

# AS QUOTAS PARA CANDIDATAS MULHERES NAS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS NO BRASIL: O PRINCÍPIO REPUBLICANO E O PLURALISMO POLÍTICO<sup>1</sup>

Paula Martins da Silva Costa<sup>2</sup>

Nuno M. M. S. Coelho<sup>3</sup>

Resumo: Neste trabalho, faz-se uma análise da concretização do princípio republicano do pluralismo político na democracia de partidos consagrado pela Constituição Federal de 1988, dentre as questões relacionadas à igualdade e liberdade dentro dos partidos, ressalta-se a criação das quotas femininas enquanto ação afirmativa de gênero, a fim de dar efetividade ao princípio da proibição da sub-representação de sexos, cujo corolário é a participação direta, ativa e equilibrada entre homens e mulheres na atividade política e a não discriminação de acesso para a nomeação de mulheres para a lista de candidatos e ocupação de cargos partidários. Entre os entraves e proposições para a efetiva

---

1 artigo publicado no I Congresso 'Políticas Públicas, Democracia e Direitos Fundamentais', 2020, Ribeirão Preto SP. <http://https://sites.google.com/usp.br/iconegresso-politicapub/>.

2 Possui graduação em Direito pela Universidade de São Paulo - USP (1992). Iniciação Científica pela FAPESP (1992). Especialização em Direito Civil e Processual pela Universidade de Franca (2000). Especialização em Direito Público pela UNB (2010). Mestranda em Direitos Coletivos e Cidadania na UNAERP com bolsa da CAPES-PROSUP (2019). Advogada da União desde 2000.

3 Concluiu Graduação em Direito pela USP (1998), Mestrado (2003) e Doutorado (2006) em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, e Livre-Docência em Direito pela USP (2009) na área de Teoria e Filosofia do Direito, com Estágios Doutorais junto à Faculdade de Direito de Coimbra e junto à Faculdade de Letras/Centro de Filosofia da Universidade de Lisboa (Bolsa CAPES), e Pós-Doutorados junto à UFMG e à Universidade de Munique (2013, Bolsa CAPES). Foi Professor e Pró-Reitor de Extensão da Universidade Federal de Ouro Preto. Atualmente é Professor Associado da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da USP, e da UNAERP.

concretização dessa máxima se sobressai a falta de financiamento das campanhas femininas e a falta de espaço dentro dos partidos políticos. O método utilizado foi o analítico-dedutivo, sendo que a pesquisa valeu-se de material bibliográfico, artigos científicos, legislação, doutrina e jurisprudência.

Palavras-Chave: Princípio republicano. Pluralismo político. Quotas para mulheres. Ciência política. Direito constitucional.

## QUOTAS FOR WOMEN CANDIDATES IN PROPORTIONAL ELECTIONS IN BRAZIL: THE REPUBLICAN PRINCIPLE AND POLITICAL PLURALISM

Abstract: In this work, an analysis is made of the implementation of the republican principle of political pluralism in party democracy enshrined in the Federal Constitution of 1988, among the issues related to equality and freedom within the parties, the creation of women's quotas as an affirmative action is emphasized in order to give effect to the principle of the prohibition of underrepresentation of the sexes, the corollary of which is the direct, active and balanced participation between men and women in political activity and non-discrimination of access to the nomination of women to the list of candidates and occupation of party positions. Among the obstacles and proposals for the effective implementation of this maxim, the lack of funding for women's campaigns and the lack of space within political parties stands out. The method used was the analytical-deductive method, and the research used bibliographic material, scientific articles, legislation, doctrine and jurisprudence.

Keywords: Republican principle. Political pluralism. Quotas for women. Political science. Constitutional right.

### 1 – INTRODUÇÃO



República Democrática no Brasil com a feição contemporânea somente se consolidou com a promulgação da atual Constituição de 1988, que se constitui em Estado Democrático de Direito, tendo como fundamento dentre outros, o pluralismo político, que é um princípio constitucional estruturante.

No Brasil os partidos políticos fazem o recrutamento e a seleção dos candidatos e organizam as campanhas eleitorais, já que não há a possibilidade legal de candidaturas avulsas. São entes essenciais à democracia, nasceram da pressão das massas na sociedade burguesa, mediante o emprego desses instrumento que serviu à comunicação das reivindicações das classes populares no século XX, no bojo do Estado Social, sendo certo que o partido político hoje é o poder institucionalizado das massas.<sup>4</sup>

Os partidos detêm a função de mediação política enquanto organização que expressa a vontade de certas classes ou grupos sociais objetivando influenciar a formação do governo, de tal modo que a Constituição reconhece a liberdade de formação dos partidos políticos e lhes concede um estatuto diferenciado referente ao direito geral de associação. A liberdade de fundação de partidos tem uma dimensão negativa e uma positiva na Constituição. A dimensão negativa do princípio da liberdade objetiva a proibição de ingerência negativa dos poderes públicos na fundação ou desenvolvimento partidário. A dimensão positiva deste princípio diz respeito ao direito subjetivo do cidadão, de modo que ninguém é obrigado a se filiar ou permanecer filiado a um partido. Os partidos são uma realidade constitucional, caracterizado como uma associação de direito privado à qual se reconhece um estatuto constitucional configurado como direito subjetivo, direito político e liberdade fundamental, já que o princípio democrático se assenta no pluralismo político e social,

---

4 BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros Editores. 17ª ed. 2010, p. 294-299.

portanto a democracia se caracteriza como democracia com partidos e o Estado como um Estado constitucional de partidos<sup>5</sup>.

Nesta toada, tendo em vista o baixo número de mulheres ocupantes de cargos executivos e legislativos, eleitos ou indicados, vários autores passaram a identificar impedimentos de ordem cultural, socioeconômica e institucional que contribuem para tal quadro, idealizando medidas para acelerar o processo de mudança, já que há um consenso de que instituições dominadas por homens e grupos hegemônicos não promoverão espontaneamente tais mudanças com a mesma intensidade que estruturas pluralmente constituídas, o que levou juntamente com a pressão do movimento de mulheres a vários países adotar medidas afirmativas, em particular cotas para aumentar a presença de mulheres em cargos políticos.

Hodiernamente, tem adquirido crescente legitimidade junto à sociedade civil, governos e organizações internacionais a ideia de que mesmo na democracia as esferas políticas permanecem sem representatividade quando ocupadas por membros de grupos hegemônicos socioeconômicos e cultural, de maneira que a presença de mulheres e pessoas de diferentes grupos e etnias sociais em cargos de tomada de decisão política tornou-se um dos indicadores da qualidade da democracia e um dos focos de ação dos movimentos de minorias e de mulheres em vários países. Trata-se de capitais diferentes para agir no campo político, que resulta, no caso do Brasil pelo menos, em um campo dominado por homens brancos, com nível educacional e de rendimentos muito acima da média da população. A questão, portanto, é mais ampla do que a questão da mulher e diz respeito a um pacto que, tomando os desiguais como iguais, exclui os desiguais.<sup>6</sup>

---

5 CANOTILHO, Jose Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª Edição. 2003. Coimbra: Almedina. 2003., p. 313/315.

6 PINTO, Céli Regina Jardim. *Paradoxos da Participação da mulher na política no Brasil*. REVISTA USP, São Paulo, n.49, p. 98-112, março/maio 2001. Disponível em: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/32910-Texto%20do%20artigo-38497-1-10->

Neste diapasão, dentre as questões relacionadas à igualdade e liberdade dentro dos partidos, ressaltava-se a criação das quotas femininas a fim de dar efetividade ao princípio da proibição da sub-representação de sexos, cujos corolários é a participação direta, ativa e equilibrada entre homens e mulheres na atividade política e a não discriminação de acesso para a nomeação de mulheres para a lista de candidatos e ocupação de cargos partidários. Nesta toada, tendo em vista o baixo número de mulheres ocupantes de cargos executivos e legislativos, eleitos ou indicados, vários autores passaram a identificar impedimentos de ordem cultural, socioeconômica e institucional que contribuem para tal quadro, idealizando medidas para acelerar o processo de mudança, já que há um consenso de que instituições dominadas por homens e grupos hegemônicos não promoverão espontaneamente tais mudanças com a mesma intensidade que estruturas pluralmente constituídas, o que levou juntamente com a pressão do movimento de mulheres a vários países adotar medidas afirmativas, em particular cotas para aumentar a presença de mulheres em cargos políticos.

Neste prisma, uma das concretizações do direito à igualdade e liberdade dentro dos partidos envolveu a criação das quotas femininas a fim de dar efetividade ao princípio da proibição da sub-representação de sexos. De fato, as mulheres, embora não componham uma minoria propriamente dita, já que são em torno de 50% da população, fazem parte de uma “minorias política”. O estudo baseou-se em revisão de literatura, doutrina e jurisprudência.

## 2. DESENVOLVIMENTO

Entre os precursores da concepção de governo representativo subleua o pensamento de Stuart Mill, para quem o governo ideal em uma civilização desenvolvida é o governo

representativo, aquele cujo poder de controle reside acima de tudo no agregado comunitário, em que cada indivíduo do povo tenha voz no exercício da soberania e que de tempos em tempos seja chamado a participar do governo em uma função pública, de maneira que os direitos de cada pessoa são melhor assegurados quando elas mesmas os exercem de maneira habitual e porque a prosperidade geral alcança seu grau mais elevado e mais difundido proporcionalmente ao volume e variedade das aptidões pessoais aptas a promovê-las. Para Mill, “É uma parte essencial da democracia que as minorias devam estar adequadamente representadas. Nenhuma democracia verdadeira será possível exceto uma falsa demonstração dela sem minorias.”<sup>7</sup>

Carlos David Carneiro alude que os estudos mostram que os mais diversos modelos de ação afirmativa objetivando o incremento da participação de mulheres no parlamento promovem, com poucas exceções e variados graus de sucesso, este objetivo, entretanto o baixo desempenho do modelo brasileiro de cotas na lista das candidaturas deve levar a uma reflexão acerca de eventuais mudanças legais. Uma dificuldade do modelo atual reside possivelmente na associação entre cotas de candidaturas e sistema proporcional de lista aberta, que permite muitas vezes que o preenchimento das vagas seja meramente nominal e não garante, ao mesmo tempo, priorizações em termos de recursos ou chances de eleição à candidata mulher. A esse respeito, dois trabalhos sugeriram que a combinação de um sistema eleitoral proporcional de listas pré-ordenadas produz melhores resultados no que diz respeito ao aumento da participação feminina no parlamento, sem considerar eventuais desvantagens desses sistemas em outros âmbitos, uma vez que nesses sistemas é possível assegurar às candidatas mulheres lugares de destaque nas listas de votação, impedindo a arregimentação meramente nominal e garantindo, ao mesmo tempo, que os partidos se

---

7 MILL. Stuart. Considerações sobre o Governo Representativo. 1ª ed. São Paulo: Editora Escala. 1861. p. 115/116.

engajem em suas candidaturas.<sup>8</sup> Uma alternativa natural ao problema seria a reserva de assentos, o que desemboca na discussão da distorção da soberania popular ou da deflação do valor do voto individual. Mais uma vez essa discussão deve levar em conta que todo o sistema eleitoral comporta em si distorções que podem levantar críticas, como a priorização dos maiores partidos no caso dos sistemas distritais ou a possível não eleição do candidato mais votado nos sistemas proporcionais de lista aberta. Portanto a reserva de vagas não seria um objetivo menos nobre ou impassível de ser absorvido na cultura política. No entanto, mais uma vez, a adoção de cotas em listas partidárias fechadas ou flexíveis parece ser um modelo mais consentâneo com a soberania popular, já que nenhum mecanismo de compensação precisaria ser feito na apuração dos votos e a lista seria exatamente aquela prevista pelo próprio eleitor.

Teresa Sacchet relata em seu estudo que o nível de responsividade dos partidos para com a promoção política das mulheres no geral é baixo, os quais selecionam poucas mulheres e, das selecionadas, poucas têm sucesso eleitoralmente. A autora concluiu que não se constatou no Brasil diferenças evidentes por linha ideológica dos partidos no que se refere ao compromisso com a promoção política das mulheres.<sup>9</sup>

Adita que com a implementação das cotas, o número de mulheres selecionadas aumentou em todos os partidos, contraditoriamente as chances das mulheres se elegerem diminuiram, o

---

8 SPOHR et al, 2015; MEDERO, 2010, apud in CARNEIRO. Carlos David. Representação Feminina nos Parlamentos Brasileiros: Discutindo os Direitos Políticos das Mulheres a partir de modelos e experiências internacionais. In: *Rev. direitos fundam. democ.*, v. 23, n. 3, p. 154-181, set./dez. 2018. DOI: 10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v23i31093.

9 A autora analisou a seleção de candidatos e o desempenho eleitoral das mulheres, o papel efetivado pelos partidos, com foco particular no financiamento de campanhas desde 1994, bem como e a distribuição de recursos de campanha para candidaturas masculinas e femininas nas eleições proporcionais de 2006 e 2010 nos oito partidos maiores em termos de representação na Câmara dos Deputados PT, PDT, PSB, PMDB, PSDB, PTB, PP e DEM, que ocupam 76% do total de cadeiras e comandam 80% dos recursos públicos investidos nas campanhas.

que é constatado através da comparação entre as chances de sucesso de homens e de mulheres e expresso no cálculo da razão de chances. Ou seja, o aumento no número de candidaturas femininas impulsionada pela Lei de Cotas teve como consequência direta uma diminuição nas chances de as mulheres se elegerem. Demonstrou-se que as mulheres são selecionadas como candidatas em números consideravelmente inferiores ao dos homens, some-se que elas têm desvantagem ainda maior entre o número de eleitos, já que a proporção de mulheres é maior entre os candidatos que entre os eleitos pelos partidos, indicativo seguro de que somente selecionar mais mulheres é insuficiente para que mais mulheres sejam eleitas. Constatou-se que procede a afirmação das mulheres candidatas de que as suas campanhas recebem menos apoio financeiro dos partidos que as campanhas dos homens, foi verificado um sub financiamento expressivo de candidaturas femininas pelos partidos, tanto em 2006 como em 2010. Na prática a tendência é o apoio preferencial às campanhas de homens, os quais já gozam de outras fontes de financiamento e investem mais recursos próprios em suas campanhas. Conclui que na impossibilidade de uma reforma política efetiva, que garanta condições mais equânimes de competição entre diferentes grupos sociais, cabe aos partidos políticos uma inclusão efetiva das mulheres em espaços de tomada de decisão política, uma ação consciente dos partidos para promover mudanças em suas estruturas e práticas internas, bem como nas políticas e ações do governo.<sup>10</sup>

Raquel Meneguello e outros sugerem que as soluções do déficit representativo encontram-se em dimensões anteriores à aplicação da política de cotas para mulheres e que ultrapassam a

---

10 SACCHET, Teresa. Partidos Políticos e (sub)representação feminina: Um estudo sobre recrutamento legislativo e financiamento de campanhas. In: PAIVA, Denise (Org.) In: Mulheres, política e poder. 1ª ed., 2011. Goiânia: Cãnone Editoração, Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de Goiás, Disponível em: [http://nupps.usp.br/images/artigos\\_temp/mulherespolitica-teresasacchet.pdf](http://nupps.usp.br/images/artigos_temp/mulherespolitica-teresasacchet.pdf). Acesso em: 10 jan. 2020. p. 159-186.



adoção de novas regras do sistema eleitoral e competição política, destacando-se a dimensão das relações sociais e culturais, insitas à carga de conservadorismo e preconceito que permeia a escolha das mulheres pela construção de uma carreira política e permanece presente nos espaços de atuação das candidatas eleitas. Outro entrave reside na organização interna partidária, relatos das dificuldades de apoio encontradas na dinâmica dos partidos, tanto nos incentivos à participação das mulheres, quanto no apoio à competição eleitoral. Embora os partidos à esquerda apresentem mais formas de incentivo à participação de mulheres, não há consenso nas próprias agremiações quanto à prioridade das questões de gênero na pauta política mais ampla. Ademais, a organização da dinâmica eleitoral apresenta obstáculos objetivos, como a dificuldade de acesso pelas mulheres aos recursos durante as campanhas, já que o financiamento das campanhas são mecanismos permeáveis a preferências internas e predominantemente definidas conforme a chance de candidatos já consagrados. Concluíram também que as experiências de adoção em outros países de sistemas de competição eleitoral com base em listas partidárias fechadas abriram espaços ampliados para a eleição de candidatas mulheres, inobstante, no caso brasileiro, a presença de estruturas oligárquicas na política dos partidos traria limites claros aos efeitos da implantação de novas regras de elaboração de listas eleitorais, concentrando nas mãos de lideranças consagradas e chefes partidários as possibilidades de acesso e, portanto, impondo limites à renovação de quadros. Portanto, as mudanças necessárias mais significativas não estão na pauta de uma reforma do sistema eleitoral, mas sim, dos próprios partidos, nas formas de estímulo desenvolvidas pelos partidos para a participação e inclusão das mulheres na política partidária, no sentido de maior partilha de poder partidário, de maior acesso feminino e participação nas instâncias partidárias de deliberação sobre os recursos políticos, definição de

incentivos e do processo de recrutamento.<sup>11</sup>

Bruno Wilhelm Speck e outros, revelou a baixa representatividade das casas legislativas brasileiras em relação à presença de mulheres e negros a candidatos a deputado estadual e federal nas eleições gerais de 2010. A relação entre financiamento e sucesso eleitoral nas disputas eleitorais no Brasil é estatisticamente significativa em todas as situações. Afirmam que a distribuição de recursos nas campanhas eleitorais no Brasil é extremamente desigual, onde um número elevado de candidatos com financiamento modesto enfrenta um pequeno grupo de candidatos dotados de recursos suficientes para bancar uma campanha eleitoral com profissionais caros e técnicas modernas de comunicação. Esta distorção também se traduz para a questão da representação de grupos específicos, como as mulheres ou os negros.<sup>12</sup> Da mesma forma como nos votos, as mulheres também recebem menos recursos em comparação com os homens. Demonstrou nas eleições para deputado estadual na Bahia que onde as mulheres arrecadaram mais que os homens, as candidatas tiveram um desempenho melhor nas urnas do que os seus concorrentes masculinos.<sup>13</sup>

---

11 MENEGUELLO, Raquel (et al). Alguns condicionantes do déficit representativo de mulheres e negros na política. In: MENEGUELLO, Rachel [et al]. Mulheres e negros na política: estudo exploratório sobre o desempenho eleitoral em quatro estados brasileiros. Campinas, SP: UNICAMP/CESOP, 2012. p. 5-56. Disponível em: <http://nupps.usp.br/downloads/livros/mulheresenegros.pdf>. Acesso em 13/01/2020.

12 No caso das mulheres, os dados permitiram identificar dois filtros consecutivos das campanhas, a postulação de candidaturas e a disputa das eleições. O primeiro filtro das candidaturas é mais impactante, porque dos 51% de eleitoras somente 18% conseguiram se candidatar nas eleições para deputado federal e estadual. No segundo filtro, da disputa eleitoral, o contingente das mulheres sofre ainda mais baixas, já que a chance de mulheres candidatas se elegerem nas disputas eleitorais é menor que dos seus concorrentes homens.

13 SPECK, BRUNO WILHELM et al. Financiamento de campanhas de homens e mulheres candidatos a deputado estadual e deputado federal nas eleições gerais de 2010 no Brasil. In: MENEGUELLO, Rachel [et al]. Mulheres e negros na política: estudo exploratório sobre o desempenho eleitoral em quatro estados brasileiros. Campinas, SP: UNICAMP/CESOP, 2012. p. 67-104. Disponível em: <http://nupps.usp.br/downloads/livros/mulheresenegros.pdf>. Acesso em 13/01/2020.

De acordo com Marina Merlo, que investigou a trajetória das vereadoras eleitas nas eleições municipais de 2016 da cidade de São Paulo, há diversas barreiras para essas mulheres, como o processo de socialização voltado para a esfera privada da vida, uma suposta falta de interesse em seguir uma carreira política e a falta de recursos para financiar uma campanha eleitoral. Os resultados indicam que, embora o partido político e suas lideranças nem sempre estejam presentes nas atividades políticas iniciais das vereadoras, a figura de familiares das candidatas aparece de forma decisiva no momento da decisão da candidatura e no suporte durante a campanha eleitoral, especialmente por darem legitimidade e acesso às redes de contatos com outras figuras políticas expoentes. Com esses indícios, é possível questionar a crença de que os partidos não têm relevância ou influência na arena eleitoral e na baixa representação feminina em cargos eletivos.<sup>14</sup>

No direito internacional, desde a década de 1950 a desigualdade entre os sexos na ocupação de cargos públicos vem se mostrando como motivo de preocupação estatal. Neste sentido a Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher (1953)<sup>15</sup> e posteriormente a Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW - 1979)<sup>16</sup>

---

14 MERLO, Marina. Mulheres tomando partido e partidos fazendo candidatas: a atuação partidária na trajetória das eleitas. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. doi:10.11606/D.8.2018.tde-21052018-171334. Acesso em: 14-01-2020.

15 Câmara dos Deputados. Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher. Doc. das Nações Unidas n. 135, de 31.3.1953. Aprovada pelo Decreto Legislativo n.º 123, de 30.11.1955. Ratificada pelo Brasil em 13.8.1963. Em vigor no Brasil em 11.11.1964. Promulgada pelo Decreto n.º 52476, de 12.9.1963. Publicação no DO de 17.9.1963

16 BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Decreto n.º 4.377, de 13 de setembro de 2002. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto no 89.460, de 20 de março de 1984. 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 30 abr. 2020.

estipularam que as mulheres devem ter iguais condições de elegibilidade aos cargos eletivos, participando em condições de igualdade com o homem da vida política, social, econômica e cultural de seu país, cabendo aos Estados a adoção de mecanismos tendentes à igualdade de gênero.

A ONU Mulheres lançou em 2014 o Marco Normativo da Democracia Paritária, traduzido para o português em 2018,<sup>17</sup> cujo art. 18 estipula que a paridade na representação política seria alcançada, tanto em sistemas eleitorais de lista aberta ou fechada, mediante o recrutamento, em alternância, de homens e mulheres mais votados (segundo as regras de cada sistema eleitoral) para ocupar as vagas no Parlamento.

O Brasil iniciou o processo, a discussão e a deliberação política e jurídica a respeito dessa temática a partir da década de 1980, mas foi na década de 1990 que se pôde constatar, já à luz das novas diretrizes constitucionais, um avanço no trato da matéria, um constante esforço no sentido de aumentar a participação feminina. O resultado inicial mais concreto desse esforço foi a aprovação do projeto de lei de autoria da então deputada Marta Suplicy, que estabeleceu cotas para mulheres nas listas partidárias. A primeira lei (9.100/95) estabelecia 20% de mulheres nas listas partidárias para as eleições do ano de 1996. A Lei nº 12.034/2009 alterou o art. 10º, § 3º da Lei nº 9.504/97, por meio da chamada cota de gênero, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo, nas eleições para Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais .

A Lei dos Partidos Políticos estabelece que pelo menos 5% do total dos recursos obtidos pelo Fundo Partidário fixado pelo órgão nacional de direção partidária, devem ser aplicados na criação e manutenção de programas de promoção e difusão

---

17 ONU MULHERES. Marco Normativo para Consolidar a Democracia Paritária. 2014. Publicação da versão em português: 2018. Disponível em: [http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Marco-Normativo-Democracia-Paritaria\\_FINAL.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Marco-Normativo-Democracia-Paritaria_FINAL.pdf). Acesso em 30 abr. 2020.

da participação políticas 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.<sup>18</sup>

Havia ainda a previsão incluída em 2009 pela Lei nº 12.034 de que os partidos políticos usassem pelo menos 10% do seu acesso gratuito a rádio e televisão na promoção da participação política feminina, mas tal medida foi revogada em 2017.<sup>19</sup>

A Emenda Constitucional nº 97/2017 vedou, a partir de 2020, a celebração de coligações nas eleições proporcionais para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais. O fim das coligações acarretará como reflexo que cada partido deverá individualmente indicar o mínimo de 30% de mulheres filiadas para concorrer no pleito no ato do pedido de registro de candidaturas à Justiça Eleitoral. Irá impactar em específico o fomento à participação feminina na política, de maneira que cada partido não poderá usar como escudo outros partidos para que, enquanto coligação, atingissem os 30% de indicação de mulheres para o pleito eleitoral proporcional.

Em paralelo, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.617/2018 determinou a destinação de pelo menos 30% dos recursos do Fundo Partidário às campanhas de candidatas; deu interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo 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 cidadãs), 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 fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais

---

18 (art. 44, V, Lei nº 9.096/95 com a redação dada pela Lei nº 13.877/2019.

19 art. 45, IV, da Lei nº 9.096, de 1995, revogado pela Lei nº 13.487, de 2017.

do partido destinados a campanhas lhes seja alocado na mesma proporção. Declararam também a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/95 acrescidos pela Lei 13.165/2015, que deixava à critério das agremiações partidárias e da Secretaria da Mulher ou fundação de pesquisa acumular os recursos do fundo partidário destinados à participação feminina em diferentes exercícios financeiros, mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partidos.<sup>20</sup> No mesmo sentido o Tribunal Superior Eleitoral, na Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000 no ano de 2018.

Em teoria política, o equilíbrio de gênero é atingido quando se alcança o percentual de 40% a 60%, percentuais bem distantes para o Brasil. De acordo com a União Interparlamentar (IPU), o Brasil é o 133º país na classificação mundial de países em relação à porcentagem de mulheres no Legislativo ao redor do mundo, enquanto Bolívia (3º), Costa Rica (8º), Argentina (18º) e Peru (48º), que adotaram as cotas de gênero eleitorais na mesma época que o nosso país, aparecem entre os 50 primeiros. A classificação tem 193 países. Portanto, comparativamente, o Brasil tem uma das percentagens mais baixas, mesmo se considerarmos que se trata de um país em desenvolvimento. 21

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

---

20 Foram opostos embargos declaratórios, e o STF decidiu por modular os efeitos temporais da decisão para, exclusivamente em relação à declaração de inconstitucionalidade por arrastamento do § 5º-A e do § 7º do art. 44, assegurar que, sem que haja a redução de 30% do montante do fundo alocado a cada partido para as candidaturas femininas, os recursos financeiros de anos anteriores acumulados nas contas específicas de que cuidam esses dispositivos sejam adicionalmente transferidos para as contas individuais das candidatas no financiamento de suas campanhas eleitorais no pleito geral de 2018.

21Cota de gênero eleitoral: países vizinhos já foram além e Brasil ficou para trás. 15/09/2019. Tribunaonline. <https://tribunaonline.com.br/cota-de-genero-eleitoral-paises-vizinhos-ja-foram-alem-e-brasil-ficou-para-tras>. Acesso em 30 abr. 2020.

2018. O Congresso Nacional possui, atualmente, 77 deputadas federais e 12 senadoras. Segundo o ranking elaborado pela IPU, o Brasil aumentou sua posição em 5%, o que pode ser atribuído aos incentivos jurídicos nas eleições de 2018, como a reserva de recurso para campanha das candidatas, em que pese as denúncias de fraudes dos repasses, pelos partidos políticos, das verbas, às candidatas que muitas vezes não passam de “laranjas”.<sup>22</sup>

Em relação às candidaturas “laranjas”, como a lei não previa nenhum outro momento específico no qual se investigaria os casos em que os partidos políticos tentam fraudar a cota de candidaturas femininas, houve a construção jurisprudencial do cabimento da ação de investigação judicial eleitoral para averiguar se o partido efetivamente respeitou a normalidade das eleições tanto no momento do registro como no curso das campanhas eleitorais, respeitando as cotas de gênero, ou se há o lançamento de candidaturas de mulheres apenas para preencher o número mínimo de vagas para cada gênero sem o efetivo desenvolvimento das candidaturas, em fraude à lei.<sup>23</sup>

Há denúncias e vários julgados em que os partidos descumprem o percentual mínimo do Fundo Partidário para incentivo à participação feminina, como no caso de desaprovação parcial de contas<sup>24</sup>, inclusive com imposição de pena de suspensão do repasse de cota do Fundo Partidário<sup>25</sup>

---

22 MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. TELES DE ALMEIDA, Jéssica. ALVES, Isadora Mourão Gurgel Peixoto. Fraude às cotas de gênero: nota aos (às) ministros (as) do Tribunal Superior Eleitoral (RESPE nº 193-92.2016.6.18.0018). In: GemJurídico.com.br. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2019/06/06/fraude-cotas-de-genero/>. Acesso em 30 abr. 2020.

23 TSE. RESpe nº 243-42.2014.6.18.0024. rel. Min. Henrique Neves da Silva, j. em 16/8/2016. Disponível em file:///C:/Users/Admin/Downloads/AC%C3%93RD%C3%83O\_058.pdf. Acesso em 30 abr. 2020.

24 TSE. PC - Prestação de Contas nº 22815 – Brasília – DF. 0000228-15.2013.6.00.0000. Acórdão de 26/04/2018. Rel.(a) Min. Rosa Weber. DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 110, Data 06/06/2018, Página 57/58.

25 TSE. PC - Prestação de Contas nº 29288 - Brasília – DF. 0000292-88.2014.6.00.0000. Acórdão de 28/03/2019. Relator(a) Min. Og Fernandes. DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 85, Data 08/05/2019, Página 16-18.

Devido a esse quadro de incertezas que um caso em trâmite no Tribunal Superior Eleitoral ganhou relevância, no município de Valença (PI) e se refere a uma candidata à vereadora pelo PSL, mãe do segundo candidato mais votado, mas que não fez campanha e que apoiou publicamente o filho. A ação foi julgada procedente pelo TER do Piauí no sentido de cassar todos os eleitos por duas coligações proporcionais<sup>26</sup>. O paradoxal é que essa decisão inclusive determinou a cassação de duas candidatas eleitas que foram afetadas porque alguns partidos de suas coligações teriam fraudado a política de ação afirmativa para inclusão de mulheres na política. O TSE deu parcial provimento ao recurso da Coligação “Nossa União É com o Povo”, apenas para estender a inelegibilidade a Leonardo Nogueira Pereira e a Antônio Gomes da Rocha, subsistindo, assim, a improcedência quanto aos vencedores do pleito majoritário; negou provimento aos recursos especiais dos candidatos ao cargo de vereador nas eleições de 2016 pelas Coligações “Compromisso Com Valença I e II”, mantendo, por conseguinte, cassados os seus respectivos registros.<sup>27</sup>

No tocante às eleições que se avizinham, está em vigor a Resolução TSE nº 23.609/2019, que aprimora procedimentos de adoção de medidas preventivas contra condutas ilícitas no registro de candidaturas, sobretudo contra fraudes relacionadas à cota de gênero. Entre as inovações, o art. 17 da Resolução detalha a aplicação da Lei de Cotas (art. 10 da Lei das Eleições) promovendo o alinhamento com o comando jurisprudencial que busca extrair máxima efetividade das normas relacionadas à promoção da igualdade de gênero na política. Dessa forma, a norma explícita detalhadamente os critérios de cálculo dos percentuais de candidatos para cada gênero terá como base o número de

---

26 Compromisso com Valença I (PTC, PPS, PRB, Pros e PSC) e Compromisso com Valença II (PMN, PSB, PDT, PSL, PR e PSDB).

27 TSE. RESPE - Recurso Especial Eleitoral nº 19392 - VALENÇA DO PIAUÍ – PI. 0000193-92.2016.6.18.0018. Acórdão de 17/09/2019. Rel. Min. Jorge Mussi. DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 193, Data 04/10/2019, Página 105/107.



candidaturas efetivamente requeridas pelo partido político, com a devida autorização do candidato ou candidata, e deverá ser observado nos casos de vagas remanescentes ou de substituição, tomando como base o gênero declarado no Cadastro Eleitoral (Portaria Conjunta TSE nº 1/2018).<sup>28</sup> A extrapolação do número de candidatos ou a inobservância dos limites máximo e mínimo de candidaturas por gênero será causa suficiente para o indeferimento do pedido de registro do partido político (DRAP). No caso de as convenções para a escolha de candidatos não indicarem o número máximo de candidatos previsto no caput, os órgãos de direção dos respectivos partidos políticos poderão preencher as vagas remanescentes, requerendo o registro até 30 dias antes do pleito.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tem adquirido crescente legitimidade junto à sociedade civil a ideia de que mesmo na democracia as esferas políticas permanecem sem representatividade quando ocupadas por membros de grupos hegemônicos socioeconômicos e cultural, de maneira que a presença de mulheres e pessoas de diferentes grupos e etnias sociais em cargos de tomada de decisão política tornou-se um dos indicadores da qualidade da democracia.<sup>29</sup>

---

28 Cada partido político poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais, no total de até 150% do número de lugares a preencher, salvo nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder a 12, para as quais cada partido político poderá registrar candidatos a deputado no total de até 200% das respectivas vagas, desprezada a fração, se inferior a 0,5 e igualada a 1, se igual ou superior. Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido político preencherá o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada gênero. No cálculo de vagas de gênero, qualquer fração resultante será igualada a 1 no cálculo do percentual mínimo estabelecido para um dos gêneros e desprezada no cálculo das vagas restantes para o outro (Ac.-TSE no REspe nº 22.764).

29 PINTO, Céli Regina Jardim. Paradoxos da Participação da mulher na política no Brasil. REVISTA USP, São Paulo, n.49, p. 98-112, março/maio 2001. Disponível em:

No direito internacional, a desigualdade entre os sexos na ocupação de cargos públicos vem se mostrando como motivo de preocupação estatal. A ONU aprovou em 1953 a Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher e em 1979 a Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Em 2014 lançou o Marco Normativo da Democracia Paritária, estabelecendo critérios para se alcançar a paridade na representação política entre homens e mulheres para ocupar as vagas no Parlamento.

Em que pese as mulheres serem a maioria do eleitorado brasileiro, quase metade dos filiados a algum partido político e, mesmo com a lei de cotas de gênero que obriga o registro de pelo menos 30% (trinta por cento) de candidaturas femininas, elas ainda perfazem pouco mais de 15% dos espaços formais de poder após as eleições de 2018. Segundo o ranking elaborado pela IPU, o Brasil aumentou sua posição em 5%, o que pode ser atribuído aos incentivos jurídicos nas eleições de 2018, como a reserva de recurso para campanha das candidatas, em que pese as denúncias de fraudes dos repasses, pelos partidos políticos, das verbas, às candidatas “laranjas”. Decisões judiciais recentes atuaram ostensivamente para promover uma redistribuição de recursos públicos e resguardar efetivamente as cotas de gênero para garantir maior equidade entre candidaturas de homens e mulheres.

Conforme as pesquisas apontam, as mudanças mais significativas a fim de assegurar-se a competitividade das mulheres aos cargos políticos não estão na pauta de uma reforma do sistema eleitoral, e sim dos próprios partidos, nas formas de estímulo desenvolvidas pelos partidos para a participação e inclusão das mulheres na política partidária, elaborando uma maior partilha de poder partidário, de mulheres terem acesso e participação nas instâncias partidárias de deliberação sobre os

recursos políticos, definição de incentivos e do processo de recrutamento. 30

Cabe aos partidos políticos uma importante função para impulsionar a participação das mulheres em espaços oficiais de poder político, compensando o desequilíbrio no financiamento das campanhas femininas através de ações afirmativas que favoreçam as mulheres na distribuição dos seus recursos. Conclui-se que os partidos têm um peso central para a promoção política das mulheres, como um caminho para a concretização dos princípios republicanos em nosso país, evitando o enraizamento no poder, incompatível com o princípio republicano, que indica o exercício de funções políticas com desapego e busca do bem comum e dos direitos das minorias. Inobstante, é fato que as cotas de gênero são uma realidade normativa em vários países e no Brasil, de tal modo que as reformas legislativas realizadas concederam mais oportunidades para que as mulheres desenvolvessem suas campanhas independentemente da vontade partidária.



## REFERÊNCIAS

- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros Editores. 17ª ed. 2010. 550 p.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002. *Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher*, de 1979, e revoga o Decreto no 89.460, de 20 de março de 1984. Disponível em:

---

30 MENEGUELLO, Raquel (et al). Alguns condicionantes do déficit representativo de mulheres e negros na política. In: MENEGUELLO, Rachel [et al]. *Mulheres e negros na política: estudo exploratório sobre o desempenho eleitoral em quatro estados brasileiros*. Campinas, SP: UNICAMP/CESOP, 2012. p. 5-56. Disponível em: <http://nupps.usp.br/downloads/livros/mulheresenegros.pdf>. Acesso em 13 jan. 2020.

- [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4377.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm). Acesso em 30 abr. 2020.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: “[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm) “. Acesso em 31/10/2019.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm). Acesso em 13/01/2020.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. DOU de 20.9.1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm). Acesso em 28 abr. 2020.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher* Doc. das Nações Unidas n. 135, de 31.3.1953. Aprovada pelo Decreto Legislativo n.º 123, de 30.11.1955. Ratificada pelo Brasil em 13.8.1963. Em vigor no Brasil em 11.11.1964. Promulgada pelo Decreto n.º 52476, de 12.9.1963. Publicação no DO de 17.9.1963.
- CANOTILHO, Jose Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª Edição. 2003. Coimbra: Almedina. 2003. 1522 p.
- CARNEIRO. Carlos David. Representação Feminina nos Parlamntos Brasileiros: Discutindo os Direitos Políticas das Mulheres a partir de modelos e experiências internacionais. In: *Rev. direitos fundam. democ.*, v. 23, n. 3, p. 154-181, set./dez. 2018. DOI: 10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v23i31093
- MENEGUELLO, Rachel; SPECK, Bruno Wilhelm; SACHET, Teresa; MANO, Maíra Kubik; SANTIS, Fernando Henrique dos; GORSK, Caroline. *Mulheres e*

- negros na política*: estudo exploratório sobre o desempenho eleitoral em quatro estados brasileiros. Campinas, SP: UNICAMP/CESOP, 2012. 106p. Disponível em: <http://nupps.usp.br/downloads/livros/mulheresnegros.pdf>. Acesso em 13-01-2020.
- MERLO, Marina. *Mulheres tomando partido e partidos fazendo candidatas*: a atuação partidária na trajetória das eleitas. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. doi:10.11606/D.8.2018.tde-21052018-171334. Acesso em: 14-01-2020.
- MILL, John Stuart. *A sujeição das mulheres*. In *Gênero*. Niterói, v. 6, n. 5 – v. 7, n. 1, p. 181-2020, 1.-2. Sem. 2006.
- MILL, John Stuart. *Considerações sobre o Governo Representativo*. 1ª ed. São Paulo: Editora Escala. 2006. 270 p.
- Cota de gênero eleitoral: países vizinhos já foram além e Brasil ficou para trás. 15/09/2019. *Tribunaonline*. <https://tribunaonline.com.br/cota-de-genero-eleitoral-paises-vizinhos-ja-foram-alem-e-brasil-ficou-para-tras>. Acesso em 30 abr. 2020.
- COSTA DE OLIVEIRA, Pedro Henrique; BASTOS, Elísio Augusto Velloso. Financiamento de Campanhas Eleitorais de Mulheres: Os julgamentos da ADI 5617, Pelo STF, e da Consulta n° 0600252-18, pelo TSE – Positivismo Jurisprudencial ou Ativismo “Constitucional”? In: *Revista de Direito Público* v. 17, n. 91 (2020). Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3384>. Acesso em 28 abr. 2020.
- MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. TELES DE ALMEIDA, Jéssica. ALVES, Isadora Mourão Gurgel Peixoto. Fraude às cotas de gênero: nota aos (às) ministros (as) do Tribunal Superior Eleitoral (RESPE nº 193-92.2016.6.18.0018). In: *GemJurídico.com.br*.

Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2019/06/06/fraude-cotas-de-genero/>.

Acesso em 30 abr. 2020.

ONU MULHERES. *Marco Normativo para consolidar a Democracia Paritária. 2014*. Publicação da versão em português: 2018. Disponível em: [http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Marco-Normativo-Democracia-Paritaria\\_FINAL.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Marco-Normativo-Democracia-Paritaria_FINAL.pdf). Acesso em 30 abr. 2020.

PINTO, Céli Regina Jardim. Paradoxos da participação política da mulher no Brasil. In: *REVISTA USP*, São Paulo, n.49, p. 98-112, março/maio 2001

SACCHET, Teresa. Representação política, representação de grupos e política de cotas: perspectivas e contendas feministas. In *Rev. Estud. Fem.*, v.20, n.2, p.399-431, 2012 <http://www.producao.usp.br/handle/BDPI/39370>. Acesso em 14 jan. 2020.

SACCHET, Teresa. Partidos Políticos e (sub)representação feminina: Um estudo sobre recrutamento legislativo e financiamento de campanhas. PAIVA, Denise (Org.) In: *Mulheres, política e poder*. 1ª ed., 2011. Goiânia: Cânone Editoração, Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de Goiás. p. 159-186. Disponível em: [http://nupps.usp.br/images/artigos\\_temp/mulherespolitica-teresasacchet.pdf](http://nupps.usp.br/images/artigos_temp/mulherespolitica-teresasacchet.pdf). Acesso em 10 jan. 2020.

TSE. PC - Prestação de Contas nº 22815 - Brasília – DF. 0000228-15.2013.6.00.0000. Acórdão de 26/04/2018. Rel.(a) Min. Rosa Weber. DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 110, Data 06/06/2018, Página 57/58.

TSE. PC - Prestação de Contas nº 29288 - Brasília – DF. 0000292-88.2014.6.00.0000. Acórdão de 28/03/2019. Relator(a) Min. Og Fernandes. DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 85, Data 08/05/2019, Página 16-18.

TSE. REspe nº 19392 – Valença do Piauí– PI. 0000193-

- 92.2016.6.18.0018. Acórdão de 17/09/2019. Rel. Min. Jorge Mussi. DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 193, Data 04/10/2019, Página 105/107.
- TSE. REspe nº 243-42.2014.6.18.0024. rel. Min. Henrique Neves da Silva, j. em 16/8/2016. Disponível em file:///C:/Users/Admin/Downloads/AC%C3%93RD%C3%83O\_058.pdf. Acesso em 30 abr. 2020.
- TSE. Resolução nº 23.609. Ano 2019, Número 249. Brasília, Ano 2019, Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral nº 249, 27 dez. 2019, p. 109-125.
- STF. ADI 5617-DF. Relator: Min. Edson Fachin. DJE 08/03/2019 - ATA Nº 24/2019. DJE nº 46, divulgado em 07-03-2019.
- VERDÚ, Pablo Lucas. *Curso de derecho politico*. Vol. I., 2ª ed., 1989, Madrid: Editorial Tecnos S/A. 444p.