

EM DEFESA DAS COTAS DE CANDIDATURA E POR QUE PROTEGER JURIDICAMENTE A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DA MULHER NO BRASIL

RAQUEL CAVALCANTI RAMOS MACHADO¹

JÉSSICA TELES DE ALMEIDA²

¹ Professora de Direito Eleitoral da Universidade Federal do Ceará. Advogada. Graduada pela Universidade Federal do Ceará. Mestre pela Universidade Federal do Ceará. Doutora pela USP. Visiting Research Scholar da Wirtschaft Universitat Vienna (2015 e 2016). Professora pesquisadora convidada da Faculdade de Direito da Universidade Paris Descartes (2017). Professora pesquisadora convidada da Faculdade de Direito da Universidade de Firenze (2018). Coordenadora do Grupo de Pesquisa e Extensão em Direito Eleitoral “Ágora: Educação para a cidadania: denúncia e esperança.” (UFC). Coordenadora do projeto “Flor do Mandacaru: Educando Mulheres para Cidadania”.

² Professora da Universidade Estadual do Piauí. Coordenadora do Curso de Direito da FIED. Advogada e consultora jurídica. Doutoranda, Mestra e Bacharela em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC). Membro da ABRADep. Pesquisadora do grupo de pesquisa e extensão em Direito Eleitoral “Ágora: Educação para a cidadania: denúncia e esperança” (UFC) e do grupo “Direito Humanos e das Minorias” (UFC). Coordenadora do projeto “Flor do Mandacaru: Educando Mulheres para Cidadania”.

RESUMO

A partir da constatação de que as cotas de candidatura sofrem de ataques infundados a respeito da sua importância e finalidade jurídica e política, passou-se a analisar a instituição das cotas no ordenamento positivo brasileiro, assim como as fraudes que contra elas são perpetradas pelas próprias agremiações partidárias cuja missão jurídica é fomentá-las e implementá-las. Analisou-se, ainda, os principais argumentos, extraídos do âmbito da filosofia do Direito, política e democrática, que dão suporte e compreensão necessários à existência das cotas, medidas afirmativas, de cunho temporário, que visam reparar padrões históricos e culturais de desigualdades de oportunidades e de exercício de direitos para certos grupos que foram excluídos, no passado, pelo próprio Estado e sua política – e discurso – formal. Conclui-se que o argumento comum em desfavor das cotas desconsidera a lenta evolução legislativa e jurisprudencial, que apenas em 2018 passou a reforçar de fato a proteção das cotas e a punir seriamente as agremiações partidárias pela detração à referida política afirmativa. Em 2018, a representação política da mulher, no Brasil, apresentou os maiores números históricos, 15%, de modo que as cotas de candidatura vêm caminhando na consecução de suas finalidades, sendo necessária a proteção jurídica da participação política da mulher.

Palavras-chave: Cotas de gênero na política. Ações afirmativas. Fraudes às cotas de gênero na política. Representação da mulher na política. Direito Eleitoral.

ABSTRACT

Based on the realization that candidacy quotas suffer from unfounded attacks on their importance and legal and political purpose, the institution of quotas in the positive Brazilian order was analyzed, as well as the frauds that are perpetrated by them themselves, party associations whose legal mission is to foster and implement them. The main arguments were also analyzed, extracted from the scope of the philosophy of Law, political and democratic, that provide support and understanding necessary for the existence of quotas, affirmative measures, of a temporary nature, which aim to repair historical and cultural patterns of inequalities in opportunities and the exercise of rights for certain groups that have been excluded, in the past, by the State itself and its formal policy – and discourse –. It is concluded that the common

argument in favor of quotas disregards the slow legislative and jurisprudential evolution which, only in 2018, started to reinforce, in fact, the protection of quotas and to seriously punish party associations for the contraction of that affirmative policy. In 2018, the political representation of women, in Brazil, presented the highest historical numbers, 15%, so that the candidacy quotas have been moving towards the achievement of their purposes, requiring the legal protection of women's political participation.

Keywords: Gender quotas in politics. Affirmative actions. Fraud against gender quotas in politics. Representation of women in politics. Electoral Law.

1 Introdução

A finalidade da instituição das cotas de candidatura no Direito Positivo Brasileiro, certamente, é fomentar e incluir mais mulheres na política em face do déficit em sua representação parlamentar. Contudo, nota-se não haver uma compreensão clara acerca dessa finalidade, o que leva, muitas vezes, a uma crítica infundada a esse mecanismo de inclusão.

Segundo Scott (2005, p. 29), “A política tem sido descrita como a arte do possível; eu preferiria chamá-la de negociação do impossível”. A participação política da mulher, no Brasil, parece ser tema da órbita da “negociação do impossível”.

Percebem-se dois argumentos comuns contra as cotas de candidatura: i) ferir a igualdade formal e ii) não apresentarem resultados significativos nesses 25 anos de sua instituição. Ocorre que esses argumentos desconsideram o processo histórico e legislativo que desencadearam a adoção, pelo Estado brasileiro, das cotas, assim como não notam a lenta evolução legislativa no sentido de estabelecer punições para o descumprimento da política afirmativa em análise.

Apenas a partir das eleições de 2012 e, com mais força, das Eleições 2018, iniciou-se um sério debate, no âmbito da Justiça Eleitoral, sobre as consequências do não cumprimento do percentual destinado ao gênero minoritário no processo eleitoral. Também nas eleições de 2018 as cotas de candidaturas se fortaleceram quando decisões do Supremo Tribunal Federal (2018) e do Tribunal Superior Eleitoral a respeito da destinação de recursos financeiros para candidaturas femininas passaram a garantir mais igualdade participativa às mulheres (FUNDO..., *online*, 2018)³.

Os números, embora ainda tímidos, passaram a refletir esse reforço na proteção. Após as eleições de 2018, as mulheres passaram a ocupar 15% (BRASIL, 2018) dos espaços formais de poder. Houve, assim, um incremento, apesar de diminuto, no número de mulheres eleitas em 2018. O Congresso

³ Considerando o real contexto de baixa representatividade feminina no cenário da política nacional, o Supremo Tribunal Federal, mediante a ADI nº 5617, e o Tribunal Superior Eleitoral, na Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000, no ano de 2018, ao serem instados a estabelecer a interpretação da legislação eleitoral a respeito do financiamento de campanha, fixaram interpretações no sentido de garantir que, pelo menos 30% dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, fossem reservados às candidaturas femininas. A referidas decisões, verdadeiras fontes de Direito, incluíram no ordenamento jurídico brasileiro, uma nova ação afirmativa voltada ao fomento e proteção da participação política da mulher.

Nacional possui, atualmente, 77 deputadas federais e 12 senadoras. Segundo o *ranking* elaborado pela União Interparlamentar (IPU), o Brasil ocupa a 156ª posição, em uma lista de 190 países, que mede a participação feminina na política (MONTESANTI, *online*, 2018).

Entende-se que o aumento de 5% nesse percentual pode ser atribuído aos incentivos jurídicos aplicáveis às eleições de 2018, como a reserva de recurso para campanha das candidatas, inobstante as denúncias de fraudes dos repasses, pelos partidos políticos, das verbas, às candidatas que muitas vezes são verdadeiras “laranjas” (ALMEIDA; MACHADO, *online*, 2018a).

Na contramão dos reforços e dos números que 2018 apresentou, em 2019, o Deputado Ângelo Coronel (PSD-BA) apresentou o Projeto de Lei nº 1.256/2019, que tinha por objeto a revogação das cotas de candidaturas previstas no parágrafo 3º do art. 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, também conhecida com Lei das Eleições. A justificativa seriam as inúmeras denúncias a respeito de fraudes e a suposta ineficácia das cotas. O referido projeto não foi acatado no Parlamento (Rede-ES) (PROJETO..., 2019).

A ONG Visibilidade Feminina, em parecer enviado ao Congresso, atuou na derrubada do projeto de lei que procurava acabar com a cota feminina, tendo sido uma forte voz da sociedade civil na defesa dos direitos políticos das mulheres (ACABAR..., 2019).

Além disso, a tendência contemporânea é a realização de reformas legislativas com a finalidade de alcançar mais equidade de gênero na política (LAFUENTE, *online*, 2014); (ARGENTINA..., *online*, 2017). As medidas atuais adotadas colocam as mulheres, de fato, em “posição competitiva na lista partidária” (HTUN, 2001). As cotas de gênero⁴ são uma realidade normativa em vários outros países europeus e em várias instâncias de participação política democrática (SOUZA, 2011).

Para as eleições de 2020, a Resolução nº 23.609, de 18 de dezembro de 2019, a qual dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos, usa expressamente o termo “gênero” em vez de “sexo” e traz dispositivos mais específicos para aplicação do art. 10, §3º, da Lei das Eleições.

⁴ Após a decisão do TSE, em 1º de março de 2018, nos autos da Consulta nº 0604054-58.2017.6.00.0000, em que a Corte foi instada a se manifestar sobre a participação política das pessoas trans, ficou decidido que as cotas não de gênero e não de sexo. Com base nos estudos de Judith Butler (2003): “Nesse ponto, importa fazer a distinção entre sexo e gênero, já que como se percebe, a legislação, inúmeras vezes usa o termo sexo e não gênero. Sexo está relacionado a aspectos biológicos do corpo, já o gênero é “culturalmente construído” e corresponde a “significados culturais assumidos pelo corpo”.

Em 2020, o TSE cassou 20 candidaturas por fraudes às cotas de candidatura, de modo que se nota a ascensão de uma postura garantista da Justiça Eleitoral na promoção e defesa dos espaços políticos e jurídicos de participação da mulher no processo eleitoral (TSE..., *online*, 2020).

Como dito, no Brasil, vozes questionando a eficácia das cotas de candidatura sempre surgem sob o argumento de que, em 25 anos, não surtiram o efeito desejado e que, portanto, deveriam ser extintas. Essas vozes nos levam a questionar o motivo pelo qual as cotas de candidatura não vêm apresentando resultados mais impactantes e por que ainda é necessário proteger juridicamente a participação política da mulher.

O objetivo deste trabalho é demonstrar, a partir de contribuições teóricas e de dados empíricos, que as cotas ainda não atingiram seus objetivos, pois são alvos constantes de fraudes e manejos egoísticos pelos partidos políticos. O método utilizado foi o documental e bibliográfico, com buscas nos sítios eletrônicos do Tribunal Superior Eleitoral e Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, e por meio de pesquisas em textos e livros que remetem ao tema do processo eleitoral.

2 As cotas de candidatura por gênero no direito positivo brasileiro (art. 10, §3º, da Lei nº 9.504/1997)

Previstas no art. 10, §3º, da Lei nº 9.405/1997, as cotas de candidatura por gênero, no processo eleitoral, são instrumentos que vêm sendo utilizados desde a década de 70 (MIGUEL, 2014), inicialmente por países europeus, para promover uma inclusão das mulheres nos espaços formais de poder, principalmente no legislativo, em face da sua exclusão e da sub-representatividade feminina nesse espaço. Trata-se de verdadeiras ações afirmativas (MIGUEL, 2014; BIROLI, MIGUEL, 2014; PIOVESAN, 1998).

A participação política tem a natureza de jurídica de direito fundamental (LOPES, 2011) e de direito humano por também ser prevista em documentos internacionais⁵. As cotas são a principal medida de inclusão adotada para fomentar e proteger esse bem jurídico (BRASIL, 2015, p. 12). No norte da Europa, essa ferramenta começou a ser adotada ainda na década de 70 (BIROLI;

⁵ Como na Convenção Para Eliminar Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher – CEDAW (1979) e na Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher (1953).

MIGUEL, 2014) e foi se estendendo a outras regiões, sendo, atualmente, uma constante em várias legislações de países europeus (SOUZA, 2011).

Embora o modelo brasileiro não opte, expressamente, por cotas que tenham como destinatárias expressas e diretas as mulheres, o art. 10, §3º, da Lei nº 9.405/1997, que fala genericamente de “sexo”⁶, visa a proteção do desse grupo, que ainda é minoritário na política. No contexto latino-americano, incluindo o Brasil, a instituição desses mecanismos se deu com o processo de redemocratização dos países desse eixo, os quais se mostraram abertos, diante desse panorama de ruptura e fôlego democrático, à implementação de medidas voltadas à democratização do acesso ao poder (ARAÚJO, 2001; ARAÚJO, 2010; TABACK, 1994). O primeiro país a instituir cotas para mulheres na esfera parlamentar foi a Argentina, em 1991, cuja legislação inspirou outros países latino-americanos na adoção desse mecanismo e ainda inspira diante da efetividade do seu modelo na reversão do seu grave quadro de sub-representatividade feminina na política (HTUN, 2001).

O modelo brasileiro de proteção à participação política da mulher optou, como visto, desde 1997 pela adoção de cotas de candidatura⁷ por “sexo”, termo que deve ser entendido, a partir do entendimento fixado pelo TSE, em 1º de março de 2018, nos autos da Consulta nº 0604054-58.2017.6.00.0000, como “gênero”, expressões que, na hodiernamente, não compartilham mais da mesma semântica⁸, daí a importância da distinção para fins de aplicabilidade prática das cotas no processo eleitoral. Por conta dessa decisão do TSE, optamos por designar o mecanismo de proteção previsto no art. 10, §3º, da Lei das Eleições de “cotas de candidatura por gênero”.

⁶ O termo sexo foi colocado entre aspas porque o Tribunal Superior Eleitoral, nos autos da Consulta nº 0604054-58.2017.6.00.0000, decidiu, em 1º de março de 2018, que esse termo deve ser entendido como gênero, com vistas a possibilitar a inclusão, nas cotas, das pessoas trans (ALMEIDA; MACHADO, 2018b).

⁷ Analisando as experiências legislativas que adotaram, é possível sistematizá-las em dois tipos: as cotas voluntárias, que são as instituídas pelos próprios partidos políticos (a maioria dos países europeus a adotam), e as cotas compulsórias, que são as criadas mediante a legislação. As cotas compulsórias podem ser, ainda, de duas modalidades, as cotas de assento no Parlamento, pelas quais se reservam vagas/cadeiras para o grupo beneficiário da política afirmativa (adotada em alguns países Asiáticos e Africanos), e as cotas de candidatura, que incidem sobre a lista irão apresentar, mediante a reserva de um percentual de mínimo de vagas para mulheres ou para cada sexo (ARAÚJO, 2001, p. 233).

⁸ Com base nos estudos de Judith Butler (2003), em seu livro “Problemas de Gênero: feminismo e subversão da identidade”, em trabalho anterior destacamos que: “Nesse ponto, importa fazer a distinção entre sexo e gênero, já que como se percebe, a legislação, inúmeras vezes usa o termo sexo e não gênero. Sexo está relacionado a aspectos biológicos do corpo, já o gênero é “culturalmente construído” e corresponde a “significados culturais assumidos pelo corpo”. Tal distinção foi feita para, como observa Judith Butler, questionar a “formulação de que a biologia é o destino” (ALMEIDA; MACHADO, 2018b).

2.1 As cotas no ordenamento jurídico brasileiro

Em 29 de setembro de 1995, foi promulgada a Lei nº 9.100, que estabeleceu as normas para a realização das eleições municipais de 03 de outubro de 1996, assegurando, em seu art. 11, §3º, que no mínimo 20% das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres.

O texto normativo tratava expressamente de uma reserva de vagas para mulheres. Em 1997 sobreveio a Lei nº 9.504/1997, Lei Geral das Eleições⁹, diploma legal instituído para regulamentar o processo eleitoral brasileiro ao lado de outros como o Código Eleitoral, a Lei Complementar nº 64/1990 e a Lei nº 9.096/1995.

A Lei nº 9.504/1997 promoveu uma mudança na sistemática de reserva de vagas de candidaturas, tendo aumentado a porcentagem de 20% para 30%, assim como alterado o texto legal substituindo a expressão “mulheres” por “sexo”. A mudança aconteceu após críticas a suposta (in)constitucionalidade ao art. 11, §3º, da Lei nº 9.100/1995, que estabeleceu uma reserva de vagas expressamente para um sexo (feminino/mulheres), instituindo-se, assim, supostos “privilégios” (ALVES; CAVENAGHI, 2008, p. 3).

Essa crítica foi realizada por Torquato Jardim (1996, p. 103-104), na edição do seu manual de Direito Eleitoral Positivo de 1996, o qual questiona por que só mulheres, e não outros grupos sub-representados, como a comunidade negra, é que seriam beneficiárias dessa política afirmativa, colocando em dúvidas a (in)constitucionalidade da ação afirmativa prevista art. 11, §3º, da Lei nº 9.100/1995.

Com vistas a superar essa crítica, embora a questão não tenha chegado ao STF para fins de controle de constitucionalidade da norma, e eliminar a problematização em torno dessa reserva de vagas, o texto legal foi alterado para garantir uma proporção mínima para cada sexo (homens/mulheres).

A justificativa é que essa medida garantiria a diversidade dos sexos, agora dos gêneros, nas candidaturas lançadas e não haveria o risco de um grupo se sobrepor ao outro. Ou seja, se algum dia as mulheres passassem a ser a maioria dos postulantes a candidaturas, a norma garantiria, no futuro, de

⁹ Destaque-se ainda que a Lei nº 9.504/97, quando aumentou de 20% para 30% as cotas de candidaturas, também aumentou em 30% a quantidade de candidatos que cada partido ou coligação poderiam lançar (MARTINS, 2007, p. 21).

igual maneira, um mínimo de vagas para os homens, protegendo também sua participação política.

Logo, a justiça da medida estaria em garantir espaços de participação minimamente paritária para ambos os sexos, numa proporção que não atrapalharia a livre concorrência que rege o processo eleitoral, o qual se funda na liberdade de voto do eleitor e em um amplo debate e apresentação de ideias e propostas para captação, pelos candidatos, de preferências políticas, em um mínimo patamar de igualdade uns com outros.

A Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, destacada pelo VII Relatório Brasileiro ao Comitê da CEDAW¹⁰, ampliou a proteção à participação política feminina ao instituir novas medidas afirmativas em prol da inclusão de mulheres nos espaços de poder, como partidos e parlamentos, e ao fortalecer o sistema de reserva de vagas de candidaturas, ao estabelecer a obrigatoriedade de os partidos políticos obedecerem a proporção de 30% e 70%, no mínimo, para cada sexo, do número total de candidaturas lançadas.

Antes da citada lei, esse percentual era calculado em cima do total de vagas que o partido/coligação tinha o direito de lançar. Porém, o que ocorria era que os partidos não se empenhavam em lançar as candidaturas femininas e preocupavam-se, basicamente, em preencher os 70% das candidaturas masculinas.

Com a alteração, esse percentual passa a ser contabilizado e exigido em cima do número das candidaturas efetivamente requeridas pelos partidos (GOMES, 2016, p. 365), motivando-os a, junto com as demais ações afirmativas instituídas pela citada lei, promover e difundir a participação política feminina.

O cumprimento das cotas de gênero é uma obrigação de registrabilidade eleitoral imposta pela legislação às agremiações partidárias/coligações. Denota-se que o texto normativo impôs uma obrigação à agremiação partidária/coligação a ser observada no momento da formalização do pedido de registro, sob pena de este não ser deferido.

¹⁰ A Lei nº 12.034/2009 foi promulgada entre as recomendações do VI relatório e a elaboração do VII relatório ao comitê da CEDAW, e foi fruto dos esforços principalmente da campanha “Mais Mulheres no Poder: Eu assumo este compromisso!”, que teve como objetivo de promover ações que pudessem transformar as próprias estruturas de poder e das instituições, fundadas no patriarcado. Também decorreu da atuação de comissões e grupos de trabalhos cujo foco era revisar a legislação eleitoral com o espoco de se incluir novas disposições normativas que assegurassem, protegessem e fomentassem a participação política da mulher nos espaços formais de poder.

3 As fraudes às cotas de gênero e o cumprimento da função social da ação afirmativa

Para que as cotas de candidatura cumpram sua função, é preciso que as candidaturas lançadas pelos partidos sejam viáveis. Não basta que o partido lance 30% de candidaturas femininas apenas para obedecer a um critério formal: é necessário que essas candidaturas se desenvolvam ou, ao menos, tenham potencial para se desenvolverem.

Desde a reforma eleitoral de 2009, quando foi instituída, pela Lei Federal nº 12.034/2009, a obrigatoriedade no preenchimento das cotas de candidatura na proporção estabelecida no texto normativo, começaram a surgir denúncias sobre o preenchimento fraudulento ou mesmo fictício das vagas a cada eleição. O termo “candidatura-laranja” passou a circular nos meios jornalísticos e na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral como um designativo para as candidaturas femininas lançadas pelos partidos/coligações apenas para cumprir as determinações do art. 10, §3º, da Lei nº 9.504/1997 e, assim, viabilizar os 70% de candidaturas masculinas¹¹. “Laranja’ pode ser alguém que, com consentimento prévio, assume uma identidade de maneira indevida e enganosa” ou que “mesmo sem o consentimento prévio [...] assume de forma enganosa uma identidade social” (JUVÊNCIO, 2013, p. 04).

Não é obrigatório que todas as pessoas que requeiram o registro façam campanha, entrem em campo, peçam votos e lancem propostas, mas essas ações integram o campo das expectativas que se espera de qualquer candidato. As candidaturas legítimas, portanto, possuem esse desiderato.

¹¹ Nas eleições de 2016, 14.498 candidatas não receberam voto algum nas disputas para as Câmaras Municipais, muito embora estivessem formalmente aptas perante a Justiça Eleitoral. Segundo a Gênero e Número, essa porcentagem equivale a 10% das candidaturas femininas. Diferente, todavia, é a realidade masculina, uma vez que, de todos os candidatos que concorreram, apenas 0,6% não receberam nenhum voto. Para o TSE, o principal indicativo da existência de fraudes se dá quando as candidatas não recebem nenhum novo, nem meu o seu e de seus familiares (BRASIL, 2016). No que concerne às denúncias de preenchimento fraudulento, a mesma reportagem da Gênero e Número apurou ainda que, desde 2010, quando a obrigatoriedade no preenchimento dos percentuais de gênero se tornou obrigatória, começou a chegar na justiça eleitoral denúncias de que os partidos estariam burlando a legislação; essa burla passou a circular nos meios jornalísticos sob a designação de “candidaturas-laranjas” femininas (MAZOTTE; ROSSI, 2016). Na mesma pesquisa, muitas entrevistadas confessaram que só lançaram suas candidaturas para que o percentual mínimo fosse atingido (Ibid.). Essa burla passou a circular nos meios jornalísticos sob a designação de “candidaturas-laranjas” femininas. Segundo a Ministra Luciana Lóssio, tramitam na justiça eleitoral vários processos que estão apurando fraudes nas cotas de candidatura e ela acredita que uma decisão rígida e dura por parte do TSE em 2017 reforçará o cumprimento da lei e intimidará os partidos a cometerem as referidas fraudes. A Ministra declara ainda que a bandeira de proteção da participação política da mulher foi levantada por ela no Tribunal Superior Eleitoral, que foi a primeira mulher a ocupar uma das vagas destinadas à advocacia na Corte (SCHUMAHER; CEVA, 2015, p. 474).

O problema, contudo, surge quando essas atividades, típicas de campanha eleitoral, como as acima mencionadas, não se desenvolvem por conta, não da vontade do candidato e candidata, mas por um acordo ou simulação prévias, no âmbito da agremiação partidária, com a finalidade de fraudar a legislação eleitoral, que é o que ocorre com algumas candidaturas femininas.

O que se capta do quadro empírico brasileiro é que os partidos políticos (e coligações), enquanto destinatários da norma inserta no art. 10, §3º, da Lei nº 9.504/1997 e também das outras normas que visam proteger a participação política da mulher, exceto o art. 93-A da Lei nº 9.504/1997, não estão se esforçando para cumprir essa missão institucional e legal, tanto que várias são as denúncias e apuração, em sede judicial, das fraudes que as agremiações estão realizando no preenchimento das cotas de candidaturas (BRASIL, 2016).

Ocorre que os partidos políticos “são personagens indispensáveis ao debate democrático” e sua importância, no Brasil,

[...] revela-se ainda maior ante a impossibilidade jurídica de candidatura avulsa, já tendo, inclusive, afirmado o TSE e o STF que o mandato pertence ao partido político, em relação aos cargos para eleições proporcionais (MACHADO, 2016, p. 97).

Ao lançar, então, essas candidaturas “laranjas”, sejam ilegais ou ilegítimas, os partidos claramente se desviam da sua função social e passam a abusar do seu direito de postular e lançar as candidaturas eleitorais, residindo, aí, claramente, o abuso do direito, nos termos do art. 187 do Código Civil. O preenchimento fraudulento das cotas, portanto, além de ir contra todo o ordenamento jurídico que repudia atos jurídicos formalizados mediante dissimulação, prejudica a legitimidade e normalidade das eleições (retiram do campo da competição eleitoral as candidaturas femininas, reduzindo as opções postas ao eleitor).

4 Fundamentos teóricos para implantação e manutenção das cotas de candidaturas

Não obstante esses argumentos exijam um maior aprofundamento teórico que, por razões de delimitação temática, essa pesquisa não pode comportar, buscamos apresentar os principais fundamentos que legitimam a adoção de

mecanismos de inclusão voltados à proteção da participação da mulher na política com vistas a superar esses obstáculos institucionais.

É possível extrair dos debates desenvolvidos no âmbito da teoria dos direitos humanos, democrática, político-feminista e da filosofia crítica, fundamentos que nos ajudam a refletir e a entender o porquê de se fazer necessária a instituição de um modelo normativo de proteção e de inclusão voltado à proteção específica e eficaz da participação política da mulher.

Primeiro, reside no fato de ser a participação política um direito humano e fundamental. No que tange à participação da mulher, é importante frisar que sua proteção recebe reforços de pactos internacionais voltados à defesa da mulher em sua concretude.

Foi a Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher que inaugurou uma proteção normativa específica da mulher. Para Silva Pimentel (2010, p. 305), o referido tratado é a Carta Magna de Direitos Humanos das mulheres, vinculando os Estados-partes, assim como os inspirando na adoção de medidas legislativas, administrativas e judiciais que possam promover, tanto de direito como de fato, a igualdade de direito das mulheres e a eliminação da discriminação contra elas.

Segundo a análise da referida pesquisadora, a CEDAW deve ser adotada pelos Estados signatários como “parâmetro mínimo” das ações estatais que visam promover e proteger os direitos humanos das mulheres, tanto na seara pública como privada, tendo simbolizado avanços principiológicos, normativos e políticos edificadas nas últimas décadas (PIMENTEL, 2010, p. 306).

A juridicidade da proteção à participação política da mulher se extrai da Declaração de Direitos Humanos de 1948, da Convenção de Direitos Políticos e Cívicos da Mulher de 1953, da Convenção para Eliminar Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979, documentos que foram ratificados pelo Brasil, assim como da Constituição Federal de 1988.

São esses documentos que formam o arcabouço normativo internacional e constitucional de onde se extraem as principais normas que protegem o bem jurídico em discussão.

A CEDAW enfatiza a condenação de qualquer forma de discriminação contra a mulher (art. 2º) e determina que os Estados-partes devem se comprometer a adotar medidas adequadas, legislativas e de outro caráter, inclusive prevendo

as sanções cabíveis, que proíbam toda discriminação contra a mulher, que estabeleçam a sua proteção jurídica em uma base de igualdade com os homens, entre outras medidas. Estas são de caráter temporário e se destinam a acelerar a igualdade de fato entre os gêneros.

Para o alcance da igualdade substantiva, a referida convenção legitimou a adoção da discriminação positiva por parte dos Estados-parte para que eles pudessem adotar políticas e ações especiais com vistas a maximizar esse “processo de igualização de *status* entre homens e mulheres”, como afirma Piovesan (1998, p. 143), dando como exemplo adoção pelo Brasil, pela Lei nº 9.100/1995, da primeira ação legislativa que adotou as cotas de candidatura por sexo no processo eleitoral (*Ibid.*).

Outro fundamento reside nas teorias democráticas. Pensar a ampliação e promoção da participação política e sua inclusão encontra fundamento nas teorias democráticas, principalmente no modelo proposto por Dahl (2012), o qual constrói uma teoria democrática que tem como núcleo central a plena e ampla participação de todos, a igualdade política e a inclusão dos adultos, tendo em vista que apenas, assim, se evita que grupos deixem de ter voz e representação, em detrimento de uma minoria estrategicamente situada.

Propomos, assim, uma avaliação da democracia a partir de uma análise da composição parlamentar, ou seja, uma análise que considere não apenas o espectro e a qualidade dos eleitores, mas também daqueles que são eleitos, já que a democracia é composta de duas faces – a dos que votam e a dos que são votados.

Logo, alcançado o sufrágio universal (igualdade no que tange ao direito de votar), a avaliação do grau de democratização de uma sociedade deve focar em analisar a diversidade e as dificuldades materiais de acesso a outra face, qual seja, a de acesso aos postos da representação (igualdade de ser votado). Avança-se, assim, na marcha da democracia que não deve se resumir, como aponta Bobbio (2000), apenas com o mero alcance do sufrágio universal.

Já do ponto de vista das teorias da justiça, temos, a partir da proposta teórica de Fraser (2010), que uma sociedade idealmente justa será aquela atingida quando todos e todas puderem participar igualmente. A exclusão da mulher e de outros grupos sub-representados na política é um exemplo da falta não só de uma política de redistribuição dos cargos político-eletivos, como também de políticas de reconhecimento para que esses grupos possam, igualmente, participar politicamente das atividades governamentais do Estado.

5 Conclusões

Observa-se não haver uma compreensão clara acerca da finalidade das cotas de candidatura, o que leva, muitas vezes, a uma crítica infundada desse mecanismo de inclusão.

Foram elencados dois argumentos comuns contra as cotas de candidatura: 1) ferir a igualdade formal e 2) não apresentar resultados significativos nesses 25 anos de sua instituição. Eles desconsideram o processo histórico e legislativo que desencadearam a adoção, pelo Estado brasileiro, das cotas, assim como ignoram a lenta evolução legislativa no sentido de estabelecer punições para o descumprimento da política afirmativa em análise.

Os dados começaram a se revelar apenas *agora*. Para as eleições de 2018, houve um fortalecimento das cotas de candidaturas quando decisões do STF e do TSE, a respeito da destinação de recursos financeiros para candidaturas femininas, passaram a garantir mais igualdade participativa às mulheres.

Os números, embora ainda tímidos, refletem esse reforço na proteção. Após as eleições de 2018, as mulheres passaram a ocupar 15% dos espaços formais de poder. Houve, assim, um incremento, apesar de diminuto, no número de mulheres eleitas em 2018. Notou-se que o aumento de 5% nesse percentual pode ser atribuído aos incentivos jurídicos aplicáveis às eleições de 2018.

As cotas de candidatura visam, assim, proteger, nesse momento, a participação política da mulher.

São, ainda, essenciais em face do quadro de sub-representatividade política do gênero feminino. Elas são frutos de políticas internacionais e existem modelos de sucesso em diversos países que corroboram sua importância na promoção da igualdade entre os gêneros.

As cotas de candidatura têm suporte e justificação teóricos no âmbito da filosofia do Direito, política e democrática e, ao contrário, dos argumentos comuns em desfavor das cotas de candidatura, os números e experiências internacionais demonstram serem mecanismos de inclusão essenciais nessa quadra da história.

No lugar de se pensar na extinção das cotas, é preciso refletir sobre uma nova roupagem, blindada de fraudes e, sobretudo, na implantação de políticas paralelas e de reforço, como a capacitação de mulheres para a política, em convênios e associações com partidos políticos, educando tanto a sociedade civil quanto as próprias agremiações partidárias para educação para cidadania.

Referências

ACABAR com cota de gênero não vai resolver fraudes eleitorais, diz ONG. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 3 abr. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-abr-03/acabar-cota-genero-nao-resolver-fraudes-ong>. Acesso em: 13 abr. 2020.

ALMEIDA, Jéssica Teles; MACHADO, Raquel Ramos Cavalcanti Machado. Os desafios das candidaturas femininas nas eleições de 2018. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 2 out. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-out-02/opinioao-desafios-candidaturas-femininas-eleicoes-2018>. Acesso em: 13 abr. 2020.

ALMEIDA, Jéssica Teles; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. O Tribunal Superior Eleitoral na vanguarda da concretização do direito à participação das pessoas trans no processo eleitoral. *Revista Populus [TRE-BA]*, Salvador, v. 1, p. 333-348, 2018b.

ALVES, José Eustáquio Diniz; CAVENAGHI, Suzana. O paradoxo entre a maior inserção social das mulheres e a baixa participação feminina nos espaços de poder: refazendo a política de cotas. In: *Seminário Internacional Fazendo Gênero: corpo, violência e poder*, 8., 2008, Florianópolis. *Fazendo Gênero* 8. Florianópolis, 2008. v. 1.

ARAÚJO, Clara. Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil. *Revista de Estudos Feministas*, Florianópolis, ano 9, p. 231-252, 2. sem. 2001.

ARAÚJO, Clara. Rotas de ingresso, trajetórias e acesso das mulheres ao legislativo: um estudo comparado entre Brasil e Argentina. *Revista de Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 18, n. 2, p. 567-584, maio/ago. 2010.

ARGENTINA oficializa paridade de gênero nas listas eleitorais. *Uol Notícias*, São Paulo, 15 dez. 2017. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas->

noticias/efe/2017/12/15/argentina-oficializa-paridade-de-genero-nas-listas-eleitorais.htm. Acesso em: 14 abr. 2020.

BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luís Felipe. *Feminismo e política: uma introdução*. São Paulo: Boitempo, 2014.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 7. ed. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. *Revista Observatório Brasil da Igualdade de Gênero*. 1. impressão. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, Dezembro, 2015.

BRASIL. Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. *Relatório Brasileiro da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher*, 7., 2013, Brasília. Disponível em: <http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/internacional/instancias-regionais/o-comite-cedaw-2013-comite-para-a-eliminacao-de-todas-as-formas-de-discriminacao-contr-a-mulher/cedaw-vii-relatorio-brasileiro.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2020.

BUTLER, Judith. *Problemas de Gênero: feminismo e subversão da identidade*. Tradução: Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003.

CONVENÇÃO SOBRE A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER (1979). In: SÃO PAULO (ESTADO). Procuradoria Geral. *Tratado internacional PGE*. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/discrimulher.htm>. Acesso em: 14 abr. 2020.

CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS POLÍTICOS DA MULHER (1953). In: UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. *Direitos da mulher*. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/>

Direitos-da-Mulher/convencao-sobre-os-direitos-politicos-da-mulher.html. Acesso em: 14 abr. 2020.

DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

FRASER, Nancy. Redistribuição, reconhecimento e participação: por uma concepção integrada de justiça. In: IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia; SARMENTO, Daniel. *Igualdade, diferença e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 167-189.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Fundo eleitoral e tempo de rádio e TV devem reservar o mínimo de 30% para candidaturas femininas, afirma TSE*. Brasília: TSE, Assessoria de Comunicação, 22. maio 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: 15 abr. 2020.

GOMES. Jose Jairo. *Direito eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2013.

HTUN, Mala. A política de cotas na América Latina. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 225-230, 2. sem. 2001.

JARDIM, Torquato. *Direito eleitoral positivo*. Brasília, DF: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1996.

JUVÊNCIO, José Sérgio Martins. A relação entre candidaturas “laranjas” e a lei de cotas por gênero. In: *Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes*, 23 a 25 de abril de 2013, Araraquara, SP, UNESP, 2013.

KELSEN, Hans, *Teoria pura do direito*. Tradução: João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LAFUENTE, Javier. A revolução incompleta da Bolívia. *El País Internacional*, Bolívia, 11 out. 2014. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2014/10/11/internacional/1412983977_484279.html. Acesso em: 15 abr. 2020.

LOPES, Ana Maria D'Ávila Lopes; NÓBREGA, L. N. As ações afirmativas adotadas no Brasil e no direito comparado para fomentar a participação política das mulheres. *Revista Nomos*, Fortaleza, v. 31, n. 1, p. 11-30, jan./jun. 2011.

MARTINS, Eneida Valarini. *A política de cotas e a representação feminina na Câmara dos Deputados*. 58 f. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, 2007.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. *Direito Eleitoral*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MARTINS, Eneida Valarini. *A política de cotas e a representação feminina na Câmara dos Deputados*. 58 f. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, 2007.

MAZZA, Carlos. MPF irá instaurar procedimento para apurar suposta laranja. *O Povo Jornal*: eleições no Ceará, 13 fev. 2019. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/jornal/politica/2019/02/32421-mpf-ira-instaurar-procedimento-para-apurar-suposta-laranja.html>. Acesso em: 16 abr. 2020.

MAZOTTE, Natáli; ROSSI, Amanda. Partidos recorrem a candidatas “fantasmas” para preencher cota de 30% para mulheres. *Gn: Gênero e Número*, Rio de Janeiro, 27 out. 2016. Disponível em: <http://www.generonumero.media/>

partidos-recorrem-candidatas-fantasmas-para-preencher-cota-de-30-para-mulheres/. Acesso em 16 abr. 2020.

MIGUEL, Luís Felipe. *Democracia e representação: territórios em disputa*. São Paulo, Editora UNESP, 2014.

MONTESANTI, Beatriz. Mulheres são 15% do novo Congresso, mas índice ainda é baixo. *UOL*: eleições 2018, 8 ago. 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/10/08/mulheres-sao-15-do-novo-congresso-mas-indice-ainda-e-baixo.htm>. Acesso em: 16 abr. 2020.

PIMENTEL, Silvia. Educação, igualdade, cidadania: a contribuição da convenção CEDAW/ONU. In: IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia; SARMENTO, Daniel. *Igualdade, diferença e direitos humanos*. 2. tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 305-321.

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

PROJETO que elimina cotas partidárias para mulheres tem voto contrário e críticas de senadoras. *Senado Federal Institucional*: Procuradoria Especial da Mulher, 20 mar. 2019. Brasília: Procuradoria Especial da Mulher, 2019. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/comum/projeto-que-elimina-cotas-partidarias-para-mulheres-tem-voto-contrario-e-criticas-de-senadoras?fbclid=IwAR3Ws6JwuTH_9qptDVokxIp6vDxBtIsbAfXB5sGv2j7eGHOAjTHuKwI-vvE. Acesso em: 16 abr. 2020.

SCHUMAHER, Schuma; CEVA, Antônia. *Mulheres no poder: trajetórias na política a partir da luta das sufragistas do Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2015.

SCOTT, Joan. O enigma da igualdade. *Revista Estudos Feministas*, Santa Catarina, 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF decide que campanhas de candidatas terão mais recursos na eleição deste ano. *Notícias STF*, 3 out. 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=391666>. Acesso em: 16 abr. 2020.

SOUZA, Cristiane Aquino. *Las cuotas electorales para la igualdad entre mujeres y hombres*. 411 f. Tese (Doutorado em Direito) – Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Público y Filosofía Jurídica, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2011.

TABAK, Fanny. *Mulheres públicas: participação política e poder*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2002.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Mulheres ainda são minoria de candidatas nas eleições brasileiras*. Tribunal Superior Eleitoral: comunicação, 7 mar. 2018. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/mulheres-ainda-sao-minoria-de-candidatas-nas-eleicoes-brasileiras>. Acesso em: 13 de fev. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Mais de 16 mil candidatos tiveram votação zerada nas Eleições 2016*. Tribunal Superior Eleitoral: comunicação, 10 nov. 2016. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Novembro/mais-de-16-mil-candidatos-tiveram-votacao-zerada-nas-eleicoes-2016>. Acesso em: 19 fev. 2018.

TSE confirma cassação de 20 por candidaturas laranjas no interior de SP. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 6 fev. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-fev-06/tse-confirma-cassacao-20-candidaturas-laranjas>. Acesso em: 20 abr. 2020.