



A MULHER NA POLÍTICA: O SISTEMA DE COTAS NAS CANDIDATURAS E NO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL

WOMEN IN POLITICS: THE QUOTA SYSTEM IN CANDIDATURES AND IN THE FINANCING OF ELECTORAL CAMPAIGNS IN BRAZIL

Gabriel de Oliveira Cavalcanti Neto **1**

Resumo: Este artigo analisou a evolução da participação política da mulher e da política de cota de gênero na legislação eleitoral brasileira, além de examinar os fatores que têm contribuído para a continuidade da sub-representação feminina. Para isso, foi realizada uma revisão bibliográfica segundo o método dedutivo, explorando aspectos socioculturais e a questão do financiamento de campanhas como possíveis fatores determinantes para a sub-representação das mulheres no parlamento brasileiro.

Palavras-chave: Cotas de Gênero. Sub-representação Feminina. Legislação Eleitoral. Política Institucional.

Abstract: This article analyzed the evolution of women's political participation and the gender quota policy in Brazilian electoral legislation, in addition to examining the factors that have contributed to the continued underrepresentation of women. A bibliographical review was carried out, which follows the deductive method, exploring sociocultural aspects and the issue of campaign financing as possible determining factors for the underrepresentation of women in the Brazilian parliament.

Keywords: Gender Quotas. Female Underrepresentation. Electoral Legislation. Institutional Policy.

1 Pós-graduado em Direito Digital pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Pós-graduado em Direito Eleitoral pela Escola Judicial Eleitoral de Pernambuco (EJE-PE) e Centro Universitário Maurício de Nassau (UNINASSAU) e Bacharel em Ciências Jurídicas pela Universidade Católica de Pernambuco (Unicap). Atualmente, é advogado e mestrando pela Universidade Católica de Pernambuco (Unicap). Lattes: <https://lattes.cnpq.br/3419854800198710>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-8268-9226>. E-mail: gabriel.cavalcanti.neto@gmail.com



Introdução

A participação feminina nos cargos políticos em todo o mundo ainda é tímida, embora existam alguns países que são exceções. Dados da *Inter-Parliamentary Union* (2019) demonstram que, em um grupo com mais de 246 países, o Brasil encontra-se na 132ª posição quanto ao grau de participação feminina no parlamento nacional. Entre os 10 países com maior participação feminina no parlamento nacional estão: Ruanda; Cuba; Bolívia; México; Suécia; Granada; Namíbia; Costa Rica; Nicarágua; e África do Sul (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2019).

Dessa forma, nota-se que o Brasil é um dos países com menor participação feminina nas casas legislativas, tanto em nível nacional quanto estadual ou municipal, sendo de apenas 15%, conforme dados de 2018 (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2019). Essa sub-representação das mulheres não se limita aos cargos eletivos, ou seja, também existe em outras esferas sociais, como na administração pública em geral, sindicatos, associações, órgãos de direção, na imprensa, entre outros. Apesar das diversas legislações que têm buscado promover a inclusão feminina, a presença da mulher em espaços de poder ainda é bastante tímida.

A sub-representação feminina na política é percebida pelo contraste entre os cargos eletivos nacionais ocupados por mulheres e a sua presença na sociedade. Esse fenômeno tem como origem as estruturas histórico-sociais de organização das sociedades e, dentro do ideário do Estado Democrático de Direito, anuncia o aprofundamento da tensão política entre a perspectiva do poder patriarcal, a perspectiva universalista dos sistemas democráticos e a posição feminista em favor do empoderamento das mulheres. Portanto, discutir a situação feminina na política atualmente é indispensável, principalmente em razão das discussões sobre a reforma política no Brasil, situação que torna urgente o debate sobre a participação política da mulher.

Sendo assim, partindo do pressuposto da necessidade de ter uma maior presença feminina na política brasileira para o seu empoderamento, este artigo se propõe a discutir os efeitos da legislação brasileira nesse sentido. Essa análise também se ocupa em elencar as políticas público-legislativas que têm contribuído para aumentar a participação política feminina e identificar novas medidas a serem desenvolvidas para que seja possível alcançar uma paridade de participação, objetivando a diminuição da sub-representação feminina na política.

O desenvolvimento legislativo da participação política das mulheres

A conquista dos direitos políticos pelas mulheres foi resultado da atuação do movimento feminista, o qual, internacionalmente, é encarado a partir de três ondas, dentre as quais a última se iniciou no final do século XX. Foi justamente durante a primeira onda, ainda no século XIX, que se iniciou a reivindicação de direitos elementares à cidadania, à educação e ao trabalho para as mulheres, com destaque para os direitos políticos relativos ao sufrágio universal (de votar e ser votada), inspirados no modelo liberal de Estado, na democracia e na reivindicação de direitos iguais aos dos homens. No século XIX,

As sufragetes, como ficaram conhecidas, promoveram grandes manifestações em Londres, foram presas várias vezes, fizeram greves de fome. Em 1913, na famosa corrida de cavalo em Derby, a feminista Emily Davison atirou-se à frente do cavalo do Rei, morrendo. O direito ao voto foi conquistado no Reino Unido em 1918 (PINTO, 2010, p. 15).

Não obstante, do ponto de vista internacional, o primeiro passo foi dado ainda no século XVIII, nos Estados Unidos da América, quando, em 1788, foi concedido às mulheres o direito de se candidatarem, embora o direito a votar tenha ocorrido apenas em 1920. A Nova Zelândia, por sua vez, garantiu às mulheres o direito ao voto em 1893 e à candidatura somente em 1919. O primeiro país a realmente conceder irrestrito direito às mulheres para a participação eleitoral (votar e ser votada) foi a Finlândia, em 1906 (COSTA, 2008).

Nos demais países, a regra foi a obtenção dos direitos políticos somente em meados do

século XX. Mesmo assim, ainda existem países em que a mulher não tem direito a participar da política, como na Arábia Saudita, que teve as suas primeiras eleições locais em 2005 e não foram permitidas candidaturas femininas. O Kuwait, por sua vez, é o país mais recente a garantir o direito de votar às mulheres, fato ocorrido em 2005 (COSTA, 2008). Convenções internacionais sobre o tema foram realizadas durante o século XX e tiveram como objetivo contra-atacar diversas formas de discriminação, dentre elas a discriminação em razão do sexo biológico. Em 1923, no Chile, a Conferência Internacional dos Estados Americanos aprovou um programa que determinava a inclusão de estudos de mecanismos para abolir as incapacidades constitucionais e legais das mulheres.

Na sequência, em 1928, houve a criação de uma Comissão Interamericana de Mulheres, responsável pelo estudo do status das mulheres nos países envolvidos, com o intuito de trabalhar pela obtenção de direitos políticos e civis para as mulheres. Desde então, diversos acordos internacionais foram produzidos, podendo-se destacar a convenção sobre os direitos políticos da mulher e a convenção para a eliminação de toda a forma de discriminação contra a mulher.

No Brasil, de acordo com Fonseca e Fachin (2018), os primeiros debates para a participação da mulher na política brasileira ocorreram no final do período imperial. As exclusões dos direitos políticos atingiam não somente a totalidade das mulheres, mas também os homens escravos e uma grande quantidade de homens livres, seja por analfabetismo ou por renda anual incompatível, fazendo com que não pudessem votar.

Segundo os autores,

A Lei Saraiva, que regeu a matéria eleitoral a partir de 1881 até o surgimento do primeiro Código Eleitoral, em 1932, estabeleceu no artigo 2º que “É eleitor todo cidadão brasileiro, nos termos dos arts. 6º, 91 e 92 da Constituição do Império, que tiver renda líquida anual não inferior a 200\$ por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego”. Nos debates para a aprovação desta Lei, pouco se falou sobre direitos políticos da mulher e, quando mencionados, tais direitos são negados, sem qualquer questionamento ou justificativa (FONSECA; FACHIN, 2018, p. 5).

Os autores destacam comentários de senadores durante o Brasil Imperial, apontando que, em uma sessão do Senado, realizada em 16 de junho de 1886, o Senador Franco de Sá, espantado com a evolução cultural, disse que na Inglaterra para comissões da instrução pública até as mulheres são admitidas a votar tendo certos requisitos (FONSECA; FACHIN, 2018). Também mencionam o Senador Christino Otoni, que, na sessão de 24 de agosto de 1882, registrou seu assombro sobre a possibilidade do voto para as mulheres, ao comentar que “no centro da Ásia, em um pequeno país cujo nome não me ocorre, limítrofe da China e onde domina a religião de Buda, que iguala em direitos políticos e civis a ambos os sexos, as mulheres adquiriram a preponderância que têm os homens em outros países” (BRASIL, 1882 *apud* FONSECA; FACHIN, 2018, p. 6).

No Brasil, as mulheres conquistaram o direito ao voto com a edição do Código Eleitoral de 1932, mas com algumas restrições jurídicas e sociais. A literatura destaca alguns precedentes para esse resultado, como o caso da criação do “Partido Republicano Feminino”, em 1910, na cidade do Rio de Janeiro, por 27 mulheres. Mesmo sem cumprir o principal quesito para lançar candidatura, qual seja, haver filiação de homem, levantou a discussão sobre o voto feminino. O regramento jurídico utilizado para fundamentar a criação desse partido foi o artigo 72, parágrafo 8º, da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (MELO; MARQUES, 1910).

Marques (2016) acrescenta que, na década de 1920, Bertha Maria Júlia Lutz¹ liderou outro movimento feminista que lutou pela inclusão da mulher no cenário político brasileiro: a Federação

1 Bertha Maria Júlia Lutz, conhecida apenas como Bertha Lutz, foi um nome chave na luta pelos direitos das mulheres tendo lutado pelo voto feminino e pela emancipação da mulher no Brasil. Em 1919, criou, ao lado de outras mulheres, a Liga para a Emancipação Intelectual da Mulher. Três anos mais tarde foi representante brasileira na Assembleia Geral da Liga das Mulheres Eleitoras (evento realizado nos Estados Unidos). Em 1932, conseguiu, ao lado de outras ativistas, que o então presidente Getúlio Vargas assinasse o direito ao voto feminino. Bertha também organizou o primeiro congresso feminista brasileiro.

Brasileira pelo Progresso Feminino (FBPF). O objetivo de tal federação era articular políticas feministas dentro da esfera pública, cuja agenda foi ampliada para buscar grandes reformas na condição jurídica da mulher e para desenvolver uma plataforma inovadora de justiça social.

A convenção sobre os direitos políticos da mulher, que foi aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1952, e ratificada pelo Brasil em 1963, tem como pressuposto o direito de toda pessoa participar do governo de seu país, de forma direta ou indireta, através de seus representantes livremente escolhidos, de modo que todos devem ser submetidos a condições iguais de ingresso no serviço público do seu país. Tal convenção destacou três importantes direitos da mulher em igualdade de condições com os homens, sem discriminação alguma, sendo eles: i) o direito de votar em todas as eleições; ii) o direito de serem elegíveis para todos os órgãos públicos eletivos estabelecidos pela legislação nacional; e iii) o direito de ocupar cargos públicos e exercer todas as funções públicas estabelecidas pela legislação nacional (QUEIROZ, 2002).

Até 1962, somente a mulher maior de 21 anos e solteira era considerada capaz, pois, ao se casar, a mulher se tornava relativamente incapaz para os atos da vida civil. Somente com o advento da Lei nº 4.121 (estatuto da mulher casada), a mulher brasileira casada pôde continuar a exercer seus direitos civis independentemente do marido, pois essa lei garantiu a continuidade da capacidade absoluta da mulher mesmo após o casamento (BRASIL, 1962).

A convenção para a eliminação de toda forma de discriminação contra a mulher foi aprovada em 1979 pela ONU e ratificada pelo Brasil em 1984. Esse evento tratou sobre a necessidade de desenvolver medidas que tornassem mais eficaz a igualdade formalmente reconhecida entre homens e mulheres. No corpo do texto, a convenção preconizou o acesso igualitário à vida política e pública, incluindo o direito de votar e ser votada, e o acesso à educação, à saúde e ao trabalho. Tal convenção deu base para que diversos países criassem normas jurídicas com medidas de discriminação positiva, como a Argentina e o México, os quais inseriram as cotas de gênero em seus sistemas eleitorais em 1991 e 1993, respectivamente.

Na Assembleia Nacional Constituinte para a Constituição Federal de 1988, apesar de contar apenas com 26 mulheres dentre os 487 cargos de deputados federais, e nenhuma senadora dos 72 eleitos, a Constituição trouxe um novo avanço de participação da mulher na política, pois previu a igualdade formal entre homens e mulheres em todas as áreas da vida civil, de forma expressa (BRASIL, 1988). No entanto, fatores histórico-sociais ainda minam o exercício de alguns direitos pelas mulheres. Atualmente, há uma grande movimentação em torno da implementação de políticas públicas que tornem efetivos os direitos legalmente garantidos às mulheres.

Razões para a baixa participação política das mulheres

Há diversos fatores sociais que contribuem para o distanciamento da mulher da política. Atualmente, observa-se um descrédito e, até certo ponto, uma ojeriza à política, vista como uma atividade na qual “só existem corruptos” e pessoas interessadas em se valer dos bens públicos para melhorarem de vida, o que tem desmotivado parte da população, principalmente aqueles que não enxergam em que medida sua participação pode modificar o meio político.

Entretanto, o “desinteresse” feminino pela política vai além. A baixa participação da mulher na política é consequência de uma série de fatores sociais: i) a manutenção social de estereótipos relacionados às definições de papéis baseados no sexo biológico; ii) a deformação do sistema educacional, que reforça a participação das mulheres em carreiras profissionais “tradicionalmente” femininas; iii) as doutrinas religiosas; e iv) os pequenos períodos de democracia, principalmente na América Latina.

De acordo com Santos e Furlanetto (2019, p. 197),

É hegemônico o pensamento de que não pertence às mulheres o espaço da política, um lugar eminentemente masculino, representado pela força da disputa, em que o crédito e o reconhecimento são elementos fundamentais. Trata-se de uma violência simbólica, na medida em que as mulheres não são reconhecidas como capazes de produzir ação política

legítima e efetiva, vistas como inabilitadas para operar no espaço público.

Além disso, nota-se que o trabalho informal feminino, desenvolvido dentro de casa, ainda persiste nos dias atuais, dando origem à dupla jornada, na qual a mulher se mantém como responsável pela organização do lar, mesmo trabalhando fora de casa. Quando o trabalho informal não existe é porque, provavelmente, foi colocada outra mulher em seu lugar, a empregada doméstica². A dupla e, em alguns casos, tripla jornada feminina pode ser considerada como um dos fatores para a baixa participação política da mulher, fruto da manutenção dos estereótipos sexistas.

Portanto, a mulher ainda é vista como um ser doméstico, um ser privado, enquanto o homem se mantém como um ser público e político, sendo a divisão dos trabalhos domésticos um reflexo da manutenção dessas ideias. Pode-se afirmar que as doutrinas religiosas ainda se mantêm como formas de conformação social, como afirmado por Fanny Tabak, pois muitas vezes diminuem a percepção de que as relações sexistas são reproduzidas doutrinariamente, colocando o homem como o provedor, o chefe da família.

Lei de cotas e discriminação positiva

As políticas de cotas são reflexos do princípio da igualdade (artigo 5º da Constituição) na sua dimensão material, de modo que a lei pode determinar formas positivas de discriminação para que seja alcançada tanto a igualdade formal quanto a material (BRASIL, 1988). De acordo com Peixoto, Goulart e Silva (2017, p. 215),

Os mecanismos de cotas são soluções institucionais utilizadas com o intuito de mitigar a disparidade entre a representação de grupos. As cotas eleitorais de gênero têm por objetivo mitigar a situação de sub-representação política das mulheres. Essas cotas podem ser aquelas estipuladas pela legislação ou adotadas individualmente pelos partidos. As cotas foram implementadas nas democracias modernas gradualmente desde o final do século XX, portanto trata-se de um fenômeno recente e global.

A legislação eleitoral brasileira adotou medidas de ação afirmativa para incentivar a participação feminina nos cargos políticos através da Lei nº 9.100 de caráter provisório, referente às eleições municipais de 1996 (BRASIL, 1995), e da Lei nº 9.504, de caráter permanente e com validade para todos os processos eleitorais subsequentes (BRASIL, 1997). A Lei nº 9.100 determinou que 20% das candidaturas, no mínimo, deveriam ser preenchidas por mulheres (BRASIL, 1995). A Lei nº 9.504, por sua vez, aumentou esse percentual para 30%, estabelecendo essa como a porcentagem mínima a ser reservada pelo partido ou coligação para um dos sexos, explicitando, inclusive, que a porcentagem máxima de candidatos de um dos sexos nas listas seria de 70% (BRASIL, 1997).

A inserção das cotas de gênero no sistema eleitoral brasileiro recebeu críticas não somente daqueles que não a aceitavam, por a considerarem inconstitucional, como também daqueles que a achavam necessária, devido à não previsão de sanção para o seu descumprimento. A falta de sanção esvaziou a norma, de modo que os partidos não se sentiram compelidos a atender ao percentual legal. Além da falta de sanção, outra crítica foi realizada à lei, com relação à sua capacidade de efetivamente aumentar a participação das mulheres, pois tais leis também aumentaram o número de candidaturas possíveis de serem lançadas.

² O patriarcado é um dos conceitos que vem despertando grande produção na literatura intelectual feminista recente e que também tem ocupado um lugar central no pensamento social brasileiro. Os debates acadêmicos sobre essa temática, em cada uma dessas tradições analíticas, pouco se cruzam, dada a marginalidade conferida ao pensamento feminista nas Ciências Sociais no Brasil e a negligência do pensamento feminista local em esmiuçar os pressupostos teóricos clássicos ou aplicados à situação local para o estudo das relações entre homens e mulheres. Esse descaso impede que se examine em que medida as análises efetuadas por autores brasileiros possibilitam interpretar a condição social das mulheres, da mesma forma como eles são adequados a interpretar a situação dos homens.

O artigo 11 da Lei nº 9.100 definiu que cada partido ou coligação poderia registrar candidatos para a Câmara Municipal até 120% do número de lugares a preencher (BRASIL, 1995). Já o artigo 10 da Lei nº 9.504, dispôs que cada partido poderia registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais até 150% do número de lugares a preencher (BRASIL, 1997). Tais normas possibilitaram a manutenção e até o aumento das candidaturas masculinas sem obrigar o lançamento de candidaturas femininas, em razão da falta de sanção.

Contudo, em 2009, a Lei nº 12.034 modificou o parágrafo 3º, do artigo 10 da Lei nº 9.504, fazendo constar que cada partido preencheria no mínimo 30% do número de vagas com candidaturas de um dos sexos (BRASIL, 1997, 2009). Essa modificação causou uma mudança de entendimento no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que havia se posicionado no sentido de que a Lei nº 9.504 somente exigia a reserva do percentual legal sobre o número de candidaturas possíveis de serem lançadas e não sobre o número total de candidaturas efetivamente lançadas (BRASIL, 1997). Esse posicionamento manteve-se apesar da modificação legislativa operada pela Lei nº 12.034, que trocou a locução “deverá reservar” por “preencherá”: “§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação **preencherá** o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo” (BRASIL, 2009, grifo nosso).

Porém, em 2010, o TSE reviu a sua posição no julgamento do Recurso Especial Eleitoral (RESPE) nº 784-32.2010.6.14.0000, proposto pelo Ministério Público Eleitoral (BRASIL, 2010). O recurso foi provido por maioria, no sentido de determinar que o Partido Democrático Trabalhista (PDT) deveria adequar o seu número de candidatos a deputado estadual no Pará à norma do parágrafo 3º, artigo 10 da Lei nº 9.504, modificado pela Lei nº 12.034 (BRASIL, 1997, 2009, 2010). Assim, determinou-se que o PDT diminuísse o número de homens candidatos ou aumentasse o número de mulheres candidatas, de forma a cumprir com as cotas.

Sob o pretexto de resolver a sub-representação feminina na política, a Lei nº 13.165, chamada de minirreforma política, passou a estabelecer porcentagens mínima e máxima de financiamento para as campanhas femininas, o que claramente representou um prejuízo às candidatas, uma vez que o acesso a recursos para campanhas é central para a eleição (BRASIL, 2015). Isso porque o artigo 9º da Lei nº 13.165 estabelecia percentuais mínimo de 5% e máximo de 15% dos recursos para aplicação em campanhas eleitorais de mulheres, fixando ainda prazo de vigência da regra “nas três eleições que se seguirem à publicação da lei” (BRASIL, 2015).

Em março de 2018, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.617, referente ao financiamento das campanhas de mulheres, conforme previsto na Lei nº 13.165 (BRASIL, 2015, 2018). A ADI, proposta pela Procuradoria Geral da República (PGR), sustentava que além de reservar percentual de vagas para candidatas, era necessário garantir recursos suficientes para disputar o pleito eleitoral em igualdade de condições com os homens (BRASIL, 2018). No mérito da ação, alegou-se que o dispositivo questionado (artigo 9º da Lei nº 13.165) ofendia o princípio da igualdade e outros previstos na Constituição, e que o limite máximo de 15% produzia mais desigualdade e menos pluralismo nas posições de gênero, pois, se não há limites máximos para financiamento de campanhas de homens, não poderiam ser fixados limites máximos para as mulheres (BRASIL, 2015, 2018). Assim, a ação requereu a interpretação conforme à Constituição para tal artigo, de modo que deveria compreender a equiparação do mínimo de 30% dos recursos conforme os 30% de candidaturas femininas estabelecidos pela lei eleitoral.

Conforme a ementa do julgado, o STF entendeu que a autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, pois é precisamente na artificiosa segmentação entre o público e o privado que reside a principal forma de discriminação das mulheres. Assim, julgou procedente a ADI para

[...] declarar a inconstitucionalidade da expressão “três ” contida no art. 9º da Lei 13.165/2015; (ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é,

ao menos 30% de 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 (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhes seja alocado na mesma proporção; (iii) declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/95 (BRASIL, 2018, p. 2).

O entendimento adotado pelo STF representa uma evolução positiva no sentido de tornar plausível um aumento significativo na eleição de mulheres para cargos proporcionais de campanhas. Para Bolognesi (2012, p. 116), os “aspectos como a negação de recursos partidários, emancipação financeira ou flexibilização na carreira também podem estar associados à baixa interação das mulheres com a política”. Analisando os gastos de candidatas mulheres eleitas com os de candidatos homens eleitos, o valor desembolsado é muito próximo, evidenciando que as mulheres precisam dos mesmos recursos financeiros que os homens para terem chances de vencer uma eleição.

Em uma pesquisa quantitativa, Peixoto, Goulart e Silva (2017) buscaram verificar: i) se as cotas eleitorais de gênero mitigaram a sub-representação feminina; ii) se essa mudança ocorreu devido à ação dos partidos de esquerda (que teriam lançado mais candidaturas femininas em relação aos de direita); e iii) se os pequenos partidos seriam os responsáveis pelo maior percentual de candidaturas femininas. No estudo, que utilizou a circunscrição temporal compreendida entre 1996 e 2016 e contou com mais de 5.500 municípios brasileiros, comprovou-se que o número de candidaturas aumentou progressivamente todos os anos em ambos os sexos. Para os autores, quatro fatores provocaram o fenômeno: “a criação de quase duas dezenas partidos políticos no plano nacional, a nacionalização do sistema partidário no nível municipal, o aumento do tamanho das nominatas dos partidos/ coligações eleitorais, e pelo aumento das magnitudes das câmaras municipais” (PEIXOTO; GOULART; SILVA, 2017, p. 218).

No que diz respeito à participação das mulheres, verificou-se que o percentual de candidaturas femininas também aumentou. A partir da implementação da lei de cotas de gênero em 1995, nas eleições de 1996 a 2000, nota-se que o percentual de candidaturas femininas estava abaixo de 20% do total. Já nas eleições de 2004 a 2008, o percentual passou ligeiramente de 20%. E, depois da minirreforma de 2009, o percentual de candidaturas femininas estabeleceu-se acima de 30%, nos pleitos de 2012 e 2016. A literatura aponta que o aumento, absoluto e percentual, das candidaturas femininas é resultado da cota eleitoral de gênero (ARAÚJO, 2001a, 2001b; BOLOGNESI, 2012; PEIXOTO; GOULART; SILVA, 2016), com a Lei de 1995, que criou a reserva de vagas, e a segunda, que introduz a obrigatoriedade de os partidos inscrever mulheres nas listas partidárias. Além disso, os pesquisadores notaram que os grandes partidos de esquerda foram os que mais lançaram candidatas no ano de 1996 (ARAÚJO, 2001a, 2001b; BOHN, 2009).

De acordo com Peixoto, Goulart e Silva (2017, p. 222),

A minirreforma na legislação sobre cotas eleitorais de gênero, Lei 12.034/09 (BRASIL, 2009a), faz com que o cumprimento da cota seja tido como obrigatório, de modo que o pleito de 2009 foi o primeiro pleito em que as cotas, 30%, foram tidas como obrigatórias. O salto no lançamento de candidaturas ocorreu em todos os partidos, independente do eixo ideológico ou tamanho, todos respeitaram o mínimo de 30% para cada um dos sexos.

Por isso, o aumento das candidaturas femininas pode ser atribuído às políticas de cotas eleitorais de gênero, as quais foram introduzidas a partir da década de 1990.

Considerações finais

Os percentuais da presença feminina nos cargos legislativos brasileiros, em comparação com os números de sua participação em outras esferas da sociedade, demonstram a existência de uma sub-representação política das mulheres. Aumentar a participação feminina nos cargos políticos é uma questão de democratização da representação e de justiça para com um desequilíbrio que foi decorrente de vetos políticos históricos e desvantagens socioeconômicas derivadas de preconceitos e valores de gênero. A inserção da mulher na vida política passa por modificações em vários níveis da sociedade (econômico, social, jurídico, político, religioso, etc.) e tem como fator importante as mudanças nas normas eleitorais.

É importante que a produção legislativa não deixe brechas que possibilitem o não cumprimento da ordem legal, de forma a não ser necessária uma solução judicial para garantir a observância do dispositivo jurídico, como foi o caso do RESPe nº 784- 32-2010.6.14.0000. Especificamente quanto ao sistema de cotas eleitorais, uma modificação no sistema eleitoral brasileiro faria com que as cotas conseguissem atingir o seu objetivo, que é inserir mais mulheres nos cargos políticos. Assim, a simples existência de cotas não garante por si só a eleição de mais mulheres. Do mesmo modo, a modificação do sistema de lista aberta para o de lista fechada com cotas não garante a inserção feminina na política. A previsão da alternância de sexos de cima para baixo dentro da lista e de sanção pelo seu descumprimento é o que pode tornar eficiente a adoção do sistema de cotas em listas fechadas.

Embora seja inquestionável para os grupos políticos feministas a necessidade de um maior número de mulheres nos cargos com poder de decisão, a demanda por uma representação política de grupos deve levar em consideração que as pessoas que compõe esses grupos não têm valores homogêneos, ocorrendo uma não coincidência entre o desejo dos “representados” e dos “representantes”. A noção de que membros de grupos sociais discriminados seriam melhores articuladores e defensores dos interesses do seu grupo é acusada de ser essencializante, na medida em que grupos sociais de composição plural seriam assim tomados como homogêneos. Os membros daqueles que são definidos como grupos sociais discriminados ou explorados têm vivências, valores e interesses diversos, os quais são constantemente alterados tanto pelas suas experiências de vida quanto por suas ações particulares e coletivas.

As mulheres, por exemplo, são de diferentes classes sociais, raças, etnias, idades, nacionalidades, religiões, etc., e, portanto, possuem múltiplas experiências, interesses, identidades, valores e interpretações distintas sobre esses. Assim, o argumento é de que não há nada que garanta que pessoas com traços físicos e experiências pessoais semelhantes tenham visões similares sobre seus interesses ou se reconheçam como portadoras de identidades comuns. Mesmo em situação de relativa identidade entre representantes e representados, a representação de interesses seria impossibilitada pela ausência de interesses objetivos.

Assim, a inserção política da mulher, percebida como uma dívida da sociedade com a democracia, não representa diretamente uma política mais feminina e sim uma maior correlação entre a presença das mulheres nos cargos de poder e a sua presença quantitativa na sociedade, independentemente de visões políticas, como uma forma de pluralizar as discussões nas tomadas de decisões. Tanto homens quanto mulheres são elementos fundamentais para a construção de um espaço político que busque a diminuição das desigualdades sociais. As cotas de gênero são mecanismos temporários e que desaparecerão quando, naturalmente, a mulher for aceita no espaço político como uma integrante nata.

Referências

ARAÚJO, C. As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais. **Dados**, v. 44, n. 1, 2001a.

ARAÚJO, C. Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil. **Estudos Feministas**, v. 9, n. 1, p. 231-252, 2001b.

BOHN, S. Mulheres brasileiras na disputa do legislativo municipal. **Perspectivas**, v. 35, p. 63-89, 2009.

BOLOGNESI, B. A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral? **Paraná Eleitoral**, v. 1, n. 2, p. 113-129, 2012.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucao.htm. Acesso em: 7 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 4.121, de 27 de agosto de 1962. Dispõe sobre a situação jurídica da mulher casada. Brasília: **Diário Oficial da União**, 27 ago. 1962. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4121-27-agosto-1962-353846-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial da União**, 29 set. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9100.htm. Acesso em: 17 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília: **Diário Oficial da União**, 30 set. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 12 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 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. Brasília: **Diário Oficial da União**, 29 set. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm. Acesso em: 27 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília: **Diário Oficial da União**, 29 set. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm. Acesso em: 9 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.617**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Direito Constitucional e Eleitoral. Art. 9º da Lei 13.165/2015. Fixação de piso (5%) e de teto (15%) do montante do fundo partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para a aplicação nas campanhas de candidatas. Preliminar de impossibilidade jurídica do pedido. Rejeição. Inconstitucionalidade. Ofensa à igualdade e à não-discriminação. Procedência da ação. Relator: Ministro Edson Fachin, 15 de março de 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748354101>. Acesso em: 19 set. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 784-32.2010.6.14.0000 – Classe 32-Belém – Pará**. Candidatos a eleições proporcionais. Preenchimento de vagas de acordo com os percentuais mínimo e máximo de cada sexo. Relator: Ministro Arnaldo Versiani, 12 de agosto de 2010. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/16092021/inteiro-teor-103504913>. Acesso em: 19 set. 2023.

COSTA, A. S. **Instituições do direito eleitoral**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

FONSECA, J. X.; FACHIN, Z. A. A participação da mulher na política brasileira: obstáculos e desafios. **Revista Estudos Políticos**, v. 9, n. 2, p. 3-23, 2018.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. Women in national parliaments. **National Parliaments**, 1 fev. 2019. Disponível em: <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. Acesso em: 12 fev. 2022.

MARQUES, T. C. N. **Bertha Lutz**. Brasília: Edições Câmara, 2016.

MELO, H. P.; MARQUES, T. C. N. **Partido Republicano Feminino**. Brasília: Diário Oficial da União, 17 dez. 1910. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/PARTIDO%20REPUBLICANO%20FEMININO.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2023.

PEIXOTO, V. M.; GOULART, N. L. M.; SILVA, G. T. A cota, o partido e a mulher: duas décadas de vigência das cotas eleitorais de gênero sobre as candidaturas partidárias nas eleições municipais proporcionais (1996-2016). **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n. 23, p. 209-228, 2017.

PEIXOTO, V. M.; GOULART, N. L. M.; SILVA, G. T. Cotas e mulheres nas eleições legislativas de 2014. **Política & Sociedade**, v. 15, n. 32, p. 126-144, 2016.

PINTO, C. R. J. Feminismo, história e poder. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, p. 15-23, 2010.

QUEIROZ, C. M. M. **Direitos Fundamentais: teoria geral**. Coimbra: Coimbra Ed., 2002.

SANTOS, C. L.; FURLANETTO, C. P. Participação feminina na política: exame da Lei nº 12.034/2009 e a previsão de cotas de gênero. **Revista de Informação Legislativa**, v. 56, n. 223, p. 191-211, 2019. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/223/ril_v56_n223_p191. Acesso em: 15 nov. 2023.

Recebido em 24 de abril de 2023.

Aceito em 11 de julho de 2023.