

## **MULHERES E PODER: COTAS FEMININAS PARA PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA**

CHRISTINE OLIVEIRA PETER DA SILVA<sup>1</sup>

LETÍCIA COUTINHO AGUIAR<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Doutora e Mestre em Direito, Estado e Constituição pela UnB. Professora Associada do Mestrado e Doutorado em Direito das Relações Internacionais do Centro Universitário de Brasília (UniCeub). Pesquisadora do Centro Brasileiro de Estudos Constitucionais ICPD/UniCeub. Assessora de Ministro do Supremo Tribunal Federal.

<sup>2</sup> Bacharela em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCeub). Discente pesquisadora do Núcleo de Estudos Constitucionais (NEC/UniCeub). Advogada.

## RESUMO

O presente artigo versa sobre cotas femininas para participação na política, considerando a temática mulheres e poder, bem como as divergências sobre as condições de possibilidade das ações afirmativas, em prol do incremento da representatividade feminina nos cargos políticos. O trabalho, fruto de pesquisa bibliográfica e documental, justifica-se tendo em vista o fato de que, desde a introdução do voto feminino, conquistado, no Brasil, em 1932, as cidadãs brasileiras, apesar de eleitoras, ainda não foram devidamente incluídas como eleitas, gerando como consequência uma sub-representação, que merece ser combatida por meio de ações afirmativas, pauta da agenda de uma urgente e necessária reforma eleitoral.

**Palavras-chaves:** Direito Eleitoral. Mulheres. Poder. Cotas Femininas. Reforma Eleitoral.

## 1 Introdução

O objeto do presente artigo é a cota feminina para participação na política, considerando a temática mulheres e poder, bem como as divergências sobre as condições de possibilidade das ações afirmativas em prol do incremento da participação feminina na política brasileira.

Desde a introdução do voto feminino, conquistado, no Brasil, com a elaboração do primeiro Código Eleitoral, em 1932 – o qual fora confirmado pela Constituição brasileira de 1934 –, as mulheres, apesar de eleitoras, não foram devidamente incluídas na política brasileira, especialmente na condição de eleitas. Isso teve como consequência uma sub-representação, tanto nos parlamentos, de eleições proporcionais, quanto nos demais cargos eletivos, especialmente os majoritários.

Conforme divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2018, o número de mulheres na população brasileira era de 51,7%, enquanto o de homens, 48,3%<sup>3</sup>. No entanto, embora as mulheres constituam maior parte da população de nosso país, esse número não se traduz na ocupação de cargos políticos. Ainda segundo o IBGE, no mesmo ano, a representação feminina no Congresso Nacional, por exemplo, era de apenas 13,25%.<sup>4</sup>

A conquista do direito de votar e ser votada foi apenas o início da luta das mulheres para alcançar posições de poder, pois, ainda hoje, a maior dificuldade consiste em aumentar a representação política feminina em um meio predominantemente masculino, o que causa sério desequilíbrio para a igualdade entre os gêneros e respeito à identidade e necessidades das mulheres (AVELAR, 2001).

No presente artigo, serão apresentadas as principais causas da ineficácia da política afirmativa de gênero, estabelecida na Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), cujo principal intuito era permitir a conquista de mandatos por parte das mulheres. Pretende-se também considerar os impactos da participação feminina na agenda política; e, ainda, almeja-se traçar um

---

<sup>3</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Quantidade de homens e mulheres. 2018. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>. 2018. Acesso em: 13 set. 2019.

<sup>4</sup> Idem. Estatísticas de gênero Indicadores sociais das mulheres no Brasil. 2018. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551_informativo.pdf). Acesso em: 13 set. 2019.

panorama sobre o estado da arte das cotas de gênero, na América Latina e no Brasil.

Numa parte derradeira do trabalho, será proposta uma agenda para reforma do sistema eleitoral brasileiro com vistas a uma maior efetividade para o objetivo principal das cotas de gênero, qual seja o incremento da representatividade feminina nos cargos políticos brasileiros, especialmente nos parlamentos.

Por meio de pesquisa documental e bibliográfica, os resultados aqui expostos são frutos de pesquisa sócio jurídica, com ênfase para a multidisciplinariedade que o tema impõe, especialmente no que diz respeito às pautas comuns que agregam Direito, Ciência Política e Feminismo.

Não há vetor teórico hegemônico, pois o trabalho de pesquisa, costurado a partir das reflexões mais propedêuticas, próprias da iniciação científica, receberam aportes de pesquisas mais maduras, no contexto das ideias do que se está a chamar de constitucionalismo feminista como expressão de políticas públicas voltadas à igualdade de gênero (SILVA; BARBOZA; FACHIN, 2020).

Acredita-se que a proposta de agenda para uma possível reforma eleitoral é necessária, urgente e oportuna. Diante dos diagnósticos já disponíveis sobre o tema, bem como da compreensão de que é preciso mudar a lastimável situação de sub-representação das mulheres na política, considera-se que o ambiente ideal para que as ações afirmativas de gênero cumpram o fim a que se propõem é o próprio sistema eleitoral, o qual, além de ser proporcional, pode, eventualmente, ser alterado para possibilitar plurais, renovadas e republicanas formas de ocupação das cadeiras nos parlamentos.

É o que veremos a seguir.

## 2 A importância da participação feminina na política<sup>5</sup>

### 2.1 Causas que dificultam a participação feminina na política

Não são poucos os estudos que evidenciam as causas da sub-representação feminina na política. Muitos argumentos se repetem, entre eles o de que as mulheres ainda são minoria no cenário político brasileiro e, por isso, sua ínfima participação, não raras vezes, justifica-se pela própria ausência, afirmando-se, sem lastro, tratar-se de falta de interesse ou falta de vocação política. Também se aponta como causa o fato de que mulheres não costumam votar em outras mulheres; ou, ainda, afirma-se, com assertividade, que o fato de as direções partidárias, em sua maioria, serem compostas por homens, impede, ou dificulta enormemente, que se recrutem mulheres para compor chapas de candidaturas nas eleições. Tais argumentos, muitos deles extraídos do senso comum, devem ser analisados de maneira mais efetiva.

Não se deve perder de vista que a ausência de participação das mulheres na política acabou por ser naturalizada em nossa sociedade. Segundo Bourdier (2002), em sua obra *A dominação masculina*, i.e., poder resultante de uma repetição de regras sociais que possui caráter de dominação, pode passar a ser vista como natural e até mesmo aceita pela sociedade (BOURDIER, 2002).

Essa dinâmica de dominação pode ser observada também no cenário político brasileiro, visto que a presença absolutamente majoritária dos homens nos espaços públicos e de poder não é questionada pela sociedade. Essa dominação torna mais fácil manter o *status quo*, sendo necessária uma postura ativa para propiciar a inclusão de mulheres.<sup>6</sup>

As verdadeiras causas da exclusão feminina da política dizem respeito ao próprio papel que a sociedade vem atribuindo à mulher e a uma série de expectativas sociais que afetam a sua possibilidade de participação na corrida para ocupação de cargos políticos. Historicamente, à mulher sempre coube o espaço doméstico, os cuidados com a casa, com os filhos e com o marido, de forma a excluí-la dos assuntos relacionados à política e à vida pública, entre tantos outros.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Registre-se que as informações constantes deste tópico do presente artigo foram apresentadas como relatório de pesquisa, defendido perante banca sob a forma de artigo científico, pela coautora Leticia Coutinho Aguiar, sob a orientação da Professora Christine Oliveira Peter da Silva, no segundo semestre de 2019, Curso de Direito, Centro Universitário de Brasília (UniCeub), Brasília (DF).

Há algumas situações na sociedade que limitam a presença da mulher na política, como (i) a elevada carga de trabalho, com tripla jornada, compreendendo o trabalho doméstico, trabalho remunerado e o trabalho materno; (ii) o caráter machista da sociedade, observado nas atitudes que colocam o homem em posição de dominação e superioridade sobre as mulheres; e (iii) o domínio masculino dos partidos políticos e dos cargos de direção e poder dentro de suas estruturas. Ademais, com relação às ações afirmativas, o próprio desenho da cota, bem como o sistema eleitoral adotado no Brasil, afeta a eficácia desse instrumento para promover a participação feminina. Isso porque (i) as cotas de gênero são pouco eficazes nas cotas de lista aberta de candidatura, (ii) historicamente há uma baixa alocação de recursos nas campanhas das mulheres, (iii) têm sido comuns as tentativas de burlar a legislação pelos partidos políticos, enxertando as eleições com candidaturas fictícias, sem que tais atos sejam punidos com o devido rigor, e (iv) não há estímulo às campanhas de conscientização.<sup>8</sup>

## 2.2 Impactos na agenda pública da participação feminina na política

Conforme pesquisa feita pelo Inter-Parliamentary Union (IPU), os seis principais assuntos que as mulheres mais aprovam no parlamento estão relacionados a (i) assuntos sociais, (ii) família, crianças, jovens, idosos, deficientes, (iii) meio ambiente, recursos naturais, energia, (iv) emprego, trabalho, formação profissional, (v) comércio, indústria (vi) educação.<sup>9</sup>

No Brasil, de acordo com o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), os assuntos que as mulheres mais propõem no parlamento estão ligados: (i) ao trabalho, em que exploram matérias relacionadas à licença gestante, proteção ao trabalho da mulher, previdência, trabalhadoras rurais, emprego doméstico, estabilidade, licenças especiais, igualdade de oportunidades; (ii) à saúde, em que discutem matérias como saúde materna, aborto, clonagem, atendimento preferencial à gestante, prevenção do câncer, reprodução humana assistida; (iii) aos direitos civis, momento em que debatem sobre conjugalidade, alimentos, serviço civil obrigatório, união estável, investigação de paternidade, herança, bens e sucessões,

---

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> IPU. Women in Politics: 2019. Disponível em: <https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2019-03/women-in-politics-2019>. Acesso em: 7 abr. 2019.

reformulação do código; (iv) à violência, em que levam à Câmara assuntos como crimes contra a liberdade sexual, discriminação, assédio sexual, crimes de tortura, atendimento integral às vítimas de violência, estupro, violência familiar, adultério, discriminação contra as mulheres negras; (v) ao poder, onde o principal tema debatido é discutir sobre as políticas de cotas; (vi) à educação, em tratam das creches e da criança na idade pré-escolar, em que se relaciona ao debate da busca pela igualdade de oportunidade entre homens e mulheres, (vii) à sexualidade, onde a mulher leva proposições como educação sexual, cirurgia para troca de sexo e parceria civil (viii) ao desenvolvimento e infraestrutura, onde o principal tema se desenvolve na parte de habitação.<sup>10</sup>

Os assuntos que as mulheres levam ao Congresso são de extrema importância e relevância para o gênero feminino e para a sociedade em geral. É justo que as mulheres, sendo maior parte da população, tenham temas que as interessam aprovados, e por isso é tão importante a representação feminina no Parlamento: para que elas sejam ouvidas no parlamento.

De acordo com o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), no ano de 2000, embora as mulheres representassem apenas 6% dos parlamentares, 36,6% das proposições apresentadas foram temas que versaram sobre direitos relacionados à mulher.<sup>11</sup>

O que se pode concluir disso é, portanto, que não obstante a inegável sub-representação da mulher, muitas deliberações legislativas conseguiram atingir um percentual expressivo de direitos relacionados ao sexo feminino. Uma das hipóteses caras ao movimento por mais mulheres na política é a de que, quanto maior a representação feminina no Parlamento, mais favorável à concretização do direito fundamental à igualdade de gênero é o impacto na agenda pública, tendo em vista que os assuntos que as mulheres levam ao Congresso muito provavelmente seriam aprovados com maior facilidade.

### **3 Políticas afirmativas para mulheres na América Latina e no Brasil**

As ações afirmativas para mulheres, criadas para superar a discriminação histórica das candidatas do sexo feminino, em especial no cenário de disputas eleitorais para ocupação de cadeiras no parlamento, apresenta-se como meio adequado e proporcional para superar as desigualdades de gênero na política.

As cotas de gênero iniciaram na Argentina por meio da *Ley de Cupo*, aprovada em 1991. Tal ação afirmativa na Argentina foi eficaz e teve êxito, conseguindo

chegar a 40,25% de representação feminina no parlamento, em 2019<sup>12</sup>. Não é demais lembrar que a política de gênero da Argentina tornou-se referência e exemplo para outros países latino-americanos, que também adotaram cotas de gênero na política, conforme demonstra tabela a seguir:

**Tabela 1** – Países da América Latina x Ação afirmativa eleitoral

País da América Latina	Ano em que adotou a cota	% da cota adotada	% de mulheres no parlamento em 2019
Bolívia	1997	30%	50,15%
México	1996	30%	48,70%
Costa Rica	1996	40%	45,60%
Argentina	1991	30%	40,25%
Equador	1997	25%	38%
Uruguai	2009	33%	35,10%
República Dominicana	1997	25%	31,50%
El Salvador	2013	30%	31%
Peru	1997	25%	30%
Colômbia	2011	30%	28,30%
Paraguai	1996	20%	25%
Honduras	2000	30%	21,10%
Panamá	1997	30%	18,30%
Brasil	1997	30%	14,90%
Haiti	2011	30%	3,05%

Fonte: IPU<sup>13</sup>

<sup>12</sup> IPU. Women in Politics: 2019. Disponível em: <https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2019-03/women-in-politics-2019>. 2019. Acesso em: 7 abr. 2019.

<sup>13</sup> IPU. Women in National Parliaments. Disponível em: <http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>. 2019. Acesso em: 7 abr. 2019.

Há, em geral, três tipos de ações afirmativas de gênero na política: (i) as cotas para as candidaturas legais, (ii) as cotas para candidaturas voluntárias e (iii) os assentos reservados, em que as mulheres concorrem para um determinado número de assentos. Contudo, é importante observar que, quando adotada como cota de gênero a política de assentos reservados, a cota pode se tornar um teto para a representação feminina. (NORRIS, 2006).

As mulheres acabam por concorrer apenas para aqueles cargos, impedindo a garantia de condições iguais e justas em concorrência geral. Já as cotas de gênero legais surgiram na Argentina pela “*Ley de Cupos*”, visando garantir a inclusão de no mínimo 30% de candidatas mulheres nas listas partidárias. Tais cotas são consideradas um caminho mais rápido para a representação de mulheres e são cada vez mais difundida do mundo (OSÓRIO, 2017).

No Brasil, as convenções internacionais são referenciadas com especial deferência, como a Convenção da Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (1979)<sup>14</sup> e a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim (1995)<sup>15</sup>, haja vista que o país ratificou a maioria das convenções relativas à igualdade de gênero, tendo que incorporar seus dispositivos em suas leis e políticas públicas.

Como resultado, a cota de gênero foi editada em 1997 pela Lei das Eleições, que dispõe que cada partido ou convenção deve preencher o mínimo de 30% para as candidaturas de cada sexo, que hoje são, notadamente, voltadas para o sexo feminino, nos seguintes termos:

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: I - nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder a doze, nas quais cada partido ou coligação poderá registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital no total de até 200% (duzentos por cento) das respectivas vagas; II - nos Municípios de até cem mil eleitores, nos quais cada coligação poderá registrar candidatos no total de até 200% (duzentos por cento) do número de lugares a preencher. § 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido

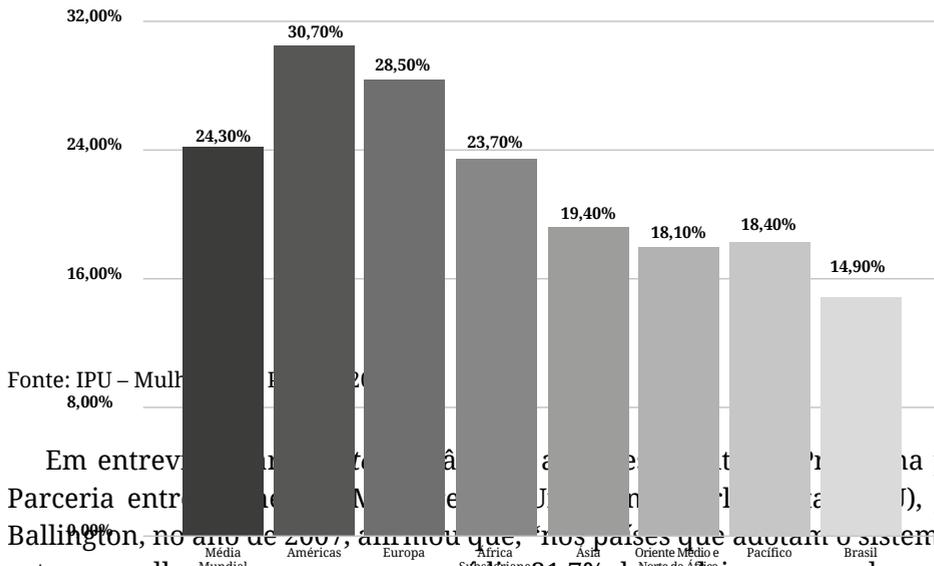
<sup>14</sup> BRASIL. Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4377.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm). Acesso em: 12 set. 2019.

<sup>15</sup> VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. *Declaração e Plataforma de Ação de Pequim*. 1995. Disponível em: [http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao\\_pequim.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf). Acesso em: 12 set. 2019.

ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.

A América Latina é uma das regiões que mais tem crescido em relação à inserção da mulher na política, no entanto, o Brasil não está acompanhando satisfatoriamente esse crescimento, o que pode ser observado no Gráfico 1.

**Gráfico 1** – Avaliação da presença de mulheres no Parlamento Mundial por regiões e no Brasil.



Fonte: IPU – Mulheres em Parlamentos. Acesso em: 7 abr. 2019.

Em entrevista para o jornal *Washington Post*, Julie Ballington, no ano de 2007, afirmou que, “nos países que adotam o sistema de cotas as mulheres conseguem, em média, 21,7% das cadeiras nos parlamentos, enquanto nos que não adotam, ocupam apenas 11,8%.”<sup>17</sup>

<sup>16</sup> IPU. *Women in National Parliaments*. Disponível em: <http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>. 2019. Acesso em: 7 abr. 2019.

<sup>17</sup> NEVES, Maria. Câmara dos Deputados. Países que adotam cotas têm mais mulheres no parlamento. 2007. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/agencia/noticias/105455.html>. Acesso em: 7 abr. 2019.

Entretanto, atualmente, apesar de adotar as cotas de gênero, o Brasil possui percentual menor quando comparado aos países que não adotam as cotas. Ressalta-se, ainda, que países que restringem o direito das mulheres de forma grave, como Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Marrocos, Egito, Síria, Chade e Congo<sup>18</sup>, os quais registram maior representação feminina nos seus respectivos parlamentos do que o Brasil (OSÓRIO, 2017). Portanto, é necessário analisar seriamente a não efetividade da cota de gênero eleitoral no território brasileiro.

Sucede que, mesmo com o aumento do percentual de cotas, o dispositivo permaneceu ineficaz por conta de sua redação, a qual dispunha que o partido “deverá reservar”<sup>19</sup> a cota de 30%. Com isso, os partidos entenderam que deviam reservar a cota para as mulheres e, caso não conseguissem preencher as cotas com candidatas, poderiam preencher com candidatos homens. Assim, em 29 de setembro de 2009 foi aprovada a Lei nº 12.034, que alterou a redação da Lei Eleitoral em seu art. 10, § 3º de “deverá reservar” para “preencherá”<sup>20</sup>, a fim de não deixar dúvida a respeito da exigência para que os partidos destinassem os 30% para as candidaturas femininas.

A Lei Eleitoral, além da cota de gênero, traz em seu art. 93-A<sup>21</sup> previsão de propaganda institucional na televisão e no rádio, objetivando incentivar a participação feminina na política. Por sua vez, a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, (Lei dos Partidos Políticos), prevê, em seu art. 44, inciso V<sup>22</sup>, que o

<sup>18</sup> IPU. *Women in Politics*: 2019. Disponível em: <https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2019-03/women-in-politics-2019>. 2019. Acesso em: 7 abr. 2019.

<sup>19</sup> Art. 10. § 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo.

<sup>20</sup> Art. 10. § 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 [Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009] (BRASIL. *Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm). Acesso em: 7 jun. 2019).

<sup>21</sup> Art. 93-A. O Tribunal Superior Eleitoral, no período compreendido entre 1º de abril e 30 de julho dos anos eleitorais, promoverá, em até cinco minutos diários, contínuos ou não, requisitados às emissoras de rádio e televisão, propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a participação feminina, dos jovens e da comunidade negra na política, bem como a esclarecer os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro. [Redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017] (BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm). Acesso em: 17 jun. 2019).

<sup>22</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; [Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015] (BRASIL. *Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm). Acesso em: 17 jun. 2019).

Fundo Partidário destinado para a criação e manutenção de programas deve ser de no mínimo 5%. Vale ressaltar que não é apenas por previsões legislativas que as candidaturas femininas são estimuladas: há também entendimentos jurisprudenciais recentes que se mostram como um verdadeiro avanço no incentivo às candidaturas femininas.

Em maio de 2018, o Supremo Tribunal Federal (STF), por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº. 5617<sup>23</sup>, deu interpretação conforme a Constituição ao art. 9º da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015<sup>24</sup>, equiparando o percentual de candidaturas femininas, hoje estabelecido em 30%, ao percentual mínimo de fundo partidário que deverá ser destinado às candidatas, que deverá ser também de, no mínimo, 30%. O STF, na ADI em comento, declarou também a inconstitucionalidade do referido dispositivo legal, na parte em que estabelecia que somente nas três eleições subsequentes à publicação daquela lei os partidos deveriam reservar parte do fundo eleitoral para aplicar nas campanhas eleitorais das candidaturas femininas, decidindo por eliminar esse limite temporal.

Em consonância com o entendimento firmado na ADI nº 5617, o plenário do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em resposta à Consulta nº 0600252-18 formulada por parlamentares, decidiu que o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e o tempo de rádio e televisão destinado às mulheres também deveriam respeitar o mesmo percentual que a Lei Eleitoral estabelecia como cota para o financiamento das candidaturas de mulheres. Com isso, não apenas os recursos do fundo eleitoral destinados às candidaturas femininas, mas também o tempo para campanhas em rádio e televisão passaram, por força de decisões judiciais, a serem equivalentes ao percentual obrigatório de candidaturas femininas – ou seja, um mínimo de 30%.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Idem. STF. Processo – ADI 5617. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=5617&processo=5617>. 2016. Acesso em: 18 maio 2019.

<sup>24</sup> Art. 9º 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 (BRASIL. *Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm). Acesso em: 7 jun. 2019).

<sup>25</sup> BRASIL. TSE. *Fundo Eleitoral e tempo de rádio e TV devem reservar o mínimo de 30% para candidaturas femininas, afirma TSE*. 2018. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Maio/fundo-eleitoral-e-tempo-de-radio-e-tv-devem-reservar-o-minimo-de-30-para-candidaturas-femininas-afirma-tse>. Acesso em: 18 maio 2019.

O TSE, em junho de 2018, publicou a Instrução nº 0604344-73<sup>26</sup>, modificando a Resolução-TSE nº 23.553, de dezembro de 2017, que versava sobre a arrecadação e gastos de recursos por partidos políticos de candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições, com o objetivo de impedir desvio de finalidade na utilização de recursos. A Instrução nº 0604344-73 aduz que o fundo eleitoral a ser destinado às candidaturas femininas, bem como as despesas que se façam no interesse dessas candidaturas femininas, não pode, em nenhuma hipótese, ser utilizado para arcar com despesas que beneficiem exclusivamente candidaturas masculinas.

A Instrução nº 0604344-73 esclarece ainda que, havendo benefício para as campanhas de candidatura feminina, não há impedimento de pagamento de despesas conjuntas com candidaturas de homens nem de verbas destinadas ao custeio de sua cota parte em despesas comuns.

Outro importante marco nessa evolução jurisprudencial foi a decisão do caso de Valença do Piauí, julgado pelo TSE em 17 de setembro de 2019. Nesse caso, vereadores eleitos de duas coligações foram cassados pelo TSE por lançarem candidaturas femininas fictícias com a finalidade de atingir a cota mínima de gênero de 30% exigida pela Lei Eleitoral. Para concluir pela fraude à cota de gênero, o Tribunal considerou o fato de as cinco “candidatas fictícias” não terem feito campanha para si (mas em dois casos para seus parentes do sexo masculino que concorriam para o mesmo cargo), e também o fato de não terem recebido nenhum ou quase nenhum voto, além de entregarem declaração de gastos idênticos.

O TSE entendeu, em uma apertada votação, que essa forma de fraudar os requisitos expostos na Lei Eleitoral viola a isonomia, a lisura eleitoral e a vontade do eleitor, atentando contra a legitimidade e normalidade das eleições. Com isso, decidiu que essa conduta deve resultar na cassação do registro de todos os integrantes da chapa, independentemente de sua contribuição ou anuência com a prática do ilícito. Com isso, os mandatos de todos os integrantes eleitos das duas coligações beneficiadas foram cassados.<sup>27</sup>

Esse precedente se apresenta notoriamente relevante, com possíveis efeitos sobre casos futuros. Conforme pesquisa divulgada pela British

<sup>26</sup> Idem. *Instrução nº. 0604344-73*. Disponível em: <http://www.justicaeeleitoral.jus.br/arquivos/resolucao-23-575-2018>. 2017. Acesso em: 19 maio 2019.

<sup>27</sup> TSE. *Plenário mantém cassação de vereadores envolvidos em caso de candidaturas fraudulentas no Piauí*. 2019. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Setembro/tse-mantem-cassacao-de-vereadores-envolvidos-em-caso-de-candidaturas-fraudulentas-no-piaui>. Acesso em: 22 set. 2019.

Broadcasting Corporation (BBC), nas eleições de 2018, 35% das candidaturas femininas lançadas não conseguiram atingir nem 320 votos<sup>28</sup>. Esse dado, por si só, demonstra a real possibilidade de que muitas dessas candidaturas sejam também fictícias.

Espera-se que essa antológica decisão do Tribunal Superior Eleitoral sirva de exemplo para que partidos políticos e coligações tenham mais responsabilidade com a candidatura de mulheres e que entendam a importância de maior diversidade de gênero na política.

#### **4 Agenda para uma reforma do sistema eleitoral** <sup>29</sup>

Inicialmente, antes de propor tópicos para a agenda de uma reforma no sistema eleitoral, é importante entender cada tipo de ação afirmativa e seus efeitos sob a representatividade política feminina.

As cotas para candidaturas legais ou voluntárias estabelecem um percentual mínimo para a participação de mulheres candidatas. Já as cotas para assentos reservados estabelecem um percentual máximo para o número de mulheres que podem ser eleitas. Em geral, quando se é adotado como cota de gênero os assentos reservados, a cota se torna um teto para representação feminina, o que é lastimável.

O que se observa é que as mulheres acabam por concorrer apenas para os cargos que estão reservados por cotas, impedindo a garantia de condições iguais e justas em termos de concorrência política geral. Isso pode ser facilmente verificado nos casos de países como Bangladesh, Burundi, Uganda, Tanzânia, Taiwan, Suazilândia, Paquistão, Sudão, Palestina, Sudão do Sul, Somália, Níger, Marrocos, Kosovo, Kênia, Jordânia, Iraque, Haiti, Eritreia, Djibuti.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> BBC. *Candidatas laranjas: pesquisa inédita mostra quais partidos usaram mais mulheres para burlar cotas em 2018*. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47446723>. Acesso em: 22 set. 2019.

<sup>29</sup> Deve-se aqui registrar que as propostas apresentadas neste tópico também foram objeto do relatório final de pesquisa, apresentado pela coautora Leticia Coutinho Aguiar, em seu trabalho de conclusão de curso, defendido sob a forma de artigo científico, perante banca formada por professores do Curso de Direito do Centro Universitário de Brasília – UniCeub, Brasília-DF, sob a orientação da Professora Christine Oliveira Peter da Silva.

<sup>30</sup> IDEA. GENDER QUOTAS DATABASE. 2019. Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/quotas#work>. Acesso em: 15 ago. 2019.

Atentando para o caso do Paquistão, por exemplo, trata-se de uma Federação, que possui níveis de governo locais, provinciais e nacionais. A Constituição do país estabelece a porcentagem de cadeiras reservadas para mulheres, porém, por meio de estudos realizados pelo sítio do IDEIA Internacional, é possível afirmar que a participação feminina se altera para maior número, ou menor, dependendo do fato de a cota eleitoral ser, ou não, expressamente modificada, constatando-se que a eleição da mulher fica, na maioria dos casos de adoção de ações afirmativas, condicionada ao percentual de cota eleitoral estabelecida pela legislação específica protetiva. Isso comprova que não estão sendo efetivamente garantidas condições iguais e justas de concorrência geral, tendo em vista que as mulheres concorrem apenas para os cargos políticos, ou cadeiras, que lhe são reservados.<sup>31</sup>

Importante registrar que as cotas legais de gênero são estabelecidas pelas constituições ou pelas leis eleitorais de cada país, geralmente reservando um percentual mínimo de participação nas candidaturas femininas. Já as cotas voluntárias de gênero são estipuladas pelo próprio partido, que também estabelece um percentual mínimo (mas não vinculante) de candidaturas femininas por meio de cotas partidárias. No geral, diferentemente do que ocorre com as cotas de assentos reservados, as que são destinadas a candidaturas legais ou voluntárias apenas estabelecem um percentual mínimo e, não, um teto para a participação feminina na política.<sup>32</sup>

No entanto, para que as ações afirmativas de gênero consigam exercer sua finalidade, em sua máxima extensão, é necessário um sistema eleitoral propício para isso. Atualmente, tem-se uma dicotomia clássica entre o sistema eleitorais majoritário e proporcional. (DALLARI, 1998)

O sistema eleitoral majoritário visa permitir que sejam eleitos os candidatos que obtiverem o maior número de votos dos cidadãos; a partir disso, é possível perceber pontos positivos e pontos negativos. As qualidades deste sistema estão atreladas (i) à maior governabilidade, pelo fato de se formarem maiorias com mais facilidade, e (ii) à maior compreensão do sistema pelos eleitores por ser um voto direto no seu representante. Porém, para a representatividade de minorias, incluindo de mulheres, esse sistema se torna um vilão, pois, entre seus pontos negativos, podemos elencar a sub-representação de partidos

---

<sup>31</sup> Ibid. Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/quotas#work>. Acesso em: 15 ago. 2019.

<sup>32</sup> IDEA. *GENDER QUOTAS DATABASE: QUOTAS*. 2019. Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/quotas#work>. Acesso em: 15 ago. 2019.

menores, a criação de maiorias artificiais e a perda de representação e participação por minorias (DALLARI, 1998).

Ademais, o sistema eleitoral proporcional tem como objetivo dar uma participação percentual a cada partido, idealmente, seguindo o peso que possuem na sociedade. Há alguns pontos negativos relacionados a este sistema, entre os quais se destacam a pulverização de partidos políticos e a difícil compreensão de seu funcionamento pelos eleitores. Porém, o sistema eleitoral proporcional é mais equânime e garante um pluralismo na representação da sociedade, reproduzindo de forma mais real a distribuição de preferências do povo e garante a maior possibilidade de representação das minorias, facilitando a participação feminina (DALLARI, 1998).

Em uma breve reflexão, chega-se à conclusão de que, inicialmente, o Brasil estaria no caminho certo, pois o sistema eleitoral é proporcional e conta com a ação afirmativa de candidaturas legais; ambos beneficiam a representatividade de mulheres no parlamento. Então, por que ainda não é efetiva a cota eleitoral para as mulheres no Brasil?

Além das cotas eleitorais e do sistema eleitoral adotado, é necessário também analisar algumas variáveis fundamentais dos sistemas eleitorais, mais especificamente o elemento intrínseco de estrutura do boletim de voto, que vem definindo o papel e a liberdade do eleitor em escolher seus candidatos. Atualmente, no Brasil, tem-se as listas partidárias abertas, que constituem um sistema proporcional no qual os eleitores votam em partidos e na ordem de candidatos na lista de cada partido, sendo um voto pessoal e único, dando a falsa percepção para o eleitor de que este está votando no candidato escolhido.

Porém, o ideal, para se alcançar maior representatividade feminina seriam as listas partidárias fechadas, em que o partido apresenta aos eleitores uma lista fechada de candidatos que são ordenados crescentemente e o eleitor vota na lista de cada partido. Serão eleitos os candidatos da lista de forma proporcionalmente a quantidade de votos que o partido recebeu.

No entanto, neste sistema há um risco de apenas os candidatos que estão no topo da lista se elegerem. Para evitar essa situação, diversos países, como Bélgica e Argentina, adotaram um sistema de “cota dupla”, com regra de alternância de gênero, que além de o sistema eleitoral utilizar as cotas para exigir que as mulheres estejam dentro das listas, exigem também que

essas mulheres não fiquem sempre no final da lista, tendo em vista que isso dificultaria as chances elas se elegessem.<sup>33</sup>

Não se pode deixar de considerar que a cultura política do Brasil é fortemente ancorada em uma tradição personalista, numa cultura de eleitores que votam diretamente no candidato de sua preferência ou simpatia (o que consiste em apenas uma ficção) – concluindo, a partir de tal suposição, que a lista fechada encontraria forte resistência por parte da sociedade (DALLARI, 1998).

Não obstante, a reforma no sistema eleitoral mostra-se necessária e urgente. Para enfrentar essa cultura política adversa à participação das mulheres na vida pública e política, faz-se imprescindível que seja discutida e debatida uma significativa reforma do sistema eleitoral, com a finalidade de fazer com que os cidadãos e cidadãs brasileiras se sintam mais inseridos e comprometidos com o debate das questões que lhes afetam, não apenas no plano corporativo, mas, especialmente, no plano das comunidades difusamente consideradas (DALLARI, 1998).

A proposta é direcionada para que as mulheres possam, num futuro próximo, ocupar os lugares de poder que lhes são de direito, desde que expressamente assim posto no artigo 5º, I, da Constituição da República Federativa do Brasil, que não pode ser mais considerada letra morta ou cláusula programática.

## 5 Considerações finais

A desigualdade de gênero na política é alarmante. A conquista do direito da mulher de votar e ser votada foi apenas o início da luta feminina para ocupar os espaços de poder, os quais ainda são de dominação masculina. A não representatividade da mulher nos espaços de poder advém de uma cultura fortemente patriarcal, que merece ser revista – principalmente pelas próprias mulheres, cujo direito fundamental pleno à igualdade de gênero teve reconhecimento expresso na Constituição de 1988.

Não é constitucional, em nosso atual ordenamento jurídico, que as mulheres sejam a maior parte da sociedade brasileira e, não obstante, não ocupem um percentual proporcionalmente satisfatório nos cargos de poder, de modo

---

<sup>33</sup> IDEA. *GENDER QUOTAS DATABASE: QUOTAS*. 2019. Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/quotas#work>. Acesso em: 15 ago. 2019.

que suas pautas e suas demandas sejam muitas vezes desconsideradas pela agenda pública.

Em 1997, as cotas de gênero foram inseridas na política brasileira por meio da Lei nº 9.504, objetivando corrigir a desigualdade de gênero na política. Porém, mesmo com as ações afirmativas nessa seara, as mulheres brasileiras não conseguiram se fazer efetivamente representadas nos cargos políticos.

A América Latina é um dos continentes que mais tem crescido em relação à inserção da mulher na política. Todavia, o Brasil não tem acompanhado esse crescimento. Atualmente, apesar de adotar as cotas de gênero desde 1997, o Brasil possui percentual menor de mulheres no parlamento quando comparado a países que não adotam as cotas ou mesmo de países que restringem, enormemente, os direitos das mulheres.

Não se pode negar, não obstante, que houve avanços legislativos e também importantes intervenções do Poder Judiciário na temática. Com exemplo, cita-se a Instrução nº 0604344-73 do TSE, segundo a qual o Fundo Eleitoral deve ser destinado à candidata para custear as despesas de candidaturas femininas – a sua própria ou a de outras mulheres –, objetivando impedir desvio de finalidade dos recursos.

Ressalta-se, também, a decisão do STF que equiparou o percentual de candidaturas femininas ao percentual de Fundo Partidário e eliminou o lapso temporal que estabelecia que somente nas três eleições subsequentes a publicação daquela lei os partidos deveriam reservar fundo eleitoral partidário para aplicar nas campanhas eleitorais das candidaturas femininas.

Por fim, vale lembrar a decisão do TSE, que entendeu que o promulgado pelo STF se aplicaria também ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e ao tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão.

Apesar de parecer um futuro distante, é importante ter disposição para enfrentar a questão da sub-representação feminina, que macula o cenário político brasileiro há décadas, com um amplo debate e discussão com a população. Apesar de todo o esforço que seria alocado em se realizar essa proposta, a gratificação que o povo teria em se ver representado seria muito maior.

## Referências

AVELAR, Lúcia. *Mulheres na elite política brasileira*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Editora da UNESP, 2001.

BOURDIER, Pierre. *A dominação masculina*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. Editora Saraiva, 1998.

NEVES, Maria. Países que adotam cotas têm mais mulheres no parlamento. *Câmara dos Deputados*, 2007. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/agencia/noticias/105455.html>. Acesso em: 12 fev. 2020.

NORRIS, Pippa. *Electoral Engineering: voting rules and political behavior*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

OSÓRIO, Aline. *Closing the gender gap in political representation in Brazil*. Massachusetts: Harvard Kennedy School, 2017.

SILVA, Christine O. Peter da; BARBOZA, Estefânia M. de Queiroz; FACHIN, Melina Girardi (Org.). *Constitucionalismo feminista: expressão das políticas públicas voltadas à igualdade de gênero*. Salvador: Editora JusPodium, 2020.

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. *Declaração e Plataforma de Ação de Pequim*. 1995. Disponível em: [http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao\\_pequim.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf). Acesso em: 12 fev. 2020.

