibilitar “o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos” (RICHARDSON, 1999, p. 80).

A escolha do cargo de vereador foi motivada pelo fato de ser essa a função parlamentar (atingida, pois, pelo sistema de “cota de gênero”) mais próxima da população e com maior número de candidaturas; a opção por analisar os dados do Rio Grande do Norte se deveu ao fato de esse estado ter sido, historicamente, pioneiro no reconhecimento dos direitos políticos das mulheres. Por seu turno, o recorte temporal adotado (1988 a 2012) permite avaliar os efeitos das inovações consolidadas pelas Leis 9.504/97 e 12.034/09. Observe-se que o pleito eleitoral de 2012 tanto se distancia da inovação consolidada pela Lei nº 9.504/97, quanto é a primeira em que se podem perceber os efeitos da Lei nº 12.034/09.

Em suma, o objetivo central deste trabalho é analisar o incremento da participação das mulheres como candidatas e eleitas ao cargo de vereador no Brasil, desde a instituição do sistema de “cota de gênero” para os cargos eletivos do sistema proporcional, tomando como referência a análise do caso do Estado do Rio Grande do Norte.

1. Direito à participação política e direitos humanos

O direito à participação política constitui inegável direito fundamental. A defesa dessa ideia custou à girondina Olimpe de Gouges a própria vida, por reivindicar, num manifesto antipatriarcal escrito, que a Revolução Francesa também proporcionasse às mulheres as aspirações de liberdade, igualdade e fraternidade – ou o simples direito de voto (FLORES, 2009, p. 56).

Durante muito tempo, sob a inspiração da doutrina clássica liberal, foi rechaçado o sufrágio universal, sob o argumento de que o exercício da razão estava ao alcance tão somente dos proprietários (CANOTILHO, 2002, p. 157), a ponto de Oliveira Viana (1999, p. 484), em 1949, concluir que “o sufrágio universal e o

sufrágio igual é anticientífico, quando aplicado sistematicamente ao nosso povo”, pois tal direito, em relação à escolha de alguns cargos eletivos de mais importância, só deveria ser estendido a determinado grupo, destacado por certos critérios de competência e responsabilidade.

Adveio, para contrapor essa tendência, a Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher, de 1953, aprovada no país pelo Decreto Legislativo nº 123/55, ratificada em 13/8/63, promulgada pelo Decreto nº 52.476/63 e em vigor desde 11/11/64. Essa Convenção estabelecia, em seus artigos iniciais, que as mulheres deveriam ter, em igualdade de condições com os homens, “o direito de voto em todas as eleições, sem nenhuma restrição” (art. 1º), e a elegibilidade “para todos os organismos públicos de eleição, constituídos em virtude da legislação nacional, sem nenhuma restrição” (art. 2º).

Em seguida, a Declaração sobre Progresso e Desenvolvimento social, proclamada pela Resolução nº 2.542 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 11/12/69, prescrevia que “progresso e desenvolvimento social exigem a plena utilização dos recursos humanos, nomeadamente e em particular [...], a participação ativa de *todos* os elementos da sociedade” (art. 5º, c)(grifo nosso). O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos¹, por seu turno, impunha aos Estados compromissários a garantia “a todos os indivíduos que se achem em seu território e que estejam sujeitos a sua jurisdição dos direitos reconhecidos no presente Pacto, sem discriminação alguma” (UNITED NATIONS, 1969, tradução nossa).

Importante destacar, por fim, a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, aprovada em 1979

e ratificada pelo Brasil em 1984, que, em seu art. 4º, dispunha que

“A adoção pelos Estados-partes de medidas especiais de caráter temporário destinadas a acelerar a igualdade de fato entre o homem e a mulher não se considerará discriminação na forma definida nesta Convenção, mas de nenhuma maneira implicará, como consequência, a manutenção de normas desiguais ou separadas; essas medidas cessarão quando os objetivos de igualdade de oportunidade e tratamento houverem sido alcançados.”

Tal previsão “abre caminho e legitima a ‘ação afirmativa’” (ALVES, 1997, p. 115), corolária de uma das mais acentuadas funções dos direitos fundamentais, a *função de não discriminação* (CANOTILHO, 2002, p. 409), segundo a qual se entende que a eliminação da discriminação não é bastante para assegurar a igualdade entre os gêneros: além disso, invoca “medidas compensatórias para remediar as desvantagens históricas, aliviando as condições resultantes de um passado discriminatório” (PIOVESAN, 1998, p. 143).

Nesse diapasão é que se insere a discussão acerca do sistema de “cota de gênero”, que será abordado no item 3, enquadrado no que se pode denominar “direito especial de representação”, consistente em um plexo de medidas temporárias para fazer frente às condições de opressão vivenciadas por determinado grupo social (MARION apud KYMLICKA, 1997, p. 19-20), tais como fundos públicos para sua defesa e representação garantida nas instituições políticas.

2. A participação política da mulher no Brasil

No Brasil, a mulher, historicamente, tem sido alijada da efetiva participação política e só muito recentemente obteve a capacidade eleitoral ativa.

¹ Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 16/12/96 e aprovada, no Brasil, pelo Decreto Legislativo nº 226(1)/91 e pelo Decreto nº 592/92.

Deveras, foi o Código Eleitoral de 1932 que instituiu, em todo o país, a possibilidade de ser a mulher eleitora, já que seu art. 2º previa a capacidade eleitoral ativa “sem distinção de sexo”, conquanto sua alistabilidade fosse facultativa (art. 121). Ainda assim, tal conquista se deu em meio a fortes resistências dos parlamentares da época, ciosos de “saber em que condições se deve arrojara a mulher no turbilhão dos comícios e na agitação dos parlamentos” (CABRAL, 2004, p. 19)! Ainda assim, o Brasil foi o segundo país da América Latina a reconhecer o direito de voto às mulheres, saindo à frente de Argentina e Venezuela (1947), México (1953) e, dentre os reputados centros da democracia, antes da França (1944), Itália e Japão (1946), Suíça (1971) e Portugal (1974) (CASTRO, 2008, p. 444).

A Constituição da República de 1934, finalmente, deu amparo constitucional ao voto feminino, ao dispor que são “eleitores os brasileiros de um ou de outro sexo” (art. 108, *caput*), mantendo o *discrímén* quanto à obrigatoriedade do voto prenunciado no Código Eleitoral de 1932, porquanto prescrevia que o alistamento e o voto só seriam obrigatórios para as mulheres “quando estas exerçam função pública remunerada” (art. 109).

O Estado do Rio Grande do Norte (RN), no entanto, palco do nascimento – em 1810 – de Nísia Floresta Brasileira Augusta, apontada como a “precursora do feminismo no Brasil” (RODRIGUES, 2002, p. 277), assumiu papel pioneiro nestes prados, antes mesmo do citado Código e da Constituição, inicialmente com a promulgação da Lei estadual nº 660, de 25 de outubro de 1927, pelo então Governador José Augusto Bezerra de Medeiros, que previa: “No Rio Grande do Norte poderão votar e ser votados, sem distincção de sexos, todos os cidadãos que reunirem as condições exigidas por esta lei” (art. 77). Desse modo, já em 1927,

“de acordo com a professora Maria do Nascimento Bezerra, um mês após a publicação da Lei nº 660, na cidade de Mossoró², a professora Celina Guimarães Viana, aos 29 anos de idade, [...] após encaminhar bem-sucedida petição reivindicando sua inclusão no rol de eleitores [...] daquele município, tornou-se a primeira mulher habilitada a votar na América do Sul. Mas Celina Guimarães não foi a única a solicitar o direito a voto no Rio Grande do Norte naquele ano. Júlia Alves Barbosa, em Natal, fez a solicitação no mesmo dia que Celina, 27 de novembro, e teve o pedido atendido dois dias depois, enquanto o desta foi atendido no mesmo dia³” (RIO GRANDE DO NORTE, 2012).

Pouco tempo depois, já sob o governo de Juvenal Lamartine de Faria, que em sua plataforma eleitoral já propunha contar “com o concurso da mulher não só na escolha daqueles que vêm representar o povo, como entre os que elaboram e votam a lei que tiver de aplicar” (RODRIGUES, 2002, p. 88), foi eleita “a primeira prefeita da América do Sul, a senhora Alzira Teixeira Soriano, do Município de Lages” (MARIZ, 2002, p. 236), também no Estado do Rio Grande do Norte, tendo iniciado seu mandato em 1929. Em seguida, ainda no mesmo Estado, era eleita, em 1935, Maria do Céu Pereira Fernandes, apontada como a primeira deputada estadual do Brasil (RODRIGUES, 2002, p. 290).

Essa maior participação da mulher na vida política tem-se transformado em verdadeiro mecanismo de legitimação dos sistemas políticos frente à baixa credibilidade das instituições democráticas (ELA, 2009, p. 71), mesmo que não se possa garantir, *peremptoriamente*, que as

² Coincidentemente, as duas últimas ocupantes do cargo de Governador do Estado do RN (Wilma Maria de Faria e Rosalba Ciarlini Rosado) foram nascidas em Mossoró.

³ RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal Regional Eleitoral. *Os 80 anos do voto de saias no Brasil*. [8 maio 2012]. Disponível em: <<http://www.tre-rn.jus.br/institucional/centro-de-memoria/os-80-anos-do-voto-de-saias-no-brasil-tre-rn>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

políticas femininas tenham alinhamento sectário à defesa dos interesses das mulheres – até porque a própria ideia de um grupo de “interesses típicos das mulheres” é frequentemente questionado⁴. Trata-se, então, do cuidado com a “representatividade estatística” de grandes segmentos sociais na Política, conforme expressão de Philip Pettit (2003, p. 376), mas que traz, consigo, os inconvenientes apontados por Eleni Varikas (1996, p. 71), que adverte que

“[...] a paridade se situa numa perspectiva que pretende refundar a democracia, mas que também busca simplesmente uma divisão do poder na democracia tal qual ela é; que supõe uma ruptura fundamental com os princípios republicanos, mas que também pode ‘integrar’ esses ‘princípios fundadores’; que não se importa com o conteúdo da política, mas que também constitui-se num meio de fazer política diferente; que é uma medida de igualdade formal que em nada garante a transformação das relações sociais entre os sexos, mas que também é a última grande batalha das mulheres.”

Considerando-se tal advertência, será analisado o instrumento mais comum destinado ao empoderamento político da mulher em todo o mundo: o sistema de “cota de gênero”.

3. O sistema de “cota de gênero”

Muita coisa mudou desde Olimpe de Gouges. As mulheres passaram a ocupar cada vez mais espaços inicialmente reservados apenas aos homens, mas a política partidária ainda se apresentava bastante tímida na contribuição para essa igualdade. Anota-se, com certa ironia, que o próprio dicionário, seguindo o vulgo popular, sacramenta a diversidade de gênero: enquanto *homem* público é definido como “indivíduo que se consagra à vida pública, ou que a ela está ligado”, *mulher* pública é apontada como um dos sinônimos para meretriz! (FERREIRA, 1988, p. 344, 428).

Para aprimorar a participação política das mulheres, tem-se difundido, em todo o mundo⁵, o sistema de “cota de gênero”, a exemplo do que pioneiramente fez a Argentina, primeiro país da América Latina a aplicar

⁴ Érika Barbacena, a esse respeito, observa que imputar às mulheres um estilo próprio e uniforme leva a rejeitar não somente “os seus sentidos de autonomia, mas também contribui a dar invisibilidade a todas as outras diferenças entre mulheres que determinam as perspectivas específicas, ações e comportamentos” (BARBACENA, 2006, p. 101). No mesmo sentido, ver VARIKAS (1996, p. 78-9).

⁵ Conforme apontado no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres de 2013-2015, 18 países latino-americanos incorporaram “mudanças em suas leis eleitorais estabelecendo cotas e ou paridade na inscrição de candidatas ao parlamento” (BRASIL, 2013, p. 52).

por lei⁶ um sistema de cotas para garantir a participação das mulheres no Congresso Nacional (ELA, 2009, p. 71). Essa iniciativa, aliás, responde ao próprio mandamento constitucional argentino previsto no art. 37, que determina que a igualdade real de oportunidades entre homens e mulheres para o acesso a cargos eletivos e partidários se garantirá por *ações positivas* na regulação dos partidos políticos e no regime eleitoral.

Nesse diapasão, o Brasil, a partir da Lei nº 9.100/95, que disciplinou as eleições municipais de 1996⁷, e, posteriormente, pela Lei nº 9.504/97, que acabou por se aplicar a todas as eleições subsequentes, adotou o sistema de “cota de gênero”, para estimular a participação feminina nas candidaturas para os cargos legislativos do sistema eleitoral proporcional (Vereador, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Deputado Federal) e, assim, atender ao pluralismo político, elevado a fundamento constitucional da República brasileira (art. 1º, V).

A Lei nº 9.504/97, em sua redação original, prescrevia que, do número de candidatas cujo registro podia ser requerido, “cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo”. Ocorre que tal redação deixava margem de dúvida se esse percentual deveria ser aplicado sobre o total *possível* de candidatas de cada partido ou coligação, ou sobre o total *efetivamente* indicado.

A jurisprudência eleitoral firmou entendimento firme no sentido de prestigiar o intento já anunciado na Lei nº 9.100/95 – incrementar o número de candidatas para os cargos do sistema eleitoral proporcional: “O cálculo dos percentuais deverá considerar o número de candidatas efetivamente lançados pelo partido ou coligação, não se levando em conta os limites estabelecidos no art. 10, *caput* e § 1º, da Lei nº 9.504/97” (BRASIL, 2010). Em seguida, tal entendimento foi consolidado na nova redação dada ao artigo, retirando qualquer dúvida que pudesse persistir: “Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação *preencherá* o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo” (BRASIL, 2009, grifo nosso).

Desde as sucessivas modificações legislativas, acima aduzidas, essa participação tem crescido exponencialmente, fazendo surgir dois ques-

⁶ Pela Lei 24.012/91 (“Ley de Cupo”) não apenas se fixou em 30% a proporção mínima de mulheres que deveriam ser incorporadas nas listas de candidatas a cargos eletivos de deputados, senadores e constituintes nacionais, como ainda se estabeleceram pautas rígidas sobre a localização das candidatas nas listas (ARGENTINA, 1991).

⁷ Nessa lei, estabeleceu-se que “vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres” (art. 11, § 3º) (BRASIL, 1995).

tionamentos: a) a inconstitucionalidade do estabelecimento de “cota de gênero”, em face do princípio da autonomia partidária (art. 17, § 1º, da Constituição da República); e b) a necessidade da manutenção do sistema de “cota de gênero” no ordenamento jurídico brasileiro, já que, por exemplo, temos uma Presidente da República e, no Estado do Rio Grande do Norte, nas últimas três eleições gerais, foram eleitas mulheres como Governadoras do Estado.

À primeira indagação, responde Bucchianeri Pinheiro que os partidos políticos, sendo submetidos a todas as normas constitucionais, não exercem *soberania* partidária, mas simples *autonomia*,

“que não se sobrepõe ao dever constitucional de observância aos direitos fundamentais (art. 17, *caput*) e que autoriza, sim, sob tal perspectiva, não só a atuação corretiva por parte do Poder Judiciário, mas, por igual, determinadas imposições derivadas da lei, tal como ocorre na hipótese da paridade mínima entre sexos, em tema de candidaturas políticas” (PINHEIRO apud GOMES, 2011, p. 256).

O segundo questionamento, porém, demanda mais detida análise, com vistas a avaliar, a partir do caso potiguar, se subsistem as razões para a manutenção desse sistema de “cota de gênero”, o que se desenvolverá a seguir.

4. Estudo do caso das eleições municipais no Rio Grande do Norte após a redemocratização do país

É inegável o impacto da legislação instituidora do sistema de cotas de gênero no incremento do número de candidaturas e eleições de mulheres para o cargo de vereador no Estado do Rio Grande do Norte. Para comprovar tal constatação, de grande valia se mostram os dados levantados e publicados pela Justiça Eleitoral, relativos às eleições municipais realizadas após a redemocratização no país: 1988⁸, 1992⁹, 1996, 2000, 2004, 2008¹⁰ e 2012¹¹. Tal levantamento foi em grande parte auxiliado pelo preceito

⁸ RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal Regional Eleitoral. *Resumo das eleições – 1988*. Natal: TRE/RN, 1988; RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal Regional Eleitoral. Sessão de Banco de Dados e Sistemas. *Relação dos candidatos nas eleições de 1988* (arquivo digital). Natal: TRE/RN; SBDS, 2013.

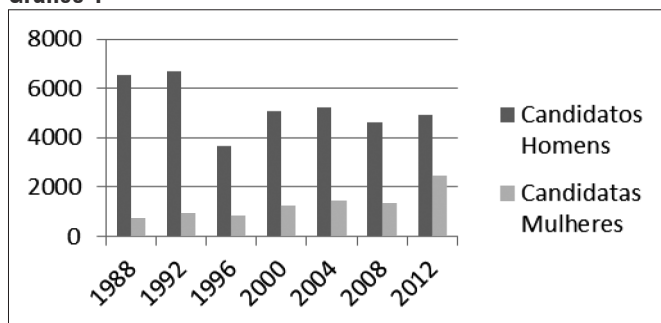
⁹ RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal Regional Eleitoral. *Eleições Municipais 1992*: relação dos eleitos para o cargo de vereador. Natal: TRE/RN, 1992.

¹⁰ RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal Regional Eleitoral. *Eleições anteriores*. Disponível em <<http://www.tre-rn.jus.br/eleicoes/eleicoes-antecedentes>> Acesso em: 30 ago. 2013.

¹¹ RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal Superior Eleitoral. *Resultado da eleição 2012*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleicoes-2012>> Acesso em: 30 ago. 2013.

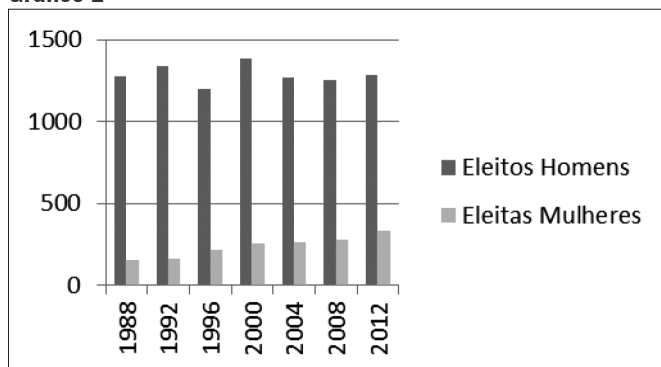
desenvolvimento informático, que, inclusive, já permitia a produção de dados repartidos por sexo, conforme exigência de vários órgãos internacionais de proteção aos direitos humanos (CELS, 2010, p. 375):

Gráfico 1



Dados: Tribunal Regional Eleitoral do RN

Gráfico 2



Dados: Tribunal Regional Eleitoral do RN

Quadro 1

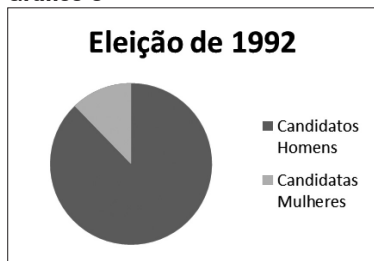
ELEIÇÃO	VEREADORAS
1988	153
1992	163
1996	212
2000	254
2004	262
2008	276
2012	332

Dados: Tribunal Regional Eleitoral do RN

Percebe-se, com base nos gráficos e no quadro acima apresentados, significativo incremento, a cada eleição, não apenas no número de candidatas ao cargo de vereador, como, principalmente, no número de vereadoras eleitas, num percentual de crescimento de 103,68%, se se comparar o resultado das eleições de 1992 – primeira eleição municipal antes da incidência do sistema de “cota de gênero” – e o das últimas eleições.

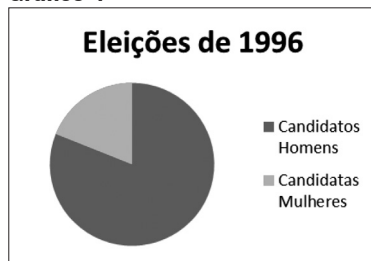
Pode causar estranheza, por isso, que o número de candidatas das eleições de 1996 (849) – quando começou a vigor o sistema de “cota de gênero” – seja inferior ao verificado nas eleições anteriores de 1992 (936), como que a desmentir a hipótese de que tal sistema tenha servido para incrementar a participação política feminina no Estado. Todavia, merece destaque que o *número de candidatos, como um todo*, foi deveras diminuído entre as eleições de 1992 e 1996 (de 7.640 para 4.485 candidaturas totais), em razão da significativa modificação legislativa ocorrida entre as duas eleições: na primeira, cada partido político poderia registrar até o dobro (200%) – ou o triplo, no caso de coligação – dos cargos a serem preenchidos¹², enquanto, na seguinte, esse percentual caiu para 120%¹³. Desse modo, em termos relativos, o incremento de candidaturas femininas nas eleições de 1996 sofreu aumento perceptível:

Gráfico 3



Dados: Tribunal Regional Eleitoral do RN

Gráfico 4



Dados: Tribunal Regional Eleitoral do RN

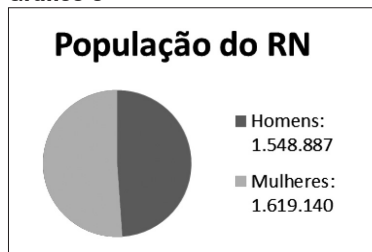
No entanto, há ainda enorme disparidade a ser vencida, considerando a prevalência do número de mulheres sobre o de homens, segundo o Censo realizado pelo IBGE em 2010¹⁴, e a tímida porcentagem de mulheres eleitas em relação aos homens eleitos na última eleição de 2012:

¹² Art. 11 da Lei nº 8.214/91, que estabelecia normas para a realização das eleições municipais de 1992.

¹³ Art. 11 da Lei nº 9.100/95, que estabelecia normas para a realização das eleições municipais de 1996.

¹⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Sinopse do Censo Demográfico 2010*. Disponível em: <http://www.ibge.com.br/estadosat/temas.php?sigla=rn&tema=sinopse_censodemog2010>. Acesso em: 28 ago. 2013.

Gráfico 5



Dados: IBGE

Gráfico 6



Dados: Tribunal Regional Eleitoral do RN

Como se observa pelos dados acima, enquanto as mulheres representam cerca de 51,1% da população do Estado, somente respondem pela ocupação de 20,5% dos cargos de edis – portanto, abaixo do percentual mínimo de 30% para candidaturas previsto na Lei nº 9.504/97, a demonstrar que o sistema de “cota de gênero” por ela instaurado não vem se mostrando de todo eficaz, ao contrário do que pretendeu insinuar o Senador Itamar Franco no pronunciamento destacado como epígrafe deste trabalho.

Outrossim, ainda que o Estado do Rio Grande do Norte não encerre todas as variáveis caracterizadoras dos demais estados brasileiros ou do país como um todo, a simples constatação da disparidade apontada já inspira preocupação suficiente para sinalizar para a manutenção do sistema, que, afinal, imprimiu alguma modificação no percentual de mulheres eleitas.

Ademais, além de essa superioridade numérica nunca ter se refletido na quantidade de cargos eletivos do sistema proporcional, os partidos e coligações ainda vêm utilizando muitas mulheres apenas como formalidade para compor o número legal mínimo, sem qualquer participação efetiva das “candidatas”.

Se se tomarem as eleições municipais de 2012, no Rio Grande do Norte¹⁵, considerando as candidatas ao cargo de vereador, por exemplo, constatar-se-á assustador número de “aspirantes” que não obtiveram um voto sequer – ou seja, nem o próprio: 445 candidatas! Comparando-se ao número de candidatos homens que não obtiveram voto nessas mesmas eleições (190), pode-se inferir, com alguma margem de segurança, que muitas candidaturas femininas são “lançadas” apenas formalmente, para satisfazer ao quociente mínimo exigido pela Lei nº 9.504/97.

Não se olvida, por certo, a possibilidade fática de ausência do candidato no dia da eleição (se for ele seu único eleitor) ou a de anulação posterior dos votos por decisão judicial – circunstâncias que não aparecem

¹⁵ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas e resultado da eleição 2012*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleicoes-2012>>. Acesso em: 30 ago. 2013.

nos dados fornecidos pela Justiça Eleitoral nas planilhas pesquisadas –, mas a gritante desproporção entre homens e mulheres quanto a esse indicador (candidatos sem qualquer votação nominal) permite corroborar que não se encontra plenamente satisfeito o propósito do “sistema de cota de gênero” que a legislação eleitoral brasileira estabeleceu desde as eleições de 1996.

Eis por que o sistema de cota, sozinho, não se mostra suficiente para atender à missão de estabelecer consonância de representatividade numérica entre os cargos legislativos ocupados por mulheres e o percentual que representam na população total. Ao lado dele – e talvez mais importantes¹⁶ – impõem-se outras iniciativas, como o compromisso dos partidos políticos com a paridade de gênero e o acesso das mulheres a recursos de comunicação e financiamento (CELS, 2010, p. 377).

Nesse diapasão é que se insere a inovação proporcionada pela Lei nº 12.034/09, que alterou a Lei nº 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos), prevendo que os recursos oriundos do Fundo Partidário deverão ser aplicados

“na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total” (art. 44, V). Ademais, impôs que a propaganda partidária gratuita devesse “promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento)”, medidas que visam a estimular a participação política das mulheres e, por outro lado, lhes dar maior visibilidade.

Tais iniciativas, como se percebe, ainda não surtiram o efeito desejado, conquanto se reconheça que, após o advento da Lei nº 9.504/97, o maior crescimento percentual no número de vereadoras eleitas no Rio Grande do Norte, entre eleições, se dê no comparativo 1992/1996 (sob o impacto da entrada em vigor da Lei nº 9.504/97) e 2008/2012, justamente depois da vigência da Lei nº 12.034/09 (RIO GRANDE DO NORTE, s.d.):

Quadro 2

ELEIÇÕES	AUMENTO DO NÚMERO DE VEREADORAS NO RN
1988-1992	6,53%
1992-1996	30,06%
1996-2000	19,81%
2000-2004	3,14%
2004-2008	5,34%
2008-2012	20,28%

Dados: Tribunal Regional Eleitoral do RN

¹⁶ Fernanda Barros (2008, p. 132) defende que a “necessidade de mecanismos que propiciem uma melhor distribuição do poder político entre grupos minoritários, como as cotas, são um indício da subalternidade”, o que deve servir de lição de que só a garantia formal de um percentual de candidatas não parece suficiente para a correção da distorção da participação política das mulheres no país.

Existem, por fim, Projeto de Lei (PLS 293/2011)¹⁷ de iniciativa do Senador Humberto

¹⁷ BRASIL. Projeto de Lei do Senado nº 293, de 26 de maio de 2011. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/91132.pdf>>. Acesso em: 1º set. 2013.

Costa e Proposta de Emenda Constitucional (PEC 43/2011)¹⁸, ambos ainda em tramitação no Senado brasileiro, que pretendem instituir um sistema de voto em listas partidárias pré-ordenadas, prevendo que tais listas sejam elaboradas de modo a garantir a alternância de gêneros em sua totalidade. Tal regramento em muito se assemelha ao que a citada “Ley de Cupo” argentina prescrevia ao modificar o art. 60 do Decreto nº 2.135/83 daquele país, para determinar que as listas partidárias resguardassem às mulheres um mínimo de trinta por cento dos candidatos “*a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas*”, no afã de evitar meras candidaturas formais, de “faz-de-conta”, como algumas, no Estado do Rio Grande do Norte, têm-se revelado. Não por acaso, o atual Plano Nacional de Políticas para as Mulheres propôs, como uma de suas ações, instituir

“[...] no âmbito da Administração Pública, direta e indireta, medidas de ação afirmativa e de discriminação positiva que garantam a realização de metas percentuais de participação das mulheres nas funções de presidência, direção, coordenação, gerenciamento e assessoria, incluindo medidas administrativas e de gestão estratégica ao cumprimento destas medidas” (BRASIL, 2013, p. 57)

Desse modo, não estariam salvaguardadas apenas as candidaturas “protocolares” das mulheres, mas, fundamentalmente, empunhar-se-ia a bandeira de sua efetiva participação no cenário político nacional.

Conclusão

Pode-se concluir, da abordagem tecida nas linhas acima, que a ocupação do palco político

pelas mulheres ainda não foi definitivamente conquistada. A importância atribuída ao sistema de “cota de gênero” permanece íntegra e imperiosa no ordenamento jurídico pátrio, depois de haver iniciado importante missão no incremento do número de mulheres ocupantes de cargos públicos eletivos, como se pôde constatar no exame do caso norte-riograndense, em que, nitidamente, representou fator importante para a maior participação das mulheres como candidatas e, em até maior proporção, eleitas ao cargo de vereadora, desde 1996.

Se a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, como dito acima, previa que “as medidas positivas destinadas a acelerar a igualdade de fato entre homem e mulher” deverão cessar “quando os objetivos de igualdade de oportunidade e tratamento houverem sido alcançados” (BRASIL, 2013), infelizmente não é chegado o momento ainda... O que causa especial desalento é que tal disparidade se evidencie justamente no Rio Grande do Norte, estado pioneiro no reconhecimento dos direitos políticos das mulheres...

Não obstante, o esforço para tal incremento não finda na instituição da cota, haja vista a constatação de que muitas das candidaturas femininas são postas pelos partidos políticos e coligações apenas para satisfazerem o percentual mínimo exigido pela legislação eleitoral. Devem-se exigir outros instrumentos que, efetiva e definitivamente, aproximem a ocupação dos espaços públicos pelas mulheres da prevalência numérica que representam na totalidade da população do país, tais como a destinação de recursos do Fundo Partidário para a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres e a obrigatoriedade de a propaganda partidária gratuita promover e difundir a participação política feminina.

¹⁸ BRASIL. Projeto de Emenda Constitucional nº 43, de 19 de maio de 2011. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=90857&tp=1>>. Acesso em: 1º set. 2013.

Referências

ALVES, José Augusto Lindgren. *A arquitetura internacional dos direitos humanos*. São Paulo: FTD, 1997.

ARGENTINA. Ley 24.012 de 1991. [Ley de cupo]. *Boletín Oficial*, 12 dic. 1991.

BARBACENA, Érika Mara. *A mulher no legislativo: uma análise das desigualdades de gênero no senado federal*. In: PRÊMIO Construindo a Igualdade de Gênero: redações e trabalhos científicos monográficos vencedores, 1. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006.

BARROS, Fernanda Nunes Feitosa. *Penetras no clube do Bolinha: a carreira política das mulheres na Câmara dos Deputados*. In: PRÊMIO Construindo a Igualdade de Gênero: redações e artigos científicos vencedores, 3. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008.

BRASIL. Decreto n. 52.476, de 12 de setembro de 1963. Promulga a Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher, adotada por ocasião da VII Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas. *Diário Oficial da União*, 17 set. 1963.

_____. Lei n. 8.214, de 24 de julho de 1991. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1992 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 jul. 1991.

_____. Lei n. 9.100, de 29 de setembro de 1995. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2 out. 1995.

_____. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1º out. 1997.

_____. Lei n. 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, 30 set. 2009.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 78.432/PA (78432.2010.614.0000). Relator: Ministro Arnaldo Versiani Leite Soares. *Acórdão publicado em sessão*, 12 ago. 2010. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sadpPush/ExibirDados-Processo.do?nproc=78432&sgcla=RESPE&nprot=224342010&comboTribunal=tse&tipoProcesso=J>>. Acesso em: 30 out. 2014.

_____. Proposta de emenda à Constituição nº 43, de 19 de maio de 2011. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=90857&tp=1>>. Acesso em: 29 out. 2014.

_____. Projeto de Lei do Senado nº 293, de 26 de maio de 2011. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=91209&tp=1>>. Acesso em: 28 out. 2014.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas e Resultados da Eleição*. [2012]. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleicoes-2012>>. Acesso em: 30 ago. 2013.

_____. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Plano nacional de políticas para as mulheres*. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013.

CABRAL, João C. R. *Código eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil*: 1932. Brasília: Secretaria de Documentação e Informação do TSE, 2004. Edição Especial.

CANE, Peter; KRITZER, Herbert M. Introduction. In: CANE, Peter; KRITZER, Herbert M. *The Oxford handbook of empirical legal research*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CASTRO, Flávia Lages de. *História do Direito geral e do Brasil*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES – CELS. *Derechos humanos en Argentina: informe 2010*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2010.

EQUIPO LATINOAMERICANO DE JUSTICIA Y GÉNERO – ELA. *Informe sobre género y derechos humanos: vigência y respeto de los derechos de las mujeres em Argentina (2005-2008)*. Buenos Aires: Biblos-ELA, 2009.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário Aurélio básico da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.

FLORES, Joaquín Herrera. *Teoria crítica dos direitos humanos: os direitos humanos como produtos culturais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Sinopse do Censo Demográfico 2010*. Disponível em: <http://www.ibge.com.br/estadosat/temas.php?sigla=rn&tema=sinopse_censodemog2010>. Acesso em: 28 out. 2014.

JUNGBLUT, Cristiane. Comissão do Senado aprova cota de 50% para mulheres na lista fechada dos partidos. *O Globo*, Rio de Janeiro, 7 abr. 2011. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/politica/comissao-do-senado-aprova-cota-de-50-para-mulheres-na-lista-fechada-dos-partidos-2799865>>. Acesso em: 29 out. 2014.

KYMLICKA, Will; NORMAN, Wayne. El retorno del ciudadano: una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. *Ágora*, Lima, n. 7, 1997.

MARIZ, Marlene da Silva; SUASSUNA, Luiz Eduardo Brandão. *História do Rio Grande do Norte*. Natal: Sebo Vermelho, 2002.

PETIT, Philip. *Democracia e contestabilidade: direito e legitimidade*. Tradução de Tito Lívio Cruz Romão. São Paulo: Landy, 2003.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

RICHARDSON, Roberto Jarry. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal Regional Eleitoral. *Eleições anteriores*. Disponível em: <<http://www.tre-rn.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores>>. Acesso em: 30 out. 2014.

_____. Tribunal Regional Eleitoral. *Resumo das eleições 1988*. Natal: TRE/RN, 1988.

_____. Tribunal Regional Eleitoral. *Eleições Municipais 1992: relação dos eleitos para o cargo de vereador*. Natal: TER/RN, 1992.

_____. Tribunal Regional Eleitoral. *Os 80 anos do voto de saias no Brasil*. [8 maio 2012]. Disponível em: <<http://www.tre-rn.jus.br/institucional/centro-de-memoria/os-80-anos-do-voto-de-saias-no-brasil-tre-rn>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

_____. Tribunal Regional Eleitoral. Sessão de Banco de Dados e Sistemas. *Relação dos candidatos nas eleições de 1988*. Natal: TER/RN/SBDS, 2013.

_____. Tribunal Regional Eleitoral. *Sinopse do censo demográfico 2010*. Disponível em: <http://www.ibge.com.br/estadosat/temas.php?sigla=rn&tema=sinopse_censodemog2010>. Acesso em: 30 out. 2014.

RODRIGUES, João Batista Cascudo. *A mulher brasileira: direitos políticos e civis*. 4. ed. Brasília: Projecto Editorial, 2002.

UNITED NATIONS. General Assembly. Resolution n. 2.542. Declaration on Social Progress and Development. *United Nations publications*, 11 dec. 1969. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2542\(XXIV\)&Lang=E&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2542(XXIV)&Lang=E&Area=RESOLUTION)>. Acesso em: 30 out. 2014.

VARIKAS, Eleni. Refundar ou reacomodar a democracia?: reflexões críticas acerca da paridade entre os sexos. *Revista de Estudos Feministas*, Rio de Janeiro, n. 1, v. 4, 1996.

VIANA, Francisco José Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999.

