

# Participação Feminina na Política: Uma Pesquisa Sobre o Descumprimento do Programa Partidário de Incentivo à Participação da Mulher

André Norberto Carbone de Carvalho<sup>1</sup>  
Patrícia Tuma Martins Bertolin<sup>2</sup>

---

**RESUMO:** Este artigo tem como objetivo apresentar alguns dos principais resultados da pesquisa de Doutorado de André Norberto Carbone de Carvalho, orientada por Patrícia Tuma Martins Bertolin, que se propôs a investigar o comportamento dos partidos políticos, entre 2010 e 2013, diante da obrigatoriedade legal de investirem, anualmente, pelo menos 5% (cinco por cento) do dinheiro público que recebem do Fundo Partidário em iniciativas que aumentassem a presença da mulher na política. Naquele trabalho, foram analisadas mais de 100 decisões judiciais proferidas em processos de prestação de contas partidárias que tramitaram perante o Tribunal Superior Eleitoral. Aqui, vamos examinar um resumo da pesquisa, com o intuito de apresentar elementos que possam contribuir para a salvaguarda do postulado constitucional de igualdade entre homem e mulher.

---

1 Mestre e Doutor em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Governo e Poder Legislativo pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). Advogado, atua como assessor parlamentar na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e na docência do curso de graduação em Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Membro do Grupo de Pesquisa “Mulher, Sociedade e Direitos Humanos”. E-mail: andrenorberto@uol.com.br.

2 Mestre e Doutora em Direito do Trabalho pela Universidade de São Paulo, com Pós-Doutorado na Superintendência de Educação e Pesquisa da Fundação Carlos Chagas. Professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Líder do Grupo de Pesquisa “Mulher, Sociedade e Direitos Humanos”. E-mail: ptmb@uol.com.br.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desigualdade de gênero. Participação política. Mulher. Partido Político. Tribunal Superior Eleitoral.

**ABSTRACT:** *This article aims to present some of the main results of PHD research of Norberto Carbone de Carvalho, guided by Patrícia Tuma Martins Bertolin, that proposed to investigate the behavior of political parties between 2010 and 2013, in the face of the legal obligation to invest at least 5% (five percent) annually public money they receive from the Party Fund in initiatives that increase the presence of women in politics. In that work, more than 100 judicial decisions handed down in party accountability processes that were processed before the Superior Electoral Court were analyzed. Here, we will examine a summary of the research, in order to present elements that may contribute to the safeguarding of the constitutional postulate of equality between men and women.*

**KEYWORDS:** *Gender inequality. Political participation. Women. Political party. Superior Electoral Court.*

## Introdução

Uma das primeiras demandas do movimento feminista foi o direito ao voto, o que, no Brasil, se deu nos anos de 1930. Conquista importante do chamado Feminismo Liberal<sup>3</sup>, que veio bem antes que em outros países, como a França<sup>4</sup>, por exemplo, graças ao esforço de mulheres como Bertha Lutz e Leolinda Daltro, entre outras.

Bem mais tarde, as mulheres brasileiras passaram a ter o direito de candidatar-se aos cargos eletivos. Repete-se muito a história (é assim mesmo, com H), de que, por ocasião da Constituinte que elaborou a Constituição Brasileira de 1988, o Congresso Nacional ainda não contava com banheiro feminino para parlamentar (SOW, 2009, p. 20). Isso não é uma piada, embora possa parecer; antes, é razão para se falar sobre a efetiva participação das mulheres na política, uma necessidade da democracia.

É importante refletir um pouco sobre os porquês de as mulheres terem sido mantidas alijadas desse mundo público, onde as decisões mais

---

3 Há que se diferenciar, aqui, o Feminismo Liberal Clássico do Feminismo Liberal Social. Enquanto para o primeiro é suficiente o reconhecimento da igualdade (formal) das mulheres com relação aos homens, o segundo objetiva a igualdade material (JARAMILLO, 2000, p. 113). Neste artigo, a perspectiva considerada é a segunda.

4 As mulheres francesas votaram pela primeira vez em 29 de abril de 1945, quando participaram das primeiras eleições municipais do pós-guerra.

importantes são tomadas; onde são feitos os mais importantes acordos e onde são produzidas as leis que regem a convivência em sociedade – e razão por que essas leis têm sido tão avessas aos interesses das mulheres.

Por óbvio, há diferentes grupos de mulheres e diversos interesses envolvidos, Intersecções de gênero, classe e raça, por exemplo, têm mantido mulheres negras e pobres como o mais baixo patamar na pirâmide social, mas, de um modo ou de outro, as mulheres em geral têm sido historicamente excluídas da política partidária brasileira. Seja em razão da divisão sexual do trabalho, que impõe uma série de óbices à sua participação no espaço público, ocupadas que estão com duplas (e às vezes triplas) jornadas; seja porque o mundo masculino constrói uma série de ardis, como a ideia de que palanques e microfones são elementos associados ao masculino e a de que a rivalidade feminina impede as mulheres de se unirem, confiando incondicionalmente umas nas outras, a fim de se fortalecerem contra as diversas opressões que perpetuam o Patriarcado.

Este artigo analisará a eficácia da legislação que determinou que os partidos políticos deveriam investir parte de seu orçamento em atividades de fomento à participação das mulheres na política, uma das diversas leis editadas no Brasil com essa finalidade, a partir do ano de 2009.

Idealmente, a representação política nos postos públicos deveria refletir, aproximadamente, a composição da população. O Brasil tinha, em outubro de 2008, 130.378.807 eleitores registrados, sendo 67.482.079 mulheres (51,76% do total). Todavia, naquele ano, 51.903 pessoas eram eleitas para as Câmaras Municipais, sendo 6.504 mulheres, o que perfazia 12,53% da totalidade (BRASIL, 2008). Foram 506 prefeitas eleitas no primeiro e segundo turnos em outubro daquele ano, em um universo de 5.556 vagas, ou seja, o correspondente a 9,10% do todo, sendo inquestionável a sub-representação das mulheres (BRASIL, 2008).

Mais de uma década após o advento dessas medidas, as mulheres ainda encontram dificuldades para se estabelecer no cenário político, haja vista que, em dezembro de 2020, ocasião em que elas representavam 52,53% do total de eleitores, foram eleitas 9.196 vereadoras, perfazendo 16% da totalidade (BRASIL, 2020) e 658 prefeitas, o correspondente a 11,8% do total (UOL Eleições, 2020).

Entre todas as medidas voltadas a fomentar a participação feminina na política, este estudo tomou por objeto a norma que obrigava todas as agremiações partidárias a investir, no mínimo, 5% dos recursos

recebidos do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão à participação política das mulheres.

Desde o exercício financeiro de 2010, o partido político tinha, segundo a lei então vigente, o dever de investir dinheiro público em projetos e iniciativas que aumentassem a presença da mulher na política, quer por meio de seminários, cursos, palestras ou campanhas, quer por meio de medidas que garantissem, por exemplo, creche para crianças, de modo a permitir que mulheres com jornadas duplas de trabalho participassem das atividades partidárias. A lei iniciava, então, um movimento educativo voltado à construção de uma nova consciência coletiva: a de que a mulher poderia e deveria fazer parte da política partidária, como protagonista.

Neste artigo serão apontados os resultados da pesquisa que envolveu a análise de 118 processos de prestação de contas dos diretórios nacionais das legendas partidárias, que diziam respeito aos exercícios financeiros do quadriênio 2010 (ano em que a referida ação afirmativa começou a vigorar) até 2013. Foram examinados os vereditos do Tribunal Superior Eleitoral nesses procedimentos até o dia 30 de setembro de 2019, informando-se se as referidas deliberações haviam sido ou não certificadas com o trânsito em julgado.

A pesquisa analisou ainda o modo como cada agremiação se posicionava em relação à participação da mulher na política, conforme os estatutos partidários registrados em Cartório e homologados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Como referencial teórico para este artigo específico será utilizada a filósofa política estadunidense Nancy Fraser, com sua concepção de justiça que envolve três escalas (dimensões), esboçada na obra *Scales of Justice* e em diversos outros trabalhos (FRASER, 2002; FRASER, 2009).

## **1. A concepção de justiça de Nancy Fraser**

Nancy Fraser construiu uma concepção de justiça capaz de atender as múltiplas demandas de um mundo globalizado, capaz de abranger diferentes projetos emancipatórios, como o de viabilizar a participação das mulheres na política partidária brasileira.

A autora inovou já quando, ao iniciar sua construção teórica, nos anos de 1990, recusou-se a contrapor “redistribuição” e “reconhecimen-

to”, o que até então era a concepção reinante. Sendo assim, até então, para se pensar em uma sociedade justa, havia que se considerar que problema havia: um problema de acesso às benesses daquela sociedade (redistribuição de bens) ou um problema de aceitação da diferença (reconhecimento).

A questão da redistribuição entrara na pauta dos países de capitalismo avançados no segundo pós-guerra, com o apogeu do modelo de Estado de Bem-Estar Social, enquanto a questão do reconhecimento é posterior, em geral compreendido como algo situado na esfera do *self* (autorrespeito, autoestima...). Essas duas esferas estiveram sempre, no campo da teoria política, contrapostas.

Fraser se encarregou de demonstrar que, em sociedades complexas, elas são complementares – e não opostas – e que o reconhecimento é exterior ao *self*. Segundo a autora estadunidense, reconhecimento é gozar de igual prestígio nos espaços sociais. Assim, se as mulheres, por exemplo, que constituem mais de 50% da população brasileira, não estão presentes nos espaços de poder e decisão, não gozam do mesmo reconhecimento que os homens. Não raro, membros de grupos minoritários carecem de políticas de redistribuição e de reconhecimento, com vistas ao alcance de uma situação de igualdade material na vida em sociedade.

Em 2009, Fraser publicou sua obra *Scales of Justice*, que significou um avanço em sua construção teórica, ao encampar uma terceira escala (ou dimensão) da justiça: a representação. Os membros dos diferentes grupos precisam estar representados nos espaços de poder, para que se possa falar que se trata de uma sociedade justa.

Tecidas essas considerações iniciais sobre a concepção fraseriana de justiça, passar-se-á a analisar o sistema jurídico brasileiro, no que concerne à necessidade de serem destinadas verbas do Fundo Partidário para as medidas promotoras da inclusão das mulheres na política brasileira.

## **2. A obrigatoriedade legal de aprovação das contas partidárias**

A fiscalização e eventual punição pela não aplicação dos recursos nas finalidades destacadas pela lei são atribuições da Justiça Eleitoral. De acordo com o artigo 30 da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95), as agremiações em funcionamento no Brasil, por meio de seus órgãos

nacionais, regionais e municipais, devem manter escrituração contábil, de forma a permitir o conhecimento da origem de suas receitas e a destinação de suas despesas.

Os partidos precisam enviar, anualmente, à Justiça Eleitoral, o balanço contábil do exercício encerrado, até o dia 30 de junho do ano seguinte (artigo 32 da Lei dos Partidos Políticos), ação comumente conhecida como “prestação de contas partidária”. Como a instituição partidária está dividida em três níveis federativos, o foro de processamento das contas também é desmembrado: o § 1º do artigo 32 da Lei dos Partidos Políticos impõe que o balanço contábil do órgão nacional seja enviado ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE); o dos órgãos estaduais, aos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs); e o dos órgãos municipais, aos Juízes Eleitorais.

A partir da Lei nº 12.034, de 2009, o exame da prestação de contas dos órgãos partidários, anteriormente de caráter administrativo, passou a ser jurisdicional, regendo-se pelos princípios constitucional do devido processo legal e da segurança jurídica. Assim, uma vez apresentada a prestação de contas partidária perante a Justiça Eleitoral, e após a manifestação dos partidos sobre eventuais apontamentos feitos pelos servidores da unidade técnica (que, no TSE, é a Assessoria de Exame de Contas Eleitorais e Partidárias - ASEPA), os juízes devem julgar a prestação de contas apresentada.

De acordo com os artigos 24 e 27 da Resolução nº 21.841, de 2004, do TSE, que vigorava na época (2009) e disciplinava o exame contábil dos partidos políticos, a Justiça Eleitoral, ao decidir sobre a regularidade das contas, poderia:

1 – Aprová-las, quando existisse o convencimento de que os documentos refletiam adequadamente a movimentação financeira e patrimonial do partido político, configurando-se como regulares;

2 – Aprová-las com ressalvas, quando fossem verificadas falhas, omissões ou impropriedades de natureza formal que não comprometessem a regularidade das contas, ocasião em que a ressalva deveria ser especificada claramente, e os seus efeitos demonstrados sobre as contas prestadas; e

3 – Desaprová-las, quando evidenciada qualquer das seguintes ocorrências:

a) falhas ou omissões que comprometessem a regularidade, a confiabilidade ou a consistência das contas;

b) conclusão pela desconformidade entre as peças apresentadas e a movimentação financeira e patrimonial do partido político; e

c) impossibilidade de aplicação dos procedimentos técnicos de exame aprovados pela Justiça Eleitoral, quando for verificada a ausência de evidências ou provas suficientes para análise.

Em 2009, de acordo com o artigo 37 da Lei dos Partidos Políticos então vigente, a desaprovação total ou parcial das contas partidárias geraria a suspensão do recebimento de novas cotas do Fundo Partidário, recursos considerados vitais para a manutenção de uma estrutura partidária, sujeitando os responsáveis às penas da lei.

### 3. O programa partidário em prol da mulher no quadriênio 2010-2013

Com o intuito de compilar as informações levantadas na pesquisa exploratória realizada, foi confeccionada, pelo primeiro autor deste artigo, a Tabela 1, que mostra os partidos que aplicaram, no mínimo, 5% dos recursos do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão à participação política das mulheres, com base no artigo 44, V, da Lei nº 9.096/95. A cor verde faz referência a estas agremiações, com base nas decisões já transitadas em julgado.

A cor vermelha, por sua vez, foi usada para designar as legendas que não cumpriram o referido dispositivo legal, já deliberadas em definitivo pelo TSE. Ressalta-se que os processos classificados como “EM ABERTO” não receberam cor específica porque, até setembro de 2019, ainda não haviam sido julgados de modo permanente, já que ainda existiam recursos pendentes, quer no próprio Tribunal Superior Eleitoral, quer no Supremo Tribunal Federal.

**Tabela 1:** Cumprimento do artigo 44, V, da lei nº 9.096, de 1995, segundo o TSE.

Partido	Anos			
	2010	2011	2012	2013
PCB	Não Cumpriu	Não Cumpriu	Não Cumpriu	Não Cumpriu
PCdoB	Não Cumpriu	Não Cumpriu	Cumpriu	Não Cumpriu
PCO	Cumpriu	Em Aberto	Em Aberto	Em Aberto
PDT	Não Cumpriu	Não Cumpriu	Cumpriu	Em Aberto

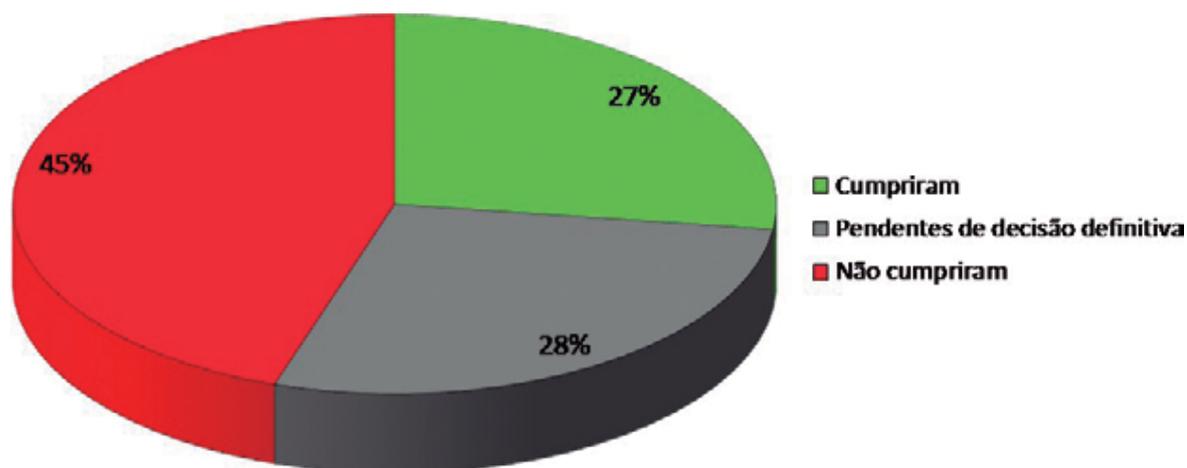
DEM	Em Aberto	Não Cumpriu	Em Aberto	Não Cumpriu
PHS	Cumpriu	Cumpriu	Cumpriu	Em Aberto
PR	Cumpriu	Em Aberto	Cumpriu	Em Aberto
PMDB	Não Cumpriu	Não Cumpriu	Em Aberto	Em Aberto
PMN	Não Cumpriu	Em Aberto	Em Aberto	Em Aberto
PP	Não Cumpriu	Não Cumpriu	Em Aberto	Em Aberto
PPS	Não Cumpriu	Não Cumpriu	Não Cumpriu	Em Aberto
PRB	Cumpriu	Cumpriu	Não Cumpriu	Em Aberto
PTC	Não Cumpriu	Não Cumpriu	Não Cumpriu	Não Cumpriu
PRP	Não Cumpriu	Não Cumpriu	Em Aberto	Em Aberto
PRTB	Não Cumpriu	Não Cumpriu	Em Aberto	Em Aberto
PSC	Não Cumpriu	Cumpriu	Cumpriu	Não Cumpriu
PSDB	Cumpriu	Não Cumpriu	Em Aberto	Em Aberto
PSB	Em Aberto	Cumpriu	Cumpriu	Em Aberto
PSDC	Cumpriu	Cumpriu	Cumpriu	Em Aberto
PSL	Cumpriu	Não Cumpriu	Não Cumpriu	Não Cumpriu
PSOL	Cumpriu	Cumpriu	Não Cumpriu	Não Cumpriu
PSTU	Cumpriu	Cumpriu	Cumpriu	Cumpriu
PT	Em Aberto	Não Cumpriu	Não Cumpriu	Em Aberto
PTB	Não Cumpriu	Cumpriu	Cumpriu	Em Aberto
PTdoB	Não Cumpriu	Não Cumpriu	Não Cumpriu	Em Aberto
PTN	Não Cumpriu	Cumpriu	Não Cumpriu	Em Aberto
PV	Não Cumpriu	Não Cumpriu	Cumpriu	Não Cumpriu
PPL	-	Não Cumpriu	Cumpriu	Cumpriu
PSD	-	Não Cumpriu	Não Cumpriu	Em Aberto
PEN	-	-	Não Cumpriu	Cumpriu
SD	-	-	-	Não Cumpriu
PROS	-	-	-	Não Cumpriu

Fonte: CARVALHO, 2021, p. 192-193.

Ao analisar os dados compilados na Tabela 1, percebe-se que dos 118 processos de prestação de contas, a Corte se manifestou, em definitivo, em 85 procedimentos: em 53 (45% do total) deles o partido não

cumpriu o dispositivo legal que garantia investimentos ao programa partidário em prol da mulher; por outro lado, em 32 (27% do total), as agremiações executaram o encargo legal. Em 33 (28% do total), os processos estavam pendentes de decisão definitiva na data do recorte metodológico. Tal conteúdo foi organizado no gráfico 1 a seguir:

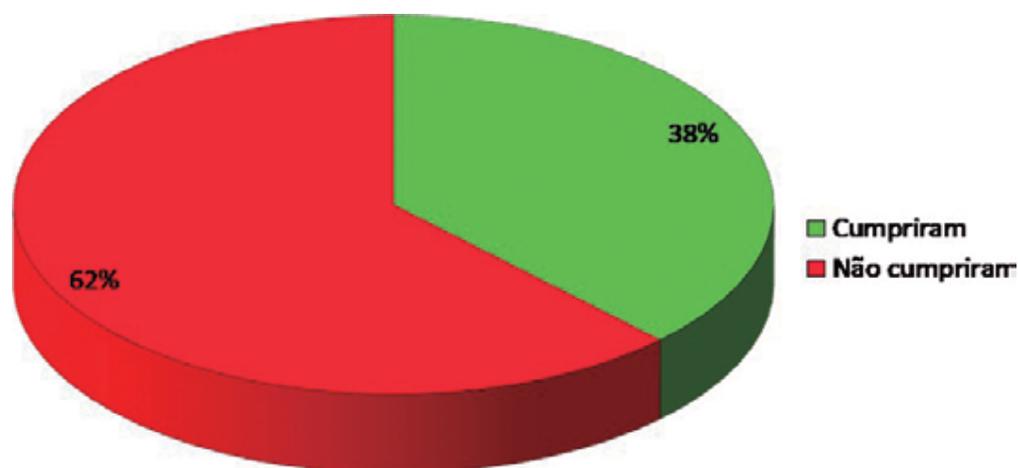
**Gráfico 1:** Processos pesquisados Cumprimento do programa em prol da mulher Quadriênio 2010-2013 Situação em setembro de 2019.



Fonte: CARVALHO, 2021, p. 193.

Todavia, considerando apenas os processos finalizados, transitados em julgado, em **62% deles não houve o cumprimento do dispositivo legal em prol da mulher**. Em contrapartida, em 38% do total de procedimentos examinados, a agremiação executou o encargo legal. Tais informações foram dispostas no gráfico 2 a seguir:

**Gráfico 2:** Trânsito em julgado Programa partidário em prol da mulher Quadriênio 2010-2013 Situação em setembro de 2019.



Fonte: CARVALHO, 2021, p. 194.

A situação fica mais grave quando se analisa a **Tabela 2** e o gráfico 3, que apresentam o desfecho que cada processo tinha em setembro de 2019, sem ponderar o trânsito em julgado, ou seja, levando-se em consideração apenas a situação daquele momento. A informação que contém o asterisco é aquela que, em tese, poderia ser modificada em eventual recurso ao Supremo Tribunal Federal, ou até mesmo através de expediente dentro do próprio TSE, embora a experiência tenha demonstrado que, na tomada de contas, tal possibilidade é bem reduzida:

**Tabela 2:** cumprimento do artigo 44, v, da lei nº 9.096, de 1995 – situação em 30 de setembro de 2019, independente do trânsito em julgado.

Partido	Anos			
	2010	2011	2012	2013
PCB	Não Cumpriu	Não Cumpriu	Não Cumpriu	Não Cumpriu
PCdoB	Não Cumpriu	Não Cumpriu	Cumpriu	Não Cumpriu
PCO	Cumpriu	*Não Cumpriu	*Não Cumpriu	*Não Cumpriu
PDT	Não Cumpriu	Não Cumpriu	Cumpriu	*Não Cumpriu
DEM	*Não Cumpriu	Não Cumpriu	*Não Cumpriu	Não Cumpriu
PHS	Cumpriu	Cumpriu	Cumpriu	*Não Cumpriu
PR	Cumpriu	*Cumpriu	Cumpriu	*Não Cumpriu
PMDB	Não Cumpriu	Não Cumpriu	*Não Cumpriu	*Não Cumpriu
PMN	Não Cumpriu	Sem Julgamento	*Não Cumpriu	*Não Cumpriu
PP	Não Cumpriu	Não Cumpriu	*Não Cumpriu	*Não Cumpriu
PPS	Não Cumpriu	Não Cumpriu	Não Cumpriu	*Não Cumpriu
PRB	Cumpriu	Cumpriu	Não Cumpriu	*Cumpriu
PTC	Não Cumpriu	Não Cumpriu	Não Cumpriu	Não Cumpriu
PRP	Não Cumpriu	Não Cumpriu	*Não Cumpriu	*Não Cumpriu
PRTB	Não Cumpriu	Não Cumpriu	*Não Cumpriu	*Não Cumpriu
PSC	Não Cumpriu	Cumpriu	Cumpriu	Não Cumpriu
PSDB	Cumpriu	Não Cumpriu	*Não Cumpriu	*Não Cumpriu
PSB	*Não Cumpriu	Cumpriu	Cumpriu	*Cumpriu
PSDC	Cumpriu	Cumpriu	Cumpriu	*Cumpriu
PSL	Cumpriu	Não Cumpriu	Não Cumpriu	Não Cumpriu
PSOL	Cumpriu	Cumpriu	Não Cumpriu	Não Cumpriu

PSTU	Cumpriu	Cumpriu	Cumpriu	Cumpriu
PT	*Não Cumpriu	Não Cumpriu	Não Cumpriu	*Não Cumpriu
PTB	Não Cumpriu	Cumpriu	Cumpriu	*Cumpriu
PTdoB	Não Cumpriu	Não Cumpriu	Não Cumpriu	*Não Cumpriu
PTN	Não Cumpriu	Cumpriu	Não Cumpriu	*Cumpriu
PV	Não Cumpriu	Não Cumpriu	Cumpriu	Não Cumpriu
PPL	-	Não Cumpriu	Cumpriu	Cumpriu
PSD	-	Não Cumpriu	Não Cumpriu	*Não Cumpriu
PEN	-	-	Não Cumpriu	Cumpriu
SD	-	-	-	Não Cumpriu
PROS	-	-	-	Não Cumpriu

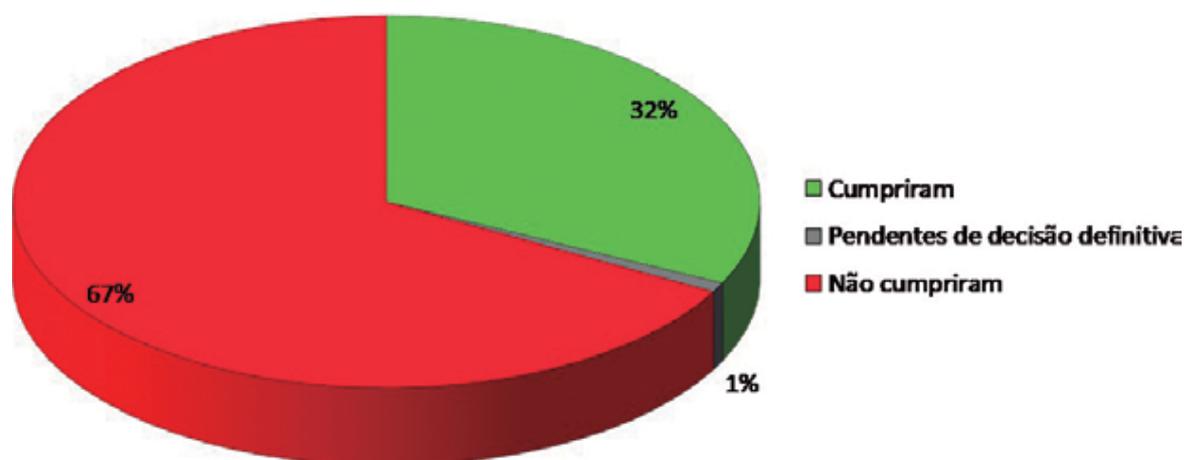
**Fonte:** CARVALHO, 2021, p. 194-195.

Assim, segundo a Tabela 2, dos 118 processos analisados, em 79 deles (67% do total) foi constatado, pelo TSE, o não cumprimento do programa em prol da mulher. De outra parte, em 38 processos (32% do total), a decisão do TSE não apontou qualquer descumprimento.

Cumpra observar que as contas do exercício financeiro de 2011 do PMN aparecem como “SEM JULGAMENTO”. Isso porque, naquela oportunidade, não houve sequer julgamento em virtude de o processo ter sido suspenso pelo falecimento do então presidente da agremiação. Porém, consta encartado no procedimento parecer da ASEPA pelo descumprimento do artigo 44, V, da Lei dos Partidos Políticos.

Tais informações foram dispostas no gráfico 3 a seguir, e expressadas em porcentagem, na seguinte conformidade:

**Gráfico 3:** Processos pesquisados Cumprimento do programa em prol da mulher Situação em setembro de 2019 Independente do trânsito em julgado.



Fonte: CARVALHO, 2021, p. 196.

#### 4. Resumo da pesquisa e algumas reflexões por ele suscitadas

Com base nas decisões judiciais sobre as prestações de contas dos órgãos nacionais dos partidos políticos brasileiros dos exercícios financeiros do quadriênio 2010-2013, **é possível afirmar que as agremiações praticamente desprezaram o comando do artigo 44, V, da Lei nº 9.096/95.**

Considerando todos os processos pesquisados e a situação em que se encontravam em 30 de setembro de 2019, é possível se afirmar que 2 em cada 3 prestações de contas analisadas pelo Tribunal Superior Eleitoral apresentavam irregularidades quanto à aplicação de recursos na criação e manutenção de programas de promoção e difusão à participação política das mulheres.

Os órgãos nacionais em geral, responsáveis pela liderança e coordenação da estrutura partidária como um todo, desrespeitaram, de modo sistemático, a regra que garantia, no mínimo, 5% dos recursos do Fundo Partidário para ser aplicado em atividades em prol da mulher. A desobediência à norma não teve coloração partidária, nem espectro ideológico, tendo sido protagonizada tanto por partidos políticos ligados à esquerda quanto à direita. O preceito que beneficia a mulher foi negligenciado continuamente por quase todos eles, em maior ou menor grau.

Isso suscita diversos questionamentos: as normas que buscam incentivar a participação das mulheres na política partidária teriam sido

criadas tão somente para produzir uma espécie de apaziguamento das demandas feministas por inclusão das mulheres nos espaços de poder e decisão? Qual será a efetividade de um sistema de educação para a inclusão, se as próprias agremiações encarregadas de implementá-lo se recusam a fazê-lo, se forem obrigadas a tanto? Como encarregar partidos políticos que têm sido historicamente hostis às demandas das mulheres de promover as mudanças de que a política partidária necessita para ser um ambiente inclusivo e poder atuar nessa perspectiva?

A inclusão de mulheres, assim como de membros de outras minorias<sup>5</sup> na política é necessária à democracia e a uma sociedade que se pretende pluralista, nos termos do estabelecido pelo preâmbulo na Constituição de 1988, mas isso precisa ser real – e não apenas uma estratégia retórica, como demonstrado na pesquisa ora em análise.

A pesquisa demonstrou ainda que não foram poucas as legendas que se apresentavam em seus estatutos como defensoras da causa igualitária, tendo, na prática, desrespeitado solenemente a lei em comento. O que dizer de partidos que fazem de seu próprio estatuto letra morta?

Sobre os estatutos partidários, outro ponto também chamou a atenção: o reforço à divisão sexual do trabalho. A ideia de que o espaço prioritário destinado às mulheres socialmente é o lar – e sua atuação social deve estar ligada ao cuidado com a família. O Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), um dos maiores do Brasil, apontava em seu estatuto, por exemplo, que a agremiação deveria promover medidas específicas de “assistência às mulheres para planejar o número de filhos e o momento de os ter” (CARVALHO, 2021, p. 142). Essa referência reforça a constatação feita por Clara Araújo (2005) de que a menção à mulher ainda surge tendo como forte referência sua condição de mãe e instrumento de sustentação e reprodução de valores familiares, e não sua condição de sujeito político.

Algumas agremiações partidárias chegaram ao ponto de não se manifestar sobre os apontamentos feitos pelo órgão técnico que questionavam o não investimento de recursos em prol da mulher. Outros, por sua vez, até afirmaram ter aplicado o recurso público, porém não

---

5 Minorias não são necessariamente minorias numéricas, mas consideradas a partir da perspectiva de que não é a partir dos membros desse grupo que se estrutura o sistema de privilégios naquela sociedade. Assim, as mulheres, que constituem a maior parte da população brasileira, como também os pretos, são “grupos minoritários”

apresentaram documentos que pudessem comprovar o alegado. Vimos, também, partidos que incluíram como despesa do programa gastos administrativos ou de pagamento de funcionários, mostrando total descaso para com o real sentido da norma.

Considerando a situação em 30/09/2019 sem ponderar o trânsito em julgado, observamos que 10 agremiações desrespeitaram o investimento mínimo durante os 4 anos da pesquisa. Foram eles o Partido Comunista Brasileiro (PCB), o Partido Popular Socialista (PPS, desde 2019 chamado de CIDADANIA), o Partido dos Trabalhadores (PT), o Democratas (DEM), o Partido Progressista (PP, desde 2019 chamado de Progressistas), o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB, desde 2018 denominado MDB), o Partido Trabalhista Cristão (PTC), o Partido Republicano Progressista (PRP, desde 2019 incorporado ao PATRIOTA), o Partido Trabalhista do Brasil (PTdoB, desde 2017 chamado de AVANTE) e o Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB).

Já 8 agremiações descumpriram o mínimo por, pelo menos, 3 anos: o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), o Partido da Causa Operária (PCO), Partido Social Liberal (PSL), o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o Partido Verde (PV), o Partido da Mobilização Nacional (PMN) e o Partido Social Democrático (PSD). Por sua vez, três agremiações, o Partido Trabalhista Nacional (PTN, desde 2016 denominado de PODEMOS), o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e o Partido Social Cristão (PSC), desrespeitaram a norma em 2 dos 4 anos pesquisados.

Nove agremiações desconsideraram a lei em uma oportunidade. Foram elas o Partido Humanista da Solidariedade (PHS, em 2019 incorporado ao PODEMOS), o Partido Pátria Livre (PPL, em 2019 incorporado ao PCdoB), o Partido Ecológico Nacional (PEN, que em 2018 passou a se chamar PATRIOTA), o Solidariedade (SD), o Partido Republicado da Ordem Social (PROS), o Partido da República (PR, desde 2019 denominado Partido Liberal), o Partido Republicano Brasileiro (PRB, desde 2020 denominado REPUBLICANOS), o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

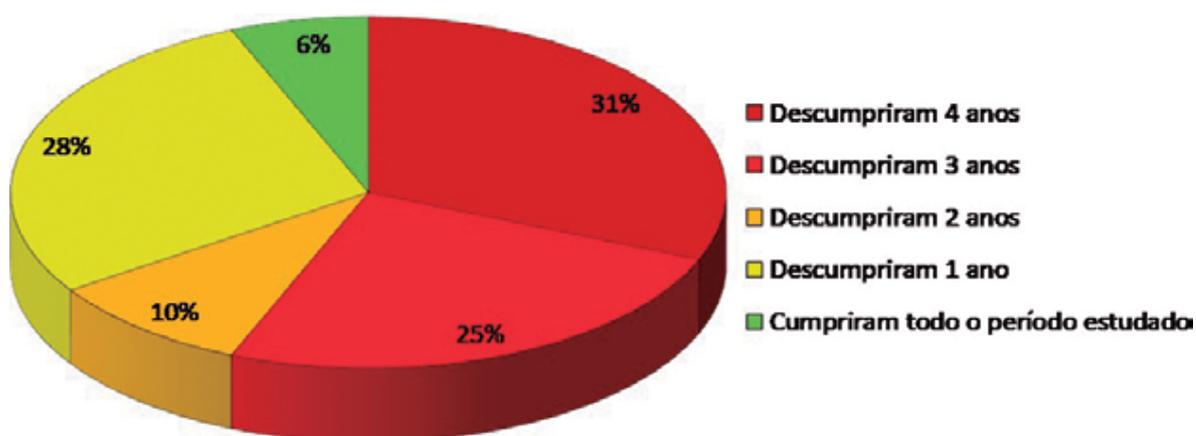
Importante ressaltar que dos 32 partidos examinados, 5 deles (PPL, PSD, PEN, SD e PROS) não prestaram contas em todo o quadriênio estudado, em razão de terem iniciado seus trabalhos partidários depois de 2010. No período da pesquisa, por exemplo, o PSD prestou

contas em 3 anos (2011, 2012 e 2013), tendo desrespeitado a norma em todas elas. O SD e o PROS, por sua vez, prestaram contas apenas uma vez (2013), tendo igualmente desconsiderado a norma vigente. Esses partidos, mesmo com tão poucos anos de existência, nasceram sem cumprir o programa em prol da mulher.

Considerando apenas o desfecho que cada processo tinha em setembro de 2019, sem ponderar o trânsito em julgado, o estudo apontou que apenas dois partidos cumpriram, integralmente, o dispositivo legal no quadriênio estudado: o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU) e o Partido Social Democrata Cristão (PSDC, desde 2018 Democracia Cristã).

Tais informações foram dispostas no gráfico 4 a seguir, e expressadas em porcentagem, na seguinte conformidade:

**Gráfico 4:** Partidos pesquisados Descumprimento do programa em prol da mulher Situação em setembro de 2019 Independente do trânsito em julgado.



Fonte: CARVALHO, 2021, p. 199.

Todavia, de forma reflexa, o estudo acabou revelando também como o Poder Judiciário respondia à transgressão da referida ação afirmativa de gênero. Se, em sua maioria, os partidos políticos não cumpriram a norma de regência, foi possível concluir que o Tribunal Superior Eleitoral também contribuiu para minimizar os efeitos negativos dessa violação.

Em 2009, conforme previsão do artigo 37 da Lei dos Partidos Políticos vigente à época, a desaprovação de contas, fosse ela total ou parcial, geraria a suspensão de repasse de novas cotas do Fundo Partidário, recursos considerados vitais para a manutenção de uma estrutura partidária.

Quando os primeiros processos de contas do quadriênio estudado começaram a ser julgados, foi sedimentado o entendimento de que o

descumprimento do artigo 44, V, da Lei dos Partidos Políticos, por si só, não ensejava a desaprovação de contas.

Em 12/02/2015, a Ministra Luciana Lóssio, relatora das contas do Partido Ecológico Nacional (PEN) do exercício financeiro de 2012, constatou que a agremiação não havia comprovado a aplicação de recursos do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão à participação política das mulheres, em seu mínimo legal (CARVALHO, 2021, p. 176). Esta, por sinal, era a única irregularidade que não havia sido sanada pelo partido.

Todavia, segundo a Ministra, essa omissão, sozinha, não seria capaz de gerar a desaprovação das contas do partido, acarretando apenas o acréscimo de 2,5% aos recursos que deveriam ser aplicados no ano subsequente. Ao final, as contas da agremiação foram “aprovadas com ressalvas”.

Posteriormente, em 26/04/2016, o Ministro Luiz Fux, relator das contas do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) de 2010, detectou que a única falha encontrada no processo foi a não aplicação de recursos do Fundo Partidário em programas de promoção à participação política das mulheres (CARVALHO, 2021, p. 100).

No presente caso, o ministro não considerou tal falha suficiente para desaprovar as contas, tendo em vista que o vício dizia respeito a valores ínfimos (5% dos recursos oriundos do Fundo Partidário), o que autorizaria a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, considerado o percentual irrisório em relação ao total da movimentação contábil.

Em outras palavras, o Relator considerou que se 95% da movimentação contábil geral estivesse regular, não seria razoável, nem proporcional, punir o partido por conta de apenas 5% de irregularidades.

Várias foram as decisões que, apesar de constatarem o descumprimento do investimento mínimo no programa de promoção à participação política das mulheres, aprovaram as contas de agremiações com ressalvas utilizando-se desses mesmos entendimentos (PV, 2011; PMDB, 2010 e 2011; PP, 2011; PRB, 2012 e PTC, 2013, dentre muitas outras).

Seguindo a lógica dessas decisões, se o partido tivesse feito tudo certo, porém nada investido no programa em prol da mulher, a irregularidade em tela representaria apenas 5% do total, percentagem que geraria aprovação das contas com ressalvas, em virtude da proporcionalidade.

lidade e da razoabilidade, por representar valor ínfimo em comparação com o total da movimentação.

Todavia, quando a agremiação partidária não investe o dinheiro que recebe da União em uma política pública obrigatória por lei e necessária para trazer reconhecimento e redistribuição às mulheres, está comprovada a má gestão dos recursos públicos e, portanto, a gravidade da conduta, o que deveria ensejar a desaprovação das contas.

Eventual acréscimo, no ano subsequente, de 2,5% do Fundo Partidário, não tem o condão de sanar a irregularidade do balanço apresentado, já que a simples omissão dos partidos em investir o mínimo legal em programa de fomento à participação política das mulheres comprometeria, por si só, a regularidade das contas partidárias.

Ademais, a desaprovação de contas de um partido político não poderia ficar adstrita exclusivamente a um critério proporcional, que verificava a gravidade da conduta somente pelo seu percentual em comparação com o total do balanço contábil. Era necessário considerar, também, um critério qualitativo.

Em 14/04/2016, no julgamento das contas de 2010 do PTC, a Ministra Luciana Lóssio atestou que a agremiação, dentre outras irregularidades, não havia aplicado nenhum recurso do Fundo Partidário na criação de programas destinados a mulheres. Todavia, em razão das transgressões representarem percentual pequeno em relação ao valor recebido, a relatora opinou pela aprovação com ressalvas.

Todavia, o Ministro Henrique Neves da Silva abriu divergência, afirmando que para a definição do processo de prestação de contas, além do percentual que os vícios representavam diante do volume financeiro movimentado, deveriam ser observadas a qualidade e a gravidade das impropriedades. Naquela oportunidade, a divergência obteve maioria e as contas foram desaprovadas, aplicando-se a sanção de suspensão de repasse de valores públicos pelo período de um mês.

Entendemos que era esse o desfecho que o descumprimento do programa de promoção à participação política das mulheres deveria gerar. Ao afastar a desaprovação de contas levando em consideração o critério quantitativo, um percentual sobre o todo, tais decisões não consideraram que, materialmente, alijar a mulher do direito a ter um investimento mínimo anual garantido em um programa partidário específico constituiria uma conduta grave.

Como esperar engajamento das mulheres na política se o programa que supostamente deveria integrá-las não é, de fato, efetivado nos termos da lei? Não nos parece razoável, nem proporcional, que mulheres tenham um direito à inclusão política suprimido.

Formações discursivas que estruturaram o homem em posição de poder, ditas repetidamente durante milênios, impuseram à mulher a posição de subjugada ao homem. As mulheres não são reconhecidas na sociedade como aptas a exercer o poder político, tanto que a grande maioria desses postos é ocupada por homens. Nesse cenário, se nenhuma medida for tomada, é pouco provável que tenhamos mulheres ingressando na política de forma orgânica. Isso é muito grave.

Assim, o descumprimento dessa ação afirmativa de gênero, mesmo gerando um baixo percentual nominal de irregularidade, é de tal seriedade que deveria ensejar a desaprovação de contas. Nesse particular, diante de uma ação afirmativa que buscava garantir o efetivo cumprimento da norma de igualdade entre homens e mulheres, não poderia o critério quantitativo, percentual, se constituir como único e exclusivo parâmetro a gerar uma aprovação com ressalvas.

Quando se percebeu que o descumprimento do valor mínimo do programa foi se tornando a regra, as decisões judiciais emanadas do Tribunal Superior Eleitoral começaram a exprimir a ideia de que a reincidência na desobediência da Lei constituiria fato grave, pois revelaria omissão e descaso com o dinheiro público, já que o recurso tinha como base o Fundo Partidário.

Ao elevar a reitência à categoria de fato grave, a Corte passou a desaprovar as contas partidárias, o que impunha sanções mais sérias, como a suspensão de recebimento de cota do Fundo Partidário.

Em 2010, o Democratas não conseguiu comprovar a destinação de ao menos 5% das verbas do Fundo Partidário para programas com intuito de promover e difundir a participação política das mulheres. Em 2011, a agremiação sequer se manifestou quanto às referidas irregularidades. Em 2012, também não foi comprovada a aplicação mínima exigida por lei.

Foi por conta do descaso reiterado no investimento de verbas públicas em políticas públicas afirmativas impostas por lei que o TSE reprovou as contas de 2012 do partido. Em 2013, o partido consignou em sua prestação de contas ter utilizado o montante de R\$ 148.416,12 em seu programa de incentivo à participação da mulher na política, valor

que representava percentual de apenas 0,82% do total do Fundo Partidário. Da mesma forma, teve as contas desaprovadas, pela não aplicação, de forma reiterada, do percentual mínimo.

Quando se imaginava que essa seria a diretriz a ser seguida, a pesquisa demonstrou que as decisões do Tribunal Superior Eleitoral passaram a distinguir entre partidos que cumpriam parcialmente a norma em comento, ou seja, destinavam algum valor, porém inferior aos 5% do Fundo Partidário, das legendas que não direcionavam qualquer tipo de recursos.

A partir dessa diferenciação, somente seria considerado fato grave, e, portanto, ensejador da desaprovação de contas, aquela conduta que demonstrasse total desprezo pela norma, não tendo destinado qualquer valor ao programa de participação feminina na política.

Em suma, ministros passaram a entender que o cumprimento parcial do dispositivo legal presente no artigo 44, V, da Lei dos Partidos Políticos, refletia um esforço crescente da agremiação para se adequar à norma, razão pela qual deveria se privilegiar a boa-fé, aprovando as contas com ressalvas. A pesquisa demonstrou que partidos foram beneficiários desse entendimento.

O PMDB, por exemplo, não cumpriu o mínimo exigido no programa em prol da mulher em nenhum dos anos aqui estudados. Em 2010, não aplicou nada do montante de R\$ 1.402.497,20 que deveria investir. Em 2011, aplicou R\$ 225.294,06, quando o correto seria R\$ 1.979.257,22. Em 2012, novamente, foi aplicado pela legenda valor abaixo do mínimo (R\$ 1.551.958,93 de R\$ 2.209.698,25 exigidos). Em 2013, houve violação da regra no montante de R\$ 740.292,66. Em todos os anos suas contas foram aprovadas com ressalvas.

Ocorre que a lei de regência não distinguia as condutas entre aquelas que não cumpriam integralmente o mínimo legal e aquelas que o cumpriam parcialmente. Vimos que a estrutura normativa utilizada pelo legislador era de natureza imperativa e destinava-se a diminuir as distinções de oportunidades entre homens e mulheres. Não havia na lei regras ou princípios que indicassem a admissibilidade de gradações no cumprimento da norma, logo, a afirmação de que havia boa-fé na conduta reiterada de descumprimento do mínimo legal seria uma contradição.

Ademais, de acordo com os artigos 24 e 27 da Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 21.841, de 22 de junho de 2004, que vigorava na época (2009) e disciplinava o exame contábil dos partidos políticos, a

aprovação com ressalva poderia ser aplicada quando fossem verificadas falhas, omissões ou impropriedades de natureza formal que não comprometessem a regularidade das contas.

O desrespeito a regras de gestão de dinheiro público, como o Fundo Partidário, não é falha que diz respeito a trâmite meramente procedimental, mas sim trata-se de questão material, de conteúdo, e por isso deveria ter como consequência a desaprovação das contas. O termo “ressalva”, utilizado pela lei, traz uma conotação de apontamento menor, secundário, não essencial, de baixa gravidade.

Ao analisar os berberes da Cabília, Bourdieu (2011, p. 32 e ss.) concluiu que a dominação masculina era gerada a partir de condutas do cotidiano, sendo exercida de forma simbólica, o que significa dizer que o patriarcado era assimilado por meio do comportamento aparentemente normal das pessoas que interagem em uma sociedade, manifestando-se de maneira sutil, muitas vezes velada, tanto para homens quanto para as próprias mulheres.

Ao se aprovar com ressalvas uma prestação de contas que “apenas” descumpriu uma ação afirmativa de gênero, a mensagem simbólica transmitida pelo Tribunal Superior Eleitoral à sociedade é a de que esse é um problema ínfimo, de pequeno relevo, que não é grave o suficiente.

Muitos mecanismos responsáveis pela opressão contra a mulher não dependem de um ato material explícito de discriminação. Quando se estabelece, como prática social, situação que claramente favorece os homens, não é necessário um engajamento para se efetivar uma dominação. As próprias práticas sociais, ao refletirem os interesses do polo dominante, já servirão para garantir um privilégio dentro da coletividade.

Além disso, deve-se ter em mente que a obrigatoriedade legal versava sobre uma porcentagem mínima de 5% do total do Fundo, montante que, em tese, não deveria causar tanta insatisfação e desobediência assim, por ser tratar de um valor bem mais modesto em comparação com outras obrigações partidárias.

## **Considerações finais**

Pode parecer, em uma análise superficial, que o estudo do período compreendido entre 2010-2013 reflita um passado distante, que não mais corresponda à realidade dos vereditos proferidos recentemente

pelo Tribunal Superior Eleitoral. Entendemos que esse argumento não deve prosperar. Isso porque as decisões aqui analisadas, em que pese se referirem ao quadriênio em tela, foram tomadas entre 2015 e 2019, o que revela a contemporaneidade da pesquisa.

Dessa forma, considerando o comportamento do partido político, executor da medida, e do Tribunal Superior Eleitoral, aplicador da norma, o descumprimento do programa partidário de incentivo à participação política da mulher não foi considerado um problema grave e prioritário à superação da desigualdade de gênero.

O problema, contudo, é mais profundo. Tanto os partidos políticos quanto a cúpula da Justiça Eleitoral estão estruturados e organizados dentro de um sentido masculino, muitas vezes incompatível com a linguagem e as posturas definidas no âmbito privado, relacionado ao feminino. Disso decorre que, uma vez fixada pela lei, a ação afirmativa de gênero na política será cumprida e fiscalizada dentro de uma sociedade sustentada por uma hierarquia androcêntrica, que acabará, ainda que inconscientemente, encontrando maneiras de justificar a exclusão da mulher.

Um exemplo disso é a tentativa de alguns partidos de viabilizar o argumento de que despesas administrativas e ordinárias das agremiações com a montagem de suas Secretarias da Mulher, como energia elétrica, aluguel, condomínio, segurança, vigilância, limpeza, locação de equipamentos, serviços de informática, manutenção de instalações e congêneres, se enquadrariam no programa em tela, já que concorriam para montar a estrutura de realização de eventos, cursos e palestras.

Não há dúvidas de que o legislador, ao estabelecer a obrigação de destinar recursos do Fundo Partidário para a criação e manutenção de programas de promoção e difusão à participação política das mulheres, vislumbrou o financiamento de ações e políticas efetivas, que se traduziriam em eventos, cursos ou palestras, criando um espaço institucional em que as opiniões das mulheres pudessem reverberar.

Fica cada vez mais evidente que medidas aplicadas somente no caminho para o ingresso no poder político não são suficientes para garantir a paridade de participação e, portanto, a justiça social.

A grave sub-representação das mulheres em instituições políticas formais advém das disparidades qualitativas de participação na vida social. De que adiantaria fixar um programa de participação política das

mulheres se elas ainda estariam inseridas em uma sociedade estruturada por uma hierarquia androcêntrica?

Sendo assim, as ações afirmativas de gênero na política não podem estar dissociadas de outras medidas que garantam paridade de participação nas demais esferas de interação social, como a vida familiar, por exemplo.

## Referências

ARAÚJO, Clara. Partidos Políticos e Gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. **Revista de Sociologia e Política** n. 24, Curitiba, jun. 2005, p. 193-215, p. 209. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/download/3724/2972>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. 10<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **Estatísticas do eleitorado**. 2008. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/estatistica-do-eleitorado-por-sexo-e-faixa-etaria>. Acesso em: 7 nov. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **Estatísticas do eleitorado**. 2020. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/estatistica-do-eleitorado-por-sexo-e-faixa-etaria> Acesso em: 7 nov. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **Mulheres representam apenas 12% dos prefeitos eleitos no 1º turno das Eleições 2020**. 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/mulheres-representam-apenas-12-dos-prefeitos-eleitos-no-1o-turno-das-eleicoes-2020>. Acesso em: 7 nov. 2020.

CARVALHO, André Norberto Carbone de. **Ação afirmativa de gênero na política: pesquisa empírica sobre o (des)cumprimento do programa partidário de incentivo à participação da mulher**. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie. Orientadora: Patrícia Tuma Martins Bertolin – São Paulo, 2021, P. 142.

FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, nº 63, p. 15, out. 2002.

FRASER, Nancy. **Scales of Justice: reimagining political space in a globalizing world**. New York: Columbia University Press, 2009.

JARAMILLO, Isabel Cristina. La crítica feminista al derecho. In: WEST, Robin. **Género y teoría del derecho**. Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 2000, p. 103-133.

SOW, Marilene Mendes. **A participação feminina na construção de um parlamento democrático**. Brasília: Câmara dos Deputados – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, 2009. Disponível em: [https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/323/participacao\\_%20feminina\\_sow.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/323/participacao_%20feminina_sow.pdf?sequence=4&isAllowed=y). Acesso em: 14 jun. 2021.

UOL ELEIÇÕES (Brasil). **52% do eleitorado, mulheres comandam apenas 11,8% das prefeituras**. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2020/11/30/52-do-eleitorado-mulheres-sao-eleitas-em-apenas-118-municipios.htm>. Acesso em: 7 nov. 2020.