

**Da sub-representatividade feminina na política com ênfase no art. 10, § 3º da lei nº 9.504/97: ineficácia das ações afirmativas e a busca pelo modelo político ideal****Of female under-representation in politics with emphasis on art. 10, § 3 of Law N° 9.504 / 97: Ineffective affirmative action and the search for the ideal political model**

DOI:10.34117/bjdv5n8-062

Recebimento dos originais: 14/07/2019

Aceitação para publicação: 21/08/2019

**Jefferson Carús Guedes**

Doutor em Direito das Relações Sociais (PUC/SP)

Instituição: Centro Universitário de Brasília (Uniceub)

Endereço: EPN 707/907 - Campus Universitário - Asa Norte, Brasília - DF, 70790-075

E-mail: professor.carusguedes@gmail.com

**Ana Karina Vasconcelos da Nóbrega**

Doutoranda em Direito, Políticas Públicas, Estado e Desenvolvimento (Uniceub)

Instituição: Centro Universitário de Brasília (Uniceub)

Endereço: EPN 707/907 - Campus Universitário - Asa Norte, Brasília - DF, 70790-075

E-mail: karinobrega@hotmail.com

**RESUMO**

O presente estudo objetiva incursionar no contumaz tema da sub-representatividade feminina na política, com ênfase no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97 e na ineficácia das ações afirmativas. O problema de pesquisa diz com as causas que contribuem para a baixa representatividade feminina já que esse universo representa mais de 52% (cinquenta e dois por cento) do eleitorado brasileiro e ocupa menos de 11% das cadeiras do Parlamento. Nesse diapasão, torna-se necessário o estudo de medidas profícuas que promovam a inserção das mulheres nesse campo. Esta explanação tem como metodologia de pesquisa a dedutiva, como metodologia de abordagem a qualitativa, e como técnica de pesquisa a documental. O caminho percorrido tem como ponto de partida a crise dos partidos políticos e o modelo do sistema eleitoral adotado no Brasil (lista aberta). Compara-se com outros países que tiveram mais êxito no fenômeno da representatividade feminina. Avalia-se as ações afirmativas existentes no Brasil em prol da mulher, tais como as cotas de gênero, a propaganda institucional, a propaganda eleitoral, o Fundo Partidário e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Reproduz-se estatísticas de gênero no *ranking* de países da América Latina. Ao final, conclui-se pela premente necessidade de aperfeiçoamento tanto do sistema eleitoral brasileiro como de políticas de inclusão feminina, como forma de promover uma democracia representativa consolidada.

**Palavras-chave:** Sub-representatividade feminina na política. Art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97. Ações afirmativas. Ineficácia.

**ABSTRACT**

This study aims to address the contiguous theme of female under-representation in politics, with emphasis on art. 10, § 3, of Law n°. 9.504/ 97 and the ineffectiveness of affirmative actions. The research problem relates to the causes that contribute to the low female representation as this universe represents more than fifty-two percent (52%) of the Brazilian electorate and occupies less than 11% of the seats of Parliament. In this tuning fork, it is necessary to study fruitful measures that promote the insertion of women in this field. This explanation has as deductive research methodology, as qualitative approach methodology, and as documentary research technique. The path taken has as its starting point the crisis of political parties and the model of the electoral system adopted in Brazil (open list). It compares with other countries that have been most successful in the phenomenon of female representation. Affirmative actions in favor of women in Brazil, such as gender quotas, institutional propaganda, electoral propaganda, the Party Fund and the Special Campaign Financing Fund (FEFC), are evaluated. Reproduces gender statistics in the ranking of Latin American countries. In the end, it is concluded that there is a pressing need to improve both the Brazilian electoral system and women's inclusion policies as a way of promoting a consolidated representative democracy.

**Keywords:** Female sub-representativity in politics. Art. 10, § 3°, of Law n° 9.504/97. Affirmative actions. Ineffectiveness.

**1 NOTAS INTRODUTÓRIAS**

Sempre que nos deparamos com o tema relacionado à inclusão feminina imaginamos logo de que modo a mulher pode ser protegida diante de uma sociedade com conotações patriarcais, como meio de garantir, efetivamente, a sua participação no mercado de trabalho, na política e na sociedade.

A matéria (que possui contorno mundial) ganha destaque quando imaginamos, a título de exemplo, a condição deplorável da mulher que vive no Oriente Médio sempre que é obrigada a usar burca, na proibição de estudar ou trabalhar no Afeganistão, no tráfico de escravas, no lenocínio, no regime ditatorial do Talibã etc.

No Ocidente, o espaço da cidadania feminina tem crescido consideravelmente, mas longe está de findar a discriminação por critério de gênero, como se verifica pela quantidade de mulheres mortas e lesionadas que figuram nas Delegacias da Mulher nos grandes centros urbanos existentes em nosso país (dados demonstram que a cada duas horas uma mulher é assassinada no Brasil<sup>1</sup>).

---

<sup>1</sup> VELASCO, Lara; CAESAR, Gabriela; REIS, Thiago. Cresce o nº de mulheres vítimas de homicídio no Brasil; dados de feminicídio são subnotificados. **G1**. 7 mar. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/cresce-n-de-mulheres-vitimas-de-homicidio-no-brasil-dados-de-femicidio-sao-subnotificados.ghtml>. Acesso em: 01 dez. 2018.

Em recente pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) com base nos seguintes indicadores (i) estruturas econômicas e acesso a recursos; (ii) educação; (iii) saúde e serviços relacionados; (iv) vida pública e tomada de decisões; e (v) direitos humanos de mulheres e crianças, divulgada em 7.3.2018, comprovou-se que mulheres ainda enfrentam desigualdades no mercado de trabalho em relação aos homens<sup>2</sup>.

No âmbito político, objeto da presente explanação, o estudo da composição social feminina no Brasil se reveste de particular importância, notadamente por constituir elemento a ser levado em consideração nas discussões da Reforma Política. Com efeito, as mulheres representam mais de 52% (cinquenta e dois por cento) do eleitorado brasileiro<sup>3</sup>, ocupam menos de 11% das cadeiras do Parlamento, e ainda são sub-representadas.

Em comparação com outros países, malgrado o Brasil esteja entre as 10 (dez) maiores economias do mundo, possui, em relação à presença feminina na Câmara Baixa, o pior quadro na América Latina (juntamente com o Paraguai) e ocupa, no ranking mundial – conforme dados compilados pela União Interparlamentar com base nas informações fornecidas pelos Parlamentos Nacionais até 1º.01.2019 –, de 193 democracias, a 133ª posição, ficando atrás de países como Afeganistão, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos e Paquistão, que tradicionalmente renegam direitos às mulheres<sup>4</sup>.

Enquanto muitos países como Argentina (que, recentemente, em 8.3.2019, mediante Decreto, elevou de 30% para 50% a reserva de vagas para mulheres no Congresso<sup>5</sup>), Bolívia, Costa Rica, Equador, México e Paraguai vêm alcançando a paridade de gênero – medidas assecuratórias de metade das candidaturas para cada gênero –, o nosso país sequer consegue cumprir sua cota de 30%, que existe desde 1997. A sub-representação política, diga-se, é fator de dominação, inferioridade e sujeição.

Saliente-se que estudos realizados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e compilados pela União Interparlamentar (Inter-Parliamentary

---

<sup>2</sup> GANDRA, Alana. IBGE: mulheres ganham menos que homens mesmo sendo maioria com ensino superior. **Agência Brasil**. Rio de Janeiro, 07 mar. 2018. IBGE: mulheres ganham menos que homens mesmo sendo maioria com ensino superior. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-03/ibge-mulheres-ganham-menos-que-homens-mesmo-sendo-maioria-com-ensino-superior>. Acesso em: 01 dez. 2018.

<sup>3</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Mulheres representam 52% do eleitorado brasileiro. 6 mar. 2018. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/mulheres-representam-52-do-eleitorado-brasileiro>. Acesso em: 01 dez. 2018.

<sup>4</sup> WOMEN in national parliaments. Mar. 2019. Disponível em <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm> . Acesso em 23 mar. 2019.

<sup>5</sup> COLOMBO, Sylvia. Argentina aumenta cota de mulheres no Congresso para 50%. **Folha de São Paulo**. 08 mar. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/03/argentina-aumenta-cota-de-mulheres-no-congresso-para-50.shtml>. Acesso em: 14 mar. 2019.

Union) demonstraram que países com maior representação feminina são os que possuem maior índice de desenvolvimento humano, a exemplo dos países nórdicos, com média superior a 40% de mulheres no parlamento, nos quais sequer existe regra constitucional ou legal que estabeleça algum tipo de cota para mulheres por meio de seus estatutos.

Consoante Schwindt-Bayer, uma democracia representativa consolidada requer a representação de todos os cidadãos, inclusive das mulheres<sup>6</sup>. Nesse contexto, inúmeras democracias do Velho Continente, a exemplo de Reino Unido, França, Alemanha, Itália e Espanha, possuem cotas voluntárias por parte das agremiações partidárias, as quais “diferem em seu formato das cotas de gênero por sua previsão, atuando nas listas, no recrutamento de candidaturas ou na composição do diretório do partido”<sup>7</sup>.

As causas que contribuem para a sub-representação feminina na política brasileira são multifatoriais. No âmbito institucional, a comentada crise dos partidos políticos aliada ao modelo do sistema eleitoral proporcional de lista aberta adotado no Brasil vêm dando sinais de não estarem favorecendo a representação das mulheres.

Assim, o incremento de políticas públicas que fomentem a participação feminina, conforme mencionado pelo Ministro Herman Benjamin no julgamento da Representação-TSE nº 282-73/DF, publicada em 23.02.2017, “constitui necessária, legítima e urgente ação afirmativa que visa promover e integrar as mulheres na vida político-partidária brasileira, de modo a garantir-se observância, sincera e plena, não apenas retórica ou formal, ao princípio da igualdade de gênero (art. 5º, *caput* e I, da CF/88)”.

É dizer, a efetividade da garantia do percentual mínimo de candidaturas por gênero, estabelecida no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, conforme veremos oportunamente, perpassa pela implementação de ações afirmativas que priorizem e impulsionem a voz feminina na política brasileira, como sói acontecer nos países com maior índice de desenvolvimento humano (IDH) do mundo.

Nessa explanação – que tem como metodologia de pesquisa a dedutiva, como metodologia de abordagem a qualitativa, e como técnica de pesquisa a documental – daremos especial enfoque: (i) às causas que levam à sub-representatividade feminina no âmbito político, com ênfase na crise dos partidos políticos e na possível influência do sistema eleitoral

<sup>6</sup> SCHWINDT-BAYER, Leslie. Women’s representation and democratic consolidation in latin America. **E-legis**, Brasília, n. 19, p. 49-71, jan./abr. 2016.

<sup>7</sup> MATOS, Marlise; CYPRIANO, Breno; BRITO, Marina. Cotas de gênero para o reconhecimento das mulheres na política: um estudo comparado ações afirmativas no Brasil, Argentina e Peru. *In*: SOCIEDADE BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 8., 2007, Recife. **Anais** [...] Recife: UFPE, 2007. p. 3. Disponível em: [www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com\\_docman&task](http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task). Acesso em: 22 jun. 2018

brasileiro; (ii) à ineficácia das ações afirmativas em prol da mulher, notadamente as cotas de gênero, a propaganda institucional, a propaganda eleitoral, o Fundo Partidário e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC); e, por fim, (iii) às estatísticas de gênero no *ranking* de países latino-americanos, em comparação com o Brasil.

## **2 DAS CAUSAS QUE CONTRIBUEM PARA A SUB-REPRESENTATIVIDADE FEMININA NA POLÍTICA**

Historicamente, o reconhecimento e a proteção dos direitos das mulheres foram marcados por constantes lutas e protestos advindos de movimentos sociais e pelo feminismo, em prol de uma cidadania civil plena para as mulheres. Maria Luzia Miranda Álvares<sup>8</sup> rememora que o marco inicial desse processo de lutas foi a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, proclamada em 26 de agosto de 1789, a qual, todavia, alijava as mulheres do seu texto.

No Brasil, as discussões relativas ao direito de voto feminino aconteceram ainda no período imperial, haja vista que a mudança do regime monárquico, unitário, absolutista e representativo, em 1889, para o regime republicano, federalista, representativo-presidencialista e bicameral, exigiu um novo desenho de organização política e social.

A polêmica em torno dessa questão intensificou-se na década de 1920, a partir da atuação de um grupo de mulheres liderados por Bertha Lutz (sufragista). Sublinhe-se que por força da lei nº 660/1927, sancionada em 25 de outubro do referido ano pelo então governador José Augusto Bezerra de Medeiros, Celina Guimarães Viana requereu sua inclusão no rol de eleitores do município de Mossoró-RN. Também no Rio Grande do Norte, na cidade de Lages, foi eleita a primeira prefeita do Brasil, Luísa Alzira Teixeira Soriano, em 1928<sup>9</sup>.

Finalmente, em 1932 o direito de voto foi conquistado pelas mulheres no Código Eleitoral. A seu turno, a Constituição Federal de 1988 sagrou como elemento essencial do Estado Democrático, o escrutínio direto, secreto, universal e periódico do cidadão. Mas, apesar da existência de tratamento isonômico, ainda é preciso percorrer um longo caminho para que homens e mulheres tenham o mesmo espaço de equidade.

---

<sup>8</sup> ÁLVARES, Maria Luíza Miranda. O direito do voto e a participação política: a formação da cidadania feminina na intervenção democrática. In: PAIVA, Denize (org.). **O Direito do voto e a participação política**: a formação da cidadania feminina na intervenção democrática. Goiânia: Cãnone Editorial, Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de Goiás, 2011. p. 55-101.

<sup>9</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Série Inclusão**: a conquista do voto feminino no Brasil. 18 abr. 2013. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Abril/serie-inclusao-a-conquista-do-voto-feminino-no-brasil>. Acesso em: 2 dez. 2018.

A plataforma de Beijing, aprovada em 1995 durante a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, organizada pelas Nações Unidas, já apontava as razões pelas quais as mulheres se distanciavam da vida política, entre estas os modelos tradicionais existentes em muitos partidos políticos e estruturais de governo, as atitudes e práticas discriminatórias, as responsabilidades familiares, os altos custos na pretensão e manutenção de uma atividade política etc.

Nesse cenário, o número de representantes eleitas nas várias esferas de governo sempre foi insignificante, e ainda continua a ser, sem olvidar que no conceito de minoria, nos escólios de Ramón L. Soriano Diaz, inclui-se um determinado grupo excluído em que se despreza a inferioridade numérica que o configura, mas, se verifica, precisamente, se há uma situação de dependência em relação à estrutura dominante<sup>10</sup>.

A representação dos partidos políticos e dos cidadãos de um país, com suas ideias, necessidades e preocupações, constitui um fator necessário para a consolidação democrática<sup>11</sup>, porquanto as democracias representativas fundamentam-se na ideia de que os candidatos eleitos representarão aqueles que os elegeram e, portanto, o grau de representação das democracias é fundamental para entender a própria consolidação democrática.

Economistas e cientistas políticos sugerem que a identidade de quem governa tem um efeito enorme sobre o tipo de políticas públicas que são implementadas. Consonante pesquisadores, quanto maior a proporção de mulheres no parlamento, menor é o índice de corrupção de um país<sup>12</sup>.

Leslie Schwindt-Bayer aponta alguns benefícios da participação de mulheres em legislaturas nacionais, tais como, trazer as questões das mulheres para a agenda política; e promover a sua participação em debates que enfatizam tanto os respectivos direitos, como problemas relacionados com questões familiares.<sup>13</sup>

As causas que contribuem para a sub-representação feminina na política, como já dissemos, são multifatoriais e têm origem em questões culturais (envolve a associação do homem com a política, e a ideia de que a mulher não deve fazer parte da esfera pública por

---

<sup>10</sup> GARCÍA, Rafael de Lorenzo (coord.). **Derechos de las Minorias y de los grupos Diferenciados**. Madrid: Escuela Libre, 1994. (2000, p. 305-314)

<sup>11</sup> BOBBIO, Norberto. **O Futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017. p. 27.

<sup>12</sup> REGADAS, Tatiana. Países onde mais mulheres estão no governo têm menos corrupção, diz estudo. **G1**. 8 jul. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/olha-que-legal/noticia/paises-onde-mais-mulheres-estao-no-governo-tem-menos-corrupcao-diz-estudo.ghtml> Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>13</sup> SCHWINDT-BAYER, Leslie. Women's representation and democratic consolidation in latin America. **E-legis**, Brasília, n. 19, p. 49-71, jan./abr. 2016.

não reunir as competências e habilidades necessárias), políticas (quem já está eleito tem mais facilidade de se manter no poder), sociais (a exemplo do desencanto das novas gerações com a política), além de econômicas, institucionais e estruturais.

Fanny Tabak pondera que “várias representantes femininas na Câmara dos Deputados só foram eleitas graças ao prestígio político de seus maridos, cujos mandatos haviam sido cassados e eles próprios privados de seus direitos políticos depois do movimento militar de 1964”<sup>14</sup>.

Mas, há razões de ordem institucional que precisam ser ponderadas, tais como (i) a crise dos partidos políticos; e (ii) o sistema eleitoral brasileiro, os quais vêm dando sinais de não estar favorecendo a representação das mulheres.

### **a) a crise de representação dos partidos políticos**

A organização partidária é a chave para a manutenção de um governo representativo, entendido este como um sistema político em que os membros da sociedade, submetidos a um governo, escolhem indivíduos para representar seus anseios dentro do jogo político. Nos escólios de Norberto Bobbio “um regime democrático caracteriza-se por atribuir este poder (que estando autorizado pela lei fundamental torna-se um direito) a um número muito elevado de membros”<sup>15</sup>.

As siglas partidárias exercem um importante papel como meio de oportunizar a igualdade de representação entre mulheres e homens, haja vista que, por não haver ainda a possibilidade da candidatura avulsa, os filiados que pretenderem concorrer a um cargo político devem registrar suas candidaturas perante as agremiações. Sob o ponto de vista instrumental, portanto, os partidos desempenham importante função junto aos governos.

À luz do magistério de Celso Ribeiro Bastos<sup>16</sup>, o governo necessita do partido político porque é por meio dele que o indispensável apoio da sociedade é obtido para a consecução dos objetivos governamentais. Daí a necessidade de ter partidos fortes adequados ao modelo de sistema eleitoral exigido pelo nosso país.

---

<sup>14</sup> TABAK, Fanny. **A Mulher Brasileira no Congresso Nacional**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1989. p. 26.

<sup>15</sup> BOBBIO, Norberto. **O Futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira, 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017. p. 35-36.

<sup>16</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002.

Todavia, a acentuada proliferação de agremiações e o seu frágil conteúdo ideológico têm gerado distorções no sistema representativo de governo, ocasionando graves problemas de governabilidade que põem em risco o próprio regime democrático.

Diversos autores observaram a crise dos partidos políticos e uma transformação dos partidos na sociedade, entre eles, Homero de Oliveira Costa, Offe (1983); Kay Lawson e Peter H. Merkl (1988); Kirchhhmeier (1990); Rubio (1995); Aldrich (1995); Valdés (1996); Wattenberg (2000); Gray & Caul (2000); Baquero (2000); Castells (2001); Mair (2003) e Putnam (2005)<sup>17</sup>.

Manuel Castells estende a crise partidária à democracia representativa. Para este autor, a concorrência aberta entre os partidos gera a falta de credibilidade no sistema político, tendo em vista que as agremiações acabam se reduzindo a lideranças personalizadas, dependentes de recursos de manipulação tecnológica, e, quase sempre, induzidas a práticas ilícitas para obtenção de recursos para as campanhas eleitorais<sup>18</sup>. Vale ressaltar que a falta de acesso a recursos que financiem campanhas eleitorais femininas provoca um efeito muito negativo para elas, haja vista que o dinheiro é o “leite materno” da política.

Octávio Amorim Neto preleciona que os partidos no Brasil falham em representar a população brasileira por serem, na grande maioria dos casos, criados no seio do poder<sup>19</sup>. Dessa forma, a sub-representação feminina se torna um problema de origem.

Na mesma linha de entendimento Ricardo Caldas sustenta que os partidos “preferiram não evoluir, pois cada um deles foi formado por um grupo de caciques, e a visão dos partidos ainda é um instrumento do seu grupo dirigente, não tem nada a ver com representação de classes ou grandes estratos da sociedade”<sup>20</sup>.

Ao que tudo indica, os partidos estão distantes da sociedade e de sua função representativa. O Brasil possui, atualmente, 35 partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE); entretanto, até 2016, as mulheres representavam 20,5% (206) do total de todos os membros das executivas nacionais das referidas siglas (798). Na cúpula decisória apenas 10%. Ressalte-se que entre todos os 35 partidos brasileiros, até 2016 oito

<sup>17</sup> COSTA, Homero de Oliveira. **Crise dos partidos**: democracia e reforma política no Brasil. Jundiaí: Paco Editorial, 2012.

<sup>18</sup> CASTELLS, Manuel. O Poder da Identidade. v. 2. In: COSTA, Homero de Oliveira. **Crise dos partidos**: democracia e reforma política no Brasil. Jundiaí: Paco Editorial, 2012. p. 13.

<sup>19</sup> AL'HANATI, Yuri. Crise de representação partidária é um problema histórico. **Gazeta do Povo**. 12 jul. 2013. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/crise-de-representacao-partidaria-e-um-problema-historico-c52qr5g4p5pif3xc63jksanv2>. Acesso em: 2 dez. 2018.

<sup>20</sup> Ibidem.



deles não possuíam mulheres em sua cúpula decisória da executiva nacional, e três não possuíam mulher alguma em suas executivas, sequer como suplentes.

#### **b) o sistema eleitoral brasileiro**

O sistema eleitoral corresponde a procedimentos institucionalizados cujo desiderato é atribuir encargos por parte dos membros de uma organização ou de alguns deles<sup>21</sup>. Por meio dele são estipuladas as regras que determinam de que modo os votos de uma eleição irão atuar na definição do corpo político que exercerá o poder de um Governo legítimo.

Nas palavras de Dieter Nohlen, os sistemas eleitorais são “o modo pelo qual os eleitores expressam em votos sua preferência partidária ou pessoal, a qual será traduzida em mandatos”<sup>22</sup>.

A forma assumida por esses sistemas em determinada sociedade, conforme José Jairo Gomes, decorre da atuação, da interação e dos conflitos travados entre as diversas forças político-sociais constituídas ao longo da história. Como espécies destes, podemos citar o majoritário, o proporcional e o misto<sup>23</sup>.

No sistema majoritário, o candidato que obtiver a maioria dos votos vence a eleição. Considera-se maioria, tanto a absoluta, a qual compreende a metade dos votos dos eleitores mais um, como a relativa (ou simples), que, por sua vez, consagra eleito o candidato que alcançar o maior número de votos em relação aos seus adversários.

Os defensores desse modelo afirmam, por exemplo, que se trata de um modelo simples, a beneficiar os candidatos com mais votos, próximos aos territórios de origem. Porém, em razão desse sistema, muitos eleitores podem ter suas preferências ignoradas, com graves consequências para a representação das forças minoritárias (a exemplo das mulheres) e do pluralismo de um país complexo como o Brasil.

O sistema proporcional, de acordo com Thales Tácito Cerqueira<sup>24</sup>, é aquele em que a representação ocorre na mesma proporção da preferência do eleitorado pelos partidos políticos. Ao contrário do sistema majoritário, o proporcional pode ocorrer de duas formas: lista fechada ou lista aberta.

---

<sup>21</sup> BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Tradução de Maria Celeste C. J. Santos. 10. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

<sup>22</sup> NOHLEN, Dieter. Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa. In: SILVA, Luís Virgílio Afonso. **Sistemas Eleitorais**. São Paulo, SP: Malheiros, 1999. p. 16.

<sup>23</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas Jurídico, 2016, p. 143.

<sup>24</sup> CERQUEIRA, Thales T.; CERQUEIRA, Camila A. **Direito Eleitoral Esquemático**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 141.

No sistema proporcional de lista fechada (pré-ordenada), existente em várias democracias, (como é o caso da Suécia, Suíça, Espanha, Portugal, Uruguai, Argentina, entre outras), o eleitor vota no partido ou na legenda em todo o estado, o qual se encarrega de selecionar, por uma votação de lista, os candidatos que efetivamente ocuparão os mandatos eletivos. Então, são apurados os votos dados a cada partido, e as vagas a serem preenchidas por cada sigla distribuídas de forma proporcional.

Consoante Marcos Ramayana<sup>25</sup>, o sistema de lista aberta (utilizado no Brasil) é aquele em que os eleitores escolhem diretamente seus respectivos candidatos. Para o autor, o ideal seria que houvesse uma fiel correspondência entre as preferências dos eleitores manifestadas nas urnas e a distribuição do poder entre as siglas partidárias, a fim de que o excesso de partidos políticos não provocasse instabilidade no poder, por meio da chamada “crise de governabilidade”, em que o partido governista tende a governar em forma de coalizão, uma vez que não alcança a maioria necessária dos representantes no parlamento.

Por fim, o sistema misto é constituído pela combinação de elementos do majoritário e do proporcional com vistas às eleições parlamentares. Assim, parte dos deputados é eleita pelo sistema proporcional e parte pelo sistema majoritário. É o sistema predominante na Alemanha.

Em nosso país, tanto o sistema majoritário como o proporcional estão previstos na Constituição Federal de 1988 e foram as opções encontradas para a representação mais ampla da nossa sociedade. Porém, o sistema proporcional com lista aberta tem sido bastante criticado, entre outros motivos, por tornar as campanhas políticas muito dispendiosas e por provocar a excessiva fragmentação partidária, o que pode gerar prejuízos à representatividade feminina.

Luís Virgílio Afonso da Silva preconiza que uma das críticas mais recorrentes no sistema eleitoral brasileiro é justamente a multiplicação de partidos, que se tornam despidos de qualquer importância. Para o autor, a inexistência de uma coesão partidária gerou “uma coesão suprapartidária de caráter corporativo, como se percebe na tendência à formação de bancadas, compostas por deputados de diversos partidos, com o intuito de defender opinião de seu grupo profissional ou religioso”<sup>26</sup>.

Na mesma linha de entendimento José Jairo Gomes afirma que o nosso sistema eleitoral de lista aberta é acusado de semear a discórdia no interior dos partidos porque estimula a competição entre os candidatos, já que a lista é encabeçada pelos mais votados. Segundo o autor, “há, ainda, invulgar fomento à irresponsabilidade, dada a enorme dificuldade

---

<sup>25</sup> RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011. p. 143.

<sup>26</sup> SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **Sistemas Eleitorais**. São Paulo, SP: Malheiros, 1999. p. 165.

de se estabelecer vínculo sério entre os cidadãos e os seus representantes. Isso explica o fato de muitos eleitores nem sequer se recordarem do nome dos candidatos em quem votaram”<sup>27</sup>.

Em consequência, estaríamos diante das seguintes situações: grande influência do poder econômico no pleito eleitoral; má distribuição dos recursos; número excessivo de campanhas eleitorais para o parlamento e um número considerável de partidos frágeis, sem coesão interna, pouco ou nada ideológicos e programáticos; distanciamento e falta de interação entre o eleitor e seu representante; relação pouco ‘republicana’ entre financiadores e candidatos etc.

Para Richard Pae Kim, “o sistema político partidário do Brasil é anacrônico. Simplesmente ele ‘não fecha’, na medida em que possibilita que o sistema de representação de voto proporcional induza à prática de estratégias individuais e não partidárias”<sup>28</sup>.

Em síntese, o sistema eleitoral brasileiro tem dado sinais de não favorecer a representação feminina. Vota-se em um candidato por meio da lista aberta e acaba-se induzindo uma certa personalização. Investe-se muito mais em reputação pessoal do que em partidária. Além disso, a luta no interior dos partidos é muito acirrada, e as mulheres não recebem o apoio que deveriam, por não se investir em programas de formação política e de recrutamento de mulheres.

Assim, como existe uma tendência desfavorável às mulheres, se não houver nenhuma imposição obrigando os partidos a executarem políticas que fomentem a participação feminina, este gênero continuará sem conseguir reunir condições necessárias para competir com um mínimo de igualdade. E se as mulheres não estiverem presentes nos espaços onde as decisões sejam tomadas e suas lutas sejam incluídas na agenda, é fato que elas continuarão sem força política, recebendo menor atenção dos agentes públicos.

Para o necessário equilíbrio de gênero no poder, as respostas podem estar justamente na busca de um meio que possibilite agregar a um modelo majoritário um componente proporcional como é o caso do voto em lista partidária, com alternância de gênero, que, apesar de ser uma variante e mesmo uma possibilidade do sistema já adotado pelo Brasil, encontra-se negligenciado pelas características centrais do sistema sistema eleitoral que adotamos hoje.

Com efeito, por meio do sistema eleitoral de lista fechada (como já acontece na Argentina, a qual possui idêntico percentual de cotas para mulheres que o Brasil), os partidos

---

<sup>27</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas Jurídico, 2016. p. 152.

<sup>28</sup> NORONHA, João Otávio *et al.* Representação Política e Multipartidarismo *In*: GONZAGA NETO, Admar *et al.* **Sistema político e direito eleitoral brasileiros**: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli. São Paulo: Atlas, 2016. p. 660.

poderiam apresentar listas com os candidatos ao parlamento, com alternância de gênero, e os eleitores votariam nos partidos. Assim, necessariamente, a metade ou quase a metade dos eleitos seria mulher.

### **3 DAS AÇÕES AFIRMATIVAS EM PROL DA MULHER**

Em uma República estabelecida por uma sociedade justa, fraterna e solidária não se justifica que um contingente humano equivalente à metade da população não se faça presente de forma marcante na amostra política dos representantes de toda a sociedade nos parlamentos.

Mas, para que as mulheres possam conquistar a igualdade material do *ius honorum* no Brasil, além de ser necessário que ações afirmativas iniciem um processo de conscientização geral – a partir do qual elas passem a desejar ocupar espaços de poder, encontrando, do outro lado, uma sociedade que as estimularão e incentivarão –, é preciso que normas incriminadoras do descumprimento de tais ações se façam presentes no ordenamento jurídico.

Quanto ao tema, destacamos as seguintes ações afirmativas existentes em nosso país, abordadas em sequência: as cotas de gênero, a propaganda institucional, a propaganda eleitoral, o Fundo Partidário e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

#### **a) cotas de gênero**

Na seara das mais explícitas políticas de promoção de paritário acesso para a igualdade houve opção legislativa por percentuais mínimos e máximos de gênero nas candidaturas legislativas proporcionais. O primeiro incentivo normativo para a participação feminina na política surgiu com a Lei nº 9.100/95, ao estabelecer a política de cotas no Brasil nos seguintes termos: “vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres”. A redação deu margem ao questionamento sobre sua inconstitucionalidade, já que passou a dar um tratamento diferenciado ao sexo feminino.

Dois anos depois, foi publicada a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelecia no art. 10, §3º, o seguinte: “do número de vagas resultantes 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”. Nesse novo texto normativo, ambos os sexos teriam tratamento isonômico, com limite mínimo de 30% e máximo de 70%, encerrando a discussão sobre a constitucionalidade da política de cotas de gênero.

Entretanto, a reserva de vagas de candidaturas, tal como determinada naquela norma, não implicava em obrigatoriedade aos partidos de preenchê-la. A lei possibilitava aos partidos

não completarem as candidaturas, desde que respeitasse o limite máximo de 70% para o sexo majoritário. Desse modo, nas eleições seguintes à novidade legislativa, as cotas não foram observadas, e as candidaturas masculinas continuavam monopolizando as eleições.

Após 12 anos, com a redação trazida pela Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, alterando o disposto no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, a norma sobre a cota de gênero finalmente se tornou obrigatória para as agremiações partidárias. A expressão “deverá reservar” foi substituída por “preencherá”, conforme a seguinte transcrição do texto normativo: “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”.

Conquanto tal incentivo normativo esteja em plena vigência, o sistema de cotas previsto no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, como parte das políticas afirmativas, vem dando sinais de ser insuficiente para transmudar as candidatas em eleitas haja vista que a atual legislatura traz uma margem de quase 90% para os parlamentares.

De fato, as cotas de gênero garantiram um percentual mínimo de 30% para candidaturas de determinado sexo; entretanto, dados demonstram que entre os anos de 2008 e 2016 houve aumento de 31,7% de candidaturas femininas, o que não representou o aumento de mulheres eleitas. É dizer, tal política pública, sem o suficiente financiamento, não produziu o efeito esperado.

Mediante a análise de dados oficiais do TSE<sup>29</sup>, é possível observar o inexpressivo crescimento do percentual de mulheres eleitas nas últimas cinco eleições gerais de 1998, 2002, 2006, 2010, 2014, para os cargos de Deputada Federal e Senadora. A evolução dos cargos de Governadora e Prefeita também não é animadora, assim como para Deputada Estadual/Distrital e Vereadora. Vejamos.

Para o cargo de **Deputada Federal e Senadora**, respectivamente: Eleições 1998. Total de 29 e 2 eleitas (5,65% e 7,41%); Eleições 2002. Total de 42 e 8 eleitas (8,19% e 14,81%); Eleições 2006. Total de 45 e eleitas (8,77% e 14,81%) Eleições 2010. Total de 45 e 7 eleitas (8,77% e 12,96%); e Eleições 2014. Total de 51 e 5 eleitas (9,94% e 18,52%).

Para o cargo de **Governadora**: Eleições 1998. Total de 1 eleita (3,70%). Eleições 2002. Total de 2 eleitas (7,41%); Eleições 2006. Total de 3 eleitas (11,11%) Eleições 2010. Total de

---

<sup>29</sup> LÓSSIO, Luciana. Igualdade de gênero e democracia *In*: GONZAGA NETO, Admar *et al.* **Sistema político e direito eleitoral brasileiros**: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli. São Paulo: Atlas, 2016. 460-461.

2 eleitas (7,41%); e Eleições 2014. Total de 1 eleita (3,70%). Para o cargo de Prefeita: Eleições 2000 e 2004 Percentual de 7,39%; Eleições 2008. 9,11%; Eleições 2012. 11,84%.

Para o cargo de **Deputada Estadual/Distrital**: Eleições 1998. 10,10%. Eleições 2002. 12,65%; Eleições 2006. 11,71%; Eleições 2010. 13,03%; e Eleições 2014. 11,33%. Para o cargo de Vereadora: Eleições 2000 e 2004. 12,63%; Eleições 2008. 12,53%; 3 Eleições 2012. 13,33%.

Nas eleições de 2018, a cada 10 candidatos, apenas 3 foram mulheres. A proporção (30,7%) não evoluiu desde as últimas eleições presidenciais, em 2014 – em que 31,1% dos candidatos eram mulheres – e continua abaixo da média da população brasileira. As mulheres representam somente 13,4% dos vereadores, 11% dos prefeitos, 12,8% dos deputados estaduais e 7,4% dos governadores. No Parlamento, há, atualmente, apenas 55 mulheres entre 513 deputados federais (10,7%) e 12 entre 81 senadores (14,8%)<sup>30</sup>. Vale mencionar que nenhuma mulher foi eleita para o Senado em 20 estados, sendo que em três deles (Acre, Bahia e Tocantins) sequer houve candidatas.

Em uma interpretação açodada, podemos imaginar que as mulheres não se interessam pela política, e que isso poderia levar à ausência de filiação, criando óbices ao aumento das candidaturas femininas. Tal entendimento não se sustenta, pois a média de mulheres filiadas aos 35 partidos políticos existentes em 2016 foi de 44,21%, e, atualmente, é de 44,3%<sup>31</sup>. Como se vê, a diferença percentual de filiação entre os sexos é bastante reduzida.

Ademais, a exigência legal conferida aos partidos políticos de preencherem as candidaturas observando a cota de gênero trouxe à tona as chamadas “candidaturas laranjas” ou fictícias, ou seja, as agremiações utilizam mulheres apenas para observar a disposição legal. Isso se dá especialmente em razão da falta de incentivo às mulheres, haja vista que as candidaturas femininas são registradas, mas as candidatas e os partidos não trabalham para terem votação expressiva.

Dados do TSE informam que 16.131 candidatos, entre homens e mulheres, terminaram a eleição municipal de 2012 sem terem recebido um único voto (zero voto). O levantamento revelou que o número de mulheres nessa situação é muito superior ao de homens: 14.417

---

<sup>30</sup> JOUAN, Sandra. A igualdade política das mulheres. **IBASE**. 23 jul. 218. Disponível em: <http://ibase.br/pt/opiniao/igualdade-politica-das-mulheres/>. Acesso em: 02 dez. 2018.

<sup>31</sup> Ibidem.

candidatas contra 1.714 candidatos na mesma situação. Em 2018, de 24 candidatos(as) que disputaram vagas nas Assembleias Legislativas e tiveram votação zerada, 21 eram mulheres<sup>32</sup>.

Ressalvados os casos de dolo comprovado, constatou-se que houve desistência pela candidata por falta de apoio intrapartidário e familiar. Portanto, tais candidaturas podem por em risco a axiologia da norma, que surgiu para corrigir um déficit histórico de sub-representação feminina existente no cenário político brasileiro.

Sublinhe-se que, atualmente, a única “sanção” em caso de descumprimento do percentual mínimo de 30% de cotas de gênero é o provável indeferimento dos respectivos Demonstrativos de Regularidade de Atos Partidários (DRAP), caso o partido não promova o ajuste no percentual exigido pela norma, o que reflete em todos os pedidos de registro de candidaturas apresentados pelo partido e pela coligação.

A seu turno, o TSE já firmou entendimento sobre a admissibilidade da ação de investigação judicial eleitoral (AIJE) na apuração de burla ao regramento taxativo do art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/97. Nesse sentido, “é possível verificar, por meio da ação de investigação judicial eleitoral, se o partido político efetivamente respeita a normalidade das eleições prevista no ordenamento jurídico - tanto no momento do registro como no curso das campanhas eleitorais, no que tange à efetiva observância da regra prevista no art. 10, § 3º, da Lei das Eleições - ou se há o lançamento de candidaturas apenas para que se preencha, em fraude à lei, o número mínimo de vagas previsto para cada gênero, sem o efetivo desenvolvimento das candidaturas” (Recurso Especial n. 243-42/PI, de Relatoria do Ministro Henrique Neves da Silva, publicado no Diário de Justiça Eletrônico de 11.10.2016).

Após o julgamento do REspe nº 1-49/PA, de Relatoria do então Ministro Henrique Neves, o TSE igualmente tem reconhecido como fraude o desrespeito ao percentual de gênero previsto na Lei das Eleições, inclusive na falsificação de assinaturas e documentos, assim como o vício na vontade das candidatas, com a finalidade de combater aquelas candidaturas fictícias que buscam apenas atender o comando legal, além de angariar vantagens indevidas para as candidatas renunciarem antes do pleito. Nessa toada, assentou-se o cabimento da ação de impugnação de mandato eletivo (AIME) para a apuração de fraude ao coeficiente de gênero (REspe n. 1-49/PI, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJe de 21.10.2015).

---

<sup>32</sup> PINHEIRO, Lara. Candidatas recebem zero voto e dizem que nem sabiam que estavam concorrendo nesta eleição. **G1**. 13 out. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/13/candidatas-recebem-zero-voto-e-dizem-que-nem-sabiam-que-estavam-concorrendo-nesta-eleicao.ghtml>. Acesso em: 02 dez. 2018

Consoante se observa, é necessário que os partidos políticos fomentem a democracia internamente, mediante o aprimoramento de seus estatutos; além disso, coíbam todo tipo de burla à cota de gênero, inclusive com a adoção de uma presença mínima de ambos os gêneros nos seus órgãos de direção. A obrigação dos partidos de realizarem eleições periódicas para a composição de seus diretórios, encerrando a eternização das comissões provisórias que se verificam nos termos do art. 39 da Res.-TSE nº 23.571/2018<sup>33</sup>, poderá contribuir para o fortalecimento da democracia interna das siglas.

**b) a propaganda institucional, a propaganda eleitoral, o Fundo Partidário e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)**

A Lei nº 12.891/2013, que incluiu o artigo 93-A na Lei das Eleições, passou a prever que o TSE, no período compreendido entre 1º de março a 30 de junho, dos anos eleitorais, poderá promover propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a igualdade de gênero e a participação feminina na política.

Com a minirreforma eleitoral, trazida pela Lei nº 13.488/2017, a promoção à participação feminina na política, por meio de publicidade institucional promovida pelo TSE, passou a ser uma obrigação, conforme se verifica no texto alterado:

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.

A preocupação do legislador com o tema resultou inequívoca, porquanto fez com que a publicidade institucional destinada a incentivar a participação feminina na política transmudasse de uma faculdade para uma obrigação legal, durante os 4 (quatro) meses que antecedem as eleições, por até 5 (cinco) minutos diários, contínuos ou não. Após essas alterações legislativas, algumas agremiações partidárias tiveram suas candidaturas indeferidas por descumprimento da cota de gênero.

Em 2009, o Fundo Partidário, mediante a reforma eleitoral advinda da Lei nº 12.034, a Lei nº 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos), recebeu pela primeira vez acréscimos criando alguns incentivos à participação feminina na política, a exemplo da determinação de serem

---

<sup>33</sup> Resolução TSE nº 23.571/2018

Art. 39. As anotações relativas aos órgãos provisórios têm validade de 180 (cento e oitenta) dias, salvo se o estatuto partidário estabelecer prazo inferior diverso.



aplicados 5% na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres. Consoante o disposto no art. 44 da Lei nº 9.096/95, alterado pela lei nº 13.165/2015:

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

[...]

v- na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação 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;

Nesse diapasão, tanto o Supremo Tribunal Federal (ADI nº 5617) como o TSE (Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000), já decidiram a favor da distribuição proporcional dos fundos partidários e eleitoral em conformidade com o gênero.

No julgamento da ADI nº 5617, em 15.3.2018, o STF conferiu “interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãos), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para eleições majoritárias e proporcionais, além de (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção.

Portanto, recursos públicos oriundos do contribuinte e destacados do Tesouro Nacional não se incorporam ao patrimônio dos partidos políticos tornando-se privados, disponíveis, desvinculados e livres de prestações de contas.

Ao apreciar a consulta nº 0600252-18, em 22.5.2018, o TSE assentou que a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), previsto nos artigos 16-C e 16-D, da Lei nº 9.504/97, e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, regulamentada nos arts. 47 e seguintes do mesmo diploma legal, deve observar os percentuais mínimos de candidatura por gênero, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, observada a orientação firmada na Suprema Corte ao exame da ADI nº 5617. No caso de percentual superior de candidaturas, o total de recursos do FEFC e do tempo na propaganda deve ser destinado na mesma proporção.

Vale lembrar que a lei que a Lei nº 13.487/2017, que instituiu o referido FEFC, não estipulou como deve ocorrer a divisão interna, razão pela qual não cabe ao TSE interferir sobre

tal questão. Assim, em 2018, somente 15 (quinze) dos 35 (trinta e cinco) partidos cumpriram a cota de verba; 11 (onze) usaram vices e suplentes para se enquadrarem na legislação eleitoral e 8 (oito) não cumpriram a cota. O Partido Novo tem direito, mas, segundo informações noticiadas, não usa.

#### **4 ESTATÍSTICAS DE GÊNERO NO RANKING DE PAÍSES DA AMÉRICA LATINA**

A maioria dos países latino-americanos adotou leis que estabelecem cotas eleitorais de gênero na década de 1990, notadamente em 1996 e 1997, anos imediatamente posteriores à IV Conferência Mundial sobre a mulher de Pequim (1995), a qual teve como Plataforma de Ação a busca pela garantia do acesso igualitário e a plena participação das mulheres nas estruturas de poder e tomada de decisões.

Os efeitos da aplicação das cotas alteram significativamente entre os países. Na Argentina, por exemplo (país pioneiro no mundo a legalizar o mecanismo das cotas, mediante a aprovação da “Ley de Cupos”, em 1991) as cotas contribuíram para o incremento da participação das mulheres no Parlamento, ao passo que, no Brasil, malgrado existam regras de incentivo à participação das mulheres na política, estas têm se mostrado ineficazes, o que demonstra a necessidade de novas medidas para o efetivo alcance da representatividade feminina, objetivo tutelado pelos princípios constitucionais não só da democracia representativa, como também da igualdade de gênero e da não discriminação.

Com base nos estudos de Bárbara Lopes Campos e Luisa Novais Tolledo acerca das políticas de cotas para mulheres em cargos do Poder Legislativo desenvolvidas na América Latina – cujos dados foram extraídos da União Interparlamentar (UIP) e do *Quota Project* disponibilizados pelo *Instituto for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)*<sup>34</sup> –, analisemos o percentual de mulheres nas casas parlamentares.

Ruanda lidera os países com o maior número de mulheres em cargos eletivos, com 64% de mulheres em sua casa mais baixa. Bolívia aparece no ranking de 2016 ocupando o segundo lugar mundial em relação à porcentagem de mulheres que ocupam cargos no poder legislativo a nível nacional, chegando a atingir 53,10% das cadeiras da Câmara dos Deputados e 47,20% das cadeiras do Senado.

---

<sup>34</sup> CAMPOS, Bárbara Lopes; TOLLEDO, Luisa Novais. Poder e igualdade de gênero: políticas de cotas para mulheres nos países da América Latina. *Mosaico*, v. 7, n. 11, p. 148-173, 2016.

Em relação à Câmara dos Deputados, estabeleceu-se que: de candidatos principais e suplentes em eleitorados plurinominais para as eleições da Câmara Baixa (Câmara de Deputados) devem incluir um número igual de homens e mulheres, em alternância. Se uma lista é composta por um número ímpar de candidatos, será dada preferência às mulheres.

Em eleitorados uninominais, pelo menos 50% dos candidatos (principais e suplentes) nomeados no número total de círculos eleitorais devem ser mulheres. Esta nova legislação tem sido aplicada para a Câmara dos Deputados eleitos em 2014. A mesma exigência se faz às eleições do Senado boliviano e, além disso, a legislação inclui sanções legais em caso de descumprimento no seguinte sentido.

Cuba figurou, em 2016, na terceira posição do ranking mundial, chegando a apresentar uma porcentagem de 48,9% de mulheres ocupando cadeiras da Assembleia Nacional e foi o primeiro país a assinar a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (1979).

O México alcançou a sétima posição no ranking de 2016, com uma porcentagem de 42,4% de representantes mulheres da Câmara dos Deputados e 33,6% de mulheres no Senado. A legislação eleitoral garante que os partidos políticos devem assegurar que pelo menos 40% de seus candidatos sejam do mesmo gênero. Além disso, há sanções legais em caso de não cumprimento.

O Equador apareceu na nona posição do ranking mundial de 2016, com uma porcentagem de 41,6% de mulheres ocupando cadeiras na Assembleia Nacional. O país possui cotas legislativas que contam com textos da Constituição e de leis eleitorais. De acordo com a Constituição do país, o Estado deve promover a igualdade em relação à representação de mulheres e homens no que diz respeito a partidos e movimentos políticos, a cargos do executivo e a instituições de tomada de decisão política. A legislação eleitoral estabelece que nas listas de candidatos, para as eleições proporcionais, os nomes dos homens e mulheres candidatas serão alternados.

Nicarágua assumiu a posição de décima primeira colocada no ranking mundial de 2016, apresentando uma porcentagem de 41,3% de mulheres na composição de sua Assembleia Nacional. O país possui uma legislação eleitoral que impõe aos partidos políticos ou coligação participarem das eleições para a Assembleia Nacional devem incluir nas suas listas eleitorais 50% homens e 50% mulheres candidatas.” Além disso, a lei eleitoral de 2008 assegurou a igualdade de gênero no exercício dos direitos civis e políticos a todos os níveis,

afirmando a necessidade de promover as medidas necessárias para aumentar a participação das mulheres nos processos eleitorais.

A Argentina apareceu no ranking de 2016 com uma porcentagem de 35,8% de mulheres na composição da sua Câmara dos Deputados e de 41,7% no Senado. Enquanto sua Constituição garante a necessidade de existirem ações positivas significativas para regulamentar os partidos políticos e o sistema eleitoral na promoção da igualdade entre gêneros, a legislação eleitoral assegurava que listas eleitorais dos partidos fossem obrigadas a ter um mínimo de 30% de mulheres entre os seus candidatos em todas as eleições nacionais com chances reais de serem eleitas. Atualmente, mediante Decreto publicado pelo Governo em 8.3.2019, a cota relativa à reserva de vagas para o Congresso se elevou para 50%, conforme já mencionamos.

A República da Costa Rica figurou no ranking mundial de 2016 com uma representatividade de 33,3% de mulheres ocupando cadeiras em sua Assembleia Legislativa. Consoante a respectiva legislação eleitoral, todas as nomeações para as eleições devem respeitar as regras de paridade e alternância. Em outras palavras, 50% dos candidatos devem ser de cada gênero e duas pessoas do mesmo sexo não pode ser posteriormente incluídas na lista de candidatos. O Brasil, como já dissemos, ocupa a posição 154<sup>a</sup> no ranking de países latino-americanos.

Pelo exposto percebe-se o impacto da relação existente entre legislações que garantam cotas para mulheres em cargos do poder legislativo, tanto no âmbito das Constituições quanto na própria legislação eleitoral, e o aumento efetivo da presença de mulheres nos parlamentos da região, desde que existam condições eficazes que garantam a eleição das mulheres. Nas palavras da ex-Ministra do TSE “o argumento falacioso de que não há mulheres almejando a vida pública é o mesmo utilizado quando da discussão sobre o voto feminino, em 1932, quando se falava que as mulheres não se interessavam pela política, logo, não precisavam votar”<sup>35</sup>.

## 5 CONCLUSÕES

A busca do modelo político ideal para a melhor defesa da democracia implica na mudança de regras existentes no âmbito político. O nosso sistema eleitoral, como vimos,

---

<sup>35</sup> LÓSSIO, Luciana. Representação feminina: democracia inclusiva é o que se busca. **Consultor Jurídico**. 13 mar. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mar-13/luciana-lossio-democracia-inclusiva-busca>. Acesso em: 24 mar. 2019.

possui o modelo de lista aberta, que não está demonstrando apresentar resultados satisfatórios no âmbito da representatividade feminina.

A falta de representação feminina na política, conforme observamos, também é observada na ineficácia das ações afirmativas existentes em prol da mulher. Nesse cenário, a ausência de políticas públicas voltadas para as mulheres gera barreiras para a solução de temas importantes como o combate à violência contra a mulher, o aumento da licença paternidade, o fomento à construção de creches, entre outros.

O financiamento de campanhas também constitui outra razão para a sub-representatividade, cujo modelo que se apresenta é o do fundo partidário ou o de doações de pessoas físicas. Conquanto sejam criados mecanismos institucionais que garantam recursos financeiros para o partido e não para candidatos, ainda não existe uma divisão igualitária destes recursos dentro do partido, que tem liberdade para definir como será destinado o dinheiro.

Como forma de contornar a problemática descrita nessa explanação, existem propostas no Congresso Nacional que merecem ser comentadas, como é o caso da PEC 134/2015 que tramita na Câmara dos Deputados, já aprovada no Senado, conhecida como PEC da Mulher.

Referida proposta, de autoria da Comissão da Reforma Política do Senado Federal, sugere acrescentar o art. 101 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para reservar um número mínimo de vagas para cada gênero nas representações legislativas em todos os níveis federativos pelas próximas três legislaturas. Caso seja implementada, haverá, no mínimo, 10% de mulheres ocupando as Casas Legislativas na primeira legislatura, 12% na segunda e 16% na terceira, contadas a partir da adoção da PEC.

Outra proposta que está pendente de apreciação para análise do plenário da Câmara dos Deputados é a PEC 23/2015 que prevê o acréscimo do art. 16-A à Constituição Federal com a seguinte redação: “as eleições para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Câmaras Municipais, serão destinadas 50% (cinquenta por cento) das vagas para cada gênero, na forma da lei, permitindo-se, na hipótese de número ímpar de vagas, que o número de eleitos de um sexo supere por um o número de eleitos do outro sexo”.

Desde que aprovada, após um ano da vigência da proposta de emenda, haveria, inicialmente, um mínimo 30% de mulheres ocupando as Casas Legislativas na primeira legislatura, acrescido em cinco pontos percentuais a cada eleição, chegando à paridade de gêneros nos assentos das Casas Legislativas.

A participação feminina no Poder Executivo também se reveste de particular importância, inclusive nos cargos de direção. A existência de um projeto de lei que determine a reserva de uma cota mínima nos cargos de primeiro escalão do Poder Executivo, sugerindo-se o percentual de 30% (trinta por cento) para as mulheres, poderia ser viável.

A seu turno, os partidos políticos também deveriam ter como objetivo formas de assegurar a democracia interna, incluindo mais mulheres nos órgãos de direção. Nesse diapasão, um estudo sobre a possibilidade de mudança no texto constitucional para que as siglas partidárias possam “promover regras para garantir a paridade entre os gêneros no acesso aos cargos eletivos”, com fulcro art. 17 da Constituição da República<sup>36</sup>, mostra-se profícuo.

Ajustes nos estatutos partidários também deveriam ser realizados a fim de reservar às mulheres o percentual de 30% no preenchimento dos cargos de direção (diretórios nacionais, estaduais e municipais). De igual forma, reflexões sobre a forma de gastos dos percentual do fundo partidário ao financiamento de políticas de participação feminina também se fazem necessárias pelos parlamentares.

O estabelecimento de uma cota para candidatas eleitas em eleições proporcionais – como aconteceu na Itália com a introdução de uma cota para mulheres em eleições locais –, também se mostra uma alternativa para modificar a política brasileira, atraindo mais mulheres para esse campo. Além disso, haveria um aumento na concorrência para os homens e, com isso, potencialmente uma melhoria na qualidade dos políticos.

Podemos concluir que o processo de recrutamento para os cargos eletivos possui várias consequências para a partilha do poder junto às agremiações, para barreiras e oportunidades que as mulheres e as minorias étnicas enfrentam como candidatos e, ainda, para a fiscalização dos representantes eleitos.

Como bem pontuado por Pippa Norris “em vez de uma abordagem ‘um modelo agrada a todos’ [“one size fits all”], os processos de seleção mais adequados dependem da interação das fórmulas de votação e de se eles são planejados para, em qualquer sistema político, ser

---

<sup>36</sup> Constituição da República

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

mais importante priorizar a accountability local ou os partidos coesos e disciplinados nos parlamentos”<sup>37</sup>

Enfim, espera-se que o processo de seleção de candidatos no interior dos partidos interaja com o sistema eleitoral, determinando o estágio final do recrutamento, haja vista que o art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, como vimos, não tem promovido o aumento da representatividade entre homens e mulheres na política. Assim, finalmente, haverá uma melhor representação de nossa sociedade, como base nos conceitos de democracia e representatividade.

### REFERÊNCIAS

AL'HANATI, Yuri. Crise de representação partidária é um problema histórico. **Gazeta do Povo**. 12 jul. 2013. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/crise-de-representacao-partidaria-e-um-problema-historico-c52qr5g4p5pif3xc63jksanv2>. Acesso em: 2 dez. 2018

ÁLVARES, Maria Luíza Miranda. O direito do voto e a participação política: a formação da cidadania feminina na intervenção democrática. In: PAIVA, Denize (org.). **O Direito do voto e a participação política**: a formação da cidadania feminina na intervenção democrática. Goiânia: Cãnone Editorial, Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de Goiás, 2011. p. 55-101.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Tradução de Maria Celeste C. J. Santos. 10. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira, 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:

<sup>37</sup> NORIS, Pippa. Recrutamento político. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 21, n. 46, p. 11-32, jun. 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782013000200002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000200002). Acesso em: 2 dez. 2018.

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 20 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Lei Orgânica dos Partidos Políticos (1995); Lei dos Partidos Políticos. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1. Brasília, DF, 20 set. 1995. p. 14545. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm). Acesso em: 20 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Minirreforma Eleitoral (2009). Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**: seção 1. Brasília, DF, 30 set. 2009. p. 1. 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: 20 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.891, de 11 de dezembro de 2013. Minirreforma Eleitoral (2013). Altera as Leis nºs 4.737, de 15 de julho de 1965, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para diminuir o custo das campanhas eleitorais, e revoga dispositivos das Leis nºs 4.737, de 15 de julho de 1965, e 9.504, de 30 de setembro de 1997. **Diário Oficial da União**: seção 1. Edição Extra. Brasília, DF, 12 dez. 2013. p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12891.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12891.htm). Acesso em: 20 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. **Diário Oficial da União**: seção 1. Edição Extra. Brasília, DF, 06 out. 2017. p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13488.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13488.htm). Acesso em: 20 jun. 2018.

BRASIL. Resolução TSE nº 23.578/2018, de 29 de maio de 2018. Disciplina a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos. **Diário de Justiça Eletrônico**: Número 116. Brasília, DF, 14 jun. 2018. p. 49. Disponível em:



<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2018/PO-RES235712018.pdf> . Acesso em: 12 dez. 2018.

CAMPOS, Bárbara Lopes; TOLLEDO, Luisa Novais. Poder e igualdade de gênero: políticas de cotas para mulheres nos países da América Latina. **Mosaico**, v. 7, n. 11, p. 14-173, 2016.

CASTELLS, Manuel. O Poder da Identidade. v. 2. *In*: COSTA, Homero de Oliveira. **Crise dos partidos**: democracia e reforma política no Brasil. Jundiaí: Paco Editorial, 2012.

CERQUEIRA, Thales T.; CERQUEIRA, Camila A. **Direito Eleitoral Esquemático**. São Paulo: Saraiva, 2011.

COLOMBO, Sylvia. Argentina aumenta cota de mulheres no Congresso para 50%. Folha de São Paulo. 08 mar. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/03/argentina-aumenta-cota-de-mulheres-no-congresso-para-50.shtml>. Acesso em: 14 mar. 2019.

COSTA, Homero de Oliveira. **Crise dos partidos**: democracia e reforma política no Brasil. Jundiaí: Paco Editorial, 2012.

FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus (coord.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

GANDRA, Alana. IBGE: mulheres ganham menos que homens mesmo sendo maioria com ensino superior. **Agência Brasil**. Rio de Janeiro, 07 mar. 2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-03/ibge-mulheres-ganham-menos-que-homens-mesmo-sendo-maioria-com-ensino-superior>. Acesso em: 01 dez. 2018

GARCÍA, Rafael de Lourenzo (coord.). **Derechos de las Minorias y de los grupos Diferenciados**. Madrid: Escuela Libre, 1994. (2000, 305-314).

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas Jurídico, 2016.

JOUAN, Sandra. A igualdade política das mulheres. **IBASE**. 23 jul. 218. Disponível em: <http://ibase.br/pt/opiniao/igualdade-politica-das-mulheres/>. Acesso em: 02 dez. 2018

LÓSSIO, Luciana. Igualdade de gênero e democracia *In*: GONZAGA NETO, Admar et al. **Sistema político e direito eleitoral brasileiros**: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli. São Paulo: Atlas, 2016.

LÓSSIO, Luciana. Representação feminina: democracia inclusiva é o que se busca. **Consultor Jurídico**. 13 mar. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mar-13/luciana-lossio-democracia-inclusiva-busca>. Acesso em: 24 mar. 2019.

MATOS, Marlise; CYPRIANO, Breno; BRITO, Marina. Cotas de gênero para o reconhecimento das mulheres na política: um estudo comparado ações afirmativas no Brasil, Argentina e Peru. *In*: SOCIEDADE BRASILEIRA DE SOCIOLOGIA, 8., 2007, Recife. **Anais** [...] Recife: UFPE, 2007. p. 3. Disponível em: [www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com\\_docman&task](http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task). Acesso em: 22 jun. 2018.

NOHLEN, Dieter. Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa. *In*: SILVA, Luís Virgílio Afonso. **Sistemas Eleitorais**. São Paulo, SP: Malheiros, 1999.

NORONHA, João Otávio *et al.* Representação Política e Multipartidarismo *In*: GONZAGA NETO, Admar *et al.* **Sistema político e direito eleitoral brasileiros**: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli. São Paulo: Atlas, 2016.

NORIS, Pippa. Recrutamento político. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 21, n. 46, p. 11-32, jun. 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782013000200002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000200002). Acesso em: 2 dez. 2018.

PINHEIRO, Lara. Candidatas recebem zero voto e dizem que nem sabiam que estavam concorrendo nesta eleição. **G1**. 13 out. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/13/candidatas-recebem-zero-voto-e-dizem-que-nem-sabiam-que-estavam-concorrendo-nesta-eleicao.ghtml>. Acesso em: 02 dez. 2018

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

REGADAS, Tatiana. Países onde mais mulheres estão no governo têm menos corrupção, diz estudo. **G1**. 8 jul. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/olha-que-legal/noticia/paises->

[onde-mais-mulheres-estao-no-governo-tem-menos-corrupcao-diz-estudo.ghtml](#). Acesso em: 02 dez. 2018

SCHWINDT-BAYER, Leslie. Women's representation and democratic consolidation in latin America. **E-legis**, Brasília, n. 19, p. 49-71, jan./abr. 2016.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **Sistemas Eleitorais**. São Paulo, SP: Malheiros, 1999.

TABAK, Fanny. **A Mulher Brasileira no Congresso Nacional**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1989.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Mulheres representam 52% do eleitorado brasileiro. 6 mar. 2018. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/mulheres-representam-52-do-eleitorado-brasileiro>. Acesso em: 01 dez. 2018

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Série Inclusão**: a conquista do voto feminino no Brasil. 18 abr. 2013. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Abril/serie-inclusao-a-conquista-do-voto-feminino-no-brasil>. Acesso em: 2 dez. 2018

VELASCO, Lara; CAESAR, Gabriela; REIS, Thiago. Cresce o nº de mulheres vítimas de homicídio no Brasil; dados de feminicídio são subnotificados. **G1**. 7 mar. 2018. Disponível em <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/cresce-n-de-mulheres-vitimas-de-homicidio-no-brasil-dados-de-feminicidio-sao-subnotificados.ghtml>. Acesso em 01 dez. 2018.

WOMEN in national parliaments. Mar. 2019. Disponível em <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm> . Acesso em: 23 mar. 2019.