

A PRESENÇA FEMININA NA CÂMARA DE VEREADORES DE PORTO ALEGRE COM BASE NAS ELEIÇÕES ENTRE 1996 E 2016 E OS REFLEXOS DA LEI 9.504/97

Rodrigo Soares¹

RESUMO

Este artigo tem o intuito de analisar os efeitos da política de cotas de gênero trazida pela Lei 9.504/97 na quantidade de mulheres inseridas na Câmara Municipal de Porto Alegre. Para tanto, foram utilizados os dados constantes no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) referentes às eleições municipais do período entre 1996 e 2016. Diante dos dados colhidos, foi feita a análise do resultado da referida política com o intuito de descobrir se ela conseguiu atingir o objetivo ao qual se propunha, seja o aumento do número de mulheres eleitas para os cargos públicos no âmbito nacional. Concluiu-se que as cotas são relevantes, mas a inserção de mulheres nas arenas legislativas ainda carece de medidas mais efetivas para que, algum dia, possa haver representação paritária de qualidade.

Palavras-chave: Representação. Cotas. Gênero.

ABSTRACT

This paper intends to analyze the effects of gender quotas policy brought by law 9.504/97 in the number of women inserted into the Chamber of Councilmen of Porto Alegre. For that, it was utilized data from the site from Electoral Major Court (TSE) about the elections between 1996 and 2016 on the city. With the data collected, was made an analysis about the result of the policy to discover if it has reached its goal, been it the raise of women elected for public posts on the country. Has been concluded that the quotas are relevant, but the inclusion of women in electoral arena still lacks effective actions for someday can be quality parity representation.

Keywords: Representation. Quotas. Gender.

1 Advogado (OAB/RS n.º 85.599). Graduado em Direito pela Faculdades Rio-Grandenses (2012). Cursando Políticas Públicas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atuou durante sete anos na Coordenadoria Jurídica do Grupo CEEE. Servidor público da Câmara de Vereadores de Porto Alegre e membro do Grupo de Pesquisa Estado, Democracia e Administração Pública - GEDAP/UFRGS.

1 INTRODUÇÃO

Há mais de oitenta anos o voto feminino foi instituído no Brasil. Não obstante a Constituição de 1891 não estabelecer restrições ao sufrágio feminino, havia limitações impostas aos mendigos, aos analfabetos, aos praças e aos religiosos (MACEDO, 2014). Considerando que a taxa de analfabetas em 1890 era de 85% (FREIRE, 2012) e que muitas das mulheres eram religiosas ou casadas (o que implicava em sua incapacidade relativa), a prática era de que o voto fosse restrito aos homens.

Nesse interregno até a atualidade, as mulheres travaram muitas lutas na busca por direitos e condições iguais aos homens. Um dos resultados obtidos ocorreu em 1995, com a primeira lei que estabeleceu cotas para mulheres na política, ou seja, a Lei 9.100/95, considerada um avanço na inclusão participativa das mulheres na política.

Atualmente, cabe à Lei 9.504/97 estabelecer as normas para as eleições dentro do território nacional brasileiro. Seu texto original previa a reserva do mínimo de 30% de vagas de candidatura para cada sexo, sendo o máximo de 70%, servindo tanto para partidos quanto para coligações. Em 2009 a palavra “reservará” foi substituída por “preencherá”, através da Lei 12.034/09, visando a proporcionar caráter impositivo para a cota.

Diante da celeuma existente sobre a obrigatoriedade do preenchimento de percentual mínimo de vagas para cada gênero, de acordo com o número de candidatos em cada chapa nos certames eleitorais, o Tribunal Superior Eleitoral confirmou o caráter cogente da norma através do julgamento do REsp 784-32 em agosto de 2010. Com isso, restou consolidado o entendimento da obrigatoriedade da candidatura de ambos os sexos, sendo necessário o preenchimento do percentual de 30% proporcional ao número de candidatos lançados.

É evidente a intenção do legislador em criar uma política de inserção da mulher em um meio historicamente dominado por homens. Contudo, cabe verificar se a alteração da lei e de seu entendimento gerou algum resultado no âmbito do município de Porto Alegre. Desta forma, a intenção deste artigo é descobrir se a lei, per se, tem sido capaz de garantir a eleição das mulheres, garantindo a presença do público feminino nas bancadas da Câmara Municipal, ou se a medida não consegue efetivar, da maneira desejada, a política pública em tela, dependendo de outros fatores. Ou seja, questionam-se os seguintes pontos: após o advento da norma houve aumento do número de cadeiras preenchidas por mulheres na arena da Câmara Municipal de Porto Alegre? A alteração da redação do artigo 10 da Lei 9.504/97 e a interpretação impositiva dada pelo TSE à norma provocaram mudanças? Por fim, as cotas por si foram capazes de aproximar as mulheres da política?

Para responder a estas perguntas, foi feita pesquisa quantitativa no site do TSE, bem como através dos dados presentes na Cartilha “Mulheres gaúchas: indicadores de gênero” do ano de 2014. A partir do seu resultado, visou-se a buscar um norte para explicar o sucesso – ou insucesso - da política pública proposta, chegando aos resultados aqui apresentados ao final.

São poucos os estudos preocupados com a temática da mulher na política, pelas peculiaridades existentes em cada região do país quando comparadas entre si, como cita Ferreira (2006). Além disso, menos estudos ainda tratam acerca da escassez de mulheres nos cargos eletivos e do estranhamento que causam ao chegar ao poder.

Assim, a importância desta pesquisa reside na necessidade de colaborar com os estudos sobre o tema, ao passo que é necessário difundir ideias e opiniões para a busca de uma composição mais equânime de nossos parlamentos. Ademais, a análise das políticas públicas que são postas

em prática, principalmente aquelas que visam a propiciar meios capazes de equilibrar déficits históricos, é uma necessidade. Isso permite que o ator público garanta maior eficiência e melhores resultados diante dos dados obtidos na implementação.

Para atingir os objetivos da pesquisa proposta, o presente artigo divide-se em cinco etapas. Na primeira, há a introdução do assunto que será abordado. Na segunda, são trazidos alguns conceitos considerados importantes. Na terceira, são apresentados os dados coletados junto ao TSE e à Cartilha “Mulheres gaúchas: indicadores de gênero” do ano de 2014. Na quarta parte é realizada a análise da política em questão. E, por fim, na quinta etapa propõe-se a conclusão.

A expectativa não é de sanar os problemas advindos do déficit de mulheres nas arenas participativas, pois seria algo intangível no curto prazo. Contudo, a pretensão é que este trabalho agregue na busca diária travada pelas mulheres por direitos iguais, tanto na política quanto em outras áreas, visando a se somar às demais produções existentes sobre o assunto.

2 DOS CONCEITOS UTILIZADOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

A ideia do presente texto é analisar uma política pública envolvendo o Estado na promoção de condições para que mais mulheres possam representar a população nas arenas políticas em todos os níveis da federação. Para tanto, o primeiro passo a ser dado é definir o que significa a expressão “política pública” no contexto desse artigo, com a intenção de situar o leitor, sem esgotar o debate - que seria tarefa hercúlea.

Segundo Frey (2000), há três dimensões da política dentro da literatura que trata sobre policy analysis, sejam elas Polity, Politics e - cada uma correspondendo a uma variável que se interliga com as demais. Polity

refere-se às instituições de um sistema político-administrativo. Já *politics* é empregada com relação ao processo político onde os atores disputam as decisões. Por fim, *policy* refere-se ao conteúdo de programas políticos, problemas técnicos e conteúdo material de decisões, o que tratamos por políticas públicas e onde se insere o objeto em tela.

Para Secchi (2013), política pública é a diretriz utilizada para sanar um problema entendido como importante coletivamente, sendo essencial a intencionalidade pública em prestar uma resposta àquilo considerado relevante a todos e que afeta um grande número de pessoas. Contudo, o que caracteriza uma política não é o fato de ser emanada pelo Estado, mas o caráter público do problema que ela enfrenta.

A norma em questão possui os atributos defendidos pelo autor. A falta de mulheres nas arenas decisórias é fato histórico perceptível por todos, cabendo a entes privados inseri-las nos certames eleitorais. Como as candidaturas a cargos eletivos são restritas aos partidos, eles tornam-se implementadores da política em tela.

Ao estipular as cotas para as candidaturas, o Estado passa aos cuidados dos partidos políticos e coligações a tarefa de buscar mais mulheres que se interessem pela competição, caso contrário podem ser inviabilizadas as candidaturas de seus concorrentes que já estão no poder. Como cita Macedo (2014), caso o partido ou a coligação não sejam capazes de apresentar o percentual mínimo de mulheres em relação ao número total de candidatos, terão que realizar ajustes em seu Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários. Os ajustes podem ser desde a retirada de nomes de homens até a inclusão de nomes de mulheres. Como os partidos necessitam de eleitos para manter o seu poder, a tendência é de que procedam na busca por nomes femininos para manterem seu capital político intacto.

Baptista e Rezende (2011) trazem que a preocupação com o estu-

do das políticas públicas advém do período pós-guerra, centrando-se na Inglaterra e nos Estados Unidos. O foco dos estudos era dotar o processo decisório de efetividade, reduzindo riscos decorrentes da tomada de decisão através do conhecimento de demandas e do processo decisório, possibilitando decisões mais acertadas. Nesse contexto, iniciou-se o enfoque da política em fases - provavelmente com Harold Lasswell nos anos 30 e 40 - ressaltando os diferentes momentos de formulação e desenvolvimento de políticas.

Secchi (2013), então, afirma que o processo de elaboração de políticas públicas é tido como um ciclo. Não obstante a existência de vários modelos diferentes – como o autor bem cita –, o seu modelo adota um ciclo composto por sete fases: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisões, implementação, avaliação e extinção, sendo que estas fases raramente ocorrem de forma ordenada, podendo até mesmo aparecerem misturadas.

Apesar das confusões que podem ocorrer quanto às fases do ciclo, a ideia possibilita a percepção de que existem diferentes momentos no processo de construção de uma política, cada um com suas especificidades, o que permite conhecer e intervir melhor em cada fase no decorrer do processo (BAPTISTA; REZENDE, 2011). Ademais, conforme Secchi (2013, p. 34) ressalta, o ciclo ajuda a organizar as ideias, faz com que a complexidade de uma política pública seja simplificada e ajuda políticos, administradores e pesquisadores a criar um referencial comparativo para casos heterogêneos.

No caso em tela, a falta de mulheres nos cargos eletivos destoa do que é a vontade da sociedade, justificando sua identificação como problema e sua entrada para a agenda do governo. Uma das alternativas então vislumbradas foi a criação de cotas para que se garantisse a presença feminina

nos cargos eletivos. Seu primeiro esboço surgiu em 1995, e atualmente, ocorre através da redação da Lei 9.504/97.

As cotas para as candidaturas têm o objetivo de chamar mais mulheres para as disputas eleitorais e garantir a sua presença nas Casas Legislativas. A lógica é de que quanto maior a quantidade de mulheres presentes nos certames, maior a probabilidade de que algumas galguem sucesso e elejam-se. Logo adiante será possível verificar se a lógica concretizou-se, diante da análise dos dados coletados.

Rocha (1996, p. 286) traz que a ação afirmativa é uma forma jurídica de superar o isolamento ou a diminuição social a que se acham sujeitas as minorias. O seu objetivo, portanto, é possibilitar que aqueles que foram excluídos do poder durante um longo período tenham meios para alcançá-lo em iguais condições. Ou seja, transformar a igualdade formal em igualdade material através de mecanismos que reduzam os déficits existentes.

Lopes e Nobrega (2011, p. 15) complementam:

De acordo com a moderna teoria das ações afirmativas, estas podem ser definidas como instrumentos temporários, públicos ou privados, que objetivam concretizar o princípio da igualdade substancial ou material, convertendo o conteúdo volátil do princípio em uma intervenção efetiva na realidade. Compreendem tanto as medidas que implicam em uma destinação de certos bens da vida a indivíduos socialmente discriminados (cotas ou metas numéricas, por exemplo), quanto medidas de auxílio a esses grupos ou indivíduos para que concorram em igualdade de oportunidades.

Assim, a política de cotas destinadas a cada gênero nas candidaturas é considerada uma ação afirmativa, que visa a garantir um percentual de oportunidade no espaço político para um público historicamente afastado (ROCHA, 1996).

Já trazidos alguns conceitos necessários à compreensão da política pública em tela, passa-se nos próximos tópicos à apresentação dos dados coletados e sua análise, com o intuito de averiguar os efeitos da política de cotas destinadas a cada gênero nas candidaturas.

3 DOS DADOS COLETADOS

Foram analisados os dados coletados no site do TSE, no que tange às eleições do período entre 1996 e 2016. A escolha destes pleitos decorre da aplicação da Lei 9.504/97, que se deu a partir das eleições de 2000 no âmbito municipal. Utilizando os dados das eleições de 1996, pode ser verificado se as cotas alteraram a relação de candidaturas.

Em 1996, as candidaturas femininas alcançavam 20% do total para o pleito municipal e o número de candidatas eleitas foi de aproximadamente 15%. Com a criação da norma prevendo a obrigatoriedade da reserva de 30% das candidaturas para cada sexo, presumia-se que a quantidade de mulheres no Legislativo municipal aumentasse.

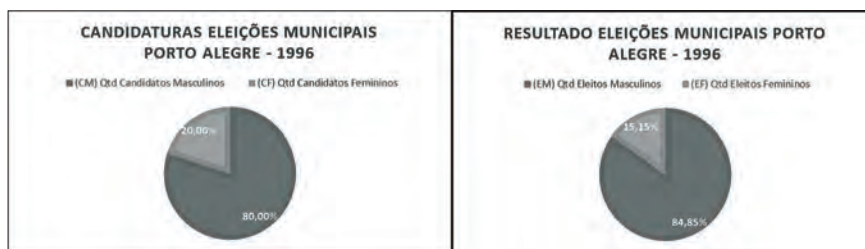


Gráfico 1: baseado nos dados coletados no site do TSE referentes às eleições municipais de 1996 no Município de Porto Alegre.

Em 2000, após o advento da norma, percebe-se aumento no percentual de candidatas e no número de eleitas. As mulheres superaram a margem de 20% do total de candidatos e o número de cadeiras preenchidas subiu para 18% do total.

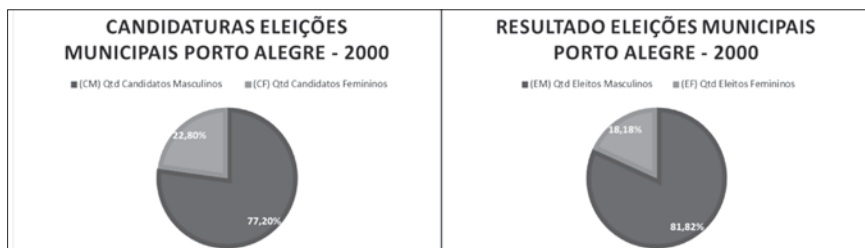


Gráfico 2: baseado nos dados coletados no site do TSE referentes às eleições municipais de 2000 no Município de Porto Alegre.

Em 2004, o crescimento teve continuidade. O percentual de candidaturas de mulheres continuou superando 20% e o número de eleitas atingiu quase 20% do total. Desta forma, o incremento de candidaturas, aparentemente, teve como consequência a elevação do número de mulheres ocupando as cadeiras do legislativo.

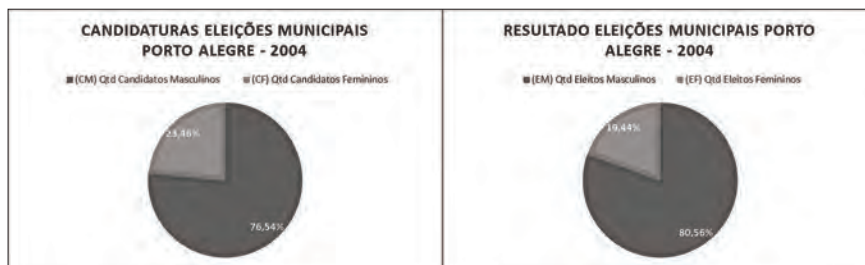


Gráfico 3: baseado nos dados coletados no site do TSE referentes às eleições municipais de 2004 no Município de Porto Alegre.

Em 2008, infelizmente, houve queda no número de candidaturas, contrariando alguma possível expectativa de que as cotas gerassem aumento contínuo. O percentual de mulheres foi inferior a 1996, quando sequer havia a nova lei, e o número de eleitas mal ultrapassou 10% da composição da arena. A priori, não se vislumbrou motivação para essa queda tão brusca e inesperada diante de uma crescente que vinha se projetando.



Gráfico 4: baseado nos dados coletados no site do TSE referentes às eleições municipais de 2008 no Município de Porto Alegre.

Em 2012, ocorre o primeiro pleito municipal após o advento da Lei 9.504/97 com mulheres ocupando 30% ou mais do total de candidaturas - influência do julgamento do REsp 784-32 ocorrido em agosto de 2010. Neste certame eleitoral, o percentual de mulheres eleitas em relação ao total de cadeiras da Câmara Municipal de Porto Alegre acompanhou a tendência de ascensão das candidaturas, chegando a 14% em relação ao total de eleitos.

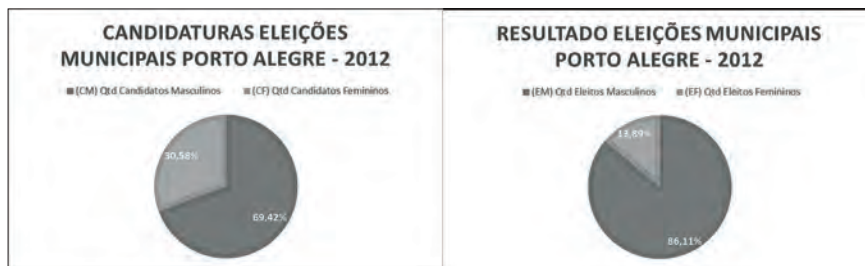


Gráfico 5: baseado nos dados coletados no site do TSE referentes às eleições municipais de 2012 no Município de Porto Alegre.

Por fim, nas eleições de 2016 há uma queda no número de eleitas. Não obstante o incremento no número de candidatas, o resultado das eleições não acompanhou esse progresso. As mulheres ocuparam 32,10% das

candidaturas, mas o percentual de cadeiras ocupadas foi de apenas 11,11%, contrariando as expectativas de que o aumento da quantidade de eleitas ocorresse de forma contínua.

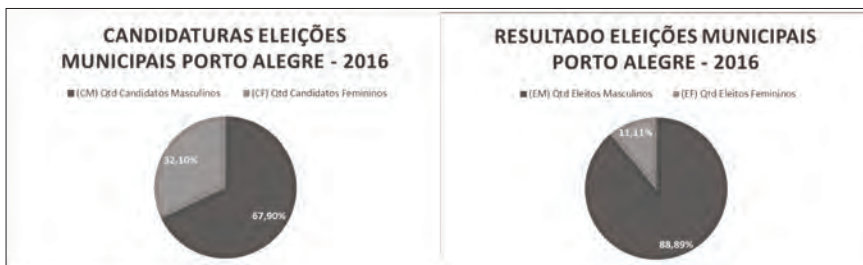


Gráfico 6: baseado nos dados coletados no site do TSE referentes às eleições municipais de 2016 no Município de Porto Alegre

Desta forma, o pior momento referente ao número de candidaturas ocorreu em 2008, com apenas 17,76% da composição das chapas ocupada por mulheres, enquanto o ápice ocorreu em 2016, quando o número ultrapassou 30%. Quanto à relação entre mulheres eleitas e o número total, o melhor momento ocorreu em 2004, com aproximadamente 20% das cadeiras ocupadas por mulheres dentro da Câmara Municipal de Porto Alegre, enquanto seu pior momento ocorreu em 2008 e 2016, com 11,11%.

ELEIÇÕES 1996-2016

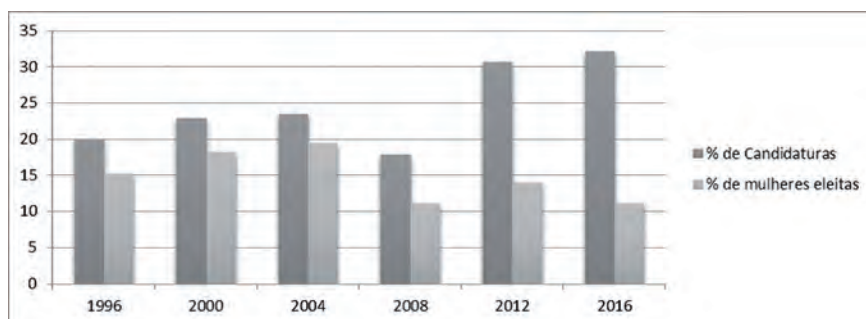


Gráfico 7: baseado nos dados coletados no site do TSE já apresentados.

Verifica-se que, de um certame eleitoral para outro, sempre que houve aumento do percentual de candidaturas de mulheres em relação ao total de candidatos, houve também aumento da proporcionalidade dentro da arena legislativa em relação ao pleito anterior. Contudo, essa tendência foi quebrada em 2016, quando o percentual de candidaturas aumentou, mas o percentual de cadeiras ocupadas por mulheres diminuiu.

O objetivo do presente trabalho não é - nem tangencialmente - questionar se as cotas são boas ou ruins, mas se elas efetivamente conseguiram levar à existência de mais mulheres à Câmara de Vereadores de Porto Alegre. Diante dos resultados apresentados, percebe-se que o esforço do legislador não teve tanto impacto, pois as candidaturas aumentaram, mas permaneceram abaixo do desejado até 2016, enquanto o preenchimento das cadeiras ainda não conseguiu atingir sequer um quarto do total disponível. Desta forma, as cotas estabelecidas pela lei conseguiram trazer mais mulheres para os certames com o passar do tempo, mas elas não conseguiram garantir uma eleição significativa.

Nesse sentido, Macedo (2014) cita que há casos em que os partidos políticos utilizam candidaturas fictícias de mulheres para atender a cota

legal, levando à candidatura pessoas que não participam efetivamente do processo eleitoral. Isso é uma afronta à democracia, ao passo que é uma maneira de ludibriar a norma que visa à igualdade real frente aos direitos das mulheres no que tange a sua participação na política.

Cabe ressaltar que o comportamento apresentado pelo eleitorado não é apenas restrito a Porto Alegre e estende-se ao Rio Grande do Sul, conforme consta no trabalho elaborado pela Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE). Pela Cartilha, as Câmaras Municipais do estado apresentaram números inferiores aos obtidos no restante do Brasil no mesmo período. A realidade apresentada não se restringe ao eleitorado local, demonstrando que a participação formal das mulheres na política, com base nas candidaturas e exercícios de mandatos no legislativo, ainda é baixa, mesmo 80 anos após a conquista do voto e após 15 anos de vigência da lei que estipula as cotas de gênero na política.

Diante dos baixos índices apresentados em todo o Brasil, cabe ressaltar que o problema não saiu da agenda pública. Isso se evidencia pelas ações desenvolvidas por vários grupos, dentre elas, o lançamento da campanha denominada “Mulher na Política”, lançada em março de 2014 pelo Tribunal Superior Eleitoral, cujo intuito era incentivar a candidatura de mulheres para concorrer aos cargos que estavam em disputa nas eleições do respectivo ano².

4 DA ANÁLISE DA POLÍTICA EM QUESTÃO

Frey (2000) afirma que implementação é a fase que deve produzir resultados e impactos, sendo que estes podem não corresponder aos projetados na fase de formulação. Arretche (2001), por sua vez, afirma que

² Notícia veiculada no site <http://www.tse.jus.br/noticias-tse/2014/Marco/tse-lanca-nos-senado-campanha-que-convoca-mulheres-para-a-politica>. Acesso em 02/09/2014.

a avaliação da política pública deve levar em consideração os objetivos e a estratégia de implementação definidas pelos próprios programas. Sua preocupação não é que o programa siga o desenho criado, mas se a política atingiu o fim para o qual foi desenvolvida, pois a política boa não é necessariamente aquela que segue o formalismo estabelecido, mas aquela que traz resultados.

Aparentemente, a norma criada atingiu apenas parcialmente os resultados desejados por aqueles que planejaram esta política afirmativa, ao passo que a presença feminina no Legislativo de Porto Alegre cresceu, mas não conforme o objetivado. Se a intenção era de que a composição dos parlamentos atingisse pelo menos 30% de vereadoras, a política de cotas por si não resolveu o problema, ao passo que o melhor índice não chegou a 20% do legislativo municipal de Porto Alegre.

Como Arretche (2001, p. 5) bem cita, “problemas na estrutura de incentivos podem explicar grande parte das dificuldades da autoridade central para obter sucesso na implementação de seus programas, mesmo que tenham sido cumpridos todos os demais requisitos necessários.”.

Diante dos dados analisados, percebeu-se que a letra fria da norma não foi capaz de incentivar os partidos a buscarem candidaturas de mulheres no âmbito do município de Porto Alegre. Conforme a pesquisa, o incentivo adveio do Tribunal Superior Eleitoral, quando deu interpretação impositiva à norma e decidiu que os partidos que não atingissem o percentual mínimo de candidaturas para cada gênero teriam suas chapas carentes de homologação. Assim, a simples possibilidade de trazer arenas mais democráticas não trouxe benefícios suficientes para os partidos, sendo necessária a coerção para a norma surtir efeitos.

Conforme se depreende da leitura do Recurso Especial Eleitoral 784-32 PA, a interpretação da norma, até então, era de que a reserva de

vagas baseava-se nas candidaturas virtuais, ou seja, o cálculo do percentual para cada gênero não se baseava nas candidaturas lançadas, mas nas possíveis. Contudo, o ministro Dias Tofoli tomou a frente em seu voto e opinou por modificar o entendimento, afirmando que era indiscutível a alteração no que tange ao alcance da norma, ao substituir o verbo “reservará” por “preencherá” (BRASIL, 2010).

Interessante observar que o mesmo ministro afirma que a utilização da proporção virtual e não a proporção real abriria portas para que os partidos burlassem a lei, já ciente das práticas do campo. A dependência da boa vontade do partido ou da coligação poderia ser catastrófica, e as mulheres poderiam ser sempre alijadas de seu direito. (BRASIL, 2010)

Assim, resta demonstrada a preocupação do Judiciário em garantir a efetiva participação das mulheres nos pleitos eleitorais, com o intuito de garantir condições para que preencham as cadeiras nos legislativos. Ciente de que a competição pelo poder é acirrada e que as mulheres não detêm os meios necessários para uma competição paritária, a interpretação dada pelo Tribunal Superior Eleitoral foi, salvo melhor juízo, a mais acertada.

Da mesma forma, Alves e Cavenaghi (2007) trazem que a política de cotas no Brasil precisa ser aperfeiçoada, pois a política parlamentar tem sido monopolizada pelos homens e não reflete os avanços que as mulheres conquistaram na sociedade. Enfatizam os autores que a reserva de vagas nos moldes anteriores - quando havia apenas a possibilidade de serem preenchidas - seriam a pior forma de se garantir a elevação da representação política das mulheres, assertiva que decorre do contexto dentro do qual a inserção é buscada, mas há muitos pontos de veto antes mesmo da proposta de candidatura.

As ações feministas voltadas para a conquista de direitos políticos no Brasil passaram a somar maiores forças por volta do ano de 1918, mas

o direito à cidadania política só estendeu-se às mulheres em 1932 (ARAÚJO, 2003). Entretanto, Ferreira (2006) afirma que essa luta das mulheres precede a constituição de 1891, quando destaca a figura da baiana Isabel Dillon, primeira mulher a tentar candidatar-se para o cargo de deputada - apesar de não ter logrado êxito sequer no seu alistamento.

A mera presença feminina ou de minorias não torna o parlamento mais democrático, mas a sua falta torna mais difícil que seus anseios sejam atendidos, pois a tendência é de que não haja alguém que defenda seus interesses e apenas seja mantido o status quo do poder junto àqueles que já o detinham, trazendo mais privilégios para si. Pinto e Moritz (2009, p 66) corroboram esse entendimento e acrescentam que a presença da mulher no cenário em questão relaciona-se com a conquista da cidadania e a sua importância independe da postura política daqueles que ali estão, pois ela quebra o paradigma por si. Nas palavras das autoras:

O que estamos querendo enfatizar aqui é que a presença em si já é muito reveladora da existência de um novo cenário nas relações sociais, culturais e políticas de um país. (...) Todavia, quando o crescimento do número de mulheres nas assembleias é significativo, em cidades de médio e grande porte, independente da filiação familiar-partidária, temos de prestar a atenção, porque estamos frente a um eleitor que aceita a presença da mulher.

Conforme Sjoblom (1984, apud. SECCHI, 2013 p. 35), o problema público só passa a existir quando a situação torna-se insatisfatória, decorrência da afetação da percepção de atores relevantes. Para tanto, várias conferências entre mulheres foram realizadas ao longo dos anos e a lei de cotas decorreu de pressões formadas com o objetivo da ampliação dos direitos das mulheres, gerando a inserção do problema na agenda (FERREIRA, 2006).

Analisando o material colhido, percebe-se que a arena decisória da Câmara Municipal de Porto Alegre é historicamente dominada por homens e, não obstante o voto feminino existir há mais de 80 anos, a legislação criada em 1997 não conseguiu alterar esse cenário onde vigora a hegemonia masculina no poder. Isso porque as mulheres permaneceram submissas a uma estrutura patriarcal conservadora e a um modelo de cidadania que privilegia o homem como sujeito no espaço público. (FERREIRA, 2006)

A criação da norma é louvável quando visa a proporcionar maior espaço para as mulheres na conquista de cargos eletivos, contudo ela é uma política feita sob o modelo top down, no qual o legislador desconsiderou que o processo não é linear e que a simples criação de cotas não é suficiente para a inserção de uma quantidade significativa de mulheres na política, situação criticada por Shore (2010) em sua obra.

No caso em tela, os responsáveis pela implementação da política são os partidos políticos, quando se adequam ao disposto na norma. Porém, a lei não foi atendida até o ano de 2012 e, mesmo atendida, percebe-se que as mulheres estão presentes nas listas, mas não é possível dizer que possuam paridade de forças com os homens que já dominam este campo.

Quando a política foi pensada, era necessário averiguar como seria recebida pelos envolvidos, não bastando apenas acreditar que aqueles que detinham o poder cederiam-no de bom grado. Tendo em vista outras formas alternativas de incentivo à participação feminina na política, a norma não é desnecessária, mas deveria ter sido colocada em prática juntamente com outras medidas - que poderiam ter sido criadas caso o ponto de vista das mulheres fosse analisado (SHORE, 2010).

Bem verdade que há reserva de tempo de televisão e também destinação de recursos advindo do Fundo Partidário, como cita Macedo (2014). Contudo, assim como há candidaturas apenas com o intuito de completar

o quantitativo necessário ao lançamento de candidaturas masculinas mais fortes, nada garante que a fiscalização sobre o uso dos recursos seja feita de maneira rígida. Ademais, não há relação direta entre o valor que é investido e a qualidade da participação das mulheres, ao passo que também são dados maleáveis.

O poder não é algo que seja possível adquirir, compartilhar e muito menos guardar, ou deixar escapar, mas é algo que se exerce por meio de inúmeros pontos e em meio a relações desiguais e móveis (FOUCAULT, 1988). No caso em tela, a própria norma é fruto do poder masculino na arena decisória municipal, que é exercido antes mesmo da entrada das mulheres.

Conforme os dados coletados, não há animus para lançar candidaturas de mulheres ou construir suas campanhas eleitorais e isso não foi preocupação do legislador. Almejar relações simétricas e horizontais entre os gêneros na política abrange um vasto leque de opções em que a igualdade deveria imperar, sem impor a ordem do poder da sexualidade, pertencente aos homens (FOUCAULT, 1988).

Bolognesi (2012) traz que não basta que as mulheres lancem candidaturas, é necessário também que tenham chance de galgar resultados positivos, sendo um aspecto importante referente ao impacto e sucesso desta ação afirmativa. Da mesma forma, ele afirma que a política de cotas ocorre e tem seus reflexos em instituições dominadas por homens e acaba esbarrando na manutenção do jogo político por eles tramado.

Ao analisar os julgados mais recentes sobre o tema, Macedo (2014) demonstra que a prática dos partidos denota a falta de vontade na inserção de mais mulheres nas arenas políticas. Alguns lançam candidatas que não fazem campanha e sequer deixam de exercer as suas atividades, enquanto outros lançam candidatas que renunciam a candidatura pouco tempo antes das eleições, mas após a possibilidade de troca de nomes, práticas que evi-

denciam a dominação masculina na vida pública e o manuseio das regras ao seu favor.

As cotas visam a modificar a falta de paridade através da reserva de escopo, mas, sem o apoio necessário, as mulheres não conseguirão ocupar mais cadeiras nos Legislativos. Muitas mulheres candidatam-se apenas para auxiliar seus partidos, como exemplifica a notícia veiculada pelo Grupo RBS³ em 10/09/2014, que traz a história de vereadora que assumiu uma vaga na Câmara de Coronel Pilar com apenas um voto. Em entrevista, ela afirma que não esperava ser eleita, tendo concorrido apenas para preencher a cota de mulheres na coligação.

Ademais, antes de chegar à candidatura, não se pode esquecer que os partidos possuem eleições internas. Até 2010, muitas mulheres poderiam tencionar candidatar-se, mas teriam fortes chances de serem barradas para que não lançassem suas candidaturas, fazendo com que as vagas restassem vazias, ou, quando preenchidas, faltasse apoio.

A aceitação da presença feminina já é realidade no cenário brasileiro, conforme Alves (2012). Ele traz que várias pesquisas demonstraram uma visão positiva sobre a participação feminina na política, tanto que, em 2010, dois terços dos votos para o cargo de presidente da República foram direcionados para as duas mulheres que concorriam. Com isso, não haveria motivação para que o eleitorado rejeitasse a presença de mulheres nos cargos estaduais e municipais, ao passo que as aceita no cargo máximo federativo.

Como afirma Bolognesi (2012, p. 117): *O eleitor que consegue enxergar a mulher em pé de igualdade competitiva e de background político em relação aos concorrentes do sexo oposto elege a candidata da mesma*

3 Notícia veiculada no site <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticia/2014/09/vereadora-que-ganhou-apenas-o-proprio-voto-na-ultima-eleicao-assume-vaga-na-camara-de-coronel-pilar-4595006.html>>. Acesso em: 15 set. 2014.

forma. Assim, não é possível afirmar que é o eleitorado que inviabiliza a presença da mulher nas arenas decisórias.

Diante dos dados, o problema está no formato institucional, pois, como traz Alves (2012), as instituições são controladas por homens, apropriados de recursos financeiros e com poder de escolha de candidatos, com isso mantendo o poder.

Por fim, Maschio (2003) corrobora os anteriores quando afirma que a norma por si não produz resultados, trazendo que a participação das mulheres depende também da busca por uma formação política, com a participação nas suas comunidades e debates. Concordando com a autora, não se defende que as cotas criadas são um malefício para as mulheres, apenas que elas não possuem tamanha força capaz de quebrar, *per se*, o poder exercido pelos homens, necessitando-se de mais mecanismos de equidade.

Da mesma forma, Rocha (1996) afirma que, para ultrapassar as barreiras impostas, é necessário desconstruir a hierarquia existente entre homens e mulheres e, para tanto, fazem-se necessárias medidas mais incisivas que visem à igualdade real entre homens e mulheres. Ou seja, é necessário que se complementem as cotas com outras medidas, a fim de propiciar uma condição que torne realmente possível a entrada de mulheres na política.

Existindo apenas a norma, sem outros meios, ela poderia até mesmo ser utilizada como instrumento para legitimar a dominação masculina na concepção de Bourdieu (1989). O poder simbólico utilizar-se-ia dos instrumentos de comunicação e a falta de mulheres, mesmo diante de uma reserva de vagas, poderia ser revertida na tentativa de culpá-las por eventual falta de interesse na política. Com isso, poderia ser criado um mito de que há oferta de participação para mulher no cenário político, mas é escassa uma demanda equivalente.

A cultura dominante evita o envolvimento da mulher nos assuntos de sua comunidade, ao passo que o modelo clássico incorre que sua maior preocupação seja a família e a casa, na maioria das vezes. Existem mulheres mais arrojadas que se envolvem, mas são a exceção, ao passo que a criação da mulher dá-se de forma submissa. A dona de casa padrão não possui tempo para a política, já que cuida dos filhos e dos afazeres domésticos, além de auxiliar o companheiro na busca de recursos financeiros para o lar em grande parte das vezes.

Para Alves e Cavenaghi (2007), é necessária a criação de regras mais claras de representação política de gênero para que se possa romper com essas práticas enraizadas nos partidos políticos. Acrescentam que as mulheres são maioria e só estão distantes dos postos políticos pelos problemas gerados por aqueles que detêm o poder historicamente, como a resistência e a discriminação, aliados à pouca experiência que se permitiu que acumulassem.

Para extinguir uma política é necessário verificar se houve a ineficácia da lei, ou mesmo se a intenção da política foi atendida (FREY, 2000). Por mais que a norma não tenha surtido os efeitos desejados, não é possível afirmar que é ineficaz, ao passo que a participação de mulheres aumentou no decorrer dos anos. Contudo, da mesma forma, não se pode concluir que o objetivo da política foi alcançado, pois ainda se vislumbram menos de 20% das cadeiras da Câmara Municipal de Porto Alegre preenchidas pelo sexo feminino.

Assim, a política de cotas criada ainda não é passível de ser extinta e na realidade verifica-se que ela necessita ser complementada. A intenção da norma é trazer paridade de forças para que as mulheres adentrem na política e consigam lá se fixar. Enquanto isso não ocorrer, a intenção da política não será atingida e, portanto, não deve ser extinta.

Para tanto, é necessário que se estabeleçam outras alternativas para a inserção de mulheres na política, como a reserva de fundos financeiros maiores e mesmo de tempo de propaganda eleitoral. Sem isso, a luta pelo espaço de poder continuará sendo travada sem grandes avanços, ao passo que o sistema continuará se retroalimentando e perpetuando as mesmas práticas ao longo do tempo e evitando que mulheres misturem-se nas arenas, mantendo a cultura de que o espaço decisório cabe ao poder patriarcal.

5 CONCLUSÃO

Frey (2000) afirma que a avaliação da política permite analisar os impactos dos programas e seus efeitos indesejados, possibilitando que no futuro sejam evitados. Com isso, inicia-se um novo ciclo caso o problema não tenha sido sanado.

No caso em tela, foi possível verificar que, após o advento da Lei 9.504/97, o número de mulheres candidatas aumentou, bem como o número de mulheres eleitas. Verificou-se, também, que as alterações para mais ou para menos entre um certame e outro afetaram na mesma tendência a ocupação das cadeiras. Como cita Macedo (2014, p 241), *a Lei de Cotas ainda se mostra franciscana, mas é um primeiro passo em direção à concretização da verdadeira e real igualdade.*

Da mesma forma, a interpretação impositiva que o Tribunal Superior Eleitoral deu à norma ocasionou mudanças, duplicando a proporção de candidaturas de mulheres de 2008 para 2012. Contudo, não é possível afirmar que as cotas aproximaram as mulheres da política, já que o resultado das eleições de 2016 denota situação diferente.

O meio político é historicamente dominado por homens, e a cota é a mínima medida necessária para que seja obtida a igualdade entre os gêne-

ros. A cota torna-se mera obrigação dos partidos, seguida para evitar problemas com a Justiça Eleitoral, gerando candidaturas lançadas apenas com o intuito de permitir listas maiores. Muitas vezes, os partidos utilizam-se de candidatas fictícias ou de candidatas que não levam sua candidatura até as eleições, apenas para garantir seus candidatos já consolidados (MACE-DO, 2014).

Lopes e Nobrega (2011) trazem que as medidas afirmativas possuem caráter transitório e excepcional, devendo ser o único meio capaz de gerar a igualdade e perdurar até que ela seja atingida. No caso em tela, crê-se que as cotas de gênero não apenas devem permanecer como poderiam ser incrementadas.

Aceitando que o aumento da proporção de candidaturas foi acompanhado pelo aumento do percentual de cadeiras ocupadas por mulheres na Câmara de Vereadores de Porto Alegre, uma opção seria aumentar gradativamente o percentual destinado às candidaturas de cada gênero. Com isso, crê-se que a quantidade de mulheres dentro da Câmara de Vereadores tende a crescer e acompanhar as candidaturas, diante do histórico verificado.

Quando as mulheres buscam maior poder para si dentro do cenário político e visam a diminuir as desigualdades das relações, criam pontos de resistência - presentes em todas as relações de poder (FOUCAULT, 1988). Desta forma, é necessário que sejam criadas outras formas para neutralizar o poder masculino e, desta maneira, proporcionar simetria e maior quantidade de mulheres na Câmara Municipal.

Para tanto, seria necessária reformar a estrutura do sistema vigente. Aumentar o fundo destinado às candidaturas e o tempo reservado para a propaganda eleitoral gratuita podem ser um início. Como os homens detêm a influência dentro dos partidos e os recursos econômicos, isso tenderia a equilibrar as relações. Da mesma forma, os partidos devem formar de

lideranças femininas, respeitando suas singularidades e adequando aos certames eleitorais.

Contudo, fato é que ainda é insuficiente a quantidade de mulheres no Poder Legislativo Municipal de Porto Alegre. A Lei 9.504/97 foi um avanço através da política de cotas, mas não se pode permanecer estancado diante da realidade apresentada, em que o fim ao qual se propunha a lei ainda não se atingiu.

Diante dos problemas vislumbrados, a presença da mulher durante a elaboração de um novo ciclo para essa política é essencial, pois elas são o público-alvo e sabem quais os problemas. Portanto, mister se faz consultá-las para que seja possível determinar outras medidas passíveis de atender de maneira mais eficaz a necessidade de sua inserção na política.

Como tratam Lopes e Nobrega (2011), as cotas não podem ser adotadas isoladamente, sem um conjunto de iniciativas para a promoção da igualdade que lhes dê suporte. Caso a política de inserção de mulheres restrinja-se à propositura de cotas, seu objetivo não será atingido, pois é necessário, além de ofertar vagas, também criar atrativos para que as mulheres percebam que realmente possuem condições de galgar resultados nos pleitos eleitorais. Evidencia-se que as cotas já chegaram ao seu apogeu, com o resultado das últimas eleições para o cargo de vereador e vereadora, demonstrando a necessidade de ações complementares.

Assim, as cotas trouxeram benefícios para a inclusão de mulheres na Câmara Municipal de Porto Alegre, mas é necessário que se criem outros mecanismos para efetivamente inseri-las nas arenas, propiciando meios suficientes para que possam disputar assentos com aqueles que já estão habituados. Deve haver incentivos para que participem mais ativamente da vida política e isso não será decorrente da mera proposição de leis, mas de campanhas que atinjam cada vez mais mulheres em seus lares ou locais de trabalho e tragam-nas para as ruas e para a Câmara Municipal.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. E. D. Simpósio Internacional sobre Interdisciplinaridade no Ensino, na Pesquisa e na Extensão –Região Sul. **O avanço das mulheres nas eleições de 2012 e o déficit democrático de gênero**, 11 nov. 2012. Disponível em <http://www.vermelho.org.br/noticia.php?id_noticia=198600&id_secao=1>. Acesso em: 10 set. 2014.

ALVES, J. E. D.; CAVENAGHI, S. M. **O paradoxo entre a maior inserção social das mulheres e a baixa participação feminina nos espaços de poder: refazendo a política de cotas**. In: Seminário Internacional Fazendo Gênero 8: Corpo, Violência e Poder. Seminário Temático 29: Relações de poder e de gênero. Agosto de 2008, Florianópolis. Disponível em: <<http://www.fazendogenero8.ufsc.br/st29.html>>. Acesso em: 2 set. 2014

ARAÚJO, Rita de Cássia Barbosa de. O voto de saias: a Constituinte de 1934 e a participação das mulheres na política. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 17, n. 49, dez. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000300009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 jun. 2014.

ARRETCHE, Marta T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C. B. de (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo, IEE/PUC-SP, 2001, p. 43-55. Disponível em <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/Arretche_2002>.pdf. Acesso em: 15 set. 2014.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**, 2011. p.138-172. Online: disponível em: <www.ims.uerj.br/pesquisa/ccaps>. Acesso em: 31 ago. 2014.

BOLOGNESI, B. **A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia partidária?** Paraná eleitoral: revista de direito eleitoral e ciência política. v. 1, n. 2, 2012, p. 113-129. Disponível em: <<http://www.justica-eleitoral.jus.br/arquivos/tre-pr-parana-eleitoral-revista-2-artigo-1-bruno-bolognesi>>. Acesso em: 5 set. 2014.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. DIFEL/Bertrand Brasil, Lisboa/Rio de Janeiro, 1989, p. 8-16. Disponível em: <http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/94143/mod_resource/content/1/Bourdieu%20-%20O%20Poder%20Simb%C3%B3lico.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2014.

BRASIL. Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504compilado.htm>. Acesso em: 18 jun. 2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral n.º 784-32/PA**, Relator: Min. Arnaldo Versiani, 12 ago. 2010. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia>>. Acesso em: 1 set. 2014.

FERREIRA, Maria Mary. **Nos Bastidores da tribuna: mulher política e poder no Maranhão**. 2006. 235 p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós Graduação em Sociologia, Universidade Estadual Paulista, 2006. Disponível em: <http://base.repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/106267/ferreira_mm_dr_arafcl.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 set. 2014.

FOUCAULT, Michel. Método. Em: **História da Sexualidade 1: A Vontade do Saber**. RJ, Graal, 1988, p. 88-97. Disponível em <http://search.4shared.com/postDownload/V-eN_bmE/Foucault_Michel_-_Historia_da_.html>. Acesso em: 18 jun. 2014.

FREIRE, Paulo; FREIRE, Ana Maria de Araújo. **À sombra desta mangueira**. 11.ª Edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, 2000. Disponível em: <<http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 31 ago. 2014.

LOPES, Ana Maria D'Ávila; NOBREGA, Luciana Nogueira. As ações afirmativas adotadas no Brasil e no Direito Comparado para fomentar a participação política das mulheres. **NOMOS**, Fortaleza, v. 31, n.1, p.

11-30, jan/jun. 2011. Disponível em: <<http://mdf.secrel.com.br/dmdocuments/ana%20maria.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2014.

MACEDO, E. H. A cota de gênero no processo eleitoral como ação afirmativa na concretização de direitos fundamentais políticos: tratamento legislativo e jurisdicional. **Revista da Ajuris**, v. 41, p. 205-243, 2014.

MARTINS, Cintia Helena Backx, ANJOS, Gabriele dos (Coord.). **Mulheres Gaúchas: indicadores de gênero**. Porto Alegre: FEE: Secretaria de Políticas para as Mulheres do RS, 2014. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2014/05/20140519folder-mulheres-fee-2014.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2014.

MASCHIO, Jane Justina. **Eficácia/ineficácia do sistema de cotas para as mulheres**. Disponível em: <http://www.tre-sc.gov.br/sj/cjd/doutrinas/jane_2.htm/>. Acesso em: 18 jun. 2014.

PINTO, C.; MORITZ, M. L. A tímida presença da mulher na política brasileira: eleições municipais em Porto Alegre de 2008. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n.º 2, p. 61-87, jul./dez. 2009. Disponível em: <periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/6576>. Acesso em: 8 set. 2014.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Ação afirmativa. O conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 33, n. 131, p. 283-295, jul./set. 1996. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176462/000512670.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 10 set. 2014.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos**, esquemas de análise, casos práticos. 2ª Edição. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SHORE, Cris. La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas. **Antípoda Revista de Antropología y Arqueología**, Bogotá, n. 10, p. 21-49, jan./fev. 2010. Disponível em: <<http://antipoda.uniandes.edu.co/view.php/147/index.php?id=147>>. Acesso em: 18 jun. 2014.

