

**FERNANDA THOMAZELLA DE SOUZA**

**REPRESENTAÇÃO FEMININA NO PODER LEGISLATIVO:  
cotas eleitorais de gênero e o papel do partido político**

Dissertação de Mestrado

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Paula Dallari Bucci

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo – SP**

**2020**



**FERNANDA THOMAZELLA DE SOUZA**

**REPRESENTAÇÃO FEMININA NO PODER LEGISLATIVO:  
cotas eleitorais de gênero e o papel do partido político**

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, na área de concentração Direito do Estado, sob orientação da **Professora Associada Dra. Maria Paula Dallari Bucci**.

Versão Corrigida

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo – SP**

**2020**



Catálogo da Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

---

Thomazella de Souza, Fernanda

Representação Feminina no Poder Legislativo:  
cotas eleitorais de gênero e o papel do partido  
político ; Fernanda Thomazella de Souza ;  
orientadora Maria Paula Dallari Bucci -- São Paulo,  
2020.

161

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em  
Direito do Estado) - Faculdade de Direito,  
Universidade de São Paulo, 2020.

1. Mulheres na política. 2. Cotas eleitorais de  
gênero. 3. Partidos políticos e fraudes eleitorais.  
4. Representação feminina na política. 5. Gênero e  
partidos políticos. I. Bucci, Maria Paula Dallari,  
orient. II. Título.

---

## AGRADECIMENTOS

Eu sempre tive um carinho especial por agradecimentos e dedicatórias dos trabalhos acadêmicos - acho que eles nos mostram um pouco mais da individualidade de cada autor, e é motivador ver outros acadêmicos que passaram por desafios semelhantes e ver as referências importantes para o trabalho de cada um. Vou além: é reconfortante ver a quantidade deles que também agradece aos seus familiares e amigos “pelos cafés”. Porque, embora o trabalho acadêmico pareça um trabalho solitário, ele só foi possível porque tive apoio de muitas pessoas durante todo o trajeto – seja apoio diretamente relacionado ao trabalho ou apoio nos momentos em que nada parecia fluir –, as quais merecem um grande agradecimento.

Quando ingressei no mestrado, a professora Maria Paula me disse “Fernanda, aproveite esse tempo porque o mestrado é um só”. Então, professora, obrigada por ter tornado essa experiência única em uma experiência tão proveitosa. Ter lhe acompanhado exercendo a docência nas matérias e TGE e TEB - especialmente em um período tão conturbado da política brasileira - fomentou em mim ainda mais o desejo da docência. Obrigada por ter acreditado no meu projeto e depositado sua confiança em mim desde o começo. Foi uma honra ter sido sua aluna.

Aos professores Luciana de Oliveira Ramos e Luis Virgílio Afonso da Silva, membros do exame de qualificação que, com seus comentários, muito me ajudaram a aprimorar a pesquisa.

Ao professor Roberto Dias, por ter plantado em mim a sementinha da pesquisa desde a época da graduação.

E ao professor Fernando Limongi, que me deu simples mas valiosas orientações em uma reunião antes de uma aula na sua sala na FFLCH. Acredito que nem ele saiba a dimensão da ajuda que deu.

Aos amigos da pós-graduação, em especial Matheus, Márcia e Rodrigo, por todas as monitorias e por termos dividido juntos tantos anseios.

Ao meu grupinho do MAS, por terem me ajudado tantas vezes a segurar a barra no dia-a-dia.

Aos meus amigos da PUC, Ivan, Marina e Nina, por estarem comigo desde o começo da nossa trajetória acadêmica (lá nas aulas do Sady) e em todos os seminários, mas, mais ainda, por todo o companheirismo que ultrapassou a sala de aula.

Às minhas amigas de longa data - Vic, Gabs, Má, Bia e Ci - por terem entendido minhas (tantas) ausências nesse período e pelos nossos encontros que sempre me renovavam as energias. Acima de tudo, agradeço pelas sempre palavras de incentivo!

À Cristina e ao Heraldo que, além de me darem suporte para que eu pudesse trilhar esse caminho, são minha inspiração acadêmica desde que eu me dou por gente. Ao meu pai, professor não só pelas titulações mas por verdadeira vocação, agradeço por ter estudado e se envolvido em uma área tão distante da sua só para poder me ajudar. Por ter sentado comigo tantas vezes para “botar no papel” e por todas as (muitas) revisões. À minha mãe: se hoje eu estudo gênero e política é porque tive um exemplo em casa de uma mulher que me ensinou a lutar pelos meus direitos e, em especial, me ensinou a questionar e a não aceitar a desigualdade de gênero (antes mesmo que qualquer uma de nós soubesse da palavra feminismo). Obrigada por ter feito o possível e o impossível para que eu não tivesse nenhuma outra preocupação no mundo a não ser focar na dissertação. Mas, sobretudo, agradeço por todos os abraços e pelos incontáveis cafés. Nada disso seria possível sem vocês!

Ao Fábio Jorge, pelas infundáveis discussões sobre democracia, sobre Direito e, claro, sobre representação da mulher na política. No entanto, agradeço ainda mais pelas conversas sem rumo – foram essas as que me trouxeram inspiração. Obrigada por todos os cafés, pelas revisões e por ter sempre acreditado em mim desde o início dessa jornada, até quando eu mesma não acreditei. Por fim, agradeço por ser meu companheiro de vida, tornando-a mais leve, e por fazer da nossa casa o meu porto seguro.

*“Si una mujer entra a la política, cambia la mujer, si muchas mujeres entran a la política, cambia la política”.*

Michelle Bachelet





## RESUMO

Fernanda Thomazella de Souza. **Representação feminina no Poder Legislativo: cotas eleitorais de gênero e o papel do partido político.** 2019. 167 p. Mestrado. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

As mulheres são atualmente sub-representadas no Parlamento brasileiro, com somente 15% de mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados, em contraste aos 52% de eleitoras. Embora essa sub-representação feminina no Legislativo seja um fenômeno global, a situação do Brasil é bastante crítica e quando comparado a outros países, especialmente os da América Latina, ocupamos as últimas colocações neste quesito. Visando a reparação desse cenário, o Brasil estabeleceu cotas eleitorais de gênero em 1995, as quais passaram por diversas alterações até o formato em que se encontram hoje. Apesar dessas modificações, o resultado ainda está longe de ser satisfatório. Após analisar os tipos de cotas eleitorais existentes e os fatores que interferem no seu sucesso, entende-se que, apesar de não ter tido resultados positivos, a construção da cota em si e o seu modelo não são as principais razões para esse fracasso.-Buscou-se, portanto, compreender onde está o principal gargalo para que se atinja o sucesso com as cotas. Considerando-se que os partidos políticos são um dos principais agentes da política brasileira, o presente trabalho visa entender sua função na efetivação das cotas de gênero em nosso país. O trabalho está dividido em cinco partes. Inicialmente, no Capítulo 1, procuramos embasar teoricamente uma premissa utilizada no restante do trabalho: representatividade de mulheres no Legislativo é fundamental para a democracia. No Capítulo 2, exploramos a eficácia da política de cotas eleitorais de gênero. Para uma melhor compreensão do assunto, partimos de uma abordagem teórica da tipologia das cotas, com base nas teorias de Pippa Norris e Mona Lena Krook. São descritos os modelos de cota utilizados no mundo, as possibilidades e resultados de cada tipo. Em seguida, examinamos a elaboração do instituto das cotas eleitorais no Brasil, seu histórico, suas avaliações e, por fim, suas mudanças até o presente momento. Verificar-se-á, entretanto, que as cotas não podem ser analisadas de maneira isolada, sendo necessário compreender os demais fatores e variáveis, relacionados à legislação eleitoral, que afetam direta e indiretamente o sucesso das cotas, os quais são apresentados no Capítulo 3. Em posse das informações acima, o Capítulo 4 faz uma abordagem sobre a atuação do partido político na participação de mulheres na política, desde o recrutamento de candidatas até o apoio financeiro às campanhas. Por fim, no Capítulo 5, analisamos a responsabilidade dos partidos na equidade de gêneros na política brasileira, abrangendo a importância de mulheres nos Diretórios Nacionais, o uso de financiamento público para candidaturas proporcionais e majoritárias e as fraudes eleitorais cometidas para se burlar uma política de igualdade (as chamadas “candidatas laranja”). Concluímos que os partidos não executam apropriadamente seu papel de incentivar as candidaturas de mulheres e nem cumprem adequadamente a legislação destinada a aumentar o número de mulheres no Parlamento.

Palavras chave: Cotas eleitorais; Gênero e Política; Mulheres no Legislativo; Fraudes eleitorais; Partidos políticos.



## ABSTRACT

Fernanda Thomazella de Souza. **Women's representation in Parliament: electoral gender quotas and the political party's role.** 2019. 167 p. Mestrado. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

Women are currently underrepresented in Brazilian Parliament, with only 15% of women elected for Federal Congress, despite them being 52% of the electorate. Although this underrepresentation is a global phenomenon, the situation in Brazil is critical when compared to other countries, specially in Latin America, where Brazil occupies one of the last positions in the world ranking of women's participation in Parliament. Aiming to repair this issue, gender electoral quotas were implemented in 1995 in the country and underwent several modifications since then. Despite these legislative modifications, the results are far from being satisfactory. While realizing that the failure of gender quotas derives not from the quotas themselves and analyzing the different factors that influence the success of the quotas, the present study aims to analyze the role that the political party has in the effectiveness of the quotas, which will comprehend an analysis of the quota implementation in Brazil and the role political parties have in this implementation. The study will be divided in five parts. Initially, in Chapter 1, we create a theoretical framework for a basic assumption of the study, which is that women's representation is necessary in the Parliament. In Chapter 2, we explore the effectiveness of gender quotas and the practical implementation in Brazil. For this, we use a theoretical classification system based on Pippa Norris and Mona Lena Krook and describe each type of quota, as well as the possibilities and results for each type. Afterwards, in understanding that gender quotas cannot be analyzed in an isolated manner, in Chapter 3 we examine the different factors that may affect the success of the gender quotas, such as the electoral system. In view of this information, Chapter 4 will study the influence of the political party on women's participation in the electoral process, which goes from the recruitment of candidates to the financial support to women's campaigns. Finally, in Chapter 5, after understanding the party's responsibility towards supporting gender quotas, we analyze what has been done in Brazil, which includes the importance of women in the parties' National Directories, use of public funds for majority and proportional candidates as well as electoral frauds. We conclude that the parties do not properly encourage women candidates nor do they adequately comply with the legislation that aims to increase the number of women in Parliament.

Keywords: Gender quotas; Gender and politics; Political parties; Electoral frauds; Women in politics.

## LISTA DE ABREVIATURAS

<b>ADI</b>	Ação Direta de Inconstitucionalidade
<b>AIJE</b>	Ação de Investigação Judicial Eleitoral
<b>AVANTE</b>	Avante (Partido)
<b>DC</b>	Democracia Cristã
<b>DEM</b>	Democratas - Partido Político
<b>FEFC</b>	Fundo Especial de Financiamento Eleitoral
<b>FP</b>	Fundo Partidário
<b>IDEA</b>	International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA)
<b>IPU</b>	Inter Parliamentary Union
<b>MDB</b>	Movimento Democrático Brasileiro
<b>NOVO</b>	Partido Novo
<b>PATRI</b>	Patriota (Partido)
<b>PCB</b>	Partido Comunista Brasileiro
<b>PC do B</b>	Partido Comunista do Brasil
<b>PCO</b>	Partido da Causa Operária
<b>PDT</b>	Partido Democrático Trabalhista
<b>PHS</b>	Partido Humanista da Solidariedade
<b>PL</b>	Projeto de Lei
<b>PMB</b>	Partido da Mulher Brasileira
<b>PMN</b>	Partido da Mobilização Nacional
<b>PODE</b>	Podemos - Partido Político
<b>PP</b>	Partido Progressista
<b>PPL</b>	Partido Pátria Livre
<b>PPS</b>	Partido Popular Socialista
<b>PR</b>	Partido da República
<b>PRB</b>	Partido Republicano Brasileiro - Atual Republicanos
<b>PROS</b>	Partido Republicano da Ordem Social
<b>PRP</b>	Partido Republicano Progressista
<b>PRTB</b>	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro

<b>PSB</b>	Partido Socialista Brasileiro
<b>PSC</b>	Partido Social Cristão
<b>PSD</b>	Partido Social Democrático
<b>PSDB</b>	Partido da Social Democracia Brasileira
<b>PSL</b>	Partido Social Liberal
<b>PSOL</b>	Partido Socialismo e Liberdade
<b>PSTU</b>	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
<b>PTB</b>	Partido Trabalhista Brasileiro
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>REDE</b>	Rede Sustentabilidade
<b>Respe</b>	Recurso Especial Eleitoral
<b>SDD</b>	Partido Solidariedade
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>STJ</b>	Superior Tribunal de Justiça
<b>TRE</b>	Tribunal Regional Eleitoral
<b>TSE</b>	Tribunal Superior Eleitoral

## **LISTA DE GRÁFICOS E FIGURAS**

Figura 1: Modelo em funil do processo de seleção de candidatos

Gráfico 1: Média da porcentagem de mulheres eleitas no Parlamento por região mundial e no Brasil

Gráfico 2: Número de candidatas, de eleitas e da quantidade de mulheres requeridas pelas cotas para a Câmara dos Deputados (1994 a 2018)

Gráfico 3: Motivos que levam uma mulher a não se candidatar para um cargo político

Gráfico 4: Cumprimento do mínimo de 30% do FEFC para candidaturas femininas

Gráfico 5: Cumprimento do mínimo de 30% do Fundo Partidário para candidaturas femininas

Gráfico 6: Candidatos sem votos concorrendo a cargos de deputado federal ou estadual.

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1: Porcentagem de mulheres em Câmaras Baixas em relação ao tipo de sistema eleitoral

Tabela 2: Porcentagem de mulheres eleitas para o cargo de Deputada Federal por Estado (2010-2018)

Tabela 3: Distribuição de FEFC nas eleições de 2018

Tabela 4: Candidatas laranjas por partido político, na eleição de 2018 para a Câmara dos Deputados



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>20</b>
a. O problema de pesquisa .....	20
b. Estrutura do trabalho.....	25
c. Premissas metodológicas .....	25
<b>1 REPRESENTAÇÃO FEMININA NO LEGISLATIVO: FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>	<b>28</b>
1.1 Representação política.....	28
1.2 Representação política feminina.....	30
<b>2 REPRESENTAÇÃO FEMININA NO LEGISLATIVO: PANORAMA JURÍDICO.....</b>	<b>39</b>
2.1 Delimitação temporal do trabalho.....	39
2.1.1. Contexto da evolução histórica sobre a participação eleitoral das mulheres no Brasil .....	39
2.1.2. Histórico - Conferência de Beijing .....	41
2.2 Tipologia das Cotas.....	44
2.2.1 Reserva de assento .....	47
2.2.2 Cota partidária.....	54
2.2.3 Cotas legislativas .....	56
2.3 Lei de cotas no Brasil.....	57
2.3.1 Avaliações e alterações das cotas eleitorais de gênero .....	59
2.3.2 Fragilidade das cotas eleitorais de gênero no Brasil.....	69
2.3.3 Cotas eleitorais como política pública.....	72
<b>3 REPRESENTAÇÃO FEMININA NO LEGISLATIVO: RELAÇÕES COM A LEGISLAÇÃO ELEITORAL .....</b>	<b>75</b>
3.1 Sistema proporcional.....	75
3.1.1 Como o sistema proporcional de lista afeta a participação feminina na política, de acordo com a literatura – lista aberta ou fechada?.....	79

3.1.2	Aspectos críticos das listas aberta e fechada .....	80
3.2	Taxa de rotatividade .....	82
3.3	Magnitude das circunscrições .....	83
3.1.1	A magnitude do distrito no caso brasileiro .....	83
3.1.2	Maximização de votos e magnitude do distrito .....	86
4	<b>REPRESENTAÇÃO FEMININA NO LEGISLATIVO: A FUNÇÃO DO PARTIDO POLÍTICO .....</b>	<b>88</b>
4.1	Partido político: definições e funções .....	88
4.1.1	Governança eleitoral.....	92
4.1.2	Organismo eleitoral no Brasil .....	93
4.2	Sistema partidário.....	96
4.3	Desigualdade de gênero na política .....	97
4.4	Atuação do partido na eleição de mulheres .....	101
4.4.1	Recrutamento de candidatas.....	104
4.4.2	Financiamento eleitoral .....	110
5	<b>REPRESENTAÇÃO FEMININA NO LEGISLATIVO: COMO OS PARTIDOS TEM ATUADO NA EFETIVAÇÃO DAS COTAS ELEITORAIS DE GÊNERO ...</b>	<b>112</b>
5.1	Recrutamento de candidatas e a importância dos diretórios dos partidos.....	112
5.2	Financiamento eleitoral nas eleições de 2018 .....	114
5.2.1	A importância do partido político na efetivação das cotas a partir do financiamento eleitoral .....	117
5.3	Fraudes eleitorais nas cotas eleitorais de gênero.....	121
5.3.1	Fraudes eleitorais: definição e jurisprudência .....	121
5.3.2	Candidatas “laranja”.....	123
5.4	Lei nº 13.831, de 17 de maio de 2019 .....	134
5.5	Decisões do TSE de 2019 .....	138
	<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>141</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>145</b>
	<b>ANEXO 1 – Ranking mundial sobre a participação de mulheres no Parlamento.....</b>	<b>155</b>



## INTRODUÇÃO

### a. O problema de pesquisa

Em janeiro de 2016, após mais de 55 anos da inauguração do prédio do Congresso Nacional em Brasília (e 84 anos após conquista do sufrágio feminino), o plenário do Senado Federal brasileiro passou a ter um banheiro feminino<sup>1</sup>. Esse fato carrega uma simbologia clara: a Casa não estava nem preparada para e nem acostumada à presença de mulheres.

Infelizmente, não se trata de uma situação isolada do Brasil: a despeito das mulheres representarem cerca de metade da população mundial, de acordo com dados da Inter Parliamentary Union (União Internacional de Parlamentos ou IPU, na sigla em inglês), até 1º de outubro de 2019, apenas 24,5%<sup>2</sup> das vagas nos Parlamentos (média mundial) era ocupada por mulheres.

Sob essa perspectiva, o Gráfico 1 traduz bem a questão da sub-representação das mulheres nos Parlamentos, mostrando os dados e a média mundial da porcentagem de mulheres no Parlamento em comparação com a média da porcentagem das regiões (em ordem decrescente), incluindo Câmara Baixa e Alta, bem como a porcentagem brasileira.

A situação no Brasil mostra-se bastante preocupante: embora as mulheres sejam 51,03% da população brasileira e representem 52,5% do eleitorado, há apenas 15% de mulheres na Câmara dos Deputados. Quando comparado com o restante do mundo, conforme visto no gráfico 1, percebe-se que o Brasil está localizado ao final, com uma porcentagem menor do que todas as outras médias de região do mundo.

A União Internacional de Parlamentos elabora também uma classificação dos países de acordo com as porcentagens de mulheres eleitas para os Parlamentos nacionais, no qual o Brasil figura em 134º lugar, dentre 190 posições. O país figura atrás até de outras nações com tradição histórica de restrições de direitos das mulheres, como, por exemplo, a Arábia Saudita, que só permitiu que mulheres dirigissem veículos automotivos a partir de junho de 2018<sup>3</sup>. Ainda assim, a Arábia Saudita encontra-se muito à frente do Brasil, com 19,9% de

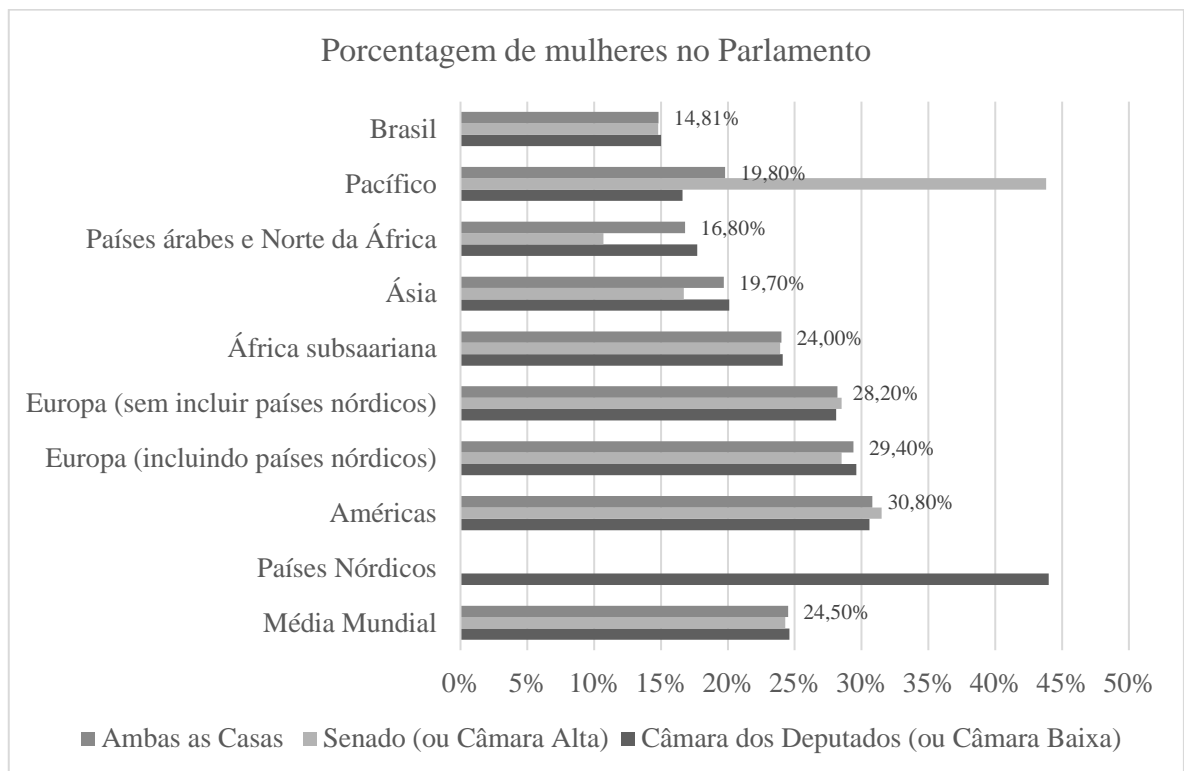
<sup>1</sup> Fonte: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/01/plenario-do-senado-tera-banheiro-feminino-55-anos-apos-inauguracao.html> Acesso em 25 de maio de 2019.

<sup>2</sup> Fonte: Inter- Parliamentary Union, 2019, Women in National Parliaments. Disponível em: <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm> Acesso em 12 de outubro de 2019.

<sup>3</sup> <https://g1.globo.com/mundo/noticia/ultimo-pais-a-proibir-mulheres-de-dirigir-arabia-saudita-comeca-a-expedir-carteira-de-motorista-para-elas.ghtml>

mulheres ocupando o Parlamento e no 105º lugar do ranking supramencionado, segundo dados de setembro de 2019.

**Gráfico 1: Média da porcentagem de mulheres eleitas no Parlamento por região mundial e no Brasil**



Fonte: Inter-Parliamentary Union, 2019, Women in Politics – “Situation as of 1st October 2019” e TSE

Mas afinal, essa exígua representação feminina no nosso Parlamento deve ser considerada um problema para o Estado Democrático de Direito? No presente caso, existe o consenso de que a representatividade é uma característica fundamental da democracia e é determinada pela inclusão de grupos sociais diversos no Legislativo (esse assunto será tratado com mais detalhes no Capítulo 1) e a falta de participação de mulheres no Parlamento significa que há uma enorme parcela da população que não está representada no Legislativo. Além disso, Lipjhart (2019: 319), por exemplo, afirma que a qualidade de uma democracia pode ser mensurada pela presença de uma parcela significativa de mulheres nos Parlamentos

e nos gabinetes. Dessa maneira, nos parece que a baixa representatividade de mulheres no Legislativo brasileiro representa um problema.

O Brasil, em busca de solucionar esse problema, implementou as cotas eleitorais de gênero em 1995, as quais passaram por algumas mudanças desde sua implementação. Atualmente, a lei diz:

Art. 10. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo:

§ 3o Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.

Isto é, as cotas legislativas preveem que 30% das candidaturas devem ser ocupadas por mulheres. Essa redação da lei foi implementada em 2009 – até então, a lei afirmava que o partido ou coligação deveria “reservar” 30% das vagas, o que abria uma brecha para os partidos, os quais acabavam não cumprindo as cotas alegando que teriam as vagas reservadas, mas que não haviam conseguido preenchê-las. A partir de 2009, então, os partidos e coligações passaram a ser obrigados a preencherem essas vagas com candidaturas de mulheres.

A mudança de 2009 foi efetiva e o número de mulheres candidatas, de fato, aumentou, passando de 12,7% de candidatas mulheres em 2006 para 19,6% nas eleições subsequentes, em 2010, 29,6% em 2014 e 32% em 2018, de acordo com dados do TSE. No entanto, embora o número de candidatas tenha aumentado, a quantidade de mulheres eleitas segue baixa: nas eleições de 2018, ainda que tenha havido um aumento de 50% no número de mulheres eleitas (de 51 para 77) na Câmara de Deputados, o número total ainda é baixo: apenas 15%.

Neste momento, então, é preciso entender o verdadeiro propósito das cotas. De fato, a lei visa apenas ao aumento do número de mulheres candidatas, o que já foi atingido. Isto é, embora a política tenha atingido a quantidade proposta de candidatas (e que seria, de fato, seu objetivo primeiro e direto), não atingiu ainda que consideramos ser seu o objetivo final já que ainda há uma baixa participação de mulheres no Legislativo. Portanto, apesar de terem cumprido a porcentagem mínima, “as cotas não lograram atingir aquele que seria ser seu

objetivo indireto, porém considerado mais relevante e pensado como causal: possibilitar a eleição de número maior de mulheres” (ARAÚJO, 2016).

Essa falta de crescimento do número de mulheres eleitas demonstra uma clara ineficácia das cotas, e o primeiro ponto que levanta questionamento é se o problema residiria no desenho na cota em si. Isso não parece ser o caso, tendo em vista que o modelo de cota legislativa foi bem-sucedido em outros países, especialmente em países da América Latina. Ademais, a principal lacuna no desenho da cota legislativa brasileira foi sanada com a supramencionada alteração legislativa de 2009, a qual eliminou as brechas existentes e garantiu ainda mais força ao dispositivo legal.

Dessa forma, considerando que o problema não está na cota em si, passa-se ao questionamento de quais seriam os outros fatores que afetam a eficácia das cotas. O primeiro fator é o sistema eleitoral, o qual está sedimentado na literatura que o mais favorável à eleição de mulheres seria o modelo de sistema eleitoral proporcional, que é o em vigor no Brasil. Ainda, dentro deste, o sistema eleitoral de representação proporcional com listas fechadas e que haja regra referente à posição de mulheres nas listas é onde há maior possibilidade de sucesso eleitoral das mulheres (SACCHET; SPECK, 2012). Embora no Brasil vigore o sistema eleitoral de representação proporcional com lista aberta, e não fechada, tal fator não é por si só suficiente para justificar os baixos resultados de eleição de mulheres no país, especialmente considerando-se que há outros países que possuem sistemas semelhantes e com maiores porcentagens de mulheres eleitas do que o Brasil (como Equador<sup>4</sup>, com 38% e República Dominicana, com 26.8% de mulheres eleitas<sup>5</sup>)

Este e outros fatores serão tratados com maior detalhe no capítulo 3. De qualquer forma, pode-se citar também um outro fator que interfere no sucesso da cota, que é a magnitude da circunscrição: entende-se que há mais mulheres eleitas de sistemas de distritos plurinominais do que em sistemas de distrito uninominal (voto distrital), o que também não seria um ponto que impossibilitaria o sucesso das cotas no Brasil.

Além disso, há um fator crucial na análise do sucesso das cotas, que é o papel que o partido político exerce. Ora, os partidos têm funções importantes, sem os quais a democracia não seria possível, e dentre essas funções figura o cumprimento das cotas eleitorais e a conseqüente busca por aumentar o número de mulheres eleitas.

<sup>4</sup> Fonte: CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Disponível em: <http://interwp.cepal.org/sisgen/consultaintegrada.asp?idaplicacion=11&idioma=e>

<sup>5</sup> Fonte: Inter-Parliamentary Union, 2019, Women in Politics – “Situation as of 1st October 2019

O processo de eleição de um candidato ou candidata passa por dois principais momentos: tornar-se candidata e, depois de candidata, ser eleita. O partido político tem um papel fundamental em ambos os momentos, primeiro no recrutamento e, em seguida, no fornecimento de todas as ferramentas para que se realize uma campanha com chance de sucesso (exposição à mídia, tempo de propaganda e financiamento).

No primeiro momento, de recrutamento, as lideranças partidárias exercem função crucial na escolha das indicações do partidos às vagas de candidatos. Já no segundo momento, depois de se tornar candidata, entende-se que o partido atua de forma determinante na distribuição dos recursos financeiros, os quais são fundamentais para o sucesso de uma eleição. Ou seja, recursos financeiros “viabilizam candidaturas e aumentam a chance de sucesso nas urnas” e há uma forte correlação entre financiamento eleitoral e desempenho eleitoral dos candidatos (SACCHET e SPECK, 2012). A atuação do partido em ambos os momentos será discutida com mais detalhe no capítulo 4.

Ora, considerando tamanha importância do partido político na trajetória de uma candidata para se tornar eleita, a hipótese trazida no presente trabalho é de que as cotas eleitorais de gênero não são bem sucedidas no Brasil devido à falta de comprometimento dos partidos políticos na eleição de mais mulheres no Legislativo. Uma hipótese trazida, por exemplo, é de que as mulheres não recebem apoio suficiente dos partidos, de tal sorte terem mais dificuldades para se elegerem.

Podemos mencionar como um exemplo disso que, em abril de 2019, o Tribunal Superior Eleitoral verificou que 25 dos 32 partidos políticos não cumpriram com a cota mínima de 5% do fundo partidário para candidaturas femininas. Ademais, de acordo com pesquisa da FGV, organizada por Luciana Ramos e Catarina Barbieri, a qual analisou as candidaturas de 2018 com *status* de “Deferida”, “Deferida com recurso”, “Indeferida com recurso” ou “Aguardando julgamento” na base de dados do TSE atualizada em 31 de janeiro de 2019, “44 das 316 coligações/listas não cumpriram com a cota de 30% de candidaturas femininas ao cargo de deputado federal” (BARBIERI, RAMOS, 2019). Isso comprova que, mesmo depois de 24 anos da implementação das cotas eleitorais de gênero, os partidos ainda não estão investidos nas candidaturas femininas.

O presente projeto se propõe a analisar a representação feminina no Legislativo brasileiro e a implementação das cotas eleitorais de gênero, focando na atuação dos partidos no cumprimento das cotas. Ou seja, busca-se responder ao seguinte questionamento: qual a função dos partidos políticos para a efetivação das cotas eleitorais de gênero no Legislativo?



Em outras palavras, pretende-se compreender como os partidos políticos influenciam o cumprimento das cotas eleitorais de gênero.

### **b. Estrutura do trabalho**

Abordaremos o assunto desde o seu princípio. No Capítulo 1 serão discutidas as bases teóricas da tese da pouca representatividade feminina como sinal de mau funcionamento da democracia, bem como algumas razões históricas e sociais que levam a esse problema.

No Capítulo 2, abordaremos de maneira mais detalhada as cotas eleitorais de gênero, que foram elaboradas no Brasil como uma tentativa de solução para a questão.

Fatores externos às cotas interferem na sua eficácia, portanto, a ineficiência anteriormente observada não deve ser analisada isoladamente, conforme abordado no Capítulo 3.

Um dos principais fatores a ser analisado é o papel dos partidos políticos. Ora, os partidos têm funções importantes, sem as quais a democracia não seria possível, conforme será discutido no Capítulo 4.

Por fim, o Capítulo 5 traz uma análise da aplicação dessas funções no cenário brasileiro, mais especificamente, como os partidos políticos interferem na efetivação das cotas eleitorais de gênero.

Para cumprir o objetivo proposto, o estudo trabalha com a sistematização da questão jurídica e política por meio de revisão bibliográfica. Além de revisão bibliográfica, o trabalho se vale de dados constantes tanto de bases oficiais, como de organizações que acompanham a evolução do assunto (como Inter Parliamentary Union e IDEA).

### **c. Premissas metodológicas**

Inicialmente cabe explicar que o presente trabalho não pretende fazer uma análise da qualidade de atuação das mulheres no Legislativo, embora o tema seja de extrema importância. Parte-se do pressuposto de que mulheres são subrepresentadas e o presente trabalho analisa o aumento meramente numérico da quantidade de mulheres. Ou seja, não será abordada a atuação das mulheres eleitas e nem se essa atuação favorece as mulheres na sociedade, mas focará apenas na questão numérica, ou seja, da eleição de um número maior de deputadas mulheres.

Importante frisar também que a literatura (DAHLERUP, 2006), bem como a Conferência de Beijing, tem tratado o assunto como uma questão de “participação igualitária” e “distribuição equitativa de poder e de tomada de decisões em todos os níveis” ao invés de falar apenas de “mais mulheres na política”<sup>6</sup>, razão pela qual daremos preferência a essa terminologia.

Outra importante ressalva a ser feita refere-se ao uso do termo “mulher” ao longo do trabalho, o qual se volta às pessoas com identidade de gênero de mulher, sem distinção de raça ou cor.

Essa ressalva é fundamental, pois, especialmente no Brasil, embora tenha crescido substancialmente o estudo e preocupação com os “direitos da mulher”, não se pode ignorar o fato de que a principal beneficiária desses direitos é hoje a mulher branca. Vejamos – das 77 deputadas federais mulheres eleitas em 2018, 63 são mulheres brancas, 13 são mulheres negras e 1 é indígena<sup>7</sup>. No entanto, o “gênero” segue como uma das principais características geradoras de tratamentos desiguais (RAMOS, 2015), razão pela qual esta dissertação segue fazendo um recorte exclusivo de gênero.

Além disso, é importante ressaltar que gênero e sexo são tratados atualmente com distinção, sendo o conceito de sexo ligado às características biológicas, enquanto gênero é uma definição sociológica. O assunto é bastante complexo e rende diversos estudos e discussões. Por exemplo, Judith Butler desconstrói o conceito de sexo e a ideia de gênero como socialmente construído<sup>8</sup>. Apesar dessas discussões, a lei brasileira (Lei 9.504/97) estabelece, em seu artigo 10, § 3º, que cada “sexo” deveria ter o mínimo de 30% e máximo de 70% das vagas de cada partido. Ou seja, levando-se isso em consideração e o fato de que esse assunto rende discussões bastante extensas para serem tratadas neste momento, para fins exclusivos deste trabalho, os termos sexo e gênero serão tratados como equivalentes.

Por fim, será abordada a eleição de mulheres para a Câmara de Deputados, não entrando em detalhes com relação à eleição de vereadoras, deputadas estaduais ou senadoras. Essa restrição no escopo do estudo se deve a questões metodológicas. A análise das eleições para o Senado foi excluída já que, por ser efetuada por meio do sistema majoritário e não o

<sup>6</sup> Tradução livre de “Thus, the goal is no longer described as ‘more women in politics’ but as ‘equal participation’ and ‘equitable distribution of power and decision-making at all levels’.” (DAHLERUP, 2006)

<sup>7</sup> <http://www.generonumero.media/camara-dos-deputados-tera-mais-mulheres-brancas-negras-e-indigena-e-menos-homens-brancos-em-2019/>

<sup>8</sup> Butler afirma que “se o caráter imutável do sexo é contestável, talvez o próprio construto chamado sexo seja tão culturalmente construído quanto o gênero; a rigor, talvez o sexo tenha sido o gênero, de tal forma que a distinção entre sexo e gênero se revela absolutamente nenhuma. Se o sexo é, ele próprio, uma categoria tomada em seu gênero, não faz sentido definir o gênero como a interpretação cultural do sexo” (BUTLER, 2010 *apud* FIGUEIREDO, 2018).

sistema proporcional (como é a eleição para deputados), essa análise de outro sistema exigiria uma metodologia distinta e que não poderia ser contemplada no presente trabalho. Quanto à vereança, o número extenso de municípios no Brasil, e por conseguinte, do número de vereadores e vereadoras eleitos, exigiria a manipulação de uma grande quantidade de dados, saindo fora do objetivo inicial do trabalho. Além disso, a eleição de vereadores e deputados estaduais envolve fatores históricos e culturais locais, não sendo possível no presente trabalho abordar todas essas questões. Dessa maneira, restringimos nossa análise somente à eleição de mulheres para a Câmara de Deputados.

# 1 REPRESENTAÇÃO FEMININA NO LEGISLATIVO: FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O presente trabalho é elaborado com base na premissa de que a baixa participação feminina no Legislativo é prejudicial para a Democracia. Neste capítulo iremos definir alguns conceitos teóricos para justificar essa premissa, ainda que breve e superficialmente.

## 1.1 Representação política

Em nosso país, vivemos atualmente um regime de democracia representativa, o que significa que os cidadãos elegem representantes encarregados de gerir a máquina pública por meio do sufrágio universal. Assim, o primeiro conceito que merece nossa atenção é o de representatividade.

As bases teóricas da democracia representativa remontam a John Locke (1632-1704), no século XVII. Locke defendia a ideia de que os cidadãos deveriam delegar as tarefas políticas a representantes, podendo, dessa maneira, se dedicar às suas atividades privadas. No entanto, para que essas atividades políticas pudessem ser manifestação dos interesses dos cidadãos, os seus representantes deveriam ser escolhidos por eles:

Se o legislativo ou qualquer parte dele compõe-se de representantes escolhidos pelo povo para esse período, os quais voltam depois para o estado ordinário de súditos e só podendo tomar parte no legislativo mediante nova escolha, este poder de escolher também será exercido pelo povo. (LOCKE, 1994)

Assim, a ideia de Locke era que o Poder Legislativo fosse organizado como uma Democracia indireta, na qual os representantes teriam então o direito de elaborar leis que fossem adequadas aos cidadãos. Cabe lembrar, no entanto, que, para o autor, os indivíduos a ser representados seriam proprietários de terras e, conseqüentemente, as leis a serem criadas teriam como objetivo principal regulamentar e assegurar o direito à propriedade privada, o qual, para ele, constituía uma das fundações da sociedade civil.

Outro autor que aborda o assunto da representatividade é John Stuart Mill (1806-1873). Em seu livro “Considerações sobre o governo representativo” (2018), Mill afirma que “o único governo que pode satisfazer plenamente todas as exigências do estado social é

aquele em que todo o povo participa; [e] que qualquer participação, mesmo na menor função pública, é útil.”

Em alguns pontos, a defesa de Mill da participação pública na tomada de decisões políticas é tão enfática que chega a sugerir alguma forma de Democracia direta, o que ele logo descarta por reconhecer ser esse modelo impraticável. No entanto, Mill é muito claro ao explicitar que a composição de uma Casa legislativa deve reproduzir a composição da sociedade que a elegeu, isto é, deve espelhar, ou ser uma amostra significativa do conjunto total de eleitores. Ele acreditava que, dessa maneira, os representantes atuariam reproduzindo os desejos de quem eles representariam.

No entanto, é necessário ressaltar ser a ideia que John Stuart Mill fazia de uma representação política um pouco diferente daquela comumente utilizada por nós. Em conformidade com sua filosofia, Mill acreditava que os órgãos representativos não deveriam criar leis, mas servir somente como locais de debate público, onde ideias e opiniões da população seriam levadas pelos seus representantes (THOMPSON, 1976).

Mais recentemente, principalmente com as preocupações sobre os direitos das minorias, o assunto da representação política voltou a receber mais atenção e, hoje, há diversas doutrinas que abarcam interpretações teóricas sobre o que exatamente configura a representatividade política. No estudo *The Concept of Representation*, Hanna Pitkin (PITKIN, 1967) afirma que representar significa agir no interesse dos representados. Ela afirma que a representação deve ser vista como uma correspondência entre legisladores e a nação, com a finalidade de assegurar que os legisladores farão aquilo que as próprias pessoas fariam se participassem diretamente do processo de tomada de decisão (RAMOS, 2015).

Ainda, Pitkin diferencia o “agir em prol de” do “agir em substituição a”. Enquanto no primeiro caso, o representante eleito agiria como um “mandatário”, autorizado a usar seu próprio julgamento quando atuando em nome dos eleitores, no segundo caso, a representante é uma mera delegada, estritamente responsável àqueles que a elegeram, como se os substituisse naquela posição. (BACCHI, 2006: 36).

Também sobre o assunto, Manin, Przeworski e Stokes apresentam uma definição de representatividade segundo a qual trata-se de “seguir o que é melhor para os eleitores”, distinguindo-se de responsividade, que implicaria em “seguir o que os eleitores querem” (MANIN, 1999). Os autores argumentam dar-se a representação no momento em que os cidadãos escolhem seus representantes (por meio da eleição) e no momento depois da atuação (*accountability*), no qual há o veredicto sobre a atuação dos representantes.

Pelo exposto acima, fica claro existir uma sólida base teórica dentro da filosofia política segundo a qual o Legislativo deve ser representado de forma proporcional à composição da sociedade. A seguir, veremos então alguns conceitos relacionados à representação política feminina.

## 1.2 Representação política feminina

Compreender até que ponto a participação das mulheres eleitas é benéfica na representação das mulheres no geral é um dos problemas mais complexos dentro da temática de política de gênero.

Inicia-se essa análise mais específica sobre a representatividade de mulheres no Legislativo trazendo uma análise de Eneida Desiree Salgado, a qual afirma estar o Estado de Direito estabelecido na Constituição Federal como “fundamento da cidadania contemporânea, uma noção de democracia, uma concepção de representação política” (SALGADO, 2011). Salgado traz o entendimento de que a participação das minorias no debate público e nas instituições políticas é um princípio constitucional eleitoral, “derivado do princípio republicano, com forte viés da efetivação da igualdade e principalmente da igualdade eleitoral” e o qual “reflete uma exigência do pluralismo político estabelecido como fundamento da República” (SALGADO, 2011: 115).

Afirma-se, ainda, que:

A participação política –seja por meio da representação, seja pelos instrumentos previstos constitucionalmente –é um dos elementos indispensáveis de uma democracia autêntica, bem como a consideração das opiniões dos grupos minoritários. As mulheres, embora em maioria numérica, configuram uma minoria política (Gargarella, 2008), e a ausência de efetiva participação na composição parlamentar acaba por restringir a defesa de seus interesses legítimos. (SALGADO et al., 2015: 167)

Os estudos sobre representação de mulheres costumam basear-se inicialmente na análise de Hannah Pitkni (1976), segundo o qual distinguem-se legisladores que são descritivamente similares e por isso estaria “representando” seus semelhantes daqueles legisladores que estariam “agindo em prol” dos eleitores ao promover assuntos que seriam relevantes ao grupo (FRANCESCHET e PSICOPO, 2008). Com base nisso, há teorias que afirmam

que a presença de mulheres no Parlamento seria crucial para que sejam apresentadas diferentes perspectivas, já que as mulheres estariam não apenas representando mulheres, mas “agindo em prol” das mulheres como um grupo<sup>9</sup> (LOVENDUVSKI, NORRIS, 2003).

Arend Lipjhart vai ainda mais longe, afirmando que a qualidade da representação democrática é medida pela parcela ocupada pelas mulheres nos Parlamentos e nos gabinetes (LIPJHART, 2019). Ademais, um estudo de 2014 (MORAES et al.) comparou o *score* de democracia<sup>10</sup> e a porcentagem de mulheres nos Parlamentos, tendo encontrado uma “correlação positiva forte<sup>11</sup>” entre eles, ou seja, quanto maior a qualidade da Democracia, maior é a porcentagem de mulheres no Parlamento. Concluiu-se também que aqueles países que possuam uma pontuação acima de 70 no ranking da Democracia permitem “maior acesso das mulheres às cadeiras dos parlamentos nacionais”. O contrário também pode ser verdadeiro, os países que possuem pontuação considerada como medianos e com baixa qualidade democrática, “têm menos mulheres ocupando cadeiras nos parlamentos nacionais” (MORAES et al., 2014).

Acredita-se que as preocupações e prioridades das mulheres sejam levadas em consideração nos processos decisórios de maneira diretamente proporcional à presença feminina no poder, as quais teriam a possibilidade de agir em prol de outras mulheres (NORRIS, 2006). Ainda segundo Norris, estudos na América do Norte, Escandinávia e Europa Ocidental sugerem que mulheres legisladoras, de fato, levantam preocupações e prioridades próprias. Por isso, a sub-representação feminina no Parlamento pode ter consequências significativas para a agenda de políticas públicas referentes aos interesses de mulheres, bem como à legitimidade de entidades democráticas (NORRIS, 2004).

Mesmo compreendendo que as mulheres diferem em suas histórias e objetivos e considerando-se a impossibilidade de que elas estejam individualmente representadas nos mo-

<sup>9</sup> Do inglês “(...) women are not just ‘standing as’ women but also ‘acting for’ women as a group”.

<sup>10</sup> Os autores explicam que o ranking de Democracia utilizado foi disponibilizado pelo *The Democracy Ranking Association* e, com relação a esse assunto, esclarecem: “A medida do ranking de democracia tem o interesse em medir 3 dimensões da estrutura democrática: 1) liberdade; 2) igualdade e 3) performance; para isso, o ranking de democracia baseia-se em duas grandes dimensões: 1) liberdade e outras características do sistema político (50%); 2) desempenho de dimensões não políticas (50%). Dentro do espectro não político o ranking de democracia considera 5 pontos: 1) gênero (igualdade de gênero) (10%); 2) economia (sistema econômico) (10%); 3) conhecimento (nível de ensino, pesquisa e acesso á informações) (10%); 4) saúde (saúde da população e sistema de saúde) (10%) e 5) meio ambiente (sustentabilidade ambiental) (10%). Para as diferentes dimensões, políticas e não políticas, uma larga gama de indicadores é atribuída, sendo que todos os indicadores são transformados em uma frequência de 1 á 100 onde 1 representa o menor e 100 o maior (Campbell, 2008, *apud* MORAES et. Al, 2014)”.

<sup>11</sup> ( $r = 0,503; p < ,001$ )

mentos de deliberação, uma democracia representativa é importante para defender os interesses do grupo. É o que defende Iris Marion Young (YOUNG, 2000), ao afirmar a absoluta necessidade da representação de diferentes grupos em espaços democráticos.

Young traz o conceito de “perspectiva social”, o qual "consiste em um conjunto de questões, tipos de experiências, e pressupostos mediante os quais mais propriamente se iniciam raciocínios do que se extraem conclusões" (YOUNG, 2002: 137). De acordo com esse conceito, por terem perspectivas únicas, as experiências e vivências das pessoas passam a ser lidas de forma distinta. Young afirma que ser parte do grupo “mulheres” é o produto de uma combinação de diversos fatores estruturais que produzem “perspectivas” comuns (YOUNG, 2002: 421). Essas perspectivas seriam mais amplas que interesses e denotam a forma como o indivíduo aborda e analisa situações (DAHLERUP, 2006: 45). Alguns aspectos sociais passariam a ter enfoques diferentes de outros, e, por isso, pessoas que compartilharam uma perspectiva passariam a “compreender melhor a experiência do outro e ver o contexto social e suas implicações a partir de uma situação particular” (SACCHET, 2012).

Anne Phillips desenvolveu o conceito de “política de presença” no qual ela afirma, reconhecendo que os mecanismos de prestação de contas (“*accountability*”) são necessários para uma democracia representativa, que as mulheres possuem um grupo próprio de identidade baseado em interesses comuns como aborto, assistência infantil, equidade no mercado de trabalho, entre outros (PHILIPS 1998). Dessa forma, em suma, a teoria de Phillips afirma que mulheres são mais bem equipadas para representarem interesses de outras mulheres, pois suas experiências diárias são significativas para a formação de suas ideologias e de sua atuação política. Considerando-se que as mulheres eleitas, mais do que os homens políticos, dividem mais experiências de vida com as eleitoras mulheres, seriam em tese melhores representantes para os interesses femininos (WANGNERUD 2000).

Mulheres possuem interesses e perspectivas diferentes das dos homens, e a existência de mulheres como representantes eleitas gera legitimidade de suas preocupações, o que leva ao maior reconhecimento desses interesses. Como a afinidade não seria compartilhada por pessoas localizadas em posições sociais distintas (SACCHET, 2012), os homens não compartilhariam das mesmas perspectivas que as mulheres.

Um estudo de Chowdhury (1994 *apud* PANDAY, 2008 ) apresenta cinco razões do porque deve haver mais representação e participação de mulheres: (i) é uma questão de Democracia e igualdade, bem como de direitos civis; (ii) não ter participação significativa de mulheres na política levanta questões sobre a legitimidade do processo democrático e das



autoridades responsáveis por tomar decisões; (iii) mulheres possuem informações e experiências sobre seus direitos e necessidades básicas, porém, se não forem representadas adequadamente não terão a oportunidades iguais de reivindicá-los; (iv) a maior participação de mulheres na política e em órgãos de poder abre mais espaços para elas e facilita para que tenham mais mudanças e; (v) para a eficiente e máxima utilização dos recursos humanos, mulheres deveriam ser cada vez mais permitidas na política (PANDAY, 2008: 490).

Pitkin (1967), em seu estudo referência sobre o assunto, traz quatro interpretações sobre o conceito de representação - descritiva, formalística, simbólica e substantiva – os quais são frequentemente referidos para construir a argumentação em defesa da adoção e implementação das cotas eleitorais de gênero (CHOWDHURY, 2015: 22).

A representação descritiva se refere à proporção de mulheres e outras minorias eleitas nos órgãos políticos. Uma abordagem comum é de contar o número de membros do grupo, entendendo que uma proporção maior indicaria maior representatividade desses grupos no sistema político (FRANCESCHET et al. 2012: 25). Afirma-se que os representantes apoiariam seus eleitores “na medida em que seus atributos espelham o grupo social representado” (RAMOS, 2015). As cotas eleitorais de gênero, cerne do presente trabalho, focam nessa representação, que seria a eleição de mais mulheres.

A representação formalística é concernente às regras organizadoras da representação política e atua em duas dimensões: autorização (dando ao representante o direito de representar) e *accountability* (processos pelos quais os representantes teriam que prestar contas dos seus atos) (SACCHET, 2012).

Já a representação simbólica diz respeito a como a presença das mulheres eleitas molda as crenças e atitudes do público. As cotas eleitorais afetam diretamente a representação simbólica. Alguns afirmam que a representação simbólica melhora a percepção de que seus sistemas políticos são justos e legítimos. Outros também argumentam que a representação simbólica aumenta, nas cidadãs mulheres, o sentimento de empoderamento e o desejo de participar da vida política e cívica (FRANCESCHET et al. 2012: 155).

Por fim, a representação substantiva ocorre quando legisladores buscam objetivos políticos que estejam alinhados com os interesses e prioridades dos seus constituintes (FRANCESCHET et al. 2012). Seria agir no interesse do representado, mas de forma responsável a eles<sup>12</sup> (PITKIN, 1967). Trata-se do que Pitkin identifica como “*acting for*” e como a verdadeira forma de representação (CHOWDHURY, 2015: 22).

<sup>12</sup> “[...] acting in the interest of the represented, in a manner responsive to them.” (PITKIN, 1967, p. 209).

As cotas eleitorais de gênero partem da premissa que uma porcentagem maior de um determinado grupo no Legislativo (nesse caso, mulheres) indicariam uma chance maior de representar questões importantes para mulheres, já que elas tenderiam a dar maior importância às questões de mulheres (CHOWDURY, 2015).

Os defensores das cotas eleitorais elencam inúmeras razões pelas quais o simples fato de ter mais mulheres eleitas traria maior representatividade. O principal argumento foca em uma ligação entre a representação descritiva e a substantiva, segundo a qual ao aumentar o número de mulheres (portanto a representação descritiva), eleger-se-iam mulheres vindas de históricos sociais, econômicos e políticos variados. (FRANCESCHET et al. 2012: 25).

Para alguns, o problema de fazer uma conexão direta entre representação descritiva e substantiva é a ideia de que a similaridade descritiva (ser mulher) levaria automaticamente a uma similaridade substantiva (dividir perspectivas e interesses). De acordo com Franceschet e Psicopo (2008), autores contemporâneos refutam esse argumento afirmando que a articulação dos interesses das mulheres é um processo múltiplo. O primeiro argumento seria de que a identidade de mulheres é múltipla, constituída não apenas pelo gênero mas pela raça, classe e orientação sexual. Um segundo ponto é de que mulheres podem dividir uma perspectiva feminina independente de qualquer identidade feminina. Por fim, padrões sociais e históricos sugerem que as perspectivas ouvidas em público geralmente são as masculinas e que uma série de experiências de mulheres foram negadas peso político. Algumas autoras como Virginia Sapiro, Anne Phillips e Jane Mansbridge argumentam que todas essas instâncias em que os interesses do grupo são incertos, não estão formados e são contestados são exatamente as circunstâncias em que a representação descritiva se torna necessária. Isso pois perspectivas comuns aumentam as chances de que algum interesse comum possa ser articulado por membros de um grupo. (FRANCESCHET e PSICOPO, 2008).

Laurel Weldon (2002) afirma que mesmo que uma representante pudesse falar em nome de um grupo, ainda trataria de apenas uma parte do quebra-cabeça (os “*puzzle pieces*”) dos interesses do grupo. Ela afirma que indivíduos nunca serão capazes de compreender toda a imagem dos interesses do grupo. Os interesses compartilhados, então, aumentariam as chances de representação. Os representantes não precisariam enxergar toda a imagem, mas ao terem alguns interesses compartilhados, levariam uma parte do quebra-cabeça. E vários pedaços tornaria mais provável que assuntos que são importantes para mais grupos diversos de mulheres sejam ouvidos.

Ou seja, não se trata apenas de uma correlação direta entre representação descritiva e substantiva e ser como um grupo e agir em prol de um grupo. Mas sim, trata-se de interesses compartilhados. A representante, portanto, não precisaria agir em nome de mulheres como um todo, talvez ela se identifique com alguma experiência de algumas mulheres (o que Laurel Weldon chama de partes de um quebra-cabeças, ou “*puzzle pieces*”), e mais mulheres representando diferentes pedaços de um quebra-cabeças aumentaria a chance de se ter a imagem completa representada.

Um outro ponto relevante na representação de mulheres seria a ideologia partidária. Pesquisas<sup>13</sup> afirmam que, embora a ideologia partidária seja geralmente mais importante do que o gênero do legislador, foram mulheres as legisladoras que deram início a políticas igualitárias, muitas vezes em alianças femininas interpartidárias (DAHLERUP, 2006). Em se tratando especificamente do Brasil, Htun e Powers (2006) afirmam que os que desejam mudanças progressivas em políticas de gênero deveriam focar em eleger partidos com vieses de esquerda, os quais teriam mais atitudes feministas do que apenas mulheres legisladoras.

Há, ainda, defensores da chamada “teoria da massa crítica” (ou “*critical mass theory*”) – como Drude Dahlerup, precursora no assunto. A teoria é frequentemente trazida para explicar por que mulheres nem sempre se destacam depois de terem sido eleitas. Argumenta-se que mulheres não têm altas probabilidades de terem um grande impacto nos resultados legislativos enquanto não crescerem de uma pequena minoria para uma minoria considerável de legisladores. Em tese, será apenas quando o número de mulheres aumentar que as mulheres serão capazes de trabalhar de maneira mais efetiva juntas para promoverem mudanças de políticas públicas favoráveis às mulheres. Além disso, a teoria alega que quando a quantidade de mulheres crescer, serão capazes também de influenciar seus colegas homens a aceitarem e aprovarem legislações que promovam preocupações e direitos de mulheres.

O conceito, no entanto, tem sido cada vez mais refutado tendo em vista que foram identificadas outras relações entre o número de mulheres eleitas e a aprovação de leis favoráveis às mulheres. Segundo Childs e Krook, há estudos que afirmam que mulheres fazem uma diferença quando formam uma minoria pequena e também outros que afirmam que o aumento de mulheres eleitas, na realidade, diminui a probabilidade de legisladoras individualmente agirem em prol de mulheres como um grupo (CHILDS e KROOK, 2008: 725).

De qualquer forma, os defensores das cotas alegam que mulheres possuem preocupações comuns devido aos papéis sociais que costumam exercer (HTUN e JONES, 2002:

<sup>13</sup> Dahlerup cita Skejeie 1992, Lovneudski e Norris, 1993; Lovenduski e Randall, 1993; Wangnerud, 2000; e Hassim, 2003.

35). Por outro lado, um argumento menos comum é de que mulheres constituem um coletivo e que há uma necessidade de mulheres ocuparem a posição para serem exemplos a outras (DAHLERUP, p. 44).

Apesar de algumas ressalvas, a maioria dos cientistas políticos que estuda a questão é atraída ao potencial da representação descritiva como capaz de executar ao menos uma parcela de representação substantiva. Susan Dovi, por exemplo, traz dois argumentos para defender a representação descritiva: transformativo e de “*overlooked interests*”. No primeiro, afirma que aumentar a presença de mulheres transformaria a política ao melhorar o funcionamento democrático das legislaturas. Esse argumento também assume que mulheres representantes irão se portar de maneira mais democrática e dar mais atenção às desigualdades políticas do que os homens. Já o argumento de “*overlooked interests*” afirma que representantes homens não estão sempre conscientes de como políticas públicas afetam cidadãs mulheres (CAMPBELL et al., 2009: 172).

Os que não acreditam nas cotas como expediente válido para alcançar a representação feminina alegam que as cotas iriam reproduzir o *status quo*, ou seja, manteriam no poder apenas as velhas e conhecidas elites políticas. Ou, ainda pior, elegeriam mulheres não qualificadas, prejudicando, portanto, o potencial de renovação política e diminuindo a qualidade dos agentes eleitos (FRANCESCHET et al., 2012: 25).

Percebe-se que muitos estudos visam a buscar uma relação entre a representação descritiva e a substantiva (que seria o cerne das cotas eleitorais de gênero), atingindo resultados diversos. Porém, um estudo de Susan Franceschet e Jennifer Psicopo (2008) afirma que o problema em se analisar a efetividade da representação feminina se encontra nas diferenças teóricas dos estudos. As autoras dividem então a representação substantiva em dois aspectos: uma focada no resultado e outra no processo. A representação focada no processo seria quando as legisladoras tomariam ações em nome de algumas ou todas as mulheres. Essas ações incluem proposições de leis que tratam de assuntos relevantes para mulheres, estabelecer conexões para organizações de mulheres e colocar assuntos relevantes na pauta de comitês ou delegações partidárias. Já a representação substantiva focada no resultado seria as que resultam em mudanças políticas concretas.

O estudo supramencionado (FRANCESCHET e PSICOPO, 2008) ainda analisou a representação substantiva na Argentina, com resultados importantes que acrescentam a essa discussão. Em entrevistas conduzidas, perceberam que a lei de cotas facilitou a proliferação de temas relacionados a mulheres na agenda legislativa, concluindo que é muito importante

também levar em consideração não apenas o resultado na representação substantiva (“*outcome*”) mas também o processo.<sup>14</sup>

Além das entrevistas, as autoras analisaram projetos de lei durante 19 anos (1989-2007) em quatro áreas notadamente relacionadas a assuntos de mulheres: cotas de gênero, penalização de agressão sexual, combate de violência contra mulher e expansão de direitos reprodutivos. A inclusão desses projetos de lei está em linha com a representação substantiva como processo (ou *process oriented*), já que legisladoras estariam agindo em prol de algumas ou muitas mulheres. A conclusão do estudo é que a maioria dos projetos de lei nessas áreas foram introduzidos por mulheres: 79% dos projetos de lei sobre cotas de gênero foram criadas por mulheres, bem como 80% dos projetos sobre direitos reprodutivos, 69% dos projetos sobre violência contra mulheres e 73% dos projetos sobre agressão sexual.

Ademais, as autoras afirmam que a representação substantiva durante o processo não se dá apenas na proposição das leis, mas citam alguns exemplos de outras atitudes que também configurariam esse tipo de representação, como reuniões semanais com líderes comunitárias mulheres ou outros esforços para manter comunicações abertas com organizações de mulheres, especialmente as que trabalham com direitos reprodutivos e violência doméstica (FRANCESCHET e PSICOPO, 2008).

Embora a maioria dos projetos de lei das mulheres não tenha sido aprovado até a conclusão do estudo, as autoras concluem que desde a implementação de cotas eleitorais de gênero no país, em 1991, houve mudanças nas pautas legislativas na Argentina. Uma pauta legislativa pró direitos das mulheres foi estabelecida tanto por mulheres que trabalharam individualmente quanto cooperativamente em grupos pequenos, não se unindo em uma “*bancada feminina*”) (FRANCESCHET e PSICOPO, 2008).

Vejamos, a representação substantiva, conforme tratada anteriormente, requer que os legisladores tenham certas atitudes ou preferências ao agir como representantes, e essas atitudes aumentariam as chances de terem políticas transformadoras. Logo, o que as autoras afirmam é que a representação substantiva não se dá apenas quando ocorre o resultado final de transformações nas políticas, mas pode ocorrer durante o processo (FRANCESCHET e PSICOPO, 2008).

Em suma, ainda que tenham algumas divergências acadêmicas sobre o real impacto de cada representação para mulheres ou, mais especificamente, se apenas aumentando o nú-

<sup>14</sup> Por exemplo, uma senadora teria dito que devido à marginalização dos temas femininos na política argentina, só o fato de se discutirem contracepção e aborto já significa um passo a frente.

mero de mulheres eleitas (logo, representação descritiva) aumentaria a representação substantiva, pode-se dizer que o aumento de mulheres eleitas no Legislativo traz efeitos positivos para mulheres e para a representatividade democrática.

## 2 REPRESENTAÇÃO FEMININA NO LEGISLATIVO: PANORAMA JURÍDICO

### 2.1 Delimitação temporal do trabalho

A Conferência de Beijing, ocorrida em 1995, tornou-se um marco histórico cultural importante para direitos das mulheres ao redor do mundo. No mesmo ano, não por coincidência, foram instituídas as primeiras cotas eleitorais de gênero no Brasil por meio da Lei 9.100/95. Essa lei implementou cotas para as eleições municipais a serem realizadas no próximo ano. Já em 1997, a Lei Eleitoral 5.904/97 expandiu os limites da lei anterior, implementando cotas para todas as eleições e estabelecendo uma porcentagem mínima de mulheres a serem candidatas.

Considerando-se ter o presente trabalho como foco a análise das cotas de gênero nas eleições brasileiras, o recorte temporal escolhido para essa análise inicia-se em 1995 com a Conferência de Beijing e a primeira lei nacional sobre cotas eleitorais de gênero.

#### 2.1.1. Contexto da evolução histórica sobre a participação eleitoral das mulheres no Brasil

Para que se possa fazer uma análise completa da atuação de mulheres como candidatas, devemos expor um breve histórico dos direitos eleitorais das mulheres no Brasil, embora para isso tenhamos que retroceder a épocas anteriores ao marco temporal estabelecido acima, apenas para contextualizá-lo.

No início do século XX começou a tomar força o movimento sufragista no Brasil, com a criação, por Bertha Lutz, em agosto de 1922, da Federação Brasileira pelo Progresso Feminino (“FBPF”) (MARQUES, 2016). Esse movimento congregou as feministas da época em atividades como o acompanhamento de alguns projetos de lei que tinham como objetivo expandir os direitos das mulheres. Um exemplo foi o projeto n. 102/1919, proposto em 1919 por Justo Chermont, o qual previa o direito de voto às mulheres e que, no entanto, só foi retomado em 1927.

A partir desse ano o movimento passou a tomar mais força e as feministas passaram a publicar no jornal “O País”, de forma regular, uma seção chamada “Feminismo”, na qual defendiam a causa sufragista (KARAWJCZYK, 2011). A luta contava ainda com apoio de alguns homens com papéis públicos relevantes, como o jurista Rui Barbosa, e se fortaleceu

nos anos seguintes, incluindo até panfletagem feita por via aérea em 1928 (KARAWEJCZYK, 2011).

Ao falar de histórico sufragista no Brasil, importante citar também que, em 1927, o Rio Grande do Norte concedeu às mulheres o direito ao voto, porém, os votos de mulheres não foram computados, pois, alegou-se serem estes contrários à Constituição, sendo necessária uma lei que regulasse o assunto.

Em 1931 surgiu a Aliança Nacional de Mulheres, liderada por Natércia da Silveira, (MARQUES, 2016), a qual propunha ações de cunho prático e aceitava, em suas fileiras, mulheres de todas as classes sociais. Apesar de algumas diferenças metodológicas e ideológicas, ambas as instituições foram fundamentais para o sucesso do movimento sufragista feminino no Brasil.

Enfim, após intensa campanha nacional, em 24 de fevereiro de 1932, por meio do decreto 21.076 (Código Eleitoral) assinado pelo então presidente Getúlio Vargas, foi concedido às mulheres o direito ao voto. Importante salientar que, apesar dessa conquista, o voto ainda não era obrigatório para todas. A Constituição de 1934 afirmava, em seu artigo 109, que o alistamento e o voto eram obrigatórios para homens e mulheres, quando estas exercessem função pública remunerada.

A Constituição de 1946 manteve o entendimento e o artigo 133 determinava que “o alistamento e o voto são obrigatórios para os brasileiros de ambos os sexos, salvo as exceções previstas em lei”, ou seja, tornava eleitores tanto homens quanto mulheres. Porém, o decreto que rege a eleição da constituinte, a Lei Agamenon, de 1945, em seu artigo 4º afirmava que o alistamento e o voto eram obrigatórios para os brasileiros, de um e outro sexo, salvo as mulheres que “não exerçam profissão lucrativa”. Isso mostra que apesar de aparentar ser um benefício às mulheres, na realidade significa um grau de dominação sobre a mulher que não exercia profissão lucrativa, ou seja, as mulheres donas de casa poderiam se abster de votar caso seus maridos assim o desejassem.

Foi apenas em 1965, com um novo Código Eleitoral (Lei 4.737/65), que foi abolida a cláusula que excluía da obrigatoriedade do voto as mulheres “que não exerciam profissão lucrativa”. Dessa maneira, pode-se determinar que somente em 1965 os direitos eleitorais das mulheres foram equiparados aos dos homens.

Essas regras eleitorais não estavam isoladas no ordenamento jurídico brasileiro. Até aquele momento estava vigente o Código Civil de 1916, o qual dava à mulher posição subalterna - por exemplo, o artigo 233 afirmava que o marido era o chefe da sociedade conjugal, função exercida com a colaboração da mulher no interesse comum do casal e dos filhos;



o artigo 240 afirmava que a mulher, com o casamento, assumia a condição de companheira, consorte e colaboradora do marido nos encargos de família, cumprindo-lhe velar pela direção material e moral desta; e, por fim, o artigo 242 trazia uma lista de atos que a mulher não poderia fazer sem anuência do marido. Foi apenas em 1962 que foi editado o Estatuto da Mulher Casada, o qual começou a alterar esse quadro, modificando os artigos acima, em sintonia com o movimento de emancipação feminina que acontecia no mundo, em várias áreas.

### 2.1.2. Histórico - Conferência de Beijing

A partir da década de 1990, com o fim da Guerra Fria e com a emergência de uma nova ordem internacional, a comunidade global passou a centralizar discussões relacionadas ao desenvolvimento da sociedade. Inserida nesse contexto, a Organização das Nações Unidas (ONU) passou a convocar uma série de conferências com temáticas específicas diferentes, mas que possuíam em comum a agenda de desenvolvimento humano mundial. Pode-se citar como conferências realizadas nessa conjuntura a Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992), a II Conferência Internacional de Direitos Humanos (Viena, 1993) e a Conferência Mundial para o Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995).

Inserida nesse contexto, foi realizada em Beijing, China, entre 04 a 15 de setembro de 1995, a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, com subtemas de “Igualdade, Desenvolvimento e Paz”, a qual ficou conhecida como a “Conferência de Beijing” e foi um marco no tema de mulheres na política. A Conferência foi a quarta organizada pela ONU para debater igualdade de gênero (Cidade do México, 1975; Copenhague, 1980; Nairobi, 1985) e, depois dela, passaram a ter revisões a cada 5 anos.<sup>15</sup>

Participaram do evento 189 países com mais de 17 mil participantes. O encontro foi considerado um marco por ter sido o primeiro a elevar o direito das mulheres à condição de direito humano (RAMOS 2015), culminando na elaboração de um documento que passou a ter grande importância para igualdade de gênero: a Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, ou Plataforma de Ação da Conferência de Beijing.

<sup>15</sup> Portal da ONU Mulheres: <http://www.unwomen.org/en/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women> Acesso em 09 de jun. de 2018

A Plataforma listou 12 pontos prioritários de trabalho e ações detalhadas e pontuais para alcançar seus objetivos estratégicos, ou seja, trata-se de um roteiro para avanço da igualdade de gênero, sendo eles: (A) a mulher e a pobreza; (B) educação e treinamento da mulher; (C) a mulher e a saúde; (D) a violência contra a mulher; (E) a mulher e os conflitos armados; (F) a mulher e a economia; (G) a mulher no poder e nas tomadas de decisão; (H) mecanismos institucionais para o avanço da mulher; (I) os direitos humanos da mulher; (J) a mulher e os meios de comunicação; (K) a mulher e o meio ambiente; e (L) a menina. Foi elaborada também a Declaração de Beijing, a qual sintetiza a Plataforma de Ação para facilitar a divulgação.

O Brasil, como signatário, se comprometeu a buscar a igualdade de gênero, incluindo igualdade de gênero na política, conforme propostas destacadas acima. Como consequência, as desigualdades de gênero já conhecidas e disseminadas desde o crescimento do movimento feminista nos anos 70 passaram a ser reconhecidas pelo Estado.

Especificamente com relação à participação da mulher na política, a Plataforma, no seu item “G - Mulheres nas tomadas de decisão”, inicialmente afirma que todas as pessoas têm direito de participar do governo do seu país (segundo a Declaração Universal dos Direitos Humanos). Em seguida, expõe a realidade (e consequente problema) de que as mulheres são sub-representadas em quase todos os níveis governamentais - à época, apenas 10% dos assentos legislativos (e porcentagem ainda inferior de cargos ministeriais) eram ocupados por mulheres em nível mundial (Plataforma de Ação da Conferência de Beijing, 1995, item 182)

A Plataforma, em seu item 181, traz importantes argumentos pelos quais a igualdade de gênero na tomada de decisões políticas é importante. Dentre esses, pode-se mencionar que essa igualdade geraria um equilíbrio que “reflete de maneira mais exata a composição da sociedade e é necessária para o fortalecimento da democracia e a promoção do seu funcionamento adequado”, bem como viabiliza a integração real da igualdade na formulação de políticas governamentais (Plataforma de Ação da Conferência de Beijing, 1995, item 181).

Além do já mencionado, destaca-se na Plataforma de Ação a importância enfatizada em mulheres que ocupam postos políticos e de tomada de decisões nos governos e órgãos legislativos, as quais, segundo a Plataforma, “contribuem para a redefinição das prioridades políticas e para a inclusão nos programas governamentais de novos tópicos, que refletem suas preocupações específicas, seus valores e experiências, e instilam novas perspectivas na corrente principal da temática política” (Plataforma de Ação da Conferência de Beijing, 1995, item 182).

Entretanto, a Plataforma traz mais do que exposições e argumentos, pois carrega em seu bojo um plano de ação a ser seguido pelos países signatários. Os objetivos estratégicos gerais a serem alcançados com relação a esse subitem da Plataforma são: adotar medidas para garantir às mulheres igualdade de acesso às estruturas de poder e ao processo de decisão e sua participação em ambos e aumentar a capacidade das mulheres para participar no processo de tomada de decisões e ocupar posições de chefia.

Mais especificamente, a Plataforma traz as seguintes diretrizes:

190. Medidas que os governos devem tomar:

- a) comprometer-se a estabelecer a meta de equilíbrio entre mulheres e homens nos organismos e comitês governamentais, assim como nas entidades da Administração Pública e no Judiciário, incluídas, entre outras coisas, a fixação de objetivos específicos e medidas de implementação, a fim de aumentar substancialmente o número de mulheres e alcançar uma representação de paridade das mulheres e dos homens, se necessário mediante ação afirmativa em favor das mulheres, em todos os postos governamentais e da administração pública;
- b) adotar medidas, inclusive, quando apropriado, nos sistemas eleitorais, para estimular os partidos políticos a incorporarem as mulheres a postos públicos eletivos e não eletivos, na mesma proporção e nas mesmas categorias que os homens;
- c) defender e promover a igualdade de direitos das mulheres e dos homens em matéria de participação nas atividades políticas e de liberdade de associação, inclusive afiliação a partidos políticos e sindicatos;
- d) examinar o impacto dos sistemas eleitorais sobre a representação política das mulheres nos organismos eletivos e considerar, quando procedente, a possibilidade de ajustar ou reformar esses sistemas; (...)

191. Medidas que os partidos políticos devem adotar<sup>16</sup>:

- a) considerar a possibilidade de examinar a estrutura e os procedimentos dos partidos a fim de eliminar todas as barreiras que discriminem direta ou indiretamente contra a participação da mulher;
- b) considerar a possibilidade de estabelecer iniciativas que permitam às mulheres participar plenamente em todas as estruturas internas de tomada de decisões e nos processos de nomeação por designação ou eleição;
- c) considerar a possibilidade de incorporar as questões de gênero em seu programa político, adotando medidas para garantir a participação das mulheres na direção dos partidos políticos em pé de igualdade com os homens.

Destaca-se aqui que o item 190, da Declaração, traz, conforme grifado acima, a previsão de ações afirmativas, as quais possuem como uma modalidade a própria cota. Por isso, uma das principais consequências da existência da Conferência de Beijing, foi que os movimentos feministas ao redor do mundo puderam, a partir daí, se resguardar com a Declaração, a qual lhes garante verdadeira legitimidade na pauta de cotas de gênero.

<sup>16</sup> O cumprimento dos partidos políticos com as cotas eleitorais será analisado com mais detalhe no Capítulo 4.

Uma outra grande transformação trazida pela Declaração é que, anteriormente, o foco era voltado à ausência de recursos ou falta de vontade das próprias mulheres em participarem da vida política, ao passo que depois da Conferência o foco passou a ser os mecanismos institucionais e culturais que são obstáculos para a participação igualitária de mulheres em posições políticas. Consequentemente, a responsabilidade de mudança deixa de ser da própria mulher - já que anteriormente a sua falta de participação política era vista como opção própria - e passa a ser responsabilidade das instituições, das quais se esperam ações para identificar e corrigir as causas da sub-representação de mulheres (DAHLEUP, 2006).

De forma geral, as diretrizes expostas na Plataforma são importantes pois confirmam o comprometimento dos Estados signatários de incorporar a dimensão de gênero nos espaços e processos de tomada de decisão (RAMOS, 2015).

## 2.2 Tipologia das Cotas

Essa transferência de responsabilidade, da mulher, individualmente, para a instituição, coletivamente, acarretou uma série de mudanças nas leis eleitorais de diversos países, com a inclusão de cotas de gênero. Entre 1930 e 1980, apenas dez países tinham estabelecido cotas de gênero, e mais doze países depois de 1980. Todavia, depois de 1990 as cotas surgiram em mais de cinquenta países e, aproximadamente, mais quarenta se juntaram a eles durante a década de 2000 (KROOK, 2009).

As cotas eleitorais são uma medida usada para aumentar a representação de grupos historicamente excluídos ou sub-representados e podem ser direcionadas a grupos em três diferentes níveis: (i) aos possíveis candidatos; (ii) aos candidatos em si; e (iii) aos eleitos. Podem ser definidas como regulamentação que, em eleições públicas, requer um número mínimo ou porcentagem mínima de um grupo específico em um desses níveis (futuro candidato, candidato ou eleito)<sup>17</sup> (DAHLEUP, 2006: 19).

As cotas acabam por oferecer maior legitimidade para sistemas políticos ao garantir maior representatividade, integrando grupos que antes seriam marginalizados. Cotas indicam que o fato de determinados grupos serem subrepresentados não é prova de seu desempenho fraco, mas sim, indicativo da atuação ineficiente do sistema de criar condições equitativas. (NANIVADEKAR, 2006). As cotas seriam, então, um meio de equiparar o acesso

<sup>17</sup> Tradução livre de “*Electoral quotas may be defined as regulations that in public elections require a certain minimum in numbers or percentage of a specific group at one of these levels.*” (DAHLEUP, 2006: 19).

político dos membros de grupos oprimidos, como foi defendido por Anne Phillips (SACHET, 2012).

Com relação à importância da implementação das cotas, afirma-se:

Atualmente, as mulheres possuem pouco peso na tomada de decisões que lhes afetam diretamente. Chama atenção o fato que 100% de 90% das pessoas que estão deliberando sobre o aborto na Câmara dos Deputados na atualidade jamais passarão por uma gravidez. Para que seja possível usufruir dos benefícios da participação política, é imprescindível que haja o desenvolvimento e aperfeiçoamento de institutos que buscam fortalecê-la. É dessa maneira que a adoção de cotas de gênero não só adquire legitimidade mas se torna instrumento primordial na luta pela melhoria da participação política das mulheres no Brasil e na superação da situação de desigualdade de gênero (SALGADO et al, 2015: 176).

As cotas, no entanto, não são uma unanimidade entre os autores que estudam o assunto. Defensores dessa ação afirmativa sustentam que ela beneficia mulheres como um grupo, promove equidade de resultados e estabelece gênero como uma categoria de representação política. Por outro lado, os críticos afirmam que seria um privilégio a um determinado grupo, fere a meritocracia e ignora outras divisões sociais (KROOK, 2006.2)

Um dos argumentos trazidos pelos críticos das cotas é o de meritocracia, ou seja, alega-se que as cotas poderiam levar uma mulher menos qualificada a ser eleita em detrimento de um homem mais qualificado (BACCHI, 2006: 33). Contrapondo esse argumento, alega-se que o sistema, de forma mais ampla, é injusto com mulheres e ignora seus méritos, de forma que o conceito de “qualificado” é interpretado de forma diferente com base no gênero, havendo discriminação com os méritos de mulheres.

Esse argumento ainda afirma que as cotas imporiam limites aos eleitores por se contraporem ao princípio meritocrático do “que vença o melhor homem”<sup>18</sup> junto aos eleitores (DAHLERUP, 2006). Todavia, na maioria dos casos é o partido político que controla quem será candidato e em que posição (em casos de lista fechada), de forma que, na realidade, as cotas acabam por aumentar a diversidade das escolhas dos eleitores e não afeta o princípio de concorrência entre os candidatos em si (DAHLERUP, 2006).

Os argumentos apresentados por Dahlerup foram bem resumidos por Salgado, Guimarães e Monte-Alto:

<sup>18</sup> Do inglês “let the best man win”.

Drude Dahlerup (2015) apresenta argumentos contrários e favoráveis a este modelo de política afirmativa. No caso dos primeiros, destacam-se:

- a) cotas violam o princípio da igualdade de oportunidades, uma vez que concedem privilégios para determinado grupo;
- b) cotas são antidemocráticas, uma vez que as pessoas têm o direito de escolher em quem elas querem votar;
- c) cotas para mulheres implicam na ideia de que os políticos são eleitos pelo seu gênero e não por suas qualidades e habilidades;
- d) cotas violam princípios da democracia liberal;
- e) cotas criam conflitos internos dentro dos partidos.

Já no que tange aos argumentos favoráveis, distinguem-se:

- a) as cotas não discriminam, mas compensam barreiras que impedem as mulheres de ocupar cargos políticos;
- b) as experiências pessoais das mulheres são importantes para a tomada de decisões políticas;
- c) as mulheres são tão qualificadas para ocupar cargos políticos quanto os homens;
- d) cotas contribuem para a democracia ao tornarem o processo de seleção de candidatos mais transparente e formalizado;
- e) as mulheres, como cidadãs, têm o direito de igual representação

(SALGADO et al., 2015: 173)

Ademais, um conceito discutido por defensores de cotas é o da chamada teoria de “critical mass”, segundo a qual mulheres só passarão a fazer uma diferença quando seus números excederem 30%. Esse conceito, no entanto, é controvertido dentro da teoria feminista.

Uma outra questão controvertida é o uso de cotas em Parlamentos com pouco poder efetivo (por exemplo, como era no caso do Paquistão do General Pervez Musharraf no qual o Parlamento tinha 21,3% de mulheres). Ainda nesses casos é preferível um Parlamento com presença considerável de mulheres a um sem mulheres. As cotas de gênero nesse tipo de sistemas podem desempenhar um papel importante para preparação de mulheres para futuros papéis políticos, enquanto simultaneamente legitima a presença de mulheres na política (NANIVADEKAR, 2006).

No entanto, as cotas são adotadas de diferentes formas e, conseqüentemente, com diferentes efeitos. Seus resultados dependem não só das cotas em si, mas também do sistema

eleitoral nos quais elas estão inseridas e de outros fatores (a serem examinados com mais detalhes no Capítulo 3 do presente trabalho, particularmente o caso brasileiro).

A maioria dos acadêmicos divide as cotas em três grandes categorias: reserva de assento, cotas legislativas e cotas partidárias (NORRIS, 2004; KROOK, 2006; KROOK, 2009).

Alguns acadêmicos propõem a exclusão de reserva de assento por alegarem que estas não influenciam a indicação de candidatos mas sim indicam características de quem pode ser eleito (DAHLERUP, 2006; KROOK, 2009), ou ainda dividem as cotas legislativas na sua origem, como instituídas constitucionalmente ou por leis eleitorais (DAHLERUP, 2006; KROOK, 2009), entre outras categorias. O presente trabalho, porém, adota a divisão mais aceita entre os especialistas da área, isto é, as três categorias: cotas partidárias, reserva de assento e cotas legislativas. Essa classificação se justifica, pois, essas três divisões possuem interesses semelhantes para aumento de mulheres eleitas a cargos políticos, apesar de focarem em momentos distintos do processo de escolha. (KROOK, 2009: 6).

Os diferentes tipos de cotas afetam diferentes tipos de instituições políticas: reserva de assento afeta instituições sistêmicas, cotas partidárias alteram instituições práticas e cotas legislativas afetam instituições normativas (KROOK, 2009:37). Segundo Krook (2009), os três tipos de cotas possuem o mesmo alcance: reserva de assento entre 6,4% e 48,8% de mulheres no Parlamento, cotas partidárias entre 4,1% e 47,3% e cotas legislativas entre 9% e 40%.

### 2.2.1 Reserva de assento

A reserva de assento determina um número mínimo de mulheres como legisladoras. Trata-se de leis que estabelecem cadeiras a serem ocupadas somente por mulheres, seja por cadernos eleitorais separados, distritos distintos para candidatas mulheres ou distribuição de assentos para mulheres com base na proporção de cada partido do voto popular (KROOK, 2009). Diferente das cotas voluntárias partidárias ou das cotas legislativas, a reserva de assento garante a presença de mulheres, apesar de estabelecerem porcentagens menores que outros tipos, geralmente menos de 10%, mas podendo chegar a 30%.

Embora alguns autores desqualifiquem a reserva de assento como uma forma de cota, no presente trabalho adotamos uma classificação abrangente, que inclui as diferentes formas com que os países buscam aumentar a participação política de mulheres. (DAHLERUP, 2006: 19)

As reservas de assento surgem inicialmente em países da Ásia, África e Oriente Médio (KROOK, 2006) e a forma mais comum de estabelecê-las é por meio de emendas ou reformas constitucionais (ainda que possam ser por leis eleitorais). Esse tipo de cota surgiu em 1930, foi o principal instrumento em uso durante a década de 1970 e, desde os anos 2000, tem sido aplicada em países com baixa representação feminina (KROOK, 2009). Até junho de 2018 eram 25 países que faziam uso desse tipo de cota,<sup>19</sup> embora ainda não exista um consenso sobre a sua eficácia, principalmente quando comparada às cotas voluntárias ou cotas legislativas. (KROOK, 2009: 38).

Um dos pontos negativos das reservas de assento é que pode levar à interpretação de que as vagas que não são reservadas a mulheres sejam obrigatoriamente de homens, o que acabaria por tornando as vagas reservadas como um “teto”, limitando a participação feminina (KROOK, 2009:95).

#### 2.2.1.1 A experiência da reserva de assentos na Índia

A Índia é um dos países a adotar a reserva de assento para mulheres nas organizações locais. Em 1993 foram aprovadas no país emendas à Constituição (emendas 73 e 74) que determinavam reserva de 33% dos assentos para mulheres em instituições municipais<sup>20</sup>, criando mais de 1 milhão de cargos para mulheres (NANIVADEKAR, 2006). Ambas emendas determinam que as cadeiras alocadas para mulheres deverão ser escolhidas por eleições diretas, nas quais elege-se especificamente quem irá preencher as cadeiras destinadas às mulheres (KROOK, 2009:91). O impacto dessas reformas foi imediato: depois de apenas uma eleição, mais de um milhão de mulheres entraram no governo pela primeira vez (KROOK, 2009).

As emendas foram aprovadas unanimemente e sem debate, discussão ou demanda de grupos de mulheres, embora tenha havido grande controvérsia com relação à extensão das cotas no governo estadual e para eleição do “Lok Sabha” (Câmara baixa do Parlamento indiano).

<sup>19</sup> Dados do “Gender Quota Database” International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) 2018, Acesso em 11 de jun. de 2018. Os países que usam reserva de assento até essa data são: Afeganistão, Arábia Saudita, Argélia, Bangladesh, Burundi, China, Djibouti, Eritreia, Haiti, Iraque, Jordânia, Kosovo, Marrocos, Nigéria, Paquistão, Quênia, Samoa, Somália, Suazilândia, Sudão, Sudão do Sul, Taiwan, Tanzânia, Uganda e Zimbábue.

<sup>20</sup> “local self-government institutions”



De acordo com Nanivadekar (2006), a razão pela qual a aprovação das cotas municipais se deu de maneira harmoniosa enquanto a extensão dessas cotas para o âmbito do Parlamento gerou grande debate é que as primeiras não apresentariam risco para os membros homens do Parlamento nem aos seus interesses, diferente das cotas ao Parlamento e cotas estaduais.

O projeto de lei que instituiu também 33% de reserva de assento para mulheres no Parlamento foi aprovado pelo “Rajya Sabha” (Câmara alta do Parlamento indiano) em 2010 depois de grandes discussões<sup>21</sup>. O projeto, no entanto, ainda não foi aprovado pelo Lok Sabha<sup>22</sup>. Durante as discussões referentes à extensão dessas reservas de assento, muitas feministas tiveram posições contrárias. Um dos argumentos era de que a reserva de assentos para mulheres iria admitir e reforçar uma fragilidade das mulheres ao impor uma solução artificial para melhorar seu acesso à política, o que poderia minar sua legitimidade como agentes políticos ao implicar serem elas incapazes de entrar na política por si próprias. Mais especificamente, elas estavam preocupadas de que as mulheres que se beneficiariam das reservas não iriam alterar as estruturas existentes de poder nem afetariam mudanças de políticas benéficas para mulheres em larga escala. (KROOK, 2009:95).

Serão mencionadas algumas consequências da experiência na Índia, trazidas por um estudo de Medha Nanivadekar (2005). O primeiro ponto levantado após a implementação das cotas foi a chamada “teoria do vácuo”. Nanivadekar alega que, os partidos e movimentos feministas não esperavam a medida, não estavam preparados para introduzir tantas mulheres nos cargos. Isso, então, criou uma espécie de vácuo na superfície que teria sugado para dentro da arena política as mulheres que estariam na borda, o que inclui não apenas as mulheres ativistas, mas também esposas e parentes de políticos homens, que teriam deixado o lugar e as auxiliado a entrar na arena.

Ainda nesse sentido, a dificuldade de aceitar mulheres nas posições de poder, muitas vezes leva os maridos dessas a agir como se eles fossem ocupar as posições de suas esposas. Isso ocorre até um ponto em que os outros membros do Parlamento reconhecem o homem como membro, e eles até frequentam reuniões e orientam suas esposas em como agir. Em contrapartida, algumas mulheres alegam que essa é a única forma de agir, já que outros conselheiros não as levariam a sério sem mediação dos seus maridos ou de parentes homens. Há

<sup>21</sup> Fonte: <https://timesofindia.indiatimes.com/india/Rajya-Sabha-passes-Womens-Reservation-Bill/articleshow/5663003.cms?referral=PM> Acesso em 31 de maio de 2019 4

<sup>22</sup> Fonte: <https://www.indiatoday.in/india/story/upper-caste-quota-bill-2019-women-reservation-rajya-sabha-1427034-2019-01-09> Acesso em 31 de maio de 2019

relatos até de casos em que mulheres tentam exercer poder sozinhas, mas estão sujeitas a assassinatos ou ataques violentos dos seus familiares ou rivais políticos por transgredirem normas que não permitem a elas se misturarem com homens. (KROOK, 2009)

Na época de discussão da expansão das cotas para nível nacional, se por um lado, feministas argumentavam que os partidos eram mais prováveis de preencher as vagas com esposas, irmãs e filhas de políticos homens já estabelecidos (chamado de bancada “*biwi-beti-bahu*”, ou esposas, filha e nora), por outro lado, perceberam que partidos de todas as ideologias tinham probabilidade de vencer as eleições para as reservas de vagas e levar mulheres progressistas e fundamentalistas para o Parlamento, com consequências positivas e negativas para políticas públicas favoráveis às mulheres. (KROOK, 2009: 95)

Ademais, como não houve debate popular suficiente antes da implementação da política, a população não estava preparada para aceitar as cotas inteiramente. Isso levou a uma certa retaliação por algumas partes – alguns homens teriam acreditado que a política nada mais era do que uma manobra para tirar poder deles (NANIVADEKAR, 2005).

Apesar dos aspectos negativos, há também aspectos positivos oriundos dessa experiência na Índia. Um primeiro ponto, e o mais lógico, é que as reservas de assento dão oportunidades para mulheres que, apesar do interesse em política, não teriam acesso a esses cargos públicos devido às normas contrárias à participação política de mulheres.

Além disso, depois de exercerem suas funções, as mulheres (tanto aquelas que serviram como procuradoras dos seus maridos com as que exerceram papéis de ativistas) passam a se tornar elaboradoras de políticas mais eficientes na medida em que ganham experiência política e passam a fazer valer seus direitos, tanto como mulheres quanto como representantes de grupos marginalizados.

Por fim, ao final da análise, Nanivadekar afirma que, apesar de ainda restarem inúmeras perguntas sem resposta concreta com relação à reserva de assento (como se mulheres políticas devem agir de forma diferente dos homens e se mulheres devem lealdade primeiramente à representação de outras mulheres), as histórias de sucesso da Índia indicam que as cotas eleitorais de gênero nas instâncias municipais têm acumulado inúmeros benefícios. As cotas têm dado poder às mulheres ativistas e o número de mulheres que foram inseridas na arena política como procuradoras de seus maridos ou familiares tem diminuído cada vez mais. Além disso, durante o mandato essas mulheres têm aprendido a firmar suas próprias posições. (NANIVADEKAR, 2006).

As cotas na Índia também deram voz a mulheres de comunidades rurais que têm feito um bom trabalho durante seus mandatos. Atesta-se que, especialmente na Índia rural, a presença de tantas mulheres eleitas tem melhorado a autoestima e motivação de mulheres no geral. Se antes as mulheres não ocupavam o espaço público, hoje por causa das cotas elas se tornam prefeitas, hasteiam as bandeiras em feriados nacionais e são saudadas, o que gera um grande impacto nas demais mulheres da região. Esse impacto é sentido como um todo na sociedade – é mais comum hoje ver mulheres ocupando cargos na municipalidade enquanto seus maridos trabalham sob elas como professores nas escolas municipais (NANIVADEKAR, 2006).

### 2.2.1.2 Projetos de reserva de assentos para mulheres no Brasil: PEC nº 134/2015 e PEC nº 23/2015

No Brasil, foram propostos alguns projetos de emenda constitucional<sup>23</sup> que visavam a reserva de vagas para mulheres. Embora até o momento nenhuma delas tenha sido aprovada, para fins de discussão, serão mencionados aqui alguns exemplos de projetos de lei e de emenda constitucional que tratam do assunto.

Houve uma proposta em 2007 (PEC nº 182/2007), a qual tratava de diversas questões da reforma política, e que tentou incluir reserva de cadeiras para mulheres nas eleições proporcionais, aumentando gradativamente de 10 a 15% das cadeiras. A proposta foi rejeitada pela Câmara dos Deputados em junho de 2015.

Em 15 de setembro do mesmo ano, foi proposta a PEC nº 134, pela Comissão de Reforma Política do Senado Federal, e propunha acrescentar o art. 101 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reservar vagas para cada gênero na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas, na Câmara Legislativa do Distrito Federal e nas Câmaras Municipais, nas 3 (três) legislaturas subsequentes, dando-se ao artigo a seguinte redação:

Art. 101. É assegurado a cada gênero, masculino e feminino, percentual mínimo de representação nas cadeiras da Câmara dos Deputados, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa do Distrito Federal e das Câmaras Municipais, nas 3 (três) legislaturas subsequentes à promulgação desta Emenda Constitucional, nos termos da lei, vedado patamar inferior a:

- I – 10% (dez por cento) das cadeiras na primeira legislatura;
- II – 12% (doze por cento) das cadeiras na segunda legislatura; e

<sup>23</sup> Por exemplo, a PEC 205/2007; PEC 371/2013, PEC 134/2015 e PEC 23/2015.

III – 16% (dezesseis por cento) das cadeiras na terceira legislatura.

§ 1º Caso o percentual mínimo de que trata o caput não seja atingido por determinado gênero, as vagas necessárias serão preenchidas pelos candidatos desse gênero com a maior votação nominal individual dentre os partidos que atingiram o quociente eleitoral.

§ 2º A operacionalização da regra prevista no § 1º dar-se-á, a cada vaga, dentro de cada partido, com a substituição do último candidato do gênero que atingiu o percentual mínimo previsto no caput pelo candidato mais votado do gênero que não atingiu o referido percentual.

§ 3º Serão considerados suplentes os candidatos não eleitos do mesmo gênero dentro da mesma legenda, obedecida a ordem decrescente de votação nominal.

Foram apensadas à PEC em referência as PEC's nº 205, de 2007, e nº 371, de 2013. A primeira trata da reserva de vagas exclusivas a mulheres nas eleições proporcionais. O percentual iniciaria em 20% e aumentaria a cada eleição, chegando a 33% na terceira eleição após entrada em vigor da lei. Com relação à eleição do Senado Federal, a proposta prevê um terço de representação do ente federado no Senado reservado a mulheres e vagas destinadas a mulheres – de 20 a 50%, entre os anos de 2010 e 2030 – em todos os cargos em comissão existentes na Administração Pública federal, o que inclui os Poderes Legislativo e Judiciário.<sup>24</sup>

Já a PEC nº 371, de 2013, fixa um terço das cadeiras da representação de cada Estado e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados e no Senado Federal a serem preenchidas por mulheres.

A PEC nº 134 foi aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) em novembro de 2015, com 29 votos a favor e 8 votos contrários. Após a aprovação, a PEC passou por uma Comissão Especial, que conta com um parecer que apresenta uma introdução do tema de cotas eleitorais de gênero no mundo e fala no “fracasso da política de cotas no atingimento do seu objetivo maior” no Brasil<sup>25</sup>.

Com relação especificamente à reserva de assentos, o parecer afirma que se trata de medida mais comum na África e Ásia, ocorrendo em duas modalidades: eleição indireta e eleição especial para preencher as cadeiras destinadas às mulheres (como na Índia). O parecer traz também o exemplo do Egito e Paquistão, nos quais, após retirada das cotas, houve

<sup>24</sup> Fonte: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1724716> Acesso em 31 de maio de 2019

<sup>25</sup> SANTOS, Soraya. Parecer da Relatora, Dep. Soraya Santos (PMDB-RJ), pela admissibilidade da PEC 134/2015 e da PEC 371/2013 e da PEC 205/2007, apensadas. Relator: Deputada Soraya Santos. Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 134-A, de 2015, do Senado Federal, que "acrescenta art. 101 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reservar vagas para cada gênero na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas, na Câmara Legislativa do Distrito Federal e nas Câmaras Municipais, nas 3 (três) legislaturas subsequentes", e apensadas ( PEC134/15).

uma considerável queda da participação feminina no Parlamento<sup>26</sup>. Por fim, o parecer dá exemplos das taxas de participação feminina no Legislativo em outros países e classifica como “vergonhosa” as taxas no Brasil.

O parecer trata a questão de candidaturas laranja como uma das principais razões para a ineficácia das cotas nos seus moldes atuais. Afirma-se que:

Ao menos 35% de todos os municípios tiveram alguma candidata sem votos. Nas capitais, 170 mulheres acabaram o pleito sem nenhum voto; a única capital que não teve nenhuma mulher candidata a vereadora sem voto foi São Paulo. Dos 35 partidos, 33 tiveram ao menos uma candidata sem votos. A cidade com o maior número de candidatas a vereador sem voto no país é Maturéia (PB), onde o percentual chegou a 92%. A Paraíba é, também, o Estado com o maior percentual de candidatas ao cargo sem nenhum voto: 23%, seguido de 22% na Bahia e em Alagoas, 19% no Maranhão e em Pernambuco, 18% no Amapá, 16% no Ceará e 15% em Sergipe e no Pará.<sup>27</sup>

As reservas de assento são, portanto, apresentadas nesse momento como uma alternativa às cotas legislativas (modelo vigente).

Ademais, o parecer é contrário aos projetos apensados à PEC nº 134 por entender que (i) o assunto de reserva de vagas femininas em cargos de comissão da Administração Pública Federal direta e indireta, autárquica e fundacional, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário seria mais controverso e, portanto, atrasaria o andamento da questão das cotas eleitorais e (ii) como o projeto 371 faz menção ao Senado Federal, provocaria remessa da matéria novamente ao Senado.

Percebe-se, portanto, que a reserva de vaga foi proposta não pelo seu formato em si, mas como uma tentativa de mudar o cenário de participação feminina, tendo em vista “o insucesso da política de cotas nas listas partidárias”<sup>28</sup>.

Após Apresentação do Requerimento de Inclusão na Ordem do Dia em 26 de setembro de 2017, a matéria não foi apreciada. A última movimentação havia sido de 24 de outubro de 2017, constando “matéria não apreciada em face do encerramento da Sessão”. Até 30

<sup>26</sup> SANTOS, Soraya. Parecer da Relatora, Dep. Soraya Santos (PMDB-RJ), pela admissibilidade da PEC 134/2015 e da PEC 371/2013 e da PEC 205/2007, apensadas. Relator: Deputada Soraya Santos. Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 134-A, de 2015, do Senado Federal, que "acrescenta art. 101 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reservar vagas para cada gênero na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas, na Câmara Legislativa do Distrito Federal e nas Câmaras Municipais, nas 3 (três) legislaturas subsequentes", e apensadas ( PEC134/15).

<sup>27</sup> Idem.

<sup>28</sup> Idem.

de novembro de 2019, a situação do projeto constava como “Pronta para Pauta no PLENÁRIO (PLEN)”.

Além dessa PEC, havia a PEC nº 23, de 2015<sup>29</sup>, propondo acrescentar o art. 16-A à Constituição Federal, para determinar a paridade de gêneros nos assentos da Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Câmaras Municipais. O parecer<sup>30</sup>, assim como da PEC nº 134, também não trazia argumentos específicos à reserva de assento, mas sim tratava da necessidade de reformulação das cotas atuais. Já a o Projeto de Decreto Legislativo (sf) n. 150 de 2013 propunha a realização de um plebiscito para definir o tema de reserva de assento para mulheres. Ambos os projetos foram arquivados em 21 de dezembro de 2018 devido ao final da legislatura (art. 332, do Regimento Interno).

Em 2019, foram propostos dois projetos de lei que propõem a reserva de assento para mulheres no Brasil (PLP nº 35/2019 e PL nº 818/2019) tanto para os cargos de deputado quanto para vereadores. Os projetos foram propostos pelos deputados Marcelo Freixo e Sâmia Bonfim, do PSOL. Até outubro de 2019<sup>31</sup>, havia sido designada uma relatora na Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CMULHER) no PLP nº 35. Já o PL nº 818 foi apensado ao PL nº 7583/2017 (do deputado Felipe Bornier, PROS/RJ,) o qual prevê também reserva de assento e que, por sua vez foi apensado ao PL nº 4497/2012, do Deputado Arolde de Oliveira (PSD-RJ), que visa ao aumento das cotas para 50%.

### 2.2.2 Cota partidária

Cotas partidárias são a forma mais comum de cotas eleitorais, adotadas inicialmente nos anos 1970 por alguns partidos socialdemocratas e socialistas na Europa Ocidental, mas

<sup>29</sup> De autoria de: Senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM), Senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP), Senador Alvaro Dias (PSDB/PR), Senadora Ana Amélia (PP/RS), Senadora Ângela Portela (PT/RR), Senador Antonio Carlos Valadares (PSB/SE), Senador Ataídes Oliveira (PSDB/TO), Senador Blairo Maggi (PL/MT), Senador Ciro Nogueira (PP/PI), Senador Donizeti Nogueira (PT/TO), Senador Douglas Cintra (PTB/PE), Senador Edison Lobão (MDB/MA), Senador Elmano Férrer (PTB/PI), Senadora Fátima Bezerra (PT/RN), Senador Fernando Collor (PTB/AL), Senador Garibaldi Alves Filho (MDB/RN), Senadora Gleisi Hoffmann (PT/PR), Senador Hélio José (PSD/DF), Senador Humberto Costa (PT/PE), Senador João Capiberibe (PSB/AP), Senador José Medeiros (CIDADANIA/MT), Senador Lasier Martins (PDT/RS), Senadora Lídice da Mata (PSB/BA), Senadora Lúcia Vânia (PSDB/GO), Senadora Maria do Carmo Alves (DEM/SE), Senadora Marta Suplicy (PT/SP), Senador Otto Alencar (PSD/BA), Senador Paulo Rocha (PT/PA), Senador Randolfe Rodrigues (PSOL/AP), Senadora Regina Sousa (PT/PI), Senadora Rose de Freitas (MDB/ES), Senadora Sandra Braga (MDB/AM), Senadora Simone Tebet (MDB/MS), Senador Walter Pinheiro (PT/BA) e outros

<sup>30</sup> Fonte: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120076> Acesso em 31 de maio de 2019

<sup>31</sup> <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192197> e <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192198>. Acessos em 12 de out. de 2019.

que se difundiu pelos anos 1980 e 1990, aparecendo em partidos mais variados e em outras localidades (KROOK, 2009). Em alguns países as cotas partidárias existem concomitantemente com outras cotas (como as legislativas).

Elas são medidas adotadas voluntariamente pelos partidos, a partir das quais eles se comprometem a buscar uma certa proporção de mulheres em seus candidatos a cargos eletivos. (LOVENDUSKI, 1993). Trata-se de uma tentativa de reformar instituições formais ao estabelecer novos critérios de recrutamento de candidatos, forçando os diretórios a reconhecerem os vieses já existentes e considerar diferentes alternativas para recrutamento político (KROOK, 2009).

As cotas partidárias divergem das reservas de assento pois agem no quadro de candidatos e não na porcentagem final de mulheres eleitas. Também divergem de cotas legislativas, pois, são medidas voluntárias dos partidos, e não obrigatórias por lei, como o próprio nome diz (KROOK, 2009).

Por se tratar de cotas voluntárias, cada partido poderá estabelecer uma proporção e método de como implementa as cotas. Por exemplo, enquanto alguns partidos aplicam as cotas às listas de candidatos de forma geral, alguns direcionam ao número de assentos que os partidos esperam ganhar (KROOK, 2009).

Em 2017, foi proposto pela senadora Lídice da Mata (PSB-BA) uma consulta ao TSE<sup>32</sup> questionando se a reserva obrigatória mínima de 30% de vagas para candidatas mulheres nas eleições vale também para a composição das comissões executivas e diretórios nacionais dos partidos. A senadora questiona também, caso a resposta seja positiva, se os órgãos internos que não respeitam essa cota terão seus pedidos de registro indeferidos. Até o encerramento do presente trabalho, a última decisão da consulta disponível no TSE data de 31 de outubro de 2017 e é deferindo um adiamento. Até novembro de 2019 não foi encontrada decisão sobre o assunto.

Com relação às cotas partidárias, nessa Petição, o Ministério Público Eleitoral alegou que o percentual deveria ser aplicado às candidaturas e não aos partidos políticos.<sup>33</sup> Alega que quanto maior o poder do Estado, menor a autonomia dos partidos políticos e que é necessário defender a autonomia dos partidos para que o Estado permaneça democrático. Os argumentos são de que para que o Estado não se torne absoluto e para que se garanta a democracia, é fundamental a existência de alternativas preservadas e preparadas nos partidos

<sup>32</sup> TSE nº0603816-39.2017.600.0000

<sup>33</sup> Fonte: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-07/tse-comeca-julgar-acao-participacao-feminina-partidos> Acesso em 31 de maio de 2019.

políticos e que estejam à disposição do povo. Essas alternativas ao poder vigente precisam ser livres e protegidas da ação do Estado para que o regime não tenda ao absoluto. A autonomia dos partidos, então, não é mera prerrogativa do partido, mas “garantia de contenção do poder do Estado”.

Ademais, a Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 97, de 2017, em seu artigo 17º, § 1º assegura aos partidos políticos:

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

Por fim, o Ministério Público afirma que a Lei nº 9.504 de 1997 é clara ao tratar de vagas para os cargos na Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais. Dessa forma, considerando-se que a alteração questionada na Petição trataria de comissões executivas e diretórios da democracia partidária interna, desafiaria, portanto, a autonomia partidária (defendida pelas razões supramencionadas), e não poderia ser feita de modo implícito “ou dependente de construção criativa e elástica do alcance da norma legal”.

Ao se tratar de cotas para mulheres dentro de partidos, é fundamental entender a trajetória das mulheres na política partidária e como as cotas se aplicam (ou se aplicariam). Esse tema será discutido com mais detalhe no Capítulo 4.

### 2.2.3 Cotas legislativas

Cotas legislativas são usadas majoritariamente em países em desenvolvimento, especialmente na América Latina, e em países saindo de conflitos, especialmente na África, Oriente Médio e Sudeste Europeu (KROOK, 2006). Esse fenômeno se justifica pelo fato de as cotas legislativas serem o mais novo tipo de cota de gênero, já que surgiram inicialmente na década de 1990, em uma época em que a questão de representação de mulheres atingiu níveis de organizações internacionais - como já exposto com a Conferência de Beijing em 1995 - e ONGs.



As cotas de gênero no Brasil são uma forma de cota legislativa, sendo uma norma aprovada pelo Legislativo que requer que todos os partidos nomeiem uma certa proporção das candidaturas para serem obrigatoriamente compostas por mulheres (no caso brasileiro a porcentagem é de 30%, conforme será tratado com mais detalhes no próximo item). Elas podem ser implementadas tanto por meio de reformas constitucionais como por leis eleitorais.

Um dos problemas das cotas legislativas é sua volubilidade, tendo em vista que, a depender da sua forma jurídica (ou seja, se estiverem ou não previstas na Constituição Federal) podem ser introduzidas ou revogadas de forma arbitrária pelo governo. Um caso emblemático é o de Bangladesh, no qual o número de mulheres caiu de 30 para 6 depois que os dispositivos legais de cotas não foram renovados (NANIVADEKAR, 2006: 119).

A seguir, será feito um exame da implementação das cotas no Brasil e sua análise como política pública.

### 2.3 Lei de cotas no Brasil

A Declaração de Beijing legitimou o uso da política de cotas em âmbito mundial (HTUM, 2001: 226) e, após a Conferência Mundial sobre a Mulher, dez países da América Latina passaram a adotar políticas de cotas por gênero (a Argentina é uma exceção, sendo o único país que já havia implementado cotas antes da Conferência, em 1991<sup>34</sup>). As formas de implementação e resultados, no entanto, são bastante heterogêneos, variando bastante de país a país e do sistema eleitoral implementado em cada um deles.

Sobre a representatividade e necessidade das cotas no Brasil, pode-se afirmar que:

No Estado brasileiro, a consagração da obrigatoriedade do voto na Constituição expressa a importância que a participação política nele assume, sendo considerada mais como um dever que como um direito, tendo em vista a dimensão republicana e democrática da ordem constitucional brasileira. Além disso, a adoção do sistema proporcional para eleições da Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas Estaduais e Câmaras Municipais denota a preocupação da Constituição em assegurar que a maioria dos segmentos sociais estejam representados nos espaços de tomada de decisões políticas. Porém, muitas vezes, tanto o voto obrigatório quanto o sistema proporcional são insuficientes para garantir que grupos sociais qualitativamente minoritários, como é o caso das mulheres, possuam uma participação política adequada, efetivamente influenciando na esfera pública (SALGADO et al., 2015: 176)

<sup>34</sup> Dados do International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) 2018, acesso em 9 de jun.de 2018

Considerando, então, que tanto o voto obrigatório quanto o sistema proporcional não seriam suficientes para garantir a participação adequada de mulheres, passamos ao debate das cotas eleitorais de gênero. Como já mencionado, o debate sobre cotas no Brasil iniciou-se em 1995, justamente após a supramencionada Conferência de Beijing de 1995. O primeiro projeto de lei, de autoria de Marta Suplicy (Projeto nº 783/95<sup>35</sup>), que esteve na Conferência, propunha que cada partido poderia registrar candidaturas de, no mínimo, 30% de mulheres. Já a primeira norma a introduzir cotas foi a Lei nº 9.100, de 1995, a qual determinava que 20% das vagas de cada partido deveriam ser preenchidas por candidaturas de mulheres e que cada partido poderia registrar 120% do número de lugares a preencher. A implementação das cotas junto com o aumento do número das vagas acabava enfraquecendo-as, pois, ao invés de reduzir o número de candidatos homens para a inserção de mulheres, foram criadas mais vagas (RAMOS, 2015). Marta Suplicy, autora do projeto de lei, afirmou: “a adoção de um adicional desconfigura a natureza da ação afirmativa, a qual, por meio de uma situação de desigualdade promoveria a maior presença de mulheres entre os candidatos” (RAMOS, 2015).

Já em 1997 foi promulgada a Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), a qual, com a intenção de unificar as normas, estabeleceu regras gerais a todas as eleições, evitando a promulgação de uma lei específica para cada eleição, como era feito até aquele momento. No entanto, vale mencionar que embora essa tenha sido a ideia do legislador à época, na realidade, o Brasil tem tido reformas eleitorais a cada ano ímpar<sup>36</sup>.

Nessa lei, o artigo 10, §3º, estabelece que cada sexo deveria ter o mínimo de 30% e máximo de 70% das vagas de cada partido:

Art. 10 – Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher.  
§ 3º - Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.

Essa lei, portanto, aumentou em 10% a porcentagem destinada a mulheres, passou a adotar uma linguagem neutra ao reservar a vagas a um “sexo” e não mais “mulheres”, bem

<sup>35</sup> Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=678D0128503D9D685247E8AEACA390DB.proposicoesWeb2?codteor=1134751&filename=Avulso+-PL+783/1995](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=678D0128503D9D685247E8AEACA390DB.proposicoesWeb2?codteor=1134751&filename=Avulso+-PL+783/1995). Acesso em 23 de out. de 2019.

<sup>36</sup> Para mais informações sobre esse tema: <https://www1.folha.uol.com.br/opinia0/2019/09/as-mudancas-na-lei-eleitoral-aprovadas-na-camara-sao-positivas-nao.shtml?loggedpaywall>. Acesso em 23 de nov. de 2019.

como aumentou o número de candidatos que poderiam ser lançados por cada partido (ou coligação, à época).

Essa última alteração, no entanto, acabou sendo uma das questões problemáticas desta lei e um dos fatores responsáveis pela ineficiência das cotas de gênero (ARAÚJO e ALVES, 2007). Isso pois, ao ampliar o universo de candidaturas, não se trata de um real aumento da porcentagem de candidatas mulheres, mas um aumento do número de todas as candidaturas. Ou seja, na mesma linha da crítica feita à Lei nº 9.100, de 1995, essa oportunidade para que os partidos lancem mais candidatos do que o número de vagas é uma das medidas que afeta negativamente a implementação das cotas.

Para ilustrar como esse aumento de 150% desconfiguraria a natureza da ação afirmativa, vejamos o exemplo do estado de São Paulo, estado com maior número de representantes no Congresso Nacional. O estado possui 70 vagas no Congresso Nacional, ou seja, se cada partido registrasse 100% do número de vagas, com 30% reservadas a mulheres, seriam 70 candidatos homens e 30 candidatas mulheres. Ao registrar 150% do número de vagas, os partidos podem lançar 73 candidatos homens e 31 candidatas mulheres. Ou seja, não só se mantém o mesmo número de candidatos homens como ainda aumentam esses candidatos. Segundo Ramos (2015), trata-se de uma medida para que as cotas de gênero não afetassem os homens, o que acaba enfraquecendo-as pois: “O aumento do número de candidaturas a serem lançadas pelos partidos ou coligações faz com que os partidos não tenham que excluir os candidatos homens que pretendiam lançar.” (RAMOS, 2015).

### 2.3.1 Avaliações e alterações das cotas eleitorais de gênero

Uma vez implementada a cota, é preciso avaliar a sua eficácia, com base em uma comparação entre a situação *ex ante*, ou seja, antes da implementação, com a situação *ex post*, depois da implementação, existindo ainda a avaliação *it itinere*, durante a implementação (SECCHI, 2013). Trata-se, este último, do momento no qual o processo de implementação e desempenho da política são examinados, possibilitando o entendimento da eficácia da política e conseqüente manutenção, reestruturação ou até extinção. De acordo com Ripley (RIPLEY, 1995), a avaliação (“*evaluation*”) será a análise do que aconteceu, podendo esse “que” ser a implementação, o resultado a curto prazo (“*performance*”) ou a longo prazo (“*impacts*”).

No caso da política de cotas eleitorais de gênero, depois de sua implementação, foi feita uma avaliação, a qual resultou na promulgação da Lei nº12.034, de 2009, conhecida

como “minirreforma eleitoral”. Essa lei alterou no §30º, do artigo 10, o termo “deverá reservar” para “preencherá”<sup>37</sup>, uma mudança sutil, mas com efeito significativo no resultado.

Naquele momento em que foi realizada essa avaliação, entendeu-se que a lei de cotas não vinha trazendo os resultados esperados, uma vez que prevalecia a interpretação pela necessidade apenas de reservar as vagas para candidatas femininas, todavia o preenchimento das vagas mencionadas não era obrigatório. Por conta disso, os partidos alegavam que não havia mulheres suficientes para o preenchimento das vagas, ou seja, afirmavam que as vagas eram reservadas, mas não podiam ser preenchidas por falta de interesse das próprias mulheres. Ou seja, os partidos justificavam o não preenchimento da cota afirmando que, por mais que as vagas estivessem reservadas, eles não conseguiam preencher essas vagas com mulheres. Assim, visando a supressão dessa falha, houve a promulgação da referida Lei nº 12.034.

Ao alterar a expressão “reservar” por “preencher” o legislador visava tornar obrigatório a apresentação de candidatas mulheres, gerando para o partido uma obrigação a ser cumprida. Embora seja apenas a alteração de uma palavra, é uma alteração significativa, na qual antes os partidos deveriam apenas reservar uma quantidade dos candidatos que iriam lançar, e agora necessitavam que essas vagas fossem efetivamente preenchidas. Vale ressaltar que a reserva de vagas se referia somente às listas de candidatos de cada um dos partidos a concorrerem, não das cadeiras efetivamente eleitas.

A referida lei também trouxe uma provisão que destinava uma porcentagem mínima de 5% do total do Fundo Partidário para a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, a ser fixado pelo órgão nacional de direção partidária, e também uma provisão que determinava que o partido que não cumprisse deveria acrescentar 2,5% à porcentagem mínima no próximo ano.<sup>38</sup> Esse dispositivo foi alterado em 2015 e, posteriormente, em 2019, após uma nova avaliação da política de cotas, conforme será detalhado mais à frente.

De qualquer forma, essas alterações de 2009 resultaram em um significativo aumento na quantidade de candidatas nas eleições ocorridas após essa alteração legislativa. Conforme

<sup>37</sup> “§30º. Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.”

<sup>38</sup> “Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados: (...)

V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total.

(...) § 5º O partido que não cumprir o disposto no inciso V do caput deste artigo deverá, no ano subsequente, crescer o percentual de 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) do Fundo Partidário para essa destinação, ficando impedido de utilizá-lo para finalidade diversa.” (NR)

mostrado no Gráfico 2 abaixo, a porcentagem de mulheres candidatas subiu de 10,3% em 1998 para 32,2% em 2018<sup>39</sup>.

Percebe-se então que houve um grande aumento de candidatas na eleição de 2010, a primeira após a minirreforma eleitoral que exigiu o efetivo cumprimento da porcentagem de 30% das candidaturas por mulheres, não apenas a reserva destas. Desde então, até 2018, o percentual mínimo de 30% foi efetivamente cumprido e se consolidou. No entanto, ao analisar o gráfico percebe-se que a quantidade de mulheres eleitas não aumentou na mesma proporção: nas eleições de 2018 foram 77 mulheres eleitas na Câmara de Deputados, representando 15% do total<sup>40</sup>.

Dessa forma, embora a política tenha atingido a quantidade proposta de candidatas (e que seria, de fato, seu objetivo primeiro e direto), não atingiu ainda o objetivo final já que o *status* de baixa participação de mulheres no Legislativo segue o mesmo, de forma que o problema não foi resolvido. Ou seja, apesar de terem cumprido a porcentagem mínima, “as cotas não lograram atingir aquele que seria ser seu objetivo indireto, porém considerado mais relevante e pensado como causal: possibilitar a eleição de número maior de mulheres” (ARAÚJO, 2016). Fez-se necessário, portanto, realizar uma segunda avaliação da política pública.

## **Gráfico 2: Número de candidatas, de eleitas e da quantidade de mulheres requeridas pelas cotas para a Câmara dos Deputados (1994 a 2018)**

<sup>39</sup>Fonte: TSE.: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2010/candidaturas-votacao-e-resultados/estatisticas> e <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-anteriores/estatisticas-candidaturas-2014/estatisticas-eleitorais-2014-resultados> ; Acesso em 21 de jan. de 2019

<sup>40</sup> Embora as eleições majoritárias não sejam escopo do presente trabalho, vale mencionar que apenas uma mulher foi eleita governadora, Fátima Bezerra no Rio Grande do Norte, e no Senado, foram sete mulheres (13% das cadeiras).



Fonte: TSE. Elaboração: BARBIERI e RAMOS, 2019

Diante desse cenário, em 2015, uma nova lei (Lei nº 13.165/2015) alterou o artigo 44, da Lei nº 9.096, referente à destinação dos recursos do Fundo Partidário para programas de promoção e difusão da participação política das mulheres<sup>41</sup>:

Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:

[...]

V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total;

[...]

§ 5º O partido político que não cumprir o disposto no inciso V do caput deverá transferir o saldo para conta específica, sendo vedada sua aplicação para finalidade diversa, de modo que o saldo remanescente deverá ser aplicado dentro do exercício financeiro subsequente, sob pena de acréscimo de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) do valor previsto no inciso V do caput, a ser aplicado na mesma finalidade.

<sup>41</sup> O inciso V foi novamente modificado em 2019 pela Lei 13.877 de 27 de setembro de 2019, estando em vigor atualmente a seguinte redação:

“V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e executados pela Secretaria da Mulher ou, a critério da agremiação, por instituto com personalidade jurídica própria presidido pela Secretária da Mulher, em nível nacional, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total.”

§ 5º -A<sup>42</sup>. A critério das agremiações partidárias, os recursos a que se refere o inciso V poderão ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido. (Vide ADIN Nº 5.617)

[...]

§ 7º A critério da secretaria da mulher ou, inexistindo a secretaria, a critério da fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, os recursos a que se refere o inciso V do caput poderão ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido, não se aplicando, neste caso, o disposto no § 5º .” (NR) (Vide ADIN Nº 5.617)

As medidas trazem não apenas a provisão de ações para fomentar a participação de mulheres como também implementam sanções claras em caso de descumprimento, determinando que o partido que não destinasse a porcentagem específica do Fundo Partidário para criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política de mulheres não poderia usar o fundo para outras finalidades. Essas sanções, no entanto, não trouxeram os resultados esperados, e nas últimas eleições foram vistos inúmeros casos de fraudes (as chamadas “candidatas laranja”), as quais serão tratadas com mais detalhe no Capítulo 4.

Ainda assim, essas alterações foram importantes para a participação feminina nas eleições já que demonstram a compreensão do legislador de que apenas o preenchimento da cota sem a efetiva destinação de esforços e recursos para as candidaturas não são o suficiente para que haja uma mudança no cenário e conseqüente aumento da parcela de mulheres eleitas para os cargos legislativos.

Além disso, a Lei 13.165/2015 (minirreforma eleitoral), em seu artigo 9º, estabelece cotas mínimas e máximas do montante do Fundo Partidário a ser destinado ao financiamento de campanhas de mulheres, conforme redação abaixo:

Art. 9 - Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

O referido artigo, apesar de aparentar ser benéfico às mulheres, se torna um problema, já que limita a porcentagem a ser destinada às suas candidaturas, e permite um cenário

<sup>42</sup> Os parágrafos 5ºA e 7º foram revogados pela ADIN 5.617.

legal no qual homens continuem com 95% do Fundo enquanto mulheres ficam apenas com 5%.

A minirreforma eleitoral <sup>43</sup> também estabeleceu o fim de doações eleitorais por pessoas jurídicas, ratificando a decisão do STF na ADIN 4650<sup>44</sup>, a qual declarou inconstitucionais os dispositivos legais que autorizavam esse tipo de contribuição. Com o fim das doações por empresas, as quais eram grande parte do financiamento das campanhas até então, o Fundo Partidário e, posteriormente o Fundo Especial de Financiamento de Campanha que entrou em vigor em 2018 (e conseqüentemente a determinação de porcentagem específica do Fundo a ser direcionada a campanhas de mulheres), passaram a ter ainda mais relevância no cenário político brasileiro.

É necessário notar que o grande ponto de debate da Lei 13.165/2015 acabou sendo o fim do financiamento de campanha por pessoas jurídicas. O projeto de lei (PL nº 5735/13) é de 2013 e a lei foi promulgada em setembro de 2015. Entre essas duas datas, exatamente no período destinado aos debates do PL, foi deflagrada a Operação Lava Jato, a qual trouxe à tona milhões de reais supostamente pagos em corrupção (também) por meio de campanhas eleitorais. Dessa maneira, o tema de financiamento de campanha por pessoas jurídicas acabou monopolizando o interesse da população, da mídia e dos próprios políticos envolvidos no debate, evitando que outros pontos da minirreforma eleitoral (como a modificação no financiamento de campanhas femininas) fossem objeto de maior atenção e divulgação.

O projeto de lei inicialmente não continha a proposta do artigo 9º, o qual propunha 5 a 15% do Fundo Partidário às campanhas de mulheres – o dispositivo foi inserido por algumas emendas aglutinativas<sup>45</sup>, as quais não continham uma justificativa que fundamentasse sua inserção<sup>46</sup>.

O projeto de lei tratava de uma reforma geral, não apenas das cotas eleitorais de gênero, e contou com 96 emendas (tanto aglutinativas quanto de plenário). Após análise de todas essas emendas, percebeu-se que a vasta maioria não trazia propostas que favorecessem a eleição de mulheres. Além das já mencionadas emendas aglutinativas sobre a porcentagem

<sup>43</sup> Vale mencionar que a Lei nº 13.165/2015 também havia estabelecido que a propaganda eleitoral gratuita deveria promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento) bem como promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que seria fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento) do programa e das inserções a que se refere o art. 49. No entanto, a Lei nº 13.487/2017 revogou esses artigos.

<sup>44</sup> <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015> Acesso em 25 de nov. de 2019

<sup>45</sup> Emenda nº 12, proposta pelo deputado Capitão Augusto (PR-SP), e nº 14 e 25, idênticas, propostas pelo deputado Maurício Quintella Lessa (PR-AL)..

<sup>46</sup> A proposta do deputado Capitão Augusto não havia justificativa. Já na proposta do deputado Maurício, a justificativa era de corrigir uma questão material do texto anterior, não adentrando em detalhes do mérito.



de destinação de fundo partidário às candidatas, houve três propostas feitas por meio de emenda ao plenário. Vale analisar cada uma delas para que possamos compreender como o artigo 9º surgiu, como se deu sua tramitação e qual foi a intenção e atuação do legislador na alteração das cotas eleitorais de gênero.

A primeira delas é uma proposta assinada pela deputada Flávia Morais (PDT-GO) e outros (emenda aditiva nº 1) e é a única que conta com uma justificativa contendo uma análise das cotas eleitorais até o momento. Afirma-se, na justificação, que a garantia de candidatas não assegura um percentual mínimo de mulheres eleitas, visando, a emenda, atuar na origem do problema, qual seja, segundo a deputada, a qualidade do recrutamento. Para isso, a emenda propunha um aumento na distribuição percentual de recursos do Fundo Partidário para partidos que tenham pelo menos uma representante eleita, o que incentivaria os partidos a eleger mais mulheres.

Uma segunda emenda (emenda de plenário nº 78) proposta pela deputada Renata Abreu<sup>47</sup> (à época PTN-SP, atualmente PODEMOS) também fazia menção à eleição de mulheres já que propunha que 5% do Fundo Partidário deveria ser distribuído aos partidos que tivessem representação feminina na Câmara dos Deputados e “proporcional à Bancada Feminina (NR)”. Além disso, a emenda propunha que 90% do Fundo Partidário fosse distribuído aos partidos na proporção dos votos obtidos nas últimas eleições. A emenda não conta com justificação.

Com relação à proposta do artigo 9º (que determinava entre 5 a 15% do Fundo Partidário a ser destinado às candidatas em eleições proporcionais), durante a discussão na tramitação do projeto de lei, após o então relator, Rodrigo Maia (DEM) ler a proposta de texto<sup>48</sup> houve uma breve discussão no plenário protagonizada por Rodrigo Maia e os deputados Rodrigo de Castro (PSDB) e Miro Teixeira (então PROS, atualmente REDE), no qual se sugere deixar claro que o limite proposto seria apenas para eleições proporcionais, já que nas eleições majoritárias haveria apenas uma candidata, não fazendo sentido, neste caso, em se estipular limites.

É interessante notar que não foi encontrada discussão sobre o mérito referente ao valor das porcentagens, nem do possível efeito negativo que isso poderia ter ao limitar o

<sup>47</sup> Embora o documento digitalizado conste o nome digitado da deputada Renata, a emenda foi assinada pelo deputado Leonardo Picciani Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_emendas?id-Proposicao=580148&subst=0](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_emendas?id-Proposicao=580148&subst=0) Acesso em 10 de ago. de 2019.

<sup>48</sup> O que ele afirmou ser um texto acertado entre Deputada Soraya, Deputado Mauricio e outros.

fundo para campanhas de mulheres. Embora existam estudos diversos abordando com profundidade a questão de qualidade da atuação de mulheres no Legislativo, e que esse não é o propósito do presente artigo, cabe atenção o fato que (embora baseada em uma amostragem reduzida de um único projeto de lei), a proposta que fez uma análise das cotas (PL 5735/2013) e trouxe opções concretas para a fomentação de eleição feminina foi elaborada por uma mulher (Flávia Moraes). Vale notar também que, ao longo da discussão sobre o texto do artigo, protagonizada por homens, não foi feita nenhuma consideração sobre as possíveis desvantagens de se estabelecer um limite para destinação do Fundo Partidário para campanhas de mulheres.

As outras duas emendas referentes à maior distribuição do Fundo Partidário para partidos que tivessem mulheres eleitas não foram contempladas<sup>49</sup>. Não foi possível encontrar documentos públicos que registrem alguma possível discussão sobre o assunto ou que constasse o motivo pelas quais as propostas não foram contempladas.

Durante a elaboração da referida lei, o Ministério da Justiça bem como a Advocacia Geral da União manifestou-se pelo veto de alguns dispositivos da lei, mas não foi feito comentário sobre o artigo 9º.

Em março de 2018, foi julgada no STF a ADI 5617, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República (PGR) para questionar o artigo 9º, da Lei nº 13.165/2015, resultando na declaração de sua inconstitucionalidade. O STF determinou que o mínimo de recursos do Fundo Partidário a ser destinado às campanhas de mulheres deve ser equiparado ao patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, §3º, da Lei nº 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãos), para eleições majoritárias e proporcionais. Decidiu-se também que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhes seja alocado na mesma proporção.

A PGR<sup>50</sup> pleiteava a inconstitucionalidade do dispositivo e entendia que, ao implementar um percentual mínimo e máximo de recursos do Fundo Partidário para aplicação em campanhas eleitorais de mulheres, a norma não só violaria o princípio da igualdade, como ainda invertia o sistema de cotas eleitorais.

<sup>49</sup> Ainda que não relacionada ao financiamento da campanha, vale mencionar que houve também uma proposta do deputado Diego Garcia (emenda nº20) para promover propaganda institucional destinada a incentivar a igualdade de sexo e a participação feminina na política em ano eleitoral.

<sup>50</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF) - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DJ: 04.04.2018

O objetivo principal da minirreforma eleitoral, ao estabelecer obrigatoriedade da reserva de recursos do Fundo Partidário para financiamento de campanhas eleitorais era combater uma das causas da sub-representação feminina: dificuldade de financiamento. No entanto, os valores mínimos e máximos de 5% e 15% dos recursos dos fundos para 30% das candidatas é claramente insuficiente. Esses limites acabariam por fortalecer a desigualdade, na medida em que permitia que no mínimo 85% dos fundos fossem utilizados para campanhas de homens: “Se não há limites máximos para financiamento de campanhas de homens, não se podem fixar limites máximos para as mulheres”<sup>51</sup>. Além disso, entende-se que as mudanças sociais não ocorrem em curto prazo, não sendo razoável a determinação de prazo de apenas 3 eleições na lei.

O requerido pela PGR era que, considerando-se o percentual de 30% de candidatas mulheres estabelecido na lei de cotas, os partidos deveriam manter o princípio da proporcionalidade, destinando ao menos 30% de recursos do Fundo Partidário para essas candidaturas. Outro argumento utilizado no processo era que a limitação de verbas de campanhas para mulheres para 15% é uma violação até da autonomia partidária, visto que impede que o partido, caso queira, invista mais que essa porcentagem, ao passo que permite que campanhas masculinas recebam até 95% dos recursos<sup>52</sup>.

Por fim, o STF entendeu serem procedentes as alegações da PGR, decidindo pela inconstitucionalidade da fixação de prazo da regra, de forma que as limitações mínimas dos recursos do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais direcionadas às candidaturas de mulheres deveriam durar enquanto perdurar a desigualdade. Além disso, o plenário decidiu que a distribuição desses recursos deveria ser feita na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos, respeitando o patamar mínimo de 30% que foi estabelecido no artigo 10, §3º, da Lei das Eleições, conforme ementa:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. ART. 9º DA LEI 13.165/2015. FIXAÇÃO DE PISO (5%) E DE TETO (15%) DO MONTANTE DO FUNDO PARTIDÁRIO DESTINADO AO FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS PARA A APLICAÇÃO NAS CAMPANHAS DE CANDIDATAS. PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REJEIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA À IGUALDADE E À NÃO-DISCRIMINAÇÃO. PROCEDÊNCIA DA ACÇÃO.  
(...)

<sup>51</sup> <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=372485> Acesso em 01 de jul. de 2018

<sup>52</sup> Idem

3. A autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, pois é precisamente na artificial segmentação entre o público e o privado que reside a principal forma de discriminação das mulheres.

4. Ação direta julgada procedente para: (i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “três” contida no art. 9º da Lei 13.165/2015; (ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãos), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do fundo alocado a cada partido, para eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhes seja alocado na mesma proporção; (iii) declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/95.<sup>53</sup>

Importante notar, no entanto, um novo entendimento trazido pelo STF de que a porcentagem do Fundo Partidário destinada às candidaturas de mulheres valeria tanto para eleições majoritárias quanto proporcionais, diferentemente do que afirmava originalmente a Lei nº 9.504/97, segundo a qual as cotas eleitorais servem apenas para candidaturas proporcionais. A intenção do STF nesse momento era de fazer com que mais campanhas de mulheres tivessem acesso a uma porcentagem do Fundo Partidário. O referido entendimento, todavia, acaba conflitando com a própria intenção das cotas eleitorais, a qual era de garantir mais mulheres eleitas nas eleições proporcionais (deputados e vereadores). Desse modo, o entendimento firmado abriu margem para que as verbas fossem direcionadas para as candidaturas majoritárias (como, por exemplo, presidente da República), o que acaba não contribuindo para o objetivo inicial das cotas. Esse entendimento entrou em vigor pela primeira vez em 2018 e os resultados serão tratados mais à frente no Capítulo 4.

Em 2017, foi criado o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) pela Lei nº 13.487/2017 e, embora não seja uma lei diretamente relacionada às cotas eleitorais, trouxe bastante impacto no financiamento de campanhas e, conseqüentemente, na eleição de mulheres, o que será tratado com mais detalhe no Capítulo 4. Por enquanto, importante expressar que o TSE, depois do julgamento da ADI nº 5617, foi consultado<sup>54</sup> sobre a extensão da decisão supramencionada com relação ao FEFC e ao tempo de rádio e TV, ao que o TSE respondeu também que a distribuição dos recursos do FEFC deveria respeitar o percentual

<sup>53</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF)- Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DJ: 04.04.2018

<sup>54</sup> Consulta n. 0600252-18.2018.6.00.0000

mínimo de 30% bem como o aumento da destinação proporcionalmente ao aumento do percentual de candidatas. Não foi respondido, porém como esses recursos seriam contabilizados e se a destinação se aplicaria, além das candidaturas majoritárias, para vices e suplentes (BARBIERI e RAMOS, 2019: 11).

Com essa decisão, entende-se que o Poder Judiciário exerceu um controle da política pública, que é uma possibilidade prevista pelo artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal, o qual afirma que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BUCCI, 2006). Considerando-se que a Lei nº 9.504/1997 garantia o direito às mulheres de ocuparem ao menos 30% das candidaturas e que o artigo 9º, da Lei nº 13.165/2015 feria esse direito ao limitar o uso do Fundo Constitucional a uma porcentagem menor do que a porcentagem de mulheres, considera-se esse direito claramente prejudicado.

Embora este controle do Poder Judiciário sobre uma política pública traga um risco da judicialização desta mesma política pública, com ativismo judicial de promotores de justiça e juízes que poderia acabar suprimindo a iniciativa legislativa (BUCCI, 2006), o presente caso mostra uma clara atuação benéfica e acertada do Poder Judiciário. Longe de tentar apenas suprimir uma atuação legislativa, o STF, na decisão da ADI 5617, atuou garantindo um direito das mulheres existente desde 1997 e, conseqüentemente, favorecendo a política pública de cotas eleitorais de gênero.

Depois dessa última modificação, em 2015, em 17 de maio de 2019, entrou em vigor a Lei nº 13.831 que também altera a Lei dos Partidos Políticos e afeta, ainda que indiretamente, as cotas eleitorais de gênero. Em suma, a lei anistia os partidos que não tenham destinado ao mínimo 5% dos recursos do Fundo Partidário para a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político. Essa lei e suas conseqüências serão tratados com mais detalhe no Capítulo 4.

Além disto, conforme já exposto anteriormente neste capítulo, foram propostos projetos de lei em 2019 visando a alteração das cotas eleitorais de gênero. Até outubro de 2019 não houve êxito nesses projetos nem alteração legislativa nesse assunto.

### 2.3.2 Fragilidade das cotas eleitorais de gênero no Brasil

Como já mencionado, um dos problemas da cota legislativa é sua possível volubilidade. Embora existentes há 24 anos, as cotas eleitorais de gênero no Brasil vêm sendo ameaçadas por diversos projetos de lei propostos em 2019, o que demonstra a fragilidade das cotas legislativas.

Inicialmente, foi proposto o Projeto de Lei nº 1.256/2019, o qual revoga a reserva de 30% de vagas a mulheres em candidaturas proporcionais.<sup>55</sup> Após discussão na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (“CCJ”), o projeto foi rejeitado e arquivado após dilação de prazo para recurso em 13 de maio de 2019<sup>56</sup>.

Após a rejeição desse projeto de lei, foi proposto um outro projeto pela deputada Renata Abreu (PODEMOS/SP), nº 2.996/2019, que altera a Lei das Eleições, flexibilizando as cotas eleitorais de gênero e acabando com a obrigação de que cada partido ou coligação reserve os 30% de candidaturas femininas<sup>57</sup>. Mais especificamente, o projeto propõe alteração do §3,º do artigo 10, da Lei nº 9.504, a qual resultaria, na prática, que, se as vagas para mulheres não fossem preenchidas, poderiam ficar vazias:

Art. 1º O § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.10.....  
 .....  
 § 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, no máximo setenta por cento pode ser preenchida com candidaturas de um mesmo sexo, devendo as restantes, se não forem preenchidas com candidatos de sexo diverso, ficarem vazias.(NR)”

O Projeto de Lei também acrescenta o art. 16-E, o qual garante destinação do FEFC às campanhas de mulheres de forma proporcional ao percentual efetivo de candidaturas de cada sexo:

Art. 2º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Art.16-E. Os partidos políticos, em cada esfera, devem destinar às campanhas eleitorais recursos do Fundo Eleitoral de Financiamento de Campanha de forma proporcional ao percentual efetivo de candidaturas de cada sexo.....”

<sup>55</sup> Fonte: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/04/05/fim-das-cotas-para-mulheres-na-politica-esta-na-pauta-da-ccj>. Acesso em 15 de abr. de 2019

<sup>56</sup> Fonte: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135505> Acesso em 25 de maio de 2019

<sup>57</sup> Fonte: <https://www.camara.leg.br/noticias/586071-projeto-que-flexibiliza-cotas-de-candidaturas-femininas-e-criticado-na-camara/> Acesso em 1 de novembro de 2019 às 16:31

A justificativa do projeto é deveras simples: “O Parlamento tem cada vez mais contado com a presença de mulheres. Portanto, não é razoável supor que exista discriminação de gênero que impeça candidaturas femininas a ponto de precisar de medidas extremas como a existente na legislação atual.” O gabinete da deputada alega que “não existem quantidades suficientes de mulheres nas eleições. Alguns partidos não conseguem alcançar o número”<sup>58</sup>.

O projeto nº 2996 tramitava junto com o PL 4130 (mas foi desapensado ao final de setembro de 2019), o qual também traz a mesma provisão do 2996 para que as vagas que não forem preenchidas fiquem vazias, e adiciona os seguintes dispositivos:

Art. 2º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Art. 16-E. Os partidos políticos, devem destinar às campanhas eleitorais recursos do Fundo Eleitoral de Financiamento de Campanha garantindo o mínimo de 30% de (trinta por cento) de recurso para candidaturas do mesmo sexo.

Parágrafo único. Para efeitos de aferição do percentual efetivo de candidaturas de cada sexo, serão consideradas as candidaturas registradas nas eleições proporcionais e majoritárias, incluídos os candidatos a Vice-Presidente da República, Vice-Governador de estado e do Distrito Federal, Vice-Prefeito e suplente de Senador.”

Art. 3º O inciso II do Art. 41-A da Lei nº 9.096 passa a vigorar com a seguinte redação:

“II – 95% (noventa e cinco por cento) serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, computando-se em dobro os votos obtidos por candidaturas do sexo feminino (NR).” (...)

Esse projeto, portanto, traz uma proposta para que 95% do Fundo Partidário seja distribuído aos partidos proporcionalmente de acordo com os votos obtidos na última eleição geral e os votos que teriam sido destinados às mulheres possuiriam peso dois. Por essa razão, Soares diz que esse projeto, de forma geral, visa a incentivar a participação de mulheres: “Se o partido quiser o dobro, ele vai querer mais mulheres”<sup>59</sup>. A justificação da proposição diz: “Tal alteração tem por objetivo mudar o cômputo da distribuição dos recursos do Fundo Partidário de modo que os votos obtidos por candidatas do sexo feminino tenham duas vezes o valor fixado para os votos obtidos por candidatos do sexo masculino.” Esse dispositivo

<sup>58</sup> Fonte: <https://www.cartacapital.com.br/diversidade/pl-quer-alterar-lei-de-cotas-para-mulheres-e-deixar-partidos-sem-punicao/> Acesso em 20 de set. de 2019

<sup>59</sup> Fonte: <https://www.cartacapital.com.br/diversidade/pl-quer-alterar-lei-de-cotas-para-mulheres-e-deixar-partidos-sem-punicao/> Acesso em 20 de set. de 2019

não é negativo para a eleição de mulheres, já que ele de fato fomenta que os partidos tenham mais mulheres eleitas, afinal, se as mulheres têm peso dois, quanto mais mulheres eleitas, mais fundos. Porém, é impossível analisá-lo de forma isolada, e o projeto de lei no qual ele se encontra possui outros dispositivos que, ao permitir que os partidos não precisem cumprir o mínimo de 30% de candidaturas, acaba se tornando um claro retrocesso.

A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), buscando atuar para impedir a aprovação desse PL, afirmou que essa justificativa alegando dificuldade em encontrar mulheres interessadas para cumprir as cotas não é suficiente: “É complexo mesmo, pode ser que não tenha assim tanta mulher, mas precisamos fazer disso algo para melhorar (...) se os partidos investirem, vão encontrar [mais mulheres aptas]”.<sup>60</sup>

Ainda que, felizmente, nenhuma dessas ameaças tenha logrado êxito até o fechamento do presente trabalho, a mera existência de projetos de lei em pauta que pretendam extinguir as cotas eleitorais é bastante grave. Como as cotas eleitorais de gênero não atingiram os resultados desejados (já que obtivemos apenas 15% de mulheres eleitas) e as mulheres ainda não conseguiram se consolidar no Legislativo brasileiro, sua extinção precoce colocaria em risco todo o progresso obtido até aqui.

### 2.3.3 Cotas eleitorais como política pública

A política pública é um programa de ação governamental ou quadro de ação governamental composto por medidas articuladas (coordenadas) com o objetivo de impulsionar, ou seja, movimentar a máquina do governo, para realizar algum objetivo de ordem pública (BUCCI, 2006:14).

O seu processo de elaboração e implementação pode ser dividido em estágios e essa divisão facilita a organização da discussão e análise da política. Essa organização do processo traz um guia cronológico e lógico para a política pública, de forma que o Estado possa ver as atividades de forma sequencial, o que é essencial para aprofundar-se nos processos por vezes complexos de políticas públicas (RIPLEY, 1995). Ademais, simplifica os processos e ajuda os agentes políticos, administradores e pesquisadores a terem um referencial (SECCHI, 2012).

<sup>60</sup> Idem.



O ciclo descrito por Leonardo Secchi (2012), decompõe o processo de elaboração em sete fases (i) identificação do problema; (ii) formação de agenda; (iii) formulação de alternativas; (iv) tomada de decisão; (v) implementação; (vi) avaliação; e (vii) extinção (SECCHI, 2012: 33). Essa metodologia é utilizada de forma a simplificar as políticas complexas, organizar as ideias e criar um referencial comparativo (SECCHI, 2012: 34).

No entanto, é necessário entender se a cota seria, de fato uma política pública. De acordo com Bucci (2006: 14), a política pública é um “programa de ação governamental ou quadro de ação governamental composto por medidas articuladas (coordenadas) com o objetivo de impulsionar, ou seja, movimentar a máquina do governo, para realizar algum objetivo de ordem pública”. Nesse caso, apesar da identificação do problema, formação de agenda, formulação de alternativas, e tomada de decisão, as cotas foram inicialmente implementadas como apenas um artigo de lei, sem medidas coordenadas de governo e com o objetivo de impulsionar a quantidade de mulheres candidatas (ainda que a intenção do legislador tenha sido de aumentar as mulheres eleitas). Souza (2007) define política pública como: “uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas” (SOUZA, 2007b, p. 68). Ora, seguindo essa definição, a cota eleitoral de gênero, como uma ação afirmativa, pode ser tomada como política pública (BOLLOGNESI, 2012: 115).

Ora, se não houve um programa governamental com medidas articuladas (seria quiçá uma medida isolada), não se enquadraria nesse momento como uma política pública. Ademais, tendo em vista que a lei propunha 30% de candidatas, já que nas eleições de 2018 já obtivemos mais de 30% mulheres candidatas, poderia a cota ser extinta por ter atingido seu fim?

Compreende-se que é necessária uma interpretação da lei com base não apenas no seu texto em si, mas no seu contexto e objetivo final, o qual não era de obter apenas candidatas mulheres, mas, no fim, eleger mais mulheres.

Ademais, a partir das avaliações das cotas, já abordada acima, outros agentes e fatores foram envolvidos que não apenas o artigo inicial da Lei 9.504/97: determinação legal de Fundo Partidário para incentivo de políticas para mulheres e para campanhas de mulheres, interpretação da Lei nº 13.165/15 pelo STF aumentando esse percentual, resolução do TSE implementando também porcentagem mínima do Fundo Eleitoral para mulheres. Essas sim foram, de fato, medidas articuladas com o fim de impulsionar a máquina do governo a realizar um objetivo de ordem pública: a eleição de mais mulheres no Legislativo.

Essa avaliação pelo viés de política pública desperta, no entanto, uma abordagem diferente ao problema na ineficácia das cotas eleitorais. Uma possibilidade é de que as cotas não tenham tido sucesso desde sua implementação exatamente por não terem sido tratadas como política pública desde o início. Isso é, não houve desde sua implementação, um programa governamental com medidas coordenadas para se obter um fim.

### **3 REPRESENTAÇÃO FEMININA NO LEGISLATIVO: RELAÇÕES COM A LEGISLAÇÃO ELEITORAL**

No capítulo anterior, descrevemos em detalhes a implementação de cotas eleitorais de gênero em alguns países do mundo e, particularmente, no Brasil. No entanto, como discutido na introdução deste trabalho, a participação feminina no Legislativo Federal ainda está muito aquém da parcela de mulheres na população. Vários autores afirmam que o sucesso das cotas está relacionado também à estrutura institucional na qual estão inseridas e sua análise não pode ser realizada de maneira isolada, fora de seu contexto político e social (KROOK, 2009). Cabe então discutir se os motivos que conduzem à ineficácia desta política no país se devem à construção da política de cotas em si ou se fatores externos impedem o seu pleno sucesso.

#### **3.1 Sistema proporcional**

Estudos sugerem que o efeito das leis eleitorais na representação feminina depende do contexto histórico e cultural no qual as eleições se inserem (GOLDER et al. 2017). É evidente que os diversos contextos históricos e culturais são bastante complexos e passíveis de uma análise por si só, no entanto, há determinadas medidas que são geralmente favoráveis em diferentes sociedades, mesmo se considerando as diferentes influências culturais. Uma dessas medidas é o sistema eleitoral, que pode ser definido como “o modo pelo qual os eleitores expressam em votos sua preferência partidária ou pessoal, a qual será trazida em mandatos.” (NOHLEN apud SILVA, 1999). Nos estudos sobre representação feminina na política, é bastante sedimentada a noção de que os sistemas proporcionais são favoráveis às mulheres, seguido dos sistemas mistos e, por último, majoritário (ARAÚJO, 2005).

No Brasil, há duas modalidades distintas de voto: a majoritária e a proporcional. A primeira delas é usada para escolher os chefes do Executivo (ou seja, o presidente da República, os governadores e prefeitos) bem como os senadores. Já a segunda determina o modo como os demais representantes dos Poder Legislativo são eleitos (deputados e vereadores).

Para definir o sistema eleitoral, pode-se usar dois critérios, criados por Dieter Nohlan (apud SILVA, 1999): um técnico, referente à regra decisória usada, e um principiológico, relacionado ao princípio representativo e que diz respeito ao objetivo primordial de cada sistema.

Com relação ao sistema majoritário, usando o critério da regra decisória de Nohlen (apud SILVA, 1999), trata-se de um sistema mais simples, no qual o candidato que obtém o maior número de votos é eleito. Já com relação ao princípio representativo, o princípio do sistema majoritário é “a formação de maiorias parlamentares” (SILVA, 1999). Essa maioria pode ser (i) simples ou relativa, na qual é eleito aquele que obtiver o maior número dos votos apurados; ou (ii) absoluta, no qual é eleito aquele que obtiver o maior número dos votos apurados, excluídos os votos em brancos e os nulos. No Brasil exige-se a maioria absoluta (com exceção de Senado e pequenas cidades), com o objetivo de dar maior representatividade ao indivíduo eleito.

Já com relação ao sistema proporcional, ele é usado no Brasil para determinar os representantes da Câmara dos Deputados Federais, Assembleias Legislativas Estaduais e Câmara dos Vereadores Municipais. Novamente usando o critério de Nohlen (apud SILVA, 1999), no sistema proporcional, a regra decisória “diz que a distribuição dos mandatos é determinada por uma quota ou um quociente ( $q$ ), e não por uma maioria, o que significa que um partido consegue tantos mandatos quantas vezes seu número total de votos contiver  $q$ ” (SILVA, 1999). Trata-se de um sistema mais complexo, instituído para que se garanta, em tese, representatividade das minorias. Dessa forma, ao votar, o eleitor estará escolhendo ser representado por determinado partido e, preferencialmente, pelo candidato por ele escolhido. Contudo, caso o mesmo não seja eleito, o voto será somado aos demais votos da legenda, compondo a votação do partido. O princípio representativo dos sistemas proporcionais é “a distribuição dos mandatos da forma mais proporcional possível ao número de votos de cada partido”. (SILVA, 1999).

Nesse sistema, os parlamentares – com exceção dos senadores – são eleitos por um cálculo que leva em conta os votos recebidos individualmente pelo candidato e os votos recebidos pelo partido pelo qual ele entrou na disputa. Em outras palavras, para conhecer os deputados e vereadores que vão compor o Poder Legislativo, deve-se, antes, saber quais foram os partidos políticos vitoriosos para, depois, dentro de cada agremiação partidária que conseguiu um número mínimo de votos, observar quais são os mais votados. Encontram-se, então, os eleitos. Esse, inclusive, é um dos motivos de se atribuir o mandato ao partido e não ao político.

Para se chegar ao resultado final, aplicam-se os chamados quocientes eleitoral (QE) e partidário (QP). O quociente eleitoral é definido pela soma do número de votos válidos (ou seja, soma dos votos de legenda e dos votos nominais, excluindo-se os brancos e os nulos),

dividida pelo número de cadeiras em disputa. Apenas partidos isolados que atingem o quociente eleitoral têm direito a alguma vaga. A partir daí, analisa-se o quociente partidário, que é o resultado do número de votos válidos obtidos pelo partido dividido pelo quociente eleitoral. O saldo da conta corresponde ao número de cadeiras a serem ocupadas. As vagas são distribuídas, então, aos candidatos mais votados de cada partido, respeitando o número de assentos conquistados. Se após esses cálculos, nem todas as cadeiras são preenchidas, as vagas restantes são distribuídas proporcionalmente entre os partidos mais votados. Como no Brasil o sistema é de lista aberta, as vagas são distribuídas de acordo com ordem de mais votados dentro de cada partido.

Em 2006 foi publicado um estudo de autoria de Pippa Norris, onde a pesquisadora analisa o impacto de sistemas eleitorais na representação de gênero (NORRIS 2006). A Tabela 1<sup>61</sup>, extraída de Norris com dados da Inter Parliamentary Union, faz uma intersecção entre sistemas eleitorais, porcentagem de mulheres no Legislativo e o número de países que adotam esse sistema, mostrando clara vantagem para mulheres no sistema proporcional. Importante frisar que esses dados são obtidos apenas com as informações sobre os sistemas eleitorais, sem levar em consideração outras informações como cultura política, nível de desenvolvimento democrático, sistema partidário, ou outras variáveis.

Os resultados do estudo de Norris demonstram que hoje há cerca de duas vezes mais mulheres eleitas no sistema eleitoral proporcional (19,6%) do que em sistemas majoritários (10,5%). Sistemas mistos ficam entre os dois, com 13,6%. Dentre os sistemas proporcionais, a magnitude do distrito também tem sido um fator importante, havendo mais mulheres eleitas de sistemas de distritos plurinominais do que em sistemas de distrito uninominal (voto distrital).

<sup>61</sup> Tradução livre da autora.

**Tabela 1: Porcentagem de mulheres em Câmaras Baixas em relação ao tipo de sistema eleitoral**

		% de mulheres na Câmara baixa, 2000	Número de países
Majoritário		10,5	72
	Votos alternados	8,5	4
	Votos em blocos	7,4	10
	Sistema de dois turnos	12	20
	“First-past-the-post”	11,4	35
	Voto único não transferível (“SNTV”)	3,1	3
Misto		13,6	36
	Misto independente	12,6	27
	Misto dependente	16,8	9
Proporcional		19,6	67
	Voto único transferível	11,3	2
	Lista partidária <sup>62</sup>	19,9	64
Total		14,3	175

Fonte: NORRIS, 2006

Norris afirma, ainda, em seu estudo, que mulheres se beneficiam do sistema proporcional por diversos motivos, os quais serão tratados com mais detalhes abaixo: táticas de maximização de votos, padrões de virada de mandatos e implementação de ações afirmativas. De qualquer forma, embora a tendência geral seja de que o sistema proporcional é mais benéfico, há outros fatores que influenciam e condicionam a participação de mulheres, e muitas vezes podem se tornar preponderantes sobre os aspectos do sistema eleitoral, como nível de desenvolvimento socioeconômico e valores culturais ou a influência da religião sobre a vida social (ARAÚJO, 2005).

<sup>62</sup> Norris não diferencia, neste momento, lista fechada de lista aberta.

### 3.1.1 Como o sistema proporcional de lista afeta a participação feminina na política, de acordo com a literatura – lista aberta ou fechada?

Uma outra característica dos sistemas eleitorais que pode interferir na quantidade de mulheres eleitas é o formato das listas nos sistemas proporcionais que as utilizam. O sistema proporcional de lista baseia-se no partido político, ou seja, cada partido apresenta uma lista de candidatos (que pode ser aberta ou fechada) e o eleitor escolhe com base nessa lista (ou escolhe a lista por si só, nos casos de lista fechada). Dessa forma, as cadeiras em disputa são distribuídas de acordo com determinada fórmula eleitoral, que varia em cada país, mas que procura garantir que a lista partidária receba um número de cadeiras proporcional à sua votação. Trata-se do sistema vigente em mais da metade dos países democráticos, sendo dominante na Europa e América Latina (NICOLAU, 2012).

Na lista aberta, cada eleitor vota em um (ou mais, dependendo do caso de cada país) candidato de sua preferência para cada vaga disponível. Ao final, são realizados dois procedimentos: a lista dos candidatos mais votados em cada partido e a quantidade total de votos recebidos por cada partido (somando-se todos os votos que todos os seus candidatos receberam). Dessa forma, o total de vagas disponíveis é dividido de acordo com a proporção de votos que cada partido recebeu, definindo-se quantas vagas cada partido irá ocupar dentro daquele total disponível. Depois de definidas quantas cadeiras o partido irá preencher, determina-se quais os candidatos a ocuparem-nas. Na lista aberta, cada partido distribui as vagas de acordo com o posicionamento de mais votados pelos eleitores.

No caso de lista fechada o procedimento é praticamente o mesmo, porém, vota-se em um partido que envia uma lista de candidatos que é fixa. Dessa forma, após a definição de quantas cadeiras cada partido irá preencher, distribuem-se as vagas de acordo com o posicionamento na lista – mas, diferente da lista aberta, o posicionamento do candidato na lista não é decidido por quantidade de votos dos eleitores, mas é definido e fechado internamente pelo partido antes das eleições.

No Brasil, as eleições para cargos públicos do Poder Legislativo são realizadas por meio de eleições proporcionais de lista aberta, onde os candidatos disputam as vagas em conjunto ao seu partido e são eleitos quando estão entre os mais votados de seu partido, de acordo com a quantidade de vagas que este recebe.

### 3.1.2 Aspectos críticos das listas aberta e fechada

Os estudos publicados são divergentes com relação a qual formato de lista é melhor para a participação feminina. Por um lado, argumenta-se serem as listas fechadas mais favoráveis pois permitem a implementação de cotas que aumentem significativamente a participação de mulheres (GOLDER et al. 2017). Isso porque é possível exigir que os partidos intercalem mulheres nas posições superiores das listas, garantindo que elas consigam de fato preencher as cadeiras conquistadas pelo partido.

Porém, países com lista fechada, mas sem norma de obrigatoriedade de posição competitiva para mulheres, possuem taxas menores de eficácia de cotas. Os partidos podem tender a colocar mulheres nos últimos lugares da lista partidária e, assim, elas ficam praticamente sem chance de eleição. Portanto, em um sistema de lista fechada, torna-se imperativa a existência da obrigatoriedade de posição competitiva na lista para as mulheres.

Um outro ponto relevante a ser analisado é o tamanho da circunscrição eleitoral. Isto porque o número de vagas disponíveis é proporcional ao distrito. O aludido fato afeta a distribuição de cotas uma vez que, se em um distrito pequeno o partido ganha poucas vagas, em uma lista fechada, as primeiras posições da lista, ou seja, os candidatos que vão efetivamente tomar posse, são geralmente ocupadas por homens. Sendo assim, quanto maior o distrito, maior a chance de haver mulheres (HTUN 2001).

Em suma, em um sistema de lista fechada, as cotas ainda precisam de três requisitos para se tonarem eficazes: (i) legislações mais claras com relação à orientação do partido político para cumprir os percentuais mínimos; (ii) definição de alternância de gênero na ordem de apresentação das listas, de modo a evitar que as mulheres estejam presentes nas listas apenas nas últimas posições e (iii) legislações mais punitivas para partidos que não cumpram os requisitos anteriores (ARAÚJO, 2016).

Por outro lado, há estudos que afirmam que listas abertas e sistemas distritais plurinominais são melhores, tendo em vista que nessas situações os grupos podem coordenar-se para aumentar a chance de as candidatas femininas serem eleitas (GOLDER et al. 2017).

Além do estudo supramencionado de Pippa Norris, há um estudo ainda mais recente (GOLDER et al., 2017) também sobre o impacto do sistema eleitoral na participação da mulher no Parlamento, no qual os pesquisadores fizeram um experimento conduzido durante as eleições do Parlamento Europeu (“PE”) em 2014 para avaliar os efeitos de diferentes sistemas de eleição proporcional. O objetivo do estudo era tentar isolar ao máximo as demais



variáveis como contexto histórico e cultural para conseguir identificar a importância do sistema eleitoral sozinho. Nesse estudo, os participantes votaram para candidatos reais ao PE em três diferentes sistemas proporcionais: lista aberta, lista fechada e lista mista e cumulativa. Os candidatos das listas dos partidos eram escolhidos aleatoriamente dos membros atualmente eletivos no PE, e cada participante tinha uma cédula diferente (GOLDER et al. 2017).

Uma pergunta norteadora do estudo acima era como os eleitores reagem a uma lista aberta, ou seja, se a abertura da lista afetava a propensão dos eleitores de votarem em candidatas mulheres. O resultado foi que a lista aberta é favorável para eleição de mulheres, e o estudo afirma que os dados provam claramente que sistemas eleitorais abertos são associados com mais votos para mulheres. Os autores afirmam também que, ao menos na seleção dos participantes, os partidos não eram prejudicados quando possuíam mais mulheres em suas listas. Concluiu-se que a propensão para votar em mulheres aumenta quando os eleitores têm mais liberdade para expressar suas preferências sobre os candidatos, o que é verdade tanto para eleitores mulheres quanto homens, e independe de ideologia. Ainda nesse mesmo estudo, foi colocada uma outra questão norteadora, analisando se o fato de existirem mais mulheres em uma lista seria uma desvantagem para o desempenho eleitoral do partido. A conclusão do estudo foi negativa, ou seja, a presença de mulheres na lista partidária não interfere negativamente para o partido (GOLDER et al. 2017).

De qualquer forma, entende-se que, nos países onde o sistema eleitoral é de representação proporcional com listas fechadas e que haja regra referente à posição de mulheres nas listas, é onde há maior possibilidade de sucesso eleitoral das mulheres (SACCHET; SPECK, 2012).

O Brasil possui um sistema de lista aberta e essa variável foi e é considerada desfavorável por alguns fatores. Nesse sentido, Clara Araújo (2016) destaca algumas debilidades no sistema:

Entre as principais destacam-se: a) o frágil conteúdo da legislação e, em especial, na clareza de uma norma relativa ao percentual mínimo e no que se refere às punições por eventual descumprimento: entre 1997 e 2009 a lei foi aprimorada algumas vezes, a fim de torná-la efetivamente obrigatória; b) o papel quase ausente do TSE para estimular o cumprimento da lei ou fiscalizá-la, algo que só passa a ocorrer a partir de 2010 e, mais efetivamente, a partir de 2012;7 c) e a mobilização dos movimentos de mulheres nos partidos mas, sobretudo, entre os chamados movimentos sociais, marcadas por fraco envolvimento para colocar na agenda pública o papel do parlamento nas formulações de políticas públicas de interesse das mulheres e o *gap* de gênero (ARAÚJO, 2016).

Entende-se que embora a lista aberta garanta a cota mínima de mulheres candidatas, “não assegura relações de causa e efeito entre maior número de candidatas e maior número de eleitas” (ARAÚJO, 2016).

### 3.2 Taxa de rotatividade

Um outro ponto que interfere na eleição de mulheres é a taxa de rotatividade dos eleitos. No momento de selecionar candidatos e candidatas, os partidos selecionam aqueles que oferecem menos riscos e que possuam mais chances de serem eleitos (eles visam a obtenção do maior número de votos possível). Na escolha desses candidatos, o fato de um candidato já ter sido eleito antes possui um peso considerável para o partido.

Nesse momento, há a tendência de desenvolver uma lógica que é, “ao mesmo tempo, pragmática e inercial” (ARAÚJO, 2005), selecionando candidatos que já obtiveram eleições expressivas em outros pleitos. Isso por considerar que eles oferecem menos risco pois já possuem em tese base eleitoral, nome conhecido e estrutura criada pelo próprio mandato. Dessa forma, as vagas tendem a ser direcionadas a candidatos que estão buscando reeleição ou que disputam pela primeira vez, mas que possuem um perfil tradicional do representante partidário (ARAÚJO, 2005).

Considerando-se que a maioria dos ocupantes dos cargos eletivos é composta por homens, fica evidente que baixas taxas de rotatividade se transformam também em uma grande barreira para minorias (incluindo mulheres) que tentam se eleger pela primeira vez (NORRIS 2006).

Dessa forma, as mulheres acabam entrando na corrida eleitoral em desvantagem com relação aos candidatos à reeleição que ocupam ou já ocuparam um cargo público. As mulheres acabam não apenas tendo que se firmar como candidatas dentro do próprio partido, o que já é uma primeira luta, mas depois concorrer com desvantagem contra esses candidatos, seja para vencerem em distritos uninominais, ou ranqueadas no topo da lista nos casos de sistemas proporcionais. A tendência é de manutenção do *status quo* (NORRIS 2006).

Essa lógica se reproduz de modo mais intenso nos sistemas majoritários, que é um outro fator pelo qual o sistema proporcional é mais benéfico à eleição de mulheres. Na eleição proporcional há mais espaço para que os partidos incluam diferentes perfis sociais, “pois isso também se traduz em soma de votos para a legenda e permite incluir novos perfis que emergem como relevantes” (ARAÚJO, 2005).

No Brasil é permitida a reeleição sem limites no caso dos parlamentares (e uma única vez no caso dos cargos do Executivo, ou seja, de sistema majoritário). Desse modo, o país enquadra-se no caso mencionado acima onde a reeleição dos parlamentares desfavorece o aumento de mulheres eleitas.

### 3.3 Magnitude das circunscrições

Entende-se por “magnitude da circunscrição” ou “magnitude do distrito” o número de deputados eleitos em cada circunscrição e não o tamanho físico de cada uma (SILVA, 1999). Luis Virgílio Afonso da Silva (1999) afirma que “quanto maior a circunscrição, maior a proporcionalidade, isto é, menor a distorção nos resultados”.

A magnitude do distrito é importante porque afeta a estratégia de recrutamento de candidatas: quanto maior o distrito, maior a lista, e mais fácil se torna para inserir candidatos das minorias, considerando-se a existência de espaço para todos. Quanto menor for o distrito, menor a lista, e menor a chance de inclusão de candidatos de minorias - priorizam-se os candidatos “tradicionais”.

Nesses casos em que o partido tem que indicar uma lista de candidatos para um distrito plurinominal, ao excluir algum setor da sociedade como mulheres, negros, etc., o partido corre o risco de ser taxado de preconceituoso, o que teria um resultado negativo nas urnas (NORRIS 2006).

Em contraste, no sistema de voto distrital, candidatos são selecionados para concorrerem em um distrito único, onde o processo de seleção está nas mãos de uma circunscrição eleitoral, então o incentivo para inclusão de candidatos diferentes é mínimo - os partidos querem um candidato que ganhe nas urnas daquele distrito, independente de representar todos os segmentos da sociedade ou não. Ou seja, valorizam-se os candidatos semelhantes aos que já foram eleitos, aqueles com maior probabilidade histórica de êxito eleitoral. Dessa forma, em um Parlamento maioritariamente masculino, são grandes as chances de selecionarem um outro homem (NORRIS 2006).

#### 3.1.1 A magnitude do distrito no caso brasileiro

No Brasil, no entanto, a realidade é diversa da teoria apresentada. Um estudo apresentado por ARAÚJO e ALVES em 2007 analisou as eleições dos anos de 1994, 1998, 2002

e 2006, e ficou provado que, até então, as mulheres brasileiras tinham mais sucesso em distritos menores e de baixa proporcionalidade, seguido por distritos grandes e depois médios (ARAÚJO, ALVES 2007).

Para fins de atualização do estudo supramencionado, foi feita uma pesquisa na base de dados do TSE sobre as eleições de 2010 a 2018 (as eleições ocorridas após o estudo e, portanto, que não haviam sido contabilizadas) conforme Tabela 2<sup>63</sup>, abaixo:

Percebe-se, pelos dados coletados, que o padrão encontrado por Alves e Araújo se manteve nas eleições de 2010 e 2014, tendo os Estados de maior magnitude eleitoral uma porcentagem menor de mulheres eleitas, como São Paulo que elegeu 6 mulheres dentre 70 vagas nas duas últimas eleições. Para fins de comparação, em São Paulo, foram 1.318 candidatos e candidatas em 2014, das quais 367 eram mulheres e apenas 6 foram eleitas. Já no Acre, por exemplo, foram 62 candidatos e candidatas, das quais 21 eram mulheres e 1 foi eleita.

Araújo (ARAÚJO, 2009) argumenta que os Estados com distritos maiores no Brasil tendem a ter (mas não necessariamente) IDHs (Índice de Desenvolvimento Humano) maiores também. No entanto, no caso brasileiro “não foi encontrada relação entre maior IDH e mais chance de eleição de mulheres”. Isso é interessante ainda porque existe um entendimento nos estudos de gênero de que há uma relação entre culturas mais igualitárias e indicadores associados a desenvolvimento socioeconômico (escolaridade, associativismo, entre outros). Essa teoria, no entanto, não se aplica atualmente ao Brasil, onde não se pode fazer uma associação entre IDH e chance de eleição de mulheres. Assim, é mais difícil explicar porque existe um “preconceito” para a eleição de mulheres em Estados onde as variáveis são, em tese, favoráveis. Um ponto que se insere aqui é a análise da magnitude do partido, a ser analisada no Capítulo 5.

<sup>63</sup> Tabela elaborada com base em dados obtidos em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2010/candidaturas-votacao-e-resultados/estatisticas> e <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-antiores/estatisticas-candidaturas-2014/estatisticas-eleitorais-2014-resultados> ; Acesso em 22 de jun. 2018.

**Tabela 2: Porcentagem de mulheres eleitas para o cargo de deputada federal por Estado (2010-2018)**

ESTADO	NÚMERO TOTAL DE DEPUTADOS	PORCENTAGEM DE MULHERES ELEITAS		
		2010 (%)	2014 (%)	2018 (%)
AC	8	25	12,5	50
AL	9	22,2	0	11,1
AM	8	12,5	12,5	0
AP	8	37,5	37,5	37,5
BA	39	2,6	7,7	7,7
CE	22	4,5	9,1	4,5
DF	8	25	12,5	62,5
ES	10	40	0	30
GO	17	11,8	11,8	11,8
MA	18	5,6	5,6	0
MG	53	1,9	9,4	7,5
MS	8	0	12,5	25
MT	8	0	0	12,5
PA	17	5,9	17,6	5,9
PB	12	8,3	0	8,3
PE	25	8	4	4
PI	10	10	20	40
PR	30	6,7	6,7	16,6
RJ	46	8,7	13,0	21,7
RN	8	25	12,5	12,5
RO	8	12,5	25	37,5
RR	8	12,5	25	25
RS	31	6,5	3,2	9,6
SC	16	6,3	12,5	25
SE	8	0	0	0

<b>SP</b>	70	8,6	8,6	15,7
<b>TO</b>	8	11,4	37,5	25

Fonte: Estatísticas Eleitorais – Tribunal Superior Eleitoral. Elaboração própria.

Ainda, Araújo traz dados comprovando que a magnitude do partido político em cada distrito seria mais importante do que seu grau de proporcionalidade para eleições de mulheres bem como traz a hipótese de fragmentação partidária para justificar a desvantagem de mulheres em distritos maiores, o que será tratado em mais detalhe no Capítulo 5.

### 3.1.2 Maximização de votos e magnitude do distrito

Em países que utilizam o sistema proporcional, cada partido apresenta ao eleitorado sua lista de candidatas para cada distrito plurinominal. Dessa forma, os partidos possuem um incentivo eleitoral para aumentar seu apelo ao incluir candidatas que representem todos os segmentos da sociedade, pois assim têm mais chance de atrair mais eleitores e, consequentemente, mais votos. Ou seja, uma lista com candidatas diferentes é mais favorável ao partido (NORRIS 2006; ARAÚJO, 2005). Além disso, a não-inclusão de pessoas de grupos relevantes socialmente e com apelo eleitoral, como mulheres, pode ser vista como discriminatória (ARAÚJO, 2005).

Já no sistema majoritário, cada partido seleciona um único candidato por distrito e os selecionadores tendem a escolher candidatas que “maximizem as chances e minimizem os riscos eleitorais” (ARAÚJO, 2005), não importando nesse momento, necessariamente, a representatividade de parcelas da população. Dessa forma, tende-se a escolher os candidatas que já possuíram relevantes votações antes ou que possuem perfis semelhantes aos já eleitos anteriormente (como já discutido no item acima sobre taxa de rotatividade) ou seja, há mais chances de se selecionar um candidato homem. Essa é uma das razões pelas quais o sistema proporcional é mais favorável à eleição de mulheres do que o majoritário (ARAÚJO, 2005).

No Brasil, temos um sistema plurinominal, no qual os partidos devem apresentar uma lista de candidatas ao eleitorado. Entende-se que aqui encaixa-se o dito por Norris, no qual os partidos têm um incentivo maior para apresentar candidatas diversos, já que quanto mais votos o partido tiver, mais cadeiras ele irá ocupar (NORRIS 2006). Dessa forma, entende-se que há um incentivo no Brasil para que haja candidatas que representem todas as camadas sociais.

Como exemplo claro desse fenômeno, basta observar a lista de candidatos das últimas eleições. Em São Paulo, Estado com maior número de cadeiras, portanto, maior lista de candidatos (segundo Norris, então, com maior chance inserção de minorias), há diversos candidatos que identificam-se de acordo com suas “categorias”, exemplo de que os partidos pretendem cobrir todas as áreas de forma a angariar mais votos. Podemos citar aqui alguns exemplos de deputados federais de 2014<sup>64</sup>: Bombeiro Sampaio (PEN), Bispa Simone (PRB), Cantor Carlos Silva (PSDC), Cido da Comunidade (PHS), Cobradora Show (PSOL), Delegada Graciela (PP), Doutora Denise (PT), Doutor Ricardo Yoshio (PRB), Fabiano da Farmácia (PHS), Geremias Nunes Motoboy (PSDC), Irmão Braz (PRB), Kadu Garçom (PR), Marcio Enfermeiro (PSL), Marquinhos do Sintesp (PSDB), Missionário Osvaldo (PTC), Pastora Rose (PHS), Prof. Cris (PRTB), Ricardo Carteiro (PSB), Robinho Jornal Caminho-neiro (PSC), Rubão dos Aposentados (SD), entre outros.

Os exemplos acima demonstram uma clara intenção dos partidos de incluir todas as classes em suas listas. Isso porque os nomes dos candidatos são estrategicamente selecionados para mostrarem a classe que o candidato quer representar, de forma a conseguir o maior número possível de eleitores que possam se identificar com aqueles candidatos, levando mais votos para o partido de forma geral.

Aplicando-se essa teoria ao Brasil, a interpretação é de que Estados com maior magnitude de distrito (como São Paulo, com 1.318 candidatos e candidatas) investiriam em candidatas que exaltassem o fato de serem mulheres, apelando ao voto feminino. No entanto, isso não foi a realidade, tanto que apenas 6 mulheres foram eleitas no Estado.

<sup>64</sup> Fonte: Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitoras do Tribunal Superior Eleitoral, disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/> Acesso em 29 de nov. de 2017

## 4 REPRESENTAÇÃO FEMININA NO LEGISLATIVO: A FUNÇÃO DO PARTIDO POLÍTICO

O partido político tem funções essenciais para a concretização da democracia e entender seu papel tanto no sistema eleitoral, quanto na governança eleitoral, é necessária para a compreensão exata das falhas das cotas de gênero no Brasil hoje. Norris e Lovenduski (1995) afirmaram que o ponto de partida para qualquer análise de cota é a de que os partidos políticos são guardiões quando se trata de nomeações e eleições de cargos políticos. Ademais, a Plataforma de Ação da Conferência de Beijing 1995 traz, no item 191, medidas a serem tomadas pelos partidos políticos para que participem do processo a fim de garantir às mulheres igualdade de acesso às estruturas de poder, conforme já discutido no Capítulo 2.

### 4.1 Partido político: definições e funções

A democracia surgiu como um sistema para representar o povo – ou, como diria uma das mais famosas declarações, de Abraham Lincoln, em Gettysburg <sup>65</sup>: “um governo do povo, pelo povo e para o povo”<sup>66</sup>.

Sua definição exata, no entanto, não é tão sintética e nem sempre é consenso entre os cientistas políticos. Não obstante, Dahl (1971) propôs oito critérios em seu livro “Poliarquia”, que possuem ampla aceitação, expostos de maneira didática por Lipjhart (2019: 73):

(1) o direito ao voto; (2) o direito a ser eleito; (3) o direito dos líderes políticos de competir por apoio e por votos; (4) eleições livres e justas; (5) liberdade de associação; (6) liberdade de expressão; (7) fontes alternativas de informação; e (8) instituições para fazer com que as políticas públicas dependam de votos e outras expressões de preferência. (LIPJHART, 2019: 73).

<sup>65</sup> Ainda que Lincoln não tenha mencionado diretamente o termo “democracia”, a definição se tornou consagrada pelo uso.

<sup>66</sup> “It is rather for us to be here dedicated to the great task remaining before us—that from these honored dead we take increased devotion to that cause for which they here gave the last full measure of devotion—that we here highly resolve that these dead shall not have died in vain—that this nation, under God, shall have a new birth of freedom, and that government of the people, by the people, for the people, shall not perish from the Earth” Fonte: [https://rnc.library.cornell.edu/gettysburg/good\\_cause/transcript.htm](https://rnc.library.cornell.edu/gettysburg/good_cause/transcript.htm) Acesso em 21 de set. de 2019



Essas definições se enquadram bem na frase de Lincoln, sendo o “pelo povo” representado pelo sufrágio universal, eleições livres e justas, e direito de ser votado, enquanto o “para o povo” implica a responsabilidade do governo com o eleitor (LIPJHART, 2019: 74).

Essa definição não deve ser confundida, todavia, com um governo pela maioria do povo, a qual Lipjhart (2019:55) afirma ser desafiada pelo que ele denomina de modelo consensual de democracia. Lipjhart utiliza a concepção de sir Arthur Lewis de que “excluir o grupo perdedor de participar das decisões viola claramente o primeiro significado de democracia”. Dessa forma, Lipjhart menciona Lewis, segundo o qual todos afetados por uma decisão do governo deveriam poder participar de alguma forma dessa decisão - diretamente ou por representantes - para defender o conceito de modelo consensual de democracia (o qual o autor afirma fazer uma diferença grande e favorável em todos os indicadores de qualidade democrática, embora esse ponto seja complexo e não abordado no presente trabalho) (LIPJHART, 2019: 55).

Partindo das premissas mencionadas, trago uma conhecida frase de Schattschneider, frequente na doutrina<sup>67</sup> que trata de partidos políticos: “Os partidos políticos criaram a democracia e a democracia moderna é impensável salvo considerando-se os partidos”. Aldrich afirma que, ainda que Schattschneider tenha superestimado a sua importância, a democracia é inviável sem partidos políticos (ALDRICH, 1995: 3).

Para que seja verdadeiramente democrática, é necessário que qualquer liderança de uma nação seja voltada para o interesse público e os líderes eleitos respondam para esse público (“*accountability*”). Cada agente eleito pode ser responsabilizado pelos atos que comete perante o distrito eleitoral que o elegeu. Mas política de governo é determinada pelas ações coletivas de vários agentes eleitos. Nenhum agente público pode ser responsabilizado sozinho pelo Executivo ou pelo Congresso Nacional. O partido político, como uma organização coletiva, organizando a competição para toda a extensão dos cargos, fornece os únicos meios para responsabilizar agentes eleitos pelo que eles fazem coletivamente (ALDRICH, 1995: 3).

A definição de partido político, bem como seu surgimento exato, é motivo de divergências entre os pesquisadores. Alguns autores<sup>68</sup> entendem que os partidos surgiram na Inglaterra a partir de 1.680, com a definição de oposição política, ou seja, a noção de que os adversários não são “traidores” ou “inimigos”. No entanto, há outros, como Duverger, que

<sup>67</sup> Por exemplo, MERLO, 2017 e , 1995: 3

<sup>68</sup> Dallari menciona Ostrogorski, Erskine May, Afonso Arinos e William Bennet Munro (2016:162)

consideram que os partidos políticos no sentido moderno só surgiram a partir de 1.850, (DALLARI, 2016:162).

De qualquer forma, houve um período de amadurecimento de organizações, como clubes políticos na França e os *caucus* na Inglaterra e Estados Unidos, até que se formassem e fossem definidos os partidos políticos (DALLARI, 2016).

É notório na doutrina que não existe consenso de definição de partido político. Há definições consideradas mais estreitas de partidos, como de Anthony Downs, em *Uma teoria econômica da democracia*, segundo a qual: “um partido político é um conjunto de indivíduos que procuram controlar o aparato de governo por intermédio da conquista de cargos eleitorais.”<sup>69</sup> (DOWNS *apud* NICOLAU, 1996: 9). Essa definição costuma ser mais controversa pois acaba sendo aplicável, inevitavelmente, apenas a países democráticos - não servindo, portanto, para partidos que se organizam em sociedades ditatoriais ou autocráticas nas quais as eleições não são o objetivo principal do partido (ROEDER, BRAGA, 2017:27). Ou seja, para definições muito estritas, “partidos são organizações que participam das eleições em países democráticos” (NICOLAU, 1996: 9).

Já definições mais amplas visam a inclusão de todas as dimensões do fenômeno partidário, como organizações que atuam na esfera eleitoral (ainda que não sejam partidos), partidos únicos de regimes fechados, partidos militantes que atuam à margem do sistema político com ação extraparlamentar, como religiosos e étnicos (NICOLAU, 1996: 9).

Por outro lado, definições mais amplas correm o risco de definir qualquer organização que visa a ampliação de poder como um partido político, ainda que não sejam, como sindicatos ou entidades de classe (ROEDER, BRAGA, 2017:27).

Outra definição possível entende que o partido político, para que assim seja considerado, precisa ser uma organização duradoura e estável, diferenciando-se de associações temporárias com objetivos específicos como ligas e grupos de pressão, bem como precisa se articular em diferentes níveis hierárquicos de forma dispersa pelo território. É necessária ainda uma aspiração deliberada dos dirigentes de exercer e conservar o poder político ocupando cargos governamentais em instituições centrais do sistema político. Por fim, é crucial que tenha a busca por apoio popular ou base social para que se atinjam os objetivos (ROEDER, BRAGA, 2017:29).

<sup>69</sup> Mencionado por NICOLAU (1996: 9) e por ROEDER e BRAGA (2017:27). Downs, Anthony. *An economic theory of democracy*. New York, Harper & Row, 1957.

Rachel Meneguello (1997:27) delimita três acepções para se considerar partidos políticos: função representativa, governativa e interativa. A primeira diz respeito às suas funções de articulação de interesses, segundo as quais, apesar de mudanças da representação política, é por meio da competição eleitoral que os partidos se tornam instituições que “melhor integram clientelas, mobilizam eleitorados, conferem amplitude aos interesses populares na política e estruturam as vontades e demandas no sistema competitivo.” (MENEGUELLO, 1997:27).

A segunda acepção, segundo Meneguello, é a governativa, que é quando os partidos se “sobressaem como os principais agentes dos processos governamentais”, tornando-se, de fato, parte do governo, ocupando cargos, produzindo políticas públicas (MENEGUELLO, 1997:27).

Já a terceira acepção, segundo o mesmo autor, diz respeito à natureza interativa dessas funções entre si, o que significa que as funções e instâncias constitutivas dos partidos, ou seja, a relação no Parlamento com outros partidos e entidades, a relação com os eleitores e o papel do partido no governo, “sofrem processos diversos de desenvolvimento e adquirem graus diversos de importância no sistema político”.

Os partidos políticos possuem diversas funções, como: recrutamento de candidatos, canal de comunicação entre governantes e governados, *locus* de participação política e mecanismo de frenagem e amortização das tensões sociais no momento eleitoral. Ao longo do tempo, essas funções foram incorporando outras de forma a garantir a democracia, quais sejam: “assegurar a disputa na política e eleições disputadas; o adequado e possível enquadramento dos eleitores; o enquadramento dos eleitos; a estruturação das opções político eleitorais; o enquadramento: governo e oposição; a socialização política.” (CAGGIANO, 2011)

Gunther e Diamond (2001: 7) identificam sete funções exercidas pelos partidos que, embora não sejam exaustivas, são um denominador comum para os partidos. Eles mencionam que a função central do partido é o “recrutamento de elite”<sup>70</sup>, o que, em troca, envolve duas fases distintas do processo eleitoral: (i) nomeação de candidatos e candidatas (“*candidate nomination*”), na qual os postulantes a candidatos a representar o partido nas próximas eleições são escolhidos e (ii) “mobilização eleitoral” (“*electoral mobilization*”), na qual os partidos motivam o eleitorado a apoiar seus candidatos e, em alguns casos, a ter participação ativa no processo eleitoral (DIAMOND e GUNTHER, 2001:7).

<sup>70</sup> Tradução livre do inglês “elite recruitment”.

Os autores supramencionados afirmam também que os resultados a curto prazo de uma eleição dependem de diversos fatores mas que, a longo prazo, a depender da estratégia do partido, interações reiteradas de campanha eleitoral podem fidelizar o engajamento do eleitorado – essa é a terceira função denominada “estruturação do assunto” (“*issue structuring*”) (DIAMOND, GUNTHER, 2001:8).

Uma quarta função (fulcral para o presente trabalho) é a de representar diversos grupos sociais, seja simbolicamente ou avançando pautas específicas – essa é a função denominada “representação da sociedade” (“*societal representation*”). Essa função pode ser desempenhada ao longo do processo eleitoral, enquanto os partidos buscam apoio dos diferentes grupos sociais. Mas essa função também é desempenhada na arena legislativa, após as eleições e a tomada dos cargos, quando leis são elaboradas e discutidas. Os autores afirmam que essa função costuma envolver cálculos de ganho ou perda em nome de diversos grupos sociais, embora os partidos nem sempre sejam transparentes com o reconhecimento desse fato ou, de acordo com essas análises premeditadas de interesse próprio, às vezes minimizam o impacto de determinadas leis em certos grupos sociais (DIAMOND, GUNTHER, 2001:8).

Os autores também mencionam a função de “agregação de interesses” (“*interest aggregation*”), que seria uma agremiação de interesses na qual os partidos mesclam interesses de grupos sociais distintos em apelos mais amplos e universais. Em sistemas parlamentares multipartidários, como é o caso brasileiro, essa agremiação ocorre após as eleições, quando uma coalizão governamental é formada. O sucesso desse processo de mescla de interesses tem implicações importantes para a coerência das políticas públicas e estabilidade das políticas a longo prazo. Relacionado a isso está a sexta função do partido político que seria a função de formar e sustentar um governo (“*forming and sustaining governments*”) (DIAMOND, GUNTHER, 2001:8).

A sétima, e última, função do partido político trazida pelos autores é a do papel de integração social (“*social integration*”) que os partidos exercem, na medida em que eles permitem que cidadãos participem efetivamente do processo eleitoral (DIAMOND, GUNTHER, 2001:8).

#### 4.1.1 Governança eleitoral

Uma vez compreendido o que são os partidos políticos e quais suas principais funções, é fundamental que a análise da função do partido político na efetivação das cotas seja

prescindida de uma análise da sua função dentro da governança eleitoral brasileira como um todo.

Governança eleitoral é definida como uma variedade de atividades que cria e mantém a estrutura institucional no qual se realizam o voto e a competição eleitoral. Ela opera, portanto, em três diferentes níveis: formulação das regras para a disputa eleitoral (“*rule making*”), aplicação das regras ao processo eleitoral (“*rule application*”) e adjudicação dos conflitos nas eleições (“*rule adjudication*”) (MOZAFFAR e SCHEDLER, 2002).

*Rule making* é a elaboração das regras eleitorais a serem seguidas (*i.e.* determinação de distritos eleitorais, datas das eleições, campanhas eleitorais etc.), ou seja, garantir a segurança e estabilidade de como o processo eleitoral deverá se desenrolar. Já *rule application* é a implementação das regras elaboradas (*i.e.* registro de candidato e de eleitores, distribuição das urnas etc.) e *rule adjudication* é a resolução de conflitos litigiosos (contencioso eleitoral). (MOZAFFAR e SCHEDLER, 2002)

Há países que operam também com um organismo duplamente eleitoral, ou seja, com um órgão responsável por administrar e executar o processo eleitoral (*rule application*) e outro para decidir sobre o contencioso eleitoral (*rule adjudication*). Alguns países que operam com esse sistema são Peru, Jamaica, Romênia e Moçambique. Vale ressaltar também que, na América Latina, a maioria dos países adota o modelo de organismos eleitorais com membros com perfil especializado.

#### 4.1.2 Organismo eleitoral no Brasil

A governança eleitoral no Brasil surgiu visando a relativa independência do processo eleitoral, restringindo a participação de interesses políticos na administração e execução do processo (MARCHETTI, 2008:880). A Justiça Eleitoral brasileira foi criada em 1932 com a promulgação do primeiro Código Eleitoral, e em seguida instituída constitucionalmente em 1934. Tanto a Justiça Eleitoral quanto o Código Eleitoral foram criados em resposta às notórias fraudes eleitorais da República Velha no Brasil e seu objetivo consistia em criar uma instituição de eleições livres e confiáveis, e foi concebido um órgão neutro e equidistante de interesses políticos (RAMOS, 2014).

Consolidado no Capítulo III da Constituição Federal, o TSE é composto por no mínimo sete membros, três dos quais são Ministros do STF, dois juízes do STJ e dois advogados. Trata-se de um órgão responsável pela definição das regras eleitorais básicas (“*rule making*”), a organização do jogo eleitoral (“*rule application*”) e a certificação do resultado

das eleições e resolução de disputas (“*rule adjudication*”). Portanto, é um órgão que concentra em uma única instituição todas as dimensões da governança eleitoral (RAMOS, 2014).

Dessa forma, a governança eleitoral no Brasil é composta por um sistema único que concentra todas as atividades em um único organismo eleitoral (que seria o TSE e a Justiça Eleitoral), bem como faz uma intersecção na seleção de seus integrantes com o Supremo Tribunal Federal e exclui o Legislativo e os partidos políticos desse processo (MARCHETTI, 2008).

A forma como a nossa Justiça Eleitoral é composta e organizada, portanto, tem como foco o STF (portanto o Judiciário), já que o TSE possui a maioria de seus membros sendo ministros do STF, bem como este possui garantia da presidência e prerrogativa de indicar outros dois membros (MARCHETTI, 2008: 881). Marchetti denomina de “regra da intersecção” quando “um membro só poderá ser selecionado para o Organismo Eleitoral se já for membro de outra instituição específica”. O Brasil é o único país que possui as atividades da governança eleitoral concentradas em um único organismo eleitoral e adota a “regra da intersecção” (MARCHETTI, 2008). É importante mencionar que esse modelo usado no Brasil é diferente do modelo tradicional usado nas constituições dos séculos XVIII e XIX, o qual responsabilizava o Executivo pela organização das eleições, enquanto o Legislativo certificava os resultados do pleito eleitoral (LEHOUCQ, 2002 *apud* RAMOS, 2015, p.122). Esse modelo permitia uma maior participação dos interesses políticos no processo eleitoral, e o próprio fato de o Brasil não adotar esse modelo, mas sim adotar um modelo que exclui os partidos e interesses políticos da governança eleitoral, mostra uma desconfiança histórica no país contra os atores políticos. (MARCHETTI, 2008: 881).

Marchetti argumenta que “o TSE é um órgão do STF para matérias eleitorais – não de direito, mas de fato”. Isso se dá pois a influência e participação no TSE dos ministros do STF é superior à dos demais membros, tanto pelo tempo de mandato dos ministros do STF quanto pelo fato de que a presidência e vice-presidência do órgão ser composta exclusivamente por membros do STF, fazendo com que a pauta e orientação para o funcionamento administrativo do TSE seja determinada pelos ministros do STF ocupando o cargo naquele momento. Essa característica elevaria a governança eleitoral a um patamar constitucional.

Para comprovar essa tese, Marchetti traz como exemplo o fato de que o TSE já alterou diversas vezes regras do jogo eleitoral, porém, não há registro de nenhuma decisão do TSE que tenha sido reformada depois de levada ao STF. Geralmente o STF não aceita o

recurso por entender que a última instância de matérias eleitorais não caberia a ele, mas sim ao TSE.

É muito comum que por meio de consultas o TSE edite resoluções que produzem instruções para o processo eleitoral. Um exemplo recente desse fenômeno pode ser visto com a decisão do TSE, já tratada no capítulo anterior, de 22 de maio de 2018<sup>71</sup>, que 30% do Fundo Eleitoral deveria ser destinado às candidaturas femininas, o que surgiu com uma consulta. Ainda segundo Marchetti, o resultado disso seria que o TSE altera questões essenciais do jogo competitivo sem antes mesmo ter um caso concreto. Entende-se, em suma, que o nosso modelo de governança eleitoral possibilita que o TSE “decida sobre as regras do jogo eleitoral interpretando o texto constitucional”. (MARCHETTI, 2008: 889).

Conclui-se então que o ambiente institucional de governança eleitoral pode gerar uma judicialização da competição político-partidária. Além disso, segundo Marchetti, a combinação de: (i) atividades de governança concentradas em um organismo eleitoral, (ii) a exclusão do Legislativo da indicação dos membros que fazem parte da Justiça Eleitoral, (iii) a “regra da intersecção” e (iv) a força do STF sobre o TSE, o coloca como um organismo da Corte Constitucional em matéria eleitoral. Isso permite que as regras do jogo eleitoral competitivo possam ser modificadas por meio de interpretações judiciais, por meio até mesmo de instrumentos jurídicos mais simples como a “consulta”. O resultado é que a competição político-partidária pode ser alterada por interpretações judiciais respaldadas por uma interpretação da Constituição. (MARCHETTI, 2008: 890).

Podemos tomar como exemplo dessa judicialização a cota de gênero, estabelecida no artigo 10, §3º da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), a qual estabelece que cada sexo deveria ter o mínimo de 30% e máximo de 70% das vagas de cada partido. No entanto, apesar das cotas terem sido implementadas há 20 anos, os resultados ainda são bastante insatisfatórios. Dessa forma, uma análise feita em tese de doutorado de Luciana Oliveira Ramos, a qual analisou as decisões do TSE referentes à aplicação dessas cotas, chegou a autora à conclusão de que o TSE “tem alterado o *status quo* político, ao especificar, por meio de decisões (*rule adjudication*) e resoluções (*rule making*), a base de cálculo e os critérios de arredondamento para definição dos percentuais de candidatos e candidatas. Com isso, o TSE tem auxiliado na definição dos contornos na da política pública, na medida em que especifica como devem ser calculados os percentuais de gênero para dar cumprimento ao artigo 10, § 3º da Lei 9.504/97 (Lei das Eleições)” (RAMOS, 2015: 162).

<sup>71</sup> Consulta n. 0600252-18.2018.6.00.0000.

## 4.2 Sistema partidário

Enquanto na análise do sistema eleitoral (feita no Capítulo 3) há consenso sobre a vantagem do sistema proporcional para a eleição de mulheres (quando comparado com sistemas misto e majoritário), no estudo do sistema partidário não há.

Apesar de não haver propriamente um entendimento unânime, pode-se dizer que sistemas pluripartidários da representação proporcional, ou seja, sistemas que não possuem apenas dois grandes partidos, tendem a ter mais mulheres eleitas. Isso ocorre pois, havendo mais partidos competindo, essa disputa estimula o denominado “mercado eleitoral”, bem como a criação de novos partidos, que tendem a absorver novos atores sociais (ARAÚJO, 2005). Dessa forma, a existência de mais partidos novos e mais opções, gera mais chances de serem inseridas figuras eleitorais que não são tradicionais, como as mulheres.

Já os sistemas com poucos grandes partidos apresentam mais dificuldade em inovar e, tendo em vista que sua base de apoio já se encontra padronizada e consolidada, “sua tendência é reproduzir os padrões de recrutamento já estabelecidos” (ARAÚJO, 2005). Dessa maneira, entende-se que a competição partidária diversificada, aliada ao surgimento de novos partidos, tenderia a “proporcionar mais oportunidades de ingresso para as mulheres na esfera política” (ARAÚJO, 2005).

No entanto, uma pesquisa de 2014 de Beauregard (2014 *apud* RAMOS, 2015) fez um contraponto e concluiu que “quanto maior o número de partidos políticos, aumentam as diferenças de gênero na participação política, situação em que as mulheres ficam cada vez mais atrás dos homens no nível de participação” (RAMOS, 2015).

Há divergências, portanto, sobre o impacto da fragmentação partidária na eleição de mulheres. Constata-se que quando há proliferação e constante dissolução de partidos, a fragmentação deixa de ser benéfica. Com base em um estudo conduzido em diversos países europeus pela Inter Parliamentary Union em 1997, Araújo concluiu que (i) partidos de esquerda elegem mais mulheres que os de centro e de direita e (ii) partidos de médio porte tendem a eleger mais mulheres e elas teriam menos chances nos extremos, ou seja, nos muito pequenos ou grandes. Afirma-se que novos partidos seriam benéficos apenas se fossem progressistas já que os tradicionalistas, especialmente religiosos, não incorporam muitas mulheres.



A magnitude dos partidos e o grau de fragmentação partidária gerado pelas diferenças entre os diversos sistemas eleitorais são fatores que podem propiciar maior ou menor chance de eleição para as mulheres. Quanto menos pluripartidário é o sistema, mais ele caracteriza-se por partidos muito grandes e mais consolidados, os quais não se encontrariam suficientemente abertos ao ingresso de novos atores. Ademais, o custo eleitoral da competição entre candidatos em seu interior tende a ser muito elevado. Por outro lado, partidos muito pequenos e regionalizados, que disputam para eleger um ou dois candidatos, tendem a dar prioridade eleitoral aos seus dirigentes, em geral homens. (ARAÚJO, 2005)

De qualquer forma, pode-se dizer que o princípio constitucional da necessária participação das minorias no debate público reflete uma “exigência do pluralismo político estabelecido como fundamento da República” (SALGADO, 2011). De acordo com Eneida Desiree Salgado, embora esse pluralismo não se esgote em um pluralismo partidário, ele o exige e o presume. E, com relação a esse pluralismo partidário e o que poderia ser considerado mais democrático, a autora afirma que “Não há um número mágico de partidos. Há, sim, formas de restringir a competição eleitoral, diminuindo a qualidade da democracia representativa” (SALGADO, 2011).

#### 4.3 Desigualdade de gênero na política

Foram apresentadas anteriormente as estatísticas que comprovam a baixa participação de mulheres no Legislativo brasileiro. Embora as causas desse fenômeno sejam complexas e não tenhamos a pretensão de simplificá-lo ou de exaurir todas as hipóteses, apresentaremos a seguir alguns pontos levantados pela literatura para justificar esse fato.

Inicialmente, antes de se tornarem candidatas, entende-se que a ambição política é diferente entre mulheres e homens. Richard Fox e Jennifer Lawless conduziram um estudo nos Estados Unidos para buscar a razão da disparidade de gênero na ambição política. Foram pesquisados cerca de 4 mil estudantes do ensino médio (idades entre 13 e 17 anos) e do ensino superior (idades entre 18 e 25 anos), aleatoriamente selecionados, e os autores demonstraram que, apesar de terem objetivos de vida similares (como casamento e ter filhos) e igualmente desejarem melhorar suas comunidades, homens e mulheres apresentaram visões diferentes de como trazer mudanças. Enquanto 35% das entrevistadas mulheres responderam que trabalhar em uma instituição de caridade seria a melhor forma de promover mudanças, apenas 25% dos homens responderam o mesmo. Por outro lado, 26% dos homens

responderam que se candidatar a cargos políticos seria a melhor forma de melhorar a sociedade na qual eles vivem, enquanto apenas 17% das mulheres responderam o mesmo (FOX, LAWLESS, 2014: 499).

Os pesquisadores concluíram que homens e mulheres possuem ambição de melhorar o mundo ao seu redor, mas os homens apresentam maior probabilidade do que as mulheres de procurar meios políticos para atingirem esse objetivo. Por fim, infere-se que, desde jovens, o interesse político, discussões e ambições políticas dos homens são estimulados de forma mais enérgica que o das mulheres (FOX, LAWLESS, 2014: 512).

Embora conclua que ainda há um longo caminho a ser percorrido para que homens e mulheres despertem o mesmo interesse em concorrer a cargos políticos, os autores entendem que uma forma de diminuir essa lacuna de gênero seria elaborar esforços de recrutamento dirigidos para mulheres, bem como campanhas e programas de treinamento para candidatas femininas (FOX, LAWLESS, 2014: 512).

Além da ambição política ser determinada pelo ambiente cultural, como descrito acima, entende-se também que mulheres possuem mais dificuldade do que os homens de se tornarem candidatas.<sup>72</sup> Um dos motivos desse fenômeno é a histórica exclusão das mulheres do espaço público bem como a associação feminina ao ambiente doméstico (CARNEIRO, 2018: 157).

Ainda sobre esse tema, uma pesquisa realizada por dois professores norte-americanos, Pippa Norris e Ronald Inglehart, analisou dados coletados em 70 sociedades por um período de 20 anos (1981 – 2001) sobre a participação de mulheres na política (NORRIS, INGLEHART, 2003). Nesse artigo, os autores cunharam o termo “*gender gap*”, que pode ser definido como a desigualdade entre as condições de homens e mulheres, isto é a lacuna (“*gap*”) fica mais pronunciada conforme a desigualdade entre os gêneros aumenta. O objetivo é que essa lacuna não exista ou seja mínima em uma sociedade.

Nesta pesquisa, os autores inicialmente dividem o ativismo político em três frentes: (i) tradicional: falar sobre política, votar, filiar-se a um partido; (ii) cívico: associada aos novos movimentos sociais das décadas de 60 e 70, por exemplo, movimentos verdes, movimentos de mulheres, movimentos antiglobalização, ONGs, entre outros; e (iii) ativismo de protesto: engloba protestos nas ruas, assinar petições e praticar boicotes.

<sup>72</sup> Uma pesquisa conduzida pelo DataSenado, na qual foi perguntada apenas para mulheres qual o principal motivo que leva uma mulher a não se candidatar para um cargo político e a principal resposta foi falta de apoio dos partidos (41%), e 19% respondeu que o motivo seria a dificuldade de concorrer com candidatos homens. A dificuldade da mulher se tornar candidata passa, também, pelo partido político, tema que será abordado com detalhes mais adiante neste Capítulo 4.

Os dados obtidos neste trabalho demonstram que ativismo tradicional (foco do presente trabalho) é aquele que conta com menor participação feminina. Uma das razões levantadas é o fato de o ativismo tradicional ser bastante verticalizado, isto é, obedece a uma hierarquia formal, na qual as mulheres têm dificuldade de penetrar. No entanto, uma das facetas importantes do ativismo tradicional, que envolve discutir política (ou seja, pessoas que se descrevem como “interessadas em política”), tem diminuído entre os gêneros, principalmente à medida que a sociedade agrária evolui para industrial (NORRIS, INGLEHART, 2003).

Já com relação ao ativismo cívico, concluiu-se que homens são maioria em grupos que envolvem política, esportes e trabalho (“networks” profissionais) e relações internacionais (movimentos de paz), enquanto mulheres são maioria em grupos que envolvem o social (serviços sociais), religião e educação. Por fim, na categoria de ativismo de protesto, mulheres têm menos tendência a participarem desse ativismo. Porém, a aludida lacuna diminui à medida que a sociedade se aproxima de pós-industrial (NORRIS, INGLEHART, 2003).

Dessa forma, Norris e Inglehart chegam à conclusão de que é difícil entender essa divisão de ativismo político sem vinculá-la às normas de gênero: pessoas são atraídas a certas áreas, pois essas são associadas ao que é considerado masculino/feminino. Além do mais, homens têm mais envolvimento na vida política, especialmente quando se trata de uma estrutura fechada (hierarquizada) e mulheres participam menos de ativismo político, independentemente do país (NORRIS, INGLEHART, 2003).

Este artigo utiliza dois tipos de abordagem para analisar as causas da desigualdade de gênero no ativismo político. A primeira, os autores chamam de análise contextual, na qual as causas da desigualdade são examinadas do ponto de vista estrutural: distribuição desigual dos recursos que facilitam a participação política na questão atinente ao dinheiro, educação, tempo e habilidades (como falar em público). Com relação ao dinheiro, além dos investimentos menores em candidaturas femininas do que nas masculinas, há uma distribuição desigual de recursos já que mulheres ganham menos e, portanto, investem menos na política (NORRIS, INGLEHART, 2003).

O segundo modelo analisado por Norris e Inglehart foi o chamado “*zooming-in model*”, no qual os pesquisadores analisaram o gênero pelo ponto de vista de dentro das organizações políticas. A conclusão foi que essas instituições tendem a reproduzir a cultura e são resistentes a mudanças. Comprovou-se que desigualdades de gênero são produzidas e reproduzidas dentro dessas instituições, as quais são majoritariamente lideradas por homens. Na

maioria das organizações foi observada uma separação de gênero nas campanhas políticas: homens falam, lideram e organizam, enquanto mulheres seguem e fazem trabalhos secretariais.

Em sua análise contextual, esses autores elencam uma série de fatores que impedem a participação feminina no ativismo político. A primeira delas é a manifesta distribuição desigual de tempo em razão da denominada “dupla jornada de trabalho”, ou seja, como as mulheres se dedicam a trabalhos externos bem como aos trabalhos domésticos, elas consequentemente possuiriam menos tempo para se dedicarem à política. Comprovando esse acúmulo de funções, uma pesquisa do IBGE<sup>73</sup> atesta que, em 2016, a média de horas dedicadas por mulheres empregadas aos cuidados de pessoas e/ou afazeres domésticos foi de 18,1 horas por semana, enquanto os homens gastaram cerca de 10,5 horas. Dessa forma, ainda que as mulheres tenham, nos últimos anos, ocupado mais espaços profissionais, a repartição do trabalho doméstico entre os sexos não passou por mudanças notáveis (HIRATA, 2004).

Uma segunda explicação levantada por Norris e Inglehart para a falta de mulheres na política é cultural. O fato de não existir uma tradição de mulheres ocupando cargos políticos, faz com que aquelas interessadas no assunto se sintam excluídas, ou perseguindo um assunto ilegítimo para mulheres.

Por fim, a terceira explicação dos pesquisadores é relativa às agências, ou seja, mulheres tendem a ser mais isoladas de redes sociais do que homens. Norris e Inglehart afirmam que 57% dos homens passam tempo com os amigos toda semana, contra 51% das mulheres. Igualmente, 29% dos homens passam tempo com colegas de trabalho, enquanto apenas 19% das mulheres o fazem. E, ainda, 21% dos homens passam tempo em clubes de esportes, enquanto apenas 14% das mulheres o fazem (NORRIS, INGLEHART, 2003: 121). Portanto, se as mulheres têm menos contatos, então menores são as probabilidades de alguém as convidar para participar de eventos políticos. Considerando-se que a frequência de discussões políticas com amigos, colegas e família é uma base para democracia deliberativa, mulheres acabam tendo menos contatos e menos tendência a participarem da política (NORRIS, INGLEHART, 2003: 107).

A conclusão ao analisar o modelo contextual é que a política tem traços considerados masculinos, e o ambiente social encoraja muito mais os homens do que as mulheres a participarem de organizações políticas.

<sup>73</sup> IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2016. Fonte: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/9d6f4faeda1f1fb7532be7a9240cc233.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/9d6f4faeda1f1fb7532be7a9240cc233.pdf) Acesso em 21 de jan. de 2019

Portanto, restou claro que a participação das mulheres na política é menor do que dos homens em todos os aspectos (ativismo tradicional, cívico e de protesto) e que isso ocorre por motivos culturais, estruturais e de agência, e ainda por causas intrínsecas às instituições políticas. Não se pode, no entanto, justificar a ausência de mulher “pelo seu próprio interesse” e deixar que isso se torne uma desculpa para não romper com as barreiras apresentadas e promover a igualdade de gênero na política.

Embora as referências mencionadas tenham sido estudos conduzidos no exterior e que existem diferenças culturais, muito do que foi discutido acima pode, e deve, ser transferido para o contexto atual brasileiro.

Uma pesquisa recente analisou representações de gênero presentes nas notícias das principais revistas semanais brasileiras e mostra o reforço negativo no que concerne à representação feminina na imprensa. Líderes femininas seriam apenas 10,1% das personagens mencionadas nos noticiários políticos das grandes revistas brasileiras (BIROLI, 2010). Este fato retrata não somente a situação de sub-representação política existente no Brasil, mas também, pode-se afirmar que ele reforça a baixa associação da mulher no imaginário brasileiro à atividade política (CARNEIRO, 2018: 158).

#### 4.4 Atuação do partido na eleição de mulheres

Partindo da análise acima sobre a participação da mulher na política de forma geral, é importante entendermos qual o papel do partido político no incentivo a mulheres candidatas.

A literatura trata, de forma geral, de três tipos principais de fatores que possuem influência tanto nas chances quanto nas decisões de mulheres se tornarem candidatas (o que se aplica também aos países com cotas eleitorais): socioeconômicos, culturais e políticos (ARAÚJO, 2009). Embora não haja consenso sobre o peso de cada um desses fatores na definição das disposições e chances das mulheres para concorrerem e se elegerem a um cargo legislativo, De acordo com Clara Araújo (2009), “reconhece-se essas dimensões como centrais e, de algum modo, interconectadas”<sup>74</sup>.

<sup>74</sup> Importante mencionar também os fatores históricos, que estão implícitos na análise e, segundo Araújo (2016), são “assumidos como pressuposto explicativo da exclusão das mulheres das democracias representativas em seu nascedouro”.

Os dois primeiros fatores foram tratados anteriormente, ainda que de maneira superficial, e tratam de como uma cultura mais ou menos igualitária bem como fatores socioeconômicos (escolaridade, renda e emprego, por exemplo), afetam a decisão de mulheres se candidatarem (ARAÚJO, 2009).

O último fator é o fator político, tratado mais pelo ângulo das instituições partidárias e eleitorais e dos tipos de sistemas de representação (ARAÚJO, 2009). Segundo Álvares (2008), os partidos políticos possuem um papel fundamental na organização do ingresso do cidadão na vida política de um país, seja como eleitor ou como aspirante ao cargo eletivo. Para a análise de cotas eleitorais de gênero, a premissa é que os partidos políticos são os “porteiros/selecionadores” (ou “*gatekeepers*”) quando se trata de nomeação e eleição de cargos políticos. Na maioria dos sistemas baseado em competição entre partidos, mas também na competição intrapartidária, são os partidos que dominam o recrutamento e seleção de candidatas (DAHLERUP, 2006).

Ainda que não haja impedimento legal para a participação de mulheres, são inúmeros os obstáculos encontrados para as mulheres obterem sucesso em suas candidaturas (NETO et al, 2018: 255). Ainda que não haja impedimento legal para a participação de mulheres, são inúmeros os obstáculos encontrados para as mulheres obterem sucesso em suas candidaturas (NETO et al, 2018: 255). Uma pesquisa de Luciana Panke (2016) sobre campanhas eleitorais de mulheres mostrou que:

As principais barreiras para a entrada das mulheres são: conseguir apoio no partido, financiamento de campanha, obter uma equipe de confiança (alcançar preparação de media training, leis, comunicação) e superar o machismo oriundo de homens e mulheres (ao sair para uma campanha, ter força para enfrentar as pressões inerentes ao embate e as pressões oriundas de sociedades que desvalorizam a presença da mulher nesses espaços). (PANKE, Luciana. Campanhas eleitorais para mulheres: desafios e tendências. Curitiba: UFPR, 2016. p. 67)

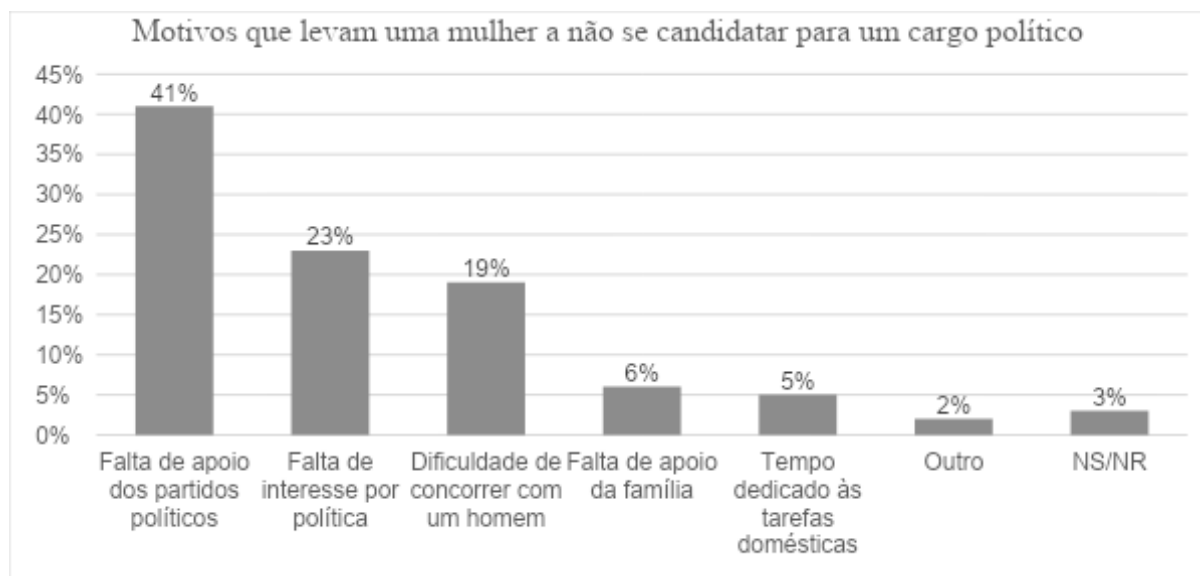
Um argumento que explica a dificuldade de eleição de mulheres é da “resistência partidária”, no qual, pelo baixo investimento dos partidos nas candidaturas femininas, pressupõe-se que a dinâmica partidária não favoreça a escolha de candidatas mulheres pelos partidos (RAMOS, 2014). Pesquisa feita por Ramos (2014), na qual diversas mulheres políticas foram entrevistadas, corrobora este argumento, já que algumas entrevistadas disseram que certas agremiações partidárias não oferecem condição de igualdade entre homens e mulheres para concorrer às eleições. Outro ponto levantado pelas entrevistadas é que os partidos políticos possuem poucas mulheres em posições de liderança, o que impacta o baixo número

de candidatas, tendo em vista que as lideranças são responsáveis pela escolha dos candidatos e candidatas.

Cabe ressaltar também pesquisa conduzida pelo DataSenado<sup>75</sup>, na qual mulheres responderam qual o principal motivo que leva uma mulher a não se candidatar para um cargo político; a principal resposta dada foi falta de apoio dos partidos (41%). Além disso, 19% respondeu que o motivo seria a dificuldade de concorrer com candidatos homens, ou seja, a maioria (60%) das mulheres não se candidata por temerem dificuldade dentro do partido (RAMOS, 2014).

### **Gráfico 3: Motivos que levam uma mulher a não se candidatar para um cargo político**

<sup>75</sup> DATASENADO, Mulheres na Política. Secretaria de Transparência, Coordenação de Controle Social, Serviço de Pesquisa DataSenado. Setembro de 2014. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasetado/arquivos/pesquisa-aponta-que-para-83-da-populacao-o-sexo-do-candidato-nao-faz-diferenca-na-hora-de-escolher-candidatos> Acesso em 12 de agosto de 2019.



Fonte: DataSenado<sup>76</sup>

Dessa maneira, podemos enxergar os partidos como hostis às candidaturas femininas. Veremos a seguir dois estágios cruciais nos quais os partidos influenciam a eleição de mulheres ao Parlamento: (i) na escolha ou recrutamento das candidatas (ou seja, na passagem de filiada à candidata) e (ii) no apoio à candidata, contribuindo com estrutura e financiamento para que ela passe de candidata a eleita.

#### 4.4.1 Recrutamento de candidatas

A dificuldade de mulheres serem eleitas passa pelo processo de escolha da candidata (HTUN, 2005). O processo político é masculinizado e os cidadãos (os eleitores) estão habituados a verem homens ocupando cargos de poder. Além disso, características consideradas virtudes para um político (como, por exemplo, liderança) são tidas como masculinas, enquanto características consideradas femininas (delicadeza, por exemplo) são consideradas não apenas como não relevantes para a política mas são tratadas como defeitos para um governante. Não causa espanto que grandes mulheres líderes mundiais na última década possuem mais traços de liderança considerados masculinos (firmeza e imponência) e menos traços considerados femininos (harmonia, calma, espírito maternal).

<sup>76</sup> Idem.



Além dessa visão sexista intrínseca na sociedade, os espaços em que homens socializam (vestiários, jantares, jogos) se tornam espaços políticos informais, nos quais há discussão de política e negócios (HTUN, 2005 apud BALDEZ). Às mulheres acabam sendo relegados os cuidados de casa e dos filhos enquanto os homens participam desses espaços sociais e políticos. Ainda que as mulheres não fossem sobrecarregadas com a dupla jornada, é difícil que se insiram nesse ambiente: o convite de uma mulher para um homem jantar e discutir política e negócios tem grandes chances de ser mal interpretado. Em suma, a política é um território de disputas de poder e, em sua grande maioria, masculino, e, como tal, está formada por dinâmicas dos homens: horários, modos de atuação, de negociação (PANKE, 2016:74). Da mesma maneira, os espaços políticos formais, como o Congresso, são adaptados aos homens. Ora, o plenário do Senado Federal passou a ter um banheiro feminino apenas em 2016, 55 anos depois da inauguração do prédio do Congresso Nacional em Brasília.<sup>77</sup>

O processo de eleição da mulher envolve um estágio no qual a mulher passa de elegível (cidadãos que possuem os requerimentos necessários legais para se tornarem candidatos), para aspirante (que se voluntaria como possível candidata), e daí se tornam candidatas. No geral, as mulheres não são formalmente discriminadas no início desse processo. Mesmo assim, embora no geral mulheres sejam mais de 50% no estágio “elegíveis”, ao final do processo a proporção diminui muito. Explica-se isso pelas barreiras que mulheres enfrentam em diferentes partes do processo, incluindo diferentes contextos políticos e culturais (BALLINGTON e MATLAND, 2004)

Para que uma mulher se torne candidata e, depois, seja eleita, ela passa por um processo que envolve desde motivos pessoais para se candidatar, que estão relacionados à sua própria vontade, oportunidades e recursos disponíveis, até a possibilidade de ser indicada pelo partido (ARAÚJO, 2005). Nesse sentido, a literatura afirma que “a estrutura e ideologia dos partidos políticos influenciam a participação e a performance eleitoral das mulheres” (RAMOS, 2015).

Interferem nesse processo o entendimento da potencial candidata sobre a abertura para novos candidatos, o quão amigável é o ambiente político à sua candidatura e o orçamento que ela acredita que deverá ser despendido em uma campanha efetiva. Um dos fatores mais importantes que vai interferir no aumento de número de mulheres aspirantes a cargos eletivos é o tamanho dos movimentos ou organizações que foquem especificamente nos di-

<sup>77</sup> Fonte: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/01/plenario-do-senado-tera-banheiro-feminino-55-anos-apos-inauguracao.html>  
Acesso em 25 de maio de 2019.

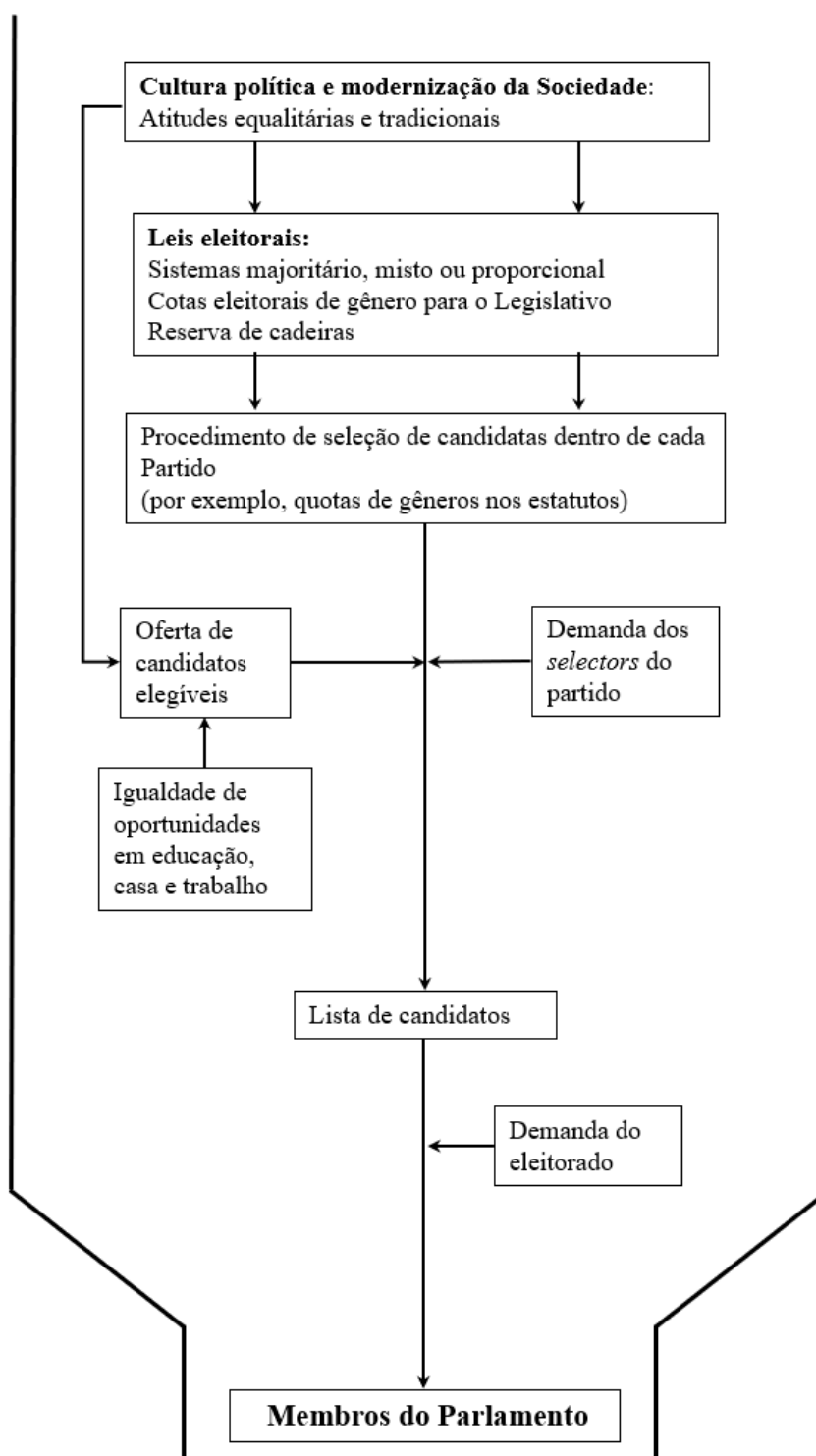
reitos de mulheres. Essas organizações de mulheres fornecem mais experiência em ambientes públicos, ajuda na construção de autoconfiança bem como fornecem uma rede de apoio. Uma mulher que pode contar com recursos de organizações de mulheres para apoiar sua campanha tem mais chances de se candidatar e mais chances de ser vista como uma candidata viável pelo partido (BALLINGTON e MATLAND, 2004)

O modelo em funil de Pippa Norris, apresentado na Figura 1, mostra a trajetória na seleção de candidatas, desde os primeiros estágios até passos mais específicos dos partidos, chegando à eleição (NORRIS, 2004).

O processo de recrutamento eleitoral é constituído por fatores externos ao partido e ao próprio sistema eleitoral, os quais foram tratados acima e no Capítulo 3, bem como por fatores internos ao partido. Pode-se definir recrutamento político como “o processo pelo qual os indivíduos abandonam a sua vida comum e ingressam na vida política” (CZUDNOWSKI apud MERLO, 2017).

Já o processo de passagem de aspirantes a candidatas é o mais crucial para a eleição de mulheres (BALLINGTON e MATLAND, 2004). Nesse ponto, os partidos enfrentam pressões externas e internas que afetam suas decisões sobre nomeação de candidatas. Pressões externas que recaem nos partidos incluem como elas serão avaliadas por eleitores e também a apresentação de candidatas que o partido entende serem as que irão maximizar os votos. Se certos candidatos são vistos como riscos (e geralmente isso ocorre com mulheres), eles não serão nomeados pelo partido. Além disso, o histórico e ativismo no partido importa, já que aqueles com nomes reconhecidos ou que possuem maior visibilidade na comunidade têm mais chance de serem nomeados (BALLINGTON e MATLAND, 2004).

**Figura 1: Modelo em funil do processo de seleção de candidatas**



Fonte: Adaptado de NORRIS, Pippa. Electoral engineering: voting rules and political behaviour. New York, Cambridge University Press, 2004. Tradução da autora.

Norris (1996 apud ÁLVARES, 2008) identifica três fatores que impactam a estrutura do recrutamento de candidaturas: (i) os sistemáticos e do contexto geral do país, ou seja, circunstâncias estabelecidas pelos sistemas político, eleitoral e partidário; (ii) os internos do contexto, “com as regras do jogo sendo determinadas no interior dos partidos” e (iii) os específicos, que exercem influência no recrutamento de candidatos, “ou seja, recursos e motivação de aspirantes (nível de oferta) e a atitude do “*gatekeeper*”, ou ‘porteiro’/selecionador (nível da demanda)” fazendo uma comparação de quem consegue ser selecionado, por quem e quem seleciona (ÁLVARES, 2008).

O processo de recrutamento varia de país a país. De um lado do espectro estão sistemas que permitem a participação de eleitores, como as eleições primárias nos Estados Unidos. Do outro lado estão os sistemas nos quais o líder dos partidos, líderes de correntes nacionais ou liderança nacional executiva são os responsáveis pela escolha dos candidatos. Entre esses dois extremos estão os países que permitem participação de seus filiados. Dependendo de qual desses procedimentos é usado, líderes partidários, uma parcela de diretores do partido ou uma parte significativa no ranking do partido irão executar o papel de “porteiro/selecionador”. (BALLINGTON e MATLAND, 2004).

Seja qual for a metodologia em uso pelo partido para o recrutamento de candidaturas, o processo decisório sempre é complexo, tendo em vista que todos os participantes possuem um papel no recrutamento, que varia a depender do grau de institucionalização e centralização, ou seja, regras formais ou informais e decisões centralizadas ou localizadas. Dessas variáveis resultam quatro combinações. Afirma-se que o recrutamento é (i) centralizado informal quando é controlado pela elite partidária central; (ii) formalmente centralizado quando a decisão sobre quais candidatos entram na lista partidária é da chefia nacional ou executiva que tem autoridade constitucional para isso; (iii) localizado formal, o mais comum entre os partidos liberais, que possuem diretrizes normativas no âmbito nacional e estadual para padronização do processo e a estrutura de decisões é tomada extensamente em nível do distrito eleitoral, com órgãos regionais possuindo parte na representação e, por fim, (iv) localizado informal, no qual o distrito local que determina os procedimentos gerais da seleção e a decisão final da escolha individual dos candidatos (ÁLVARES, 2008).

No sistema centralizado informal, os líderes partidários possuem grande importância, pois, se eles são “simpáticos à necessidade de promover a igualdade de gênero, por exemplo, se eles desejam atrair mais mulheres eleitoras, eles têm considerável poder para fazê-lo. Por

meio da patronagem, eles podem melhorar a posição das mulheres nas listas partidárias ou lugares em bons distritos” (LOVENDUSKI e NORRIS, 1993:323).

No Brasil, os partidos políticos passaram a ter maior destaque na organização das demandas institucionais para o ingresso do cidadão na vida política (tanto quanto eleitor quanto elegível) apenas em 1945, após a Lei Agamenon (7.586/45), a qual trouxe o registro dos partidos em bases nacionais, confirmada pela Constituição de 1946. Em seguida, a Lei nº 5.682/71 regulamentou a indicação de candidatos como um processo uniforme entre todos os partidos, e a Lei nº 9.096/95 deslocou essa função para os estatutos partidários (ÁLVARES, 2008). De acordo com a Lei nº 9.095/95 (Lei dos Partidos Políticos), o estatuto do partido deverá reger a escolha dos candidatos:

Art. 15. O Estatuto do partido deve conter, entre outras, normas sobre:  
[...]  
VI - condições e forma de escolha de seus candidatos a cargos e funções eletivas;

Como já tratado no Capítulo 2, as cotas eleitorais de gênero no Brasil se inserem nesse momento de formação da lista de candidaturas.

De acordo com pesquisa feita por Álvares (2008), a escolha de candidatas é um importante estágio da disputa eleitoral, que envolve fatores institucionais (elegibilidade), partidários (filiação) e pessoais (motivação). É um processo interno dos partidos, evidenciando a organização centralizada ou descentralizada do partido. Álvares afirma ainda que:

Trata-se de um pré-escrutínio de nomes avaliados pelas lideranças (demanda) e pelo/a próprio/a aspirante (oferta), conforme apresentem antecedentes sociais que se adaptem ao reconhecimento de um perfil de competidor/a com uma carreira política valorizada pelo mercado político. Nessa interação entre oferta e demanda de nomes, verificam-se os obstáculos à entrada das mulheres na competição tanto pela parcimônia dos recursos pessoais desse gênero, enfraquecendo a motivação para concorrer (experiência política), quanto pela avaliação do partido àqueles/as com mais qualificação e que expressem prospecção de força eleitoral.

Atualmente, pode-se dizer que “há coordenação entre lideranças e elites partidárias dos mais diferentes níveis organizacionais no momento pré-eleitoral nas decisões sobre lançamento de candidaturas e formação de coalizões” em eleições proporcionais (MERLO, 2018: 61).

#### 4.4.2 Financiamento eleitoral

Uma vez ultrapassada a barreira do recrutamento, a (agora) candidata passa a enfrentar mais um percalço em seu caminho para se tornar membro do Parlamento: a obtenção de recursos para organizar uma campanha que lhe dê chance de vitória nas urnas.

O financiamento eleitoral é fundamental para o sucesso dos candidatos nas eleições, já que os meios disponíveis para se aproximar dos eleitores, explicar seus objetivos e plataforma eleitorais e, conseqüentemente, angariar votos, exigem elevados recursos financeiros. Atividades de campanha, como locomover-se até diferentes locais para apresentar a candidatura, reunir equipe de trabalho para organizar a propaganda eleitoral, materiais publicitários, entre tantas outras despesas, são hoje imprescindíveis para convencer o eleitor.

Assim, o financiamento da atividade política possui um papel positivo nas democracias: pode ajudar a fortalecer partidos e candidatos, bem como fornecer oportunidades de competição mais igualitárias (OHMAN, 2014).

Recursos financeiros, então, “viabilizam candidaturas e aumentam a chance de sucesso nas urnas”, e pesquisas no Brasil<sup>78</sup> corroboram a ideia de forte correlação entre financiamento eleitoral e desempenho eleitoral dos candidatos (SACCHET e SPECK, 2012).

Com relação especificamente ao baixo desempenho das mulheres nas eleições, Sacchet e Speck (2012) fizeram um complexo estudo no qual pretendiam identificar (i) se há relação entre recursos financeiros e total de votos obtidos; (ii) se homens e mulheres recebem volumes comparáveis de recursos financeiros e (iii) a influência dos recursos financeiros na eleição de homens e mulheres. Inicialmente, os autores compararam o volume de recursos arrecadados por cada candidato com o total de votos obtidos e concluíram que o financiamento das campanhas possui uma estreita relação com seu sucesso eleitoral. O estudo demonstrou, ao analisar a relação entre dois indicadores de sucesso (de receita e de votos), que “quanto mais recursos arrecadados, maior a probabilidade de o candidato ter sucesso nas urnas”.

Em seguida, nesse mesmo estudo, os autores pesquisaram se mulheres e homens recebem a mesma quantidade de recurso e concluíram que “independente do cargo observado, as candidaturas femininas recebem significativamente menos recursos financeiros do que as candidaturas masculinas”. Por fim, eles afirmam que “o financiamento tem forte influência

<sup>78</sup> Os autores mencionam pesquisas de SAMUELS, 2001; PEIXOTO, 2009; SPECK; 2005.

sobre o sucesso eleitoral e também que há uma acentuada diferença na arrecadação de homens e mulheres” e concluíram que há uma forte vinculação do baixo desempenho das mulheres nas urnas ao baixo financiamento das suas campanhas. (SACCHET e SPECK, 2012).

De acordo com Sacchet e Speck (2012), o financiamento de campanha é um dos responsáveis pelo baixo desempenho das mulheres no campo da disputa eleitoral. Alguns motivos elencados pelos autores são: desfavorecimento financeiro de mulheres na vida privada, que repercutiria na capacidade de financiamento próprio da campanha; a visão de que mulheres teriam baixo apoio financeiro de doadores da iniciativa privada. Um outro ponto levantado pelas candidatas e representantes das organizações de mulheres é de que “partidos discriminam mulheres na distribuição de recursos do fundo partidário, contribuindo, portanto, para acentuar as desvantagens de financiamento que elas têm em relação aos homens a partir de outras fontes de doação” (SACCHET e SPECK, 2012).

Em suma, conclui-se que a análise de dados atesta “a importância de colocar o financiamento eleitoral dentre os fatores que mais dificultam a entrada de mulheres em posições de tomada de decisão política, particularmente em contextos onde o sistema eleitoral opera com listas abertas de candidatos” (SACCHET e SPECK, 2012).

## **5 REPRESENTAÇÃO FEMININA NO LEGISLATIVO: COMO OS PARTIDOS TEM ATUADO NA EFETIVAÇÃO DAS COTAS ELEITORAIS DE GÊNERO**

Depois de analisar como os partidos atuam na eleição de mulheres, tanto na parte de recrutamento eleitoral quanto no apoio à candidata, resta analisar como isso tem sido aplicado na prática e como os partidos têm atuado para a real efetivação das cotas eleitorais de gênero.

### **5.1 Recrutamento de candidatas e a importância dos diretórios dos partidos**

Conforme tratado no Capítulo 4, o recrutamento de candidatas possui grande participação do partido, o qual exerce papel fundamental na organização do ingresso do cidadão na vida política de um país, como eleitor e elegível (ÁLVARES, 2008). No Brasil, a função de seleção da candidata fica a cargo do partido, baseado no conteúdo de seu estatuto partidário (conforme Lei dos Partidos Políticos, artigo 5º, VI).

O partido político pode distribuir essa função de selecionador entre os membros partidários (Executiva, Diretórios etc.), entre as agências de representação partidária (convenções) e, sobretudo, entre as lideranças do partido (ÁLVARES, 2008). De acordo com Maria Luzia Álvares (2008), há maior inclusão quando os selecionadores estão em uma base maior ou maior exclusão quando há a redução da dimensão do selecionador para um único líder. A autora afirma, ainda, que as mulheres e minorias têm sido tratadas de forma diferente nesse estágio devido às cotas, que tentam equilibrar essa seleção.

De acordo com Lovenduski e Norris (1993) a definição de quem será candidato, qual será a distribuição de recursos e de tempo de propaganda eleitoral é feita pelo partido, mais especificamente pelas lideranças partidárias. Pode-se concluir, então, que “as direções partidárias são responsáveis pelo recrutamento eleitoral e, portanto, são responsáveis por determinar a quantidade de mulheres e homens que irá concorrer nas eleições” (RAMOS, 2015).

Lovenduski (1993) afirma que a falta de mulheres nas chapas se dá por preconceito e discriminação das agremiações partidárias em relação às mulheres e que haveria uma “resistência partidária” à inclusão delas na competição eleitoral, já que há uma dinâmica interna dos partidos que não favorece a escolha de candidatas, devido ao baixo investimento dos partidos nas candidaturas femininas. Em pesquisa conduzida no Brasil, Ramos (2015) afirma



que esse argumentou foi confirmado em algumas entrevistas<sup>79</sup> feitas com mulheres que integram comitês de mulheres dentro dos partidos, as quais afirmam que algumas agremiações partidárias não fornecem condição de igualdade entre homens e mulheres para concorrer às eleições e que partidos políticos não dão o apoio necessário para que mulheres possam se candidatar, salvo quando a candidata for identificada com grande chance de vencer o pleito (RAMOS, 2015).

Não será feita nesse momento uma análise detalhada da influência que as mulheres exercem nesse recrutamento ao ocuparem cargos nos Diretórios partidários. De qualquer forma, é importante mencionar que os Diretórios dos partidos no Brasil - os quais, como já tratados acima, são fundamentais para o recrutamento de candidatas - são majoritariamente compostos por homens<sup>80</sup>.

Como já dito anteriormente, cabe a cada partido decidir em seu estatuto como deve ser feita a seleção dos candidatos e candidatas e, portanto, a importância que o Diretório terá nesse estágio. Ainda assim (e reforçando que o presente trabalho não pretende fazer uma análise profunda sobre a relação de mulheres nos diretórios dos partidos e a consequência desse fato no tocante à eleição de mulheres), é ao menos curioso que as mulheres sejam menos de 1/3 da composição da Executiva Nacional em 19 das 30 siglas que elegeram deputados federais em 2018, de acordo com um levantamento feito pelo jornal “Estadão”<sup>81</sup>, com dados entregues ao TSE e obtidos em sítios eletrônicos dos partidos.

De acordo com a notícia, a legenda que apresentou maior representação feminina na direção nacional foi o PT, presidido pela Gleisi Hoffman, com 46% de mulheres. A segunda legenda é o PSOL, com 8 de 19 nomes (42%). Já o partido com menor número de mulheres na cúpula é o PSD, com 6% apenas de representação feminina.

O partido do presidente recém-eleito, Jair Bolsonaro, o qual foi objeto de uma grande investigação de supostas candidaturas “laranja”<sup>82</sup> usadas nas eleições de 2018, possui 35 mulheres em um total de 101 dirigentes nacionais (35%). Já o PP, com a terceira maior bancada da Câmara, tem apenas onze mulheres entre os 100 integrantes de sua direção executiva.

<sup>79</sup> As entrevistadas fazem parte de 3 categorias: (i) aqueles que representam os participantes da competição eleitoral (candidatas e candidatos, partidos políticos e parlamentares eleitas e eleitos); (ii) os grupos e instituições envolvidos com o estímulo à representação política de mulheres (Secretaria de Política para Mulheres da Presidência da República e sociedade civil); e (iii) órgãos fiscalizados do cumprimento das quotas eleitorais de gênero (Ministério Público Eleitoral e TSE).

<sup>80</sup> Estadão. <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,mulheres-sao-minoria-nas-cupulas-dos-partidos,70002881815> Acesso em 20 de agosto de 2019

<sup>81</sup> Idem.

<sup>82</sup> A definição de candidaturas laranja será abordada mais adiante neste capítulo.

A notícia menciona ainda que, além do já referido PT, apenas três outros partidos são presididos por mulheres: PC do B (Luciana Santos), Rede (Lais Garcia, que divide o cargo de porta-voz da Rede com um homem) e Podemos (Renata Abreu<sup>83</sup>). Ademais, a reportagem informa que a maioria das legendas possui mulheres em posições de menor relevância, com pastas “temáticas e sem acesso a amplos recursos ou a decisões do dia a dia.”

Na supramencionada pesquisa de Ramos (2015) esse tópico também veio à tona:

entrevistadas e entrevistados ressaltaram que os partidos políticos possuem poucas mulheres em posições de liderança, o que impacta o baixo número de candidatas. Como são as lideranças as responsáveis pela seleção de candidatos e candidatas, caso haja mais mulheres nas direções dos partidos, haveria mais chances de aumentar o número de candidaturas femininas.

Segundo Clara Araújo (2005), a participação de mulheres nos diretórios dos partidos possui relevância ainda maior em partidos muito pequenos e regionalizados, os quais disputam para eleger um ou dois candidatos, pois tendem a dar prioridade a seus dirigentes, os quais costumam ser homens (ARAÚJO, 2005).

Uma possibilidade a ser estudada em um outro momento é de se criar alguma forma de incentivo para partidos que implementassem cotas para mulheres em cada ala e órgão responsável por tomar decisões relevantes dentro do partido político. Isso ampliaria o leque de mulheres elegíveis a se tornarem candidatas reais e aumentaria a eficácia da participação das mulheres (NANIVADEKAR, 2006).

## 5.2 Financiamento eleitoral nas eleições de 2018

Especialmente em países de sistema eleitoral de representação proporcional com lista aberta (caso do Brasil), em que parte considerável da campanha fica a cargo dos candidatos (RAMOS, 2014), o financiamento eleitoral se torna um dos principais fatores que mais dificultam a entrada de mulheres em posições de tomada de decisão política (SACCHET e SPECK, 2012: 195). Na visão das candidatas e representantes das organizações de mulheres dos partidos, “os partidos discriminam as mulheres na distribuição de recursos do fundo partidário, contribuindo, portanto, para acentuar as desvantagens de financiamento que elas

<sup>83</sup> Renata Abreu, deputada federal por São Paulo pelo Podemos, apresentou um projeto de lei (PL 2.996/2019) em maio de 2019 para alterar a lei eleitoral de gênero, inserindo um texto no sentido de que os homens não perderiam candidaturas caso a legenda não conseguisse preencher 30% das vagas com mulheres. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/diversidade/pl-quer-alterar-lei-de-cotas-para-mulheres-e-deixar-partidos-sem-punicao/> Acesso em 20 de setembro de 2019

têm em relação aos homens a partir de outras fontes de doação” (SACCHET e SPECK, 2012).

Tendo em vista as modificações das regras eleitorais referentes ao financiamento de campanha em 2015 (Lei 13.165/2015), foram diretas as consequências na organização partidária com relação ao preenchimento das cotas e eleições de mulheres. Isso, pois, até então, era permitido o financiamento de campanhas por pessoas jurídicas, que representava uma grande parte do financiamento das campanhas, e passou a ser proibido, conforme decisão do STF (ADI nº 4.650). Nessa decisão foi declarada inconstitucionalidade dos artigos 24, da Lei nº 9.507/94, e 31, da Lei nº 9.096/95, que autorizavam a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais e partidos políticos, respectivamente. A decisão também declarou como inconstitucional o artigo 24, parágrafo único, e o artigo 81, *caput*, e §1º, da Lei nº 9.507/94, e das expressões “ou pessoa jurídica”, constante no artigo. 38, inciso III, e “e jurídicas”, inserta no artigo 39, *caput* e §5º, todos da Lei nº 9.096/95 (SEVERO e CHAVES, 2015)

Como resposta a essa alteração, foi criado o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) pela Lei nº 13.487/2017. De acordo com Relatório elaborado pela FGV Direito com dados do TSE das eleições de 2018 (BARBIERI e RAMOS, 2019), em 2018 o FEFC totalizou um valor de R\$ 1.716.209.431,00. O valor foi distribuído entre os partidos de acordo com critérios estabelecidos pela Resolução-TSE n. 23.568/2018<sup>84</sup>:

Anteriormente, os candidatos ou candidatas poderiam buscar financiamento privado de pessoas jurídicas de forma independente dos partidos – o que representava, anteriormente, cerca de 35% da fonte dos recursos. Com a alteração dessas regras, o papel dos partidos políticos no financiamento das candidaturas tornou-se ainda mais relevante. (BARBIERI e RAMOS, 2019: 61). A Tabela 3 mostra os valores recebidos por cada partido nas eleições de 2018.

<sup>84</sup> Os critérios são:

Art. 5º Os recursos do FEFC devem ser distribuídos, em parcela única, aos diretórios nacionais dos partidos políticos, observados os seguintes critérios (Lei nº 9.504/1997, art. 16-D):

I - 2% (dois por cento), divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no TSE;

II - 35% (trinta e cinco por cento), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados;

III - 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares; e

IV - 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares.

**Tabela 3: Distribuição de FEFC nas eleições de 2018**

<b>PARTIDO</b>	<b>VALOR TOTAL DO FEFC</b>
<b>MDB (PMDB)</b>	R\$ 230.974.290,08
<b>PT</b>	R\$ 212.244.045,51
<b>PSDB</b>	R\$ 185.868.511,77
<b>PP</b>	R\$ 131.026.927,86
<b>PSB</b>	R\$ 118.783.048,51
<b>PR</b>	R\$ 113.165.144,99
<b>PSD</b>	R\$ 112.013.278,78
<b>DEM</b>	R\$ 87.503.080,78
<b>PRB</b>	R\$ 66.983.248,93
<b>PTB</b>	R\$ 62.260.585,97
<b>PDT</b>	R\$ 61.475.696,42
<b>SOLIDARIEDADE</b>	R\$ 40.127.359,42
<b>PODEMOS (PTN)</b>	R\$ 36.112.917,34
<b>PSC</b>	R\$ 35.913.889,78
<b>PCdoB</b>	R\$ 30.544.605,53
<b>PPS</b>	R\$ 29.203.202,71
<b>PV</b>	R\$ 24.640.976,04
<b>PSOL</b>	R\$ 21.430.444,90
<b>PROS</b>	R\$ 26.124.350,14
<b>PHS</b>	R\$ 18.064.589,71
<b>AVANTE (PTdoB)</b>	R\$ 12.438.144,67
<b>REDE</b>	R\$ 10.662.556,58
<b>PATRIOTAS (PEN)</b>	R\$ 9.936.929,10
<b>PSL</b>	R\$ 9.203.060,51
<b>PTC</b>	R\$ 6.334.282,12
<b>PRP</b>	R\$ 5.471.690,91
<b>DC (PSDC)</b>	R\$ 4.140.243,38
<b>PMN</b>	R\$ 3.883.339,54
<b>PRTB</b>	R\$ 3.794.842,38

<b>PSTU</b>	R\$ 980.691,10
<b>PPL</b>	R\$ 980.691,10
<b>PCB</b>	R\$ 980.691,10
<b>PCO</b>	R\$ 980.691,10
<b>PMB</b>	R\$ 980.691,10
<b>NOVO</b>	R\$ 980.691,10

Fonte: TSE<sup>85</sup>.

Ainda com a instituição do FEFC, os partidos ganham especial importância com relação à destinação dos recursos financeiros, já que o repasse do FEFC é feito aos diretórios nacionais partidários (BARBIERI e RAMOS, 2019: 61). Os critérios de distribuição dos recursos ficaram a cargo dos partidos, desde que observado o mínimo de 30% para candidaturas femininas (art. 6º, Resolução n. 23.568/2018). Além disso, em 2018 o STF determinou o mínimo de 30% de destinação do Fundo Partidário para mulheres ou acompanhando o mínimo de mulheres da lista de cada partido.

### 5.2.1 A importância do partido político na efetivação das cotas a partir do financiamento eleitoral

Depois de compreendidas quais as regras do financiamento das campanhas, é preciso entender qual a relação entre o financiamento das campanhas, o partido político e a efetivação das cotas eleitorais.

Embora o TSE tenha definido que os partidos seriam obrigados a destinarem 30% do FEFC para candidaturas femininas (art. 6º, Resolução n. 23.568/2018), o Tribunal não havia definido a que tipos de candidaturas as cotas de gênero deveriam ser destinadas, se a candidaturas a eleições majoritárias ou proporcionais (BARBIERI e RAMOS, 2019: 62). Após decisão do STF na ADI 5617, o TSE determinou, em uma consulta, que:<sup>86</sup>

A distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), previsto nos artigos 16-C e 16-D, da Lei das Eleições, e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, regulamentada nos arts. 47 e seguintes do mesmo diploma legal, deve observar os

<sup>85</sup>Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>. Acesso em: 24 de nov. de 2019

<sup>86</sup>Disponível em: <https://www.valor.com.br/politica/5801137/eleicao-em-dados-novas-regras-mesmas-gravatas>. Acesso em: 24 de nov. de 2019

percentuais mínimos de candidatura por gênero, nos termos do art.10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, na linha da orientação firmada na Suprema Corte ao exame da ADI 5617. No caso de percentual superior de candidaturas, impõe-se o acréscimo de recursos do FEFC e do tempo de propaganda na mesma proporção. também para candidaturas às eleições proporcionais e majoritárias. (Consulta n. 0600252-18.2018.6.00.0000)

No entanto, o TSE também determinou que:

é uma decisão interna corporis das agremiações partidárias, o que não enseja uma análise de mérito do TSE quanto aos critérios fixados, à exceção do destaque da cota de gênero (Consulta TSE n. 0600252-18, julgada em 22 de maio de 2018)”. Assim, não foi definido pelo TSE a que tipos de candidaturas as cotas de gênero deveriam ser destinadas, se a candidaturas a eleições majoritárias ou proporcionais (BARBIERI e RAMOS, 2019: 62)

A norma, então, não detalhou como a distribuição dos recursos deveria ser feita e deixou a escolha livre aos partidos para que decidissem destinar os recursos entre candidaturas proporcionais e majoritárias como quisessem<sup>87</sup>.

Uma pesquisa conduzida pela FGV (BARBIERI e RAMOS, 2019) analisou as resoluções apresentadas pelos partidos sobre a distribuição do fundo eleitoral, bem como se a cota de 30% da distribuição dos recursos foi cumprida. Com relação às resoluções: (i) 7 partidos (20%)<sup>88</sup> indicaram que “aplicariam os recursos somente em candidatas às eleições proporcionais ou prioritariamente nelas”; (ii) 1 partido (PSTU) informou que “aplicaria os recursos exclusivamente em candidatas majoritárias”; (iii) 10 partidos indicaram que “fariam uma mescla entre proporcionais e majoritárias”<sup>89</sup> e (iv) 16 partidos indicaram que cumpririam os 30% sem apresentar qualquer indicação de como se daria a divisão entre candidatas<sup>90</sup>. De acordo com Barbieri e Ramos, a “variação entre as resoluções apresentadas pelos partidos sobre a distribuição do FEFC e a falta de padronização dos critérios demonstram a necessidade de uma maior regulação por parte do TSE.”

Já sobre o cumprimento das cotas, o cálculo para mensurar se elas, de fato, foram cumpridas, levou em conta as seguintes situações: (i) candidaturas de cargo proporcional; (ii) inclui-se candidaturas majoritárias encabeçadas por mulheres e (iii) inclui-se candidaturas majoritárias que tinham pelo menos uma mulher como vice ou suplente. O resultado

<sup>87</sup> “Novas regras de financiamento eleitoral mudaram a dinâmica da distribuição de recursos por gênero e raça nas eleições de 2018” Disponível em <https://politica.estadao.com.br/blogs/legis-ativo/novas-regras-de-financiamento-eleitoral-mudaram-a-dinamica-da-distribuicao-de-recursos-por-genero-e-raca-nas-eleicoes-de-2018/> Acesso em: 24 de nov. de 2019

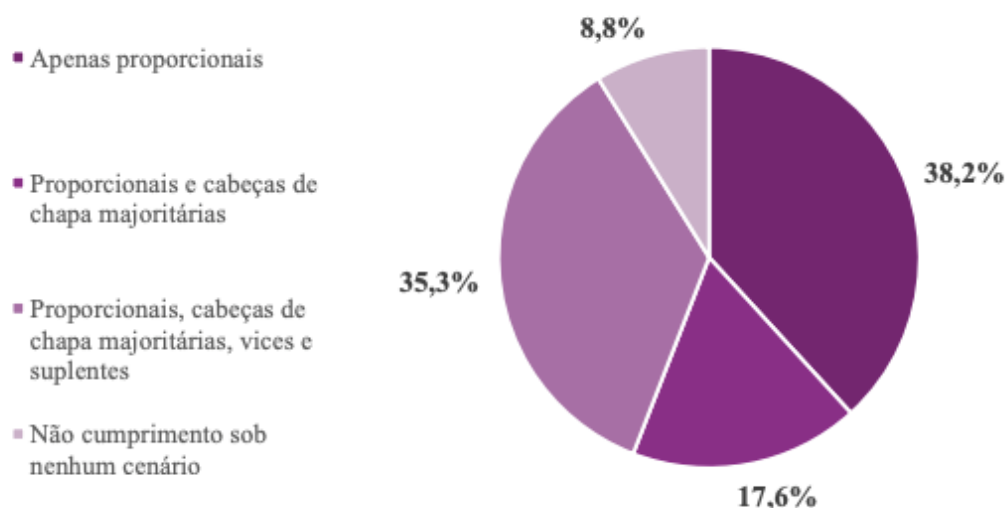
<sup>88</sup> PPS, PTC, PMN, PATRIOTA, AVANTE, PRP, PROS

<sup>89</sup> PRTB, MDB, PP, PODEMOS, PCdoB, PTB, PMB, PSC, PCO, PCB

<sup>90</sup> O partido Novo optou por não receber recursos do FEFC.

dessa análise mostrou que, em suma, alguns partidos não cumpriram a orientação de destinação de ao menos 30% dos recursos do FEFC para candidaturas femininas, conforme pode ser visto no Gráfico 4. Considerando recursos destinados apenas às candidaturas de cargos proporcionais (deputado estadual e federal), 38,2% dos partidos<sup>91</sup> atingiram a proporção de 30%. Já 17,6% dos partidos<sup>92</sup> cumpriram a cota no cenário que abarca tanto as candidaturas proporcionais como majoritárias encabeçadas por mulheres e 35,3%<sup>93</sup> cumpriram em situações que consideram leva em conta, além das candidaturas proporcionais e majoritárias cabeças de chapa, as que possuem mulheres como vices ou suplentes. Três partidos<sup>94</sup>, ou 8,8%, não cumpriram com as cotas em nenhum dos cenários.

**Gráfico 4 – Cumprimento do mínimo de 30% do FEFC para candidaturas femininas**



Fonte: BARBIERI, Catarina Helena Cortada; RAMOS, Luciana de Oliveira (Coord.). Democracia e representação nas eleições de 2018: campanhas eleitorais, financiamento e diversidade de gênero. Relatório final (2018-2019). São Paulo: FGV Direito SP, 2019.

A mesma análise foi feita para a destinação de Fundo Partidário para candidaturas femininas. Foram 33 partidos que utilizaram essa fonte de recurso e os resultados podem ser sintetizados no gráfico 5.

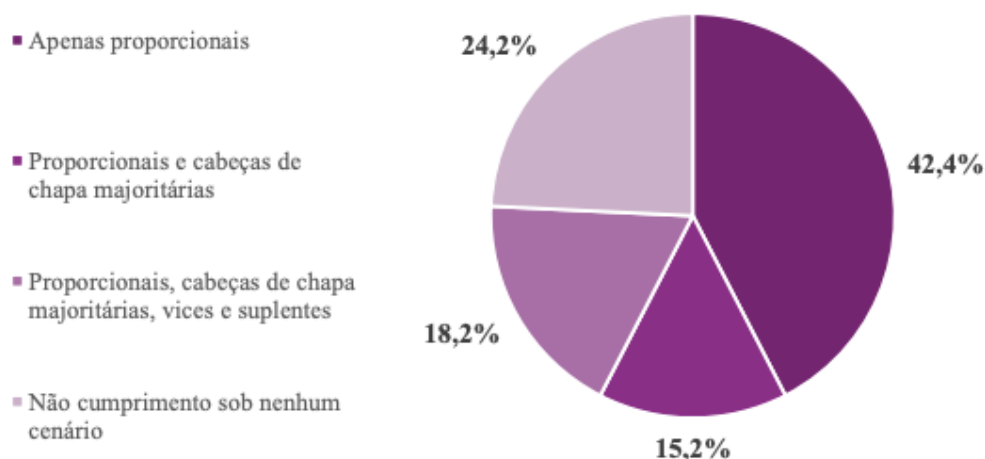
<sup>91</sup> DC, PATRI, PCO, PMB, PMN, PPL, PROS, PRTB, PSD, PSL, PTB, PV, SDD

<sup>92</sup> PCdoB, PP, PPS, PSTU, PTC, REDE

<sup>93</sup> DEM, MDB, PCB, PDT, PHS, PR, PRB, PSB, PSC, PSDB, PSOL, PT

<sup>94</sup> AVANTE, PODE, PRP

### Gráfico 5 – Cumprimento do mínimo de 30% do Fundo Partidário para candidaturas femininas



Fonte: BARBIERI, Catarina Helena Cortada; RAMOS, Luciana de Oliveira (Coord.). Democracia e representação nas eleições de 2018: campanhas eleitorais, financiamento e diversidade de gênero. Relatório final (2018-2019). São Paulo: FGV Direito SP, 2019.

Esses dados são bastante relevantes no contexto de cumprimento das cotas eleitorais pelos partidos, uma vez que demonstram que, considerando apenas as candidaturas a cargos proporcionais, quase 62% e 58% dos partidos não teriam cumprido com a cota de financiamento de recursos oriundos do FEFC e do FP, respectivamente (BARBIERI e RAMOS, 2019:67). Isso mostra que o fato da norma não trazer uma especificidade foi aproveitado “por boa parte dos partidos para não destinar os recursos para candidaturas femininas proporcionais. Muitos deles cumpriram a proporção mínima com uma ou algumas candidaturas majoritárias, muitas delas com a mulher na posição de vice ou suplente”<sup>95</sup>

Antes de mais nada, deve-se lembrar qual foi a motivação da criação das cotas em 1995. O objetivo do legislador não era garantir mais mulheres no Executivo – ora, se fosse esse o caso, poderíamos ter abolido as cotas depois de termos elegido uma mulher presidente do Brasil. Partindo do princípio de que um Estado Democrático deve ter um Legislativo que

<sup>95</sup> “Novas regras de financiamento eleitoral mudaram a dinâmica da distribuição de recursos por gênero e raça nas eleições de 2018” Disponível em <https://politica.estadao.com.br/blogs/legis-ativo/novas-regras-de-financiamento-eleitoral-mudaram-a-dinamica-da-distribuicao-de-recursos-por-genero-e-raca-nas-eleicoes-de-2018/> Acesso em: 24 de nov. de 2019



represente o povo, as cotas foram criadas visando ao aumento das mulheres eleitas nesse Poder.

Dessa forma, entende-se que a ambiguidade da regulação ao impor um direcionamento dos recursos para candidatas femininas permitiu que os partidos se “esquivassem dessa obrigatoriedade ao incluir na conta candidaturas de mulheres em cargos majoritários, muitas das vezes como vices ou suplentes” (BARBIERI e RAMOS, 2019:67). Ou seja, foi uma forma encontrada pelos partidos de não cumprir com as cotas eleitorais de gênero, afastando-se do seu objetivo inicial indireto<sup>96</sup>: eleger mais mulheres no Legislativo.

Uma solução possível e que merece ser discutida e debatida com mais cuidado é a criação futura de uma vinculação das verbas do FEFC à maior participação feminina nos partidos, como candidatas e/ou parlamentares ou dirigentes da agremiação. Dessa maneira, seriam contemplados com verbas maiores do FEFC aquelas associações que executassem, na prática, políticas efetivas de maior participação de mulheres dentro do partido.

### 5.3 Fraudes eleitorais nas cotas eleitorais de gênero

#### 5.3.1 Fraudes eleitorais: definição e jurisprudência

Muitas vezes as cotas falham, pois, as elites políticas buscam fraudar seus efeitos seja por meio de mitigar seus impactos, recusando passivamente a implementação das cotas, seja por meio de esforços ativos para subverter os objetivos dessas ações afirmativas, que incluem fraudes eleitorais e intimidação de candidatas mulheres (KROOK, 2009).

A Constituição Federal de 1988 menciona a fraude eleitoral no §10, do art. 14<sup>97</sup>, como causa de pedir da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (“AIME”). Além disso, o termo é mencionado em alguns dispositivos do Código Eleitoral que tratam de fraude no

<sup>96</sup> Embora o objetivo direto das cotas fosse atingir o mínimo de 30% de mulheres candidatas ao Legislativo proporcional, é possível afirmar que o objetivo final para esse patamar mínimo seria de aumentar o número de mulheres eleitas. Segundo Clara Araújo (2016): “As cotas em seu objetivo primeiro e direto: um mínimo de 30% de candidaturas – só foram efetivamente atingidas em 2012 para eleições municipais e em 2014 para eleições estaduais e federais. Cumprido esse patamar mínimo, as cotas não lograram atingir aquele que seria ser seu objetivo indireto, porém considerado mais relevante e pensado como causal: possibilitar a eleição de número maior de mulheres”

<sup>97</sup> “O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude”

alistamento (§4º, do art. 71<sup>98</sup>) ou de fraude na apuração (artigo 166, §§1º e 2º<sup>99</sup>). Já o artigo 222, do Código Eleitoral fala sobre o efeito da fraude eleitoral mas não traz detalhes sobre o assunto (afirma que a votação é anulável quando viciada de fraude)<sup>100</sup>. Portanto, nem a Constituição Federal nem a lei infraconstitucional explicitam o conceito de fraude aplicável ao Direito Eleitoral, tarefa essa que coube à jurisprudência e doutrina (NETO et al, 2018).

Um caso recente decidido no TSE<sup>101</sup> passou a alterar o entendimento, até então mais restrito, de fraude, considerando que a fraude não seria mais apenas aquela que ocorria no momento da votação ou posteriormente a esta, nem exigia a demonstração de ardil ou fingimento, elementos subjetivos típicos da simulação. Entendeu-se que “a fraude poderia ocorrer durante todo o processo eleitoral e se configuraria pela violação indireta do Direito Eleitoral, independentemente de qualquer elemento subjetivo” (NETO et al, 2018).

O relator, ministro Henrique Neves da Silva, trata da fraude como um conceito mais amplo: “Penso que o termo fraude, estampado no art. 14, §10, da Constituição Federal, encerra conceito aberto, a englobar todas as situações de fraude - inclusive a de fraude à lei - que possam afetar a normalidade das eleições e a legitimidade do mandato obtido.”. Para corroborar sua ideia cita outro julgado seu que diz:

As fraudes eleitorais [...] na ação de impugnação de mandato eletivo, para mim, no conceito fraude, inclui-se todo e qualquer tipo de abuso, corrupção, abuso de poder político ou econômico, seja qual for. Penso que a Constituição não quis limitá-la somente àquelas hipóteses. A interpretação do artigo 10, a meu ver, deve passar também pelo § 90, ou seja, normalidade e legitimidade das eleições.<sup>102</sup>

Por fim, neste julgamento, entendeu-se que não cabe impor limitações ao texto constitucional que não estejam previstas na própria Constituição Federal e que essa compreensão

<sup>98</sup> Art. 71, §4º: “Quando houver denúncia fundamentada de fraude no alistamento de uma zona ou município, o Tribunal Regional poderá determinar a realização de correição e, provada a fraude em proporção comprometedora, ordenará a revisão do eleitorado obedecidas as Instruções do Tribunal Superior e as recomendações que, subsidiariamente, baixar, com o cancelamento de ofício das inscrições correspondentes aos títulos que não forem apresentados à revisão”

<sup>99</sup> Art. 166: “Aberta a urna, a Junta verificará se o número de cédulas oficiais corresponde ao de votantes.

§1º A incoincidência entre o número de votantes e o de cédulas oficiais encontradas na urna não constituirá motivo de nulidade da votação, desde que não resulte de fraude comprovada.

§2º Se a Junta entender que a incoincidência resulta de fraude, anulará a votação, fará a apuração em separado e recorrerá de ofício para o Tribunal Regional”

<sup>100</sup> Art. 222. “É também anulável a votação, quando viciada de falsidade, fraude, coação, uso de meios de que trata o Art. 237, ou emprego de processo de propaganda ou captação de sufrágios vedado por lei”.

<sup>101</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 1-49/PI, de 4 ago. 2015. Relator: Min. Henrique Neves da Silva. DJe, 21 out. 2015, p. 25-26.

<sup>102</sup> Idem, p. 14.

do conceito de fraude “não encerra, em si, interpretação extensiva, mas o mero reconhecimento de que onde o constituinte não distinguiu, não cabe ao legislador ordinário ou ao intérprete distinguir para efeito de reduzir o alcance do comando constitucional.” Esse julgamento foi de extrema relevância para a análise das cotas eleitorais de gênero tendo em vista que se considerou que a existência de candidaturas fictícias lançadas apenas para cumprir os requisitos exigidos por lei deve ser considerada dentro do conceito jurídico de “fraude”<sup>103</sup>.

### 5.3.2 Candidatas “laranja”

Uma forma de fraude muito comum usada pelos partidos para burlar as cotas eleitorais de gênero é usando candidatas “laranja” (ou “fantasma”), expressão dada às pessoas cadastradas como candidatas na Justiça Eleitoral, porém, que não possuem a intenção real de se elegerem. Uma outra definição possível seria de “um candidato de fachada - que entra nas eleições sem a verdadeira intenção de concorrer, mas para servir a outros interesses”<sup>104</sup>. Trata-se de uma das formas pelas quais o partido deixa de cumprir sua função de efetivação das cotas eleitorais de gênero.

Reconhecer essas “candidaturas laranja”, no entanto, é tarefa complexa, já que não basta identificar as candidatas que não receberam nenhum voto, pois é possível que, dentre essas, tenham candidatas que tenham desistido e acabaram não fazendo campanha por inúmeros motivos mas que tinham intenções reais de concorrer no início.

Ainda que essa não seja a única característica de candidatas “laranja”, os dados de candidaturas que não receberam nenhum voto são bastante significativos. O fenômeno não é exclusivo de candidatas mulheres, mas a porcentagem de candidaturas fictícias de mulheres foi significativamente maior: de acordo com levantamento do TSE<sup>105</sup>, houve 16.131 candidatos nas eleições de 2016 (para vereador e prefeito) que não receberam sequer um voto, sendo 14.417 mulheres e 1.714 homens. Ainda, do total feminino foram 14.413 mulheres

<sup>103</sup> Idem, p. 17.

<sup>104</sup> Definição dada por Malu Gatto e Kristin Wyllie em pesquisa feita sobre candidatas laranja e publicada na BBC News Brasil, disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47446723> Acesso em 14 de agosto de 2019

<sup>105</sup> TSE. <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Novembro/mais-de-16-mil-candidatos-tiveram-votacao-zerada-nas-eleicoes-2016> Acesso em 02 de jul. de 2018

candidatas ao cargo de vereador e quatro ao de prefeito e, 1.698 homens candidatos a vereador e 16 a prefeito. Isto é, aproximadamente 89% das candidaturas que não receberam nenhum voto em 2016 foram de mulheres.

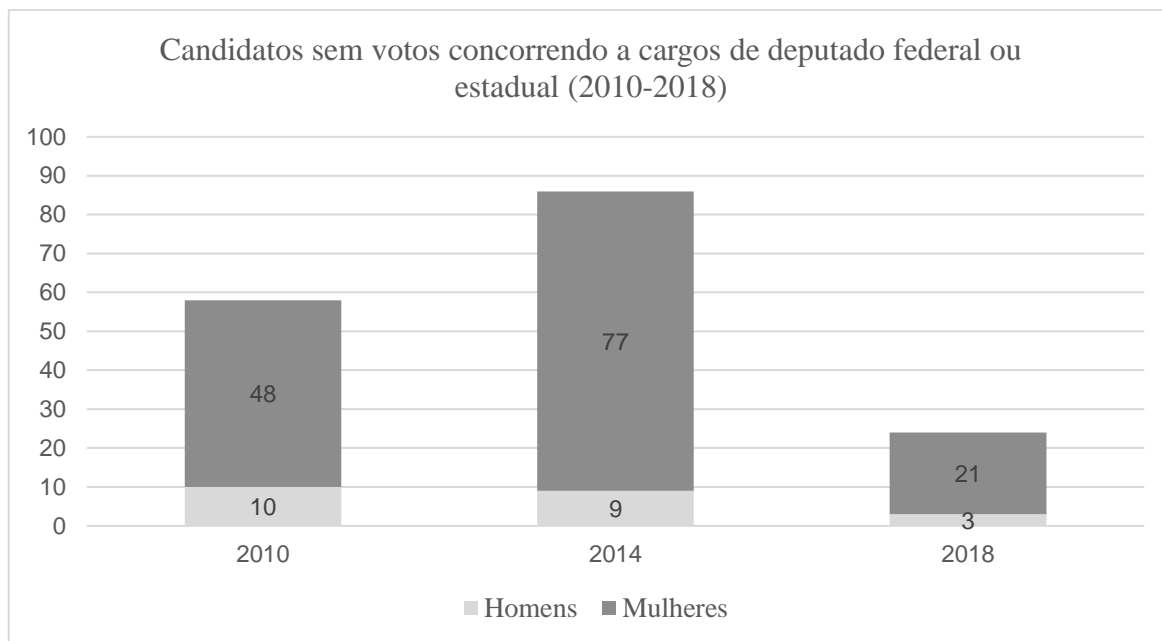
Vale lembrar que nem todas as candidaturas que não receberam nenhum voto foram registradas com o intuito de burlar as regras eleitorais, existindo também candidatos que de fato desistiram da candidatura no decorrer do processo. Não é possível averiguar quantos são esses casos. De qualquer forma, o fato de haver cerca de 9 vezes mais mulheres do que homens que não tiveram nenhum voto em 2016 é um indício negativo.

Se as “candidaturas laranjas” até então eram apenas para cumprir as cotas, nas eleições de 2018 houve um novo fator envolvido: a obtenção de Fundo Eleitoral a ser destinado às candidaturas de mulheres.

Quando comparado com 2016, em 2018 o número de candidatos sem nenhum voto concorrendo para cargos de deputado federal e estadual é drasticamente menor, lembrando que o número total de candidatos também é, por óbvio, significativamente menor do que nas eleições municipais. Em 2018, foram 24 candidatos que não receberam nenhum voto, dos quais 21 são mulheres, como demonstrado no gráfico 6.<sup>106</sup> Considerando-se candidatos que receberam até 5 votos, foram no total 95 nomes, dos quais 36 são homens.

#### **Gráfico 6: Candidatos sem votos concorrendo a cargos de deputado federal ou estadual.**

<sup>106</sup> Fonte: Estadão. “Maioria dos candidatos laranja é mulher”. Disponível em <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,maioria-dos-candidatos-laranjas-e-mulher,70002552269> Acesso em 18 de dez. de 2018



Fonte: Estadão. “*Maioria dos candidatos laranja é mulher*”

Além do critério de votos, pode considerar-se “laranjas” as candidatas que não receberam nenhum valor de patrocínio. A revista brasileira Isto É fez um levantamento em setembro de 2018 em quatro colégios eleitorais (Distrito Federal, São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro)<sup>107</sup>. Foi revelado que nesses locais, das 3,5 mil candidaturas de mulheres, aproximadamente 15% (567 candidatas) declararam ao Tribunal Superior Eleitoral que não receberam nenhum recurso para campanha, cerca de 21,8% (778) receberam valores inferiores a R\$ 5 mil. Desta forma, entende-se que cerca de 37% das mulheres candidatas receberam zero ou menos de R\$5 mil de recursos, ou seja, não receberam de seus partidos uma condição mínima para disputarem efetivamente o pleito.

Em pesquisa feita por Malu Gatto, da University College London, e Kristin Wyllie, da James Madison University e divulgada pela BBC News Brasil<sup>108</sup>, foi feita uma análise de candidatas laranja no Brasil por partido. De acordo com essa pesquisa, “35% de todas as candidaturas de mulheres para a Câmara dos Deputados na eleição de 2018 não chegaram a alcançar 320 votos”, ou seja, foram candidatas que aparentemente não fizeram campanha.

Um dos critérios adotados neste levantamento para que uma candidatura pudesse ser considerada “laranja” é que a candidatura recebesse “menos de 1% dos votos obtidos pelo candidato eleito menos votado no Estado”. Por exemplo, em 2018, o deputado federal eleito

<sup>107</sup> Fonte: Istoé. “As Candidatas-Laranja”. Disponível em: <https://istoe.com.br/as-candidatas-laranja/> Acesso em 18 de dez. de 2018

<sup>108</sup> Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47446723> Acesso em 14 de ago.de 2019

com menor número de votos no Brasil foi o Pastor Manuel Marcos (PRB), do Acre (7.489 votos). Já em São Paulo, o menos votado foi Guiga Peixoto (PSL), com 31.718. Isto é, no Acre uma candidatura com menos de 75 votos poderia ser considerada “laranja”, enquanto em São Paulo precisaria ter menos de 317 votos.

Outra forma de identificar se as candidatas femininas eram apenas pouco competitivas ou se estavam sendo usadas como “laranjas”, neste levantamento, foi um comparativo entre a competitividade de candidatos homens e mulheres em cada partido, ao longo dos últimos 24 anos. Foi descoberto que “enquanto a proporção de candidatos homens não competitivos permanece estável, a de candidatas mulheres aumenta significativamente à medida que a lei de cotas femininas é reforçada, por exemplo, com punições mais severas pelo TSE aos partidos que não alcançam a cota de 30%”<sup>109</sup>. Isso pode significar que os partidos passaram a indicar mais mulheres apenas para cumprir cota e evitar punição:

O que os números mostram é que não é uma questão de competitividade, porque, de 1998 a 2018, as candidaturas laranjas de mulheres aumentam muito como resposta às mudanças na lei de cotas. E a quantidade de candidaturas não competitivas de mulheres é muito desproporcional na comparação com as dos homens  
(Malu Gatto em entrevista dada à BBC News Brasil<sup>110</sup>)

Ainda de acordo com este levantamento, grande parte dos casos das “candidaturas laranja” seriam de mulheres que estariam cientes de que o partido não estaria empenhado efetivamente em sua eleição e que muitas aceitam devido a promessas de que seriam candidatas nas próximas eleições.

Este levantamento mostrou que a prática de candidaturas laranjas está disseminada por todos os partidos, com exceção do NOVO, que obteve 2% de candidatas com menos de 317 votos na eleição de 2018, “as demais legendas com representação no Congresso Nacional tiveram mais de 10% de possíveis laranjas dentre suas candidatas mulheres para a Câmara”.

Ainda de acordo com o levantamento, o PSL foi o partido que teve a maior disparidade na competitividade entre homens e mulheres, com uma taxa de 24,1, enquanto a maioria dos demais partidos chegaram ao máximo de 6 (com exceção do PSD, que obteve 13,7). O PSL lançou 132 candidatas à Câmara dos Deputados, das quais 21% recebeu menos de 317 votos, representando 16% do total. Já com relação aos candidatos homens, apenas 0,66%

<sup>109</sup> Idem.

<sup>110</sup> Idem.

dos candidatos receberam menos de 317 votos. De acordo com Gato, por meio dessa comparação é possível identificar se as mulheres candidatas estão sendo lançadas “apenas para burlar a lei de cotas ou se são candidaturas apenas pouco competitivas<sup>111</sup>”.

O PSD, o segundo partido com maior disparidade na competitividade de candidaturas femininas e masculinas, possui apenas 1,45% de candidaturas masculinas com menos de 317 e cerca de 13% de candidaturas de mulheres. A pesquisa trouxe que entre as candidaturas femininas do PSD à Câmara, as possíveis laranjas são 20%. A BBC News Brasil procurou o partido, que alegou que "candidaturas foram definidas com autonomia, em convenções realizadas pelas respectivas instâncias partidárias, de acordo com a Legislação Eleitoral vigente".

A pesquisa também trouxe que o partido com maior número de candidatas laranja, apesar de não constar na tabela, é o PRTB, partido do vice-presidente Hamilton Mourão, que lançou 102 mulheres como candidatas para a Câmara, das quais 67 (65%) não chegaram a receber 317 votos. Nesse partido, no entanto, diferente do PSL, os homens também se mostraram pouco competitivos, cerca de 27% também não receberam mais de 317 votos.

**Tabela 4: Candidatas laranjas por partido político, na eleição de 2018 para a Câmara dos Deputados**

<b>PARTIDO</b>	<b>CANDIDATAS MULHERES</b>	<b>% DE POSSÍVEIS CANDIDATAS LARANJAS</b>	<b>QUANTIDADE DE MULHER LARANJA PARA CADA HOMEM LARANJA DO PARTIDO</b>
<b>PROS</b>	75	40%	1,99
<b>PSC</b>	56	37,50%	5,58
<b>PODE</b>	59	35,50%	4,63
<b>PTB</b>	43	34,80%	3,79
<b>PC DO B</b>	45	31,10%	3,8

<sup>111</sup> Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47446723> Acesso em 14 de agosto de 2019

<b>PR</b>	49	28,50%	4,25
<b>PSOL</b>	166	27,10%	1,18
<b>PRB</b>	79	22,70%	2,78
<b>DEM</b>	49	22,40%	2,7
<b>PSD</b>	60	20%	13,7
<b>PDT</b>	83	16,80%	2,67
<b>SD</b>	42	16,60%	1,72
<b>PSL</b>	132	15,90%	24,1
<b>PPS</b>	38	15,70%	2,34
<b>PSDB</b>	83	15,60%	4,85
<b>MDB</b>	109	14,60%	1,6
<b>PSB</b>	72	12,50%	2,77
<b>PT</b>	118	11%	2,48
<b>PP</b>	38	10,50%	5,54
<b>NOVO</b>	77	2%	2

Fonte: BBC News Brasil. Candidatas laranjas: pesquisa inédita mostra quais partidos usaram mais mulheres para burlar cotas em 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47446723> Acesso em 14 de ago. de 2019

No PSDB, a pesquisa identificou que as candidaturas inexpressivas de mulheres alcançaram, 15,3% em 2018, sendo que a de homens não passa de 3,2%. O partido respondeu dizendo que não utilizou candidatas laranja e que “financiou todas as candidatas do partido que concorreram às eleições de 2018, ampliando esse apoio financeiro de acordo com o preenchimento de critérios, como o potencial eleitoral e/ou a defesa de bandeiras políticas das mulheres.”<sup>112</sup>

Um ponto cogitado era que os partidos de esquerda tivessem menos candidatas usadas para burlar a lei, no entanto, a pesquisa trouxe que partidos de esquerda também tiveram diferenças razoáveis entre mulheres e homens que obtiveram menos de 1% dos votos obtidos pelo candidato menos votado. O PT, por exemplo, 11% receberam menos de 1% dos votos obtidos pelo candidato menos votado, mas o mesmo ocorreu com apenas 4% dos homens. Em outro exemplo de partido de esquerda, o PC do B, o percentual de possíveis laranjas entre as candidatas à Câmara foi de 31%, conforme a pesquisa de Gatto e Wyllie, enquanto

<sup>112</sup> Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47446723> Acesso em 14 de agosto de 2019



a proporção de prováveis laranjas entre mulheres e homens é de quase 4 para 1. Já no caso do PSOL, o percentual de candidaturas masculinas não competitivas - 22% - se aproxima do de mulheres (27%).

Entretanto, apesar dos dados apresentados, as pesquisadoras afirmaram que “não é possível afirmar de forma categórica que houve má-fé ou intenção deliberada de burlar a lei de cotas em todos os casos de candidaturas femininas que receberam menos de 317 votos” mas demonstrou que é possível identificar uma estratégia partidária de lançar candidaturas de mulheres laranjas para cumprir as cotas.<sup>113</sup>

Apesar de as cotas eleitorais não serem novidade e estarem em vigor há mais de 24 anos, nas eleições de 2018 ainda houveram partidos que não cumpriram as cotas mínimas de candidatas mulheres: segundo pesquisa da FGV sobre as eleições de 2018, 44 das 316 coligações/listas não cumpriram com a cota de 30% de candidaturas femininas ao cargo de deputado federal. Ainda, 8 partidos (PSD, PROS, PCB, DEM, PODE, SDD, REDE e PMN) não cumpriram a cota globalmente, sem considerar suas coligações e o NOVO foi o único partido a cumprir a cota em todos os estados isolado de suas coligações. Ademais, 7 partidos (PSB, PPS, PATRI, PTC, PCB, PODE, PMN) tiveram metade ou mais de suas listas com menos de 30% de mulheres (BARBIERI e RAMOS, 2019).

Esses dados são bastante simbólicos com relação à atuação dos partidos no tocante às cotas eleitorais: embora os partidos estejam cientes da necessidade de 30% das suas vagas serem destinadas a mulheres desde 1995, ou seja, há 24 anos, ainda não estão cumprindo com essa provisão. Ademais, a partir das eleições de 2020 estarão proibidas as coligações proporcionais, dando ainda mais importância para os partidos políticos no cumprimento dessas cotas.

Em fevereiro de 2019, o Jornal Nacional também fez um levantamento de “candidatas laranja”, o qual foi divulgado no canal de notícias G1<sup>114</sup> e que identificou ao menos 51 candidatos a deputado federal e estadual podem ter servido na última eleição como “laranjas” para que partidos desviassem recursos do fundo eleitoral.

Para exemplificar essas fraudes, foram trazidos alguns exemplos de casos de “candidatas laranja”. Em um dos casos, de acordo com a notícia do G1<sup>115</sup>, em São José de Ribamar, no Maranhão, a candidata a deputada estadual Marisa Rosas, do PRB, usou dinheiro público

<sup>113</sup> Idem.

<sup>114</sup> <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/02/15/levantamento-identifica-pelo-menos-51-candidatos-laranjas-na-eleicao-do-ano-passado.ghtml> Acesso em 14 de ago. de 2019

<sup>115</sup> Idem.



Ministro do Turismo, Marcelo Álvaro Antônio. Os dois últimos, inclusive, foram indiciados em decorrência das investigações<sup>118</sup>.

Embora os autos não sejam públicos, uma série de reportagens<sup>119</sup> afirmou que o então Ministro do Turismo, Marcelo Álvaro Antônio (PSL), teria sido responsável pela coordenação do esquema envolvendo de candidaturas de mulheres, as quais receberam expressivos recursos públicos do partido, mas sem sinal de campanha efetiva durante as eleições de 2018. De acordo com a notícia<sup>120</sup>, o partido PSL teria repassado R\$ 279 mil a quatro candidatas, as quais ficaram entre as 20 candidatas que mais receberam dinheiro do partido no país inteiro, mas obtiveram desempenho insignificante – juntas elas receberam cerca de 2.000 votos. Desse valor repassado a elas, cerca de R\$85 mil foram gastos com quatro empresas que pertencem a assessores, parentes ou sócios de assessores do Marcelo Álvaro Antônio<sup>121</sup>. Em abril de 2019, foram feitas buscas e apreensões pela Polícia Federal em Minas Gerais e não foi encontrado, nas gráficas mencionadas na prestação de contas das candidatas, nenhum documento mostrando que elas de fato prestaram os serviços que foram declarados.

Também de acordo com notícias<sup>122</sup>, uma dessas mulheres, Cleuzenir Barbosa, candidata a deputada estadual pelo PSL nas eleições de 2018, afirmou que teria sido coagida por dois assessores de Álvaro Antônio para que devolvesse R\$50 mil dos R\$60 mil de verba pública que foram repassados a ela pelo partido. Cleuzenir afirmou em uma entrevista<sup>123</sup>: “Nós mulheres iríamos lavar o dinheiro para eles. Esse era o esquema. O dinheiro viria para mim e retornaria para eles”.

Em outra reportagem, do Jornal Nacional, em um dos casos de fraude trazidos<sup>124</sup>, a ex-candidata Marisa Rosa afirmou ter confiado na gráfica e no partido para contratar as três gráficas que receberam cerca de R\$540 mil: “Não só na gráfica, porque a gráfica mandava entregar no diretório, na central do partido”, o que demonstra a grande importância do partido político nessas situações. Uma dessas gráficas recebeu R\$460 mil de Marisa Rosa, e

<sup>118</sup> Folha de São Paulo <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/11/policia-federal-indicia-bivar-e-tres-candidatas-laranjas-do-psl-em-pernambuco.shtml> Acesso em 1 de dez. de 2019; <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/10/ministro-do-turismo-e-indiciado-pela-pf-em-investigacao-de-esquema-de-laranjas-do-psl.shtml> Acesso em 1 de dez. de 2019

<sup>119</sup> Folha de São Paulo. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/02/entenda-as-evidencias-e-as-versoes-dos-envolvidos-em-esquema-de-laranjas-do-psl.shtml> Acesso em 05 de set. de 2019

<sup>120</sup> G1 - <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/04/29/entenda-as-investigacoes-sobre-candidatos-laranja.ghtml>

<sup>121</sup> Idem

<sup>122</sup> Folha de São Paulo - <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/02/ex-candidata-que-denunciou-esquema-do-psl-aparece-em-video-com-ministro-e-bolsonaro.shtml> Acesso em 05 de set. de 2019

<sup>123</sup> Idem.

<sup>124</sup> G1 - <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/02/15/levantamento-identifica-pelo-menos-51-candidatos-laranjas-na-eleicao-do-ano-passado.ghtml> Acesso em 14 de ago. de 2019

pertence a um filiado do partido. Cabe ao presidente do diretório participar da decisão sobre onde são aplicados os recursos eleitorais. Ainda de acordo com a notícia, o partido PRB afirmou que solicita aos candidatos que assinem um termo de responsabilidade no qual garantem a correta aplicação dos recursos, de forma que o diretório nacional se isentaria de responsabilidades por má gestão.

Uma outra suposta “candidata laranja”, Zuleide de Oliveira, acusou Álvaro Antônio de ter feito uma proposta a ela para que recebesse R\$60 mil e devolvesse R\$45 mil e de ter organizado sua candidatura para que “pudesse devolver verbas ao partido”<sup>125</sup>. Seu relato exemplifica a suposta articulação do partido para fraudar as cotas eleitorais.

Um outro caso que veio à tona envolvendo candidatas-laranja do PSL ocorreu em Pernambuco. Segundo reportagem do jornal Folha de São Paulo<sup>126</sup>, a candidata a deputada federal Maria de Lourdes Paixão recebeu R\$400 mil do fundo partidário e foi a 3ª maior beneficiada com verba do PSL, mais do que o próprio candidato a presidente, Jair Bolsonaro. A candidata, de 68 anos, recebeu os valores pela direção nacional da sigla em 3 de outubro, apenas quatro dias antes da eleição, que foi realizada em 7 de outubro de 2018. De acordo com sua prestação de contas, Paixão gastou 95% desse valor em uma gráfica para a impressão de 9 milhões de santinhos e cerca de 1,7 milhão de adesivos. Seguindo essa prestação de contas, ela teria que ter distribuído 750 mil panfletos por dia, ou seja, 7 panfletos por segundo, considerando-se 24 horas de trabalho ininterruptas. Apesar da verba recebida, Paixão teve 274 votos.

Um fator bastante ilustrativo é a fala do então presidente do PSL, Luciano Bivar, em ata de reunião extraordinária do partido:

Você tem que ir pela vocação. Tá certo? Se os homens preferem mais política do que mulher, paciência. É a vocação. Se você fosse fazer uma eleição para bailarinos e colocasse uma cota de 50% para homens, você ia perder belíssimas bailarinas. Porque a vocação da mulher para bailarina é muito maior. É uma questão de vocação, querida. Eu não sei como é na sua casa, mas acho que seu pai seria candidato e sua mãe, não. Ela prefere outras coisas, ver o Jornal Nacional e criticar. Do que entrar pra vida partidária. Não é muito da mulher.<sup>127</sup>

<sup>125</sup> <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/04/29/entenda-as-investigacoes-sobre-candidatos-laranja.ghtml> Acesso em 07 de set. de 2019

<sup>126</sup> <https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2019/02/14/policia-investiga-suposta-atuacao-de-candidatura-laranja-do-psl-em-pernambuco.ghtml> Acesso em 14 de ago. de 2019

<sup>127</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/02/partido-de-bolsonaro-criou-candidata-laranja-para-usar-verba-publica-de-r-400-mil.shtml> Acesso em 27 de ago. de 2019

Os casos que vieram à tona em 2019, referentes às eleições de 2018, e expostos anteriormente, possuem uma característica em comum: as supostas orientações para as candidatas “laranjas” parecem ter vindo diretamente do partido, possivelmente responsabilizando o partido pelo não cumprimento das cotas eleitorais.

Retomando o que já foi tratado, os partidos são responsáveis pela efetivação das cotas eleitorais de gênero, tanto no recrutamento das candidatas quanto na disponibilização de recursos para candidatas. As fraudes de candidatas “laranja” têm se mostrado cada vez mais comum como uma forma de o partido burlar essas responsabilidades. Além disso, por causa das recentes decisões do TSE e STF com relação ao financiamento de campanha, essas fraudes não são apenas uma forma do partido deixar de cumprir a cota de gênero, mas também são uma forma de desviar fundos públicos.

Tendo em vista que os processos e investigações referentes aos casos acima correm em segredo de justiça, não é possível trazer mais detalhes das alegações, provas, nem defesas. Porém, tendo em vista que esse é o primeiro ano em que alegações de candidatas “laranja” atingem tamanha notoriedade, trazendo o tema para discussão popular, as notícias são utilizadas para ilustrar alguns pontos importantes. O primeiro deles é que casos de fraude de cotas eleitorais de gênero parecem ter ocorrido não apenas para viabilizar a cota mínima para a chapa (como era em outros anos), mas para obtenção de recursos públicos (FP e FEFC). O segundo ponto é que essas fraudes tiveram grandes repercussões, gerando, por exemplo debates sobre sua eficácia e impulsionando projetos de lei que as modificam, conforme tratado no capítulo 2. As repercussões também extrapolaram as cotas por si só, atingindo o debate político brasileiro como um todo, tendo em vista o indiciamento no Ministro do Turismo, Marcelo Álvaro Antônio e de Luciano Bivar, presidente do PSL.

Identificar candidatas “laranja”, de fato, não é tarefa fácil e suscita uma questão importante: quando e como esse controle deve ser feito. Esse ponto é de extrema relevância, tendo em vista que, na maioria das vezes, só é possível identificar candidaturas falsas depois das eleições, comparando os gastos declarados com a quantidade de votos recebidos pelo candidato.

O ponto é que o fato de ter ocorrido tantas fraudes em 2018 mostra que há algum problema e levanta o questionamento sobre o porquê elas ocorrem. Com base nas discussões anteriores apresentadas nesse trabalho, entende-se que o problema não é a cota em si, tendo em vista que esse modelo é bastante utilizado em outros países, e inclusive teve resultados positivos especialmente nos demais países da América Latina. Os resultados são ainda melhores quando as cotas são usadas em sistemas eleitorais de lista fechada, com alternância

de gênero nas listas (conforme tratado no Capítulo 2). Com base nisso, conclui-se que a alteração do sistema eleitoral poderia resultar no melhor desempenho das cotas, mas ainda não responde à questão de por que tem havido tantos casos de “candidatas laranjas”.

Além disso, novamente, apesar de não ser uma referência acadêmica, a fala de Luciano Bivar, trazida acima, presidente de um partido que obteve expressiva representação na Câmara nas eleições de 2018, ilustra com clareza o argumento de que os partidos não estão, ainda, de fato empenhados com a participação da mulher na política.

Essas investigações podem ser usadas como um exemplo de falha do partido de cumprir as cotas. Ora, as cotas eleitorais de gênero têm como objetivo final aumentar a representação de mulheres no Legislativo, e esse objetivo deveria ser refletido nos partidos. Porém, essas investigações demonstram que as fraudes (ou candidatas “laranja”) não são um caso isolado e não são desvios oriundos de um candidato apenas, mas sim são problemas sistêmicos cujo os principais responsáveis são os próprios partidos. Ou seja, essas fraudes são um exemplo de como o partido atua em desfavor das cotas eleitorais de gênero, não cumprindo com seu objetivo.

#### 5.4 Lei nº 13.831, de 17 de maio de 2019

As regras de financiamento, como já tratado, existem para prevenir certos tipos de comportamento ao mesmo tempo em que criam transparência com relação a como o dinheiro é arrecadado e gasto. Em estudo global, afirmou-se que nem sempre as regras são cumpridas e a incapacidade de punir violações evidentes compromete a confiança do público no sistema e torna os competidores políticos menos dispostos a respeitar essas regras (IDEA, 2014).

No tocante às cotas eleitorais, as sanções possuem efeitos mistos: enquanto sua presença nem sempre baste para que as regras sejam cumpridas, especialmente se não são aplicadas consistentemente pelos órgãos fiscalizadores, a ausência de sanções não necessariamente impede que as regras sejam seguidas, se os partidos possuem outras regras ou incentivos estratégicos para a implementação das cotas (KROOK, 2009: 39).

Em 17 de maio de 2019, entrou em vigor a Lei nº 13.831, a qual promove mais uma alteração na Lei nº 9.096, de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), incluindo os seguintes artigos:

Art. 55-A. Os partidos que não tenham observado a aplicação de recursos prevista no inciso V do caput do art. 44 desta Lei nos exercícios anteriores

a 2019, e que tenham utilizado esses recursos no financiamento das candidaturas femininas até as eleições de 2018, não poderão ter suas contas rejeitadas ou sofrer qualquer outra penalidade.

Art. 55-B. Os partidos que, nos termos da legislação anterior, ainda possuam saldo em conta bancária específica conforme o disposto no § 5o-A do art. 44 desta Lei poderão utilizá-lo na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres até o exercício de 2020, como forma de compensação.

Art. 55-C. A não observância do disposto no inciso V do caput do art. 44 desta Lei até o exercício de 2018 não ensejará a desaprovação das contas.

Retomando o assunto já visto no capítulo 2, o art. 44, V<sup>128</sup> da Lei dos Partidos Políticos determina que ao menos 5% dos recursos do Fundo deverão ser destinados à criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres. Dessa forma, a Lei nº 13.831, em suma, afirma que os partidos políticos que, até 2019, não tivessem observado esse percentual de 5% para esses programas não podem ter contas rejeitadas ou sofrer outras penalidades.

Um possível fundamento para essa regra é que os partidos não teriam tido tempo hábil para se adaptar à exigência legal. No entanto, as cotas eleitorais de gênero estão em vigor desde 1995 e esse dispositivo que destina recursos aos programas de incentivo à mulher está em vigor desde 2009 (ainda que com outra redação). Essa obrigação surgiu, inclusive, como uma forma de remediar o fato de que as cotas não estavam surtindo o efeito necessário há 10 anos atrás, não sendo, portanto, uma surpresa para os partidos políticos.

Vejamos o histórico dessa obrigação. Em 2009, como resposta aos insatisfatórios resultados da cota até então, a Lei nº 12.034 trouxe inciso V, que dizia:

Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados: V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

§5º. O partido que não cumprir o disposto no inciso V do caput deste artigo deverá, no ano subsequente, acrescer o percentual de 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) do Fundo Partidário para essa destinação, ficando impedido de utilizá-lo para finalidade diversa. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

<sup>128</sup> Art. 44 - Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados: V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e executados pela Secretaria da Mulher ou, a critério da agremiação, por instituto com personalidade jurídica própria presidido pela Secretária da Mulher, em nível nacional, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total

Em 2015, com a Lei nº 13.165, o dispositivo foi alterado para a seguinte redação:

V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)<sup>129</sup>

§5º. O partido político que não cumprir o disposto no inciso V do caput deverá transferir o saldo para conta específica, sendo vedada sua aplicação para finalidade diversa, de modo que o saldo remanescente deverá ser aplicado dentro do exercício financeiro subsequente, sob pena de acréscimo de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) do valor previsto no inciso V do caput, a ser aplicado na mesma finalidade. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

Voltando para a Lei nº 13.831, ela diz que os partidos que não aplicaram os recursos do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, porém, que utilizaram os recursos para o financiamento de candidaturas femininas até as eleições de 2018, não poderiam ter suas contas rejeitadas.

Segundo Aflalo (2019), a combinação dos artigos 55-A e 55-C leva ao entendimento de que os partidos não terão suas contas rejeitadas “em hipótese alguma no tocante ao descumprimento da destinação dos 5% para o fomento das mulheres na política”, o que leva a uma sensação de que a lei não teve êxito e diminui os custos de não cumpri-la.

Um problema dessa lei reside no fato de que já existe a determinação de que 30% do FP e do FEFC seja utilizado para candidaturas de mulheres, como já exposto anteriormente, e esses 5% do artigo 44 eram voltados exatamente para a promoção de mulheres na política, visando as próximas eleições, visando solucionar a falta de mulheres na base de recrutamento dos partidos. Ou seja, ao permitir que os partidos usem na candidatura de mulheres, estaria esvaziando sua finalidade principal. Isso leva a um outro problema, já que os partidos usam os recursos para candidaturas majoritárias.

<sup>129</sup> Em setembro de 2019, ou seja, depois da promulgação da Lei nº 13.831 foi acrescentado no artigo que os referidos programas devem ser criados e executados pela Secretaria da Mulher ou, a critério da agremiação, por instituto com personalidade jurídica própria presidido pela Secretária da Mulher, em nível nacional, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária. Entretanto, como a Lei 13.831 entrou em vigor antes dessa nova alteração, a análise será feita levando em consideração a redação vigente à época.



Em suma, os partidos primeiramente utilizam recursos do FP que seriam para a criação de manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres em candidaturas de mulheres. E esses fundos usados em candidaturas de mulheres são, muitas vezes, usados para candidaturas majoritárias, ou seja, desvia-se da finalidade principal do dispositivo.

A Comissão Nacional da Mulher Advogada, a Comissão Especial de Estudo da Reforma Política e a Comissão Especial de Direito Eleitoral do Conselho Federal da OAB publicaram uma nota conjunta criticando a nova lei, dizendo:

Nesse sentido, foi muito importante, como tentativa para mudar essa realidade, a imposição aos Partidos Políticos de destinação de, no mínimo, 5% dos recursos do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres - disposição do artigo 44, V, da Lei n. 9.096/1995, redação dada pela Lei n. 13.165/2015. (...) Há clara intenção de tornar a Lei n.º 13.165/2015, e todo o avanço que representou, letra morta. Ao invés de assistirmos o Congresso legislando para tornar a participação feminina ainda mais efetiva, vemos sua ação para perdoar as multas que seriam devidas pelos partidos que não se comprometeram com isso nas últimas eleições.<sup>130</sup>

De acordo com análise de Hanna Maruci (2019), embora a anistia aos partidos pareça uma novidade, o entendimento da Justiça Eleitoral já vinha sendo no sentido de isentar os partidos, “não rejeitando suas contas em função da não aplicação dos 5% do Fundo Eleitoral no fomento à participação política das mulheres, conforme aponta o advogado especialista em direito eleitoral Diogo Rais.” Aflafo menciona também uma pesquisa realizada por Ligia Fabris Campos que teria concluído que menos da metade dos partidos cumpriram a aplicação dos 5% entre os anos de 2010 e 2015. Mesmo assim, ainda é possível concluir que a “anistia representa um retrocesso fático e simbólico nos direitos conquistados pelas mulheres sobre sua participação no cenário político”

É verdade (e como já mencionado no presente trabalho) que as mulheres aumentaram sua participação no Parlamento nas últimas eleições, passando de 10% para aproximadamente 15% do total. Essa melhoria, no entanto, ainda é modesta e tem muito a progredir até que se atinja o patamar satisfatório de representatividade que justifique a extinção da política pública. A previsão de destinação do Fundo Partidário estabelecida em 2015 era bastante importante, tanto que pode ser apontada como um dos fatores que auxiliaram nesse aumento

<sup>130</sup> <https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI302678,21048-Apos+TSE+aplicar+sancoes+nova+lei+anistia+partidos+que+nao> Acesso m 11 de dez. de 2019.

de mulheres eleitas. Dessa forma, a anistia conferida pela Lei nº 13.831, de 2019, não apenas não auxilia a efetividade da política pública de cotas eleitorais de gênero como representa um óbice à sua efetiva implementação.

## 5.5 Decisões do TSE de 2019

O TSE tem se manifestado de forma a defender e estimular a eleição de mulheres. Um exemplo disso é uma decisão de maio de 2019 que determina que todos os diretórios partidários possuem a obrigatoriedade de investirem o mínimo de 5% do total de recursos do Fundo Partidário para promover a candidatura de mulheres e ampliar a participação feminina na política.

O questionamento foi levado ao TSE, órgão responsável por responder as consultas sobre matéria eleitoral feita por órgão nacional de partido político<sup>131</sup>, por meio de uma consulta do PDT que dizia:

No que tange à criação ou manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, se o Diretório Nacional de um determinado Partido Político já efetua o repasse global de 5% (cinco por cento) do total de recursos do Fundo Partidário recebidos, existe a necessidade dos demais diretórios regionais e municipais efetuarem esse repasse?<sup>132</sup>

A resposta do órgão foi unânime no sentido de que sim, ao menos 5% do total de recursos recebidos do Fundo no exercício financeiro devem ser destinados à criação ou manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres pelos órgãos partidários em cada esfera. Essas esferas devem destinar os fundos de acordo com as orientações e de responsabilidade do órgão nacional do partido político.

Uma recente decisão do TSE inovou o entendimento do Tribunal e pode gerar um precedente aplicável aos casos já mencionados neste trabalho. Trata-se de uma AIJE ajuizada pela Coligação “Nossa União é com o Povo” em desfavor de alguns vereadores<sup>133</sup> alegando fraude na indicação de cota de gênero de candidaturas femininas de ambas as coligações

<sup>131</sup> De acordo com o artigo 23, inciso XII, do Código Eleitoral

<sup>132</sup> <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Maio/diretorios-regionais-e-municipais-tambem-sao-obrigados-a-investir-em-candidaturas-femininas> Acesso em 17 de set. de 2019

<sup>133</sup> Leonardo Nogueira Pereira, Stenio Romnel da Cruz Cerqueira e Maria de Fátima Bezerra de Souza Caetano (Vereadores de Valença/PI eleitos em 2016 pela Coligação Compromisso com Valença I) e Benoni José de Sousa, Raimundo Nonato Soares Lima e Ariana Maria de Carvalho Rosa Vereadores de Valença/PI eleitos em 2016 pela Coligação Compromisso com Valença II).

proporcionais nas eleições municipais de 2016, na cidade de Valença no Piauí. Alegou-se que, em resumo, cinco candidatas foram inscritas apenas para que se alcançasse o percentual de 30% exigido em lei<sup>134</sup>.

Em primeira instância foram acolhidos em parte os pedidos para cassar os registros apenas dos candidatos “que ultrapassaram a quota efetiva de participação por gênero” por ambas as coligações, e para que fosse refeito o cálculo do quociente partidário e declará-los inelegíveis pelo prazo de oito anos.

Todas as partes recorreram ao TRE/PI, o qual, ampliou a condenação para cassar as candidaturas também dos vereadores eleitos<sup>135</sup>. Após recurso, em 17 de setembro de 2019<sup>136</sup> o TSE decidiu que houve fraude em 5 candidaturas de mulheres e que, sem elas, o partido não teria cumprido as exigências para participar das eleições. Dessa forma, decidiu-se pela cassação de todos os candidatos eleitos pela coligação<sup>137</sup>.

O TSE baseou sua decisão no entendimento de que a fraude na cota eleitoral de gênero representa uma “afrenta à isonomia entre homens e mulheres que o legislador pretendeu assegurar no art. 10, §3º, da Lei nº 9.504/97 a partir dos ditames constitucionais relativos à igualdade, ao pluralismo político, à cidadania e à dignidade da pessoa humana”<sup>138</sup>.

Essa decisão é de vital importância, visto que é a primeira que não apenas indeferiu as candidaturas fraudulentas, mas também as que foram bem-sucedidas. Entendeu-se que as candidaturas eleitas só foram possíveis devido ao registro das candidaturas fraudulentas de mulheres, o que beneficiou toda a coligação, conforme trecho da decisão abaixo:

9. Indeferir apenas as candidaturas fraudulentas e as menos votadas (feito o recálculo da cota), preservando-se as que obtiveram maior número de votos, ensejaria inadmissível brecha para o registro de "laranjas", com verdadeiro incentivo a se "correr o risco", por inexistir efeito prático desfavorável.

10. O registro das candidaturas fraudulentas possibilitou maior número de homens na disputa, cuja soma de votos, por sua vez, contabilizou-se para

<sup>134</sup> Ação Cautelar n. 060028945/PI – decisão liminar.

<sup>135</sup> (...) 3. A existência de vício ou fraude na cota de gênero contamina toda a chapa, porquanto o vício está na origem, ou seja, o seu efeito é ex tunc e, assim, impede a disputa por todos os envolvidos.

4. Reconhecida a fraude, devem ser cassados os diplomas e registros dos candidatos eleitos, suplentes e não eleitos, respectivamente, declarando nulos os votos a eles atribuídos, com a imperiosa recontagem total dos votos e novo cálculo do quociente eleitoral. (TRE-PI - AIJE: 19392 VALENÇA DO PIAUÍ - PI, Relator: ASTROGILDO MENDES DE ASSUNÇÃO FILHO, Data de Julgamento: 12/09/2017, DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 176, Data 27/09/2017, Página 17-18)

<sup>136</sup> <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/09/17/tse-decide-que-candidaturas-laranjas-levam-a-cassacao-de-toda-a-chapa.htm> Acesso em 17 de set. de 2019

<sup>137</sup> <https://www.conjur.com.br/2019-set-18/uso-candidaturas-laranja-leva-cassacao-chapa-decide-tse> Acesso em 20 de nov. de 2019

<sup>138</sup> RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 193-92.2016.6.18.0018 CLASSE 32 VALENÇA DO PIAUÍ PI-AUÍ. Data de Julgamento: 17/09/2017, DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 193, Data 04/10/2019.

as respectivas alianças, culminando em quociente partidário favorável a elas (art. 107 do Código Eleitoral), que puderam então registrar e eleger mais candidatos.

11. O círculo vicioso não se afasta com a glosa apenas parcial, pois a negativa dos registros após a data do pleito implica o aproveitamento dos votos em favor das legendas (art. 175, §§ 3º e 4º, do Código Eleitoral), evidenciando-se, mais uma vez, o inquestionável benefício auferido com a fraude.

12. A adoção de critérios diversos ocasionaria casuísmo incompatível com o regime democrático.

Trata-se de um novo precedente de grande importância para a discussão das cotas eleitorais de gênero no país. O caso que ensejou a presente decisão envolvia candidatas laranja que foram utilizadas apenas para completar a cota e permitir o registro da chapa, tendo em vista que até o momento não existia o FEFC. Conforme vimos anteriormente, a inclusão de um fator como a destinação de fundos públicos para campanhas de mulheres tornou a questão ainda mais complexa e, também como exposto anteriormente, foram inúmeros os casos de desvio apontados até o momento. Ou seja, o precedente criado pela decisão do TSE quando esse fator do financiamento ainda não estava em questão, agora torna-se ainda mais relevante.

## CONCLUSÕES

As mulheres estão hoje sub-representadas no Legislativo Federal. Ainda que nas eleições de 2018 o número de candidatas eleitas na Câmara de Deputados tenha aumentado em torno de 50% (passando de 51 para 77), este número representa apenas 15% do total de deputados eleitos ou seja, ainda é ínfimo quando comparado aos mais de 50% de votos femininos que compõem o eleitorado. Mesmo em uma abordagem comparativa internacional, esses valores de representatividade feminina são modestos, colocando o Brasil nos últimos lugares entre as demais democracias latino-americanas, segundo a lista elaborado pela Inter Parliamentary Union.

A distribuição equitativa de poder e de tomada de decisões entre os gêneros no Legislativo é fundamental para a democracia de um país por inúmeros motivos, tais como: (i) levar ao debate público a perspectiva das mulheres, ou seja, levar os interesses das mulheres para serem pautados e dar a elas oportunidades iguais de reivindicá-los; (ii) a criação de maior número de políticas públicas voltadas para os interesses das mulheres; e (iii) aumentar a legitimidade de mulheres nesse espaço e, conseqüentemente, o interesse de outras mulheres no assunto, já que elas se sentiriam representadas e pertencentes a esse espaço. Além disso, a presença de mulheres nas unidades decisórias é um indicativo da qualidade democrática desenvolvida (LIPJHART, 2019).

Com o objetivo de alterar esse cenário de sub-representação e aumentar a representação igualitária no Legislativo, o Brasil instituiu cotas eleitorais de gênero desde 1995, inicialmente por meio da Lei nº 9.100/1995 que determinava que 20% das vagas de cada partido deveriam ser preenchidas por candidaturas de mulheres. Já em 1997, foi criada a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97) que determinava que cada sexo deveria ter o mínimo de 30% e máximo de 70% das vagas de cada partido. Após algumas alterações (em 2009, 2013 e 2015), as cotas continuam em vigor até hoje. Considerando-se que, somente em 2018 (24 anos após da implementação das cotas) tivemos o maior número de deputadas eleitas e que esse número não ultrapassa 15%, conclui-se que as cotas têm apresentado resultados pouco efetivos no Brasil.

A responsabilidade pelo insucesso das cotas não pode, no entanto, recair sobre o desenho da cota em si, tendo em vista que o modelo de cota legislativa foi bem-sucedido em outros países, especialmente em países da América Latina e as cotas no Brasil, por si só, são

bem construídas, tendo havido uma alteração legislativa em 2009 que eliminou as brechas existentes e garantiu ainda mais força ao dispositivo legal.

Entretanto, é sabido que há outros fatores que interferem no sucesso das cotas: sistema eleitoral, magnitude das circunscrições e rotatividade dos parlamentares. O sistema eleitoral consolidado na literatura como o mais favorável às mulheres é o sistema proporcional e, dentro deste, o sistema eleitoral de representação proporcional com listas fechadas e que haja regra referente à posição de mulheres nas listas é onde há maior possibilidade de sucesso eleitoral das mulheres (SACCHET; SPECK, 2012). Outro fator que interfere no sucesso da cota é a magnitude da circunscrição e entende-se que há mais mulheres eleitas de sistemas de distritos plurinominais do que em sistemas de distrito uninominal (voto distrital).

Um outro fator crucial na análise do sucesso das cotas, é o papel que o partido político exerce não apenas no cumprimento da cota em si, mas na busca para que se atinja o objetivo da cota. Os partidos políticos possuem um papel fundamental no cumprimento das cotas eleitorais de gênero. É papel do partido arregimentar mulheres entre as cidadãs, para que se tornem candidatas (recrutamento) e, em seguida, fornecer a elas o apoio e estrutura necessárias para que realizem uma campanha com chance de sucesso, provendo exposição à mídia, tempo de propaganda e, especialmente, financiamento.

Na primeira fase (recrutamento), a postulante a candidata enfrenta o escrutínio de lideranças partidárias, que, em última análise, são as responsáveis pelas indicações dos partidos às vagas de candidatos. De acordo com pesquisa conduzida por Ramos (2015), na qual conduziu entrevistas<sup>139</sup> com mulheres que integram comitês de mulheres dentro dos partidos, concluiu-se que os partidos não fornecem condição de igualdade entre homens e mulheres para concorrer às eleições e que partidos políticos não dão o apoio necessário para que mulheres possam se candidatas, salvo quando a candidata for identificada com grande chance de vencer o pleito (RAMOS, 2015). Lovenduski (1993) afirma que a falta de mulheres nas chapas se dá por preconceito e discriminação das agremiações partidárias em relação às mulheres e que haveria uma “resistência partidária” à inclusão de mulheres na competição eleitoral, devido a uma dinâmica interna dos partidos que não favorece a escolha de candidatas, devido ao baixo investimento dos partidos nas candidaturas femininas.

<sup>139</sup> As entrevistadas fazem parte de 3 categorias: (i) aqueles que representam os participantes da competição eleitoral (candidatas e candidatos, partidos políticos e parlamentares eleitas e eleitos); (ii) os grupos e instituições envolvidos com o estímulo à representação política de mulheres (Secretaria de Política para Mulheres da Presidência da República e sociedade civil); e (iii) órgãos fiscalizados do cumprimento das quotas eleitorais de gênero (Ministério Público Eleitoral e TSE).

Já com relação ao segundo estágio, depois que a mulher se torna candidata, entende-se que o partido atua de forma determinante na distribuição dos recursos financeiros, os quais são fundamentais para o sucesso de uma eleição. Ou seja, recursos financeiros “viabilizam candidaturas e aumentam a chance de sucesso nas urnas” e há uma forte correlação entre financiamento eleitoral e desempenho eleitoral dos candidatos (SACCHET e SPECK, 2012). Logo, se um partido estiver verdadeiramente engajado no cumprimento das cotas, ou seja, verdadeiramente interessado na eleição de um número maior de mulheres, cabe a ele incrementar o financiamento eleitoral de campanhas de suas candidatas.

O que se observa, na realidade, é que o uso das verbas de FEFC e FP para candidaturas femininas não demonstra esse engajamento, tendo em vista que os partidos têm utilizado os fundos para eleições majoritárias e não proporcionais - portanto, não atingem a meta de aumentar mulheres no Legislativo. Agravando este quadro, a Lei nº 13.381, de 2019, anistia os partidos que não utilizaram o mínimo de 5% do Fundo Partidário para programas de incentivo à participação de mulheres.

Outro ponto que demonstra a falha dos partidos no cumprimento das cotas são os crescentes casos de candidatas laranjas – que surgem tanto para desvio de fundos públicos quanto para preenchimento das cotas (conforme visto em recentes investigações).

Apesar disso, é interessante pontuar que em setembro de 2019 houve uma decisão do TSE que determinou a cassação da chapa inteira de partidos que utilizaram candidatas-laranja (Respe 19392). Entendeu-se, no caso em questão, que a coligação teria incluído candidatas sem a intenção de concorrer na disputa eleitoral, apenas para cumprir as cotas (portanto, candidatas laranja) e que, sem elas, os partidos não teriam conseguido cumprir as exigências necessárias para participar do pleito. Por isso, decidiu-se pela cassação de todos os candidatos eleitos nessa coligação, ainda que eles não tivessem participado da fraude. Essa decisão é um marco importante para as cotas eleitorais pois, inevitavelmente, forçará os partidos a darem mais importância à questão, a não utilizarem candidatas laranja e a, consequentemente, se esforçarem mais para obter candidatas mulheres e a investirem nelas.

Como já pontuado, a primeira ideia que surge quando se pensa na ineficácia das cotas é que o problema residiria na cota em si (na legislação ou no seu desenho). O que se pretendeu mostrar no presente trabalho é que isso não é verdade, tendo em vista que são inúmeros fatores que interferem no seu sucesso. E, um fator que tem um protagonismo na efetivação das cotas eleitorais de gênero é a atuação do partido político.

Por fim, tendo em vista o exposto no presente trabalho, é possível concordar com a afirmação de Teresa Sacchet de que “As candidaturas laranja não são um problema das mulheres ou da política de cotas, mas dos partidos”<sup>140</sup>. E, ainda, expande-se essa ideia: não só as candidaturas laranja são um problema dos partidos, mas é possível afirmar que a eleição de mulheres para o Legislativo, e o efetivo cumprimento das cotas eleitorais de gênero, são uma responsabilidade dos partidos. O partido político pode até conseguir cumprir a cota e ter 30% de candidatas mulheres, mas enquanto ele não se esforçar para que ele tenha, de fato, mais mulheres eleitas, ele não está cumprindo com o objetivo primordial da cota que é aumentar a representatividade de mulheres no Legislativo.

<sup>140</sup> Entrevista dada à UOL. Disponível em <https://www.uol.com.br/universa/noticias/redacao/2019/10/10/laranja-e-culpa-dos-partidos-nao-das-mulheres-diz-cientista-politica.htm?cmpid=copiaecola> Acesso em 12 de out. de 2019



## BIBLIOGRAFIA

AFLALO, Hannah Maruci. **Voto, verdade e representação: reconstruindo os debates do Código Eleitoral de 1932**. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

\_\_\_\_\_. **Aos partidos anistia, às mulheres incerteza**. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 6 de junho de 2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/legislativo/aos-partidos-anistia-as-mulheres-incerteza/> Acesso em 11 de dez. de 2019

AGESTA, Luis Sanches. **Princípios de Teoría Política**, Madrid: Ed. Nacional, 1983,

ALDRICH, J. H. **Why parties? The origin and transformation of political parties in America**. Chicago: The University of Chicago Press, 1995.

ÁLVARES, Maria Luzia Miranda. **Mulheres brasileiras em tempo de competição eleitoral: seleção de candidaturas e degraus de acesso aos cargos parlamentares**. Dados [online]. 2008, v. 51, n.4.

ALVES, Branca. M. **Ideologia e feminismo: a luta pelo voto no Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes, 1980.

ARAÚJO, Clara. As Cotas Para Mulheres, Analisando Resultados E Perspectivas. **Teoria e Sociedade**, v. 4..

\_\_\_\_\_. As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais. **Dados [on line]**, v. 44, n. 1, 2001.

\_\_\_\_\_. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24: 2005.

\_\_\_\_\_. Gênero e acesso ao poder legislativo no Brasil: as cotas entre as instituições e a cultura. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v.2: 2009.

\_\_\_\_\_. Rotas de ingresso, trajetórias e acesso das mulheres ao legislativo: um estudo comparado entre Brasil e Argentina. **Rev. Estud. Fem. [online]**. 2010, v.18, n.2.

\_\_\_\_\_. Valores e desigualdade de gênero: mediações entre participação política e representação democrática. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, [S.l.], v. 16, n. 2, set. 2016.

ARAÚJO, Clara.; ALVES, José E. D. Impactos de indicadores sociais e do sistema eleitoral sobre as chances das mulheres nas Eleições e suas Interações com as Cotas. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 50, n. 3, 2007

ARAÚJO, Rita de Cássia C. B. O voto de saias: a Constituinte de 1934 e a participação das mulheres na política. **Estudos Avançados** v.17 n. 49, 2003.

ASSIS, Izadora Lincoln de. Representação feminina e financiamento de campanhas: histórico recente e novas perspectivas à luz da reforma eleitoral de 2015. **Revice - Revista de Ciências do Estado**. UFMG, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, ago./dez. 2017.

AVELAR, Lucia.; RANGEL, Patrícia. Como as mulheres se representam na política? Os casos de Argentina e Brasil. In: **50 anos de feminismo: Argentina, Brasil e Chile: A construção das mulheres como atores políticos e democráticos**. BLAY, Eva, AVELAR, Lucia (Editoras). São Paulo: Editora FAPESP, 2017.

BACCHI, Carol. Arguing for and against quotas: theoretical issues. in DAHLERUP, D. **Women, Quotas and Politics**. New York, Ed. Routledge, 2006.

BALDEZ, Lisa. The Pros and Cons of Gender Quota Laws: What Happens When You Kick Men Out and Let Women In? **Politics & Gender**, v.2, n.1: 2006.

BALLINGTON, Julie; MATLAND, Richard, 'Political Parties and Special Measures: Enhancing Women's Participation in Electoral Processes', Artigo apresentado na **UN Expert Meeting: Enhancing Women's Participation in Electoral Processes in Post-conflict Countries, Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women (OSAGI) and Department of Political Affairs Expert Group Meeting**, ew York, USA, 19-22 January 2004.

BALLINGTON, Julie; KAHANE, Muriel. Women in Politics: Financing for Gender Equality. In: **Funding of Political Parties and Election Campaigns A Handbook on Political Finance**. FALGUERA, Elin, JONES, Samuel, OHMAN, Magnus (Edit.). Stockolm, Sweden, International IDEA, 2003.

BARBIERI, Catarina H.C.; RAMOS, Luciana O. **Democracia e representação nas eleições de 2018: campanhas eleitorais, financiamento e diversidade de gênero: relatório final (2018-2019)** São Paulo: FGV Direito, 2019

BESTER, Gisela. M. Aspectos históricos da luta sufragista feminina no Brasil. **Revista de Ciências Humanas**. v.15. n.21, 1997.

BIROLI, Flávia. Mulheres e política nas notícias: estereótipos de gênero e competência política. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 90, p. 45-69, 2010.

\_\_\_\_\_. **Gênero e desigualdades**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018. v. 1. 252p.

BIROLI, F.; Mota, Fernanda Ferreira; O gênero na política: a construção do 'feminino' nas eleições presidenciais de 2010. **Cadernos Pagu** (UNICAMP. Impresso), p. 197-231, 2014. BJARNEGARD, Elin. **Gender, Informal Institutions and Political Recruitment: Explaining Male Dominance in Parliamentary Representation**. New York: Ed. Palgrave Macmillan, 2013

BOLOGNESI, Bruno. A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral? **Paraná Eleitoral**, v. 1, n. 2, 2012.

BRAGA, Maria do Socorro S. Organizações Partidárias E Seleção de Candidatos No Estado de São Paulo. **Opinião Pública**, v.14. n.2. p2008.

BRAGA, Maria do Socorro S.; BOURDOUKAN, Adla. Partidos políticos no Brasil: organização partidária, competição eleitoral e financiamento público. **Perspectivas**, São Paulo, v. 35, 2009.

BRAGA, Maria do Socorro S.; PIMENTEL JR, Jairo. Os partidos políticos brasileiros realmente não importam? **Opinião Pública**, v. 17, n. 2, 2011

BUSH, Sarah S. International politics and the spread of quotas for women in legislatures. **International Organization**, v. 65. n.1, 2011.

CAGGIANO, Monica Herman. É possível reinventar o partido? O partido político no século XXI. in ALMEIDA, F. D. M.; AMARAL JUNIOR, J. L. M.; HORBACH, C. B (Coords.). **Direito Constitucional, Estado de Direito e Democracia: Homenagem ao Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho**. São Paulo: Quartier Latin, 2011,

CAMPBELL, Rosie; CHILDS, Sarah; LOVENDUSKI, Joni. Do Women Need Women Representatives? **British Journal of Political Science**, v.40. n.1, 2011.

CARESS, Stanley M. The influence of term limits on the electoral success of women. **Women & Politics**, v. 20. n.3, 1999.

CARNEIRO, Carlos David. Representação feminina nos parlamentos brasileiros: discutindo os direitos políticos das mulheres a partir de modelos e experiências internacionais. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 23, n. 3, 2018.

CARROLL, Susan J.; JENKINS, Krista. Unrealized opportunity? Term limits and the representation of women in state legislatures. **Women & Politics**, v.23 n.4, 2001.

CAUL, Miki. Political parties and the adoption of candidate gender quotas: a cross-national analysis. **The Journal of Politics**, v.63, n.4, 2001.

CELIS, Karen. Substantive representation of women (and improving it): What it is and should be about? **Comparative European Politics**, v. 7, no.1, 2009

CHAPPELL, Louise. Comparing Political Institutions: Revealing the Gendered. **Politics & Gender**, v.2. n.2, 2006.

CHILDS Sarah, KROOK, Mona Lena. Critical Mass Theory and Women's Political Representation. **Political Studies**: 2008, v. 56.

CHILDS Sarah; KROOK, Mona Lena. Analysing Women's Substantive Representation: From Critical Mass to Critical Actors. **Government and Opposition**, v.44. n.2, 2009

CHOWDHURY, Nusrat J. **Gender Quotas, Reserved Seats and Women's Representation in Politics: A Comparative Study of Pakistan and Bangladesh**. (Doutorado em Politics and International Relations), The University of Auckland, Auckland, New Zealand, 2015

CORTÊS, Iaris R. A Trilha Legislativa da Mulher. In: **Nova História das Mulheres no Brasil**. PEDRO, J. M.; PINSKY, C. B. (Edit.). São Paulo, Contexto, 2013.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Trad.: Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DAHLERUP, Drude. **Women, Quotas and Politics**. New York, Routledge, 2006

DIAMOND, Larry, GUNTHER, Richard. *Political Parties and Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 2001

FIGUEIREDO, Eurídice. Desfazendo o gênero: a teoria queer de Judith Butler. **Revista Criação & Crítica**, (20), 40-55. 2018

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FOX, Richard; LAWLESS, Jennifer. Uncovering the Origins of the Gender Gap in Political Ambition. **American Political Science Review**, v.108, n.3, 2014.

FRANCESCHET, Susan; KROOK, Mona Lena; PISCOPO, Jennifer M. **The Impact of Gender Quotas**. New York, Oxford University Press, 2012.

FRANCESCHET, Susan; PISCOPO, Jennifer M. Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina. **Politics & Gender**, v.4, 2008

FREITAS, Juliana Rodrigues; Lorraine Coelho . Eleições Municipais 2016: a esperança da representatividade feminina nas casas parlamentares das capitais dos Estados brasileiros transformada em frustração diante da inoperância do sistema de cotas no âmbito eleitoral. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral**, v. 15, 2016.

FREITAS, Juliana Rodrigues; PEREIRA, R.; SANTANO, A. C.; DIAS, J.; AIETA, V.; GRESTA, R. M. O sistema de cotas de gênero e o óbice ao desenvolvimento no Brasil: reflexões iniciais acerca da reduzida participação feminina na política brasileira. In: Rodolfo Viana Pereira; Ana Cláudia Santano. (Org.). **Conexões Eleitoralistas**. 1ed.Brasília: Abradep, 2016, v. 1.

FUNK, Kendall D.; MORALES Laura; TAYLOR-ROBINSON Michelle M. The Impact of Committee Composition and Agendas on Women's Participation: Evidence from a Legislature with Near Numerical Equality. **Politics & Gender** v. 13, n. 2, 2017.

GOLDER, Sona N.; STEPHENSON, Laura. B.; VAN DER STRAETEN, Karine; BLAIS, Andre. Votes for Women: Electoral Systems and Support for Female Candidates. **Politics & Gender**, v.13, 2017.

GOMES, João Batista B. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo direito constitucional brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, v.38. n.151, 2001.

HIRATA, Helena. Trabalho doméstico: uma servidão “voluntária”? In GODINHO, Tatau, SILVEIRA, Maria Lúcia de (Organ.). **Políticas públicas e igualdade de gênero**. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004.

HTUN, Mala. A Política de cotas na América Latina. **Revista de Estudos Feministas**, v.9, n.1, 2001.

\_\_\_\_\_. Why women, but not blacks or indians, got quotas in Politics in Latin America. In: **ANNUAL MEETING OF THE MIDWEST POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION**, 2005, Chicago.

HTUN, Mala; JONES Mark P. Engendering the Right to Participate in Decision-making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America. In: MOLYNEUX, M; CRASKE N. (Edit.) **Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America**. London, England, Palgrave, 2002.

HTUN, Mala, and POWER, Timothy J. 2006. "Gender Parties, and Support for Equal Rights in the Brazilian Congress." **Latin American Politics and Society** 48 (4): 83–104.

HUANG, Chang-Lung. Gender Quotas in Taiwan: The Impact of Global Diffusion. **Politics & Gender** v.11. n.1, 2015.

IDEA.INT: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. **Gender Quotas Around the World**, 2018. Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas>. Acesso em 01 de maio de 2018.

INGLEHART, Ronald; NORRIS Pippa. The Developmental Theory of the Gender Gap: Women's and Men's Voting Behavior in Global Perspective. **International Political Science Review**, Vol 21, No. 4, 2000

\_\_\_\_\_. **Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change**. New York, Cambridge University Press, 2003.

IPU - Inter-Parliamentary Union. **Women in National Parliaments Database**, 2018. Disponível em: <http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>. Acesso: 30 de junho de 2018.

KARAWEJCZYK, Monica. O Voto Feminino no Congresso Constituinte de 1891: Primeiros Trâmites Legais. In: **XXVI SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA**, São Paulo, 2011.

KENNY, Meryl. **Gender and Political Recruitment: Theorizing Institutional Change**. New York, Palgrave Macmillan, 2013.

KROOK, Mona Lena. Gender Quotas as a Global Phenomenon: Actors and Strategies in Quota Adoption. **European Political Science**, v.3, n.3, 2004.

KROOK, Mona Lena. Reforming representation: the diffusion of candidate gender quotas worldwide. **Politics & Gender**. v. 2, n.3, 2006.

KROOK, Mona Lena. Gender Quotas, Norms, and Politics. **Politics & Gender**, v.2, n.1.

KROOK, Mona Lena. **Quotas for women in politics: gender and candidate selection reform worldwide**. New York, Oxford University Press, 2009.

KROOK, Mona Lena.; LOVENDUSKI, Joni; SQUIRES, Judith. Gender quotas and models of political citizenship. **British Journal of Political Science**, v.39, 2009.

LIPJAHRT, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Tradução Vera Caputo. 4a ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

LOCKE, John. Segundo Tratado sobre o Governo Civil e outros escritos. **Petrópolis: Vozes**, 1994;

LOSSIO, Luciana. TSE fortalece debate sobre igualdade de gênero nas eleições de 2016. **Cadernos de Pós-Graduação em Direito** v.30, 2016.

LOVENDUSKI, Joni. The dynamics of gender and party. In: NORRIS, Pippa; LOVENDUSKI, Joni; (Edit.) **Gender and Party Politics**. California, Thousand Oaks, 1993.

LOVENDUSKI, Joni; NORRIS, Pippa. Westminster Women: The Politics of Presence. **Political Studies**. v.51, 2003.

MANIN, Bernard. **Elections and representation**. In: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C.; MANIN, B. **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

MARCHETTI, Vitor. Governança eleitoral: o modelo brasileiro de justiça eleitoral. **Dados [online]**, v. 51, n. 4, 2008.

MARQUES, Teresa C. N. **Perfis Parlamentares: Bertha Lutz**. Brasília, Camara dos Deputados, 2016.

MCEVOY, Caroline. Does the descriptive representation of women matter? A comparison of gendered differences in political attitudes between voters and representatives in the European Parliament. **Politics & Gender**, v. 12, 2016.

MEDEIROS, Morton L. F. O sistema de cotas de gênero para cargos eletivos: estudo empírico da justificação de sua permanência. **Revista de Informação Legislativa**, v.51. n. 204, 2014.

MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MERLO, Marina. **Mulheres tomando partido e partidos fazendo candidatas: a atuação partidária na trajetória das eleitas**. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. **Feminismo e política**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Tradução de Denise Bottmann. 1ª ed. Porto Alegre: L&PM, 2018.

MILLAR, Nancy. Envisioning a U.S. government that isn't 84 per cent male: what the United States can learn from Sweden, Rwanda, Burundi, and other nations. **University of Miami Law Review**, v.62, n.1, 2007.

MORAES, Thiago Pérez Bernardes de; SANTOS, Romer Mottinha; TORRECILLAS, Geraldo Leopoldo da Silva; LEÃO, Elany Castelo de Souza. Mulheres, política e sub-representação. Um estudo sobre a correlação entre qualidade da democracia, ideologia e mulheres nos parlamentos. **Derecho y Cambio Social**, n. 36, Lima, Peru, 2014.

MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas. The Comparative Study of Electoral Governance – Introduction. **International Political Science Review**, v. 23, n.1, 2002.

NANIVADEKAR, Medha. Indian Experience of Women's Quota in Local Government: Implications for future strategies. In: **UNEQUAL PARTICIPATION OF WOMEN AND MEN IN DECISION-MAKING PROCESSES, WITH PARTICULAR EMPHASIS ON POLITICAL PARTICIPATION AND LEADERSHIP. EXPERT GROUP MEETING**. Organized by: United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA) Division for the Advancement of Women (DAW), Addis Ababa, Ethiopia, 2005.

NANIVADEKAR, Medha. Are Quotas a Good Idea? The Indian Experience with Reserved Seats for Women. **Politics & Gender**, v.2, n.1, 2006.

NETO, João Andrade; GRESTA, Roberta Maia; SANTOS, Polianna Pereira. Fraude à cota de gênero como fraude à lei: os problemas conceituais e procedimentais decorrentes do combate às candidaturas femininas fictícias. In: **FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). Tratado de Direito Eleitoral**, v. 7. Belo Horizonte: Fórum.

NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. **DADOS**, v. 49, n. 4, 2006.

NICOLAU, J. **Sistemas eleitorais**. 6. ed. Rio de Janeiro. FGV Editora, 2014. NORRIS, Pippa. Women in European legislative elites. **West European Politics** v.8 , n.4, 1985.

NORRIS, Pippa; LOVENDUSKI, Joni. **Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament**. Cambridge, Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

NORRIS, Pippa; LOVENDUSKI, Joni. **Gender and Party Politics**. Thousand Oaks, CA, Sage, 1993.

NORRIS, Pippa. **Electoral Engineering**. Cambridge University Press, 2004.

\_\_\_\_\_. The impact of electoral reform on women's representation. **Acta Politica**. v. 41, p 197-213, 2006.

\_\_\_\_\_. **Implementing Women's Representation in Afghanistan's Electoral Law: Options for reserved seats**. Prepared for the Afghanistan Reconstruction Project. 2018. Disponível em <https://sites.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/Afghanistan%20electoral%20law%20Norris.pdf>. Acesso em 06 de maio de 2018,

OHMAN, Magnus. Introduction to Political Finance in E. Falguera, S. Jones and M. Ohman (eds), **Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance**. Stockholm: International IDEA, 2014)

OKIN, Susan. Gender, the public and the private. In: PHILLIPS, Anne (Edit.) **Feminism and politics**. Oxford: Oxford University Press, 1998.

PAASILINNA, Silja. **Women's Reserved Seats in Bangladesh: A Systemic Analysis of Meaningful Representation**. International Foundation for Electoral Systems, Arlington, USA, 2016.

PANDAY, Pranab Kumar. Representation without Participation: Quotas for Women in Bangladesh. **International Political Science Review / Revue Internationale De Science Politique**, v. 29, n. 4, 2008.

PANKE, Luciana. **Campanhas eleitorais para mulheres: desafios e tendências**. Curitiba: UFPR, 2016

PANKE, Luciana; IASULAITIS, Sylvia. "Mulheres no poder: aspectos sobre o discurso feminino nas campanhas eleitorais", em **Opinião Pública (online)**, vol. 22, nº 2, 2016, Campinas, pp. 385-417.

PERES, Paulo; MACHADO, Amanda. Uma tipologia do recrutamento partidário. **Opinião Pública**, 23(1), 2017.

PHILIPS, Anne. **The Politics of Presence: the Political Representation of Gender, Ethnicity and Race**. Oxford, Clarendon Press, 1998.

PINTO, Céli R. J. Paradoxos da participação política da mulher no Brasil. **Revista USP**, v.49, 2001.

PIOVESAN, Flavia. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 124, 2005.

PITKIN, Hannah. **The Concept of Representation**. Berkeley, University of California Press, 1967.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan.; MANIN, Bernard. **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

RAMOS, Luciana O. **Os tribunais eleitorais e a desigualdade de gênero: ampliando ou reduzindo a representação de mulheres na política?** Tese (Doutorado em Direito), 2015, Faculdade de Direito Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015

REYNOLDS, Andrew. Reserved seats in national legislatures: a comparative approach. In: HANDLEY, L.; GROFMAN B. (Edit.) **Redistricting in Comparative Perspective**. Oxford University Press, New York, 2008.

RIPLEY, Randall B. **Stages of the policy process. Public Policy Theories, Models, and Concepts an Anthology**. D. McCool. USA, Prentice-Hall, 1995.

RODRIGUES, Ricardo J. P. A evolução da política de cota de gênero na legislação eleitoral e partidária e a sub-representação feminina no parlamento brasileiro. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v.12. n.1., 2017.

ROEDER, Karolina Mattos, BRAGA, Sergio. **Partidos políticos e sistemas partidários**. Curitiba: Intersaberes, 2017



SACCHET, Teresa, SPECK Bruno W. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. **Opinião Pública** v.18. n.1., 2012.

SACCHET, Teresa. Representação política, representação de grupos e política de cotas: perspectivas e contendas feministas. **Revista Estudos Feministas**, v. 20, n. 2, 2012.

\_\_\_\_\_. "**Capital Social, Gênero e Representação Política no Brasil**". *Opinião Pública*, Campinas, v. 15, n. 2, 2009.

SALGADO, Eneida Desiree. Os princípios constitucionais eleitorais como critérios de fundamentação e aplicação das regras eleitorais: uma proposta. **Tribunal Superior Eleitoral: Estudos Eleitorais**, v. 6, n. 3, set/dez 2011.

SALGADO, Eneida Desiree.; GUIMARÃES, Guilherme Athaides ; MONTE-ALTO, Eric Vinicius Lopes Costa. Cotas de Gênero na Política: Entre a História, as Urnas e o Parlamento. **Revista do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gênero & Direito (UFPB)**, v. 1, 2015.

SAMUELS, David. Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: evidências sobre o Brasil. **Dados** v .40, n.3, 1997.

SANTOS, Tânia M. A mulher nas Constituições brasileiras. 2009. <http://www.ufrgs.br/nucleomulher/arquivos/Mulher%20e%20CF%20-%20Final%20tania.pdf>. Acesso em 23 de out. de 2016

SATER, James. Reserved Seats, Patriarchy and Patronage in Morocco. In: S. FRANCESCHET S.; KROOK, M. L.; PISCOPO J. (Edit.) **The Impact of Gender Quotas**. New York, Oxford University Press, 2012.

SCHWINDT-BAYER Leslie . Women's Representation in Latin American Legislatures: Policy Attitudes and Bill Initiation Behavior. **Annual Meeting of the Midwest Political Science Association**. Chicago, 2004.

\_\_\_\_\_. Making Quotas Work: The Effect of Gender Quota Laws on the Election of Women. **Legislative Studies Quarterly** v. 34, n. 1, 2009.

\_\_\_\_\_. Political power and women's representation in Latin America. New York: **Oxford University Press**, 2010.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas. Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. Curitiba, Cengage. 2013.

SENADO.LEG.BR/ Mulheres na política. Disponível em: [institucional/datasenado/arquivos/pesquisa-aponta-que-para-83-da-populacao-o-sexo-do-candidato-nao-faz-diferenca-na-hora-de-escolher-candidatos](http://www.senado.gov.br/institucional/datasenado/arquivos/pesquisa-aponta-que-para-83-da-populacao-o-sexo-do-candidato-nao-faz-diferenca-na-hora-de-escolher-candidatos). Consultado em 01/05/2018.

SEVERO, Gustavo, CHAVES, Humberto. A Reforma Eleitoral de 2015 – Breves comentários à Lei nº 13.165/2015. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral**, Belo Horizonte, v. 7, n. 13, 2015

SILVA, Danielle R. D. A bancada feminina na constituinte (1987-1991): apontamentos do contexto sócio-político e da socialização política de mulheres para pensar a atual bancada

feminina na câmara federal brasileira (2011-2012). In: **V CONGRESSO COMPOLÍTICA, Curitiba/PR**, 2013.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo, Malheiros, 2006.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **Sistemas Eleitorais**. São Paulo, Malheiros, 1999.

SOTILLOS, Irene D. Sistema electoral y representación de las mujeres en el parlamento. Análisis de los efectos de la ley de igualdad en la composición del congreso de los diputados tras las elecciones legislativas de 2008. **Revista de Estudios Políticos** v.150, 2010.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias [online]**. Porto Alegre, v.8, n.16.

SPECK, Bruno W. "Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil". **Cadernos Adenauer**, Ano 6, n. 2, 2005.

THOMPSON, Dennis Frank. John Stuart Mill and Representative Government. **Princeton University Press**, 1976, JSTOR

TOSI, Marcela. A conquista do direito ao voto feminino. <http://www.politize.com.br/conquista-do-direito-ao-voto-feminino/>. 2016. Acesso em 11 de fev. de 2018.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, n. 67, p. 191-228, 2006

WÄNGNERUD, Lena. Testing the Politics of Presence: Women's Representation in the Swedish Riksdag. **Scandinavian Political Studies**, v.23, 2000.

WAYLEN, Georgina. Gender and Democratic Politics: A Comparative Analysis of Consolidation in Argentina and Chile. **Journal of Latin American Studies** v.32. n.3, 2000.

WELDON, S. Laurel. 2002. "Beyond Bodies: Institutional Sources of Representation for Women in Democratic Policymaking." **Journal of Politics** 64 (4): 1153–74.

WYLIE, Kristin, SANTOS Pedro dos. Law on Paper Only: Electoral Rules, Parties, and the Persistent Underrepresentation of Women in Brazilian Legislatures. **Politics & Gender**, v.12, n.3, , 2016.

YOUNG, Iris Marion. **Inclusion and Democracy**. New York, Oxford University, 2000.

### ANEXO 1 – Ranking mundial sobre a participação de mulheres no Parlamento

RAN- KING	PAÍS	CASA BAIXA			
		Eleições	Seats*	Mulheres	% M
1	Ruanda	03.09.2018	80	49	61.3%
2	Cuba	11.03.2018	605	322	53.2%
3	Bolívia	12.10.2014	130	69	53.1%
4	México	01.07.2018	500	241	48.2%
5	Suécia	09.09.2018	349	165	47.3%
6	Granada	13.03.2018	15	7	46.7%
7	Namíbia	29.11.2014	104	48	46.2%
8	Costa Rica	04.02.2018	57	26	45.6%
9	Nicarágua	06.11.2016	92	41	44.6%
10	África do Sul <sup>1</sup>	07.05.2014	393	168	42.7%
11	Senegal	30.07.2017	165	69	41.8%
12	Finlândia	19.04.2015	200	83	41.5%
13	Espanha	26.06.2016	350	144	41.1%
14	Noruega	11.09.2017	169	69	40.8%
15	Nova Zelândia	23.09.2017	120	48	40.0%
"	Timor-Leste	12.05.2018	65	26	40.0%
17	França	11.06.2017	577	229	39.7%
18	Moçambique	15.10.2014	250	99	39.6%
19	Argentina	22.10.2017	255	99	38.8%
"	Etiópia	24.05.2015	547	212	38.8%
21	Macedônia do Norte	11.12.2016	120	46	38.3%
22	Islândia	28.10.2017	63	24	38.1%
23	Bélgica	25.05.2014	150	57	38.0%
"	Equador	19.02.2017	137	52	38.0%
25	Sérvia	24.04.2016	247	93	37.7%
26	Dinamarca	18.06.2015	179	67	37.4%
27	Áustria	15.10.2017	183	68	37.2%

<b>28</b>	República Unida da Tanzânia	25.10.2015	393	145	36.9%
<b>29</b>	Burundi	29.06.2015	121	44	36.4%
<b>30</b>	Tunísia	26.10.2014	217	78	35.9%
<b>31</b>	Itália	04.03.2018	630	225	35.7%
<b>"</b>	Portugal	04.10.2015	230	82	35.7%
<b>33</b>	Uganda	18.02.2016	459	160	34.9%
<b>34</b>	Belarus	11.09.2016	110	38	34.5%
<b>35</b>	Mônaco	14.02.2018	24	8	33.3%
<b>36</b>	Nepal	26.11.2017	275	90	32.7%
<b>37</b>	Suíça	18.10.2015	200	65	32.5%
<b>38</b>	Andorra	01.03.2015	28	9	32.1%
<b>39</b>	Reino Unido	08.06.2017	650	208	32.0%
<b>40</b>	Guiana	11.05.2015	69	22	31.9%
<b>"</b>	Zimbábue	30.07.2018	270	86	31.9%
<b>42</b>	Holanda	15.03.2017	150	47	31.3%
<b>43</b>	Camarões	30.09.2013	180	56	31.1%
<b>44</b>	El Salvador	04.03.2018	84	26	31.0%
<b>"</b>	Letônia	06.10.2018	100	31	31.0%
<b>"</b>	Trinidad e Tobago	07.09.2015	42	13	31.0%
<b>47</b>	Alemanha	24.09.2017	709	219	30.9%
<b>48</b>	Angola	23.08.2017	220	66	30.0%
<b>"</b>	Austrália	02.07.2016	150	45	30.0%
<b>"</b>	Peru	10.04.2016	130	39	30.0%
<b>51</b>	Filipinas	09.05.2016	292	86	29.5%
<b>52</b>	Suriname	24.05.2015	51	15	29.4%
<b>53</b>	Albânia	25.06.2017	140	41	29.3%
<b>54</b>	Israel	17.03.2015	120	35	29.2%
<b>55</b>	Polônia	25.10.2015	460	134	29.1%
<b>56</b>	Estônia	01.03.2015	101	29	28.7%
<b>57</b>	Sudão do Sul	04.08.2016	383	109	28.5%

<b>58</b>	Sudão	13.04.2015	481	133	27.7%
<b>59</b>	República Democrática do Laos	20.03.2016	149	41	27.5%
<b>60</b>	Cazaquistão	20.03.2016	107	29	27.1%
<b>61</b>	Canadá	19.10.2015	334	90	26.9%
<b>62</b>	República Dominicana	15.05.2016	190	51	26.8%
<b>63</b>	Vietnam	22.05.2016	494	132	26.7%
<b>64</b>	Djibuti	23.02.2018	65	17	26.2%
<b>65</b>	Argélia	04.05.2017	462	119	25.8%
"	Bulgária	26.03.2017	240	62	25.8%
<b>67</b>	Iraque	12.05.2018	329	83	25.2%
<b>68</b>	Dominica	08.12.2014	32	8	25.0%
"	Luxemburgo	14.10.2018	60	15	25.0%
"	San Marino	20.11.2016	60	15	25.0%
"	Turcomenistão	25.03.2018	124	31	25.0%
<b>72</b>	China	05.03.2018	2975	742	24.9%
<b>73</b>	Eslovênia	03.06.2018	90	22	24.4%
"	Somália	23.10.2016	275	67	24.4%
<b>75</b>	Armênia	02.04.2017	132	32	24.2%
<b>76</b>	Afeganistão	20.10.2018	250	59	23.6%
"	Cabo Verde	20.03.2016	72	17	23.6%
"	Estados Unidos da América	06.11.2018	433	102	23.6%
<b>78</b>	Montenegro	16.10.2016	81	19	23.5%
<b>79</b>	Lesoto	03.06.2017	120	28	23.3%
<b>80</b>	Singapura	11.09.2015	100	23	23.0%
<b>81</b>	Guiné	28.09.2013	114	26	22.8%
"	Moldávia	30.11.2014	101	23	22.8%
<b>83</b>	Chile	19.11.2017	155	35	22.6%
<b>84</b>	República Tcheca	20.10.2017	200	45	22.5%

"	Emirados Árabes Unidos	03.10.2015	40	9	22.5%
<b>86</b>	Irlanda	26.02.2016	158	35	22.2%
"	Uruguai	26.10.2014	99	22	22.2%
"	Venezuela	06.12.2015	167	37	22.2%
<b>89</b>	Eritreia	01.02.1994	150	33	22.0%
<b>90</b>	Quênia	08.07.2017	349	76	21.8%
<b>91</b>	Bósnia e Herzegovina	07.10.2018	42	9	21.4%
<b>92</b>	Lituânia	09.10.2016	141	30	21.3%
<b>93</b>	Seychelles	08.09.2016	33	7	21.2%
<b>94</b>	Honduras	26.11.2017	128	27	21.1%
<b>95</b>	Bangladesh	30.12.2018	348	72	20.7%
"	Romênia	11.12.2016	329	68	20.7%
<b>97</b>	Croácia	11.09.2016	151	31	20.5%
"	Marrocos	07.10.2016	395	81	20.5%
<b>99</b>	Mauritânia	01.09.2018	153	31	20.3%
<b>100</b>	Paquistão	25.08.2018	341	69	20.2%
<b>101</b>	Barbados	24.05.2018	30	6	20.0%
"	Camboja	29.07.2018	125	25	20.0%
"	Guiné Equatorial	12.11.2017	100	20	20.0%
"	Eslováquia	05.03.2016	150	30	20.0%
<b>105</b>	Árabia Saudita	02.12.2016	151	30	19.9%
<b>106</b>	Fiji	14.11.2018	51	10	19.6%
<b>107</b>	Quirguistão	04.10.2015	120	23	19.2%
"	Madagascar	20.12.2013	151	29	19.2%
<b>109</b>	Guatemala	06.09.2015	158	30	19.0%
"	Tajiquistão	01.03.2015	63	12	19.0%
<b>111</b>	Colômbia	11.03.2018	171	32	18.7%
"	Grécia	20.09.2015	300	56	18.7%
<b>113</b>	Panamá	04.05.2014	71	13	18.3%
<b>114</b>	Indonésia	09.04.2014	560	102	18.2%

<b>115</b>	Zâmbia	11.08.2016	167	30	18.0%
<b>116</b>	Cyprus	22.05.2016	56	10	17.9%
"	Gabão	06.10.2018	134	24	17.9%
<b>118</b>	Jamaica	22.02.2016	63	11	17.5%
<b>119</b>	Turquia	24.06.2018	596	104	17.4%
<b>120</b>	Mongólia	29.06.2016	76	13	17.1%
"	Republica da Coreia	13.04.2016	298	51	17.1%
<b>122</b>	Nigéria	21.02.2016	171	29	17.0%
<b>123</b>	Azerbaijão	01.11.2015	119	20	16.8%
<b>124</b>	Malawi	20.05.2014	192	32	16.7%
"	Saint Lucia	06.06.2016	18	3	16.7%
<b>126</b>	Togo	20.12.2018	91	15	16.5%
<b>127</b>	República Democrática da Coreia	09.03.2014	687	112	16.3%
<b>128</b>	Líbia	25.06.2014	188	30	16.0%
"	Uzbequistão	21.12.2014	150	24	16.0%
<b>130</b>	Rússia	18.09.2016	450	71	15.8%
<b>131</b>	Jordânia	20.09.2016	130	20	15.4%
<b>132</b>	Bahrain	01.12.2018	40	6	15.0%
"	Brasil	07.10.2018	513	77	15.0%
"	Paraguai	22.04.2018	80	12	15.0%
<b>135</b>	Butão	18.10.2018	47	7	14.9%
"	Chade	13.02.2011	168	25	14.9%
"	Egito	17.10.2015	596	89	14.9%
<b>138</b>	Geórgia	08.10.2016	149	22	14.8%
<b>139</b>	São Tomé e Príncipe	07.10.2018	55	8	14.5%
<b>140</b>	Malásia	09.05.2018	222	32	14.4%
<b>141</b>	Guiné-Bissau	13.04.2014	102	14	13.7%
<b>142</b>	Burkina Faso	29.11.2015	127	17	13.4%
<b>143</b>	São Cristóvão e Névis	16.02.2015	15	2	13.3%

<b>144</b>	República Árabe da Síria	13.04.2016	250	33	13.2%
<b>145</b>	Gana	07.12.2016	275	36	13.1%
<b>146</b>	São Vicente e Grendinas	09.12.2015	23	3	13.0%
<b>147</b>	Bahamas	24.05.2017	39	5	12.8%
<b>148</b>	Hungria	08.04.2018	199	25	12.6%
<b>"</b>	Índia	07.04.2014	524	66	12.6%
<b>150</b>	Palau	01.11.2016	16	2	12.5%
<b>151</b>	Libéria	10.10.2017	73	9	12.3%
<b>"</b>	Serra Leoa	07.03.2018	146	18	12.3%
<b>153</b>	Liechtenstein	05.02.2017	25	3	12.0%
<b>154</b>	Malta	03.06.2017	67	8	11.9%
<b>155</b>	Maurício	10.12.2014	69	8	11.6%
<b>"</b>	Ucrânia	26.10.2014	423	49	11.6%
<b>157</b>	Congo	16.07.2017	151	17	11.3%
<b>"</b>	Myanmar	08.11.2015	433	49	11.3%
<b>159</b>	Antígua e Barbuda	21.03.2018	18	2	11.1%
<b>160</b>	Costa do Marfim	18.12.2016	255	28	11.0%
<b>161</b>	Nauru	09.07.2016	19	2	10.5%
<b>162</b>	República Democrática do Congo	30.12.2018	485	50	10.3%
<b>"</b>	Gâmbia	06.04.2017	58	6	10.3%
<b>164</b>	Japão	22.10.2017	463	47	10.2%
<b>165</b>	Samoa	04.03.2016	50	5	10.0%
<b>166</b>	Qatar	01.07.2013	41	4	9.8%
<b>167</b>	Botswana	24.10.2014	63	6	9.5%
<b>168</b>	Belize	04.11.2015	32	3	9.4%
<b>169</b>	Brunei Darussalam	13.01.2017	33	3	9.1%
<b>"</b>	Ilhas Marshall	16.11.2015	33	3	9.1%
<b>171</b>	Mali	24.11.2013	147	13	8.8%



<b>172</b>	República Centro-Africana	14.02.2016	140	12	8.6%
<b>173</b>	Tonga	16.11.2017	27	2	7.4%
<b>174</b>	Benin	26.04.2015	83	6	7.2%
<b>"</b>	Eswatini	21.09.2018	69	5	7.2%
<b>176</b>	Tuvalu	31.03.2015	15	1	6.7%
<b>177</b>	Kiribati	30.12.2015	46	3	6.5%
<b>178</b>	Comores	25.01.2015	33	2	6.1%
<b>179</b>	Iran	26.02.2016	289	17	5.9%
<b>180</b>	Nigéria	28.03.2015	359	20	5.6%
<b>181</b>	Tailândia	07.08.2014	240	13	5.4%
<b>182</b>	Sri Lanka	17.08.2015	225	12	5.3%
<b>183</b>	Líbano	06.05.2018	128	6	4.7%
<b>"</b>	Maldivas	22.03.2014	85	4	4.7%
<b>185</b>	Kuwait	26.11.2016	65	3	4.6%
<b>186</b>	Haiti	09.08.2015	118	3	2.5%
<b>187</b>	Ilhas Solomão	19.11.2014	49	1	2.0%
<b>188</b>	Oman	25.10.2015	85	1	1.2%
<b>189</b>	Iêmen	27.04.2003	301	1	0.3%
<b>190</b>	Estados Federados da Micronésia	07.03.2017	14	0	0.0%
<b>"</b>	Papua New Guiné	24.06.2017	106	0	0.0%
<b>"</b>	Vanuatu	22.01.2016	52	0	0.0%

