

**LUCIANA DE OLIVEIRA RAMOS**

**OS TRIBUNAIS ELEITORAIS E A DESIGUALDADE DE GÊNERO  
NO PARLAMENTO: AMPLIANDO OU REDUZINDO A  
REPRESENTAÇÃO DE MULHERES NA POLÍTICA?**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutora em Direito, na área de concentração de Direito do Estado, sob a orientação do Prof. Titular Dr. Luís Virgílio Afonso da Silva.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo - SP**

**2014**

*Dedico esta tese às mulheres e aos homens das gerações passadas, que lutaram bravamente pela emancipação e empoderamento da mulher na sociedade, conquistando o direito de estudar, de votar, de participar da vida pública. Se não fosse a sua coragem e o questionamento das bases da sociedade patriarcal, dificilmente eu teria tido a chance de cursar a pós-graduação.*

## AGRADECIMENTOS

A realização de uma tese de doutorado é muitas vezes vista como um empreendimento individual e solitário. Mas, olhando para trás, foi possível perceber que essa trajetória só chega ao fim com o apoio material e emocional de muitas pessoas, a quem dedico esses agradecimentos.

Primeiramente, agradeço ao meu orientador Luís Virgílio Afonso da Silva, por todos os ensinamentos de como deve ser construído um argumento consistente, pela oportunidade de exercer a docência durante a pós-graduação, pelas indicações bibliográficas e por ser um exímio modelo de professor e pesquisador.

Aos membros da banca de qualificação pelos frutíferos comentários que contribuíram enormemente para o desenvolvimento da pesquisa. Ao professor Conrado Hübner Mendes, por sempre desafiar pontos de vista que parecem consolidados e por me fazer refletir melhor sobre as bases epistemológicas do trabalho, resultando em um capítulo próprio nesta tese. À professora Marta Machado, pelas essenciais reflexões a respeito do direito e gênero, decorrentes da sua exemplar experiência acadêmica e profissional.

Agradeço à FGV DIREITO SP por todo o apoio institucional e financeiro ao longo desses oito anos de estudo e pesquisa, no Brasil e no exterior. Desde a época em que fui estagiária, pude conviver com pessoas excepcionais em termos de excelência acadêmica, despertando em mim a paixão pela docência e pela pesquisa. Agradeço, especialmente, à professora Luciana Gross Cunha, minha mentora e chefe há cinco anos, por me ensinar a desenvolver pesquisas de primeira linha – com seriedade e ética – por sua confiança, compreensão e pelo enorme auxílio oferecido nas mais diversas esferas da vida.

Agradeço também à SBDP, nas pessoas do Prof. Carlos Ari Sundfeld e da Roberta Sundfeld, pelo ambiente intelectual de alto nível, onde tive minha primeira experiência com pesquisa e com um ensino inovador, que norteou todas as minhas escolhas futuras.

Ao professor Matthew Taylor, por me ensinar tudo sobre a estruturação de um trabalho ao longo do mestrado em Ciência Política e pelos conselhos profissionais. À professora Fiona Macaulay, pela disposição em ler o último capítulo desta tese e pelas sugestões de aperfeiçoamento.

À Professora Mona Lena Krook, por ter me recebido, de forma tão atenciosa, no departamento de ciência política na *Rutgers University* (EUA) durante o meu doutorado sanduíche. Ainda me lembro de nossa primeira conversa, que suscitou novas reflexões sobre o tema, em grande medida responsáveis pela definição dos principais recortes metodológicos realizados nesta tese. Agradeço por todos os conhecimentos transmitidos e pela humildade e respeito na troca de ideias.

Agradeço a Ecaterina Locoman, Hector Bahamonde e Juliana Restrepo, pelas intensas trocas de experiências, pela receptividade e por todo o auxílio que me deram durante a minha temporada de estudos na *Rutgers University*. Vocês deixaram a rotina de pesquisa menos árdua, tornando a primavera em New Brunswick (NJ) inesquecível.

Agradeço a Dennys Antonialli, Fábio Oliveira, Lívia Guimarães, Luiza Corrêa, Maria Olívia Junqueira e Natália Pires, colegas da pós-graduação, pela essencial ajuda no momento de definição do meu objeto de estudo, e pelo aprendizado durante as monitorias.

Aos colegas de trabalho da FGV DIREITO SP, que rapidamente se tornaram parceiros essenciais ao longo dessa jornada com a agradabilíssima convivência diária. Agradeço a Adriane Sanctis, Arthur Capela, Carolina Dalla Pace, Fernanda Emy Matsuda, Guilherme Klafke, José Roberto Xavier, Karina Denari, Mauricio Chavenco, Nikolay Bispo, Pedro de Paula, Rafael Bresciani, Rubens Glezer e Vivian Ferreira, com os quais pude compartilhar as angústias e as alegrias da vida de pesquisador(a) e de pós-graduando(a) e com quem muito aprendi. Obrigada por me fazerem sorrir nos momentos mais tensos, tanto presencial quanto virtualmente.

Agradeço a Gabriel Hideo Sakai, pelo auxílio na coleta de dados e formatação de gráficos. Ao Mauricio Chavenco, pela ajuda com os anexos. Ao Arthur Giannattasio, cujos questionamentos contribuíram enormemente para certos *insights*.

Agradeço a todas e a todos que auxiliaram enormemente para o sucesso no agendamento de entrevistas com atores-chave para essa pesquisa. Ao Daniel Falcão, por viabilizar a realização de entrevistas com membros da Justiça Eleitoral, pela extraordinária ajuda na visita à Brasília, e pelas intensas e por vezes polarizadas discussões no planalto central. Ao Diogo Rais, pelas trocas de ideias sobre direito eleitoral e sobre a vida, e pelo suporte na consecução de excelentes entrevistas. À Marilda Silveira, que, mesmo antes de nos conhecermos pessoalmente, contribuiu com o agendamento de entrevistas essenciais

com experts em direito eleitoral. E à Renata Belmonte, pela ajuda na concretização de entrevistas que jamais pensei que seriam possíveis de realizar.

Agradeço às pessoas que fizeram a minha vida muito especial, desde que nos conhecemos na FGV DIREITO SP. À Luciana Ribas, pelo companheirismo, pela palavra certa na hora exata e pela enorme contribuição com a seleção de materiais e sistematização de ideias – sua ajuda foi essencial para o desenvolvimento dessa tese. À Ligia Pinto Sica, pela parceria nas pesquisas de direito e gênero que me despertaram para a importância do tema, pelos seus ensinamentos e por estar sempre pronta a oferecer seu ombro amigo e dar o suporte necessário nos momentos mais difíceis. À Angela Donaggio, pelas profícuas discussões sobre gênero e direito, e pelas sugestões e críticas sempre construtivas. À Natália Langenegger, pela sua ajuda, pela companhia virtual durante as madrugadas e pela cuidadosa leitura de algumas versões dessa tese.

À Luci de Oliveira, a quem tanto admiro, por ter me ensinado, com brilhantismo, praticidade e humildade exemplares, o que é ser uma acadêmica de qualidade. Em nossa convivência pessoal e profissional, aprendi não só a realizar entrevistas, a estruturar textos concisos com aderência empírica, mas, acima de tudo, a zelar pela ética na pesquisa.

Agradeço, com todo o meu amor, à minha mãe e ao meu pai pelo incentivo constante, pelas alegrias partilhadas, pelo suporte emocional, e por me ensinar, desde cedo, valores fundamentais para a concretização desse sonho, como a dedicação aos estudos, honestidade, seriedade e persistência. Sem vocês, nada disso seria possível!

Ao meu querido irmão, companheiro nas noites de redação da minha tese, e pelas trocas de ideias enquanto elaborava o seu trabalho de conclusão de curso.

Ao Eduardo, por cada gesto de carinho, de admiração e de incentivo ao longo desta jornada que, muitas vezes, nos distanciou. Apesar disso, você não deixou de dar o apoio necessário para me fazer seguir em frente e superar todos os obstáculos. Obrigada por toda a sua compreensão, por me fazer acreditar em mim mesma e por me lembrar de que a vida é mais doce se vivida ao lado de quem se ama.

*“Without the active participation of women and the incorporation of women’s perspective at all levels of decision-making, the goals of equality, development and peace cannot be achieved”.*

(Beijing Platform for Action, Fourth World Conference on Women, 1995)

*“It is impossible to realize our goals while discriminating against half the human race. There is no tool for development more effective than the empowerment of women.”*

(Kofi Annan, Then UN Secretary-General, 2006)

## RESUMO

RAMOS, Luciana de Oliveira. **Os tribunais eleitorais e a desigualdade de gênero no Parlamento: ampliando ou reduzindo a representação de mulheres na política?** 2014. 186 folhas. Tese de doutorado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

Essa tese objetiva examinar a igualdade de gênero nas instâncias formais de representação política, enfatizando o papel das Cortes eleitorais na ampliação ou redução da presença de mulheres no Parlamento. Um dos principais mecanismos que visa a minimizar a desigualdade entre mulheres e homens na política é a quota eleitoral de gênero, que, nos países latino-americanos, consiste no estabelecimento de percentuais mínimo e máximo para candidaturas de cada sexo. As quotas de gênero na política foram adotadas no Brasil em 1997, com a aprovação da Lei Federal nº. 9.504, que estabeleceu uma quota mínima de 30% e máxima de 70% para candidaturas de cada sexo para os cargos de representação proporcional. Passadas quase duas décadas, o Brasil ainda possui uma das piores taxas de presença de mulheres no Parlamento, ocupando a 123ª colocação do ranking da União Inter-Parlamentar, de um total de 147 posições. Mas por que as quotas não produziram resultados satisfatórios? A partir de estudos teóricos e de entrevistas com atores relevantes, foram identificadas quatro razões capazes de explicar a baixa efetividade da legislação de quotas no Brasil: (i) o sistema eleitoral (sistema proporcional de lista aberta), (ii) o processo de recrutamento dos candidatos e candidatas pelos partidos políticos; (iii) os escassos recursos financeiros destinados às campanhas de candidatas; e (iv) a ausência de sanções em caso de descumprimento da legislação de quotas. Para além dessas explicações, defende-se a existência de outro fator que pode influenciar a sub-representação de mulheres na política, mas que não é levado em conta pela literatura: *a fiscalização das Cortes eleitorais*. O exame das decisões do Tribunal Superior Eleitoral relativas ao tema mostra que algumas delas prejudicam a efetividade das quotas no Brasil, enquanto outras as fortalecem. Comparando-se a atuação do TSE com o desempenho das Cortes argentina e costa-riquenha, conclui-se que os tribunais eleitorais exercem um papel crucial no cumprimento da legislação de quotas eleitorais de gênero.

**Palavras-chave:** Cortes eleitorais, igualdade, quotas de gênero, representação de mulheres, política.

## ABSTRACT

RAMOS, Luciana de Oliveira. **Electoral Courts and gender inequality in Parliaments: increasing or reducing women's representation in politics?** 2014. 186 pages. Doctorate - Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2014.

This PhD dissertation aims at analyzing gender equality in the formal spaces of political representation, focusing on the role of Electoral Courts in increasing or reducing women's presence in Parliament. One of the main mechanisms that seeks to minimize inequality between women and men in politics is the electoral gender quota. In Latin American countries, this measure establishes minimum and maximum percentages for candidates of each sex. Brazil adopted the gender quota law in 1997, with the approval of Federal Law n. 9504, which established a minimum quota of 30% and a maximum of 70% for candidates of each sex regarding proportional representation positions. Almost 20 years later, Brazil has one of the lowest rates of women in parliament. According to Inter-Parliamentary Union, Brazil is the 123th out of 147 positions in the ranking. So, why quota law has been so ineffective in Brazil? Studies and interviewee's perceptions explained such ineffectiveness through the combination of four accounts: the electoral system (open-list proportional representation), the recruitment process of candidates by political parties, scarce financial resources applied in women candidate's campaign and the absence of sanctions for parties that fail to comply with the quota law. Beyond these explanations, I argue that there is another reason that influences the underrepresentation of women in Brazilian political power: the oversight of Electoral Courts. Some decisions of *Tribunal Superior Eleitoral* (TSE) undermine the effectiveness of gender quotas in Brazil, while others strengthened them. After comparing the performance of the TSE with the role of Argentinian and Costa Rican tribunals, I conclude that Electoral Courts play a crucial role in enforcing legislative gender quota law.

**Keywords:** Electoral Courts, equality, gender quotas, women's representation, politics.

## RIASSUNTO

RAMOS, Luciana de Oliveira. **I tribunali elettorali e la disparità di genere nel Parlamento: ingrandendo o riducendo la rappresentazione di donne nella politica?** 2014. 186 p. Tesi di dottorato - Facoltà di Diritto, Università di Sao Paolo, Sao Paolo, 2014.

Lo scopo di questa tesi è esaminare l'uguaglianza di genere nelle istanze formali di rappresentanza politica, sottolineando il ruolo dei Tribunali elettorali per quanto riguarda la estensione o la riduzione della presenza di donne nel Parlamento. Uno dei principali meccanismi che cerca di ridurre al minimo la disuguaglianza tra uomini e donne nella politica è la quota elettorale di genere. Nei paesi dell'America Latina, questa misura viene materializzata nella determinazione di percentuali minime e massime per candidature di ogni genere. Le quote di genere in politica sono state adottate in Brasile nel 1997, con l'approvazione della Legge Federale n°. 9.504, che ha stabilito una quota minima di 30% e massima di 70% per le candidature di ciascun sesso per le cariche pubbliche di rappresentazione proporzionale. Dopo quasi due decenni, il Brasile ha ancora una delle peggiori posizioni per quanto riguarda la presenza di donne nel Parlamento, rimanendo nella 123ª posizione nel ranking dell'Unione Inter-Parlamentar, per un totale di 147 posizioni. Ma perché le quote non hanno prodotto risultati soddisfacenti? Da studi teorici e interviste con attori pertinenti, quattro motivi sono stati identificati in grado di spiegare la scarsa efficacia della legislazione di quote in Brasile: (i) il sistema elettorale (sistema proporzionale di lista aperta); (ii) il processo di reclutamento dei candidati e delle candidate da parte dei partiti politici; (iii) le limitate risorse finanziarie destinate alle campagne delle candidate; e (iv) l'assenza di sanzioni in caso di violazione della legge di quote. Al di là di queste spiegazioni, si sostiene l'esistenza di un altro fattore che può influenzare la sottorappresentanza delle donne in politica e che, tuttavia, non è preso in considerazione nella letteratura: *la supervisione dei Tribunali elettorali*. L'esame delle decisioni del *Tribunal Superior Eleitoral (TSE)* sull'argomento dimostra che alcuni di loro compromettono l'efficacia delle quote in Brasile, mentre altri servono a rafforzarla. Confrontando l'attuazione della TSE con le attuazioni dei tribunali dell'Argentina e della Costa Rica, si conclude che i tribunali elettorali svolgono un ruolo cruciale per soddisfare la legge di quote elettorali genere.

**Parole chiave:** Tribunali elettorali, uguaglianza, quote di genere, rappresentazione di donne, politica.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>ADI</b>	Ação Direta de Inconstitucionalidade
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>MP</b>	Ministério Público
<b>PDT</b>	Partido Democrático Trabalhista
<b>PFL</b>	Partido da Frente Liberal
<b>PMDB</b>	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
<b>PP</b>	Partido Progressista
<b>PSB</b>	Partido Socialista Brasileiro
<b>PSC</b>	Partido Social Cristão
<b>PSDB</b>	Partido da Social Democracia Brasileira
<b>PSDC</b>	Partido Social Democrata Cristão
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>PTB</b>	Partido Trabalhista Brasileiro
<b>PTC</b>	Partido Trabalhista Cristão
<b>PT do B</b>	Partido Trabalhista do Brasil
<b>PTN</b>	Partido Trabalhista Nacional
<b>PV</b>	Partido Verde
<b>REspe</b>	Recurso Especial Eleitoral
<b>SPM-PR</b>	Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>STJ</b>	Superior Tribunal de Justiça
<b>TRE</b>	Tribunal Regional Eleitoral
<b>TSE</b>	Tribunal Superior Eleitoral

## LISTA DE GRÁFICOS E FIGURAS

<b>Figura 1.</b> Mapa esquemático com as categorias das instituições/atores entrevistados.....	32
<b>Gráfico 1.</b> Percentual de Mulheres no Parlamento (Câmara Baixa ou Câmara Única) nas regiões do mundo e no Brasil (1997-2014).....	53
<b>Gráfico 2.</b> Candidaturas por sexo para o cargo de deputado federal (1994-2014).....	85
<b>Gráfico 3.</b> Número de candidatas, de eleitas e da quantidade de mulheres requeridas pelas quotas para a Câmara dos Deputados (1994 a 2014).....	87
<b>Gráfico 4.</b> Variação do percentual de candidatas e candidatos eleitos nas eleições de 1994 a 2014.....	88
<b>Gráfico 5.</b> Motivos que levam uma mulher a não se candidatar a um cargo político.....	99
<b>Gráfico 6.</b> Distribuição dos recursos no TSE em reação ao perfil dos atores envolvidos nos casos de quotas de gênero.....	133

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1.</b> Média regional de participação feminina nos Parlamentos (2014).....	52
<b>Quadro 2.</b> Ranking sobre a presença de mulheres no Parlamento de países selecionados (Top 3 + países latino-americanos).....	54
<b>Quadro 3.</b> Leis de quotas por gênero para a Câmara dos Deputados em 12 países latino-americanos.....	75
<b>Quadro 4.</b> Proporção de candidaturas por sexo nas eleições para o cargo de deputado federal (1994-2014) .....	86
<b>Quadro 5.</b> Os três níveis da governança eleitoral.....	127
<b>Quadro 6.</b> Distribuição dos recursos em relação aos atores e perfil da disputa judicial.....	134
<b>Quadro 7.</b> Registro de candidaturas por sexo da Coligação PSB/PSDC.....	158

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>1. PLANO DE PESQUISA E NOTA METODOLÓGICA</b> .....	22
1.1. Objetivo, hipótese e plano de pesquisa .....	24
1.2. Opções metodológicas .....	25
1.3. Metodologia de pesquisa qualitativa.....	28
<b>2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA REPRESENTAÇÃO FEMININA NO PARLAMENTO</b> .....	35
2.1. A representação política e seus desdobramentos .....	36
2.2. Por que a representação de mulheres na política importa? .....	38
2.2.1. A participação de mulheres e a qualidade da democracia .....	42
2.2.2. Reconhecimento de direitos e redistribuição de poderes .....	48
2.3. As premissas teóricas da tese .....	49
<b>3. IGUALDADE DE GÊNERO, AÇÃO AFIRMATIVA E OS EFEITOS DAS QUOTAS NO BRASIL</b> .....	51
3.1. A proteção internacional dos direitos humanos das mulheres .....	56
3.1.1. Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher .....	56
3.1.2. Declaração e Programa de Ação de Viena .....	60
3.1.3. Declaração e Plataforma de Beijing .....	61
3.2. Igualdade de gênero e direitos das mulheres no âmbito jurídico interno.....	64
3.2.1. A proteção constitucional da igualdade de gênero .....	64
3.2.2. Políticas públicas voltadas ao empoderamento da mulher e à igualdade de gênero na política .....	65
3.2.3. As ações afirmativas e a igualdade de gênero .....	69
3.2.3.1. As reformas eleitorais e as quotas por sexo na América Latina .....	74
3.2.3.2. O processo de elaboração da política de quotas de gênero no Brasil .....	75
3.2.3.3. A legislação brasileira de quotas de gênero na política .....	79
3.3. Efeitos das quotas de gênero na participação de mulheres na política brasileira.....	84
3.4. Considerações finais.....	89

<b>4. OBSTÁCULOS À IMPLANTAÇÃO DAS QUOTAS DE GÊNERO</b> .....	91
4.1. Causas da ineficácia de algumas leis de quotas .....	93
4.1.1. O sistema eleitoral .....	93
4.1.2. Os partidos políticos e o recrutamento eleitoral .....	96
4.1.3. As campanhas eleitorais .....	101
4.2. O desenho da política de quotas eleitorais de gênero .....	103
4.2.1. Ausência de sanções .....	103
4.3. Considerações finais.....	105
<b>5. AS CORTES ELEITORAIS E A POLÍTICA DE QUOTAS DE GÊNERO NAS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS</b> .....	106
5.1. Introduzindo um novo elemento de análise .....	107
5.2. As Cortes eleitorais e a redução da desigualdade de gênero na América Latina....	109
5.2.1. O caso da Costa Rica.....	110
5.2.2. O caso argentino .....	115
5.2.3. Papel das Cortes em países da América Latina .....	119
5.3. Os tribunais eleitorais brasileiros e as quotas de gênero na política.....	120
5.3.1. A Justiça Eleitoral no Brasil .....	121
5.3.2. A atuação da Corte eleitoral no Brasil: os julgados do TSE .....	128
5.3.2.1. Metodologia de pesquisa e análise da jurisprudência.....	129
5.3.2.2. Perfil das demandas levadas ao TSE: como elas chegam, quem propõe e com que objetivo?.....	131
5.3.2.3. Análise qualitativa das decisões do TSE: argumentos e resultados.....	135
5.3.2.3.1. Decisões que contribuem para a efetivação das quotas eleitorais.....	135
5.3.2.3.2. Decisões desfavoráveis à efetividade da lei de quotas eleitorais .....	150
5.4. As Cortes eleitorais contribuem para a efetividade das quotas de gênero? .....	160
<b>CONCLUSÕES</b> .....	163
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	166
<b>APÊNDICE A - Roteiro de entrevistas em profundidade</b> .....	180
<b>ANEXO A - Ranking mundial sobre a participação de mulheres no Parlamento</b> ....	182
<b>ANEXO B - Material da campanha “Mulher na Política” do TSE</b> .....	187

## INTRODUÇÃO

Um dos elementos essenciais de uma sociedade democrática é a inclusão de membros de diversos grupos sociais dentro de parlamentos eleitos. Nessa perspectiva, Casas Legislativas que não refletem a composição da sociedade são, em geral, consideradas menos legítimas e menos propensas a proteger os interesses dos grupos marginalizados (Reynolds, 2005; Schwindt-Bayer e Mishler, 2005). Tais argumentos são o ponto de partida para os estudos da representação de mulheres no Parlamento, que tem se dedicado ao exame das motivações da baixa presença feminina nesses espaços e quais as formas de minimizar a desigualdade de gênero na política.

Nesse contexto, a presente tese tem por objeto examinar a concretização da igualdade de gênero nas instâncias formais de representação e de tomada de decisão política, com ênfase no papel das Cortes eleitorais na ampliação ou redução da presença de mulheres no Parlamento. O objetivo é entender como os aspectos de gênero são incorporados pelo direito brasileiro e de que forma as instituições judiciais lidam com as ações afirmativas voltadas à eliminação das desigualdades entre os sexos nos espaços de exercício da política convencional. Compreender o desenho da legislação de quotas eleitorais de gênero e as estruturas institucionais contribui para entender a atuação da Justiça Eleitoral quanto à redução das desigualdades entre mulheres e homens nas Casas Legislativas.

A promoção da igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres foram incluídos entre as metas a serem alcançadas a partir dos anos 2001, tendo em vista que a Declaração do Milênio da Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu como prioridade reduzir as desigualdades de gênero e combater o preconceito. A meta denominada “igualdade entre sexos e valorização da mulher” destaca a necessidade de combater o preconceito, aumentar as oportunidades no mercado de trabalho, igualando seu salário ao dos homens quando exercem iguais funções e aumentando o acesso a cargos de direção.

Essa meta do milênio prioriza a construção da autonomia feminina e visa a promover a equidade entre mulheres e homens. A busca pela igualdade entre os sexos tem sido alvo da luta do movimento feminista ao longo de séculos. As mulheres organizaram-se em um movimento político e ideológico com vistas a combater as desigualdades e dominações

sofridas nas sociedades patriarcais, que costumam restringir o papel da mulher à esfera doméstica, reservando ao homem o domínio da esfera pública de convivência em sociedade.

Em reação às fronteiras estabelecidas entre os espaços privado e público, o movimento feminista no Brasil, especialmente a partir da década de 1970, contribuiu para a formulação de uma nova abordagem conceitual e política do papel da mulher na sociedade.<sup>1</sup> Um dos objetivos desse movimento é mitigar, quando não eliminar, a clara divisão entre as esferas pública e privada, proporcionando à mulher a oportunidade de participar dos espaços públicos de tomada de decisão. É por meio da ocupação deste espaço que a mulher pode chamar atenção para as desigualdades de oportunidades e as dominações sofridas, contribuindo, assim, para avançar na luta pelos direitos das mulheres.

O elemento comum propulsor das lutas do movimento feminista é a persistência de um processo de dominação e subjugação das mulheres em virtude unicamente do seu gênero. As mulheres estão, portanto, em uma condição vulnerável na sociedade, devido à sua mera condição de integrante do gênero feminino, o que pode ser constatado pelo contínuo crescimento de casos de estupro e outras formas de violência contra a mulher.<sup>2</sup>

Não se pode ignorar que o grupo “mulheres” é bastante heterogêneo, englobando outros traços de vulnerabilidade que tornam algumas mulheres ainda mais sujeitas à dominação masculina do que outras, como é o caso das mulheres negras e pobres no Brasil e das mulheres indígenas na maioria dos países latino-americanos. De toda forma, nas sociedades patriarcais, o “gênero” é uma das principais características que têm gerado tratamentos desiguais entre mulheres e homens e servido de base para a discriminação contra a mulher ao longo de séculos.

Esse tratamento desigual pode ser detectado nos mais diversos âmbitos: nas relações sociais, no mercado de trabalho, no acesso a cargos de alta gestão de empresas e no espaço público. No Brasil, por exemplo, as mulheres recebem salários inferiores aos dos homens no exercício

---

<sup>1</sup> Cf. previsto no Plano Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres 2013-2015, p. 52.

<sup>2</sup> Os dados do 8º Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública revelam taxas altíssimas de estupro no país nos últimos anos. Em 2013, foram registrados 50.320 estupros no país, revelando uma leve oscilação em relação a 2012, quando foram registrados 50.224 casos (p. 27). Dados disponíveis em: <<http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//8anuariofbsp.pdf>>

de cargos de mesma hierarquia, a tradicional divisão sexual do trabalho permanece e as mulheres ainda encontram muitas barreiras à ascensão na carreira.

É preciso reconhecer, no entanto, a existência de alguns avanços com relação à situação da mulher no país. Atualmente, as mulheres ultrapassam os homens nos indicadores de esperança de vida e anos médios de estudo (Cavenaghi e Alves, 2012). No que diz respeito ao nível educacional, as estatísticas de gênero do IBGE produzidas a partir do Censo de 2010 revelaram que há menos mulheres analfabetas do que homens nessa condição. Além disso, os dados mostraram que, entre as pessoas com 18 até 24 anos, 15,1% das mulheres frequentam o ensino superior, em contraposição a 11,3% dos homens.

Apesar dos progressos, ainda há um longo caminho a ser percorrido no sentido da promoção da igualdade de gênero, em especial quanto à inserção de mulheres nos espaços públicos de poder e tomada de decisão. As mulheres representam atualmente mais da metade da população brasileira (51%)<sup>3</sup> e também são a maioria do eleitorado do país (52,05%)<sup>4</sup>. Porém, são poucas as mulheres que têm acesso às instâncias legislativas nacional, estadual e municipal.

Nas eleições municipais de 2012, do total de 57.172 cargos disputados, somente 6.508 (13,4%) foram eleitas vereadoras. Já os resultados das eleições de 2014 mostraram que, no âmbito das Assembleias Legislativas, foram eleitas 120 deputadas, representando 11,3% do total de cadeiras das Unidades da Federação. No que diz respeito ao Parlamento federal, foram eleitas apenas 51 deputadas federais dos 513 membros da Câmara dos Deputados, o que representa 9,9% do total. Esses dados, relativos aos cargos de representação proporcional, revelam que as Casas legislativas são predominantemente masculinas, sendo ocupadas por aproximadamente 90% de homens.

A sub-representação da mulher brasileira na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras de Vereadores é considerada problemática por diversos motivos. O principal deles concerne à noção de que a inadequada representação política das mulheres

---

<sup>3</sup> Fonte: IBGE, Censo demográfico 2010. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo\\_Demografico\\_2010/Caracteristicas\\_Gerais\\_Religiao\\_Deficiencia/tab1\\_1.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Caracteristicas_Gerais_Religiao_Deficiencia/tab1_1.pdf)>. Último acesso em 31 de agosto de 2014.

<sup>4</sup> Fonte: TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/estatistica-do-eleitorado-por-sexo-e-grau-de-instrucao>>. Último acesso em 31 de agosto de 2014.

configura uma séria falha no funcionamento da democracia (Phillips, 1995). A lacuna existente entre a representação de menos de 10% de deputadas perante o fato de as mulheres serem 52% do eleitorado mostra que a democracia brasileira não está sendo exercida em sua plenitude.

Para minimizar a sub-representação de mulheres no Parlamento, foram instituídas as quotas eleitorais por sexo, medidas que se espalharam pelo mundo a partir de 1990. A adoção das quotas de gênero é um fenômeno mundial, que se propagou por mais de 130 países nos últimos vinte anos. A maior parte das políticas de quotas prevê um percentual mínimo de 30% de candidaturas para o gênero sub-representado, mas há uma tendência atual de se estabelecer a paridade entre os sexos, estabelecendo que o número de representantes mulheres e homens deve corresponder a 50% do total de membros da Casa Legislativa.

Em sociedades nas quais as mulheres não participavam da política, as quotas propiciaram verdadeiras transformações nas sociedades, refletidas na ampliação do número de parlamentares eleitas. Em alguns países, porém, apesar da implantação dessa política de ação afirmativa, a quantidade de homens nos partidos políticos e nas Casas legislativas ainda é muito maior do que a de mulheres. Nas Américas, por exemplo, a média de mulheres ocupando os Parlamentos é de 25,6%, segundo dados da União Inter-Parlamentar.<sup>5</sup> A adoção de quotas eleitorais por sexo na região não produziu aumentos significativos na representação de mulheres na política, visto que a sua presença nas Câmaras legislativas continua baixa, com exceção de alguns países, como Bolívia, Equador, México e Argentina, com índices que superam 36%.

A situação do Brasil merece destaque. Apesar da promulgação da lei federal em 1997 que estabelece um percentual mínimo de candidatas a cargos proporcionais, o Brasil é o único país que após a introdução das quotas de gênero no Parlamento, teve uma redução do número de deputadas eleitas. Além disso, é o país que ainda possui uma das menores taxas de representação de mulheres no Parlamento. De acordo com o ranking mundial que classifica 189 países quanto à participação de mulheres no Parlamento, produzido pela União Inter-

---

<sup>5</sup> Dados constantes da página eletrônica da Inter-Parliamentary Union (IPU), disponíveis em: <<http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>>. Último acesso em 26/10/2014.

Parlamentar, o Brasil é o 123º país do ranking,<sup>6</sup> de um total de 147 colocações, e é o país sul-americano pior colocado na lista.

Essas informações suscitam o seguinte questionamento: por que a lei de quotas por sexo no Brasil tem sido tão ineficaz para incrementar a participação de mulheres na política formal? Cientistas políticos e sociólogos debruçaram-se sobre esta questão nas últimas duas décadas e apontam para três principais motivos: (i) o primeiro diz respeito às características do sistema eleitoral (o sistema de representação proporcional com lista aberta); (ii) a estrutura partidária e o mecanismo de seleção dos candidatos e (iii) a ausência de sanções para os partidos políticos que descumprem o percentual mínimo de candidatas (Araújo e Alves, 2007; Krook e Childs, 2010; Jones, 2004; Dahlerup, 2006).

Tais explicações aplicam-se diretamente ao caso brasileiro e ajudam a compreender o porquê da escassa presença de mulheres na Câmara dos Deputados. Mas será que esses argumentos são suficientes para justificar a baixa representação feminina no Parlamento brasileiro? O argumento aqui sustentado é o de que, além desses fatores, existe outra razão capaz de influenciar a sub-representação de mulheres no poder político: o controle exercido pela Corte eleitoral, quando chamada a decidir casos envolvendo a aplicação da lei de quotas por sexo nos cargos proporcionais. Enquanto algumas decisões do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) minimizavam os efeitos da lei de quotas eleitorais, outras, especialmente as proferidas após a minirreforma eleitoral de 2009, têm contribuído para assegurar o cumprimento do mínimo de candidaturas de mulheres lançadas pelos partidos ou coligações.

O estudo da Justiça Eleitoral no exame da efetividade da lei de quotas para mulheres candidatas aos cargos proporcionais é praticamente desconsiderado pela literatura especializada. Assim, o objetivo do presente trabalho é agregar às pesquisas já existentes um elemento novo, capaz de complementar o quadro explicativo acerca das implicações das quotas eleitorais de gênero em alguns países, contribuindo para a melhor compreensão do cenário de desigualdade entre mulheres e homens no espaço público.

---

<sup>6</sup>Essa é a posição oficial do Brasil no ranking da União Inter-Parlamentar. Nessa lista, os países que apresentam a mesma taxa de participação de mulheres na Câmara dos Deputados ou na Câmara única aparecem empatados com os mesmos números de classificação. Caso sejam desconsiderados os empates, o Brasil aparece na 152ª posição, de 189 países (<<http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>>).

A partir da análise da jurisprudência do TSE e de estudos sobre a efetividade da lei de quotas eleitorais por sexo, procura-se comprovar a hipótese desse trabalho, qual seja: as Cortes eleitorais têm um papel importante na aplicação da legislação de quotas para mulheres na política e no seu delineamento. Com isso, pretende-se investigar se os tribunais eleitorais, por meio da interpretação da legislação de quotas de gênero, contribuem para ampliar a participação de mulheres na competição política, reduzindo as iniquidades de acesso ao Parlamento entre os sexos; ou, ao contrário, se as decisões judiciais prejudicam a concretização dos efeitos das quotas eleitorais de gênero.

A análise do comportamento do TSE deu-se primordialmente por meio do estudo sistemático da jurisprudência do Tribunal relativa à aplicação do §3º, do artigo 10, da Lei das Eleições, antes e depois da reforma de 2009,<sup>7</sup> advinda com a Lei Federal nº 12.034. Além do estudo jurisprudencial, foram realizadas entrevistas com os atores que apresentam a voz das principais pessoas e instituições relacionadas com a temática das quotas eleitorais de gênero na política: o Poder Legislativo (parlamentares), o Executivo (Secretarias da Mulher), o Judiciário (Justiça Eleitoral), partidos políticos, movimentos sociais, candidatas e candidatos não eleitos, e o Ministério Público Eleitoral.

A conjugação dos dados obtidos a partir de estudos teóricos, das entrevistas e da análise da jurisprudência do TSE e de Cortes latino-americanas permite formular um retrato mais apurado do tema dessa tese. Sem essas informações, a construção de um diagnóstico se reduz a impressões esparsas, que não têm a potencialidade de estabelecer generalizações e de construir um conhecimento ao mesmo tempo amplo e aprofundado.

A presente tese está organizada em cinco capítulos, além desta introdução e da conclusão. O primeiro corresponde a uma nota metodológica, na qual são explicitados alguns pressupostos conceituais necessários à melhor compreensão do objeto de estudo, bem como a forma de coleta e sistematização das evidências que fornecem suporte aos argumentos. O segundo capítulo concerne à justificativa teórica que fundamenta a importância de se estudar a

---

<sup>7</sup> Essa reforma eleitoral foi importante para o tema das quotas eleitorais de gênero no Brasil, porque introduziu uma mudança significativa na redação do art. 10, §3º, da Lei Federal nº. 9.504, de 1997. Antes, o dispositivo estabelecia que, “cada partido ou coligação *deverá reservar* o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento de candidaturas de cada sexo”. Com a Lei Federal nº. 12.034, de 2009, a expressão “*deverá reservar*” foi substituída por “*preencherá*”, conferindo obrigatoriedade à política de quotas de gênero maior ênfase, conforme se verá com mais detalhes no item 3.2.3.3. desta tese.

representação de mulheres no Parlamento. Em seguida, são analisadas as medidas existentes para redução das iniquidades de gênero nas instâncias legislativas, com ênfase na legislação brasileira de quotas de gênero na política e os seus resultados. O quarto capítulo, por sua vez, contém uma revisão da literatura que aponta os obstáculos à inserção de mulheres no Parlamento, para mostrar que a atuação das Cortes eleitorais não é levada em conta. Por fim, o quinto capítulo dedica-se à análise da atuação do Tribunal Superior Eleitoral e o seu papel no cumprimento da lei de quotas de gênero no país, em comparação ao papel desempenhado por algumas Cortes eleitorais na América Latina.

## 1. PLANO DE PESQUISA E NOTA METODOLÓGICA

Os trabalhos de pós-graduação *stricto sensu* em Direito no Brasil, em geral, dedicam-se a analisar um instituto jurídico a partir da apresentação dos pontos de vista de autoras e autores consagrados na literatura jurídica e da descrição da legislação positiva. Nessas teses e dissertações, o estudo de determinado tema pauta-se, basicamente, na compilação de entendimentos doutrinários e na apresentação das normas aplicáveis. Prevalece, então, uma abordagem predominantemente doutrinária e dogmática, baseada na hermenêutica de princípios abstratos e das normas jurídicas.

Mais recentemente, houve um aumento de pesquisas jurídicas preocupadas em compreender como os tribunais aplicam o Direito, colocando a jurisprudência em primeiro plano nas investigações (Veçoso *et al.*, 2014: 108).<sup>8</sup> Além da análise da atuação dos tribunais por meio do estudo da jurisprudência dos tribunais brasileiros, as pesquisas em direito passaram também a incorporar alguns métodos utilizados em outras ciências sociais, tais como o estudo de caso, a realização de entrevistas, a etnografia, entre outros. Tais métodos são escolhidos, muitas vezes, porque a resposta a uma pergunta de pesquisa nem sempre pode ser encontrada na legislação tampouco na doutrina jurídica. Em algumas situações, é preciso recorrer, por exemplo, ao levantamento de dados e à análise de outros documentos que não apenas a literatura jurídica.

A presente tese se enquadra no segundo tipo de pesquisa jurídica supramencionada, porque ela busca entender a atuação de instâncias judiciais responsáveis por interpretar a legislação de quotas eleitorais de gênero na política partidária. Para isso, são examinadas as decisões do TSE, disponibilizadas no banco eletrônico de jurisprudência do tribunal, com o intuito de averiguar os argumentos utilizados pelos seus julgadores, permitindo inclusive criticar a sua atuação.

---

<sup>8</sup> Um exemplo desse movimento consiste no fomento à realização de pesquisas de jurisprudência, em algumas instituições como a Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP), a Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV DIREITO SP), a Associação Brasileira de Jurimetria (ABJ) e o Instituto de Pesquisa Econômicas Aplicadas por meio da Rede de Pesquisa Empírica em Direito (REED).

Em um cenário de crescente preocupação em compreender como o direito é aplicado pelos tribunais, a partir do estudo jurisprudencial, as bases eletrônicas de julgados constituem importante fonte de dados para a análise da atuação das cortes e dos argumentos contidos nas decisões (Dimoulis, 2013; Veçoso *et al.*, 2014: 108).

Entender como determinado tribunal compreende o direito é relevante para a produção de conhecimento jurídico, na medida em que a decisão judicial é “fonte do direito relevante para a vida social, produzindo-se o saber dogmático mediante a interação entre doutrina e jurisprudência” (Dimoulis, 2013). Dessa forma, a pesquisa de jurisprudência viabiliza a compreensão das formas de aplicação das normas jurídicas.

Desse modo, o estudo dos julgados do TSE é importante na medida em que procura lançar novas luzes à dogmática jurídica, compreendida como um “processo contínuo de sistematização e ressystematização do direito”, por meio de conflitos sociais pelo seu sentido (Rodriguez, Püschel, Machado, 2012: 11). De acordo com essa noção de dogmática jurídica, vale ressaltar que o significado da norma “é temporariamente estabilizado pelas instituições formais, mas que é retomado logo adiante, conforme surjam novas demandas. Em nosso país, tal função é exercida principalmente pelo Poder Judiciário, mas também por outras autoridades jurisdicionais e pela doutrina.” (Rodriguez, Püschel, Machado, 2012: 11). Essa tese pretende, então, contribuir para redimensionar a compreensão do sentido da igualdade entre mulheres e homens nas instâncias de tomada de decisão política, por meio do exame da atuação da Corte Eleitoral.

Feitas essas considerações iniciais, passa-se a apresentar a estrutura do primeiro capítulo da tese. Em primeiro lugar, são explicitados, de forma detalhadas, os objetivos desse trabalho, a sua hipótese e o plano de pesquisa, especificando-se como os argumentos centrais da tese estão organizados de modo a conduzir a uma conclusão. Para analisar a igualdade de gênero na política, é necessário especificar qual a concepção de gênero que será utilizada nesse trabalho, tendo em vista a existência de múltiplos conceitos na literatura. Por fim, são apresentados os métodos e técnicas de pesquisa empregadas para a consecução do escopo desse trabalho.

### 1.1. Objetivo, hipótese e plano de pesquisa

Essa tese tem por objetivo analisar a atuação da Corte eleitoral brasileira ao resolver casos relativos às quotas de gênero na política, a fim de averiguar se as suas decisões proporcionam um aumento ou uma diminuição na participação de mulheres na competição eleitoral. A hipótese testada nesse trabalho é a de que as Cortes eleitorais exercem um papel relevante na redução das iniquidades de gênero na política.

Para alcançar o objetivo proposto, é necessário explicitar alguns pressupostos imprescindíveis à contextualização do tema da desigualdade de gênero no Parlamento e a adoção das quotas eleitorais para mulheres e homens, bem como para delimitar o problema de pesquisa.

O primeiro passo consiste em explicitar o embasamento teórico que justifica o estudo da representação feminina nas instâncias políticas formais, mostrando por que a participação de mulheres no Parlamento importa. Os argumentos dos teóricos da democracia, juntamente com os fundamentos abordados por autoras de inspiração feminista, integram a justificativa desta tese. O capítulo 2 destina-se, portanto, a apresentar qual o conceito de representação política está em jogo e quais são os pressupostos teóricos que guiam os argumentos desse trabalho.

A etapa seguinte concerne à apresentação de dados primários e secundários que atestam o cenário de sub-representação das mulheres no Parlamento brasileiro, em relação à composição das câmaras legislativas de outros países. Explicitado o problema da escassez de representantes femininas na arena convencional de tomada de decisão política, são abordados os mecanismos jurídicos adotados para reduzir a desigualdade de gênero nesses espaços, a fim de cumprir o mandamento constitucional que assegura a igualdade entre mulheres e homens, em direitos e obrigações. O principal aspecto analisado corresponde à legislação de quotas eleitorais de gênero no Brasil e as consequências de sua implantação, em termos numéricos.

Uma vez identificada a escassa representação de mulheres na política mesmo após a adoção das quotas eleitorais de gênero, as indagações que surgem são: por que tais medidas não alcançaram os efeitos desejados no Brasil? Quais as barreiras para a maior inserção de

mulheres no Parlamento? As respostas a esses questionamentos são extraídas tanto da literatura especializada na temática de gênero e política, quanto das percepções dos atores entrevistados. Conforme se verá no capítulo 4 dessa tese, as principais razões apontadas não consideram o papel das Cortes eleitorais como obstáculo ou como mecanismo de fomento à participação de mulheres na política.

O capítulo 5, por fim, aborda a atuação do TSE ao solucionar os casos em que são questionadas as quotas eleitorais de gênero, com vistas a identificar se esse tribunal, por meio de seus julgados, contribui para dar efetividade às quotas de gênero, ampliando a participação de mulheres no jogo eleitoral. A análise dos argumentos e do significado das decisões do tribunal configura a etapa central dessa tese. O estudo do papel das Cortes eleitorais nesse contexto é complementado com a análise da atuação dos tribunais em dois países da América Latina: a Argentina e a Costa Rica, a fim de comparar a experiência brasileira com países de características similares e que adotaram as quotas de gênero.

## 1.2. Opções metodológicas

Apresentado o plano de pesquisa, cumpre explicitar algumas escolhas feitas para a melhor delimitação do objeto desse estudo. A presente tese tem como ponto de partida o problema da desigualdade de gênero no acesso ao Parlamento. Dada a importância desse tema para o desenvolvimento da tese, é necessário especificar o conceito de gênero adotado nesse trabalho.

O termo “gênero”, apesar de amplamente utilizado, não possui um significado único, sendo alvo de discordâncias até mesmo entre as teóricas feministas (Butler, 1990). De fato, a referida expressão comporta diversas nuances, mas é possível organizá-las em duas vertentes principais, descritas a seguir.

A primeira delas considerava o gênero como sinônimo de sexo ou de mulher. Segundo essa vertente mais antiga, as pesquisas de gênero referiam-se aos estudos sobre as mulheres, os papéis dos sexos ou ambos. Para Acker (1992), o gênero aqui era visto como uma área ou um campo de estudo, porém, tratava-se de um campo periférico às preocupações centrais da sociologia.

A noção mais atual, por sua vez, compreende o gênero como um princípio básico da estrutura social e da interpretação cultural (Scott, 1986). E ao invés de configurar uma área especializada dentro de um campo de conhecimento, o gênero corresponde à padronização das distinções entre as mulheres e os homens, que é essencial para muitos processos sociais. Esta forma de teorização de gênero, segundo Acker (1992), desafia as estruturas existentes, argumentando que as mulheres e os papéis sociais de gênero não podem simplesmente ser adicionados a uma teoria já existente ou a teorias que não abordam as relações sociais de gênero.

De acordo com essa visão, o termo “gênero” é empregado para enfatizar a natureza social e relacional das diferenças entre homens e mulheres, em contraste com as diferenças biológicas entre os sexos. Na linguagem da sociologia, os papéis sociais de gênero substituíram os papéis sexuais, uma vez que “gênero” representa com mais precisão do que “sexo” a construção social das identidades e papéis que dividem a sociedade em mulheres e homens (Acker, 1992).

Nessa perspectiva, o termo gênero é diferente de sexo. Embora sejam categorias interdependentes, sexo e gênero são elementos distintos. O gênero é social e por isso sujeito a mudanças, ao passo que o sexo representa as essenciais e imutáveis diferenças físicas da reprodução humana (Acker, 1992). Assim, enquanto o sexo refere-se a algo biológico, o gênero é uma representação do ser humano no ambiente social, dependente do meio no qual são desempenhados os papéis sociais. É essa característica que faz do gênero uma categoria relacional.

Em resumo, Acker desconstrói a ideia de gênero enquanto uma característica dos indivíduos e como construção social da diferença entre mulheres e homens e propõe uma nova definição de gênero. A autora entende o gênero como um processo – e não apenas como uma característica das pessoas (embora a classificação das pessoas segundo categorias de gênero seja um aparte central nesse processo). Segundo ela, o gênero existe como parte de um processo que também constitui classe social, raça, bem como outras linhas de demarcação e dominação (Acker, 1992: 568).

No que diz respeito ao conceito de gênero, Fiona Macaulay está entre as pensadoras da segunda vertente, ao considerar que gênero é diferente do sexo biológico, de preferências ou desejos sexuais, embora tenha relação com todos esses elementos. Além disso, Macaulay ressalta que gênero não é o mesmo que mulheres, direitos das mulheres, discriminação contra a mulher e questões de sexualidade. Na realidade, o termo “gênero”, para a autora, concerne ao modo como aprendemos a ser homem ou mulher na sociedade em que vivemos, aos papéis sociais que aprendemos a desempenhar ao longo da vida.<sup>9</sup>

Macaulay afirma, ainda, que o gênero é um dos fundamentos da identidade social. E, embora reconheça que raça, etnia, classe, identidade religiosa também sejam elementos centrais da identidade social, segundo ela, o gênero é o principal desses fundamentos porque precede todas as outras formas, visto que afeta cada um dos cidadãos antes mesmo do seu nascimento. Ou seja, a definição do gênero – que muitas vezes é sabida antes de o ser humano nascer – influencia as expectativas sobre o seu valor social e os papéis sociais exercitados ao longo da vida.<sup>10</sup>

Para que fosse possível realizar um estudo aprofundado sobre a igualdade de gênero no Parlamento, adotou-se um recorte específico, qual seja, o estudo da representação de mulheres nas instâncias formais de tomada de decisão política. O foco desse estudo, portanto, está centrado no grupo de “mulheres”, deixando de lado, nesse momento, os grupos dos homossexuais e o dos transexuais – que, assim como as mulheres, também estão compreendidos no conceito de gênero.

Essa escolha foi feita diante da impossibilidade de abordar todos esses grupos em uma mesma tese de doutorado. São duas as razões que justificam essa afirmação: a primeira concerne à preocupação em realizar um estudo aprofundado acerca do tema escolhido, o que não seria possível, se fossem examinados os outros grupos com todas as suas particularidades. Em segundo lugar, os pressupostos da discriminação em relação às mulheres são bastante distintos dos motivos que levam à discriminação contra os

---

<sup>9</sup> Cf. *Research Briefing* n. 10, intitulado “Gender...What is the Big Deal”, produzido pelo *Department of Peace Studies* da *University of Bradford* e publicado no dia 23.08.2009. O vídeo está disponível no YouTube: <<https://www.youtube.com/watch?v=QQJS3LWuM58>>.

<sup>10</sup> Idem.

homossexuais e os transexuais, de modo que uma análise detida de cada um deles demandaria a especificação de muitas ressalvas, dificultando a compreensão do trabalho.

Tendo em vista que essa tese tem por objeto o papel das Cortes eleitorais na ampliação ou redução da participação de mulheres no jogo eleitoral, o termo gênero é utilizado na sua acepção mais simples, como sinônimo de sexo. Não obstante a vertente que diferencia o gênero do sexo biológico seja a mais difundida e pertinente ao estágio atual da literatura especializada em gênero, para os fins desse trabalho, o termo “gênero” será utilizado como sinônimo de sexo feminino e masculino. Como essa tese não tem por objetivo entender as representações de gênero na política<sup>11</sup>, mas sim analisar como o TSE influencia o aumento da proporção de mulheres no Parlamento, a noção de gênero como sexo biológico é suficiente para a construção das análises aqui desenvolvidas.

### 1.3. Metodologia de pesquisa qualitativa

Neste item, passa-se à explicação da metodologia selecionada para comprovar a tese de que os tribunais eleitorais exercem papel central no cumprimento dos percentuais mínimo e máximo exigidos para as candidaturas de cada sexo na eleição proporcional, nos termos do art. 10, §3º da lei Federal nº 9.504, de 1997.

O estudo sobre as quotas eleitorais por sexo e o papel do tribunal eleitoral na concretização da almejada igualdade entre mulheres e homens nas instâncias formais de poder requer um enfoque multimétodos. A pesquisa engloba a coleta de dados sobre a representação de mulheres e homens na Câmara dos Deputados, o levantamento e sistematização de decisões judiciais do TSE sobre a aplicação da lei de quotas eleitorais e a realização de entrevistas qualitativas. A conjugação desses métodos e técnicas foi essencial para a realização de uma análise mais aprofundada acerca das barreiras à efetivação da lei de quotas por sexo para candidatos às eleições proporcionais e à concretização da igualdade de gênero no Parlamento.

---

<sup>11</sup> Um exemplo de trabalho sobre como os papéis de gênero moldam formas de pensar e agir politicamente é a tese de doutorado de Daniela Peixoto Ramos (2014), desenvolvida na Universidade de Brasília.

O levantamento das decisões judiciais proferidas pelo TSE foi realizado por meio de uma pesquisa no banco de dados eletrônico disponível no site do tribunal<sup>12</sup>, na página “pesquisa de jurisprudência”. É importante destacar que o banco de sistematização e disponibilização de julgados do Tribunal não integra a totalidade das decisões por ele proferidas, contendo apenas decisões selecionadas sobre os temas buscados.<sup>13</sup> Essa limitação da base de julgados é relevante porque indica que os resultados da análise de jurisprudência não podem necessariamente criar uma regra geral. Ainda assim, os resultados decorrentes da análise de tais decisões têm utilidade, pois oferecem parâmetros de como o TSE decide sobre a lei de quotas de gênero no Brasil.

A escolha por conduzir uma pesquisa de jurisprudência impõe que o (a) pesquisador (a) esteja ciente da existência de limitações no que diz respeito aos mecanismos de busca de julgados atualmente existentes no Brasil. Estudos constatam, por exemplo, que nem todas as decisões são disponibilizadas nos bancos eletrônicos dos tribunais; que, em muitos casos, as decisões não são disponibilizadas na íntegra; e que as ferramentas de busca e de indexação dos julgados não são precisas tampouco de fácil acesso (Veçoso *et al.*, 2014: 110). Por tal razão, entender como os bancos de dados eletrônicos são formados é o primeiro passo a ser considerado na escolha da pesquisa de jurisprudência.

Essas limitações, contudo, não servem para se descartar a realização deste tipo de pesquisa. Ao contrário, destinam-se a chamar a atenção para a necessidade de explicitar os critérios de busca e a composição do banco eletrônico, além de justificar os recortes metodológicos. Segundo Dimoulis (2013):

---

<sup>12</sup> Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia/jurisprudencia>>. Último acesso em 30/08/2014.

<sup>13</sup> Segundo informações do Chefe da Seção de Pesquisa de Jurisprudência do TSE, em resposta à mensagem enviada pela autora no dia 9 de setembro de 2014 para averiguar a qualidade e a completude do banco de decisões do Tribunal. O teor da mensagem é o seguinte: “O banco de dados do TSE é formado por decisões selecionadas. Há um outro banco que contém todas as decisões do TSE, que pode ser pesquisado no endereço <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>. Infelizmente o segundo banco não passa por processo de análise e indexação (tratamento documental completo), o que pode dificultar a localização de alguns precedentes. Isso acontece porque o sucesso na busca dependerá das informações que fazem parte exclusivamente da ementa. Estamos trabalhando numa nova ferramenta de busca (*Google Search Appliance*) que vai unir os dois bancos, além de fazer uma indexação automática das decisões. Existe uma previsão de entrada no ar antes do fim do ano. Vale lembrar que ainda não há um tratamento estatístico dos dados, razão pela qual qualquer pesquisa, por mais exaustiva que seja, representa um universo aproximado do número das decisões. Assim, o sistema não recuperará necessariamente o número exato de decisões de um determinado tema, mas um número próximo.”

Pesquisadores de todas as áreas do conhecimento sabem que, por razões materiais e temporais, é necessário fazer recortes para a seleção da amostra que será analisada. A boa pesquisa mostra os critérios de escolha do seu objeto de estudo e sua adequação com as perguntas de pesquisa. Negar validade a uma pesquisa porque não analisou todos os elementos de seu universo significa impossibilitar o conhecimento por intermédio da observação. Como exigir que uma pesquisa de opinião entreviste todos os brasileiros?

Assim, uma rigorosa pesquisa de jurisprudência que tenha a potencialidade de ser replicada por outros pesquisadores requer clareza na explicitação das características e dos limites dos bancos eletrônicos de julgados, de modo a permitir que eventuais implicações ou generalizações indevidas dos resultados sejam questionadas. Por essa razão é que foram explicitadas acima as características do banco eletrônico de julgados do TSE.

Qualificada como de natureza documental, a pesquisa de jurisprudência tem por objetivo analisar as decisões judiciais a partir de uma perspectiva crítica, levando em conta o contexto político, econômico, social e cultural de produção do texto, a sua natureza e sua lógica interna, bem como os conceitos-chave contidos nas decisões (Celard, 2008). Essa observação é relevante, pois reforça um dos propósitos dessa tese, qual seja, a análise crítica de julgados do TSE relativos à aplicação das quotas de gênero na política.

Outro método empreendido no presente trabalho corresponde à realização de entrevistas com representantes das principais instituições e pessoas envolvidas na temática de inserção de mulheres na política com o intuito de entender quais os principais obstáculos à representação feminina no Parlamento e quais as possíveis soluções para superá-los.

A realização de entrevistas qualitativas objetiva captar os pontos de vista dos atores sociais sobre determinado tema, e utilizá-las para compreender as suas realidades. Segundo Poupert (1997), a análise das condutas sociais depende das experiências dos atores envolvidos. Nesse sentido, o autor afirma que a entrevista seria:

Indispensável, não somente como método para apreender a experiência dos outros, mas, igualmente, como instrumento que permite elucidar suas condutas, na medida em que estas só podem

ser interpretadas, considerando-se a própria perspectiva dos atores, ou seja, o sentido que eles mesmos conferem às suas ações.

Do ponto de vista metodológico, a entrevista de tipo qualitativo configura um meio eficaz para obter informações sobre “as estruturas e o funcionamento de um grupo, uma instituição, ou, mais globalmente, uma formação social determinada” (Poupart, 1997: 222). As pessoas entrevistadas são elementos-chave para informar sobre as suas atitudes e maneira de pensar, bem como sobre o meio a que pertencem. Nesse último caso, o (a) entrevistado (a) é visto (a) como uma “testemunha privilegiada” que, ao observar a sua sociedade, oferece elementos a outro observador, o (a) pesquisador (a), que através da lente do (a) entrevistado (a) pode tentar ver e reconstituir a realidade (Poupart, 1997: 222).

Considerando-se tais observações, a pesquisa de campo pretendeu ser a mais ampla possível, visando apreender as percepções de todos os atores diretamente afetados pelas quotas de gênero na política, a exemplo dos (as) parlamentares, os partidos políticos, candidatas e candidatos não eleitos, das instituições responsáveis por fiscalizar seu cumprimento (Ministério Público e Justiça Eleitoral) e daquelas capazes de formular e promover ações positivas no sentido de estimular a participação de mulheres na política, buscando reduzir as desigualdades de gênero na política.

No esquema explicativo, estão especificados os atores ouvidos na pesquisa, de acordo com três categorias a seguir: (i) aqueles que representam os participantes da competição eleitoral (candidatas e candidatos, partidos políticos e parlamentares eleitas e eleitos); (ii) os grupos e instituições envolvidos com o estímulo à representação política de mulheres (Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República e sociedade civil); e (iii) órgãos fiscalizados do cumprimento das quotas eleitorais de gênero (Ministério Público Eleitoral e TSE).

**Figura 1. Mapa esquemático com as categorias das instituições/atores entrevistados**



No total, foram entrevistadas 34 pessoas, das quais 27 são mulheres e 7 são homens. Tais entrevistas foram conduzidas com o intuito de compreender melhor os obstáculos à inserção de mulheres na política, as limitações da legislação de quotas eleitorais de gênero, bem como para identificar possíveis soluções capazes de minimizar as iniquidades de gênero no Parlamento brasileiro.

O roteiro de perguntas<sup>14</sup> é organizado em dois blocos: o primeiro destinado a realizar um diagnóstico acerca da proporção de mulheres e homens na vida política; ao passo que o segundo concerne à discussão sobre as políticas públicas voltadas à promoção da igualdade de gênero. Nesse segundo bloco, as (os) entrevistadas (os) eram incentivadas (os) a identificar as barreiras capazes de explicar a baixa presença de mulheres no Legislativo nacional, expondo o seu ponto de vista sobre as razões da sub-representação. Ao final, perguntava-se às (aos) entrevistadas (os) se havia alguma forma de reverter esse quadro, de modo a ampliar a presença de mulheres no Parlamento. O objetivo dessa questão é identificar possíveis soluções e iniciativas que podem conferir maior efetividade às quotas de gênero na política.

As entrevistas foram gravadas e depois transcritas para sua análise mais detida. Foram resguardadas a identidade do entrevistado e a confidencialidade dos arquivos relacionados à

<sup>14</sup> O roteiro de perguntas que serviu de base para a condução das entrevistas encontra-se no apêndice A desta tese.

pesquisa. A análise do discurso foi feita por meio da sistematização das falas mais relevantes em uma planilha, dividindo-se os argumentos por ator e por assunto. Um exemplo é a sistematização dos argumentos das mulheres parlamentares (ator) a respeito das barreiras enfrentadas para acessar a política (assunto).

O uso de métodos qualitativos e entrevistas apresenta alguns desafios epistemológicos que precisam ser considerados para que seja respeitado o rigor metodológico necessário aos trabalhos científicos. Um deles diz respeito a como lidar com as diversas interpretações sobre uma mesma realidade, na medida em que cada pessoa é capaz de apresentar uma perspectiva distinta sobre ela. De acordo com Poupart (1997: 218), o que está em jogo aqui é identificar qual o grau de reconhecimento que pode ser atribuído ao saber leigo, em comparação ao saber científico, e quais os critérios para diferenciá-los.

Autores da corrente pós-positivista respondem aos questionamentos acima a partir da premissa de que as interpretações dos atores sociais sobre a sua própria realidade são apenas representações desta realidade não se confundindo com esta. Diante disso, sustentam que o conhecimento científico é mais importante do que as perspectivas dos atores sociais, uma vez que estes são parte do próprio fato observado, diferentemente da ciência estabelecida (Poupart, 1997: 219).

Contrariando essa posição, a corrente pós-estruturalista não reconhece a existência de uma realidade distinta daquela produzida pelos próprios discursos identificados nas entrevistas. De acordo com essa concepção, tanto as interpretações dos atores sociais quanto as elaboradas pelos cientistas seriam derivadas de suas perspectivas. Em termos de credibilidade, porém, as interpretações dos cientistas prevaleceriam sobre as interpretações dos entrevistados, tendo em vista à condição social privilegiada dos primeiros (Poupart, 1997: 219).

O presente trabalho adota a vertente pós-positivista, razão pela qual considera que o uso das entrevistas tem caráter instrumental, devendo ser complementado por outros métodos, tal qual o exame da literatura científica, de fundamental importância para elucidar o problema a ser enfrentado nesta tese. Para os fins desse trabalho, os estudos teóricos servem não só para explicitar as bases do argumento de que a representação de mulheres importa, mas também para apresentar os obstáculos à efetividade das ações afirmativas, de modo a

preparar o terreno para a construção do argumento central desta tese: mostrar que a atuação das Cortes eleitorais exerce um papel relevante na efetivação das políticas de quotas de gênero.

Por fim, além da análise jurisprudencial, da pesquisa teórica e das entrevistas qualitativas, esse estudo pauta-se também na coleta de dados a respeito da quantidade de candidatas e candidatos, bem como o número de deputadas e deputados eleitos a partir das eleições de 1994. Esses dados, encontrados na página eletrônica do Tribunal Superior Eleitoral, foram importantes para complementar a formatação do problema da sub-representação de mulheres no Parlamento.

Essa tese enfatiza a análise da representação de mulheres nos cargos eleitos pelo sistema proporcional, uma vez que a legislação de quotas de gênero aplica-se somente às candidaturas para esses cargos. Assim, para compor o cenário de sub-representação feminina no Parlamento, a seleção dos dados, num primeiro momento, restringiu-se à composição por sexo da Câmara dos Deputados, das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais. Porém, com o intuito de aprofundar a análise das barreiras ao cumprimento das quotas eleitorais de gênero, o estudo limitou-se à participação de mulheres na Câmara dos Deputados.

## 2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA REPRESENTAÇÃO FEMININA NO PARLAMENTO

O tema central dessa tese, conforme já especificado no capítulo anterior, consiste na representação de mulheres nas instâncias legislativas. O seu objetivo é examinar a legislação de quotas por sexo nas eleições representativas para a Câmara dos Deputados, enfocando o papel do Tribunal Superior Eleitoral em conferir efetividade à referida ação afirmativa. Para enfrentar essa temática, é necessário, primeiramente, explicitar qual é a importância da representação feminina para o Estado de Direito e para o funcionamento das democracias contemporâneas. Desta forma, o presente capítulo tem a seguinte pergunta-guia: *por que a representação de mulheres no Parlamento importa?*

Nesse sentido, o ponto de partida deste trabalho destina-se a oferecer respostas às seguintes indagações: quais as razões teóricas que poderiam justificar a maior inserção de mulheres nas esferas legislativas de tomada de decisão? Seria a promoção da igualdade entre os sexos? Ou seria uma questão de justiça? Seria o empoderamento da mulher? Ou a busca pela redistribuição de recursos políticos? Ou, ainda, teria a ver com o valor da diversidade?

O argumento central deste capítulo corresponde às bases teóricas que sustentam a necessidade de ampliar a participação de mulheres no Parlamento. Ao buscar responder à pergunta-guia do capítulo, objetiva-se, nesta etapa, apresentar o referencial teórico e epistemológico dos argumentos defendidos nesta tese, deixando claros os pressupostos normativos do trabalho.

Para abordar o assunto, são feitas diversas menções a teóricas feministas, uma vez que são elas, em sua maioria, que abordam a relação entre gênero e democracia e procuram fornecer argumentos que busquem desafiar o *status quo*, marcado pela baixa presença de mulheres em espaços de poder e de tomada de decisão, pela dominação masculina e discriminação contra a mulher, traços comuns nas sociedades patriarcais. A teoria feminista foi utilizada para análise de um ponto específico: explicar porque é preciso ter mais mulheres na política. Não se pretende, com isso, elaborar uma teoria feminista do direito, ou filiar-se e defender uma das diversas correntes feministas existentes. O objetivo deste capítulo é explicitar os

argumentos encontrados nos estudos acadêmicos envolvendo gênero e política, com vistas a justificar a representação de mulheres nos postos legislativos de tomada de decisão.

Feitas essas explicações iniciais, cumpre registrar que o capítulo está organizado em duas partes: a primeira destina-se a explicitar o conceito de representação política utilizado nesse trabalho e as suas tipologias; enquanto, na segunda parte, são apresentadas as motivações que fundamentam a realização desse estudo sobre a presença de mulheres no Parlamento.

### 2.1. A representação política e seus desdobramentos

As teorias da representação abrangem diversas acepções a respeito do significado de representação política. Por comportar amplas e variadas noções, o exame detalhado de cada uma delas ultrapassaria os propósitos da análise aqui pretendida. Assim, foi necessário optar por uma dessas acepções do termo “representação política”, de modo a selecionar um ponto de partida útil e adequado ao desenvolvimento dos pressupostos teóricos dessa tese.

Os estudos sobre governos representativos encontram seu referencial teórico no livro *The Concept of Representation*, de Hannah Pitkin (1972). Nesse clássico estudo, a autora entende que representar significa agir no interesse dos representados, de modo responsivo a eles. A representação, segundo ela, deve ser vista como uma apurada correspondência entre legisladores e a nação, com a finalidade de assegurar que os legisladores farão aquilo que as próprias pessoas fariam se participassem diretamente do processo de tomada de decisão política (1972: 84).

Em um dos capítulos de seu livro, Pitkin aborda a representação descritiva, uma das possíveis classificações da representação política, como se verá a seguir. Para a autora, a representação descritiva refere-se aos representantes que apoiam os seus eleitores, na medida em que seus atributos espelham o grupo social representado. Esse tipo de representação por semelhança<sup>15</sup> suscita questões importantes acerca de quais características ou atributos devem ser representados (Pitkin, 1972: 87).

---

<sup>15</sup> Tradução livre do trecho “[...] representation as ‘standing for’ by resemblance, as being a copy of an original, is always a question of which characteristics are politically relevant for reproduction” (Pitkin, 1972: 87).

Partindo dessa noção de representação política, cumpre analisar também a literatura voltada especificamente para a representação política de gênero. Algumas das pioneiras nesses estudos são Joni Lovenduski e Pipa Norris, que juntas editaram o livro *Gender and Party Politics* (1993), com vistas a explicar como a dinâmica dos partidos políticos influenciam os parâmetros da representação política de mulheres.

Na introdução desse volume, Lovenduski destaca que a representação de grupos de interesse tem dois significados distintos em sociedades democráticas: (i) o primeiro corresponde à presença de membros desses grupos nos espaços de decisão; e (ii) a segunda está ligada à consideração de seus interesses no processo de tomada de decisão (Lovenduski, 1993: 2). Do primeiro significado, decorre a noção de que para ser democrático, o parlamento deve ser composto por membros que espelhem a composição da sociedade na qual está inserido. O resultado do segundo conceito, por sua vez, indica que é suficiente que um corpo legislativo leve em conta os interesses de todos os eleitores, sem necessariamente conter membros de todos os grupos existentes na sociedade (Lovenduski, 1993: 2-3).

Essas reflexões estão ligadas à provocação feita por Quadagno, no artigo intitulado “Does women’s representation matter?”. Ao criticar o livro *Engendering democracy*, de Anne Phillips (1991), Quadagno questiona se o mais importante é ter um representante que partilha das visões e interesses das mulheres representadas ou ter uma mulher legisladora, independentemente de sua posição.<sup>16</sup> Essa indagação sumariza os dois significados de representação democrática propostos por Lovenduski (1993).

O questionamento de Quadagno (1992) consubstancia o debate central a respeito do porquê a representação política da mulher importa. Como se verá adiante, os debates teóricos acerca de qual das duas formulações deve prevalecer são intensos e repercutem na definição das estratégias políticas utilizadas para ampliar a participação de mulheres na política.

Além das concepções supramencionadas, é preciso destacar a tríplice classificação de representação presente na literatura de mulheres e política, que serve também para organizar os tipos de pesquisas sobre quotas eleitorais de gênero. No livro *The impact of gender quotas*,

---

<sup>16</sup> No original: “Is it more important to have a person in office who shares one's views or to have in office a woman, regardless of position?” (Quadagno, 1992: 570).

Franceschet, Krook e Piscopo (2012) apresentam três tipos de representação: a descritiva, a substantiva e a simbólica. A representação descritiva (*descriptive representation*) reúne as pesquisas que buscam compreender os efeitos das quotas de gênero no número de mulheres eleitas, enfatizando quantas mulheres foram eleitas. A representação substantiva (*substantive representation*), por sua vez, compreende os estudos voltados à análise das ações e prioridades das parlamentares eleitas em relação aos direitos da mulher, procurando identificar se a introdução das quotas aumenta o número de políticas públicas propostas, debatidas e aprovadas em prol das mulheres. Outra abordagem concerne à representação simbólica (*symbolic representation*), relativa aos impactos das quotas eleitorais de gênero nas atitudes políticas e no engajamento dos cidadãos (2012: 10-13).

A partir dessa classificação tripartite, verifica-se que a presente tese enquadra-se na primeira onda de pesquisas, porque está preocupada com o aumento da inserção de mulheres no Parlamento por intermédio da atuação da Corte eleitoral brasileira.

Após explicitados os conceitos de representação política pertinentes aos objetivos dessa tese, passa-se ao item que sistematiza os principais argumentos teóricos que respondem à pergunta-guia desse capítulo, ou seja, que justificam a importância da presença de mulheres nos espaços de poder e de tomada de decisão política.

## 2.2. Por que a representação de mulheres na política importa?

A literatura se divide entre aqueles que sustentam que a representação feminina na política convencional importa e os que defendem que isso não é relevante. Considerando-se aqueles que defendem que a representação feminina no Parlamento importa, há basicamente três formas de justificar a importância da maior inserção das mulheres no Parlamento: (i) a primeira está atrelada a uma questão de justiça, pautada na premissa de que a exclusão das mulheres das atividades centrais da arena política é injusta; (ii) a segunda retrata uma visão mais radical que sustenta que homens e mulheres estão em conflito, por isso, não faz sentido que as mulheres sejam representadas pelos homens; e (iii) o fato de as mulheres levarem para a política valores, experiências e conhecimentos diferentes daqueles que comumente contempla.

A primeira justificativa está relacionada à eliminação dos obstáculos à participação feminina no Parlamento. A justiça, segundo os defensores desta vertente, ocorrerá com a eliminação das barreiras de acesso aos cargos legislativos no Parlamento. Para esta concepção, o importante é a presença feminina no Parlamento e não necessariamente as consequências práticas da maior inserção de mulheres legisladoras.

Diferentemente desta primeira vertente, as outras duas supõem que as mulheres, ao chegarem ao poder, modificarão o conteúdo das políticas públicas, enfatizando, assim, não apenas o acesso das mulheres à Câmara dos Deputados, mas os frutos do aumento da representação feminina nesses espaços de poder e tomada de decisão. Nestas duas vertentes, as justificativas baseiam-se na ideia da representação substantiva das mulheres.

A segunda justificativa envolve uma visão mais radical do feminismo, em que a mulher é colocada em oposição ao homem. Segundo seus defensores, somente as mulheres podem representar os interesses das mulheres, uma vez que estes necessariamente se contrapõem aos interesses dos homens. Diante disso, não faria sentido que homens pudessem representar as mulheres.

A terceira vertente, por seu turno, considera que as mulheres agregam diferentes valores e experiências a um ambiente dominado por homens. Esta concepção, que valoriza a diversidade de interesses, ideias, filiações, experiências no processo de tomada de decisão, é a que serve de fundamento teórico para esta tese. O argumento de que as mulheres agregam diferentes valores e perspectivas pressupõe que a diferença entre os sexos em termos de experiência produz um ponto de vista especificamente feminino, o qual pode ser complementar ou antagônico ao dos homens.

Não obstante haja diferenças entre as três vertentes acima, todas elas partilham de um aspecto comum: a noção de que a desproporção entre mulheres e homens eleitos denota que algo está errado.

Ao examinar a questão de “por que é importante aumentar a representação feminina se outras minorias também estão sub-representadas?”, Luís Felipe Miguel (2000) apresenta três

argumentos principais: (i) questão da justiça intuitiva (não pode estar certo que quase metade da população seja representada por apenas 5% dos membros do Congresso); (ii) o aumento das mulheres no poder geraria um aporte diferenciado à esfera política com valorização da solidariedade e da compaixão; (iii) o aumento de mulheres no debate político poderia trazer ao debate questões que são de seu interesse e avançar do debate democrático. (2000: 92-3)

Miguel (2001) também enfatiza a justificativa relacionada à diferença estrutural, baseando-se na ideia de “perspectiva social”, criada por Iris Marion Young, em contraposição ao termo “interesse”. Nesta concepção, aumentar o acesso das mulheres (bem como de outros grupos politicamente excluídos) nas esferas de tomada de decisão “é necessário não porque compartilhem das mesmas opiniões ou interesses, mas porque partem de uma mesma perspectiva social, vinculada a certos padrões de experiência de vida” (Miguel, 2001: 265). Ou seja, o ponto de partida de mulheres e homens é distinto. Isso não significa dizer, contudo, que o ponto de chegada também o será.

Tomando por base a teoria de Young, Miguel sustenta que, do ponto de vista político, a diferença significativa entre mulheres e homens (e entre negros e brancos, trabalhadores e proprietários, etc.) não é uma diferença intrínseca, mas estrutural, ligada às posições que ocupam em dada formação social (2001: 265). Feitas essas considerações, o autor destaca a necessidade de ampliar a presença da mulher nos foros deliberativos e decisórios para que elas possam expressar a sua perspectiva social – diferente da dos homens – e para que participem do processo de tomada de decisão de política públicas (2001: 265). Essa concepção parte do pressuposto de que as mulheres têm interesses distintos dos interesses dos homens e, por isso, elas levarão para o debate legislativo questões que os homens não levariam.

Mas será que, de fato, o aumento da presença feminina no Legislativo se traduz em uma melhor representação dos interesses das mulheres? Diversos estudos no campo das “mulheres e política” (*Women and politics*) têm se dedicado a compreender a relação entre a representação descritiva e substantiva. A conclusão geral é a de que a maior presença de mulheres no Parlamento melhora a representação substantiva da mulher (Schwindt-Bayer e Mishler, 2005), porque as legisladoras, de maneira geral, tendem a levar para o debate público mais questões relacionadas aos interesses das mulheres (Celis, 2006), tendem a

advogar pelas mulheres, apresentar diferentes perspectivas em debates não relacionados aos interesses da mulher (Celis, 2006; Childs e Withey, 2005) e mobilizar outros legisladores no sentido que leis em favor das mulheres sejam aprovadas (Childs e Krook, 2009).

Em estudos realizados em alguns países latino-americanos, revelou-se que as mulheres são mais propensas do que os homens a apresentar projetos de lei com vistas à promoção da igualdade de gênero. Com base na análise das propostas legislativas de parlamentares da Argentina, Colômbia e Costa Rica, Schwindt-Bayer (2006) mostrou que apenas 1,5% dos projetos de lei propostos por homens abordou a questão da igualdade entre os sexos em comparação aos 6% de propostas legislativas apresentadas por mulheres.

A partir de um *survey* realizado com legisladoras dos três países latino-americanos supramencionados, a autora mostra que as áreas prioritárias apontadas pelas mulheres são: igualdade de gênero e crianças/família.<sup>17</sup> De outro modo, áreas como educação, saúde e economia não apresentaram diferença entre os gêneros, pois tanto as legisladoras quanto os legisladores conferem a mesma relevância a esses temas. Por fim, os resultados da pesquisa revelaram que o gênero influenciou as prioridades referentes à agricultura e ao mercado de trabalho, uma vez que as mulheres dão menos importância a estes assuntos do que os homens).

Nos Estados Unidos, Swers mostrou que as legisladoras têm maior propensão a atuar em prol de questões feministas – como direitos reprodutivos, violência contra a mulher, ações afirmativas – do que os parlamentares homens. Porém, no que diz respeito a temas envolvendo bem-estar, educação e saúde da mulher, os homens são tão atuantes quanto as mulheres (Swers, 2002).

Essas pesquisas reforçam a tese de Luís Felipe Miguel a respeito da política do desvelo, segundo a qual as mulheres devem atuar em áreas relacionadas ao cuidado e à família. Com isso, o atual cenário político acaba por marginalizar as mulheres que alcançam o poder forçando-as a atuar em áreas que são consideradas “femininas” como família e educação.

---

<sup>17</sup> A pergunta que guiou o *survey* foi “Por favor, indique as prioridades do seu trabalho legislativo nas seguintes áreas”

Por outro lado, estudos recentes sobre a representação substantiva mostram que muitas vezes a inserção de uma mulher no Parlamento não faz tanta diferença assim para a luta pelos direitos das mulheres, visto que para emplacar alguma política que represente os interesses do grupo “mulheres” é preciso conquistar aliados.

Segundo Luís Felipe Miguel, a mera presença de mulheres no Parlamento não confere igual capacidade de formulação de políticas públicas, pois os homens possuem maior autonomia na definição de estratégias. Diante disso, as legisladoras enfrentam um dilema: se elas confrontam estereótipos ignorando as expectativas sociais acerca do comportamento apropriado, elas são consideradas masculinizadas; por outro lado, se optam por conformar-se ao estereótipo de gênero, elas acabam por se colocar em posições de menor prestígio no âmbito político (Miguel, 2012: 116-7).

Considerando-se essas observações, pode-se afirmar que para que a representação substantiva dos interesses das mulheres ocorra, porém, é preciso mais do que o aumento da presença feminina no Parlamento. O avanço na elaboração de políticas públicas voltadas às mulheres requer a existência de atores que estejam dispostos a agir pelos interesses deste grupo<sup>18</sup> (Dovi, 2002; Childs e Krook, 2009). Segundo Dovi, o reconhecimento mútuo entre o representante e o grupo que ele pretende representar é fundamental. Iris Young ressalta que a representação é um processo dinâmico, que se baseia no diálogo entre representante e representado (Young, 2000). Ela ainda chama a atenção para a necessidade de haver múltiplas vozes no legislativo a fim de que diversos grupos de interesse sejam representados.

### 2.2.1. A participação de mulheres e a qualidade da democracia

Um conjunto de argumentos que visa responder à questão do porquê importa ter mulheres na política está ligado à noção de democracia. A sub-representação de mulheres gera implicações para o funcionamento da democracia, conforme se verá adiante.

---

<sup>18</sup> Na literatura especializada tais atores ganham nomes específicos. Para Susanne Dovi (2002), trata-se dos representantes de grupos preferidos (*preferred group representatives*), enquanto que, segundo Sarah Childs e Mona Krook (2009), esses atores são chamados de atores críticos (*critical actors*).

Para abordar o conceito de democracia, um de seus principais teóricos, Robert Dahl, trabalha com dois conceitos: o de democracia e o de poliarquia. Por poliarquia entende os regimes relativamente democratizados, ou seja, dotados de caráter inclusivo e aberto à contestação pública (1997: 31). O termo democracia, por sua vez, é entendido como um sistema político que tem, em suas características, a qualidade de ser inteiramente ou quase inteiramente “responsivo” a todos seus cidadãos (Dahl, 1997: 25-6). Nesses termos, democracia representa o tipo ideal e o termo poliarquia se refere aos regimes democráticos efetivamente existentes com todos os seus problemas.

Dahl também se refere ao processo de democratização, o qual pode ser compreendido em duas dimensões: contestação pública e inclusão. Ao processo de progressiva ampliação desses dois elementos o autor dá o nome de democratização. O direito de voto em eleições livres integra as duas dimensões, pois tal direito estimula a contestação pública e ao mesmo tempo torna o regime inclusivo com a proporção significativa de pessoas votantes. Assim, contestação pública e inclusão transformam-se em dois critérios para a classificação dos regimes políticos. Quando regimes hegemônicos – de precária contestação e inclusão – caminham em direção a uma poliarquia, isso indica que aumentaram as possibilidades de efetiva contestação e inclusão.

Nessa perspectiva, o nível de inclusão no sistema político é um elemento crucial para a consolidação da democracia (Lovenduski, 2005). O aprimoramento das instâncias democráticas pressupõe a garantia do acesso ao poder político a todos os segmentos sociais sem distinção, por meio de mecanismos que forneçam condições efetivas que assegurem a participação de todos os membros adultos da comunidade política no processo de tomada de decisão (Moisés, Sanchez, 2014).

Lijphart (1999; 2003) sustenta que a taxa de participação de mulheres nos parlamentos nacionais é um indicador relevante para a qualidade da democracia. Nesse sentido, Diamond e Morlino (2005) afirmam que a representação de mulheres no Parlamento é um indicativo da justa representação exigida no processo de elaboração de políticas inclusivas. *A contrario sensu*, a baixa presença de mulheres no Parlamento expressa um déficit no funcionamento da democracia brasileira, especialmente se considerada a inexistência de barreiras institucionais explícitas a candidaturas de mulheres (Moisés, Sanchez, 2014).

Na visão de Anne Phillips (1991: 62), a sub-representação de mulheres no Parlamento é considerada problemática, porque a representação descritiva de mulheres é incompatível com a quantidade de mulheres que compõem as sociedades. Configura-se, assim, uma falha no funcionamento da democracia.

Ademais, vale destacar que essa autora trabalha com a ideia de política de presença e política de ideias. A pergunta que se coloca é: para defender os interesses de um determinado grupo é essencial que este grupo esteja presente, ou basta que alguém, ou um partido, independentemente de sua origem, defenda as suas ideias?

Esse questionamento, como se viu no início desse capítulo, é central para pensar a legitimidade da política de quotas e a sua finalidade. De acordo com a autora, a política de quotas não garante que as mulheres parlamentares necessariamente defenderão as demandas dos movimentos feministas e os direitos das mulheres; tampouco garante que os afro-descendentes venham a defender as bandeiras do movimento negro (Phillips, 1995). Para ela, a presença é fundamental para a ideia, mas uma forma de “presença” não exclui a outra. Ou seja, costuma-se considerar que os direitos das mulheres serão defendidos pelas mulheres parlamentares e não pelos homens. Essa percepção não exclui, porém, a possibilidade de que as ideias também estejam presentes nos parlamentares do sexo masculino.

Deste raciocínio emergem duas reflexões centrais: a primeira é a de que as possibilidades de o sistema de quotas mudar o cenário de sub-representação das mulheres no Parlamento estão diretamente relacionadas a um conjunto de variáveis, que dependem da própria ação no sentido de garantir a efetividade das quotas eleitorais. A segunda está relacionada à qualidade da representação feminina: defender a presença de mulheres simplesmente porque elas são maioria da população brasileira e do eleitorado no país é diferente de defender a inserção de mulheres que possuem uma pauta de garantia de seus direitos. O ideal seria a justaposição dessas duas presenças, mas raramente as candidatas se apresentam como defensoras de uma pauta feminista<sup>19</sup>, destaca Miguel (2000).

---

<sup>19</sup> São raros os momentos em que parlamentares mulheres, a despeito de sua filiação partidária, se unem na defesa dos direitos das mulheres. Mas Céli Pinto (2006: 106) destaca que esse processo vem se desenrolando, em algumas situações, desde 1988, no Congresso Nacional, período em que deputadas e senadoras têm atuado como bancada quando os temas interessam as mulheres. “A primeira experiência neste sentido foi na Constituinte, quando 26 mulheres eleitas sem qualquer ligação com o feminismo superaram suas divergências partidárias, se autodenominaram Bancada Feminina e apresentaram 30 emendas sobre os direitos das mulheres,

Considerando-se que a eficácia das quotas pode ser medida por dois parâmetros: o número de mulheres que se candidatam e a qualidade da presença em relação às demandas dos grupos que deram origem às quotas, vale destacar que pode haver casos em que as quotas sejam absolutamente cumpridas, mas os interesses dos grupos englobados pela política não sejam representados. Esta não é, contudo, a finalidade das políticas públicas voltadas ao aumento da participação de mulheres na política. O intuito é que a adoção das quotas de gênero na política fomente a defesa dos direitos das mulheres.

Em seu livro *Justice and the politics of difference*, Iris Young (1990) critica os teóricos da democracia por entender que eles não enfrentam o problema da participação inclusiva de forma adequada. A autora sustenta que, ao assumirem a existência de um público homogêneo, eles deixam de considerar os arranjos institucionais voltados à inclusão de pessoas culturalmente diferentes do estereótipo do homem branco de origem europeia. Young argumenta que a teoria normativa e as políticas públicas devem acabar com a opressão baseada nas características de determinado grupo, enfatizando – ao invés de suprimir – as diferenças entre os grupos sociais. Ou seja, a autora defende um princípio de representação de grupos diferentes em públicos democráticos. A intenção não é torná-los iguais, mas sim respeitar as diferenças de cada um desses grupos.

Para construir seu argumento, a autora posiciona-se contrariamente a diversos teóricos políticos modernos, especialmente no que diz respeito ao ideal da imparcialidade, por eles defendido. Em contraposição a este ideal, Young (1990) defende a justiça pública, baseada na heterogeneidade e na existência de um discurso parcial.

Segundo Young, o compromisso com o ideal da imparcialidade possui três funções ideológicas: (i) sustentar a ideia do Estado neutro, a qual fundamenta o paradigma distributivo da justiça; (ii) legitimar a autoridade burocrática e processos decisórios hierárquicos, neutralizando demandas por processos democráticos de decisão; e (iii) reforçar a opressão, apresentando o ponto de vista dos grupos privilegiados como se correspondessem a uma posição universal (Young: 1990, 102).

---

englobando praticamente todas as reivindicações do movimento feminista à época. A quase totalidade dessas emendas está presente em forma de artigos na Constituição de 1988.” (Pinto, 2006: 106).

Um dos principais alvos da crítica de Young é a filosofia política que pressupõe um Estado neutro, responsável por expressar, por meio das leis e de suas ações, a vontade geral. Nessa perspectiva, o Estado é o único ente capaz de tomar decisões imparciais, pois está acima dos interesses particulares dos indivíduos. Tais interesses particulares dentro da sociedade podem entrar em conflito e o Estado é o árbitro da competição entre grupos de interesses, expressando o espírito racional e universal da humanidade.

De acordo com algumas teóricas feministas, essa ideia de Estado neutro, assim como o ideal da imparcialidade, é um mito. Young sustenta esta crítica, com base em dois fundamentos centrais. O primeiro tem relação com as críticas marxistas à imagem do Estado liberal como árbitro dos conflitos de interesse e sugere que a existência de diferenças significativas de poder, recursos, acesso à informação entre variadas classes sociais e variados grupos, faz com que os processos de tomada de decisão imparciais – no sentido de permitir igual oportunidade formal para que todos pressionem por seus interesses – geralmente produzam resultados no interesse dos mais poderosos. Em outras palavras,

Where social group differences exist, and some groups are privileged while others are oppressed, this propensity to universalize the particular reinforces that oppression. The standpoint of the privileged, their particular experience and standards, is constructed as normal and neutral. If some groups' experience differs from this neutral experience, or they do not measure up to those standards, their difference is constructed as deviance and inferiority. Not only are the experience and values of the oppressed thereby ignored and silenced, but they become disadvantaged by their situated identities (Young, 1990: 116).<sup>20</sup>

O segundo fundamento basilar para a crítica de Young é o de que a imparcialidade é impossível de ser alcançada tanto pelos burocratas tomadores de decisão, quanto pelos agentes morais. Esta impossibilidade está atrelada ao fato de que os agentes que tomam as decisões não conseguem transcender os interesses particulares no processo de tomada de

---

<sup>20</sup> Tradução de Roberto Cataldo: “Onde existem diferenças entre grupos sociais e alguns grupos são privilegiados, enquanto outros são oprimidos, essa propensão a universalizar o particular reforça a opressão. O ponto de vista dos privilegiados, sua experiência e seus padrões particulares, são interpretados como normais e neutros. Se a experiência de alguns grupos difere dessa experiência neutra, ou se eles não estão à altura dos padrões de referência, essa diferença é interpretada como desvio e inferioridade. Nesse caso, não apenas a experiência e os valores dos oprimidos são ignorados e silenciados mas também são prejudicados por suas identidades situadas”.

decisão. Gestores públicos, legisladores, chefes do Executivo e outros agentes do governo possuem uma visão parcial da vida social, imbuída de uma série de interesses particulares derivados de sua posição no governo. Tendo em vista que o governo não transcende a sociedade civil para vê-la em sua totalidade, é ilógico imaginar que a decisão será imparcial.

O ideal da imparcialidade, além de reforçar o paradigma da justiça distributiva e de legitimar a autoridade burocrática, mascara a inevitável parcialidade de perspectiva que orienta a deliberação moral (Young, 1990: 115). Com isso, são legitimadas as hierarquias no processo decisório, fazendo com que o ponto de vista dos privilegiados apareça como universal.

Positions of decisionmaking authority are usually occupied by members of privileged groups – white Anglo nominally heterosexual men – for access to such positions is part of their privilege. Based on assumptions and standards they claim as neutral and impartial, their authoritative decisions often silence ignore, and render deviant the abilities, names and norms of others. (Young, 1990: 116).<sup>21</sup>

Esta passagem do texto de Young demonstra por que o ideal da imparcialidade é um mito. Esse ideal, ao invés de contribuir para a redução das desigualdades, reforça a posição privilegiada do grupo representado por homens, brancos, heterossexuais, evitando que as vozes que destoam desse paradigma sejam integradas ao processo decisório e tenham seus interesses representados. Uma solução justa só poderá ser alcançada por meio de um processo de decisão democrático, derivado da interação de pessoas com diferentes pontos de vista que, ao ouvirem o outro, tenham que confrontar as suas ideias com as demais. Assim, uma decisão justa será aquela que garante a participação de todos os grupos particulares envolvidos nessas decisões e que sejam por elas afetados.

---

<sup>21</sup> Tradução de Roberto Cataldo, “as posições de autoridade nos locais em que as decisões são tomadas são, geralmente, ocupadas por membros dos grupos privilegiados – homens brancos, de origem anglo-saxônica, nominalmente heterossexuais – já que o acesso a essas posições faz parte de seu privilégio. Com base em suposições e padrões que afirmam ser neutros e imparciais, as suas decisões autorizadas muitas vezes calam, ignoram e tornam desviantes as capacidades, necessidades e normas de outros.”

### 2.2.2. Reconhecimento de direitos e redistribuição de poderes

Além dos argumentos mencionados acima, há ainda dois conceitos que precisam ser levados em conta para examinar a temática da igualdade de gênero e o acesso das mulheres ao Parlamento: trata-se do binômio “reconhecimento de direitos” e “redistribuição de recursos” para grupos vulneráveis. Tal binômio é retratado pela literatura por meio da polêmica entre dois autores que se destacam nesse debate: Nancy Fraser e Axel Honeth.

Nancy Fraser apresenta uma teoria bidimensional, que abrange reconhecimento e distribuição, conferindo a ambos os elementos pesos iguais. Em sua perspectiva, os elementos *reconhecimento* e *distribuição* podem ser vistos de formas distintas, associando o primeiro ao “cultural” e o segundo, ao “material”. Ambos os elementos, para a autora, refletem uma questão de justiça social.

Fraser afirma que sua base normativa é a noção de paridade de participação, definida como “uma justiça que requer arranjos que permitam todos os membros adultos da sociedade interagirem como pares” (Fraser, 1997, p. 29).

Em contrapartida, Honeth propõe uma teoria unidimensional, que enfatiza apenas o reconhecimento. Para ele, a redistribuição seria apenas uma forma de luta pelo reconhecimento. Enquanto Fraser associa a distribuição ao elemento material, Honeth não reconhece a possibilidade de o material expressar-se em si, mas apenas através do simbólico, representado na luta pelo reconhecimento. Assim, o autor constrói um elo entre o material e o simbólico, uma vez que ao se autorreconhecerem como sujeitos do desrespeito, os indivíduos tornam possível sua luta por reconhecimento.

Honneth defende uma “teoria do reconhecimento suficientemente diferenciada”, tratando a distribuição como decorrência do reconhecimento. Para o autor, “a formulação conceitual do reconhecimento é de central importância hoje, não porque expressa os objetivos de um novo tipo de movimento social, mas porque ela tem provado ser uma ferramenta apropriada para categorialmente desvendar experiências sociais de injustiça como um todo.” (Honneth, 2003, p. 33)

Ademais, vale ressaltar que ao tratar de reconhecimento, Honeth refere-se ao reconhecimento como identidade, atrelado à ideia de que se trata do reconhecimento do outro. Esse aspecto, segundo o autor, é expressão de uma questão filosófica e psicológica – e não uma questão social dada fora dos sujeitos. Fraser, por sua vez, entende reconhecimento não como identidade, mas como mecanismo de superação. Nesta concepção, a redistribuição e o reconhecimento não são paradigmas filosóficos, mas paradigmas de justiça, que informam as lutas atuais da sociedade civil.

Ao examinar a polêmica Fraser-Honeth, Céli Pinto afirma que a melhor compreensão da controvérsia entre os dois autores depende do entendimento acerca da noção de reconhecimento.

Fraser pode distinguir o reconhecimento da distribuição porque não associa tais noções a atores, mas a princípios de justiça e a remédios, isto é, a políticas públicas. Honneth, de forma diversa, parte de uma ação do ator que se autodefine como objeto do reconhecimento. Esta ação exige a presença do outro; trata-se, pois, de uma relação. (Pinto, 2008: 43-4)

A temática da igualdade de gênero na política pode ser mais bem compreendida a partir das duas concepções teóricas acerca do reconhecimento e da redistribuição de recursos. Adotando-se a posição de Nancy Fraser, que dissocia a ideia de reconhecimento da de redistribuição, porque fundadas em uma noção de justiça, verifica-se que no caso da representação feminina no Parlamento, as políticas públicas existentes em diversos países, em especial as quotas eleitorais de gênero, mostram que existe um reconhecimento de que as mulheres devem fazer parte do processo de tomada de decisão política. O problema ocorre, porém, na redistribuição dos assentos, os quais são concentrados nas mãos dos políticos homens, brancos e heterossexuais.

### 2.3.As premissas teóricas da tese

A apresentação dos principais fundamentos que justificam a importância da inserção de mulheres na política formal permite alcançar duas conclusões centrais, que irão guiar o

desenvolvimento dos próximos capítulos dessa tese. Tais constatações formam as premissas teóricas do presente trabalho.

A primeira delas concerne à avaliação das democracias contemporâneas que se caracterizam pela escassa presença de mulheres nos espaços de tomada de decisão política. Um dos pressupostos teóricos está ligado ao fato de que a presença de mulheres no Parlamento em uma democracia autêntica e livre da discriminação sistemática deveria ser, na medida do possível, proporcional à sua presença efetiva na sociedade. A baixa participação de mulheres entre os representantes do povo no Legislativo representa um sistema político excludente e monopolizado por atores do sexo masculino.

Nessa perspectiva, Young faz uma crítica às bases da teoria democrática liberal – consubstanciada no ideal do público homogêneo – sustentando que os arranjos institucionais adotados por esses teóricos não foram capazes de incluir pessoas culturalmente diferentes do padrão do homem, branco de origem europeia. Para contrapor a esse ideal, a inserção de mulheres nos espaços de tomada de decisão política é de fundamental importância, na medida em que elas apresentam perspectivas e experiências diferentes das dos homens. Para a autora, uma sociedade só poderia alcançar uma solução justa por intermédio de um processo de decisão democrático caracterizado pela interação de pessoas com diferentes pontos de vista que, ao ouvirem o outro, tenham que confrontar as suas ideias com as demais (Young, 1990: 117). Assim, a melhor decisão será aquela que garante a participação de todos os grupos particulares envolvidos nessas decisões e que sejam por elas afetados.

A segunda premissa decorre do debate entre reconhecimento de direitos e redistribuição de recursos, protagonizado por Nancy Fraser e Axel Honeth. Tomando como base a teoria dual de Fraser, conclui-se que a legislação de quotas eleitorais de gênero revela que há um reconhecimento dos direitos da mulher em participar da arena política de tomada de decisão. A dificuldade reside, porém, na redistribuição dos postos de poder de forma igualitária entre mulheres e homens, o que se pode depreender do cenário de sub-representação feminina apresentado no capítulo a seguir.

### **3. IGUALDADE DE GÊNERO, AÇÃO AFIRMATIVA E OS EFEITOS DAS QUOTAS NO BRASIL**

A participação de mulheres em espaços de poder e tomada de decisão, em seus mais diversos níveis, contribui para uma o alcance de uma decisão mais justa, na medida em que leva em conta novas perspectivas sociais e diferentes pontos de vista, o quais têm sido comumente ignorados, em função da escassa presença de mulheres nas instâncias legislativas. Conforme destacado no capítulo anterior, a maior participação feminina nos parlamentos pode fomentar a defesa dos direitos das mulheres na arena política, visto que elas passam a ter a oportunidade de levar suas demandas e necessidades para dentro do debate público, influenciando, assim, a formulação de políticas públicas voltadas à proteção dos direitos das mulheres e à redução das iniquidades de gênero.

Mas a presença de mulheres ainda não alcançou níveis paritários em boa parte das democracias contemporâneas. A média mundial de mulheres que ocupam as Casas Legislativas é de 21,8%.<sup>22</sup> Ou seja, dos 45.013 parlamentares em exercício em 189 países, apenas 9.826 são mulheres. Comparando-se os dados regionais, nota-se que os países nórdicos apresentam a maior média de participação de mulheres na Câmara Baixa ou na Câmara única. Em segundo lugar, aparecem as Américas, região em que a média de mulheres ocupando os Parlamentos é de 25,6%. Em terceiro, estão os países europeus (excluídos os países nórdicos), com 23,7% de mulheres na Câmara. Em seguida, está a África Subsaariana, com 22,5%; a Ásia, com 18,8%; os países árabes, com 17,8%; e, por fim, o Pacífico, com uma média de apenas 12,6%.

---

<sup>22</sup> Esse dado corresponde à presença de mulheres nas duas Casas Legislativas combinadas: a Câmara Baixa e a Câmara Alta. Se analisarmos as duas Casas separadamente, a média mundial de participação de mulheres na Câmara Baixa ou na única Câmara, no caso de países com sistema unicameral, é de 22,2%, enquanto a porcentagem média de mulheres na Câmara Alta ou no Senado dos 189 países do mundo é de 20%. Os dados da União Inter-Parlamentar estão disponíveis em: < <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>>

**Quadro 1. Média regional de participação feminina nos Paramentos (2014)**

REGIÕES	Câmara dos Deputados ou Unicameral	Câmara Alta ou Senado	Ambas as Câmaras
Países Nórdicos	42,10%	---	---
Américas	25,70%	26,40%	25,80%
Europa - países membros do OSCE (incluindo países nórdicos)	24,90%	22,80%	24,40%
Europa - países membros do OSCE (excluindo países nórdicos)	23,20%	22,80%	23,10%
África Subsaariana	22,90%	19,80%	22,50%
Ásia	19,30%	14,30%	18,70%
Países árabes	17,80%	7,70%	15,90%
Pacífico	13,40%	38,60%	16,20%

Fonte: *Inter-Parliamentary Union (IPU)*.

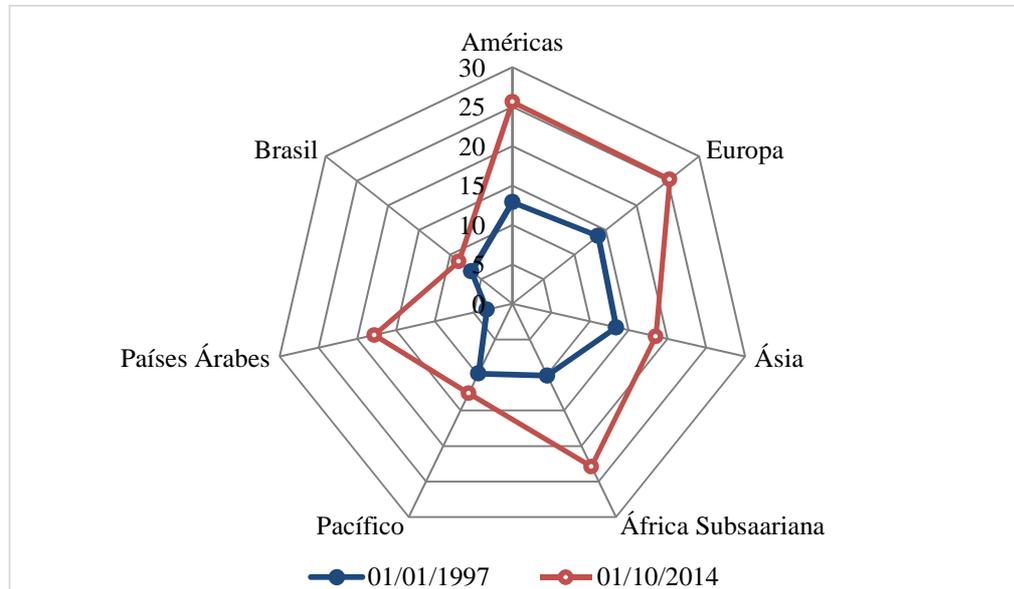
\*OSCE é a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (<http://www.osce.org/>).

A participação feminina no Brasil, por sua vez, está bem abaixo da média mundial e regional. Segundo dados do TSE, a proporção de mulheres na Câmara dos Deputados é de 8,8%, atualmente, e passará a 9,9% na próxima legislatura (2015-2018). Comparando-se o Brasil com as outras regiões do mundo, conclui-se que as mulheres brasileiras possuem uma das menores médias do mundo de representação no Parlamento.

Em 1997, ano em que foi promulgada a segunda política de quotas eleitorais por sexo, determinando a reserva de no mínimo 30% e no máximo 70% de candidaturas para cada sexo, o Brasil apresentava a menor taxa de participação de mulheres no Parlamento se comparado às demais regiões, com exceção dos Países Árabes. Em 2014, porém, o Brasil ficou atrás inclusive dos Países Árabes, que apresentaram um aumento considerável no percentual de mulheres, passando de 3,3%, em janeiro de 1997, para 17,8% no início de 2014.

A participação de mulheres na política aumentou em todas as regiões do globo, conforme se pode observar no gráfico 1. Essa forma de apresentação dos dados evidencia a dimensão do

crescimento da participação de mulheres no Parlamento em cada um desses conjuntos de países, demonstrando o grau de incremento da representação feminina em cada uma das regiões ou países ali representados.



**Gráfico 1. Percentual de Mulheres no Parlamento (Câmara Baixa ou Câmara Única) nas regiões do mundo e no Brasil (1997-2014)**

*Fonte: Alves, 2014 e IPU.*

Considerando-se a Europa sem os países nórdicos, verifica-se que as Américas são a região com a maior taxa de representação feminina no Parlamento, seguida da Europa nas condições supra destacadas. Nota-se que, em 1997, ambas as regiões apresentavam taxas de aproximadamente 15%, atingindo um percentual próximo de 25%. Um dos crescimentos mais significativos deu-se nos Países Árabes, região na qual a participação de mulheres em 1997 era de 3,3%, e, em 2014, chegou a 17,8%. A África Subsaariana também apresentou aumento considerável, passando de 10,1% para, aproximadamente, 22,9% de mulheres no Parlamento.

A Ásia, por sua vez, apresentou um avanço pouco significativo ao longo dos últimos 18 anos, quando a participação de mulheres cresceu de 13,4% para 18,5% de mulheres nas Casas Legislativas de seus países. A região que menos apresentou mudanças em relação à presença feminina no Parlamento foi o Pacífico, região que apresentava, em 1997, 9,8%, passando para 12,6%, em 2014. Embora tenha havido aumentos pequenos nessas duas regiões, houve incrementos ainda menores na participação de mulheres na política. É o caso

do Brasil, que teve um crescimento quase insignificante, se comparado ao das demais regiões. Em 01.01.1997, o Brasil possuía 6,6% de parlamentares mulheres. Até poucos dias antes das eleições realizadas em 05 de outubro de 2014, a participação feminina na política era de 8,6%, revelando um crescimento de apenas 2% em quase duas décadas. Vale notar que nesse período, a média mundial quase duplicou, passando de 12% para 22,2%.

O cenário de sub-representação de mulheres no Parlamento brasileiro é preocupante e revela que houve poucos avanços no sentido de minimizar as desigualdades de gênero nas instâncias legislativas de tomada de decisão política. Analisando-se a participação feminina no Brasil em comparação a outros 188 países, o resultado mostra que o país está em uma posição muito desfavorável, especialmente em relação aos países sul-americanos. De acordo com o ranking mundial de participação de mulheres no Parlamento, produzido e atualizado pela União Inter-Parlamentar, o Brasil ocupa a 131ª posição e é o país sul-americano mais mal colocado no ranking, conforme quadro abaixo. Sem contar os empates, o Brasil está na 159ª colocação nesse ranking, estando a frente de apenas 28 países.<sup>23</sup>

**Quadro 2. Ranking sobre a presença de mulheres no Parlamento de países selecionados (Top 3 + países latino-americanos)**

Rank geral	Rank IPU	Países	CÂMARA DOS DEPUTADOS			
			Eleições	Deputados Totais	Mulheres	% mulheres
1	1	Ruanda	9 2013	80	51	63,8%
2	2	Bolívia	10 2014	130	69	53,1%
3	3	Andorra	4 2011	28	14	50,0%
9	9	Nicarágua	11 2011	92	39	42,4%
10	10	Equador	2 2013	137	57	41,6%
19	18	México	7 2012	500	187	37,4%
21	20	Argentina	10 2013	257	94	36,6%
27	26	Costa Rica	2 2014	57	19	33,3%
46	41	El Salvador	3 2012	84	23	27,4%
72	63	Peru	4 2011	130	29	22,3%
86	72	Colômbia	3 2014	166	33	19,9%
90	75	Panamá	5 2014	57	11	19,3%
103	84	Venezuela	9 2010	165	28	17,0%
111	88	Uruguai	10 2014	99	16	16,2%

<sup>23</sup> As informações completas do ranking da União Inter-Parlamentar encontram-se no Anexo A desta tese.

113	90	Chile	11 2013	120	19	15,8%
117	93	Paraguai	4 2013	80	12	15,0%
152	123	Brasil	10 2014	513	51	9,9%
172	138	Haiti	11 2010	95	4	4,2%

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da União Inter-Parlamentar (dados atualizados até 1º de novembro de 2014).

Além dessa conjuntura de profunda desigualdade de gênero nas casas legislativas, notícias recentes indicaram que o Brasil caiu algumas posições no Índice Global de Desigualdade de Gênero (*Global Gender Gap Index – GGGI*), produzido pelo Fórum Econômico Mundial. Esse ranking visa a mensurar a magnitude das diferenças entre homens e mulheres em quatro áreas específicas: saúde, educação, economia e política. O índice varia de 0 (total desigualdade) a um (total igualdade). Na edição de 2014, com a menor desigualdade de gênero, a Islândia lidera o ranking com 0,8594. Já o Brasil ocupa a 71ª colocação – de um total de 142 países – com índice de 0,6941,<sup>24</sup> caindo nove posições de 2013 para 2014.

A construção de uma sociedade livre, justa e democrática depende necessariamente da igualdade entre mulheres e homens. Com vistas a conquistar esse objetivo, os organismos internacionais e os acordos entre países indicam como recomendações a ampliação da presença de mulheres nos espaços de poder e de tomada de decisão, bem como a implementação de medidas que contribuam para o empoderamento social, econômico e político da mulher. Exemplos disso são as recomendações da Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminações contra a Mulher (Cedaw), as Conferências Internacionais do Cairo, Beijing, Durban e outras.

O propósito deste capítulo é apresentar as normas internacionais e nacionais de proteção da igualdade de gênero em vigor no Brasil, as quais fundamentam as medidas de ação afirmativa adotadas no sentido de fomentar a participação de mulheres na disputa eleitoral. Em seguida, será examinado o desenho da política de quotas eleitorais de gênero e os debates legislativos que contribuíram para a sua conformação. Compreender os motivos que definem o desenho da política é relevante para que se possam avaliar as potencialidades e as

<sup>24</sup> Cf. Relatório de 2014 do Índice Global de Desigualdade de Gênero (*Global Gender Gap Report 2014*), disponibilizado em: <<http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2014/>>

limitações da legislação. Por fim, a última etapa desse capítulo consiste na avaliação dos efeitos da quota de gênero estabelecida no Brasil por meio da Lei nº. 9,504, de 1997, e reformada pela Lei nº. 12.034, de 2009.

### 3.1. A proteção internacional dos direitos humanos das mulheres

A partir da década de 1990, as organizações internacionais passaram a reconhecer a importância de se estabelecer ações positivas no sentido de ampliar a presença de mulheres em espaços de poder e de tomada de decisão, com o intuito de empoderar esse grupo social. Entre os tratados de direitos internacionais ratificados pelo Brasil, serão examinados neste item: as recomendações da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW), da Declaração e Programa de Ação de Viena, e da Declaração e Plataforma de Beijing.

#### 3.1.1. Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher

Impulsionada pela realização da primeira Convenção Mundial sobre a Mulher em 1975, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Esse tratado de direitos humanos foi adotado em 18 de dezembro de 1979, entrando em vigor na ordem internacional apenas em 3 de setembro de 1981.

Esta Convenção estabelece que os Estados-parte condenam a discriminação contra a mulher em todas as suas formas. Para tanto, eles se comprometem a eliminar todas as formas de discriminação no que tange ao gênero, visando a efetiva igualdade entre mulheres e homens. O termo “discriminação”, segundo o artigo 1º da Convenção, corresponde a qualquer distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo que venha a prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher dos direitos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> O texto original, em inglês do artigo 1º da Convenção é o seguinte: “For the purposes of the present Convention, the term ‘discrimination against women’ shall mean any distinction, exclusion or restriction made on the basis of sex which has the effect or purpose of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or

Nesse sentido, constata-se que o objetivo da Convenção é duplo: erradicar a discriminação contra a mulher e as suas causas e estimular a adoção de estratégias para a promoção da igualdade. Nas palavras de Flávia Piovesan (2006), a Convenção “combina a proibição da discriminação com políticas compensatórias que acelerem a igualdade enquanto processo. Alia à vertente repressivo-punitiva a vertente positivo-promocional”.

Entre as medidas previstas no artigo 2º da Convenção está a proteção jurídica dos direitos da mulher em uma base de igualdade com os do homem e garantir, *por meio dos tribunais nacionais competentes* e de outras instituições públicas, a proteção efetiva da mulher contra todo ato de discriminação (art. 2º, alínea *c*, da Convenção)<sup>26</sup>. Tal dispositivo ressalta a importância dos órgãos jurisdicionais nacionais na defesa dos direitos da mulher contra todas as formas de discriminação e na promoção da igualdade entre mulheres e homens. O mote da presente tese, qual seja, o estudo da atuação do TSE na ampliação da presença de mulheres candidatas aos cargos de representação proporcional, está em conformidade com esta norma interacional de direitos humanos e nela tem sua relevância reforçada.

Visando à promoção da igualdade entre mulheres e homens, um dos instrumentos mais comuns adotados pelos países são as ações afirmativas, entre as quais se destaca a reserva de vagas para determinado grupo em espaços políticos, sociais e econômicos nos quais ele é sub-representado. A adoção das quotas eleitorais por sexo é um exemplo de ação afirmativa voltada à redução das desigualdades entre mulheres e homens bastante disseminado ao redor do mundo. Da mesma forma, a política de quotas para mulheres em conselhos de administração de empresas estatais e companhias abertas.<sup>27</sup>

---

exercise by women, irrespective of their marital status, on a basis of equality of men and women, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural, civil or any other field” (United Nations, Treaty Series, vol. 1249, p. 16. Disponível em: <[https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-8&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en)>).

<sup>26</sup> Tradução livre do texto original em inglês: “To establish legal protection of the rights of women on an equal basis with men and to ensure through competent national tribunals and other public institutions the effective protection of women against any act of discrimination.” (United Nations, Treaty Series, vol. 1249, p. 16. Disponível em: <[https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-8&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en)>).

<sup>27</sup> Para mais informações sobre as políticas de quotas para mulheres em altos cargos de gestão no mundo, cf. Ramos, Donaggio (2014), no artigo “Uniformidade das políticas de cotas para mulheres em altos cargos de gestão”, publicado no Brasil Post - The Huffington Post, em 07 mar. 2014.

O tratado faz referência às ações afirmativas, considerando-as como medidas especiais de caráter temporário, destinadas a acelerar a igualdade material entre o homem e a mulher. O art. 4º, 1, da Convenção legitima a implantação de ações afirmativas, pois consigna que tais medidas não serão caracterizadas como discriminação. Ressalva, porém, que tais mecanismos de promoção da igualdade de grupos vulneráveis não podem perpetuar-se no tempo, devendo cessar tão logo sejam alcançados os objetivos de igualdade de oportunidade e tratamento.<sup>28</sup>

Além da previsão de ações afirmativas, a Convenção aponta para a necessidade de uma mudança estrutural no papel que mulheres e homens assumem na sociedade. Nesse sentido, o artigo 5º, alínea *a*, estabelece que os Estados-partes deverão tomar medidas apropriadas para “modificar os padrões socioculturais de conduta de homens e mulheres, com vistas a alcançar a eliminação de preconceitos e práticas consuetudinárias e de qualquer outra índole que estejam baseados na ideia da inferioridade ou superioridade de qualquer dos sexos ou em funções estereotipadas de homens e mulheres”.<sup>29</sup>

Entre as previsões da Convenção, o artigo 7º merece destaque por estar diretamente relacionado à participação da mulher nos espaços de tomada de decisão política. De acordo com esse dispositivo, os Estados-parte assumem o compromisso de eliminar a discriminação contra a mulher na vida política e pública do país. Uma das principais medidas estabelecidas pelo tratado para reduzir a desigualdade de gênero na política consiste em assegurar às mulheres o direito a participar na formulação de políticas governamentais e na execução destas, a ocupar cargos públicos e exercer todas as funções públicas em todos os planos governamentais.<sup>30</sup> O combate à discriminação contra a mulher na política requer a adoção

---

<sup>28</sup> Segundo o artigo 4º, 1, da Convenção, na versão em inglês. “Adoption by States Parties of temporary special measures aimed at accelerating de facto equality between men and women shall not be considered discrimination as defined in the present Convention, but shall in no way entail as a consequence the maintenance of unequal or separate standards; these measures shall be discontinued when the objectives of equality of opportunity and treatment have been achieved.” (United Nations, Treaty Series, vol. 1249, p. 16).

<sup>29</sup> No original em inglês, o artigo 5º da Convenção determina que: “States Parties shall take all appropriate measures: (a) To modify the social and cultural patterns of conduct of men and women, with a view to achieving the elimination of prejudices and customary and all other practices which are based on the idea of the inferiority or the superiority of either of the sexes or on stereotyped roles for men and women.” (United Nations, p. 17).

<sup>30</sup> Tradução livre do artigo 7º, *b*, da Convenção. No original: “Article 7. States Parties shall take all appropriate measures to eliminate discrimination against women in the political and public life of the country and, in particular, shall ensure to women, on equal terms with men, the right: (...) (b) To participate in the formulation of government policy and the implementation thereof and to hold public office and perform all public functions at all levels of government.” (United Nations, p. 17).

de medidas capazes de conferir às mulheres maior inserção nos espaços públicos de poder onde são definidas as políticas governamentais.

O artigo 7º da Convenção estabelece, ainda, que os Estados-parte devem assegurar às mulheres, em igualdade de condições com os homens, o direito a votar em todas as eleições e referendos públicos e ser elegível para todos os órgãos cujos membros sejam objeto de eleições públicas<sup>31</sup>; bem como o direito a participar em organizações e associações não-governamentais que se ocupem da vida pública e política do país (art. 7º, alíneas *b* e *c*, da Convenção).<sup>32</sup>

Importante observar que até 31 de julho de 2014, a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher contava com 188 Estados-partes, o que denota ampla adesão dos Estados a esse tratado.<sup>33</sup> Apesar do seu elevado grau de adesão, esse é o tratado de direitos humanos que recebeu o maior número de reservas formuladas pelos Estados. A cláusula relativa à igualdade entre homens e mulheres na família foi o principal alvo dessas reservas, as quais foram motivadas por razões de ordem religiosa, cultural ou legal<sup>34</sup>.

A grande quantidade de reservas feitas à Convenção, apesar do alto grau de adesão a ela, suscita importantes reflexões quanto à ratificação de tratados de direitos humanos por alguns Estados. Ao examinar as razões pelas quais governos aderem ou não a tratados de direitos humanos, Simmons (2009: 13) sinaliza que, na ausência de um real compromisso com os propósitos sociais do tratado, o motivo mais forte para ratificação é evitar as pressões sociais e políticas de permanecer afastado de um acordo multilateral com o qual a maioria de seus

---

<sup>31</sup> Artigo 7º, *a*, da Convenção, no original: “To participate in the formulation of government policy and the implementation thereof and to hold public office and perform all public functions at all levels of government”. (United Nations, p. 17).

<sup>32</sup> No original, o art. 7º, *c*, da Convenção, está assim redigido: “To participate in non-governmental organizations and associations concerned with the public and political life of the country.” (United Nations, p. 17).

<sup>33</sup> A adesão a esta Convenção perde apenas para a Convenção sobre os Direitos da Criança, que contava, no mesmo período, com 194 Estados-Parte. Esse é o tratado de direitos com a mais elevada adesão (PIOVESAN, 2006: 186).

<sup>34</sup> Piovesan observa que o Estado brasileiro, ao ratificar a Convenção, em 1984, apresentou reservas aos artigos 15, §4º e 16, §1º, (a), (c), (g) e (h) que asseguravam a homens e mulheres o direito de escolher, livremente, seu domicílio e residência e a igualdade de direitos entre homens e mulheres no casamento e nas relações familiares. Isso porque o Código Civil de 1916 consagrava a família patriarcal, em que predominava a desigualdade entre a mulher e o homem, este com prerrogativas maiores do que a mulher casada. Com a revogação deste Código em 2002, foram eliminadas as reservas (Piovesan, 2006: 187).

pares já se comprometeu.<sup>35</sup> Assim, quanto mais países ratificam acordos de direitos humanos, a autora sustenta que se torna cada vez mais difícil justificar a não adesão (Simmons, 2009: 13).

Além disso, para que os tratados tenham efeitos, é preciso que eles sejam compatíveis com as instituições domésticas. Considerando-se que a ratificação tem implicações no sistema nacional de regras, tradições e estatutos, algumas vezes, um Estado pode se negar a ratificar o tratado não porque ele seja contrário aos objetivos do acordo, mas sim porque os impactos podem afetar as tradições e costumes de uma sociedade (Simmons, 2009: 67-8).

É o que parece ter havido com a ratificação da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. A resistência em adotar a igualdade entre homens e mulheres no âmbito familiar demonstra que a efetivação dos direitos humanos das mulheres está condicionada à dicotomia entre os espaços público e privado (Piovesan, 2006: 188). Na maioria das sociedades – em especial as que possuem uma cultura fortemente patriarcal – as mulheres estão ligadas ao espaço doméstico, enquanto os espaços públicos são reservados primordialmente aos homens. Embora esse cenário tenha se alterado um pouco, com a inserção de algumas mulheres em certos espaços públicos, a efetiva democratização do espaço público como um todo ainda está longe de ser alcançada por muitos países.

### 3.1.2. Declaração e Programa de Ação de Viena

A proteção internacional dos direitos humanos das mulheres é reforçada pela Declaração e Programa de Ação de Viena, de 1993, e pela Declaração e Plataforma de Ação de Pequim, de 1995. Ambos os documentos consagram os direitos das mulheres como parte inalienável, integral e indivisível dos direitos humanos universais. Tais características dos direitos das mulheres estão, inclusive, explicitadas na primeira parte do artigo 18 da Declaração de Viena, conforme segue:

18. The human rights of women and of the girl-child are an inalienable, integral and indivisible part of universal human rights.

---

<sup>35</sup> Para uma reflexão crítica a respeito do livro de Simmons, ver a resenha de Virgílio Afonso da Silva (2012).

The full and equal participation of women in political, civil, economic, social and cultural life, at the national, regional and international levels, and the eradication of all forms of discrimination on grounds of sex are priority objectives of the international community.<sup>36</sup>

A Declaração de Viena foi adotada, consensualmente, por representantes de 171 Estados, no dia 25 de junho de 1993. No seu artigo 18, a Declaração estabelece como objetivos prioritários da comunidade internacional: (i) a plena participação das mulheres, em condições de igualdade, na vida política, civil, econômica, social e cultural nos níveis nacional, regional e internacional; e (ii) a erradicação de todas as formas de discriminação, com base no sexo. Este segundo objetivo reforça o escopo central da Convenção para Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.

Nessa perspectiva, a Conferência de Viena reafirmou a importância do reconhecimento universal do direito à igualdade de gênero, “clamando pela ratificação universal da Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres” (Piovesan, 2006: 191).

### 3.1.3. Declaração e Plataforma de Beijing

Além dos dois tratados internacionais citados anteriormente, a Declaração e Plataforma de Beijing merece destaque, por ter sido a primeira a elevar o direito das mulheres à condição de direito humano. Em seu item 14, a Declaração estabelece explicitamente que os direitos das mulheres são direitos humanos.<sup>37</sup> Nessa perspectiva, Piovesan (2006: 191) sustenta não haver mais como “conceber os direitos humanos sem a plena observância dos direitos das mulheres”.

---

<sup>36</sup> Em tradução livre: 18. Os direitos humanos das mulheres e das meninas são parte inalienável, integral e indivisível dos direitos humanos universais. A ampla e igualitária participação das mulheres na vida política, civil, econômica, social e cultural, nos níveis nacional, regional e internacional, e a erradicação de todas as formas de discriminação de gênero são objetivos prioritários da comunidade internacional. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>>

<sup>37</sup> O item 14 da Declaração dispõe, no original, que: “14. Women’s rights are human rights”. O texto está disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/>>.

Esse tratado resulta das discussões ocorridas nas Conferências mundiais sobre a Mulher, que tiveram início há mais de quarenta anos. A partir da década de 1970, foram criados espaços de diálogos sobre a condição da mulher em várias esferas da vida social dos mais diversos países. Nesse sentido, a Organização das Nações Unidas (ONU) organizou quatro Conferências para debater a igualdade de gênero e as diversas formas de discriminação contra a mulher: a primeira foi sediada na Cidade do México (1975); a segunda em Copenhague (1980), a terceira em Nairóbi (1985) e a quarta em Beijing (1995). Após esse último encontro, seguiram-se avaliações quinquenais das medidas adotadas.<sup>38</sup>

A IV Conferência das Nações Unidas Sobre a Mulher, realizada em setembro de 1995 em Beijing, é considerada um marco na luta pelos direitos das mulheres, tanto pelo elevado número de participantes que reuniu, quanto pelos frutos advindos das discussões ali travadas. Foi esta conferência que alçou os direitos das mulheres ao centro da agenda política global.

Partindo da avaliação dos avanços obtidos desde 1975 e a análise dos obstáculos existentes ao pleno exercício dos direitos das mulheres, a Conferência de Beijing culminou na elaboração do documento chave da política global para a igualdade de gênero: a *Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher*.<sup>39</sup>

Tal Declaração, assinada pelos representantes de todos os 189 países participantes da Conferência de Beijing, estabelece medidas e objetivos estratégicos voltados para o empoderamento da mulher e a promoção da igualdade de gênero em 12 áreas consideradas prioritárias: (i) a crescente proporção de mulheres em situação de pobreza; (ii) a desigualdade no acesso à educação e à capacitação; (iii) a desigualdade no acesso aos serviços de saúde; (iv) a violência contra a mulher; (v) os efeitos dos conflitos armados sobre a mulher; (vi) a desigualdade quanto à participação da mulher nas estruturas econômicas, nas atividades produtivas e no acesso a recursos; (vii) a desigualdade em relação à participação no poder político e nas instâncias decisórias; (viii) a insuficiência de mecanismos institucionais para o avanço da mulher; (ix) a deficiência na promoção e proteção dos direitos das mulheres; (x) as representações da mulher nos meios de

---

<sup>38</sup> Cf. Afkhami e Friedl, 1997.

<sup>39</sup> Informações extraídas do Portal da ONU Mulheres: <<http://www.unwomen.org/en/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women>>. Acessado em 19 de abril de 2014.

comunicação; (xi) a mulher e o meio ambiente e (xii) a necessidade de proteção aos direitos da menina especificamente.<sup>40</sup>

Entre todos esses assuntos, nota-se que a necessidade de garantir espaços para as mulheres nas esferas de poder tem merecido destaque na Plataforma de Beijing, tendo em vista que os domínios de tomada de decisão política ainda são predominantemente ocupados por homens. Um exemplo dessa garantia está prevista no item 13 da Declaração e Plataforma de Ação de Beijing, nos termos seguintes:

We are convinced that:

13. Women's empowerment and their full participation on the basis of equality in all spheres of society, including participation in the decision-making process and access to power, are fundamental for the achievement of equality, development and peace.<sup>41</sup>

Nessa perspectiva, o item 36 da Declaração estabelece que o sucesso da Plataforma dependerá do compromisso dos Estados signatários com a igualdade de direitos, a igualdade de responsabilidades, a igualdade de oportunidades e a igualdade de participação de mulheres e homens em todos os órgãos e processos de formulação de políticas públicas no âmbito nacional, regional e internacional.<sup>42</sup>

Em suma, essas recomendações e plataformas de ação resultantes das últimas conferências mundiais sobre as mulheres das Nações Unidas são relevantes porque expressam os acordos estabelecidos por seus Estados membros, selando o seu comprometimento de incorporar a dimensão de gênero nos espaços e processos de tomada de decisão. Nesse sentido, os Estados elaboraram medidas destinadas à superação da desigualdade de oportunidades entre os sexos

---

<sup>40</sup> Cf. texto introdutório da Declaração e Plataforma de Ação de Beijing, elaborado pela diplomata Maria Luiza Ribeiro Viotti. Documento disponível no site da Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), a agência de desenvolvimento internacional da ONU que trata de questões populacionais, sendo responsável por ampliar as possibilidades de mulheres e jovens alcançarem uma vida sexual e reprodutiva saudável. Acesso no endereço eletrônico: <[http://www.unfpa.org.br/Arquivos/declaracao\\_beijing.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/declaracao_beijing.pdf)>, em 19 de abril de 2014.

<sup>41</sup> Em tradução livre: “Estamos convencidos de que: 13. O fortalecimento das mulheres e sua plena participação, em condições de igualdade, em todas as esferas sociais, incluindo a participação nos processos de decisão e acesso ao poder, são fundamentais para o alcance da igualdade, desenvolvimento e paz. Declaração disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/>>.

<sup>42</sup> Conforme disposto no item 36 da Declaração: “The success of the Platform for Action will also require (...) a commitment to equal rights, equal responsibilities and equal opportunities and to the equal participation of women and men in all national, regional and international bodies and policy-making processes.”. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/>>.

tanto na participação da disputa eleitoral quanto no que concerne à distribuição de recursos (Archenti, 2014: 305).

Um dos resultados da IV Conferência de Beijing, como se verá no item 3.2.3.2. dessa tese, foi a aprovação de reformas eleitorais que estabeleciam quotas de gênero na política em diversos países, inclusive o Brasil. Para a autora do projeto de lei brasileiro, Marta Suplicy, a Conferência foi decisiva para a adoção das quotas eleitorais de gênero em 1995.<sup>43</sup>

### 3.2. Igualdade de gênero e direitos das mulheres no âmbito jurídico interno

Apresentada a normativa internacional que assegura uma maior proteção dos direitos da mulher pelos países signatários e impulsiona a adoção de medidas positivas no sentido de promover a inserção de mulheres na política, é fundamental explicitar o arcabouço jurídico interno relacionado à garantia da igualdade de gênero no Brasil.

#### 3.2.1. A proteção constitucional da igualdade de gênero

A Constituição Federal de 1988 consagra, entre os objetivos da República, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, mediante a redução das desigualdades sociais e a promoção do bem de todos, sem quaisquer formas de discriminação (artigo 3º, I, III e IV). Em seu artigo 5º, *caput*, a Constituição estabelece a igualdade de todos perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, assegurando a todos os cidadãos e a todas as cidadãs o direito de serem tratadas de forma igualitária.

O inciso I do mesmo artigo estabelece a igualdade entre mulheres e homens, no que diz respeito aos direitos e às obrigações, nos termos da lei. No âmbito familiar, o artigo 226, §5º da Constituição determina que os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher.

---

<sup>43</sup> Em entrevista concedida à autora em 26 de novembro de 2014.

Esses dispositivos constitucionais garantem o que se denomina de igualdade formal. Segundo Dworkin, essa garantia significa que todas as pessoas devem ser tratadas com igual respeito e consideração pelo Estado (1985: 205-213). A previsão da igualdade formal assegura que os membros de um determinado grupo possam desfrutar de algum direito, sem que sejam impedidos de exercê-lo em razão do preconceito contra aquela característica que os definem como grupo.

Para além da igualdade formal, a Constituição Federal de 1988 estabelece importantes dispositivos que traduzem a busca da igualdade material. Um exemplo é a possibilidade de adoção de ações afirmativas para as mulheres. Nesse sentido, destaca-se o artigo 7º, inciso XX, que trata da proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos.

Relacionada à ideia de diferenças contextuais, a igualdade material almeja a consecução de um resultado. A perspectiva da igualdade material visa a construir e a afirmar a igualdade com respeito à diversidade (Sarmiento, Ikawa, Piovesan, 2008). A igualdade material pressupõe a garantia, por parte de toda a sociedade, da superação de condições estruturais adversas ao exercício de seus direitos e ao desenvolvimento de sua personalidade.

### 3.2.2. Políticas públicas voltadas ao empoderamento da mulher e à igualdade de gênero na política

No âmbito nacional, foi elaborado o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), com o objetivo de orientar as ações do Estado de modo a combater os obstáculos que inviabilizam o processo de participação social e política igualitária de mulheres e homens. A Política Nacional para as Mulheres, voltada à promoção da igualdade de gênero e ao empoderamento da mulher, foi aprovada em 2004, na 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres, e referendada nas Conferências seguintes, ocorridas em 2007 e 2011.

Os debates desenvolvidos na 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada em dezembro de 2011, resultaram na formulação do Plano Nacional de Políticas para Mulheres referente ao triênio 2013-2015. O PNPM vigente atualmente reafirmou os elementos norteadores da Política Nacional para as Mulheres, entre os quais destacam-se: (i)

a autonomia das mulheres em todas as dimensões da vida; (ii) busca da igualdade efetiva entre mulheres e homens, em todos os âmbitos; (iii) respeito à diversidade e combate a todas as formas de discriminação; (iv) participação ativa em todas as fases das políticas públicas e (v) a transversalidade como princípio orientador de todas as políticas públicas.<sup>44</sup>

Os elementos acima descritos são autoexplicativos, exceto pelo último. Afinal, o que significa transversalidade no contexto de formulação de políticas públicas? De acordo com o documento base do PNPM 2013-2015, a transversalidade das políticas de gênero integra um novo modelo de elaboração de políticas públicas que visa transformar os espaços cristalizados de opressão e invisibilidade das mulheres em ambientes de poder e tomada de decisão.

Quando entendida como um construto teórico, a transversalidade consiste em atribuir novos significados aos conceitos-chave pertinentes à igualdade de gênero, com o intuito de possibilitar um entendimento mais amplo e adequado das estruturas e dinâmicas sociais responsáveis pela produção das desigualdades.

Em termos práticos, a transversalidade corresponde a um modelo de gestão que incorpora a perspectiva de gênero à reorganização de todas as políticas públicas e das instituições responsáveis pela sua execução. Isso significa que na elaboração de todas as políticas públicas, em todas as suas fases, as ações do Estados devem ser pautadas pela seguinte indagação: “como é possível contribuir para sedimentar a igualdade de gênero?”

Ainda no sentido de um conjunto de práticas e ações, a transversalidade remete ao paradigma da responsabilidade compartilhada, o que significa dizer que a promoção da igualdade de gênero não cabe apenas ao órgão de política para as mulheres, mas é atribuição de todos os órgãos nos três níveis federativos. A transversalidade, portanto, deve ser implementada tanto do ponto de vista horizontal, entre os ministérios, quanto do ponto de vista vertical, por meio da parceria do governo federal com os governos estaduais, distritais e municipais. Nesse contexto, a Secretaria de Políticas para Mulheres exerce a coordenação horizontal, responsável pela articulação entre os órgãos, organização dos trabalhos e acompanhamento e avaliação dos resultados.

---

<sup>44</sup> Cf. PNPM disponível em: <http://spm.gov.br/pnpm/publicacoes/pnpm-2013-2015-em-22ago13.pdf>, p. 9.

Em suma, do ponto de vista do desenho da política pública, nota-se que o Plano Nacional de Políticas para Mulheres tem como aspecto central a transversalidade, que se traduz na conjugação de esforços de diversos órgãos de todas as esferas federativas e no compartilhamento de responsabilidades dos envolvidos na execução da política nacional para mulheres. As vantagens desse modelo de gestão de políticas públicas são de duas ordens. Em primeiro lugar, a transversalidade afasta a “departamentalização” da construção e execução da política pública, englobando, assim, diversos órgãos das mais variadas esferas federativas; em segundo, a transversalidade permite abordar problemas multidimensionais e intersetoriais de forma combinada entre diversos órgãos governamentais, possibilitando o enfrentamento do problema como um todo, o que é de fundamental importância para solucionar uma questão multifacetada como a desigualdade de gênero.

Mais focada na inserção das mulheres na política formal, a iniciativa do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) merece destaque. Em sessão solene realizada no Plenário do Senado Federal, no dia 19 de março de 2014, o Tribunal lançou a campanha “Mulher na Política”, com o intuito de incentivar as mulheres a participar da tomada de decisões políticas, candidatando-se aos cargos eletivos em disputa em outubro deste mesmo ano.<sup>45</sup> Tendo em vista o objetivo de estimular a candidatura de mulheres, a campanha foi veiculada nas rádios e na televisão até o dia 30 de junho, último dia para realização das convenções destinadas à formação das coligações e à escolha dos candidatos que concorreriam às eleições de 2014.<sup>46</sup>

Essa campanha deu-se em cumprimento ao mandamento legal aprovado em 2013, que estabelece a realização de campanha institucional para fomentar a participação de mulheres na política, visando à concretização da igualdade de gênero.<sup>47</sup> Vale destacar que esse dispositivo legal foi inserido no projeto de reforma eleitoral em 2013 pela Senadora Vanessa Grazziotin, após conversa com a Min. Cármen Lúcia, então presidente do TSE. Na ocasião, representantes da Procuradoria Especial da Mulher, do Senado Federal, da Secretaria de

---

<sup>45</sup> Cf. informações disponíveis no site do TSE: <http://www.tse.jus.br/noticias-tse/2014/Março/tse-lanca-no-senado-campanha-que-convoca-mulheres-para-a-politica>. Último acesso em: 13.08.2014.

<sup>46</sup> Conforme disposto no artigo 8º, *caput*, da Lei Federal nº. 9.504/1997 e no art. 10, *caput*, da Resolução nº. 23.405 do TSE, que dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos das Eleições de 2014 (<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2014/normas-e-documentacoes/resolucao-no-23.405>).

<sup>47</sup> Art. 93-A, da Lei Federal nº. 12.891, de 11 de dezembro de 2013: “O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no período compreendido entre 1º de março e 30 de junho dos anos eleitorais, em tempo igual ao disposto no art. 93 desta Lei, poderá promover propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a igualdade de gênero e a participação feminina na política”.

Políticas para Mulheres da Presidência da República e da Bancada Feminina da Câmara dos Deputados foram à Corte Eleitoral pedir que o tribunal fizesse uma campanha para atrair mulheres para a política. A ministra respondeu que não poderia realizar uma campanha institucional sem que houvesse uma lei que assim estabelecesse. Foi então que a Senadora inseriu esse dispositivo na proposta de reforma eleitoral de 2013.<sup>48</sup>

O folder da campanha,<sup>49</sup> que conclama a participação das mulheres como candidatas às eleições de 2014, apresenta o seguinte slogan: “Nenhuma mudança vem do silêncio. Mulher, faça parte da política. Faça parte da solução”. A primeira parte do slogan denota a necessidade de uma postura ativa das mulheres de participarem da disputa eleitoral, lançando-se candidatas, a fim de que possam ter a chance de serem eleitas, de modo a alterar o quadro da sub-representação feminina na política. Ou seja, o silêncio das mulheres consubstanciado na falta de envolvimento na política formal, para os criadores da campanha, contribui para a baixa presença feminina no Parlamento brasileiro.

Na segunda parte do slogan, iniciado com o aposto “mulher”, nota-se que a campanha da Justiça Eleitoral é direcionada às pessoas do sexo feminino. Com esse slogan, o TSE atribui à mulher o papel de protagonista do processo de mudança do cenário de sub-representação feminina no Parlamento brasileiro.

É importante frisar que o interesse e o envolvimento na política formal é um primeiro passo necessário – daí a importância da campanha – no sentido de ampliar a representação das mulheres na política. Mas ele não é o único, uma vez que após o processo de recrutamento eleitoral, as mulheres costumam enfrentar diversas barreiras no âmbito dos partidos políticos e das coligações para se concretizarem como candidatas efetivas. Os partidos políticos têm, portanto, um papel fundamental na consecução dos objetivos desta campanha e, especialmente, no cumprimento da lei das eleições. A maior inserção das mulheres no Parlamento requer dos partidos políticos e das coligações o apoio a esta campanha no sentido de efetivamente cumprir a quota mínima de 30% para o sexo com menor representação, no caso, o feminino. Nas convenções partidárias, cumpre aos partidos definirem as candidatas

---

<sup>48</sup> Essas informações foram apresentadas por duas entrevistadas: uma da SPM-PR e a outra, da Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados.

<sup>49</sup> O folder da campanha, assim como o spot encontra-se no Anexo II desta tese.

e candidatos que, de fato, irão figurar na lista final. Não se pode lançar mão de candidaturas fictícias apenas para cumprir formalmente a legislação eleitoral de quotas por sexo.

Nesse sentido, o Ministro Marco Aurélio, Presidente do TSE à época do lançamento da campanha, enfatizou a necessidade de os partidos políticos verdadeiramente apoiarem as candidatas mulheres a fim de que elas tenham condições de se eleger. Para evitar o lançamento de candidaturas fictícias, o Ministro lembrou, ainda, que o Ministério Público Eleitoral é responsável por representar os partidos que descumprem a lei.

A campanha “Mulher na Política” recebeu o apoio de algumas lideranças femininas e masculinas do Congresso Nacional. A coordenadora da Bancada Feminina na Câmara dos Deputados, Jô Moraes, por exemplo, afirmou que: “esse é um momento simbólico porque as nossas conquistas legais saem da letra fria da lei e dos solitários gabinetes e vêm para a voz das instituições. A Presidência do TSE fala à sociedade que é preciso dar voz à metade da população”.<sup>50</sup>

### 3.2.3. As ações afirmativas e a igualdade de gênero

Entre as principais medidas voltadas à promoção da igualdade de gênero no âmbito da participação política, as que mais se destacaram foram as ações afirmativas. Na literatura nacional, as políticas de ações afirmativas costumam ser conceituadas de forma bastante ampla, compreendendo as mais variadas medidas com focos em grupos os mais diversos.

Uma das definições mais abrangentes é a apresentada por Daniel Sarmiento, nos seus estudos sobre as ações afirmativas voltadas para afrodescendentes. Abrangente porque envolve os mais variados tipos de ações e medidas, sejam elas públicas ou privadas, de natureza impositiva ou não, e aplicável aos mais diversos grupos e nos mais variados setores. Segundo o autor, as políticas de ação afirmativa são:

Medidas públicas ou privadas, de caráter coercitivo ou não, que visam promover a igualdade substancial, através da discriminação

---

<sup>50</sup> Cf. notícia veiculada no site do TSE, disponível em: <<http://www.tse.jus.br/noticias-tse/2014/Marco/tse-lanca-no-senado-campanha-que-convoca-mulheres-para-a-politica>>. Último acesso em: 13.08.2014.

positiva de pessoas integrantes de grupos que estejam em situação desfavorável, e que sejam vítimas de discriminação e estigma social. Elas podem ter focos muito diversificados, como as mulheres, os portadores de deficiência, os indígenas ou os afrodescendentes, e incidir nos campos mais variados, como educação superior, acesso a empregos privados ou cargos públicos, reforço à representação política ou preferências na celebração de contratos. (Sarmiento, 2007: 202).

O conceito de ações afirmativas apresentado por Joaquim Barbosa também é um tanto quanto amplo, uma vez que correspondem a um conjunto de políticas públicas e privadas, de natureza obrigatória, facultativa ou voluntária. Para ele, o objetivo das políticas de ação afirmativa são o combate à discriminação das mais variadas ordens, como aquela baseada em gênero, raça e origem social. Tais políticas também se destinam a “corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens como educação e emprego”. (Gomes, 2001: 40).

No que diz respeito especificamente aos objetivos pretendidos com a adoção de políticas de ação afirmativa, Flávia Piovesan (2008: 890) destaca que tais ações destinam-se não apenas a minimizar os resultados de um passado discriminatório, mas também a promover a transformação social. Ela apresenta, portanto, finalidades de duas ordens: retrospectiva e prospectiva, respectivamente.

A conceituação de ambos os autores, embora abrangente, deixa de lado o caráter temporário de tais políticas. Essa característica, por sua vez, é considerada na conceituação de Jaccoud e Beghin (2002), para quem as ações afirmativas correspondem a um tipo de política focalizada, temporária e que busca corrigir desigualdades de gênero, raça, classe social, entre outras.

Nessa perspectiva, são adotadas leis de quotas para mulheres no Parlamento na tentativa de facilitar o acesso desse grupo às instâncias de poder. As quotas de gênero na política configuram uma das ações afirmativas mais comuns no ocidente. Elas são adotadas na tentativa de facilitar o acesso das mulheres às instâncias de poder. Atualmente, mais de cem países adotam algum tipo de política de quotas de gênero no Parlamento, com o intuito de ampliar a proporção de candidatas aos cargos políticos (Franceschet, Krook e Piscopo, 2012:

3). Os países que seguem essa política pública, contudo, têm pouco em comum, no que diz respeito a seus aspectos políticos, sociais, econômicos e culturais (Krook, 2009:19).

Também são distintos os conteúdos das legislações de quotas eleitorais. Para alguns autores, como Céli Pinto, existem dois tipos de concretização das quotas parlamentares: (i) as quotas aplicáveis às listas de candidaturas dos partidos políticos; e (ii) e aquelas destinadas à reserva de assentos nos parlamentos (Pinto, 2007: 103). As quotas do primeiro tipo dividem-se em: voluntárias e compulsórias. As primeiras são adotadas espontaneamente pelos partidos políticos, que reservam um número específico de lugares para mulheres em suas listas de candidatos. Já as quotas compulsórias são aquelas estabelecidas por lei ou na Constituição, que definem o percentual de candidatos do mesmo sexo nas listas partidárias (Pinto, 2007: 103).

Outros estudiosos (Norris, 2004; Krook, 2009) adotam uma classificação tripla, considerando a existência de basicamente três tipos de quotas de gênero na política: (i) a reserva de assentos;<sup>51</sup> (ii) as quotas dos partidos; e (iii) as quotas legislativas. A *reserva de assentos*, diferentemente dos outros dois tipos, estabelece um número mínimo de legisladoras, ao invés de simplesmente definir uma quantidade mínima de mulheres entre os candidatos. As *quotas partidárias*, por sua vez, são medidas adotadas voluntariamente por partidos, que se comprometem, um a um, a indicar um percentual mínimo de mulheres na lista de candidaturas. Já as *quotas legislativas* são um novo tipo de política de quotas, aparecendo, pela primeira vez, na década de 1990, e correspondem a disposições mandatórias que se aplicam a todas as agremiações políticas.

No que diz respeito às quotas legislativas, vale destacar que, em geral, a linguagem utilizada é tipicamente neutra, referindo-se a mulheres e homens conjuntamente ou fazendo menção ao termo “sexo sub-representado”. Ademais, dado o seu status legal, um aspecto que diferencia as quotas legislativas das quotas partidárias consiste na previsão de sanções em caso de descumprimento, estando sujeitas ao controle de órgãos externos (Baldez, 2004; Jones, 2009). De acordo com Krook (2009: 8), as políticas de quotas legislativas configuram passos importantes para legitimar uma ação positiva do Estado e reconhecer o “gênero”

---

<sup>51</sup> Há autores que excluem o modelo de reserva de assentos por considerar que as quotas nesse caso não influenciam no processo de nomeação de candidatos, mas apenas garantem o acesso de certos grupos aos assentos das casas legislativas (Dahlerup, 2006).

como identidade política ao alterar os significados fundamentais de igualdade e de representação que norteiam os processos de seleção de candidaturas.<sup>52</sup>

A política pública de quotas de gênero adotada no Brasil enquadra-se no tipo *quota legislativa*, uma vez que foi adotada por meio de uma lei aprovada no Congresso Nacional, aplicando-se a todos os partidos políticos, conforme se verá a seguir. A lei que estabelece um percentual mínimo de mulheres candidatas para os cargos de representação proporcional corresponde, também, a uma espécie de ação afirmativa, a qual, se não resolve, ao menos procura contribuir para superar o modelo patriarcal, o qual reserva aos homens o acesso ao espaço público, e confere às mulheres o cuidado e zelo com a família, associando-as diretamente com a esfera privada.

A despeito das distinções entre os desenhos das quotas eleitorais de gênero existentes no mundo, há um aspecto que caracteriza a maioria delas: a inexistência de prazo para a sua implementação. Trata-se, portanto, de uma ação afirmativa não temporária, mas permanente. Com essa decisão, verifica-se uma tentativa de institucionalizar a igualdade de gênero nas sociedades que adotaram esse tipo de política pública.

É importante ressaltar que a política de quotas de gênero no Parlamento sofreu resistências em diversas sociedades que a adotaram. Os principais argumentos contrários às quotas podem ser divididos em seis tipos, conforme disposto no livro *The impact of gender quotas*, editado por Franceschet, Krook e Piscopo (2012).

O primeiro está relacionado à ideia de que *as quotas não seriam necessárias para incrementar a participação de mulheres na competição eleitoral*, uma vez que tal aumento aconteceria naturalmente. Mas as evidências de discriminação explícita e implícita contra as mulheres inviabilizam esse crescimento natural, justificando a adoção das quotas eleitorais de gênero para promover as mudanças necessárias a curto prazo.

O segundo argumento é o de que *as quotas de gênero na política seriam antidemocráticas*, porque influenciariam de forma indevida na escolha dos membros das Casas legislativas,

---

<sup>52</sup> Tradução livre do trecho: “these policies take importante steps to legitimize positive action and recognize ‘gender’ as a political identity by altering the basic meanings of equality and representation that inform candidate selection processes.” (Krook, 2009:8).

uma vez que haveria menos possibilidades de os eleitores votarem nos candidatos que efetivamente queiram votar. Esse argumento, contudo, não se sustenta, na medida em que essa redução da capacidade de escolha do eleitor já ocorre quando o partido político é quem recruta os candidatos e candidatas.

Outra razão levantada pelos opositores das quotas é a de que *não haveria mulheres suficientes para se tornarem candidatas*. Ocorre que, segundo as autoras, estudos mostram que os partidos políticos sempre acabam encontrando mulheres para atingir o percentual mínimo da política de quotas eleitorais de gênero, ainda que elas sejam candidatas sem estrutura e sem recursos para efetivamente ganhar as eleições.

Em quarto lugar, está o argumento de que *as mulheres não querem ser candidatas*. Porém, ressalte-se que algumas delas afirmaram que estão dispostas a se candidatar, mas elas nunca foram perguntadas a respeito, o que se revela pelo fato de que a maioria das mulheres que se candidataram o fizeram depois que um parente ou amigo sugeriu.

O quinto argumento diz respeito à *falta de capacidade das mulheres*, uma vez que os seus opositores consideram que elas não estariam aptas a exercer cargos políticos. É importante lembrar, contudo, que há um alto número de mulheres militantes dentro dos partidos, mas elas são muitas vezes ignoradas na seleção dos candidatos. E, caso existam mulheres pouco capacitadas, os partidos devem capacitá-las de modo que sejam consideradas no momento do recrutamento eleitoral.

Finalmente, o sexto argumento suscitado pelos opositores consiste em *desmerecer as eleições, considerando-as menos qualificadas diante da presença de candidatas* no pleito eleitoral. Há, contudo, diversas evidências capazes de refutar o referido argumento: os estudos existentes na literatura revelam que as mulheres eleitas estão igualmente ou melhor qualificadas do que os homens; perdendo apenas no quesito experiência política. Além disso, um estudo suíço mostra que a inserção de mulheres contribui para a melhoria da qualidade dos candidatos, pois eles têm que se tornar mais competitivos para garantir seus espaços nas listas partidárias. Portanto, pesquisas demonstram não só que as mulheres são mais qualificadas do que os homens, como também que a qualidade dos deputados melhora (Franceschet, Krook, Piscopo, 2012: 66-7).

De outro lado, os defensores das quotas de gênero apresentam diversos argumentos que mostram os benefícios das quotas eleitorais de gênero. Primeiramente, a maior quantidade de mulheres no Parlamento significa mais diversidade no processo de tomada de decisão política. Em segundo lugar, a adoção das quotas eleitorais por sexo possibilita um aumento do número de legislações buscando promover a igualdade de gênero, uma vez que as mulheres teriam maior impacto nos debates legislativos e na formulação de propostas políticas. Consequentemente, a maior participação feminina na política altera o gênero da esfera pública, pois a existência de líderes mulheres contribuiria para uma mudança na mentalidade social (Franceschet, Krook e Piscopo, 2012).

Embora tenham apresentado resultados positivos em muitos países, as políticas de quotas apresentam limitações, que as tornam insuficientes para alterar as bases de sociedades patriarcais. Nesse sentido, as quotas podem ser consideradas soluções simplificadas para um problema altamente complexo. Apesar dos seus limites, as quotas são medidas importantes para promover a ampliação da participação de mulheres nos espaços institucionais de representação como o Parlamento, na medida em que contribuem para o incremento da atuação política das mulheres e imprimem nova configuração à ocupação e construção desses espaços com igualdade e justiça social (Moisés, Rodriguez, 2014).

### *3.2.3.1. As reformas eleitorais e as quotas por sexo na América Latina*

A adoção de políticas de quotas por sexo na América Latina difundiu-se durante a década de 1990, espalhando-se por países como Argentina, México, Brasil, Venezuela, Paraguai, Colômbia e Panamá. Tais medidas foram implantadas por países com sistemas eleitorais diferentes entre si. Conforme se verifica no quadro abaixo, a maioria deles utiliza o modelo de lista fechada, enquanto outros adotam o modelo de lista aberta. Em alguns países com o sistema de lista fechada, a lei de quotas estabelece a alternância de posições entre candidatas e candidatos. Também não existe um padrão quanto à porcentagem mínima de candidaturas para cada sexo, podendo variar de 20% a 40%.

**Quadro 3: Leis de quotas por gênero para a Câmara dos Deputados em 12 países latino-americanos**

País	Data da reforma eleitoral	Porcentagem mínima	Posição na lista	Tipo de lista
Argentina	1991	30%	Sim	Fechada
Costa Rica	1997	40%	Não	Fechada
Peru	1997	25%	Não	Aberta
República Dominicana	1997	25%	Não	Fechada
México	1996	30%	Não	Fechada
Equador	1997	20%	Sim	Aberta
	2000	30%		
Bolívia	1997	30%	Sim	Fechada
Colômbia	2000	30%	Não	Fechada
Panamá	1997	30%	Não	Aberta
Venezuela	1997	30%	Não	Fechada
Brasil	1997	30%	Não	Aberta
Paraguai	1996	20%	Sim	Fechada

Fonte: Adaptado de Htun e Jones, 2000.

Essas políticas, contudo, produziram efeitos bastante heterogêneos em cada um dos países em que foram aplicadas. Essa variedade de resultados é influenciada pelas diferenças nos aspectos normativos, culturais, políticos e eleitorais. Após examinar o desenho da política de quotas de gênero o Brasil, serão examinados os efeitos da legislação na participação de mulheres no Parlamento.

### 3.2.3.2. O processo de elaboração da política de quotas de gênero no Brasil

A adoção de quotas para mulheres candidatas é uma experiência importante na democracia brasileira, uma vez que ela coloca em debate questões relacionadas aos limites dos regimes democráticos ocidentais. As quotas eleitorais questionam algumas das premissas básicas do ordenamento político liberal: o indivíduo como *única* unidade política legítima e o relativo isolamento da arena política – caracterizada pela igualdade formal entre os cidadãos – em relação às injustiças sociais. Da mesma forma, atribui novos sentidos ao termo “representação”, que, embora vago, é crucial para o funcionamento dos sistemas políticos ocidentais: as democracias representativas (Miguel, 2000: 91).

As quotas eleitorais por sexo tornaram-se objeto de debate na esfera pública a partir da proposição do Projeto de Lei nº. 180, em 15 de março de 1995, de autoria do deputado Paulo Bernardo, do PT-PR, e outros, com vistas a alterar as regras eleitorais que se aplicariam às eleições municipais que ocorreriam no dia 3 de outubro de 1996.<sup>53</sup> Para que a lei fosse aprovada até um ano antes do pleito eleitoral de 1996, em respeito ao princípio da anualidade eleitoral previsto no artigo 16 da Constituição, o projeto tramitou em regime de urgência.

O texto original do PL nº. 180, de 1995, não fazia qualquer menção à política de quotas para mulheres no Parlamento. O estabelecimento de um percentual de vagas destinadas às candidaturas de mulheres adveio com as emendas do Plenário da Câmara ao projeto, debatidas no início de setembro daquele ano. A emenda nº. 76, por exemplo, alterava a redação do artigo 11 do texto original, para prever uma espécie de quota para mulheres na política. Com essa proposta, o novo dispositivo estava assim redigido:

Art. 11. Para as eleições que obedecerem o sistema proporcional, cada partido poderá registrar candidatos até uma vez e meia o número de lugares a preencher.

§1º. No caso de coligação para as eleições proporcionais, independentemente do número de partidos que a integram, só poderão ser registrados candidatos até duas vezes o número de lugares a preencher, observado para cada partido, o limite estabelecido no *caput*.

§2º. O partido ou coligação poderá acrescer até 20% do número de candidatos a que se refere o *caput* ou o §1º deste artigo, para preenchimento com candidaturas exclusivamente de mulheres.

A redação do §2º do artigo 11 denota que o mecanismo pensado para ampliar a participação de mulheres na política consiste na criação de mais 20% de vagas nas listas dos partidos ou coligações, além daquelas já existentes. Assim, ao invés de ter de reduzir o número de candidatos homens para a inserção de candidatas, estabeleceu-se um adicional de vagas. Essa estratégia de acréscimo de 20% no número de candidatos foi questionada por alguns parlamentares, a exemplo de Ana Júlia (PP-PA), que sustentou a necessidade de criação de quotas para mulheres considerando-se o total de candidaturas já disponibilizado para o partido. Em suas palavras:

---

<sup>53</sup> Cf. informações disponíveis em: < [http://www.camara.gov.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=172725&st=1](http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=172725&st=1) >

Nós não queremos os 20% a mais na chapa. Queremos uma quota para as mulheres dentro da chapa, para sermos candidatas. Queremos o reconhecimento dos direitos e das condições iguais para as mulheres, e isso elas não têm. (...) Por isso o índice de analfabetismo e de pobreza é maior nas mulheres. O que estamos reivindicando já é lei, como em outros países, como a Argentina e a Dinamarca.<sup>54</sup>

Em reação à proposta de quotas de gênero contida na emenda n.º 76, os deputados Milton Temer, vice líder do PT, e Aldo Rebelo, líder do PCdoB, consideraram a redação do dispositivo do art. 11, §2º da emenda n.º 76 uma “discriminação inaceitável”, pois a quota adicional de 20% sobre o total de candidaturas excluiria as mulheres da lista de candidaturas que o partido iria lançar, discriminando-as.<sup>55</sup> Por essa razão, juntamente com outros deputados, apresentaram uma emenda modificativa ao substitutivo do PL n.º 180, de 1995, determinando que “trinta por cento das vagas de cada partido ou coligação deverá ser preenchido com candidaturas de mulheres”.<sup>56</sup> A nova redação, advinda com a emenda n.º 120, sanava o problema anterior, uma vez que obrigava o partido a destinar uma parte das candidaturas a serem lançadas às mulheres, sem aumentar o número de vagas.

A análise dos debates legislativos permite notar a existência de algumas vozes contrárias ao desenho de política de quotas para mulheres na lista de candidaturas aos cargos proporcionais, proposta na emenda n.º 120. O deputado Matheus Schmidt (PDT – RS), naquela ocasião, defendeu que o partido não pode ser obrigado a preencher suas vagas com 30% de candidatas a vereadoras em municípios onde não haveria mulheres preparadas para concorrer às eleições. A afirmação de que não há mulheres suficientes para preencher as vagas dentro da lista do partido e a crença de que inexistem mulheres preparadas para participar da competição eleitoral são argumentos bastante utilizados pelos opositores da lei de quotas. Na sessão realizada no dia 14 de setembro de 1995, o deputado sinalizou ainda

---

<sup>54</sup> Diário do Congresso Nacional, ano L, n. 142, publicado em 14 de setembro de 1995, p. 22.103. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14SET1995.pdf#page=95>>

<sup>55</sup> Cf. Diário do Congresso Nacional, ano L, n. 142, publicado em 14 de setembro de 1995, p. 22.059. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14SET1995.pdf#page=173>>.

<sup>56</sup> Cf. Diário do Congresso Nacional (Seção I), ano L, n. 139, publicado em 7 de setembro de 1995, p. 21.525. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD07SET1995.pdf#page=27>>.

que o seu partido votaria a favor da emenda se, e somente se, fossem acrescidas 30% de vagas para que pudessem acomodar as mulheres.<sup>57</sup>

O texto substitutivo do relator também foi alvo de fortes críticas feitas pela então deputada Marta Suplicy, no dia em que havia retornado ao Brasil, após participar da IV Conferência Mundial de Mulheres da ONU, juntamente com outras parlamentares<sup>58</sup>. De acordo com a deputada, a adoção de um adicional desconfigura a natureza da ação afirmativa, a qual, por meio de uma situação de desigualdade, promoveria a maior presença de mulheres entre os candidatos. Bastante contrariada com a proposta, a legisladora afirmou:

Achei absurda pelo que li nos jornais a proposta apresentada pelo Relator João Almeida sobre a questão das cotas, pela qual os partidos teriam o número normal de candidatos e mais 20% para mulheres. Isso é uma excrescência, um absurdo, exatamente o contrário de uma ação afirmativa, na qual as mulheres devem estar incluídas no número normal não devem estar fora dele.<sup>59</sup>

Ao final, a deputada Marta Suplicy parabeniza os demais parlamentares pela reprovação daquele texto do projeto de lei, que foi modificado quando da aprovação da Lei Federal nº. 9.100, de 29 de setembro de 1995, como se verá a seguir.

Os debates legislativos revelam que poucas foram as vozes que se levantaram contrariamente ao objetivo primordial a ser alcançado com a medida: a maior equidade entre mulheres e homens na representação política. A existência de poucos opositores demonstrou que a defesa da exclusão das mulheres do espaço político de tomada de decisão não integra mais o discurso dominante. A polêmica, no entanto, deu-se em relação ao tipo de medida adotada para a conquista de uma maior equidade de gênero. Ou seja, o alvo do debate foi a ação

---

<sup>57</sup> Cf. Diário do Congresso Nacional, ano L, n. 142, publicado em 14 de setembro de 1995, p. 22.103. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14SET1995.pdf#page=95>>.

<sup>58</sup> Na sessão do dia 15 de setembro de 1995, a deputada Marta Suplicy informa ao Plenário que acabara de retornar da China, em virtude da sua participação na IV Conferência Mundial de Mulheres ocorrida em Beijing. As parlamentares Socorro Gomes e Rita Camata também participaram da Conferência, realizada em Pequim entre os dias 4 e 15 de setembro de 1995. Ver Diário do Congresso Nacional, ano L, n. 143, publicado dia 15 de setembro de 1995, pp. 22.206 e 22.279. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD15SET1995.pdf#page=9>>

<sup>59</sup> Cf. Diário do Congresso Nacional, ano L, n. 143, publicado dia 15 de setembro de 1995, p. 22.206. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD15SET1995.pdf#page=9>>

afirmativa em si, que tornava obrigatória a candidatura de um número mínimo de mulheres nas eleições.

### *3.2.3.3. A legislação brasileira de quotas de gênero na política*

A primeira medida legislativa que estabeleceu quotas de candidaturas para mulheres nas eleições proporcionais entrou em vigor em 2 de outubro de 1995, com a publicação da Lei Federal nº. 9.100, que estabelecia normas para as eleições municipais de 3 de outubro de 1996. Essa norma é parte do fenômeno verificado na década de 1990, período no qual a maioria dos países do globo adotou quotas para mulheres na política formal. Essas medidas espalharam-se pelo mundo incentivadas, em larga medida, pelas recomendações resultantes das Conferências Mundiais para as Mulheres realizadas pela ONU nos anos de 1975, 1980 e 1985 e, em especial, de 1995.

As quotas eleitorais de gênero de 20% de candidatas mulheres estão previstas no §3º, do artigo 11, da Lei 9.100, de 1995, nos seguintes termos.

Art. 11. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara Municipal até cento e vinte por cento do número de lugares a preencher.

(...)

§3º. Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres.

Esse dispositivo é resultado da conjugação das duas emendas propostas ao PL nº 180, de 1995, pelo Plenário da Câmara dos Deputados. No que tange à redação do §3º, do art. 11, da Lei nº. 9.100, há fortes semelhanças com a proposta apresentada pela emenda nº 120 – de que trinta por cento das vagas de cada partido ou coligação deverá ser preenchido com candidaturas de mulheres – com a diferença de que o percentual ali previsto era de 30% e o aprovado pela lei é de 20%. Assim, 20% das candidaturas lançadas pelos partidos ou coligações devem ser destinadas às mulheres. Com isso, o §3º, do art. 11, da Lei nº. 9.100 fomentava a participação deste grupo no jogo eleitoral.

Entretanto, houve uma mudança muito importante no caput do artigo 11, que ampliou a quantidade de candidaturas a serem lançadas pelo partido ou coligação. Ao estabelecer que cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara Municipal até *cento e vinte por cento* do número de lugares a preencher, foi ampliado o número de candidaturas a serem lançadas pelos partidos políticos de modo a acomodar os 20% dedicados às candidaturas de mulheres. Nesse sentido, o adicional de 20% previsto na emenda nº. 76 ao PL nº. 180 permaneceu, de certa forma, na Lei 9.100, de 1995.

Tal característica revela uma medida engendrada para que os candidatos homens fossem afetados pelas quotas de gênero na política. O aumento do número de candidaturas a serem lançadas pelos partidos ou coligações faz com que os partidos não tenham que excluir os candidatos homens que pretendiam lançar. Esse aspecto é bastante problemático, pois ele enfraqueceu a política de quotas de gênero. Essa característica pode ajudar a explicar por que houve pouca controvérsia acerca da adoção de uma política de quotas no Brasil (Pinto, 2006: 105).

Outro fator que merece destaque é o modo de expressar a quem se destina a política pública, que visa à ampliação do número de candidatas e a maior participação de mulheres nos espaços de tomada de decisão política. O primeiro dispositivo que instituiu quotas para mulheres candidatas fez referência direta às pessoas do sexo feminino, sub-representadas na arena legislativa. Diferentemente do que prevê a literatura (Krook, 2009), a legislação brasileira, inicialmente, utilizou-se de uma linguagem não neutra, mas que aponta exatamente qual é o grupo alvo da política pública: as mulheres.

Dois anos depois, foi promulgada a Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997, mais conhecida como a Lei das Eleições, com o objetivo de estabelecer regras gerais para as eleições de 1998 em diante. Essa legislação trouxe novidades quanto às quotas eleitorais por sexo, prevista no artigo 10, §3º desta Lei, estendendo as quotas para os âmbitos estadual e federal. Ela assegurava um percentual mínimo de 30% e máximo de 70% para cada sexo na lista dos partidos políticos que lançassem candidatos nos âmbitos municipal, estadual e federal, dispondo o que segue:

Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras

Municipais, até *cento e cinquenta por cento* do número de lugares a preencher.

(...)

§ 3º. Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação *deverá reservar* o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo. (grifos meus)

Como se vê, a Lei das Eleições, promulgada em 1997, estabelece que cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de 30% e o máximo de 70% das candidaturas para cada sexo. Tendo em vista que atualmente o sexo sub-representado nas casas legislativas é o feminino, o mínimo de 30% das candidaturas destina-se às mulheres.

Em comparação à Lei nº, 9.100, de 1995, verificam-se três mudanças centrais: a primeira diz respeito ao percentual mínimo destinado à candidatura de mulheres e homens; a segunda concerne ao aumento do número de candidatos que podem ser lançados pelos partidos ou coligações; e a terceira corresponde à linguagem mais neutra da política.

Na legislação aprovada em 1997, a quota mínima de candidaturas de mulheres passou de 20% para 30%. Esse aumento da participação de mulheres em relação a 1995 é um ponto de destaque, pois reflete a evolução do pensamento acerca da maior presença de mulheres no Parlamento.

Tal aumento, no entanto, foi acompanhado mais uma vez do acréscimo no total de candidaturas que o partido político ou a coligação pode lançar. Na Lei nº. 9.100, de 1995, era possível lançar até 120% do total de vagas a preencher. Em 1997, com a Lei das Eleições, esse percentual passou para 150%, o que significa dizer que a previsão de 30% de candidatas não representa um real aumento da participação feminina na disputa eleitoral. A ampliação do universo de candidaturas é um dos fatores que podem explicar a participação de mulheres no Parlamento em patamares ainda insatisfatórios (Araújo e Alves, 2007: 535).

Em termos práticos, esse cálculo afeta, sobremaneira, a quantidade de candidatas e candidatos lançados pelos partidos ou coligações. Num cenário hipotético em que o partido teria 100 vagas a preencher no Parlamento, seria permitido a ele lançar até 150 candidatos, de acordo com a nova regra. Caso o partido optasse por lançar todos os candidatos a que

teria direito, a proporção de mulheres e homens seria de, no mínimo, 45 candidatas e, no máximo, 105 candidatos. Se, por outro lado, o total de candidaturas possíveis se mantivesse igual ao número de vagas a preencher, então o partido deveria lançar ao menos 30 candidatas e até 70 candidatos. Esses cálculos mostram que não há um prejuízo por parte dos candidatos homens, quando se aumenta a quantidade total de candidaturas que o partido pode lançar.

A terceira mudança detectada na Lei nº. 9.504, de 1997 concerne à linguagem utilizada para se referir ao alvo da política. O dispositivo legal não se refere a candidaturas mínimas para “mulheres”, mas prevê percentuais mínimo e máximo para cada sexo, passando a utilizar um linguajar mais neutro em relação ao gênero.

Analisando-se o desenho da política pública de quotas por sexo na política, vale destacar a expressão “deverá reservar”. O comando dado pelo legislador aos partidos políticos e às coligações consiste em reservar, no mínimo, 30% das candidaturas para um dos sexos, no caso, o feminino. Para alguns especialistas, esse comando não impõe, necessariamente, o preenchimento dessas vagas, mas apenas a sua reserva, o que enfraqueceria o mandamento emanado pela norma jurídico em questão. A locução verbal “deverá reservar” é relevante, não apenas para conferir maior ou menos efetividade às quotas eleitorais de gênero, mas também porque foi objeto de alteração legislativa em 2009.

A Lei Federal nº. 12.034, promulgada em 29 de setembro de 2009, é conhecida como “minirreforma eleitoral” que, dentre outros aspectos, alterou o dispositivo legal relativo às quotas eleitorais por sexo. A partir de 2009, o §3º, do artigo 10, da Lei 9.504/1997 passou a ter a seguinte redação:

Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher.

(...)

§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. (grifo meu).

Analisando-se o dispositivo da lei de 1997 e a nova redação dada pela norma de 2009, verifica-se que não foram alterados os percentuais mínimos e máximos para as candidaturas de cada sexo. A mudança enfatizou o comando da norma, substituindo-se a expressão “deverá reservar” por “preencherá”. Essa alteração de termos produziu um resultado importante, consubstanciado no fato de a Lei Federal nº. 12.034/2009 tornou obrigatório o cumprimento das quotas eleitorais, pois os partidos e coligações deixaram de ter que apenas reservar um percentual mínimo de candidatas mulheres, mas passaram a ser obrigados a efetivamente preencher essas quotas dentro do partido.<sup>60</sup>

Além disso, a minirreforma eleitoral apresentou algumas inovações na tentativa de incentivar a maior participação de mulheres no jogo eleitoral. Trata-se de destinar dois tipos de recurso de campanha fundamentais para ampliar chances de sucesso no pleito eleitoral: o de recursos financeiros e o tempo de propaganda eleitoral na mídia.

Quanto ao primeiro quesito, o artigo 44, V da Lei Federal nº. 12.034, de 2009 estabelece que os recursos do Fundo Partidário<sup>61</sup> serão aplicados, entre outros, “na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total.” Caso o partido não respeite o percentual mínimo, no ano subsequente, o partido deverá destinar 2,5% a mais do Fundo Partidário para essa finalidade, estando impedido de utilizar tal quantia para fins diferentes (conforme dispõe o §5º do artigo 44 da Lei 9.096, de 1995, introduzido pela minirreforma eleitoral). Essa é uma das únicas sanções previstas em caso de descumprimento de regras voltadas à ampliação da participação de mulheres na política.

Além dos recursos financeiros, a propaganda eleitoral na televisão e no rádio é de extrema importância para conquistar votos e ter êxito na disputa eleitoral. Nesse sentido, o inciso IV,

---

<sup>60</sup> Esse é o entendimento do TSE, a partir da promulgação da Lei 12.034, de 2009. Um exemplo dessa posição encontra-se na decisão da Ministra Luciana Lóssio: “Com a alteração efetivada pela Lei 12.034/2009, passou a ser de observância obrigatória os percentuais para as candidaturas de cada sexo (70% e 30%).” (REspe 13814/PE, julgado em 02/10/2012).

<sup>61</sup> O Fundo Partidário é um fundo especial de assistência financeira aos partidos políticos que tenham seu estatuto registrado no Tribunal Superior Eleitoral e cuja prestação de contas esteja regular perante a Justiça Eleitoral. De acordo com o art. 38 da Lei dos Partidos Políticos (Lei Federal nº 9.096/1995), o Fundo Partidário é constituído por recursos públicos e privados, provenientes de dotações orçamentárias da União, multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos da legislação eleitoral, doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário e outros recursos financeiros que lhes forem atribuídos por lei.

do artigo 45 da Lei Federal nº. 9.096, de 1995, com redação dada pela Lei nº. 12.034, de 2009, determina que a propaganda partidária gratuita deve promover e difundir a participação de mulheres na política, destinando no mínimo 10% do tempo a essa finalidade.

Art. 45. A propaganda partidária gratuita, gravada ou ao vivo, efetuada mediante transmissão por rádio e televisão será realizada entre as dezenove horas e trinta minutos e as vinte e duas horas para, com exclusividade:

(...)

IV - promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento).

Em caso de descumprimento do referido dispositivo legal, o partido poderá ser punido de duas formas: com a cassação do direito de transmissão no semestre seguinte, nas situações em que a infração ocorrer nas transmissões em bloco; ou com a cassação de tempo equivalente a cinco vezes ao da inserção ilícita, no semestre seguinte, quando a infração ocorrer nas transmissões em inserções. É o que dispõem os incisos do §2º do art. 45 da Lei nº. 9.096, de 1995, introduzidos pela minirreforma eleitoral.

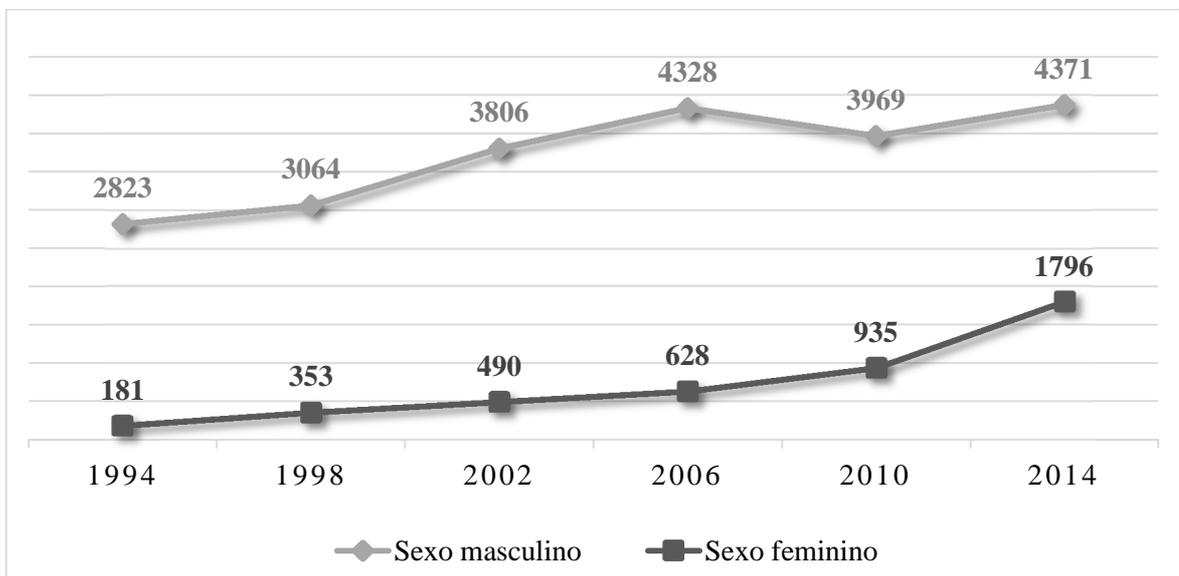
### 3.3. Efeitos das quotas de gênero na participação de mulheres na política brasileira

Mas quais os resultados dessas mudanças legislativas no que diz respeito ao aumento da participação de mulheres na política, em termos numéricos? Quais os impactos da adoção da política de quotas por sexo para os cargos representativos no que tange ao número de parlamentares eleitas? O objetivo desses questionamentos é examinar se a política eleitoral de quotas de gênero tem sido respeitada.

A preocupação em responder essas indagações dialoga com a literatura voltada ao estudo da representação descritiva, interessada basicamente em compreender os efeitos das quotas na quantidade de mulheres eleitas no Parlamento (Krook, 2009; Tripp e Kang, 2008; Tremblay, 2007).

Para saber o número de candidatas a deputada federal no Brasil e o número de mulheres eleitas para ocupar assentos na Câmara dos Deputados, recorreu-se aos dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral, órgão que tem, entre outras funções, a responsabilidade por organizar as eleições no país. Por meio dos dados coletados no sítio do TSE, foram obtidos os resultados a seguir.

Em primeiro lugar, foram examinadas as candidaturas ao cargo de deputado federal, por sexo, nas seis últimas eleições (1994, 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014). As duas linhas ascendentes do gráfico abaixo revelam que tanto o número de candidatos quanto de candidatas para o cargo de deputado federal aumentou nas referidas disputas eleitorais. Nas eleições de 1994, 181 mulheres concorreram, isto é, o equivalente a 6% do total de candidaturas. Esse número praticamente dobrou em 1998, primeira eleição geral em que passou a vigorar a política de quotas por sexo na política. Embora tenha havido um aumento do número de candidatas a deputada federal, o total de mulheres que concorreram foi de 353, o equivalente a 10%. Esse dado mostra que o disposto no art. 10, §3º, da Lei 9.504/1997 não foi observado.



**Gráfico 2. Candidaturas por sexo para o cargo de deputado federal (1994-2014)**

*Fonte: Elaboração própria a partir do site do TSE*

Embora a quantidade de candidatas à deputada federal tenha aumentado, poucos foram os avanços obtidos até as eleições de 2010. Nas eleições de 2002, 490 mulheres concorreram –

o equivalente a 11% do total de candidaturas; em 2006, foram 628 mulheres, representando 13%. Em 2010, primeira competição eleitoral regida pela Lei nº. 12.034, de 2009, a proporção de candidatas chegou a 19%, uma vez que 935 mulheres se candidataram a deputada federal naquele ano.

O número de candidatas ao cargo de deputado federal atingiu o seu ápice nas eleições de 2014, momento em que 1796 mulheres disputaram o pleito eleitoral – o equivalente a 29% do total de candidatos. Em contraposição, 71% do total das candidaturas pertencem aos homens. Em duas décadas, a quantidade de candidatos homens caiu de 94% para 71%, quase chegando ao percentual máximo exigido pela legislação de quotas eleitorais por gênero. Ou seja, as quotas de gênero demoraram muito para serem cumpridas: foram 17 anos desde a promulgação da Lei Federal nº. 9.504, de 1997.

O quadro 4 sintetiza a proporção de mulheres que concorreram às eleições para o cargo de deputada federal de 1994 a 2014. Nela estão as evidências do descumprimento da política de quotas de gênero, que determina o preenchimento de, no mínimo, 30% das candidaturas por um sexo, e, no máximo, de 70% por outro sexo.

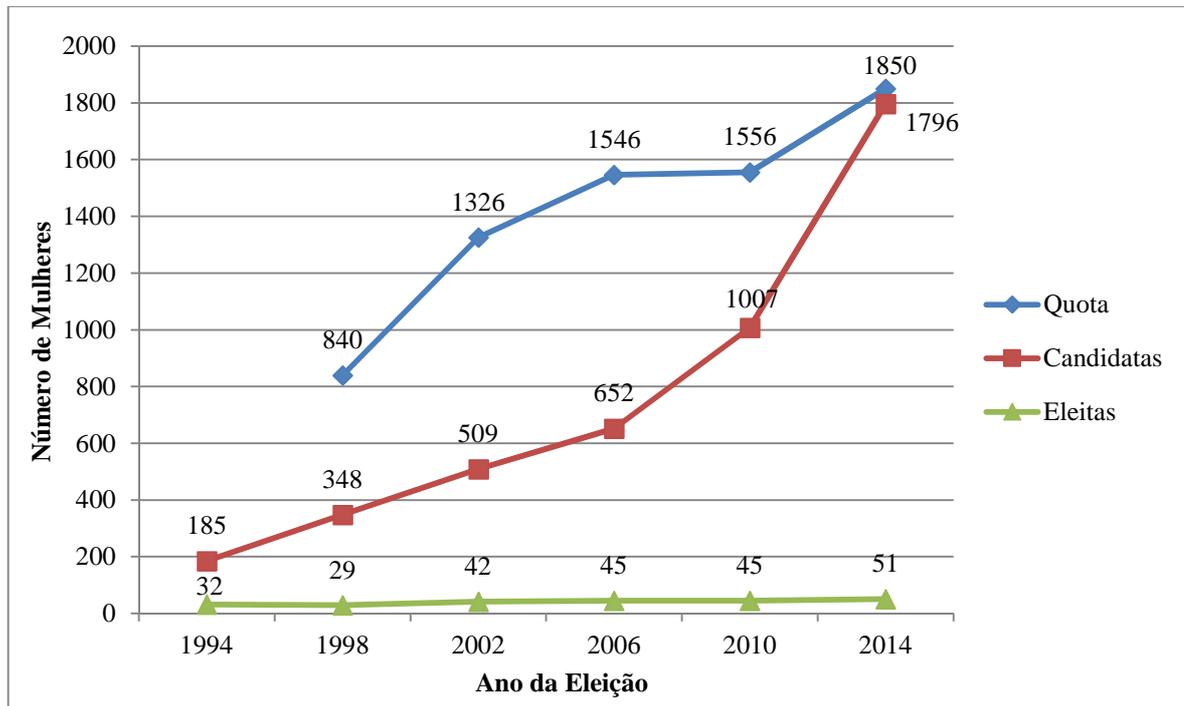
**Quadro 4. Proporção de candidaturas por sexo nas eleições para o cargo de deputado federal (1994-2014)**

	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>2002</b>	<b>2006</b>	<b>2010</b>	<b>2014</b>
Candidatas	6%	10%	11%	13%	19%	29%
Candidatos	94%	90%	89%	87%	81%	71%

*Fonte: Elaboração própria a partir do site do TSE*

Como se viu, a proporção mais equilibrada de candidaturas por sexo deu-se nas eleições de 2014, quando a proporção de candidatas chegou a 29% e a de homens, 71%. De fato, considerando os dados das eleições anteriores, essa é a situação que mais se aproxima da proporção 30-70 disposta no artigo 10, §3º, da Lei das Eleições.

O gráfico abaixo revela claramente que o número mínimo de candidatas mulheres exigido pelo art. 10, §3º da Lei 9.504, de 1997 nunca foi respeitado, apenas aproximando-se do mínimo no ano de 2014.



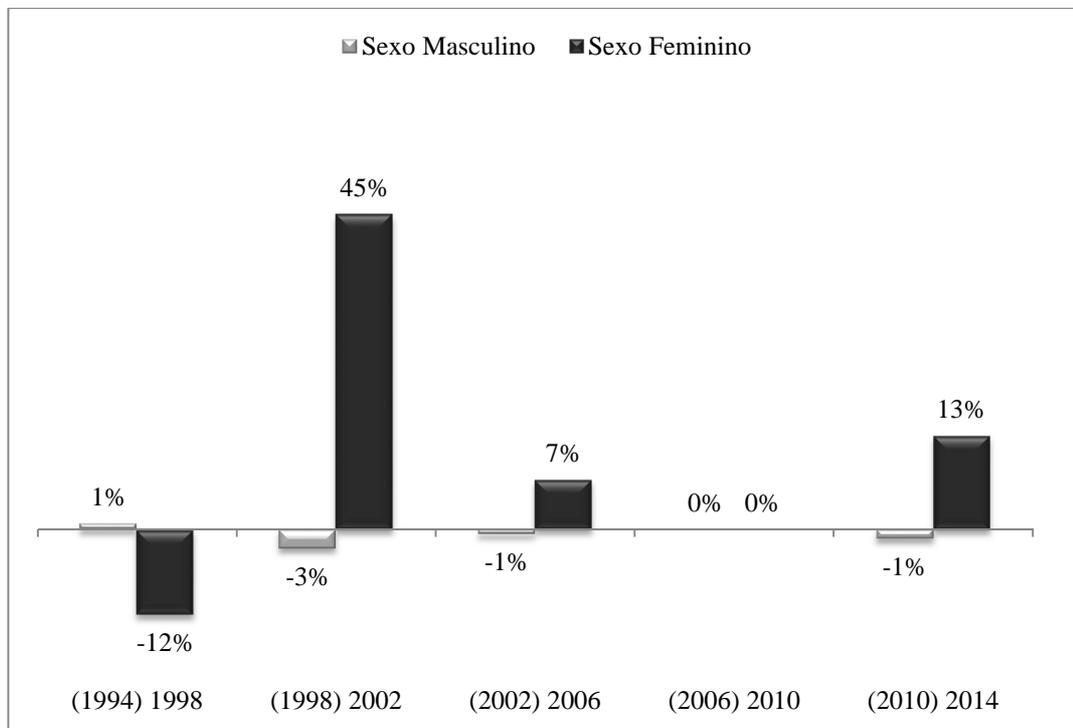
**Gráfico 3. Número de candidatas, de eleitas e da quantidade de mulheres requeridas pelas quotas para a Câmara dos Deputados (1994 a 2014)**

*Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE – Eleições*

No que diz respeito à presença de mulheres no Parlamento, cumpre observar que ela vem aumentando nas últimas décadas, especialmente após o processo de redemocratização. Em 1982 havia apenas cinco deputadas federais de um total de 479 cadeiras (1% dos assentos), passando para 45 deputadas em 513 cadeiras (8,8%) em 2010 e chegando ao recorde histórico de 51 deputadas em 2014, o equivalente a 9,9% de assentos femininos na Câmara. Porém, mesmo com esse “avanço”, o Brasil ainda está nas últimas posições no ranking de participação de mulheres no Parlamento da União Inter-parlamentar (IPU).

Para se ter uma ideia das mudanças na quantidade de deputadas, o gráfico abaixo apresenta a variação de candidatas e candidatos eleitos em relação à disputa eleitoral anterior. Nas eleições de 1998, as primeiras realizadas após a adoção das quotas de gênero - em 1997 -, o percentual de candidatas eleitas caiu 12% em relação às eleições de 1994, havendo um aumento de 1% no número de deputados eleitos. Com esse resultado, o Brasil é um dos únicos países no mundo que apresentou uma redução do número de deputadas federais eleitas logo após a entrada em vigor da política de quotas de gênero.

Nas eleições seguintes, realizadas em 2002, houve um acréscimo de 45% no número de deputadas eleitas em relação ao pleito anterior. É interessante notar que esse aumento refletiu-se em uma queda de apenas 3% do número de deputados do sexo masculino. Nas eleições de 2006, houve um aumento de 7% no número de deputadas que exerceram o mandato na legislatura de 2007 a 2010. Já nas eleições de 2010, o número de deputadas na Câmara se manteve a mesma em relação aos resultados das eleições de 2006. Por fim, destaque-se que houve um aumento de 13% no total de deputadas que exercerão o mandato de 2015-2018, ao passo que o número de deputados caiu 1%.



**Gráfico 4. Variação do percentual de candidatas e candidatos eleitos nas eleições em relação ao pleito eleitoral anterior (1994-2014)**

*Fonte: Elaboração própria a partir do site do TSE*

Para complementar a conformação do problema de sub-representação no Parlamento federal, vale apresentar os dados da presença de mulheres no Senado. Embora este não seja o foco desse trabalho, porque o acesso aos assentos de senadores se dá via eleição majoritária e não proporcional, é interessante mencioná-la para fins de comparação com a representação na Câmara dos Deputados. No Senado Federal, em 2010, foram eleitas 7 senadoras para 54

cadeiras em disputa, representando 13% dos assentos. Nas eleições de 2014, foram eleitas 5 senadoras em 27 Unidades da Federação (UF), o que representa 18,5% das vagas. No total, haverá 12 senadoras em 81 cadeiras, o que representa 14,8% de mulheres no Senado.

Nas Assembleias Legislativas (e Distrital), o número de mulheres eleitas em 2014 caiu para 120 deputadas, número só superior ao atingido no ano de 1998. A quantidade de deputadas estaduais era de 133 em 2002 (12,8%), caiu para 121 deputadas (11,7%) em 2006, subiu novamente para o recorde de 138 deputadas (13%) em 2010 e voltou a cair em 2014 para 120 deputadas, representando 11,3% do total de cadeiras nas Unidades da Federação.<sup>62</sup>

Ainda no contexto de avaliar os efeitos da política de quotas de gênero na participação feminina no Parlamento, vale observar a representação das mulheres negras<sup>63</sup> no Congresso Nacional. Segundo dados do TSE, o Parlamento que será formado no início de 2015, terá apenas 1,6% de deputadas pardas e 0,6% de deputadas pretas.<sup>64</sup> Embora essa tese não faça distinção entre mulheres negras, brancas, pardas ou indígenas, ao examinar o papel das Cortes Eleitorais na efetivação da política de quotas de gênero na política, é importante pontuar outros tipos de desigualdade no âmbito das casas legislativas.

### 3.4. Considerações finais

Em suma, os dados revelam que a participação feminina na competição eleitoral é baixa, o que se reflete na presença de mulheres no Legislativo brasileiro. A mulher continua sub-representada nas instâncias de poder e de tomada de decisão política no Brasil. Há, portanto, uma forte prevalência de perspectivas masculinas na elaboração das leis federais, que produzem efeitos para toda a sociedade. São poucas as mulheres que participam da formulação de políticas públicas. Ou seja, praticamente não há diversidade de perspectivas no âmbito das escolhas políticas, o que prejudica a tomada de decisões melhores.

---

<sup>62</sup> Cf. Alves, 2014. “Resultados das eleições 2014, segundo características de gênero e ‘raça’/cor”, disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/243688645/Resultados-das-eleicoes-2014-segundo-caracteristicas-de-genero-e-raca-cor>>.

<sup>63</sup> Esse termo, segundo a classificação do IBGE, corresponde à soma dos indivíduos que se declaram pretos ou pardos.

<sup>64</sup> Essa é a primeira vez que o TSE divulga os dados dos eleitos por raça. Isso pode revelar a inexistência de uma preocupação anterior com a inserção de grupos vulneráveis no Parlamento. Mas a disponibilização desses dados revela sinais de mudanças no sentido de um maior monitoramento do perfil do Congresso Nacional, sob as mais diferentes óticas.

Diante da tímida representação de mulheres no Parlamento brasileiro nas últimas duas décadas, têm surgido algumas propostas legislativas que visam alterar as estruturas das regras eleitorais de modo a efetivamente inserir mais mulheres na arena de tomada de decisão política. Uma dessas propostas, que está em tramitação no Congresso Nacional, é o Projeto de lei PLS 295/2011 - Complementar, que reserva um percentual mínimo de 50% das cadeiras para mulheres. O projeto, de autoria da senadora Gleisi Hoffmann (PT-PR), estabelece a reserva de assentos para a Câmara dos Deputados, as assembleias estaduais, a Câmara Distrital do Distrito Federal e as câmaras de vereadores.<sup>65</sup>

Embora seja considerado polêmico pela própria autora, o projeto de lei parte do pressuposto de que a única forma de incluir mulheres parlamentares é por meio da reserva de assentos e não apenas pela exigência de ao menos 30% de candidaturas. Essa pode ser uma das formas possíveis para mudar o quadro da sub-representação feminina nos cargos de representação proporcional.

Ademais, conclui-se que o diagnóstico da sub-representação feminina na política contrasta com a proteção constitucional da igualdade de gênero e com as medidas voltadas a ampliar a participação de mulheres em espaços de tomada de decisão previstas nos tratados internacionais dos quais o país é signatário. Mas por que isso acontece? Quais são os fatores que podem explicar esse cenário de sub-representação de mulheres na arena legislativa, do ponto de vista teórico? Essas questões serão trabalhadas com mais detalhes no próximo capítulo.

---

<sup>65</sup> Cf. informações disponíveis no sitio do Senado Federal, na página: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=100420](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=100420)>

## 4. OBSTÁCULOS À IMPLANTAÇÃO DAS QUOTAS DE GÊNERO

O envolvimento das mulheres nas instituições políticas, como se viu no capítulo anterior, permanece baixo no Brasil. Essa constatação deriva, principalmente, do fato de que as quotas eleitorais de gênero foram cumpridas pela primeira vez depois de quase 20 anos da promulgação da Lei Federal n. 9.504, de 1997, aplicável às eleições gerais. Outro elemento que contribui para conformar o cenário da sub-representação é a proporção de mulheres no Parlamento na próxima legislatura (2015-2018). A partir do ano que vem, a Câmara dos Deputados conterá apenas 9,9% de parlamentares mulheres, ou seja, 90% dos seus membros são do sexo masculino.

Esse cenário mostra claramente um déficit de representação democrática, porque deixa de incluir nos espaços convencionais de tomada de decisão política – como a Câmara dos Deputados – pessoas com perspectivas e experiências sociais distintas daquelas que caracterizam o público predominante: o homem branco e heterossexual. A exclusão das mulheres, conforme demonstrado no capítulo 2, revela um problema para a democracia brasileira.

Ademais, é preciso destacar que o impacto das quotas eleitorais de gênero depende da maneira como elas interagem com outros elementos do ambiente político eleitoral (Krook, 2009). A combinação entre as antigas e as novas instituições pode reforçar a implantação da política de quotas, produzindo reformas eleitorais equilibradas e efetivas. Em outras situações, contudo, a relação entre as instituições pode criar obstáculos à implementação das quotas de gênero na política, gerando propostas de reforma desarticuladas com as características do sistema eleitoral e que não são efetivas.

Para aprofundar a análise acerca da legislação de quotas, é preciso ir além dos números e buscar compreender quais são os obstáculos à implementação da lei de quotas de gênero no cenário brasileiro. Identificar as razões pelas quais tais políticas não tem produzido o efeito desejado é o mote central dos debates acadêmicos acerca da participação de mulheres nas instâncias legislativas.

Traçando um paralelo com essa literatura, a pergunta que guia este capítulo é: quais as razões pelas quais as quotas eleitorais de gênero no Brasil não têm produzido o efeito desejado? Com esta investigação, pretende-se demonstrar que o papel das Cortes eleitorais não está entre as principais razões que explicam sub-representação feminina no Parlamento.

Um argumento muito utilizado para explicar a escassa participação de mulheres no Parlamento seria a falta de interesse delas em se candidatar e fazer parte da política convencional. Ocorre que, segundo pesquisa feita pelo Data Senado<sup>66</sup>, mulheres e homens estariam dispostos a se candidatar em proporções semelhantes: 62% e 66%, respectivamente. Portanto, uma quantidade considerável de homens e mulheres no Brasil mostraram ter disposição para disputar eleições e ocupar cargos eletivos. Tais resultados, então, ajudam a desmistificar um dos principais argumentos utilizados para justificar a ausência de mulheres eleitas no Parlamento.

Então, se tanto mulheres como homens, em quantidade aproximada, têm interesse em se candidatar, o que explica a baixa representação de mulheres nas Casas Legislativas e a parca quantidade de candidatas, se comparado ao número de candidatos?

Estudos mostram que os obstáculos ao acesso das mulheres ao Parlamento são multidimensionais (Moisés, Sanchez, 2014). As principais barreiras que limitam o sucesso das candidaturas de mulheres podem ser divididas em três categorias: (i) as características do sistema eleitoral; (ii) a seleção de candidaturas pelos partidos políticos; e (iii) a fragilidade da política de quotas, todas relativas ao processo de recrutamento eleitoral.

Outro elemento que pode servir de entrave ao acesso das mulheres no Parlamento é o financiamento de campanha. Em geral, as mulheres possuem menos recursos financeiros do que os homens, o que impacta no seu sucesso eleitoral (Sacchet e Speck, 2012; Speck e Mancuso, 2014).

---

<sup>66</sup> A pesquisa foi realizada por meio de amostragem com entrevistas telefônicas. A população considerada é a de cidadãos com 16 anos ou mais, residentes no Brasil, e com acesso a telefone fixo. A margem de erro admitida é de três pontos percentuais para mais ou para menos. O nível de confiança utilizado nos resultados da pesquisa é de 95%. Os resultados da pesquisa estão disponíveis em: <[http://www.senado.leg.br/senado/datasenado/pdf/datasenado/DataSenado-Pesquisa\\_Mulheres\\_na\\_Pol%C3%ADtica.pdf](http://www.senado.leg.br/senado/datasenado/pdf/datasenado/DataSenado-Pesquisa_Mulheres_na_Pol%C3%ADtica.pdf)>.

Esse panorama de possíveis razões que afetam a representação de mulheres no Parlamento será melhor explorado nos itens seguintes, com a finalidade de apresentar os motivos encontrados na literatura existente para justificar o cenário da sub-representação feminina. A importância desse capítulo consiste em demonstrar que os tribunais eleitorais não são considerados pelos estudiosos como um elemento relevante para a efetividade das quotas eleitorais de gênero.

#### 4.1. Causas da ineficácia de algumas leis de quotas

Nesse item, serão explicitadas as barreiras apontadas tanto pela literatura quanto pelas entrevistadas e entrevistados, que contribuem para a compreensão acerca da falta de efetividade da legislação de quotas de gênero na política, visualizada a partir da escassa presença de mulheres no Parlamento.

Conhecer esses obstáculos é o ponto de partida para identificar quais são os principais problemas a serem sanados de modo a promover a maior inserção de mulheres nos espaços políticos convencionais. Boas reformas político-eleitorais são feitas quando se sabe exatamente quais os alvos das mudanças.

##### 4.1.1. O sistema eleitoral

Os estudos voltados à avaliação dos resultados das quotas eleitorais por sexo destacam os sistemas eleitorais como um fator institucional chave para se compreender o impacto da adoção da política de quotas no incremento da presença de mulheres no processo de tomada de decisão política no Parlamento. As pesquisas sobre gênero e representação política concluem que o sistema eleitoral é considerado um elemento decisivo para explicar o acesso das mulheres ao Parlamento (Norris 1985, Rule 1987). Estudos comparativos mostram que o sistema eleitoral contribui para entender as diferenças nos graus de participação política de mulheres e homens, pois ambos os grupos respondem, de forma distinta, aos incentivos e às barreiras impostas pelo sistema eleitoral (Beauregard, 2014: 631).

De modo geral, o sistema de representação proporcional é considerado mais favorável à promoção política das mulheres do que os sistemas mistos e majoritários. Isso porque o sistema eleitoral de representação proporcional permite uma maior seleção de candidatos de setores vulneráveis (Rule e Zimmerman, 1994; Matland, 1998). Nesse sentido, afirma Clara Araújo (2001: 239-40):

Há praticamente um consenso quanto à influência do sistema de representação sobre as chances de acesso das mulheres. Através de comparações estatísticas, vários trabalhos têm concluído que sistemas de representação majoritária (ou aquilo que no Brasil é conhecido como “distrital puro”) tendem a ser menos favoráveis às mulheres e que sistemas mistos (distrital misto) tendem a ser pouco favoráveis, ao passo que sistemas proporcionais tenderiam a ser os mais favoráveis em termos de acesso a mandatos legislativos.

O sistema de representação proporcional, contudo, não garante, por si só, a eleição de mais mulheres. No interior de sistemas de representação proporcional, um elemento bastante relevante concerne ao modo como os partidos estruturam as suas candidaturas e como os eleitores escolhem os parlamentares. Ou seja, importa averiguar qual é a relação entre chances de acesso das mulheres e o tipo de lista eleitoral.

A experiência latino-americana assinala que a maior possibilidade de sucesso das mulheres nas eleições se dá naqueles países em que o sistema eleitoral é de representação proporcional com listas fechadas, e onde há ordenamento de posição (Htun e Jones, 2002; Sacchet, 2008). Diante disso, conclui-se que o tipo de lista é um elemento particularmente importante em países onde quotas de gênero são adotadas (Sacchet e Speck, 2012: 178).

No Brasil, o artigo 45, da Constituição Federal, estabelece o sistema proporcional para as eleições dos representantes parlamentares do povo. As eleições para a Câmara Federal, as Assembleias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais são proporcionais, com listas abertas e votação nominal.

O sistema de lista aberta<sup>67</sup> é adotado pelo Brasil desde 1945 e consiste em um modelo segundo o qual os partidos políticos apresentam uma lista de candidaturas, definidas com base no capital político e nos recursos disponíveis aos candidatos e candidatas. Neste modelo, o eleitorado possui duas opções: votar em um dos nomes da lista (voto nominal) ou em um partido (voto na legenda). As cadeiras conquistadas pelo partido ou pela coligação são ocupadas pelos candidatos mais votados de cada lista (Nicolau, 2006: 133-4), fazendo com que o mandato parlamentar seja reflexo do desempenho e do esforço pessoal do candidato.

Essa individualização da campanha é reflexo da chamada disputa intrapartidária, que caracteriza o sistema eleitoral brasileiro. Essa disputa dentro dos partidos políticos significa que, para que candidatas ou candidatos sejam eleitos deputados, é necessário obter a maior quantidade possível de votos nominais uma vez que na distribuição de cadeiras a que cara agremiação política tem direito, o total de votos de cada candidato é decisivo (Silva, 1999: 61).

Diferentemente de outros países que adotam a lista aberta – como a Finlândia, o Chile e a Polônia – onde os eleitores obrigatoriamente devem votar em um nome da lista para que seu voto seja computado, no Brasil os eleitores podem tanto votar em um candidato quanto no partido. Conforme ressalta Nicolau, o voto na legenda destina-se apenas a distribuir as cadeiras entre os partidos, não tendo qualquer efeito sobre a distribuição dos assentos entre os candidatos (2006: 134).

Dessa forma, não há um pré-ordenamento dos candidatos na lista que determine as suas oportunidades eleitorais. Cada candidato compete individualmente pelos votos do eleitor, o que gera uma disputa entre os candidatos do mesmo partido ou coligação, o que enfraquece a agremiação política. O sistema de lista aberta também é marcado pela extrema personalização das candidaturas, cujo sucesso na disputa eleitoral depende da habilidade

---

<sup>67</sup> Há outros modelos de definição de quais os nomes apresentados nas listas partidárias serão eleitos. Um deles é a lista fechada, sistema no qual os partidos definem a ordem dos candidatos na lista antes das eleições e os eleitores não votam em nomes específicos, mas apenas na legenda do partido. Assim, as cadeiras a serem ocupadas pelo partido correspondem aos candidatos que estiverem nas primeiras posições da lista. Esse sistema é adotado por países como Espanha, Portugal, Argentina, Israel e África do Sul. Outra opção é a lista flexível, sistema que conjuga características do sistema de lista aberta e fechada. Neste sistema, os partidos definem a ordem dos candidatos antes das eleições, porém, os eleitores podem votar em um determinado nome da lista, alterando, eventualmente, a posição de um candidato na lista.

individual dos candidatos de conseguir apoio político no âmbito social e conquistar recursos financeiros capazes de custear a campanha eleitoral, que pode ser extremamente custosa.

Ademais, o sistema de lista aberta praticado no Brasil permite, ainda, que candidatos se elejam pela lista, apesar de não terem alcançado o quociente eleitoral (número de votos necessários para alcançar uma vaga) com a sua votação individual. Por outro lado, candidatos de outras listas, com votação superior a estes últimos, podem não ser eleitos (Sacchet e Speck, 2012).

A maior parte da literatura sugere que as listas fechadas ou flexíveis (semi-fechadas) tendem a ser mais favoráveis às mulheres, se comparadas à lista aberta (Araújo, 2001). Esse argumento deriva de dois fatores: (i) haveria um maior investimento dos candidatos no conjunto da lista partidária; (ii) a característica extremamente individualizada que a competição com base na votação em um único candidato, no modelo de lista aberta, prejudicaria a eleição de mulheres.

Porém, é preciso considerar que na lista fechada a ordem dos nomes nem sempre será favorável às mulheres, uma vez que a ordenação dos nomes depende das avaliações das direções partidárias. Assim, o obstáculo encontrado no sistema de lista aberta não necessariamente seria sanado com a adoção da lista fechada, pois em ambos os casos a indicação dos nomes dos candidatos depende das lideranças partidárias. A única possibilidade de superar um eventual preconceito dos partidos com a candidatura de mulheres seria criar mecanismos próprios de composição da lista, como a alternância de posições entre candidatos e candidatas. Somente a conjugação da modelo de lista fechada com a alternância de posições é que permitiria o sucesso das quotas de gênero para candidaturas.<sup>68</sup>

#### 4.1.2. Os partidos políticos e o recrutamento eleitoral

A literatura revela que a estrutura e a ideologia dos partidos políticos influenciam a participação e a performance eleitoral das mulheres (Lovenduski e Norris, 1993). Essa ideia

---

<sup>68</sup> Essa posição foi reforçada por diversas entrevistadas, tais como parlamentares, representantes da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República e magistrados.

advém do fato de que são os partidos, mais especificamente as lideranças partidárias, que definem quem serão os candidatos e as candidatas, como alocar os recursos de campanha e como será distribuído o tempo de propaganda eleitoral gratuita para cada um dos candidatos e candidatas. Em suma, as direções partidárias são responsáveis pelo recrutamento eleitoral e, portanto, são responsáveis por determinar a quantidade de mulheres e homens que irá concorrer nas eleições.

Alguns autores procuram explicar a escassez de mulheres candidatas nas chapas dos partidos a partir do preconceito e discriminação das agremiações partidárias em relação às mulheres. O argumento da “resistência partidária” à inclusão de mulheres na competição eleitoral pressupõe que a dinâmica interna dos partidos não favorece a escolha de candidatas, devido ao baixo investimento destes nas candidaturas de mulheres (Lovenduski, 1993).

Esse argumento é reforçado por algumas entrevistadas, que integram comitês de mulheres dentro dos partidos. Elas afirmam que certas agremiações partidárias não oferecem condições de igualdade entre mulheres e homens para concorrer às eleições. Em geral, os partidos políticos não dão o suporte necessário para que as mulheres possam se candidatar e enfrentar os demais candidatos e candidatas. Mas há exceções, que se revelam nos casos em que são identificadas candidatas que revelam grandes chances de vencer a competição eleitoral.

Além disso, as entrevistadas e entrevistados ressaltaram que os partidos políticos possuem poucas mulheres em posições de liderança, o que impacta o baixo número de candidatas. Como são as lideranças as responsáveis pela seleção de candidatos e candidatas, caso haja mais mulheres nas direções dos partidos, haveria mais chances de aumentar o número de candidaturas femininas.

A resistência dos partidos também foi objeto de destaque por parte de instituições voltadas ao estudo do gênero e política. Em entrevista concedida à BBC Brasil, a diretora do Instituto Patrícia Galvão afirmou que “há muitas mulheres que são lideranças em suas comunidades, mas esse tipo de liderança não é valorizada nos partidos. É o grupo do bolinha. Os convites para candidaturas são feitos em cima da hora apenas para cumprir cota”.<sup>69</sup> Nessa perspectiva,

---

<sup>69</sup> Cf. notícia disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/10/141004\\_eleicoes\\_mulheres\\_ms.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/10/141004_eleicoes_mulheres_ms.shtml)>. Da mesma

nota-se que, embora existam mulheres engajadas politicamente, as agremiações partidárias não parecem estar dispostas a investir em candidaturas femininas.

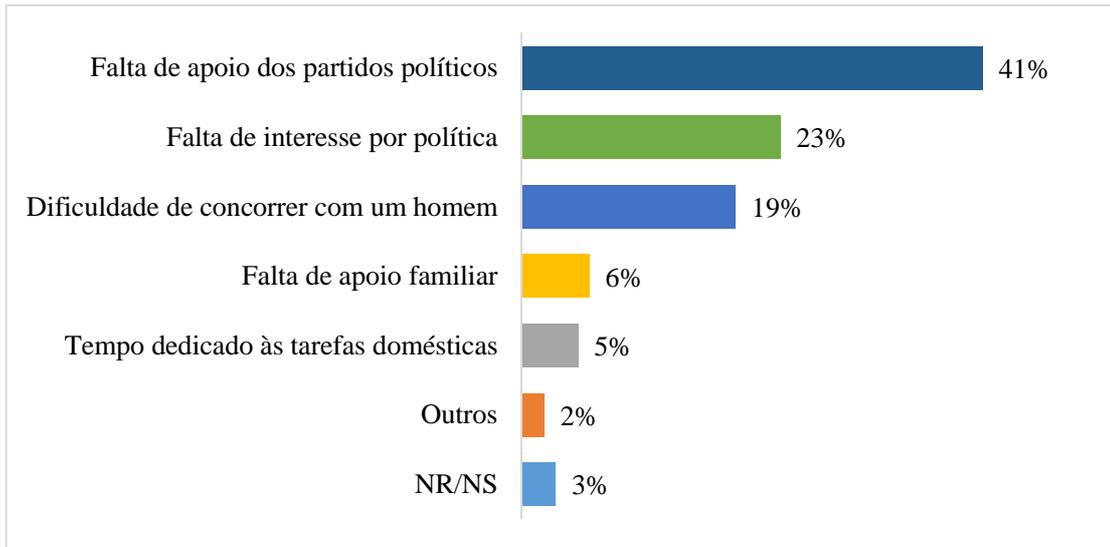
No que diz respeito à atitude dos partidos políticos perante candidaturas de mulheres, vale destacar alguns resultados do *survey* realizado e publicado pelo DataSenado. Em uma das perguntas destinadas apenas à amostra de mulheres, questionou-se qual seria o principal motivo que leva uma mulher a não se candidatar para um cargo político. A principal razão indicada é a falta de apoio dos partidos políticos, resposta dada por 41% das entrevistadas. Em segundo lugar, aparece a falta de interesse por política, com 23% das respostas. Em terceiro, está a dificuldade de concorrer com candidatos homens, com 19% das respostas. A falta de apoio da família foi citada por 6% das entrevistadas, enquanto as tarefas domésticas, às quais costumam se dedicar mais do que os homens, foram mencionadas por 5% das respondentes.<sup>70</sup>

Esses resultados mostram que a maioria das mulheres (60%) não se candidatam por temerem enfrentar dificuldades dentro dos partidos, como falta de suporte financeiro às suas campanhas, e a falta de apoio que as coloquem em posição de desvantagem em relação aos candidatos do sexo masculino. Assim, nota-se que não são os afazeres domésticos e as responsabilidades com a família que têm afastado as mulheres da carreira política os principais motivos para as mulheres não se candidatarem. O obstáculo central, na percepção das mulheres, está na dinâmica dos próprios partidos políticos.

---

forma, a socióloga Fátima Pacheco Jordão assinalou que “a questão está nos partidos políticos”, em entrevista concedida à Maria Lydiá Flandoli no Jornal da Gazeta no dia 08/03/2012, disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=RjZDsB0v3L4>>. Acessado em: 15/05/2014.

<sup>70</sup> Tais resultados estão disponíveis nas páginas 3 e 4 do relatório de pesquisa disponível em: <[http://www.senado.leg.br/senado/datasenado/pdf/datasenado/DataSenado-Pesquisa\\_Mulheres\\_na\\_Pol%C3%ADtica.pdf](http://www.senado.leg.br/senado/datasenado/pdf/datasenado/DataSenado-Pesquisa_Mulheres_na_Pol%C3%ADtica.pdf)>. Último acesso em 28.11.2014.



**Gráfico 5. Motivos que levam uma mulher a não se candidatar a um cargo político.**

*Fonte: DataSenado (total de respondentes: 667 mulheres)*

Outro dado relevante diz respeito à existência de uma “demanda reprimida” de mulheres que demonstraram alto interesse em se candidatar: 12% das entrevistadas afirmaram que já pensaram seriamente em se candidatar, mas nunca levaram esse projeto adiante.

A resistência dos partidos políticos em apoiar candidaturas femininas, no entanto, é questionada por parte da literatura nacional. Pesquisas (Araújo, 1999) demonstraram a inexistência de uma recusa ou veto por parte dos dirigentes dos partidos à participação das mulheres quando da definição das candidaturas. Tais estudos, segundo a autora, consideram que o problema está na escassez de mulheres dispostas a concorrer às eleições, mas não porque elas sejam apáticas à participação política, mas porque o funcionamento da política institucional e da competição eleitoral no país não lhe oferecem um cenário favorável.

Assumir como dado decisivo um “veto” com a marca de gênero no momento da composição das chapas eleitorais, implica considerar que esta dimensão sobredetermina qualquer lógica eleitoral, deixando em segundo plano cálculos de ganhos objetivos que orientariam a ação (ou a ausência dela) dos partidos em relação às mulheres. O que parece pouco provável. (Araújo, 2001: 239).

No que diz respeito à ideologia partidária, alguns estudos apontam para o crescimento da participação de mulheres especialmente entre os partidos de esquerda. De acordo com Clara Araújo, “as iniciativas partidárias de estabelecer cotas para as direções internas dos partidos e, sobretudo, para as candidaturas aos cargos legislativos ocorreram, inicialmente, via partidos de esquerda” (2001: 233).

No Brasil, o PT apresenta a maior participação de mulheres entre as lideranças do partido, seguido pelo PSB, PTB e PMDB. Embora a proporção de mulheres nos níveis mais altos do PT não exceda 35%, é inegável que a experiência do partido com a militância feminina no início dos anos 1980 serviu de incentivo para o maior acesso de mulheres aos altos cargos de liderança. Como resultado, o PT foi o primeiro partido a estabelecer paridade de gênero nas lideranças partidárias, em 2014. Esses fatores indicam que a ideologia do partido é um fato que afeta o acesso das mulheres às posições de liderança e às candidaturas dos partidos políticos (Moisés, Sanchez, 2014).

O sistema multipartidário vigente no Brasil é relativamente frágil e instável e não possui perfis bem definidos. Na realidade, os partidos políticos tendem a mudar de posição de acordo com as circunstâncias políticas presentes na formação da coalizão presidencial majoritária. A seleção dos candidatos geralmente está nas mãos das oligarquias políticas que, na maioria dos casos, vem liderando a política há décadas. O resultado é um modelo que tende a dar preferência para candidatos que possuem seus próprios recursos ou que têm acesso aos recursos dos seus financiadores (Moisés, Sanchez, 2014).

A recém publicada pesquisa de Beauregard (2014), pautada nos dados do *Comparative Study of Electoral Systems*<sup>71</sup>, tem como um de seus principais achados o fato de que quanto maior o número de partidos políticos, aumentam as diferenças de gênero na participação política, situação em que as mulheres ficam cada vez mais atrás dos homens no nível de participação (Beauregard, 2014: 628-9).

Para o enfrentamento de resistência do sistema partidário à inserção de mulheres nas listas de candidatura, a literatura sugere que os partidos políticos incorporem mecanismos de equidade de gênero, tornando as suas estruturas internas mais paritárias para mulheres e

---

<sup>71</sup> O banco de dados está disponível na página eletrônica do programa de pesquisa: <<http://www.cses.org/>>

homens. Quase em tom de manifesto, José Eustáquio Alves afirma que “o eleitorado brasileiro já deu demonstração que não discrimina as mulheres, falta as direções partidárias demonstrarem o mesmo” (2012: 5).

#### 4.1.3. As campanhas eleitorais

Além dos dois fatores relacionados à seleção de candidaturas, outro elemento responsável pelo baixo desempenho das mulheres no campo da disputa eleitoral é o financiamento de campanhas. No Brasil, as campanhas podem ser financiadas com recursos financeiros doados por pessoas jurídicas, por pessoas físicas e pelo Fundo Partidário.<sup>72</sup>

Alguns autores afirmam que o problema da sub-representação não está somente no processo de recrutamento eleitoral, razão pela qual o aumento da seleção de mais mulheres candidatas não solucionará o problema. Para eles, após o processo de seleção de candidaturas, há outros elementos que contribuem para um melhor desempenho relativo das candidaturas masculinas: um deles é o financiamento de campanhas eleitorais (Sacchet e Speck, 2012: 181).

A relação entre o financiamento de campanha e o baixo sucesso eleitoral de candidatas é discutida na literatura sob diversas perspectivas, entre as quais destacam-se: a tese de que as mulheres têm baixo apoio financeiro de doadores da iniciativa privada (Ballington, 2003); a noção de que as mulheres têm acesso limitado a determinados tipos de redes sociais e políticas que poderiam ser ativadas na arrecadação de recursos (Ballington, 2003; Sacchet, 2009); e a hipótese do desfavorecimento financeiro das mulheres na vida privada, que se refletiria também na capacidade de aportar recursos próprios para as campanhas (Barrow-Gilles, 2005).

No Brasil, o sistema político também merece destaque para compreender a relação entre o financiamento das campanhas e o desempenho dos candidatos nas eleições brasileiras. No sistema eleitoral de representação proporcional com listas abertas, que rege as eleições proporcionais no Brasil, parte considerável da campanha fica a cargo dos candidatos e

---

<sup>72</sup> Para um estudo mais aprofundado sobre financiamento de campanha eleitoral no Brasil, ver Reis, 2010.

candidatas. Conforme já explicitado no item 4.1.1., são estes que arrecadam grande parte dos recursos de suas campanhas, e que por lei devem prestar contas à justiça eleitoral. Nesse sistema, o financiamento privado de campanha desobriga os partidos de apoiarem de forma igualitária o conjunto de seus candidatos (Pinto, 2006: 106).

No debate público, há certo consenso de que as chances de sucesso nas urnas estão intimamente relacionadas à capacidade dos candidatos de arrecadarem recursos. Pesquisas pautadas nos dados das prestações de contas à Justiça Eleitoral denotam a existência de uma alta correlação entre arrecadações de campanhas e resultados nas urnas (Britto, 2009; Speck, 2005; Samuels, 2001). Ou seja, os “recursos e votos estão fortemente vinculados” (Sacchet, Speck, 2012: 183).

Em estudo publicado recentemente, Sacchet e Speck (2012) compararam a arrecadação de campanha de mulheres e homens candidatos aos cargos de deputados federal e estadual no pleito de 2006, no Brasil. Os resultados da pesquisa mostraram que as mulheres têm arrecadações de campanha significativamente menores que as dos homens.

Além de detectar o sub-financiamento das candidaturas femininas, os autores verificaram, ainda, diferenças significativas dentro dos partidos que apresentaram mais de 20 candidaturas femininas para o cargo de deputado federal em 2006: em geral os partidos classificados como de direita, tais como PFL, PDT e PSDB são os que apresentaram financiamento menor para as campanhas de suas candidatas. Já os partidos que apresentaram percentuais mais equilibrados são o PT e PSB (Sacchet, Speck, 2012: 187).

Esta constatação, atrelada ao fato de haver uma alta correlação existente entre financiamento e sucesso eleitoral, indica que a baixa arrecadação de campanha das mulheres é um dos principais fatores que explicam o baixo desempenho eleitoral delas.

Os dados analisados neste artigo atestam a importância de colocar o financiamento eleitoral dentre os fatores que mais dificultam a entrada de mulheres em posições de tomada de decisão política, particularmente em contextos onde o sistema eleitoral opera com listas abertas de candidatos. (Sacchet e Speck, 2012: 195)

Diante disso, restou demonstrado que as candidatas recebem significativamente menos dinheiro do que os seus pares masculinos para utilizar em suas campanhas eleitorais. Considerando-se que quanto mais recursos arrecadados, maior a probabilidade de o candidato ter sucesso nas urnas, as mulheres saem em desvantagem na corrida eleitoral. Assim, para que se possam atingir níveis mais próximos da igualdade de oportunidades para mulheres e homens na política, é preciso repensar os mecanismos de financiamento de campanha que tornem mais igualitária a divisão de recursos de campanha.

Nos casos em que não há financiamento público de campanha, o apoio partidário e a capacidade de angariar recursos privados contribuem fortemente para uma campanha eleitoral vitoriosa (Pinto, 2006: 106). Por isso, os modelos de financiamento de campanha devem fazer parte da reflexão acerca da reforma política no Brasil.

Um aspecto importante ligado aos recursos destinados aos incentivos à participação de mulheres na política diz respeito às quotas do Fundo Partidário, introduzidas pela Lei 12.034, de 2009.

#### 4.2. O desenho da política de quotas eleitorais de gênero

A fragilidade da legislação de quotas eleitorais também é apontada pela literatura como um elemento central capaz de explicar a sub-representação de mulheres na política. Em geral, a inexistência de restrições e/ou sanções aos partidos que não respeitam os percentuais mínimo e máximo previsto nas leis de quotas de gênero influencia a baixa presença de mulheres nas listas de candidaturas dos partidos políticos (Araújo e Alves, 2007: 535).

##### 4.2.1. Ausência de sanções

Como se viu no capítulo 3 desta tese, o art. 10, §3º da Lei Federal nº. 9.504, de 1997, que prevê um mínimo de 30% e o máximo de 70% de candidaturas de cada sexo, não estabelece sanções em caso de descumprimento desses percentuais pelos partidos ou coligações. As alterações advindas da Lei Federal nº. 12.034, de 2009 não contemplam a previsão de sanções. Embora esta legislação tenha reforçado a obrigatoriedade das quotas de gênero no

Brasil, dada a mudança da locução verbal “deverá reservar” para “preencherá”, não existem restrições aos partidos políticos que deixam de preencher ao menos 30% da sua lista de candidaturas com mulheres.

A ausência de restrições aos partidos ou coligações que descumprem o percentual mínimo de mulheres enfraquece o mandamento legal. Os partidos não sofrem sanções se não preencherem os 30% com candidatas mulheres (Pinto, 2006: 105). Nesse sentido, Araújo e Alves (2005: 535) apontam a fragilidade da legislação como um dos principais motivos da sub-representação de mulheres, em virtude da “ausência de restrições e/ou punições aos partidos que não cumprem as cotas, tornando-as iníquas no que diz respeito aos percentuais, bem como à ampliação do universo de candidaturas (que se ampliou de 100% para 150% das vagas)”.

Nesse sentido, algumas entrevistadas também enfatizaram que a ausência de sanções configura uma falha da política de quotas. Ao ser perguntada sobre possíveis soluções para dar concretude à igualdade entre mulheres e homens na política, Marta Suplicy mencionou, entre outras questões, a necessidade de criar sanções para punir os partidos que não atentam para o percentual mínimo de candidatos de um sexo.<sup>73</sup>

Se comparados a outros países latino-americanos, o desenho da política de quotas é mais complexo do que no Brasil, prevendo sanções em caso de descumprimento dos mínimos legais estabelecidos para cada sexo e regras de alternância para a composição da lista partidária.

Na Argentina, as listas dos partidos devem possuir no mínimo 30% de mulheres entre os candidatos com chances reais de serem eleitos. Em caso de descumprimento, o artigo 60, parágrafo 3º do Código Eleitoral Argentino determina que qualquer lista que descumprir esses requisitos não será aprovada.

No Peru, país com sistema de lista aberta assim como o Brasil, a legislação prevê que as listas de candidatos ao Congresso devem incluir o mínimo de 30% de mulheres ou homens. E, ainda, nas listas com apenas três candidatos, pelo menos um deles deve ser mulher ou

---

<sup>73</sup> Em entrevista concedida à autora no dia 26.11.2014, em Brasília.

homem (art. 116 da Lei Eleitoral). Há também sanção em caso de descumprimento: se as listas descumprirem as exigências legais, elas não serão admitidas pela autoridade eleitoral (art. 119 da Lei Eleitoral).

A política de quotas de gênero do Panamá, por sua vez, estabelece que nas eleições internas dos partidos e nas primárias, ao menos 50% das candidaturas serão de mulheres. As listas de candidatos serão assinadas pela Secretaria da Mulher de cada partido. Não há, porém, sanção em caso de descumprimento.

Além da inexistência de sanções ou restrições, o modelo de representação proporcional com lista aberta não prevê a necessidade de que as candidatas estejam entre as primeiras colocadas das listas partidárias, diferentemente do que ocorre em outros países, que adotam o modelo de lista fechada.

Desta forma, conclui-se que o desenho institucional de conformação da política de quotas de gênero é muito importante para explicar a escassa inserção de mulheres na política. Vale destacar que a ausência de sanções na política de quotas eleitorais adotada no Brasil pode servir de pretexto para uma atuação mais propositiva da Corte eleitoral, quando analisa casos envolvendo a aplicação de tais medidas.

#### 4.3. Considerações finais

Como se viu, são diversos os fatores que podem explicar a sub-representação de mulheres na política. Essa explicação será tanto mais completa para compreensão da realidade quanto mais elementos considerar. Assim, qualquer conclusão que se concentre num único fator explanatório será no mínimo problemática e contribuirá pouco para entender as causas da baixa presença de mulheres no Parlamento. Por essa razão, a presente tese pretende agregar a esta literatura mais um fator que pode agregar-se aos demais a fim de oferecer novas respostas ao problema da sub-representação da mulher na política. É esse o objetivo do próximo capítulo.

## **5. AS CORTES ELEITORAIS E A POLÍTICA DE QUOTAS DE GÊNERO NAS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS**

O presente capítulo representa o fechamento do raciocínio desenvolvido nesta tese, ao introduzir um novo elemento de análise à literatura nacional e internacional voltada a compreender por que a lei de quotas eleitorais por sexo produz resultados ainda insatisfatórios no Brasil. Como visto no capítulo 4 dessa tese, os estudos sobre o tema abordam uma série de fatores capazes de explicar a falta de efetividade das quotas, mas seriam eles suficientes a ponto de colocar um ponto final à controvérsia?

O argumento aqui sustentado é o de que os elementos apresentados no capítulo 4 desta tese são importantes, mas não esgotam as explicações possíveis à compreensão do fenômeno da sub-representação de mulheres no Parlamento. Embora os estudos sobre o tema tenham avançado no debate acerca das causas da inefetividade das quotas de gênero, defendendo a existência de outros fatores institucionais capazes de esclarecer o desrespeito aos percentuais mínimo e máximo para candidaturas de cada sexo a cargos de representação proporcional.

De fato, as características do sistema eleitoral, a resistência de partidos políticos em apoiar financeiramente as candidaturas de mulheres são relevantes para compreender o cenário da sub-representação. Contudo, a vasta maioria da literatura sobre quotas eleitorais por gênero deixa de levar em conta um elemento central na tentativa de explicar a falta de cumprimento da lei de quotas: a atuação da Corte Eleitoral como órgão responsável por dar concretude às regras que regem o jogo político eleitoral. No caso brasileiro, o tribunal incumbido deste papel é o TSE.

Para melhor compreensão do propósito deste capítulo, vale retomar brevemente o caminho traçado até aqui. Primeiramente, foram apresentadas as razões pelas quais a representação de mulheres na política formal importa para a democracia, definindo-se, assim, os pressupostos teóricos do trabalho. A principal justificativa para a realização dessa tese encontra subsídio no argumento de Young, que defende a representação de grupos diferentes em espaços democráticos. Para a autora, as mulheres apresentam perspectivas e experiências diferentes das dos homens, agregando ao espaço político novos pontos de vista. Essa

diversidade de perspectivas contribui para a tomada de melhores decisões, uma vez que abrange novas formas de pensar e, portanto, de formular leis e políticas públicas que afetarão toda a sociedade.

Em seguida, atestada a sub-representação de mulheres no Parlamento, realizou-se um exame aprofundado da legislação que estabelece os percentuais mínimo e máximo para candidaturas de ambos os gêneros, de modo a identificar as possíveis limitações da política pública implantada no Brasil e apontar explicações para que esta legislação ainda apresente resultados insatisfatórios. O passo seguinte consistiu em explicitar as razões encontradas na literatura para justificar o não cumprimento dos percentuais mínimos de gênero. Dentre elas, destacam-se as características do sistema eleitoral (Araújo, 2001; Htun, 2001; Htun e Jones, 2002, Krook, 2009), os obstáculos do processo de recrutamento eleitoral impostos pelos próprios partidos políticos (Pinto, 2006; Santos, de Paula, Seabra, 2012), a escassez de recursos financeiros destinados às candidaturas de mulheres (Sacchet e Speck 2012; Speck e Mancuso, 2014) e a fragilidade da legislação, marcada pela ausência de sanções em caso de descumprimento (Araújo e Alves, 2007).

Essas razões, embora relevantes, compõem apenas uma parte de um amplo quadro explicativo capaz de justificar a persistente sub-representação de mulheres no Parlamento brasileiro. Assim, o último capítulo desta tese testa a hipótese de que as Cortes Eleitorais têm um papel decisivo no cumprimento das leis que estabelecem um número mínimo de candidaturas por sexo para os cargos proporcionais. Para tanto, analisa-se a atuação desses tribunais de modo a investigar se as decisões por eles proferidas contribuem ou não para a efetividade das leis de quotas eleitorais por sexo no Brasil.

### 5.1. Introduzindo um novo elemento de análise

O papel dos tribunais eleitorais no contexto de efetivação das quotas eleitorais raramente é levado em conta pela literatura que analisa a representação de mulheres no Parlamento, conforme já verificado no capítulo 4. Desconsiderar este elemento torna incompleta a avaliação feita por tais estudos. Diante disso, ao examinar a Justiça Eleitoral na implementação desta política pública, o presente trabalho avança nos debates teóricos

realizados até o momento nas ciências sociais como um todo, uma vez que introduz nessa discussão outro elemento que pode ser decisivo para o cumprimento ou descumprimento da política de quotas para mulheres na política.

O estudo das Cortes Eleitorais e do seu papel enquanto fomentadoras da efetivação das leis que estabelecem uma quota mínima para candidaturas de mulheres nas eleições proporcionais, nesse trabalho, tem início com a análise da atuação dos tribunais eleitorais em países latino-americanos, mais especificamente na Costa Rica e na Argentina, visando a apresentar outras perspectivas e compará-las com a atuação do TSE, no Brasil. O exame da atuação de Cortes latino-americanas fez-se possível a partir de pesquisas acadêmicas que versavam sobre a atuação dos tribunais eleitorais na aplicação das quotas de gênero. A maioria dos trabalhos encontrados (Jones, 2004; Zamora Chavarria, 2009; Archenti, 2014) sobre as Cortes eleitorais no contexto das quotas versa sobre o *Tribunal Supremo de Elecciones* da Costa Rica, por isso a seleção deste caso. Já a escolha do caso argentino deve-se ao fato de este ser um dos mais estudados pela literatura de quotas eleitorais (Htun, 2001; Araújo, 2010), uma vez que a política de quotas de gênero adotada na Argentina é a que tem apresentado os melhores resultados quanto à ampliação da participação de mulheres no Parlamento na América Latina.

O segundo passo de análise do papel das Cortes eleitorais na efetivação da lei de quotas eleitorais se concretiza com a análise dos julgados do TSE a respeito da legislação de quotas no Brasil, a fim de averiguar se esse tribunal contribui ou não para implementar a política de quotas eleitorais por sexo no país. Essa investigação é feita a partir do exame dos argumentos dos ministros da Corte eleitoral e dos resultados das decisões selecionadas<sup>74</sup>. Assim, a pesquisa de jurisprudência do TSE é o elemento central da segunda parte deste capítulo.

A análise da atuação das Cortes eleitorais na concretização da política de quotas de gênero nas eleições proporcionais visa a identificar se os tribunais influenciam o cumprimento da política de quotas, de modo a ampliar a representação de mulheres no Parlamento, ou se as Cortes não contribuem para a efetividade das quotas de gênero. Essa análise relaciona-se com estudos nas ciências sociais, ainda em número reduzido (Paranhos *et al.*, 2014), sobre o que se convencionou chamar de “judicialização eleitoral”. Tal expressão surgiu

---

<sup>74</sup> O mecanismo de seleção das decisões do TSE já foi explicitado na nota metodológica desta tese, mas a metodologia de busca será retomada no item 5.3.2.1 desta tese.

recentemente e remete ao plurívoco conceito de judicialização da política, relacionado à atuação do Poder Judiciário como um todo. A judicialização eleitoral, segundo Zauli (2011), resulta da criação institucional da Justiça Eleitoral e a sua importância para a organização dos processos eleitorais.

A judicialização das eleições está relacionada, muitas vezes, ao papel exercido pela Justiça Eleitoral como revisora de decisões judiciais e como criadora de novas regras para a competição eleitoral. Nesse contexto, um dos protagonistas das influências do Judiciário no jogo político-eleitoral tem sido o TSE (Marchetti, 2008). Os Tribunais Regionais Eleitorais também exercem papéis relevantes na interpretação das normas eleitorais, mas a função de definidor do conteúdo das regras para o jogo eleitoral compete ao TSE. Por essa razão, a análise dos tribunais eleitorais e seu papel na concretização da legislação de quotas eleitoral no Brasil dedica-se ao estudo das decisões do TSE e não dos tribunais regionais.

## 5.2. As Cortes eleitorais e a redução da desigualdade de gênero na América Latina

Em geral, o Judiciário não é levado em conta na avaliação da concretização da política destinada a promover a maior inserção de mulheres no Parlamento. Conforme já destacado, poucos são os estudos acadêmicos que examinam a atuação das Cortes eleitorais no que tange à efetividade das quotas eleitorais por sexo. Os trabalhos sobre as quotas eleitorais de gênero, geralmente produzidos por cientistas políticos e sociólogos, enfatizam as razões da sub-representação das mulheres no Parlamento, divididas em explicações de cunho político e social. O debate acerca das causas quase sempre exclui o Judiciário enquanto garantidor dos direitos das minorias e de efetivação da igualdade. Entre os raros trabalhos existentes sobre a política de quotas eleitorais que fazem referência a Cortes eleitorais, destacam-se os que versam sobre países latino-americanos, em especial a Costa Rica e a Argentina (Jones, 2004; Zamora Chavarría, 2009; Archenti, 2014; Lázzaro, 2006).

Analisar os estudos internacionais a respeito das Cortes eleitorais de outros países tem por finalidade compreender como a atuação destas Cortes é incorporada no exame da efetividade das quotas eleitorais por sexo. O propósito do presente item é ilustrar, por meio de exemplos, as situações em que a decisão do tribunal eleitoral foi mencionada na análise da efetividade da política de quotas eleitorais por gênero, o que está em conformidade com a pretensão

desta tese: revelar a escassez de estudos sobre o papel da Corte eleitoral na concretização da política de quotas por sexo nas eleições proporcionais e sustentar que o papel da Corte é um elemento importante para a análise dessa política de quotas.

### 5.2.1. O caso da Costa Rica

Na literatura internacional, um dos poucos estudos que fazem referência à atuação de uma Corte Eleitoral na implementação das quotas por sexo em eleições proporcionais é o artigo de Jones (2004), intitulado “Quota Legislation and the Election of Women: Learning from the Costa Rican Experience”. O autor examina o caso da Costa Rica, com o intuito de verificar como o desenho da política de quotas eleitorais por sexo afeta a eleição de mulheres para os cargos representativos municipais. Depois de analisar os três tipos<sup>75</sup> de legislações de quotas implantadas na Costa Rica<sup>76</sup>, o autor conclui que a efetividade da política de quotas eleitorais depende do estabelecimento, pelos partidos políticos, de uma porcentagem mínima de mulheres nas suas listas e a inserção das candidatas em posições elegíveis.

Embora o enfoque do artigo supramencionado não seja o papel da Corte Eleitoral na implantação da lei de quotas costa-riquenha, o autor menciona, na parte inicial do texto, a relevância da atuação do *Tribunal Supremo de Elecciones*, quando este conferiu maior efetividade à norma ao determinar que os partidos políticos deveriam não apenas estabelecer uma porcentagem mínima de mulheres nas listas de candidatura, mas inseri-las em posições elegíveis. Essa decisão foi proferida em 1999, após os defensores das quotas terem questionado o teor da lei promulgada em 1996.

---

<sup>75</sup> O autor examina a política de quotas voluntárias, as quotas obrigatórias sem definir a posição dos candidatos na lista (*placement mandate*) e, posteriormente, com a posição definida. E conclui: “The adoption of legislation exhorting the parties to increase voluntarily the participation of women (Voluntary Quota) had no significant impact on the percentage of women elected (compared to 1990). In contrast, the adoption of quota legislation that did not include a placement mandate (Quota Without Placement) for the 1998 election resulted in a significant 22 (.269–.049) point increase (from 1994) in the percentage of women elected. This percentage was further boosted by the adoption of a placement mandate in 2002 (Quota With Placement), which resulted in an additional 14 (.410–.269) percentage point increase. In all, the implementation of quotas with a placement mandate increased the percentage of women elected 41 points compared to the pre-quota election of 1986, and 36 (.410–.053) points compared to the final pre-quota election of 1990.” (Jones, 2004: 1219).

<sup>76</sup> Atualmente, na Costa Rica, os artigos 2 e 148 (1) da Lei Eleitoral de 2009 determina que todas as candidaturas devem cumprir com as regras de paridade e alternância, ou seja, 50% dos candidatos devem ser de cada gênero e duas pessoas do mesmo sexo não podem ser incluídas na lista de forma subsequente. Além disso, o artigo 148 (4) da lei eleitoral determina que as autoridades eleitorais rejeitem as listas que não cumpram com as quotas por gênero. Informações disponíveis em: <<http://www.quotaproject.org/uid/countryview.cfm?CountryCode=CR>>

A legislação de 1996, que procurou reformar o Código Eleitoral da Costa Rica, exigia que os partidos reformassem suas regras internas a fim de assegurar que no mínimo 40% de sua lista de candidatos para as eleições populares fosse composta por mulheres (Zamora Chavarria, 2009). No entanto, a lei nada dizia sobre a localização dessas mulheres nas listas, deixando essa decisão a critério dos partidos políticos.

A despeito da omissão da lei quanto à ordem dos candidatos na lista (*placement mandate*), a lei mostrou-se efetiva. A principal razão para esta efetividade foi a interpretação do *Tribunal Supremo de Elecciones*, que determinou que os partidos deveriam incluir as candidatas em pelo menos 40% das posições elegíveis nas listas do partido. Tais posições seriam determinadas utilizando-se os resultados das eleições anteriores (Jones, 2004: 1207). Sobre os critérios para determinar o que seriam posições elegíveis, o Tribunal se pronunciou da seguinte forma:

El promedio de los resultados obtenidos en las contiendas electorales en que ha participado la agrupación política, daría un aproximado de los puestos con posibilidades reales de ser electos y, dentro de ellos, deben ser considerada la participación de las mujeres en las términos y proporciones señaladas. Con esta fórmula se descarta la posibilidad de que se les incluya en cualquier lugar de la papeleta, lo que haría ilusoria su efectiva participación, (...). En relación a las papeletas diputadiles, debe entenderse por puesto elegible aquél que se asigna a una persona con posibilidades reales de ser electo y ello debe ser considerado individualmente en la conformación de las papeletas de cada provincia.<sup>77</sup>

Esta decisão, segundo Jones, surpreendeu muitos políticos que haviam votado pela aprovação da lei de 1996, imaginando que ela não seria tão efetiva devido à sua proposição de não prever a ordem dos candidatos e candidatas nas listas dos partidos. Para o autor, uma conjugação de fatores culminou numa decisão favorável à maior inserção de mulheres no Parlamento: o amplo lobby realizado pelo Ministério de Assuntos da Mulher,

---

<sup>77</sup> Fonte: *Tribunal Supremo de Elecciones, Resolución* n. 2837 de 12 de diciembre de 1999. Tradução livre: “Os resultados obtidos nas disputas eleitorais em que a agremiação política tenha participado fornecem um parâmetro aproximado dos postos com possibilidades reais de serem eleitos e, entre esses postos, deve ser considerada a participação de mulheres nos termos e proporções previstas. Com esta fórmula, descarta-se a possibilidade de que elas sejam incluídas em qualquer posição da lista de candidaturas, o que tornaria ilusória a sua efetiva participação. Nas listas de candidatos a deputado, entende-se por posto elegível aquele que contempla uma pessoa como possibilidades reais de ser eleita e isso deve ser considerado individualmente na elaboração das listas de cada província.” (A decisão original está disponível em: < [http://www.tse.go.cr/juris/relevantes/2837-1999.HTM?zoom\\_highlight=2837](http://www.tse.go.cr/juris/relevantes/2837-1999.HTM?zoom_highlight=2837) >).

as ações de uma influente juíza do *Tribunal Supremo de Elecciones* e o resultado insatisfatório da legislação de quotas nas eleições de 1998 (Jones, 2004: 1208).

A decisão judicial de 1999 sinalizou a chegada de mudanças na legislação de quotas eleitorais por sexo na Costa Rica. Depois da adoção de quotas voluntárias nas eleições de 1994 e de uma legislação nacional de quotas sem a determinação da posição das candidatas e candidatos nas listas dos partidos nas eleições de 1998, vigorou, nas eleições de 2002, a lei que estabelecia não só o percentual mínimo de 40% de candidaturas para mulheres, mas a inserção das candidatas em posições elegíveis.

Após descrever a atuação da Corte Eleitoral costa-riquenha, o autor avalia os elementos que contribuem para a efetividade da legislação nacional de quotas eleitorais por gênero, em comparação às quotas voluntárias, estabelecidas pelos próprios partidos. Segundo Jones, a legislação nacional de quotas é mais eficaz do que as quotas intrapartidárias, por duas razões principais. Primeiramente, a política nacional de quotas deve ser cumprida por todos os partidos políticos, e não apenas por um grupo seletivo de partidos que, de forma voluntária, resolve adotar um percentual mínimo para mulheres candidatas. Em segundo lugar, a legislação de quotas é executada pela burocracia e pelo Judiciário, enquanto a aplicação das quotas voluntárias compete apenas aos dirigentes dos partidos políticos. Na concepção do autor, a burocracia e o Judiciário nem sempre são atores neutros, mas, ao menos, são mais neutros do que os líderes partidários (Jones, 2004: 1213)<sup>78</sup>. Essa afirmação, portanto, revela a preferência do autor pela adoção de uma legislação nacional de quotas, tendo em vista a maior probabilidade de cumprimento, uma vez que a sua aplicação está sujeita não só à vontade de dirigentes partidários, como também à atuação do Judiciário.

A atitude da Corte eleitoral costa-riquenha em prol da maior inserção de mulheres no Parlamento não se limitou à decisão de 1999. Em 2007, o *Tribunal Supremo de Elecciones* propôs à Assembleia Legislativa a introdução do sistema de paridade de gênero com o requisito de alternância de candidatos na lista. Dois anos depois, foi aprovado um novo Código Eleitoral na Costa Rica, que estabelecia a paridade de gênero, no art. 2º da Lei nº.

---

<sup>78</sup> Tradução livre do trecho: “(...) national quota legislation is more effective than intra-party quota rules for two major reasons. First, quota legislation applies to all parties, not a select few that have adopted quota rules. Second, quota legislation is enforced by the bureaucracy and judiciary, while the enforcement of quota rules most commonly is the purview of political party leaders. The bureaucracy and judiciary are not always neutral actors, but they are more neutral than party leaders.” (Jones, 2004: 1213).

8765, de 2009 (Archenti, 2014: 309). Tal regra obriga os partidos políticos a confeccionarem listas de candidatos compostas por 50% de integrantes de cada sexo, ordenados de forma sequencial e alternada.

O estudo de Archenti (2014) acerca das normas que estabelecem a paridade de gênero para as candidaturas na Costa Rica e na Argentina revelou que um dos principais fatores que contribuíram para a efetividade de tais normas na Costa Rica é o papel dos tribunais eleitorais. Assim, para além de fatores como o tamanho do distrito eleitoral, o tipo de lista de candidatos (se aberta ou fechada) e o caráter vinculante do texto normativo, o papel das Cortes eleitorais é um elemento central para dar concretude à instituição da paridade de sexos, tendo em vista a sua função de interpretar e fazer aplicar a legislação ao caso concreto. Nas palavras da autora:

El rol de los tribunales electorales constituye un factor crucial para la efectividad de la normativa paritaria, en la medida que se trata del organismo que dirime a través de la interpretación de la norma su aplicación en cada caso particular (Archenti, 2014: 316).<sup>79</sup>

Por meio da interpretação das normas, portanto, o *Tribunal Supremo de Elecciones* lança mão de mecanismos capazes de dar concretude às ações afirmativas, contribuindo para ampliar a participação de mulheres na disputa eleitoral e, conseqüentemente, minimizar a desigualdade de oportunidades entre homens e mulheres no acesso ao Parlamento.

Um estudo também importante a respeito da atuação dos tribunais eleitorais é o artigo de autoria da Juíza do Tribunal Eleitoral da Costa Rica, Eugenia María Zamora Chavarria. Esse artigo, publicado em 2009, versa sobre as reformas legislativas costa-riquenhas acerca da participação política da mulher ocorridas entre 1988 e 2008, passando pelo exame da jurisprudência do *Tribunal Supremo de Elecciones* acerca da participação feminina no Parlamento. Esse estudo conclui que a Corte tem exercido um papel fundamental para que o país continue ocupando as primeiras posições no ranking mundial sobre a presença de mulheres nas Casas Legislativas.

---

<sup>79</sup> Tradução livre: “o papel dos tribunais eleitorais constitui um fator crucial para a efetividade da normativa paritária, na medida em que são os organismos que, por meio da interpretação da norma, determinam a sua aplicação ao caso particular”.

A autora apresenta não apenas decisões do Tribunal que dão concretude às quotas eleitorais na Costa Rica, como também chama atenção para iniciativas da própria Corte no sentido de garantir a participação igualitária de mulheres e homens na disputa eleitoral. Em 2001, por exemplo, o Tribunal propôs uma fórmula de paridade, mesmo mantendo-se o percentual mínimo de 40% para candidatas, que previa que mulheres e homens deveriam compor a lista dos partidos de forma alternada. O gênero que encabeçaria a lista seria decidido na sorte.<sup>80</sup> Desse modo, esta proposta de alternância na composição da lista de candidatos significa que, se na primeira posição consta um candidato do sexo masculino, a segunda posição deve ser ocupada por uma candidata, a terceira por um candidato e assim sucessivamente (Zamora Chavarria 2009: 34).

Já em 2007, diante da ausência de consenso em torno da proposta de listas alternadas, os magistrados Óscar Fonseca, Luis Antonio Sobrado e a própria autora, Zamora Chavarria, sugerem o aumento da participação feminina nas listas partidárias, passando de 40% para 50% o percentual mínimo de candidatas. Essa iniciativa de alterar a legislação de quotas de gênero vigente revela um protagonismo da Corte no sentido de promover mudanças efetivas nas normas que delineiam a política de quotas eleitorais por sexo no sentido de fomentar a igualdade entre mulheres e homens no Parlamento.

Os estudos pautados na experiência de quotas eleitorais por sexo na Costa Rica revelam que o Poder Judiciário contribuiu para o cumprimento da legislação federal de quotas eleitorais de gênero em diversos momentos: tanto no período de transição para uma política mais efetiva, com a determinação da posição dos candidatos nas listas, quanto na implantação de uma norma de paridade entre os sexos. Ao determinar que, mesmo diante do silêncio da lei, as candidatas fossem colocadas na lista em posições elegíveis, a Corte Eleitoral costarriquenha de fato fomentou a maior participação de mulheres no jogo eleitoral. E, posteriormente, foi considerada nos debates parlamentares para estabelecer a paridade de gênero entre os candidatos às eleições. Será que o Judiciário de outros países desempenha papéis semelhantes ao do *Tribunal Supremo de Elecciones*?

---

<sup>80</sup> Segundo o artigo 5º, do Exp. legislativo n. 14.269: “Participación de la mujer. Todas las estructuras partidarias y las delegaciones a sus asambleas deberán estar integradas por un mínimo de un cuarenta por ciento de mujeres. En las nóminas que presenten los partidos políticos y grupos independientes para las elecciones nacionales o locales, deberán figurar en forma alternativa, hombres y mujeres. El género que las encabece, lo cual se decidirá por sorteo, ocupará los lugares impares.”

### 5.2.2. O caso argentino

A Argentina, primeiro país latino-americano a adotar a política de quotas eleitorais por gênero, apresenta a mais alta presença de mulheres no Parlamento da região. Desde 1993, quando entrou em vigor a lei de quotas, até hoje, a participação de mulheres cresceu de 14% para 36% em 2014, segundo dados da União Inter-Parlamentar. Diversos são os fatores capazes de explicar o êxito desta ação afirmativa, entre os quais destaca-se o sistema de representação proporcional de lista fechada e o teor das normas que estabelecem a política de quotas eleitorais.

No que diz respeito ao sistema eleitoral, a Argentina adota o sistema de lista fechada, segundo o qual os partidos políticos definem a ordem dos candidatos na lista antes das eleições e os eleitores podem votar apenas no partido e não em nomes específicos. A lista fechada na Argentina, para alguns autores, é utilizada para garantir a representação de mulheres no Parlamento (Nicolau, 2006: 135).

As normas que definem a política argentina de quotas de gênero nas Casas Legislativas também contribuem para colocar o país entre as primeiras posições no ranking mundial de participação de mulheres no Parlamento. A própria Constituição argentina prevê a redução das desigualdades de gênero nos espaços de tomada de decisão política, enquanto o Código eleitoral a complementa, estabelecendo não só um percentual mínimo de mulheres nas listas partidárias, como também define as posições a serem ocupadas por essas mulheres de modo a ampliar as chances de elas serem eleitas.

Essas características que conferem eficácia aos mecanismos de promoção da maior inserção de mulheres no jogo eleitoral tornam o caso argentino peculiar. Apesar das particularidades encontradas, o Poder Judiciário é mais um elemento institucional que contribui para a efetivação da lei de quotas no país, conforme demonstrado a seguir.

A Constituição Argentina determina que a igualdade real de oportunidades entre mulheres e homens no acesso aos cargos eletivos e partidários será garantida por meio de ações positivas que regulem os partidos políticos e o sistema eleitoral (artigo 37(2) da Constituição Nacional

da Argentina).<sup>81</sup> Uma das ações positivas está prevista no artigo 60, parágrafo 3º do Código Eleitoral Argentino, que dispõe que as listas dos partidos devem possuir no mínimo 30% de mulheres entre os candidatos com chances reais de serem eleitos.<sup>82</sup>

Além disso, o Decreto n. 1.246, de 2000 determina que a lista de candidatos deve apresentar ao menos uma candidata a cada dois candidatos, ou seja, os partidos sem representação ou com apenas um ou dois assentos são obrigados a ter uma mulher entre os dois candidatos principais. Já os partidos que renovarão mais de dois parlamentares devem apresentar ao menos uma mulher entre os três primeiros candidatos (artigos 3º, 4º e 5º do Decreto n.º. 1.246, de 2000).<sup>83</sup>

O Código Eleitoral Argentino, além de estabelecer o percentual mínimo de candidatas mulheres e determinar a colocação das candidatas na lista dos partidos, prevê sanções em caso de descumprimento da política de quotas eleitorais. O artigo 60, §3º dispõe que as listas dos partidos políticos que não atenderem ao percentual mínimo de 30% não serão aprovadas.

A outra sanção em caso de descumprimento da lei de quotas é aplicada pelo Judiciário. Por exemplo, se a lista do partido descumprir as exigências da posição das candidatas e candidatos, o juiz eleitoral competente deve notificar o partido faltoso para que ajuste as posições na lista no prazo de 48 horas. Na hipótese de o partido ignorar a notificação do juiz, a própria Corte competente deverá posicionar as mulheres candidatas na lista partidária. O artigo 8º, do Decreto n. 1246, de 2000 dispõe o seguinte:

---

<sup>81</sup> No original, o artigo 37 (2), da Constituição estabelece que: “La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizara por acciones positivas en la regulacion de los partidos políticos y en el regimen electoral”.

<sup>82</sup> O texto original do *Código Electoral Nacional* (Ley 19.945) establece: “Las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo del treinta por ciento (30%) de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas, de acuerdo a lo establecido en la Ley 24.012 y sus decretos reglamentarios.”

<sup>83</sup> Tradução livre do original: “Art. 4º: Cuando algún partido político, confederación o alianza, se presentara por primera vez o no renovara ningún cargo o bien renovara UNO (1) o DOS (2) cargos, en UNO (1) de los DOS (2) primeros lugares de la lista deberá nominarse siempre, como mínimo, una mujer. No se considerará cumplido el Artículo 6º del Código Electoral Nacional cuando, en el supuesto de que se renueven UNO (1) o DOS (2) cargos, se incluya una sola candidata mujer ocupando el tercer término de la lista. Cuando se renovaran más de DOS (2) cargos, debe figurar una mujer como mínimo, en alguno de los TRES (3) primeros lugares. Art. 5º: Cuando se renueve UNO (1), DOS (2) o más cargos, el cómputo siempre se hará a partir del primer lugar y la lista deberá tener por lo menos UNA (1) mujer cada DOS (2) varones para que se cumpla el porcentaje mínimo que exige el Artículo 60 del Código Electoral Nacional. En todos los casos se privilegiarán medidas de acción positiva a favor de la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos.” (Disponível em: <<http://www.elecciones.gov.ar/normativa/archivos/Decreto-1246-2000.pdf>>)

Si por el procedimiento del Artículo 61 del Código Electoral Nacional y sus modificatorios, el Juez con competencia electoral determinara que alguna de las candidatas que integran el mínimo del treinta por ciento (30%) a que se refiere la Ley n° 24.012, no reúne las calidades exigidas para el cargo o estuviera ubicada en la lista en un lugar posterior al que le correspondiere según el sistema establecido por el presente Decreto, emplazará al Partido, Confederación o Alianza Permanente o Transitoria, en la misma resolución que se pronuncia por la calidad de los candidatos, para que proceda a su sustitución o reubicación en el término de cuarenta y ocho (48) horas de que le sea notificada. Si éstos no lo cumplieran, el Tribunal lo hará de oficio, con las mujeres que sigan en el orden de la lista. Para ello deberá tener en cuenta que las listas de suplentes deben cumplir también los requisitos del presente Decreto.<sup>84</sup>

Essas normas conferem à Câmara Nacional Eleitoral autonomia para remanejar a lista de candidaturas no sentido de dar efetividade à política de quotas de gênero. Como se viu, o desenho desta política não dá margem a interpretações que se desviam do cumprimento da legislação acima descrita. De fato, não há brechas que possibilitariam a burla à legislação, o que, se não garante, ao menos contribui para a efetividade da lei de quotas para mulheres no Parlamento argentino.

Para além da formatação da política de quotas eleitorais, ao Poder Judicial da Nação teve papel importante na ampliação da representação de mulheres na política. Uma das decisões desta Corte reforçou a necessidade de que mulheres e homens devem disputar o jogo eleitoral em condições de igualdade. Nessa perspectiva, determinou que não basta que as listas dos partidos estejam compostas por no mínimo 30% de mulheres; é necessário que as candidatas estejam alocadas em posições elegíveis. Para dar cumprimento à proporção mínima estabelecida em lei, é preciso tomar como base a quantidade de vagas que o partido renova (*Fallo* n. 3507/2005).<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> Tradução livre do artigo 8° do Decreto n° 1246/2000, *Reglamentario del Artículo 60 del Código Electoral Nacional*: “Se, pelo procedimento previsto no artigo 61 do Código Eleitoral Nacional e suas alterações, o Juiz eleitoral determinar que alguma das candidatas que integram o mínimo de trinta por cento (30%) a que se refere a Lei n° 24.012 não possui as qualidades exigidas para o cargo ou estiver posicionada na lista em um lugar diferente daquele que lhe cabe segundo o sistema estabelecido pelo presente Decreto, caberá ao Partido, Confederação ou Aliança Permanente ou Transitória deverá, na mesma resolução sobre a qualidade dos candidatos, proceder à sua substituição ou reposicionar a candidata na lista dentro do prazo de quarenta e oito (48) horas, contados a partir da notificação. Em caso de descumprimento, o Tribunal, de ofício, fará com que as mulheres sejam colocadas na ordem correta. Para isso, deverá ter em conta que as listas dos suplentes também devem cumprir os requisitos do presente Decreto.”

<sup>85</sup> No original: “no basta que las listas estén compuestas por un mínimo de treinta por ciento de mujeres sino que además es necesario que tal integración se concrete de modo que – con un razonable grado de probabilidad

Um dos conflitos mais comuns levados à Câmara Nacional Eleitoral<sup>86</sup> da Argentina diz respeito à posição das mulheres na lista de candidaturas lançada pelos partidos. Embora respeitassem o percentual mínimo, as agremiações políticas colocavam as candidatas em posições que não propiciavam chances de serem eleitas. Isso acontecia no momento de oficializar as listas partidárias. Os líderes dos partidos argumentavam que os que questionavam a posição das mulheres nas listas estavam confundindo a expressão probabilidade de ser eleitas com a possibilidade de ser selecionada (Lázzaro, 2006).

Nestes casos, a Câmara tem determinado que as candidatas devem ocupar posições na lista dos partidos que representem uma possibilidade real e efetiva de que mulheres sejam eleitas. Para tanto, um método para definir qual seria uma medida adequada que garantisse às candidatas possibilidades reais de serem eleitas consiste em tomar por base para o cômputo do percentual de 30% a quantidade de assentos que o partido irá renovar. Um exemplo desse entendimento pode ser observado no trecho da decisão citado abaixo:

cuando la ley dice que la lista debe estar integrada por un 30% de mujeres ‘en proporciones con posibilidades de resultar electas’ debe entenderse que se refiere a posibilidades “reales” o “efectivas”, no simplemente teóricas. Lo que el legislador ha querido es posibilitar efectivamente el acceso de las mujeres a la función legislativa en una determinada proporción. La integración de la mujer en las listas debe efectivizarse de tal modo que resulte con un razonable grado de posibilidad su acceso a la función legislativa en la proporción mínima establecida en la ley. Y tal razonable grado de posibilidad solo puede existir si se toma como base para el cômputo del 30% la cantidad de bancas que el partido renueve.<sup>87</sup>

---

– resulte su acceso a la función legislativa en la proporción mínima establecida por la ley y aquél sólo puede existir si se toma como base para el cômputo la cantidad de bancas que el partido renueva (cf. Fallos CNE 1566/93; 1836/95; 1850/95; 1862/95; 1863/95; 1864/95 y 1866/95). Por lo tanto, también desde este punto corresponde confirmar la resolución apelada pues en el presente caso el recurrente deberá adicionar la lista resultante, luego de las exclusiones y reemplazos, a lo normado con respecto al cupo femenino.” (Disponível em: <<http://www.jurisprudenciaelectoral.org/sites/default/files/AR3507-05.pdf>>).

<sup>86</sup> A *Cámara Nacional Electoral* é a autoridade suprema em matéria eleitoral e conhece, em grau de apelação, as decisões proferidas por juízes nacionais de primeira instância federal com competência eleitoral. A jurisprudência da Câmara prevalece sobre os critérios dos tribunais inferiores e das juntas eleitorais.

<sup>87</sup> Cf. *Cámara Nacional Electoral, fallo* n° 1.566/93. Em tradução livre, o significado do trecho citado é: “quando a lei diz que a lista deve ter 30% de mulheres ‘com possibilidades reais de serem eleitas’ deve-se entender que são possibilidade reais ou efetivas, não simplesmente teóricas. O objetivo do legislador foi possibilitar efetivamente o acesso das mulheres à função legislativa em uma determinada proporção. A inserção da mulher nas listas deve efetivar-se de tal modo que resulte, com um razoável grau de possibilidade, no seu acesso aos cargos legislativos na proporção mínima estabelecida pela lei. E esse grau razoável só pode existir caso se leve em conta para o cômputo de 30% a quantidade de cadeiras que o partido irá renovar.

A decisão revela que o tribunal, por meio de sua interpretação, faz com que a política de quotas se efetive, ao criar um critério segundo o qual os partidos devem se basear para inserir as candidatas em posições que lhes deem chances reais de serem eleitas.

No caso argentino, a *Justicia Nacional Electoral* não teve um papel tão propositivo quanto o da Costa Rica para alterar a legislação, mas isso se deve ao fato de que o desenho da política de quotas de gênero na Argentina tem características que privilegiam o seu cumprimento, uma vez que praticamente não há brechas na legislação. No entanto, a despeito dessa característica da norma, a Justiça Eleitoral ainda apresentaram uma atuação relevante no sentido de barrar possíveis atitudes em desrespeito à legislação, a exemplo do caso relativo à posição das candidatas nas listas lançadas dos partidos, lançando mão de uma interpretação restritiva de modo a ampliar a presença de mulheres candidatas.

Após a adoção das quotas de gênero na Argentina, estudiosos destacam que os juízes da *Cámara Nacional Electoral* solidificaram seus efeitos, porque refinaram as regras e confirmaram as regulações voltadas à definição das posições das candidatas nas listas dos partidos políticos (Krook, 2009:223).

A análise deste caso permite concluir que, mesmo com uma política pública bem desenhada – como é o caso da Argentina – o Judiciário revelou-se um ator relevante, pois a interpretação judicial conferiu efetividade à legislação que visa ampliar a participação de mulheres no Parlamento. Caso não existisse esse reforço institucional do Judiciário, esse cenário de representação feminina no Parlamento poderia ser diferente do que é hoje.

### 5.2.3. Papel das Cortes em países da América Latina

Apresentados os casos das Cortes eleitorais costa-riquenha e argentina, nota-se a relevância do papel dos tribunais na efetividade da política de quotas por gênero, seja reforçando o conteúdo da própria legislação, seja criando mecanismos de *enforcement* da lei de quotas eleitorais propiciando uma maior inserção de mulheres no jogo político-eleitoral.

O próximo passo é investigar como se dá a atuação do tribunal eleitoral no Brasil, de modo a avaliar se ele contribui para a concretização da política de quotas, tal como ocorre em alguns países latino-americanos, ou se dificulta a sua implementação.

### 5.3. Os tribunais eleitorais brasileiros e as quotas de gênero na política

No âmbito nacional, é raro encontrar pesquisas relativas à efetividade da lei de quotas eleitorais que levem em conta as decisões do Tribunal Superior Eleitoral. O único estudo que analisa julgados da Corte Eleitoral acerca das quotas para mulheres na política é o relatório de pesquisa produzido pelo Cebrap sobre a *Igualdade de Direitos entre Mulheres e Homens*.<sup>88</sup>

Com o intuito de investigar as relações entre a política de reconhecimento das mulheres e o Direito, bem como as categorias jurídicas utilizadas para regular os direitos das mulheres, uma das frentes de análise da pesquisa diz respeito ao exame de casos levados ao Judiciário. Esta parte do estudo consiste em analisar como as quotas eleitorais vêm sendo tematizadas no âmbito do Poder Judiciário, averiguando quais são os problemas ou obstáculos encontrados nos Tribunais para a implementação da reserva de vagas, quais os atores que ingressam no Judiciário para reivindicar a interpretação da lei de quotas, e como ela vem sendo aplicada. Para tanto, foram examinadas três decisões do TSE e mais onze julgados de tribunais regionais eleitorais selecionados. Todas as decisões foram proferidas entre 2000 e 2008.

Não obstante a pesquisa acima descrita tenha analisado algumas decisões do TSE sobre as quotas eleitorais, o seu objetivo não era avaliar o papel da Corte Eleitoral no cumprimento das quotas, mas sim, examinar alguns mecanismos de discriminação contra a mulher em alguns ambientes, como a política e as relações de trabalho. Além disso, quando esta pesquisa foi realizada, ainda não existia a Lei 12.034/2009, que alterou a política de quotas eleitorais por sexo nas eleições proporcionais.

---

<sup>88</sup> O estudo, desenvolvido no âmbito do Projeto Pensando o Direito, da Secretaria de Assuntos Legislativos, do Ministério da Justiça, foi coordenado por Marcos Nobre e José Rodrigo Rodriguez (2009).

Diante desta constatação, são necessários novos estudos que permitam aprofundar a compreensão dos mecanismos destinados à promoção da igualdade entre mulheres e homens na sociedade brasileira, sob a ótica institucional e posterior à alteração da lei. Para tanto, a presente tese analisa um conjunto amplo de decisões proferidas pelo TSE desde a adoção da política de quotas eleitorais de gênero no Brasil até as eleições municipais de 2012. A intenção desta tese é examinar o papel do TSE na concretização da política de quotas eleitorais por sexo.

A análise da atuação do TSE requer uma sintética explicação da estrutura organizacional da Justiça Eleitoral, a fim de especificar os órgãos do Poder Judiciário responsáveis por decidir a respeito de matéria eleitoral, bem como as competências de tais órgãos.

### 5.3.1. A Justiça Eleitoral no Brasil

A Justiça Eleitoral foi criada com a promulgação do primeiro Código Eleitoral do país – o Decreto nº. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, em meio a lutas entre grupos oligárquicos cujo objetivo único era conquistar o poder do Estado. Ela foi instituída constitucionalmente em 1934, e promoveu transformações no sistema representativo brasileiro durante a Era Vargas.

O objetivo era garantir a instituição de eleições livres e confiáveis. Nessa perspectiva, um órgão neutro e equidistante de interesses políticos partidários foi concebido para organizar e controlar o processo eleitoral. Esse é considerado por Dahl (1989) um elemento chave para a qualidade do pleito eleitoral e do bom funcionamento da democracia. A criação desse órgão neutro procura afastar-se do modelo clássico presente nas constituições dos séculos XVIII e XIX que conferia ao Executivo a responsabilidade de organizar as eleições, cabendo ao Legislativo certificar os resultados do pleito eleitoral (Lehoucq, 2002).

No Brasil, até a República Velha, membros do Legislativo eram os principais responsáveis pela organização e controle do processo eleitoral, marcado por sucessivas tentativas de fraude. Desde o Império, no entanto, os magistrados foram sendo incorporados, paulatinamente, no processo eleitoral: primeiramente foram convocados para integrar a mesa receptora dos votos, depois passaram a exercer o papel de presidente da mesa até que se

atribuiu aos juízes a responsabilidade pelo alistamento eleitoral,<sup>89</sup> em substituição às Juntas Paroquiais de Qualificação (Vale, 2014: 12).

Segundo José Afonso da Silva, a criação da Justiça Eleitoral veio para substituir o sistema político de aferição de poderes, realizada pelos órgãos legislativos, com a introdução de um sistema jurisdicional, no qual se incluem todas as atribuições referentes ao direito político-eleitoral (Silva, 2009: 585). De fato, nota-se que a instauração da Justiça Eleitoral representou um avanço institucional, na medida em que a gestão das eleições ficou reservada a um órgão isento da influência dos interessados diretos em vencer a disputa eleitoral (Silva Bohn *et al.*, 2002).

Além das características estruturais da Justiça Eleitoral, autores destacam que a instituição teve grande importância em períodos menos democráticos. Segundo Taylor (2006), a Justiça Eleitoral é uma das instituições mais relevantes durante o processo de redemocratização, pois procurou assegurar as garantias necessárias para uma mudança estável, tanto nas eleições indiretas de 1985, quanto nas primeiras eleições diretas de 1989, momento em que a Justiça Eleitoral foi responsável por definir os critérios para o registro de novos partidos políticos e de candidaturas aos diversos níveis de governo (Taylor, 2006: 147).

Demonstrada a importância da Justiça Eleitoral como instituição neutra responsável pela administração e condução das eleições, cumpre observar quais os órgãos que a compõem, qual é a dinâmica do seu funcionamento, bem como as suas atribuições e competências de forma mais detalhada.

A Constituição Federal de 1988, no capítulo III, apresenta um minucioso conjunto de normas que delinham os órgãos do Poder Judiciário, as suas atribuições e competências, a estrutura organizacional da carreira e as especificidades de cada Justiça. Na seção VI do referido capítulo encontram-se os dispositivos relativos à organização da Justiça Eleitoral e algumas de suas competências.

Desde a sua criação, a estrutura da Justiça Eleitoral foi inspirada no modelo organizacional da Justiça Comum. A Justiça especializada, criada em 1932, possui uma estrutura

---

<sup>89</sup> Tal atribuição adveio com a Lei Saraiva, proposta por Rui Barbosa, em 1881, com o intuito de moralizar as eleições e evitar fraudes.

institucional completa, formada por um Tribunal Superior, Tribunais Regionais, juízes de primeira instância e até mesmo um Ministério Público próprio (Sadek, 1995). Do ponto de vista institucional, a principal inovação do Código Eleitoral de 1932 foi atribuir à Justiça Eleitoral a função de árbitro das disputas eleitorais, responsável pela resolução de conflitos envolvendo as eleições (Cadah, 2014: 32).

De acordo com o artigo 118 da CF, os órgãos da Justiça Eleitoral são: o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), os Tribunais Regionais Eleitorais (TRE), os Juízes e as Juntas Eleitorais. O TSE é a instância jurídica máxima da Justiça Eleitoral brasileira, com sede na capital da República e jurisdição nacional, conforme previsto no artigo 12 do Código Eleitoral. Já os Tribunais Regionais possuem jurisdição limitada às fronteiras das respectivas unidades da federação, estando situados na capital de cada Estado e do Distrito Federal, conforme determina o artigo 120 da CF. Os juízes eleitorais e as Juntas Eleitorais estão distribuídos por todo o país.

O TSE é composto por, no mínimo, sete membros. Três deles são escolhidos entre os Ministros do STF, dois são juízes provenientes do STJ e dois são advogados. De acordo com o inciso I do artigo 119 da Constituição, os membros advindos dos tribunais superiores são escolhidos mediante eleição, por voto secreto. Já os membros provenientes da advocacia são escolhidos dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Supremo Tribunal Federal, e nomeados pelo Presidente da República, conforme disposto no inciso II do art. 119, da CF. Destaque-se que a presidência e a vice-presidência do TSE devem ser ocupadas por ministros oriundos do STF, enquanto a Corregedoria Eleitoral deve ser ocupada por ministro oriundo do STJ.

Já os TREs são compostos por (i) dois juízes dentre os desembargadores do Tribunal de Justiça; (ii) dois juízes, dentre juízes de direito, escolhidos pelo Tribunal de Justiça; (iii) um juiz do Tribunal Regional Federal com sede na Capital do Estado ou no Distrito Federal, ou, não havendo sede do TRF naquela capital, a vaga será destinada a juiz ou juíza federal, escolhido (a), em qualquer caso, pelo Tribunal Regional Federal respectivo; e (iv) dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Tribunal de Justiça e nomeado pelo Presidente da República.

Os juízes eleitorais, por sua vez, são os próprios juízes de direito que compõem os quadros da Justiça dos Estados ou do Distrito Federal.

A Justiça Eleitoral, como se vê, não possui magistrados próprios, tampouco fixos. Todos eles provêm de outros tribunais ou são advogados investidos na função de juiz eleitoral. Ademais, os membros da Justiça Eleitoral exercem as suas funções durante um prazo certo de no mínimo dois anos, sendo possível a recondução por mais um biênio. O prazo máximo para o exercício de tais funções são dois biênios consecutivos (SILVA, 2009: 587). Trata-se, assim, de uma justiça “emprestada” (Dantas *et. al.*, 2014: 47), uma vez que a Justiça eleitoral toma “emprestados” magistrados de outras áreas do Judiciário.

A Constituição Federal de 1988 não define as competências da Justiça Eleitoral, reservando à lei complementar os delineamentos da organização e da competência dos seus respectivos órgãos. O artigo 121, *caput*, da Constituição Federal de 1988 determina que “lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais”. Tendo em vista a inexistência da lei complementar a que se refere o dispositivo constitucional, as principais leis que regem o Direito Eleitoral são o Código Eleitoral (Lei Federal nº. 4.737, de 1965), a Lei das Eleições (Lei Federal nº. 9.504, de 1997), a Lei dos Partidos Políticos (Lei Federal nº. 9.096, de 1995), a Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar nº. 64, de 1990), a Lei nº. 12.034, de 2009 e as periódicas resoluções normativas do TSE, que regulam as eleições com força de lei.

Algumas das competências do TSE, por exemplo, estão previstas no artigo 22 do Código Eleitoral. Esse dispositivo estabelece que compete ao TSE processar e julgar originariamente: o registro e a cassação de registro de partidos políticos, dos seus diretórios nacionais e de candidatos à Presidência e vice-presidência da República; os conflitos de jurisdição entre Tribunais Regionais e juízes eleitorais de Estados diferentes; a suspeição ou impedimento aos seus membros, ao Procurador Geral e aos funcionários da sua Secretaria; entre outras.

Quanto ao cabimento de recursos face às decisões proferidas pelos TREs, o §4º, do art. 121 da CF prevê que caberá recurso das decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais somente quando: (i) forem proferidas contra disposição expressa da Constituição ou de lei; (ii) ocorrer divergência na interpretação de lei entre dois ou mais tribunais eleitorais; (iii) versarem sobre

inelegibilidade ou expedição de diplomas nas eleições federais ou estaduais; (iv) anularem diplomas ou decretarem a perda de mandatos eletivos federais ou estaduais; e (v) denegarem *habeas corpus*, mandado de segurança, *habeas data* ou mandado de injunção.

As decisões do TSE, por seu turno, são irrecorríveis, salvo as denegatórias de *habeas corpus* ou mandado de segurança e as que contrariarem a Constituição, conforme estabelece o §3º, do art. 121 da CF. Dessas decisões, porém, caberão recursos ordinário e extraordinário para o STF (Silva, 2009: 587).

Um elemento importante para que se possa compreender a atuação dos juízos e tribunais eleitorais é a celeridade do processo eleitoral. Diante da sua função de organizar as eleições, os prazos, na Justiça Eleitoral, são bastante curtos, uma vez que os conflitos devem ser dirimidos no menor tempo possível tendo em vista a data da realização das eleições. É de competência dos tribunais eleitorais resolver, até a data das eleições, as controvérsias surgidas com o desenrolar da campanha eleitoral, problemas com o registro de candidaturas, critérios de inelegibilidade, entre outros.

A atuação do TSE, contudo, não se limita ao exercício da função jurisdicional. O órgão de cúpula da Justiça Eleitoral também exerce poderes regulamentares, sendo competente para editar normas que regem o jogo eleitoral. Nesse sentido, o inciso IX, do artigo 23 do Código Eleitoral estabelece ser de competência privativa do Tribunal expedir as instruções que julgar convenientes à execução do Código Eleitoral. Esse poder de editar normas é ampliado pelo inciso XVIII do mesmo dispositivo, que determina que o TSE é competente para tomar quaisquer outras providências que julgar convenientes à execução da legislação eleitoral. A Lei das Eleições (Lei Federal nº. 9.504, de 1997) também se refere à atividade normativa em seu art. 105 dispondo que até o dia 5 de março do ano da eleição, o TSE, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos.

Dadas essas características, o Tribunal Superior Eleitoral é um órgão do Judiciário, por força do art. 92, V, da Constituição Federal, que possui, para além da função jurisdicional, função administrativa e normativa. A função de elaborar normas e regulamentações sobre a competição política foi conferida à Justiça Eleitoral desde a sua criação.

Além de organizar as eleições, essa área especializada da Justiça é responsável também por solucionar disputas derivadas da competição político-eleitoral. Conforme ressalta Vítor Marchetti (2008), a Justiça Eleitoral não apenas administra e executa o processo eleitoral, como também deve decidir sobre os contenciosos eleitorais. Trata-se, portanto, de um modelo bastante centralizado e de organização vertical, visto que a Justiça Eleitoral brasileira concentra em uma única instituição todas as dimensões da governança eleitoral<sup>90</sup> (Cadah, 2014: 33).

Em comparação aos países latino-americanos, o Brasil é um caso peculiar. Seu desenho institucional contempla uma combinação única de fatores, quais sejam: a concentração de todas as atividades em um único órgão eleitoral<sup>91</sup>; a existência da regra da intersecção<sup>92</sup>; e a exclusão do Legislativo do processo de indicação e seleção dos membros do órgão eleitoral (Marchetti, 2008).

A estrutura e o mecanismo de funcionamento dos órgãos eleitorais em cada país são objeto de análise por parte dos estudiosos da governança eleitoral, a qual abrange uma série de atividades, definidas por regras e ordenamentos, voltadas a garantir a lisura e a competitividade do jogo político-eleitoral. Para Mozaffar e Schedler (2002: 7), essas atividades estão organizadas em três diferentes níveis: (i) a formulação de regras para a disputa eleitoral (*rule making*), (ii) a aplicação dessas regras ao processo eleitoral (*rule application*) e (iii) a adjudicação dos conflitos nas eleições (*rule adjudication*). Esses três níveis e os seus respectivos elementos estão detalhados na tabela a seguir:

---

<sup>90</sup> A governança eleitoral pode ser “entendida como um conjunto de regras e instituições que organizam a competição político-eleitoral” (Marchetti, 2008: 866)

<sup>91</sup> O autor utiliza a denominação “organismo eleitoral (OE)”, termo abrangente utilizado pelos estudiosos da governança eleitoral, para se referir à instituição responsável pela organização e gerenciamento do processo eleitoral. No Brasil, o organismo eleitoral é o TSE.

<sup>92</sup> Caos em que os integrantes da Corte Suprema são também membros do Organismo Eleitoral.

### Quadro 5. Os três níveis da governança eleitoral

Níveis	Elementos
<i>1. Rule Making</i>	
<b>Escolha e definição das regras eleitorais básicas</b>	
<b>(a) Regras da competição eleitoral</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fórmulas eleitorais</li> <li>- Magnitude do distrito</li> <li>- Fronteiras do distrito</li> <li>- Tamanho das assembleias</li> <li>- Calendário eleitoral</li> <li>- Direito de voto</li> </ul>
<b>(b) Regras da governança eleitoral</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Registro do eleitor</li> <li>- Registro de partidos e candidatos</li> <li>- Regulação e financiamento de campanha</li> <li>- Observação das eleições</li> <li>- Desenho da célula</li> <li>- Locais de votação</li> <li>- Votação, contagem e tabulação</li> <li>- Gestão dos órgãos eleitorais</li> <li>- Autoridades na disputa de litígios</li> </ul>
<i>2. Rule Application</i>	
<b>Organização do jogo eleitoral</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Registro de eleitores, candidatos, partidos</li> <li>- Registro de observadores eleitorais</li> <li>- Campanhas educativas pelo voto</li> <li>- Organização eleitoral</li> <li>- Votação, contagem e divulgação</li> </ul>
<i>3. Rule Adjudication</i>	
<b>Certificação do resultado das eleições e resolução de disputas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recebimento de contestações</li> <li>- Solução de controvérsias</li> <li>- Publicação e implantação de decisões</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Mozaffar e Shedler, 2002: 8.

As informações constantes do quadro acima revelam que são três os papéis da Justiça Eleitoral na organização e controle do processo eleitoral: em primeiro lugar, a fase de definição das regras do jogo político-partidário, em seguida, a etapa de aplicação de tais regras, e, por fim, a fase de resolução das controvérsias suscitadas durante o processo eleitoral. De fato, o TSE concentra em uma única instituição todas essas dimensões.

A despeito das peculiaridades desse Tribunal, o TSE só pode dedicar-se à resolução de conflitos de interesses derivados do pleito eleitoral caso seja provocado. Isto é, no exercício de sua feição jurisdicional, o TSE é inerte. Ele só está legitimado a agir quando atores levam suas demandas à Corte para que ele seja instado a decidir. O *enforcement* desta instituição, portanto, é limitado, estando sujeito às demandas propostas pelos legitimados ativos.

No que diz respeito à efetividade do §3º do artigo 10, da Lei Federal 9.504/1997, não cabe ao TSE, por sua própria iniciativa, fiscalizar a adequação das candidaturas dos partidos e coligações aos percentuais por sexo ali previstos. Essa função de fiscal da lei é exercida pelo Ministério Público Eleitoral.<sup>93</sup>

Para compreender, então, como o TSE se posiciona com relação à lei de quotas eleitorais por sexo pelos partidos e coligações, é fundamental realizar um estudo aprofundado acerca dos casos levados ao Tribunal e como eles são decididos. O objetivo é identificar se a Corte Eleitoral brasileira contribui para o cumprimento dos percentuais mínimos de candidatas ou se a sua atuação não fomenta a maior participação de mulheres no Parlamento. Este é o objetivo do item a seguir.

### 5.3.2. A atuação da Corte eleitoral no Brasil: os julgados do TSE

Apresentadas as características da Justiça Eleitoral, a atenção volta-se para a atuação do seu órgão máximo: o TSE. Em sua página institucional, consta que a missão do Tribunal é “garantir a legitimidade do processo eleitoral e o livre exercício do direito de votar e ser votado, a fim de fortalecer a democracia”.<sup>94</sup> Uma das preocupações centrais do TSE, portanto, é assegurar o livre exercício de ser votado e o fortalecimento da democracia.

O direito de ser votado depende, entre outras questões, do cumprimento dos critérios de elegibilidade (previstos no art. 14 da Constituição Federal e na Lei Complementar nº. 64, de 1990) e da possibilidade de um cidadão ou cidadã ser escolhida para compor a lista de candidatos do partido ou da coligação. O §3º, do artigo 10 da Lei Federal nº 9.504/1997 estabelece algumas condições para a seleção dos candidatos e candidatas que integrarão a lista partidária. Esse dispositivo, como já mencionado no terceiro capítulo, estabelece uma

---

<sup>93</sup> Entretanto, é preciso destacar que, em dezembro de 2011, o TSE editou a Resolução nº 23.373, que dispõe sobre a escolha e o registro de candidaturas nas eleições de 2012. Esta resolução criou mecanismos capazes de monitorar o cumprimento da quota de gênero. O artigo 22 da Resolução determina que o pedido de registro deverá ser apresentado obrigatoriamente em meio magnético gerado pelo Sistema de Candidaturas – Módulo Externo (CANDex), desenvolvido pelo próprio Tribunal Superior Eleitoral, o qual, em caso de descumprimento das quotas de gênero emitirá um aviso sobre o descumprimento dos percentuais de candidaturas para cada sexo. Além disso, a Resolução nº 23.373 do TSE prevê, no art. 37, §1º, IV, o dever do Cartório Eleitoral de informar, nos autos do processo do pedido de registro, sobre a observância ou não dos percentuais.

<sup>94</sup> Cf. página institucional do TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/institucional/o-tse/o-tse>>. Último acesso em: 30 de agosto de 2014.

quantidade mínima e máxima de candidaturas para ambos os sexos nas eleições proporcionais, visando ampliar a possibilidade de mulheres serem votadas e, com isso, serem eleitas para as Câmaras legislativas. A finalidade última da norma é ampliar a presença de mulheres na elaboração de leis e políticas públicas.

Tendo em vista esse objetivo, indaga-se: como o TSE tem lidado com os conflitos relativos à lei de quotas por sexo para candidaturas a cargos proporcionais? Saber como o Tribunal decide a respeito da aplicação do §3º, artigo 10 da Lei Federal nº. 9.504/1997 é de fundamental importância para compreender o papel que desempenha no cumprimento da norma que visa minimizar as iniquidades entre mulheres e homens na disputa eleitoral para acesso à Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais.

#### *5.3.2.1. Metodologia de pesquisa e análise da jurisprudência*

Para compreender a atuação do TSE, empreendeu-se uma análise qualitativa das decisões proferidas pelo Tribunal acerca da lei de quotas eleitorais por sexo encontradas no banco eletrônico de julgados disponível no sítio da Corte Eleitoral (<http://www.tse.jus.br/>). A definição dos termos de pesquisa utilizados para o levantamento das decisões levou em conta três elementos: o número da lei que instituiu quotas por sexo para candidatos aos cargos proporcionais ao longo das últimas duas décadas; a porcentagem mínima de candidaturas destinadas ao sexo feminino; e o termo chave que define o alvo das quotas: mulheres ou cada sexo.

São três os diplomas legais responsáveis pela instituição de quotas para candidaturas, nos últimos vinte anos, desde a sua adoção: (i) a Lei Federal nº. 9.100, de 1995, que primeiro instituiu quotas para mulheres na política; (ii) a Lei Federal nº. 9.504, de 1997, que prevê uma quantidade mínima e máxima de candidaturas para cada sexo; e (iii) a Lei Federal nº. 12.034, de 2009, que deu nova redação ao §3º, do artigo 10 da lei de 1997.

Além disso, duas são as porcentagens de quotas mínimas para candidaturas femininas previstas em lei: 20%, porcentagem aplicável às eleições municipais de 1996; e 30%, percentual mínimo de candidaturas estabelecido a partir da Lei das Eleições e vigente até a presente data.

Com base nos parâmetros acima descritos, os termos de busca utilizados correspondem às seguintes combinações de elementos, ligados pela preposição “e”:

- Lei 9100 e 20% e mulheres;
- Lei 9504 e 30% e sexo;
- Lei 12034 e 30% e sexo.

A pesquisa de jurisprudência pautada nesses termos de busca resultou em 63 ocorrências. Após a leitura de tais decisões, excluiu-se 16 delas, por três razões: algumas delas não versavam diretamente sobre a aplicação da lei de quotas eleitorais por sexo, outras, embora relacionadas às quotas, tinham como elemento central questões formais; porque eram repetidas, uma vez que já se encontravam entre as decisões encontradas por meio da utilização de outro termo de busca. A exclusão de tais julgados resultou no total de 47 julgados, compreendendo 7 acórdãos e 40 decisões monocráticas.

Assim, o universo empírico analisado nesta tese contempla 47 decisões referentes a cinco eleições: 4 eleições municipais (2000, 2004, 2008 e 2012) e 1 eleição nacional/estadual (2010). O número de decisões encontradas não pretende ser uma amostra de um todo mais amplo, até porque o sistema de catalogação e publicação das decisões do TSE não permite conhecer qual é o total de decisões a respeito de um tema. De toda forma, como o objetivo é realizar uma análise qualitativa – e não quantitativa<sup>95</sup> – dos julgados da Corte eleitoral, os resultados não ficam comprometidos.

Selecionado o objeto de análise desta etapa do trabalho, empreendeu-se uma análise qualitativa dos conflitos envolvendo a lei de quotas por sexo, das respostas do Tribunal e do resultado de suas decisões no sentido de identificar se os Ministros do TSE contribuem ou não para a concretização do objetivo das quotas para mulheres no Parlamento. O estudo sistemático dos argumentos contidos nas decisões foi realizado com o auxílio de uma base de dados desenvolvida pela autora.

Embora geralmente considerada um instrumento de análise quantitativa de decisões judiciais, a elaboração da base de dados para o presente trabalho teve por objetivo apenas

---

<sup>95</sup> Um bom exemplo de análise quantitativa de decisões do TSE pode ser visto em Marchetti, 2014. O autor examina 654 recursos envolvendo cancelamento de registros e cassação de mandatos, julgados pelo TSE a partir de 1990.

organizar a coleta das informações extraídas dos julgados. A planilha, portanto, destinou-se à sistematização das informações em colunas pré-definidas, ao estabelecimento de comparações entre elementos de mesma natureza e à criação de tipologias decorrentes da análise aprofundada dos argumentos e conflitos detectados nos julgados.

A apresentação dos resultados da análise qualitativa da jurisprudência do TSE está estruturada da seguinte forma: Primeiramente, apresenta-se o perfil dos casos julgados pela Corte envolvendo a legislação eleitoral de quotas, enfatizando três elementos: (i) o instrumento de acesso ao Tribunal; (ii) os atores que levam os casos ao TSE; e (iii) os tipos de conflitos que dão ensejo a tais recursos. Em segundo lugar, são analisados os argumentos apresentados pelo TSE nestes julgados a fim de observar se as decisões favorecem ou prejudicam a ampliação do número de candidatas para as eleições a cargos proporcionais.

#### *5.3.2.2. Perfil das demandas levadas ao TSE: como elas chegam, quem propõe e com que objetivo?*

A análise qualitativa das quarenta e sete decisões do TSE sobre a lei de quotas eleitorais possibilitou o mapeamento de três elementos importantes a respeito da judicialização deste problema: por meio de qual instrumento processual essas demandas chegam lá; quem são os atores que levam os casos ao TSE; e quais os tipos de conflitos que são ensejo a tais recursos.

Observando-se a classe processual dos casos estudados, verifica-se que o Recurso Especial Eleitoral (REspe) é o recurso por excelência utilizado pelos atores para questionar a aplicação do §3º, do art. 10, da Lei Federal nº. 9.504/1997. Do total de 47 recursos examinados, a quase totalidade deles corresponde ao REspe: foram identificados 43 Recursos Especiais Eleitorais, 3 Agravos de Instrumento em REspe e um Embargos de Declaração em REspe.

O REspe, é portanto, a única via de questionamento da aplicação das quotas eleitorais perante o TSE. Está previsto no Código Eleitoral e as suas hipóteses de cabimentos estão descritas no artigo 276 neste Código:

Art. 276. As decisões dos Tribunais Regionais são terminativas, salvo os casos seguintes em que cabe recurso para o Tribunal Superior:

I – especial:

- a) quando forem proferidas contra expressa disposição de lei;
- b) quando ocorrer divergência na interpretação de lei entre dois ou mais tribunais eleitorais.

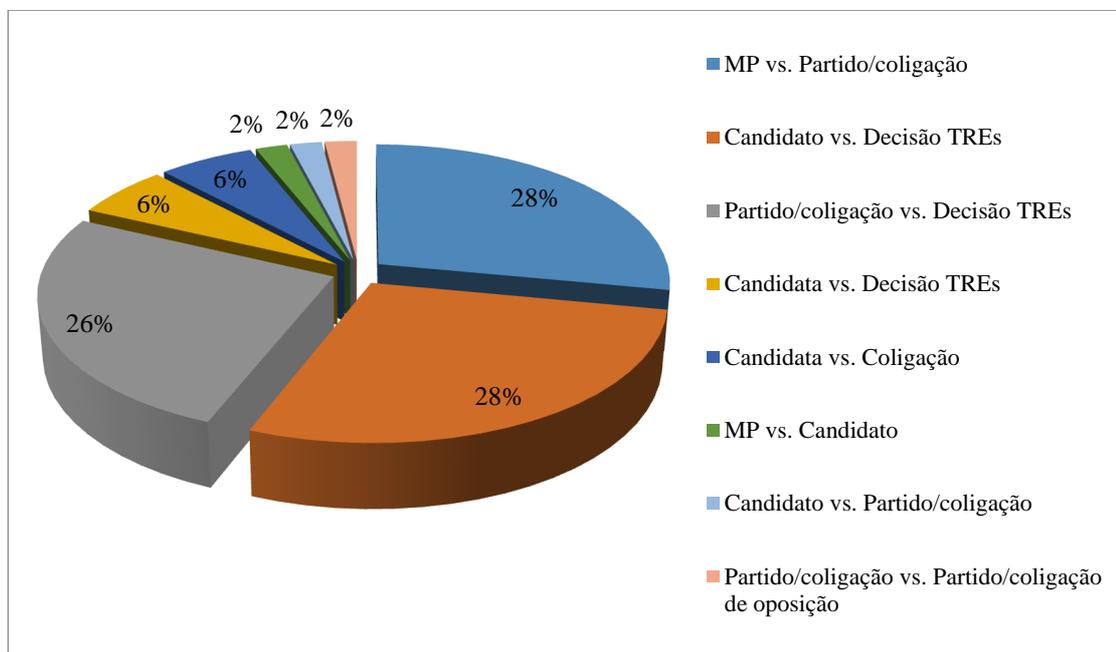
No dispositivo mencionado, observa-se que foi utilizada a expressão “terminativa” para caracterizar as decisões proferidas pelos Tribunais Regionais Eleitorais. Terminativa é a decisão que põe fim ao processo, sem resolução do mérito. Analisando-se a referida previsão legal, nota-se que o termo foi utilizado de forma inapropriada, devendo ser interpretado como irrecorrível.

Feita essa ressalva, o Código Eleitoral estabelece que as decisões dos Tribunais Regionais são, em regra, irrecorríveis. Mas esse dispositivo admite exceções, as quais estão previstas nas alíneas *a* e *b* do inciso I, do art. 276. O REspe é um recurso especial porque cabível apenas em casos excepcionais: nas hipóteses em que o acórdão atentar contra expressa previsão legal ou nos casos em que houver divergência na interpretação de lei entre tribunais eleitorais. Isto porque ao Tribunal Superior Eleitoral cabe a guarda da legislação eleitoral infraconstitucional e a harmonização do sistema.

Apresentado o principal mecanismo de acesso ao TSE, o próximo passo consiste em saber quais os atores que questionam a aplicação da lei de quotas por gênero na política. Os dados revelaram a existência de quatro agentes responsáveis pela interposição de recursos no TSE: (i) o Ministério Público Eleitoral; (ii) Partido ou Coligação; (iii) candidato que teve seu registro de candidatura negado pelo Tribunal Regional Eleitoral para dar cumprimento à lei de quotas eleitorais por sexo; e (iv) candidata que pleiteia a sua vaga no partido ou coligação de modo a atender ao percentual mínimo de 30% de candidatas mulheres.

No conjunto dos casos analisados, as mulheres são as que menos questionam a aplicação da lei de quotas por sexo, uma vez que foram responsáveis pela interposição de apenas 13% dos recursos analisados. Do total de 47 recursos, 14 foram interpostos por Partidos Políticos ou Coligações, outros 14 pelo Ministério Público Federal, e mais 14 foram interpostos por homens cujo registro de candidatura foi indeferido em prol da adequação do número de

candidatos aos percentuais de 30% e 70% para cada sexo. Por fim, aparecem as mulheres, responsáveis pela interposição de 6 dos 47 recursos examinados.<sup>96</sup>



**Gráfico 6. Distribuição dos recursos no TSE em reação ao perfil dos atores envolvidos nos casos de quotas de gênero**

*Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE*

Após saber quem são os principais atores que levam as demandas ao TSE, o terceiro elemento de análise deste item concerne aos tipos de conflitos que deram ensejo à interposição dos recursos envolvendo a maior participação de mulheres na política. O estudo dos julgados do TSE revelou que são quatro os tipos de conflitos judicializados.

Primeiramente, o mais comum deles diz respeito ao indeferimento de registro de candidatura de um dos candidatos do sexo masculino para dar cumprimento aos percentuais de 30% e 70% para cada sexo. Em segundo lugar, estão os casos nos quais a controvérsia está no cálculo dos percentuais por sexo para as candidaturas a cargos proporcionais. Esse tema engloba dois assuntos diversos: (i) a base de cálculo dos percentuais legais, devendo ser considerado o total de candidaturas possíveis ou o número de candidaturas efetivamente lançadas pelo partido ou coligação; e (ii) o critério de arredondamento das frações para que

<sup>96</sup> A soma dos casos supera 47, pois um dos recursos (o REspe nº. 44669) foi interposto por dois atores: o pretense candidato a vereador e o partido político ao qual ele estava filiado.

sejam atendidos os percentuais previsto na Lei das Eleições. Em terceiro lugar, está o caso no qual são discutidos dois critérios de elegibilidade: o das candidaturas natas e o das quotas eleitorais por sexo. Por fim, o caso mais interessante encontrado dentre os casos examinados está o relativo às candidatas “laranjas”, problema que desafia o cumprimento da política de quotas, conforme se verá a seguir.

Os dados gerais acerca do tipo de problema jurídico enfrentado pelo TSE são relevantes, mas não suficientes para compreender o cenário da judicialização da política de quotas eleitorais por sexo na Corte Eleitoral brasileira. Para isso, é necessário identificar quais atores foram responsáveis por levar quais demandas?

**Quadro 6. Distribuição dos recursos em relação aos atores e perfil da disputa judicial**

<b>ATOR</b>	<b>TEMA DO CONFLITO JUDICIAL</b>	<b>Nº DE CASOS</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Partido político ou coligação</b>	Contra decisão que indeferiu as candidaturas, com o objetivo de regularizar os percentuais de gênero	5	<b>13</b>
	Crítica os critérios de arredondamento para o cálculo dos percentuais	5	
	Questiona a base de cálculo dos percentuais	1	
	Questiona a obrigatoriedade da lei de quotas de gênero	1	
	Visa à aplicação da regra das candidaturas natas	1	
<b>Ministério Público Eleitoral</b>	Regularização dos percentuais de gênero	8	<b>14</b>
	Base de cálculo dos percentuais	5	
	Candidaturas "laranjas"	1	
<b>Candidatas</b>	Requerem o registro de sua candidatura para respeitar as quotas de gênero	6	<b>6</b>
<b>Candidatos</b>	Questionam o indeferimento de seu registro de candidatura, para cumprir as quotas de gênero	14	<b>14</b>

*Fonte: elaboração própria.*

Além dos principais elementos que permitem construir um cenário da judicialização das quotas eleitorais, cumpre ressaltar que dos 47 casos analisados, 30 deles referem-se às eleições municipais para o cargo de vereador, 10 dizem respeito a candidatos a deputado estadual, isoladamente; um à eleição para deputado federal; 4 casos estão relacionados às

eleições para deputados federal e estadual.<sup>97</sup> Ou seja, o TSE ocupa-se em maior medida por decidir conflitos decorrentes da disputa eleitoral nos municípios do que em julgar casos envolvendo as eleições estaduais ou federais.

#### 5.3.2.3. *Análise qualitativa das decisões do TSE: argumentos e resultados*

Explicitado o perfil dos recursos interpostos perante o TSE, o passo seguinte consiste em analisar, de forma aprofundada e sistemática, os argumentos utilizados pelos Ministros da Corte Eleitoral nos casos envolvendo as quotas eleitorais de gênero. Essa etapa é fundamental para examinar a atuação da Corte no contexto da efetivação dos percentuais previstos no §3º, do art. 10, da Lei Federal nº. 9.504, de 1997.

A análise sistemática dos casos permitiu organizá-los em duas categorias centrais, com base nas consequências da decisão para o fomento da igualdade de gênero na política. As categorias são: (i) as *decisões favoráveis ao aumento da participação de mulheres candidatas*; e (ii) os *judgados que não contribuem para a ampliação das quotas*. A apresentação dos casos está estrutura de acordo com as categorias acima.

Essa classificação é útil, uma vez que se conecta diretamente com o objetivo central desta tese, qual seja, as Cortes eleitorais contribuem para efetivar a legislação de quotas para mulheres na política. Para testar essa afirmação, é preciso averiguar se as decisões dos tribunais eleitorais favorecem a aplicação da lei de quotas eleitorais ou dificultam a plena efetivação da política.

##### 5.3.2.3.1. *Decisões que contribuem para a efetivação das quotas eleitorais*

De todos os casos analisados, a decisão proferida pelo TSE na maior parte deles (em 43 dos 47 casos) favorece a concretização da política de quotas eleitorais, contribuindo para ampliar a inserção das mulheres na disputa eleitoral. Esses julgados compõem um todo heterogêneo, no que diz respeito aos assuntos neles envolvidos, podendo ser divididos em dois tipos: (i) procedimentos para o cálculo dos percentuais de candidaturas de cada sexo; e (ii) alegadas dificuldades fáticas para o cumprimento do art. 10, §3º da Lei das Eleições.

---

<sup>97</sup> Não há informações sobre o tipo de eleição para dois dos casos estudados.

O primeiro tipo abrange casos em que se questiona a base de cálculo os percentuais por sexo, se deve ser considerado o total de candidaturas possíveis ou apenas as candidaturas efetivamente lançadas pelo partido ou coligação. Inclui também os casos referentes ao critério de arredondamento das frações para o atendimento do percentual mínimo de mulheres candidatas.

O segundo conjunto de decisões, por sua vez, engloba os casos nos quais se alega a impossibilidade fática de cumprimento das quotas eleitorais, em razão da ausência de mulheres interessadas em se candidatar.

Os argumentos do TSE em cada um dos casos serão explicitados e analisados nos tópicos a seguir.

#### 5.3.2.3.1.1. Base de cálculo dos percentuais de gênero

São comuns os casos julgados pelo TSE que dizem respeito à base de cálculo dos percentuais de gênero previstos no artigo 10, §3º da Lei nº. 9.504, de 1997. Das 47 decisões analisadas, 10 têm como discussão central saber se os percentuais por sexo são calculados com base no total de candidaturas possíveis ou com base no número de candidaturas efetivamente lançadas pelo partido ou coligação. Essa controvérsia é relevante, na medida em que, de modo geral, quando o percentual é calculado sobre o total de candidaturas possíveis, as mulheres acabam sendo prejudicadas.

O REspe nº. 78.432 é um acórdão representativo desta controvérsia, uma vez que houve intenso debate entre os ministros acerca da base de cálculo dos percentuais de gênero. Os esclarecimentos feitos após o voto do Ministro Relator foram decisivos para a melhor compreensão do tema e para a tomada de decisão.

O recurso foi interposto pelo Ministério Público Eleitoral do Pará em face do Partido Democrático Trabalhista (PDT). Nele, alega-se que o percentual de candidaturas femininas para o cargo de deputado estadual não atendeu ao mínimo estabelecido na lei das eleições. O recurso foi provido, por maioria.

O recorrente sustenta que o percentual mínimo de 30% deve ser calculado com base no número de candidatas que o partido realmente apresentar, e não sobre o número máximo de candidatas que se pode registrar. Além de destacar que o percentual de candidatas por gênero deve ser calculado sobre o número de candidatas efetivamente registrados, o MP Eleitoral defende que, embora não haja homens e mulheres em número suficiente para preencher o percentual mínimo, o partido não pode indicar as vagas remanescentes ao sexo oposto ao qual elas se destinavam, sob pena de esvaziar o conteúdo da norma.

O Ministro Arnaldo Versiani, relator do caso, é o primeiro a proferir o seu voto. Nesse julgamento, o ministro apresentou argumentos que não contribuem para o aumento da participação de mulheres na política. Seus argumentos podem ser organizados em dois tipos: (i) os parâmetros para o cálculo dos percentuais por sexo e (ii) a obrigatoriedade da norma que institui a política de quotas eleitorais por gênero. Esses são os dois principais tipos de argumentos que norteiam as discussões entre os ministros no acordão.

Primeiramente, o ministro relator afirma que os percentuais por sexo são calculados sobre o número total de candidatas que podem ser lançados, mas não sobre o número de candidatas efetivamente lançados. Contrapondo-se ao argumento do recorrente, o ministro sustenta que a jurisprudência do TSE é “no sentido de que os percentuais por sexo são calculados pelo número total de candidatas que podem ser lançados pelo partido ou coligação”.<sup>98</sup>

Esta decisão foi proferida em 2010, quando já estava em vigor a Lei nº. 12.034, de 2009, que deu nova redação ao §3º, do art. 10 da lei das eleições, alterando a locução “deverá reservar” por “preencherá”. O ministro relator interpretou que essa mudança redacional não torna a política de quotas inexoravelmente obrigatória.

Para Versiani, o art. 10, §3º, da Lei Federal nº. 9.504, de 1997 é uma norma programática, que estabelece o aumento da participação das mulheres na política como uma meta a ser alcançada pelos partidos políticos, por sua própria iniciativa. Uma das medidas para alcançar esta finalidade são as introduzidas pela lei de 2009, tais como a destinação dos recursos do Fundo Partidário para a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política de mulheres (art. 44, V, da Lei das eleições) e a dedicação de no mínimo

---

<sup>98</sup> TSE, REspe nº. 784-32.2010.6.14.000/PA, Rel. Min. Arnaldo Versiani, julgado em 10.08.2010, p. 5.

10% da propaganda partidária gratuita para promover a participação feminina (art. 45, IV da mesma lei).<sup>99</sup>

Os fundamentos do voto do ministro relator atribuem à norma uma baixa força vinculativa, o que dificulta a plena efetivação da lei de quotas eleitorais por sexo. A única ressalva feita pelo ministro relator, em prol da ampliação de candidaturas femininas, consiste na afirmação de que as vagas destinadas às mulheres não podem ser ocupadas por homens.

A decisão do relator suscitou alguns questionamentos por parte de alguns ministros, dando início a uma discussão entre eles para saber qual seria a melhor decisão a ser tomada no caso. O ministro Ricardo Lewandowski foi o primeiro a demonstrar sua preocupação quanto ao argumento de que a observância aos percentuais por sexo não seria obrigatória. Segundo ele, o voto do ministro relator, Arnaldo Versiani, permitiria que os partidos e coligações simplesmente deixassem de respeitar os percentuais mínimos, estando livres de qualquer sanção em caso de descumprimento. Frente à preocupação com a força vinculante do §3º, do art. 10, da Lei Federal nº. 9.504, de 1997, Lewandowski propõe que o partido ao menos dê explicações nas situações em que descumpra a política de quotas.<sup>100</sup>

Tais questionamentos resultaram na retificação do voto do ministro relator, que deu provimento ao recurso diante da nova redação do §3º, do art. 10, da Lei 9.504, de 1997, alterada pela minirreforma eleitoral de 2009. O ministro Versiani ficou convencido de que a mudança do verbo “deverá reservar” para “preencherá” gerou uma obrigação aos partidos e coligações de atender aos percentuais mínimo e máximo para as candidaturas de cada sexo. Por isso, determinou a intimação do partido recorrido (PDT) para adequar o pedido ao disposto na lei das eleições, considerando-se o número requerido de registro de candidatos.<sup>101</sup>

Em seguida, o ministro Marcelo Ribeiro afirma que a política de quotas eleitorais por sexo, com a alteração feita pela Lei Federal nº. 12.034, de 2009, tornou-se mandatória.<sup>102</sup> Ou seja,

---

<sup>99</sup> Idem, pp. 6-8.

<sup>100</sup> Ibidem, p. 10.

<sup>101</sup> Ibidem, p. 29.

<sup>102</sup> Esse entendimento já foi manifestado no REspe nº. 37.210, julgando em 25/08/2010, em que o ministro afirma “Consoante alteração introduzida pelo legislador, esta Corte interpretou que a mudança da locução verbal 'deverá reservar' pelo verbo 'preencherá' impõe a observância pelos partidos e coligações dos percentuais mínimo e máximo de candidatos de cada sexo, em qualquer circunstância, mesmo quando não são lançadas

para o ministro, a substituição da expressão “deverá reservar” por “preencherá” deu maior força vinculante à norma, tornando-a obrigatória. Em decorrência desse raciocínio, sugeriu que no caso de descumprimento da quota, o partido deveria ser intimado a regularizar o pedido de registro de candidaturas em atenção aos percentuais previstos na lei das eleições, excluindo candidatos do sexo masculino ou indicando mais candidatas mulheres.

No que diz respeito à base de cálculo dos percentuais por gênero, o ministro Marcelo Ribeiro determinou que os percentuais devem basear-se no total de candidaturas efetivamente lançadas, e não na totalidade das vagas possíveis.

O ministro Dias Tóffoli, após pedir vista dos autos, decidiu que os percentuais por sexo devem ter por base de cálculo as candidaturas efetivamente lançadas, pois, caso seja utilizada a proporção virtual – e não a real – abrem-se as portas para burlar a lei.

Dias Tóffoli afirma, ainda, que o §3º, art. 10, da Lei das eleições, não é norma programática, visto que esta norma contém uma obrigação do partido ou da coligação de preencher as quotas de gênero em percentuais previamente estipulados e de modo incontestado. Levando em conta o objetivo de alterar a estrutura patriarcal de poder, o ministro sustenta que se deve atribuir sentido ao dispositivo supramencionado, pois a situação de pura reserva de vagas para candidatas foi substituída pela situação de clara determinação de preenchimento de vagas na lista de candidatos. Nessa perspectiva, o ministro observou “que o verbo define a ação. E entre preencher e reservar há longa distância, notável diferença e inegável alteração do núcleo da oração regida”.<sup>103</sup>

Por fim, após a retificação de voto do ministro relator, a posição de voto vencido ficou com o ministro Marco Aurélio. Ele inicia o seu voto examinando o *caput* e §3º do art. 10, da Lei nº. 9.504, de 1997, e afirma que neles consta que, “do número de vagas resultante das regras previstas no artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de trinta e o máximo de setenta por cento com candidaturas de cada sexo”.<sup>104</sup> Marco Aurélio interpreta a expressão “das vagas resultantes” como aquelas correspondentes ao número de candidaturas à

---

todas as candidaturas a que o partido ou a coligação teria direito com base nos critérios do artigo 10 da Lei das Eleições”. (REspe nº. 37.210)

<sup>103</sup> Ibidem, p. 24.

<sup>104</sup> Ibidem, p. 30.

disposição do partido ou da coligação. Daí conclui que os percentuais devem ser calculados com base no total de candidaturas possíveis – e não no total de candidaturas efetivamente lançadas.

Ademais, quanto à normatividade da política de quotas, o ministro Marco Aurélio considera não haver distinção entre a nova e a antiga redação do §3º, do art. 10, da Lei das Eleições. Para ele, está-se diante de uma obrigação de fazer, em relação à qual não foi prevista sanção em caso de descumprimento. Por esta razão, a regra não é exigível. Diante de tais argumentos, vota pelo desprovimento do recurso, sendo voto vencido no acórdão.

Apresentados os argumentos dos ministros quanto à base de cálculo dos percentuais por gênero, bem como sobre a força vinculativa da norma em questão, nota-se que o TSE deu provimento ao recurso do Ministério Público Eleitoral, no sentido de estabelecer que os percentuais por gênero devem ser calculados com base no total de candidaturas efetivamente lançadas. Assim, determina-se o retorno aos autos ao TRE-PA, a fim de que o partido seja intimado e proceda ao ajuste do número de candidatos e candidatas, respeitando-se o percentual mínimo de 30% de candidaturas femininas. Em suma, o REspe nº. 78.432/PA privilegiou o cumprimento da política de quotas, contribuindo para a ampliação da participação de mulheres na disputa eleitoral.

Além do REspe n. 78.432/PA, que serviu de modelo para decisões posteriores da Corte, vale destacar outro julgado do TSE a respeito da base de cálculo dos percentuais de gênero para candidaturas às eleições proporcionais. Trata-se do Agravo Regimental no REspe nº. 84.672/PA, interposto pela Coligação “Por um Pará Mais Unido (PTC/PTdoB/PTN/PSC)”, em face do Ministério Público Eleitoral. Esse ator figura mais uma vez como um dos polos do conflito, visando o cumprimento da política de quotas eleitorais por sexo, da mesma forma que no caso anteriormente analisado.

O presente caso versa sobre o cumprimento da política de quotas de gênero nas candidaturas para o cargo de deputado estadual nas eleições de 2010, e tem por objetivo saber se, para o cálculo dos percentuais previstos no art. 10, §3º, da Lei n. 9.504, de 1997, deve ser considerado o número de candidaturas possíveis ou o total de candidaturas efetivamente lançadas pelo partido ou coligação. No AgR-REspe nº. 84.672/PA, o MP Eleitoral teve seu recurso provido, ao sustentar que o percentual mínimo de 30% deve ser calculado sobre o

número de candidatos que o partido realmente apresentar e não sobre o número máximo de candidaturas que se pode registrar.

Inconformada com a decisão favorável ao posicionamento do MP, a Coligação interpôs Agravo Regimental com base nas seguintes alegações: em primeiro lugar, sustentou que, caso a não observância aos percentuais mínimos do §3º, art. 10 da Lei das Eleições represente um impedimento ao registro de candidaturas registradas, tal regra consistirá num “verdadeiro instrumento de incentivo à fraude eleitoral”.<sup>105</sup> Em seguida, a agravante alegou, ainda, “que não há como obrigar o partido/coligação a cumprir os percentuais definidos em lei, pois [tal cumprimento] independe da simples vontade do dirigente partidário”.<sup>106</sup>

No voto do ministro Marcelo Ribeiro, relator, há alguns detalhes importantes para a melhor compreensão da controvérsia em questão. No caso sob julgamento, verifica-se que o Estado do Pará possui 41 lugares a preencher na Assembleia Legislativa e, de acordo com o art. 10, §1º da Lei das Eleições,<sup>107</sup> a coligação pode registrar até 82 candidatos às eleições proporcionais. Assim, tendo por base de cálculo o número de candidaturas possíveis, e não apresentadas, o TRE-PA afirmou que a “Coligação Por um Pará Mais Unido”, ao lançar 50 candidatos (o equivalente a 60,97%) e 12 candidatas (ou 14,63%), cumpriu o percentual mínimo e máximo reservado a cada sexo.

Embora os percentuais entre parênteses evidenciem o descumprimento do percentual mínimo de 30% de candidaturas para um dos sexos, o Tribunal Regional Eleitoral considerou cumprida a quota eleitoral por gênero, com base em jurisprudência firmada antes da vigência da redação de 2009. Segundo o entendimento do TRE-PA, o cálculo dos percentuais mínimo e máximo para candidaturas de cada sexo deve levar em conta o número de candidaturas possíveis, descontadas as vagas correspondentes às candidaturas natas (AgR-REspe nº. 16.897/SP).

Essa jurisprudência foi revista pelo TSE na sessão de julgamento do dia 12.08.2010, quando o Tribunal decidiu, por maioria, que os partidos/coligações têm a obrigação de preencher os

---

<sup>105</sup> TSE, AgR-REspe nº 846-72.2010.6.14.000/PA, Rel. Min Marcelo Ribeiro, julgado em 09.09.2010, p. 4.

<sup>106</sup> Idem.

<sup>107</sup> O art. 10, §1º, da Lei nº. 9.504, de 1997, dispõe que “no caso de coligação para as eleições proporcionais, independentemente do número de partidos que a integrem, poderão ser registrados candidatos até o dobro do número de lugares a preencher.”

percentuais definidos no §3º, do art. 10, da Lei nº. 9.504, de 1997, os quais têm por base de cálculo as candidaturas efetivamente lançadas, e não o total de vagas possíveis. Assim, tendo sido apresentadas 62 candidaturas, o mínimo de 19 vagas deveria ser preenchido por um dos sexos, em atenção ao referido dispositivo da Lei das Eleições, combinado com o art. 18, §6º da Resolução-TSE nº. 23.221, de 2010<sup>108</sup>.

Após reproduzir a decisão agravada quase na íntegra, o ministro relator, ao final, concluiu que as alegações da agravante não merecem prosperar. Citando a ementa do REspe nº. 78.432/PA, o ministro Marcelo Ribeiro ressaltou que, diante da nova redação do §3º, do art. 10, da Lei nº. 9.504, de 1997, o TSE decidiu pela obrigatoriedade do atendimento aos percentuais ali previstos. Definiu também que o cálculo dos percentuais tem por base o número de candidatos efetivamente lançados pelos partidos ou coligações. Diante disso, negou provimento ao agravo regimental, favorecendo a efetividade da política de quotas eleitorais por gênero.

Em contrapartida, o ministro Marco Aurélio entendeu que o §3º do art. 10, da Lei nº. 9.504, de 1997, é aplicável apenas nas situações em que o partido ou coligação lança todas as candidaturas que estão à sua disposição. O argumento do voto vencido consiste no fato de que se o partido não encontrou candidatos suficientes para as indicações que poderia fazer, ele não está obrigado a cumprir os percentuais de candidaturas de cada sexo. Com base nesse raciocínio, o ministro Marco Aurélio entende que o cálculo dos percentuais tem por base as candidaturas possíveis e não as efetivamente lançadas pelo partido ou coligação.

O exame dos dois casos relacionados à base de cálculo dos percentuais mínimo e máximo previstos no §3º, do art. 10, da Lei nº. 9.504, de 1997 permite concluir o seguinte: a despeito do voto vencido, os argumentos dos ministros do TSE mostram que a nova redação dada ao referido dispositivo pela Lei nº. 12.034, de 2009, conferiu obrigatoriedade à lei de quotas eleitorais por sexo, tornando-a mandatória. Ademais, os argumentos apresentados pelos votos vencedores reforçam que o cálculo dos percentuais de 30% e 70% baseia-se no total de candidatos efetivamente lançados pelo partido/coligação, o que favorece a maior participação política das mulheres na disputa eleitoral. Por fim, os dois julgados

---

<sup>108</sup> Art. 18, §6º, da Resolução. “No cálculo de vagas previsto no § 5º deste artigo, qualquer fração resultante será igualada a um no cálculo do percentual mínimo estabelecido para um dos sexos e desprezada no cálculo das vagas restantes para o outro sexo (Ac.-TSE nº 22.764/2004)”.

emblemáticos examinados neste item estabeleceram que na hipótese de os percentuais não serem atendidos, o partido deve ajustar a quantidade de candidaturas por sexo a fim de dar concretude à política de quotas eleitorais.

As decisões analisadas firmam o entendimento de que o cálculo dos percentuais mínimo e máximo de candidaturas de cada sexo tem por base o total de candidatos efetivamente lançados pelo partido ou coligação. Esses julgados também representam uma mudança de entendimento quanto à obrigatoriedade da norma prevista no §3º, art. 10, da Lei das Eleições. A referida mudança, impulsionada pela alteração legislativa ocorrida em 2009, conferiu à política de quotas maior efetividade, contribuindo, assim, para a ampliação da participação de mulheres no jogo eleitoral para cargos proporcionais.

#### 5.3.2.3.1.2. Critérios de arredondamento para cálculo dos percentuais

Assim como a base de cálculo dos percentuais por sexo previstos na Lei das Eleições, são de fundamental importância para a implementação da política de quotas eleitorais os critérios de arredondamento das frações resultantes da divisão do número de candidatas sobre o número de candidaturas lançadas pelos partidos. O critério de arredondamento impacta diretamente na maior ou menor inserção de mulheres candidatas na lista dos partidos políticos ou coligações.

A controvérsia consiste em saber se a fração resultante do cálculo dos percentuais de candidatas e de candidatos deve ser arredondada para o número inteiro subsequente, se a fração for superior a meio, ou se a fração deve simplesmente ser desprezada. A dúvida se coloca na medida em que existem duas normas que parecem contrapostas: o §4º, art. 10, da Lei Federal nº. 9.504, de 1997, e o §4º, do art. 22, da Resolução do TSE nº. 22.717, de 2008.

A primeira, contida na Lei das Eleições, estabelece que, em todos os cálculos, será sempre desprezada a fração, se inferior a meio, e igualada a um, se igual ou superior.<sup>109</sup> Já a Resolução do TSE, no art. 22, §4º, determina que para o cálculo dos percentuais de cada sexo, qualquer fração resultante será igualada a um no cálculo do percentual mínimo estabelecido para um dos sexos e desprezada no cálculo das vagas restantes para o outro

---

<sup>109</sup> Lei Federal nº. 9.504, de 1997. Art. 10, § 4º. Em todos os cálculos, será sempre desprezada a fração, se inferior a meio, e igualada a um, se igual ou superior.

sexo.<sup>110</sup> Ou seja, a Resolução é mais específica do que a lei, porque determina que a fração resultante do cálculo do percentual de 30% será sempre arredondada para o número inteiro subsequente.

Nos itens a seguir, serão analisados dois julgados do TSE a respeito desta controvérsia. O objetivo é saber quais os critérios de arredondamento são considerados adequados pelo Tribunal para o cálculo dos percentuais de candidaturas de cada sexo. O estudo desses julgados visa a avaliar se o TSE contribui para a ampliação da presença de mulheres no jogo eleitoral ou, ao contrário, cria obstáculos para o atingimento desta finalidade.

O primeiro recurso (REspe nº. 29.190/SP) foi interposto pela Coligação PMDB/PTB/PP contra decisão do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, que reiterou decisão do Juízo Eleitoral do Estado de São Paulo. Esta decisão julgou a coligação recorrente apta a concorrer às eleições municipais de 2008, mas indeferiu o registro de um dos seus candidatos a vereador do município de Barueri/SP, para dar cumprimento ao percentual mínimo de 30% de mulheres. Inconformada com a exclusão do registro de um de seus candidatos, a Coligação sustenta que o disposto no art. 22, §4º, da Resolução TSE nº. 22.717, de 2008, afronta o disposto no art. 10, §4º da Lei Federal nº. 9.504, de 1997.

O ministro relator do acórdão, Arnaldo Versiani, descreve o caso, de modo a explicitar as bases do conflito em questão. De acordo com a decisão de primeiro grau citada pelo ministro, estavam em disputa 14 cadeiras, razão pelo qual a coligação poderia lançar até 28 candidaturas. O número mínimo de candidatas ficou em 8,4, enquanto o número máximo de vagas para candidatos foi de 19,6. Ao se aplicar a forma de cálculo estabelecida pelo §4º, art. 10, da Lei das Eleições, que despreza a fração quando esta for inferior a meio, resultariam 8 vagas para mulheres (totalizando 28,57%) e 20 para homens (71,43%). Os percentuais entre parênteses mostram que o resultado desse cálculo não atende aos percentuais mínimo e máximo previstos no §3º, art. 10, do referido diploma legal.<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> Resolução do TSE nº. 22.717, de 2008. Art. 22, § 4º. Na reserva de vagas prevista no § 2º, qualquer fração resultante será igualada a um no cálculo do percentual mínimo estabelecido para um dos sexos e desprezada no cálculo das vagas restantes para o outro sexo.

<sup>111</sup> Cf. TSE, REspe nº. 29.190/SP, Rel. Min. Arnaldo Versiani, julgado em 04.09.2008, p. 4.

Assim, nota-se que a regra de arredondamento prevista na Lei das Eleições – a de que será sempre desprezada a fração, se inferior a meio, e igualada a um, se igual ou superior – produz algumas distorções. Ao utilizar o referido critério de arredondamento, um dos sexos apresentou número de candidaturas inferior ao percentual mínimo de 30%, ao passo que o número de candidaturas do outro sexo ultrapassou o percentual máximo de 70%, contrariando a política de quotas implantada no Brasil.

Diante deste problema, o ministro examina o teor dos §§ 2º e 4º, do art. 22 da Res. nº. 22.717, do TSE, a fim de verificar se tais dispositivos oferecem uma solução melhor para a controvérsia. Os dispositivos preveem o seguinte:

Art. 22. Cada partido político poderá registrar candidatos para a Câmara Municipal até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher (Lei nº 9.504/97, art. 10, caput).

(...)

§ 2º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido político ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo (Lei nº 9.504/97, art. 10, § 3º).

(...)

§ 4º Na reserva de vagas prevista no § 2º, qualquer fração resultante será igualada a um no cálculo do percentual mínimo estabelecido para um dos sexos e desprezada no cálculo das vagas restantes para o outro sexo.

Após o exame de tais dispositivos, o ministro Arnaldo Versiani chega à mesma conclusão apresentada no acórdão do TRE-SP, ora impugnado. Para atender aos percentuais de candidaturas por sexo, o ministro ressalta que somente se deve arredondar a fração para o número inteiro subsequente, quando se tratar do percentual mínimo estabelecido para um dos sexos. Assim, em caso de dúvida, a fração resultante do cálculo do percentual máximo deve ser sempre arredondada para o número inteiro anterior. Caso contrário, um dos sexos ficará prejudicado, visto que os candidatos do gênero minoritário não alcançarão o percentual de 30%.<sup>112</sup>

Para corroborar o seu argumento, o ministro relator faz menção a dois outros julgados do TSE a respeito desse tema. Ambos destacam a inexistência de contradição entre as duas

---

<sup>112</sup> Idem, p. 5.

normas: a Resolução do TSE e o §4º, art. 10, da Lei das Eleições. Nessa perspectiva, Versiani também cita a manifestação do Ministério Público Eleitoral, no sentido de que “somente é possível arredondar a fração (resultante do cálculo para se chegar aos limites da reserva legal) para o número inteiro subsequente quando se tratar de percentual mínimo estabelecido para um dos sexos”.<sup>113</sup>

Proferido o voto do relator, os ministros Marcelo Ribeiro e Carlos Britto solicitam alguns esclarecimentos, questionando o fato de que a lei eleitoral (Lei nº. 9.504, de 1997) dispõe em sentido contrário ao que foi decidido. Como já destacado, o §4º, art. 10, do referido diploma legal dispõe que em todos os cálculos será desprezada a fração, se inferior a meio, e igualada a um, se igual ou superior a meio. Os ministros querem entender por que foi aplicada a regra contida na Resolução do TSE e não a Lei eleitoral.

Face a esse pedido de esclarecimentos, o ministro Versiani reafirma a sua posição, sustentando que a aplicação do disposto no §4º, art. 10, da Lei nº. 9.504, de 1997 pode resultar em percentual superior a 70% ou inferior a 30%, como ocorreu no caso concreto, contrariando, assim, o intuito da política de quotas de gênero.<sup>114</sup> Em suma, a opção por aplicar a resolução do TSE contribui para a efetivação da política de quotas por sexo, porque objetiva garantir o mínimo de candidaturas destinadas às mulheres.

Há diversos outros casos analisados nessa tese que versam sobre os critérios de arredondamento das frações resultantes do cálculo de candidatos homens e mulheres, com o fim de atender à política de quotas eleitorais por gênero. Dentro do universo analisado, foram encontrados mais seis julgados sobre o assunto, além do já examinado neste item.

O conflito existente em cada um deles é o mesmo: saber qual das regras de arredondamento é aplicável, a prevista na Lei das Eleições ou na Resolução do TSE. A controvérsia, bastante semelhante à do REspe nº. 29.190/SP, está sintetizada de forma clara também no REspe nº. 24.041/PR, que versa sobre as eleições de 2004 para o cargo de vereador do município de Jardim Olinda:

---

<sup>113</sup> Ibidem, p. 6.

<sup>114</sup> Ibidem, p. 8.

No caso concreto, o percentual mínimo de vagas para o sexo feminino ficou em 5,4 vagas e o percentual máximo de vagas para candidatos do sexo masculino em 12,6 vagas. Aplicando-se estritamente a forma de cálculo estabelecida pelo §4º, art. 10, da Lei 9.504/97, resultariam 5 vagas para o sexo feminino e 13 para o masculino, o que, indubitavelmente, contrariaria a finalidade da norma do §3º do dispositivo citado, já que o percentual mínimo seria menor que 30%. Afastando essa contradição, o Tribunal Superior Eleitoral previu critério de cálculo que atende ao que a própria Lei Eleitoral preconiza. Assim, no presente recurso, 6 vagas são reservadas para o sexo feminino e 12 para o masculino, o que atende perfeitamente ao intuito da norma de reservar 30% no mínimo e 70% no máximo das vagas para cada sexo.<sup>115</sup>

Por se tratar das eleições municipais de 2004, estava em vigor a Resolução do TSE nº. 21.608 do mesmo ano. O §4º, do art. 21, desta Resolução – assim como o disposto no supracitado §4º, art. 22 da Resolução do TSE nº. 22.717 – determina que qualquer fração será igualada a um no cálculo do percentual mínimo estabelecido. No caso em questão, o ministro relator determinou que a regra de arredondamento contida na Res. TSE nº. 21.608, de 2004, está em total consonância com o disposto na Lei nº 9.504, de 1997, uma vez que a Resolução foi instituída para corrigir antinomia contida na própria Lei Eleitoral, objetivando a garantia do percentual mínimo de candidaturas do sexo feminino.

Assim, ao determinar que qualquer fração será igualada a um no cálculo do percentual mínimo estabelecido, a resolução garante a presença de, no mínimo, 30% de mulheres candidatas, assegurando a participação de mulheres no jogo eleitoral.

As decisões do TSE, nos dois casos examinados acima, ilustram o posicionamento do Tribunal acerca dos critérios de arredondamento das frações para cálculo dos percentuais de candidaturas para atendimento da política de quotas. Os ministros concluem que a regra prevista nas resoluções do TSE altera o critério de arredondamento previsto na lei das Eleições a fim de proteger as candidaturas que estão em menor número (as femininas, no caso). Ou seja, para respeitar os percentuais previstos no §3º, art. 10, da Lei nº. 9.504, de 1997, é preciso beneficiar o gênero com menos candidatos. Não haveria, portanto, antinomia entre as resoluções do TSE e a Lei das Eleições.

---

<sup>115</sup> TSE, REspe nº. 24.041/PR, Rel. Min. Luiz Carlos Madeira, julgado em 29.09.2004.

Nota-se portanto, que as decisões do TSE, quanto aos critérios de arredondamento das frações resultantes do cálculo de candidatos de ambos os sexos, asseguram o cumprimento do percentual mínimo de 30% de candidaturas para mulheres, concretizando assim a política de quotas eleitorais por gênero, nos termos do art. 10, §3º da Lei nº. 9.504, de 1997.

#### 5.3.2.3.1.3. Impossibilidade fática para cumprimento das quotas

Comum entre partidos políticos que procuram eximir-se da aplicação de política de quotas, o argumento – já destacado no capítulo 3 – da inexistência de mulheres interessadas em se candidatar desafia o cumprimento dos percentuais mínimo e máximo para candidaturas de cada sexo. Nesse caso, será que o TSE fez prevalecer o argumento supracitado ou zelou pela concretização da norma?

Para responder a essa indagação, será examinado o REspe nº. 2.939/PE que versa sobre a alegada impossibilidade fática de observância aos percentuais mínimo e máximo de cada sexo. Interposto pela “Coligação Frente Renovadora pela Decência Política e Justiça Social”, o recurso especial eleitoral apoia-se no argumento de que a recorrente não atendeu às quotas de gênero por impossibilidade fática, caracterizada pela alegada “inexistência de mulheres interessadas em se candidatar ao cargo de vereador do município de Jataúba/PE, seja no período das convenções partidárias, seja no momento posterior, em vagas remanescentes”.<sup>116</sup>

A Coligação também alega que interpretar como obrigatório o disposto no §3º, do art. 10, da Lei n. 9.504, de 1997, desconsiderando-se a realidade local e a ausência de interessadas em se candidatar, atenta contra a liberdade dos indivíduos de participar da vida política em seus municípios. Com a pretensão de eximir-se do cumprimento das quotas eleitorais, a recorrente menciona o argumento do Min. Marco Aurélio manifestado no julgamento do AgR-REspe nº. 84.672/PA, no sentido de que o §3º, do art. 10, da Lei das Eleições, só seria aplicável se o partido lançasse todas as candidaturas possíveis.

---

<sup>116</sup> Cf. TSE, REspe nº. 29-39.2012.6.17.0134/PE Rel. Min. Arnaldo Versiani, julgado em 06.11.2012, p. 3.

No caso em questão, a lista da Coligação é composta por doze candidatos, sendo onze do sexo masculino e apenas um do sexo feminino. Considerando-se o número de candidaturas apresentadas, para dar cumprimento à política de quotas, deveriam ter sido apresentadas no máximo 8 vagas para um gênero e no mínimo 4 vagas para outro. Ao ser intimada para ajustar o número de candidatos de cada sexo à Lei das Eleições, a coligação recorrente respondeu ser impossível atingir o percentual mínimo de candidatas, em virtude da ausência de mulheres interessadas e aptas a concorrer ao cargo de vereadora do município em questão.

O ministro Versiani, em seu voto, afasta a alegação de impossibilidade do cumprimento das quotas eleitorais em face da mera justificativa de ausência de mulheres filiadas na circunscrição eleitoral, sob o argumento de que a previsão constante na Lei nº. 9.504, de 2007, se tornaria inócua, porquanto tal alegação serviria para justificar o reiterado descumprimento da lei. Aceitar a referida alegação, segundo o ministro, reduziria – ao invés de ampliar – a participação de mulheres em eleições proporcionais, contrariando assim, a finalidade da norma.

Seria ingênuo ignorar, contudo, a situação de ausência de candidatas interessadas ou aptas a concorrer ao pleito eleitoral. Assim, caso o lançamento de candidaturas de mulheres seja, de fato, impossível, é preciso pensar em opções para solucionar o problema. No REspe nº 2.939/PE, o ministro relator adotou a seguinte estratégia: “considerada a impossibilidade do lançamento de candidaturas femininas, a única alternativa que o partido ou a coligação dispõe é a de reduzir o número de candidatos masculinos, para adequar os percentuais”.<sup>117</sup>

A solução proposta pelo ministro relator está em consonância com o entendimento do Tribunal no sentido de não admitir o preenchimento de vagas destinadas a um sexo por candidatos de outro sexo, a pretexto da ausência de candidatas na circunscrição eleitoral. Caso contrário, a legislação de quotas eleitorais por sexo perderia o seu sentido.<sup>118</sup>

---

<sup>117</sup> Idem, p. 8.

<sup>118</sup> O caso está assim ementado: “Registro de candidaturas. Percentuais por sexo. 1. Conforme decidido pelo TSE nas eleições de 2010, o § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/97, na redação dada pela Lei nº 12.034/2009, estabelece a observância obrigatória dos percentuais mínimo e máximo de cada sexo, o que é aferido de acordo com o número de candidatos efetivamente registrados. 2. Não cabe a partido ou coligação pretender o preenchimento de vagas destinadas a um sexo por candidatos do outro sexo, a pretexto de ausência de candidatas do sexo feminino na circunscrição eleitoral, pois se tornaria inócua a previsão legal de reforço da participação feminina nas eleições, com reiterado descumprimento da lei. 3. Sendo eventualmente impossível o registro de candidaturas femininas com o percentual mínimo de 30%, a única alternativa que o partido ou a coligação dispõe é a de reduzir o número de candidatos masculinos para adequar os respectivos percentuais,

Tal entendimento aparece em diversos outros julgados da Corte, especialmente naqueles que versam sobre o preenchimento de vagas remanescentes, previstas no §5º, do art. 10, da Lei das Eleições.<sup>119</sup> Nos casos em que pretensos candidatos recorrem ao TSE solicitando a sua inclusão na lista dos partidos para ocupar as vagas restantes, o Tribunal decide que a indicação de candidatura de um homem para vaga remanescente destinada à candidatura feminina viola o percentual máximo de candidatos homens.

No REspe nº. 16.903/SP, o ministro Jacy Garcia Vieira determina que “ao contrário do que foi afirmado pelo recorrente, o §5º do art. 10 da Lei 9.504/97 não permitiu o preenchimento das vagas remanescentes destinadas às candidaturas femininas por candidatos masculinos ou vice-versa”.<sup>120</sup> Para reforçar o seu posicionamento, o ministro cita alguns precedentes<sup>121</sup> do TSE, em especial a decisão que diz:

Não se pode preencher o número de vagas destinadas às mulheres com candidaturas de homens, ainda que inexistentes candidatas femininas, em número suficiente, sob pena de esvaziamento da norma legal. Na hipótese de não preenchimento dessas vagas, deve-se registrar a chapa sem a substituição pretendida. (Resolução nº 19.587, Relator Min. Ilmar Galvão).<sup>122</sup>

Mesmo antes da edição da Lei Federal nº. 12.034, de 2009, o TSE já havia firmado o posicionamento de que os candidatos não poderiam ocupar as vagas reservadas a candidatas do sexo feminino na lista de candidaturas. Esse posicionamento zelou pela concretização da política de quotas eleitorais por gênero desde o ano 2000.

#### 5.3.2.3.2. Decisões desfavoráveis à efetividade da lei de quotas eleitorais

---

cuja providência, caso não atendida, ensejará o indeferimento do demonstrativo de regularidade dos atos partidários (DRAP).”

<sup>119</sup> Lei Federal nº. 9.504, de 1997, art. 10, §5º. No caso de as convenções para a escolha de candidatos não indicarem o número máximo de candidatos previsto no caput e nos §§ 1º e 2º deste artigo, os órgãos de direção dos partidos respectivos poderão preencher as vagas remanescentes até sessenta dias antes do pleito.

<sup>120</sup> TSE, REspe n. 16903/SP, Rel. Min. Jacy Garcia Vieira, jugado em 12.09.2000, p. 1.

<sup>121</sup> Acórdãos n. 13.759, de 10/12/1996, rel. Min. Nilson Naves; e 13.976, de 21/10/96, rel. Min. Francisco Rezek.

<sup>122</sup> TSE, REspe n. 16903/SP, Rel. Min. Jacy Garcia Vieira, jugado em 12.09.2000, p. 1.

Apesar de algumas decisões do TSE favorecerem o cumprimento da política de quotas eleitorais no Brasil, como se viu no item anterior, há determinados julgados que dificultam a sua implantação. Dentro do universo de decisões analisadas, há dois casos emblemáticos cujas consequências não privilegiam o aumento da participação de mulheres na política. O primeiro versa sobre o problema das candidatas “laranjas”, ao passo que o segundo concerne às candidaturas natas em contraposição ao cumprimento do percentual de candidaturas por sexo (prevista no §3º, art. 10 da Lei 9.504, de 1997).

Com o intuito de compreender quais as razões que levaram o TSE a proferir decisões desfavoráveis à implementação da política de quotas, serão examinados os argumentos utilizados pelos ministros desta Corte nos itens a seguir.

#### 5.3.2.3.2.1. Caso das candidaturas “sem estrutura”

Um dos problemas que prejudica o efetivo cumprimento da política de quotas eleitorais por gênero é a existência de candidaturas “sem estrutura” ou “laranjas” ou “figurantes”, isto é, candidaturas que existem formalmente, mas na prática não apresentam movimentação de campanha. O TSE foi chamado a se manifestar sobre o lançamento dessas candidaturas em 2013, no REspe nº. 21.498/RS, interposto pelo Ministério Público Eleitoral em face da Coligação Frente Popular.

O recurso especial foi interposto contra o acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, que julgou improcedente representação proposta contra a recorrida, ao considerar que as renúncias de cinco das seis candidatas apresentadas pela Coligação Frente Popular, durante o período de campanha eleitoral, não caracterizam o descumprimento das quotas de gênero. O TRE-RS concluiu que, uma vez observados os percentuais de gênero no momento do pedido de registro de candidatura coletivo, a coligação não pode ser responsabilizada por atos que independem de sua atuação – como as renúncias das candidaturas – ocorridos no curso do período de campanha eleitoral.<sup>123</sup>

---

<sup>123</sup> TSE, REspe nº. 214-98.2012.6.21.0091/RS, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, julgado em 23.05.2013, pp. 2 e 6.

O recorrente alega que o acórdão regional violou o §3º, do art. 10, da Lei Federal nº. 9.504, de 1997 e o §2º, do art. 20, da Res. do TSE nº. 23.373, de 2011, pois as candidaturas do sexo feminino da coligação recorrida foram apresentadas para o simples preenchimento formal das quotas de gênero, sem que tenha ocorrido a efetiva participação dessas candidatas no processo eleitoral. Além disso, o Ministério Público Eleitoral sustenta que a conclusão do TRE-RS não se coaduna com a finalidade da regra de quotas eleitorais por sexo, com vistas a reduzir efetivamente as desigualdades concretas da sociedade no que concerne à representação política das mulheres.<sup>124</sup> Por fim, alega que o fato superveniente da renúncia das candidatas “não pode legitimar o posterior descumprimento dos referidos percentuais, a evidenciar, no início da campanha, um mero preenchimento formal da exigência”.<sup>125</sup>

A Procuradoria-Geral Eleitoral opinou pelo provimento do recurso especial, sustentando ter havido clara violação ao art. 10, §3º, da Lei nº. 9.504, de 1997, uma vez que, dos doze candidatos da Coligação Frente Popular que concorreram às eleições de 2012, apenas uma era do sexo feminino. Afirmou também que o respeito aos percentuais de gênero deve ser observado durante todo o período eleitoral e não apenas até a apresentação dos pedidos de registro de candidatura.<sup>126</sup>

O ministro relator, no início do seu voto, ressalta a inexistência de prova de que as renúncias teriam sido realizadas de forma fraudulenta e proposita. Diante da impossibilidade de avaliar o motivo das renúncias, o problema central do REspe nº. 21.498 consiste em saber se as renúncias realizadas após o deferimento dos registros de candidatura devem ser consideradas para avaliar o cumprimento dos percentuais previstos no §3º, art. 10, da Lei das Eleições.<sup>127</sup>

Retomando o entendimento do TSE, o ministro afirma que os percentuais mínimo e máximo de cada sexo devem ser atendidos tanto no momento do registro de candidaturas, quanto no período de preenchimento de vagas remanescentes, conforme disposto no art. 20, §6º da Res. TSE nº. 23.373. Ademais, o relator considera que, desde a Lei nº. 9.100, de 1995, a política de quotas eleitorais vem sendo aperfeiçoada para viabilizar e incentivar a participação

---

<sup>124</sup> Idem TSE, REspe nº. 214-98.2012.6.21.0091/RS, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, julgado em 23.05.2013, pp. 2-3.

<sup>125</sup> Idem, p. 3.

<sup>126</sup> Ibidem, p. 4.

<sup>127</sup> Ibidem, p. 6.

igualitária de representantes de ambos os sexos no Parlamento, minimizando a sobre-representação masculina nesses espaços e reconhecendo que a escolha final dos representantes é exercida pelo povo.

O ministro chama atenção para a resistência dos partidos políticos em lançar candidatas do sexo feminino para concorrer ao pleito eleitoral. De acordo com o ministro, a postura preconceituosa dos partidos justifica a adoção dos percentuais mínimo e máximo para cada sexo, previstos no §3º, do art. 10, da Lei nº. 9.504, de 1997.<sup>128</sup> É interessante notar que este argumento está em conformidade com a literatura nacional e internacional acerca dos obstáculos ao cumprimento da política de quotas eleitorais de gênero (Lovenduski, 1993; Krook, 2010; Alves, 2014), conforme já destacado no capítulo 4 desta tese.

Já o ministro Henrique Neves da Silva não reconhece a violação da política de quotas pela Coligação Frente Popular, pois considera que as vagas foram efetivamente preenchidas.<sup>129</sup> Sua argumentação baseia-se na impossibilidade de a coligação substituir as candidatas que haviam renunciado no mês de setembro, bem como na isenção de responsabilidade da coligação por fato que não deu causa.

De acordo com o art. 101 do Código Eleitoral, o ministro relator destaca que a partir da seleção dos candidatos e candidatas em convenção partidária e a respectiva apresentação destes à Justiça Eleitoral, o cancelamento do registro de candidatura por renúncia depende apenas da manifestação de vontade do candidato ou candidata, não podendo a agremiação se opor à renúncia do candidato.<sup>130</sup> Assim, considerando-se que tal ato independe da vontade da coligação ou do partido político, o ministro sustenta que a agremiação política não pode ser responsabilizada por fato a que não deu causa.<sup>131</sup>

Nos casos de renúncia de candidatos ou candidatas nas eleições proporcionais, compete ao partido ou à coligação substituir o renunciante dentro do prazo de sessenta dias antes do pleito eleitoral (art. 13, §3º, da Lei das Eleições), sempre observando os percentuais legais por sexo.<sup>132</sup> No caso em questão, o ministro ressalta que as renúncias das candidatas foram

---

<sup>128</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>129</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>130</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>131</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>132</sup> *Ibidem*, p. 9.

efetivadas no mês de setembro, quando não havia mais prazo para efetuar as respectivas substituições. E destaca que:

(...) o partido que, no momento do registro das candidaturas, preencheu as vagas na forma da lei não podia, por expressa disposição legal, requerer o registro de candidatas substitutas. Em suma, o objetivo da política pública de incentivo à participação igualitária de candidaturas foi respeitado pela coligação no momento próprio. O ato de renúncia é unilateral, pessoal e independe da vontade das agremiações. E, por fim, quando ocorreram as desistências das candidaturas, não havia possibilidade jurídica de serem apresentadas substitutas.<sup>133</sup>

Portanto, em decisão unânime, o TSE decidiu que a agremiação política não pode ser responsabilizada pelo descumprimento das quotas eleitorais de gênero se, no momento da formalização das renúncias por candidatas, já havia sido ultrapassado o prazo para substituição de candidatas, a fim de readequar os percentuais de gênero.

Esta decisão da Corte Eleitoral não favoreceu a ampliação do número de mulheres entre os candidatos às eleições de 2012. O caso das candidaturas “figurantes”, na realidade, reforça o receio do Ministério Público Eleitoral de que a coligação estaria burlando o disposto no §3º, do art. 10, da Lei nº. 9.504, de 1997, na medida em que, segundo o recorrente, tais candidatas foram apresentadas para o simples preenchimento formal das quotas. A inexistência de provas, porém, enfraquece o argumento do recorrente de que as renúncias de cinco, das seis candidatas apresentadas pela recorrida, serviram para legitimar o descumprimento da política de quotas eleitorais por sexo.

Essa decisão do TSE, que não favoreceu o cumprimento da legislação de quotas eleitorais, prevista no §3º, do art. 10, da Lei das Eleições, é resultado de uma regra eleitoral referente ao momento de aferição do registro de candidaturas. A legislação eleitoral determina que o respeito aos percentuais mínimo e máximo de candidaturas seja avaliado na apresentação da lista partidária (ou Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários - DRAP). Passado esse momento, o TSE não tem mais a obrigação de averiguar o cumprimento das quotas eleitorais de gênero, a não ser que ele seja provocado por algum ator. Diante disso, algumas

---

<sup>133</sup> Ibidem, p. 9.

situações ocorrem: (i) a renúncia de candidaturas de mulheres após a aprovação da lista partidária – como visto no caso examinado pelo TSE –, e (ii) o indeferimento do registro das candidaturas em virtude do descumprimento de requisitos formais (como a falta de apresentação de um documento).

Segundo um Procurador Eleitoral entrevistado, a grande quantidade de renúncias de candidatas mulheres após a aprovação do DRAP assim como o elevado número de candidaturas de mulheres consideradas inaptas podem revelar a existência de campanhas sem estrutura para competir adequadamente na disputa eleitoral. Em geral, tais situações ocorrem com as candidatas, podendo sugerir que elas integravam a lista partidária apenas para dar cumprimento à legislação de quotas de gênero.<sup>134</sup>

Essas informações chamam a atenção para uma falha na fiscalização do respeito às quotas eleitorais por sexo, uma vez que passada a data de avaliação do DRAP, os partidos ou coligações ainda podem lançar mão de estratégias para excluir da disputa eleitoral candidatas.

#### 5.3.2.3.2.2. Caso das candidaturas natas

O tema das candidaturas natas foi objeto de análise do TSE, no AgR-REspe nº. 16.897/SP, julgado no dia 8 de março de 2001. Candidatos natos são aqueles detentores de mandatos de Deputado Federal, Estadual ou Distrital, ou de Vereador e os que tenham exercido esses cargos em qualquer período da legislatura que estiver em curso. A característica “nata” faz com que a eles seja assegurado o registro de candidatura para o mesmo cargo, desde que concorram ao jogo eleitoral pelo mesmo partido a que estejam filiados, nos termos do disposto no §1º do artigo 8º da Lei nº 9.504, de 1997.<sup>135</sup>

A constitucionalidade desse dispositivo foi questionada pelo Procurador-Geral da República, na ADI 2530, proposta em 2001. Ao examinar o pedido de liminar, o STF deferiu, por

---

<sup>134</sup> Considerações feitas em entrevista concedida à autora no dia 19.10.2014.

<sup>135</sup> Art. 8º. (...) §1º Aos detentores de mandato de Deputado Federal, Estadual ou Distrital, ou de Vereador, e aos que tenham exercido esses cargos em qualquer período da legislatura que estiver em curso, é assegurado o registro de candidatura para o mesmo cargo pelo partido a que estejam filiados.

maioria de votos, a cautelar, suspendendo a eficácia do §1º do artigo 8º da Lei das Eleições, desde 24.04.2002. Portanto, a regra das candidaturas natas não está mais em vigor nos dias atuais, situação que pode ser alterada posteriormente caso o STF indefira a ação direta de inconstitucionalidade quando decidir o mérito.

Assim, embora a vigência da regra das candidaturas natas tenha sido suspensa desde 2002, o caso julgado pelo TSE em 2001 versava sobre o conflito entre duas normas: a prevista no artigo 8º, §1º, da Lei das Eleições e a proporção de candidaturas por sexo, prevista no artigo 10, §3º, da mesma lei.

O caso das candidaturas natas chegou ao TSE por meio da interposição de agravo de instrumentos no Recurso Especial Eleitoral pela Coligação PSB/PSDC em face da “Coligação São Vicente para Todos”. O AgR no REspe n. 16.897 versa sobre uma situação peculiar: existência de candidatos natos em número superior às vagas destinadas aos homens. A pergunta suscitada pelo caso é a seguinte: pode o candidato nato, homem, ocupar vaga destinada às mulheres em virtude de ele ser nato?

No caso concreto, a Câmara dos Vereadores do Município de São Vicente possuía 21 cadeiras na legislatura 1997-2000, período em que a coligação agravante dispunha de 15 vereadores e 6 suplentes, os quais chegaram a assumir o mandato por algum momento da legislatura. Assim, a coligação dispõe de 21 candidatos natos, dos quais 20 são homens e 1 é mulher. Para a legislatura seguinte (2001-2004), o número de cadeiras da Câmara dos Vereadores foi reduzido de 21 para 13. Com isso, a coligação podia registrar 26 candidatos, que correspondia ao dobro do número de lugares a preencher, conforme disposto no art. 10, §1º da Lei 9.504, de 1997.<sup>136</sup>

Ao examinar o caso, o ministro Nelson Jobim considera a existência de duas regras aplicáveis ao caso concreto: (i) a das candidaturas natas, que privilegia o candidato nato em detrimento da mulher; (ii) a proporção entre os sexos, que privilegia as candidatas em detrimento dos candidatos natos. A situação é de difícil solução, porque ambas as normas estão previstas no mesmo diploma legal: a Lei Federal nº. 9.504, de 1997, sendo portanto de mesma hierarquia e criadas na mesma data.

---

<sup>136</sup> TSE, AgR-REspe nº. 16.897/SP, Rel. Min. Garcia Vieira, julgado em 08.03.2001, p. 21.

Diante da complexidade da controvérsia, o ministro parte do seguinte questionamento: “as vagas destinadas aos candidatos natos integram, ou não, a base de cálculo da proporção?” Para chegar a uma conclusão, o ministro faz simulações, considerando duas alternativas de cálculo: a primeira baseia-se no número total de vagas a preencher; enquanto a segunda é calculada sobre o total de vagas remanescentes, descontadas as destinadas aos candidatos natos.

Realizados os cálculos dos percentuais por sexo baseado no total de lugares a preencher, o ministro conclui que a coligação pode registrar o mínimo de 8 e o máximo de 18 candidatos de cada sexo. Tendo em vista que a coligação dispõe de 21 candidatos natos, sendo 20 homens e 1 mulher, o cumprimento da lei de quotas eleitorais por gênero exige a exclusão de dois candidatos natos homens, para atender ao limite de 18 de candidatos de um sexo.<sup>137</sup> Mas qual o critério para esta exclusão? E quem seria o responsável: o próprio partido ou a Justiça Eleitoral?

No que diz respeito a quais candidatos devem ser excluídos da lista para atender aos percentuais do §3º, art. 10 da Lei das Eleições, uma possibilidade para solucionar o impasse seria excluir os suplentes dos vereadores, caso se considerasse apenas os vereadores com mandato como candidatos natos. Porém, essa hipótese é afastada, uma vez que a lei não faz distinção entre detentores do mandato e os seus substitutos. De acordo com o art. 8º, §1º da lei 9.504, de 1997, são natos os detentores de mandato, bem como os que tenham exercido os cargos em qualquer período da legislativa em curso.

Não se pode, portanto, desprezar os suplentes que exerceram o cargo na mesma legislatura, porque, segundo o referido dispositivo, eles também são candidatos natos. Desta forma, está instaurado o impasse: o número de candidatos natos masculinos (20) supera o total máximo de 70% dos lugares a preencher (18). Diante da impossibilidade legal de se desconsiderarem as candidaturas natas, prevalece a ofensa à proporção entre os sexos.<sup>138</sup> O ministro sustenta, então, que o cálculo sobre o total de vagas produz uma inconsistência no sistema legal e, por isso, deve ser descartada.<sup>139</sup>

---

<sup>137</sup> Idem, p. 22.

<sup>138</sup> Ibidem, p. 23.

<sup>139</sup> Ibidem, p. 24.

O ministro ressalta que o problema não reside apenas na base de cálculo, mas sim na alteração do número de vagas a preencher na Câmara dos Vereadores. Isso significa dizer que o impasse não teria ocorrido se o número de cadeiras da Câmara Municipal se mantivesse o mesmo. Para Jobim, “sem redução do número de vagas, salvo a hipótese de número expressivo de suplentes, é matematicamente impossível que o número máximo de candidatos do mesmo sexo seja inferior ao número de candidatos natos”.<sup>140</sup>

Em seguida, o ministro passa a examinar os resultados da aplicação dos cálculos incidindo sobre as vagas remanescentes, descontadas as vagas destinadas aos candidatos natos. Assim, considerando-se que a coligação poderia registrar um total de 26 candidatos e que ela dispõe de 21 candidatos natos, restam 5 vagas para candidatos não-natos. A aplicação dos percentuais de 30% e 70% resulta, segundo o ministro, em 1,5 e 3,5, respectivamente. A coligação optou por arredondar 3,5 para 4 e 1,5 para 1.

Pensando-se nas cinco vagas remanescentes, o ministro Nelson Jobim adotou a seguinte solução: foram indicadas 4 candidatas não natas e 1 candidato não-nato, de modo a minimizar a ausência de mulheres candidatas. Portanto, para as 26 candidaturas que poderia lançar, a coligação registrou:

**Quadro 7. Registro de candidaturas por sexo da Coligação PSB/PSDC**

<b>Total de candidaturas</b>	<b>Candidaturas natas</b>	<b>Candidaturas não-natas</b>
21 homens	20 natos	1 não-nato
5 mulheres	1 nata	4 não-natas

*Fonte: TSE, AgR-REspe nº. 16.897/SP*

Segundo o ministro relator, a solução da coligação foi a mais benéfica para a “minoría”, uma vez que dentre as 5 vagas remanescentes, selecionou o maior número possível de candidatas, ao invés de atribuir o maior número de vagas para os homens – como geralmente se faz. Ou seja, normalmente, seriam atribuídas apenas 1,5 vagas às mulheres, o equivalente a apenas 30% das vagas. Mas, nesse caso, o ministro entendeu por bem destinar o máximo possíveis de vagas a candidatos do mesmo sexo (70%) para as mulheres que já estavam em desvantagem no cômputo das candidaturas natas.

<sup>140</sup> Ibidem, p. 25.

Esse resultado também conciliou a regra da candidatura nata com a regra de proporção entre os gêneros masculino e feminino, nas situações em que as candidaturas natas superam o número máximo de vagas destinadas a um dos sexos.

É importante ressaltar que este caso versa sobre uma situação excepcional, correspondente ao período em que muitas das Câmaras Municipais do país tiveram que reduzir o número de cadeiras para se adequar aos limites estabelecidos no artigo 29, IV da Constituição Federal. Por esta razão, o ministro leva em conta essa excepcionalidade e destaca que, quando não houver redução do número de vereadores, o cálculo dos percentuais para cada gênero será efetuado sobre o total de candidaturas.<sup>141</sup>

Dando sequência à narrativa do caso, o ministro Garcia Vieira ressaltou que o artigo 8º, §1º, da Lei nº. 9.504, de 1997, deve ser examinado em harmonia com o art. 10, §3º, da mesma lei, de modo que a aplicação daquele atenda aos 30% de vagas reservadas às candidatas mulheres. Isto é, o direito assegurado aos candidatos natos não pode, em hipótese alguma, reduzir o percentual mínimo estabelecido na política de quotas eleitorais.<sup>142</sup> O seu voto foi vencido no julgamento, uma vez que os demais ministros acompanharam o voto do Min. Nelson Jobim, que, por essa razão, foi designado relator para o acórdão.

No mesmo sentido do voto do ministro Jobim, o ministro Sepúlveda Pertence afirmou que, entre as fórmulas matematicamente possíveis, a coligação optou pela mais favorável à “minoría” protegida pela política de quotas eleitorais, qual seja, as mulheres.<sup>143</sup> Nessa perspectiva, o ministro Sálvio Teixeira decidiu que se deve privilegiar o critério da proporcionalidade entre os gêneros, considerada mais relevante na sociedade atual, já que busca a igualdade social e o acesso da mulher aos cargos eletivos.<sup>144</sup>

Não obstante o argumento de que a solução proposta pelo ministro Nelson Jobim privilegiou a política de quotas eleitorais por sexo, fato é que pautar o cálculo dos percentuais de gênero no número de vagas remanescentes, desconsiderando-se as candidaturas natas, fez prevalecer a proteção dos candidatos natos, atendendo ao disposto no §1º, art. 8º da Lei nº.

---

<sup>141</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>142</sup> *Ibidem*, pp. 5 e 13.

<sup>143</sup> *Ibidem*, p. 34.

<sup>144</sup> *Ibidem*, p. 35.

9.504, de 1997. Se a intenção fosse ampliar a participação de mulheres no jogo eleitoral, os cálculos dos percentuais de 30% e 70% deveriam ter sido realizados com base no total de candidaturas de que dispunha a coligação, ou seja, 26 candidaturas. Neste caso, o número mínimo de mulheres candidatas seria 8 (ou seja, 30% de 26) e não apenas 5.

Portanto, o julgamento do AgR-REspe nº. 16.897/SP não favoreceu a maior participação de mulheres no jogo eleitoral. Os ministros do TSE, naquele momento, privilegiaram a regra das candidaturas natas. Mas, tendo em vista que tal regra teve a sua eficácia suspensa desde 2002, esse problema não mais afetará a aplicação da lei de quotas eleitorais por sexo, a não ser que o STF resolva proferir a decisão de mérito em sentido contrário à liminar concedida na ADI 2530.

#### 5.4. As Cortes eleitorais contribuem para a efetividade das quotas de gênero?

A atuação das Cortes eleitorais na implementação da ação afirmativa que visa a ampliar a participação de mulheres na política brasileira revelou-se um elemento de análise pouco considerado pela literatura nacional e internacional. Os estudos no campo da ciência política raramente fazem referência ao papel dos tribunais eleitorais na concretização das quotas de gênero. No âmbito do Direito, são escassas as pesquisas que levam em conta a igualdade de gênero e a participação política de mulheres e homens. Mais raros são os estudos que analisam as decisões do TSE quanto à implantação da legislação de quotas eleitorais por sexo.<sup>145</sup>

A escassez de pesquisas sobre o tema configura uma das razões para a elaboração desta tese. Para avançar no tema da igualdade de gênero, no entanto, é preciso considerar as instituições responsáveis por fazer cumprir normas voltadas à redução das iniquidades entre homens e mulheres, especialmente no que tange ao acesso a cargos de poder e de tomada de decisão pública. Nas situações em que há uma legislação de quotas eleitorais – e não apenas uma regra voluntária de aplicação das quotas dentro do partido – uma das instituições responsáveis por dar concretude à tal normativa é o Judiciário. Por meio da interpretação da

---

<sup>145</sup> O único trabalho sobre o tema realizado no Brasil, como já destacado no início do item 5.3., é o coordenado por Nobre e Rodriguez, 2009.

regra ao caso concreto, os tribunais eleitorais configuram elemento central para efetividade da política de quotas (Archenti, 2014; Jones, 2004).

As decisões judiciais podem reforçar o mandamento de uma norma ou, ao contrário, podem enfraquecer a sua aplicação. No caso da Costa Rica, os estudos mostram que os tribunais eleitorais contribuíram para dar concretude à lei de quotas eleitorais de gênero em duas ocasiões. Primeiramente, para aprimorar a legislação em vigor até então, estabelecendo a necessidade de que as candidatas mulheres fossem colocadas em posições elegíveis na lista de candidaturas, quando a lei assim não dispunha. Em segundo lugar, para integrar os debates legislativos na formulação de uma nova política com vistas à paridade de gênero nas candidaturas (Jones, 2004; Zamora Chavarria, 2009; Archenti, 2014). O caso argentino, por sua vez, serviu para mostrar que, embora a legislação de quotas eleitorais contenha os mecanismos necessários à sua efetivação, as decisões da Corte eleitoral reconheceram a validade desses mecanismos e reforçaram a aplicação da política em questão (Lázzaro, 2006).

No Brasil, por sua vez, as decisões do TSE a respeito têm ainda mais relevância, na medida em que possui uma legislação de quotas eleitorais por gênero bastante tímida e um sistema eleitoral de lista aberta, fatores que pouco favorecem a sua aplicação. A análise dos julgados do TSE revelou que, na maior parte dos casos examinados, especialmente naqueles relacionados aos procedimentos de implantação da política, o Tribunal contribui para ampliar a participação de mulheres no jogo eleitoral.

Um dos casos de sucesso corresponde ao universo de decisões relativos aos critérios de arredondamento das frações para o cálculo dos percentuais de 30% e 70% para candidaturas de cada gênero. Nessas decisões o TSE determinou que qualquer fração será igualada a um no cálculo do percentual mínimo estabelecido, garantindo, assim, a presença mínima de 30% de mulheres entre os candidatos. Desse modo, a Corte eleitoral defende que a regra prevista nas resoluções por ele editadas altera o critério de arredondamento previsto na lei das Eleições a fim de proteger as candidaturas que estão em menor número (as femininas, no caso). Beneficiar o gênero com menos candidatos, segundo o TSE, é a única maneira de ver respeitados os percentuais previstos no §3º, art. 10, da Lei nº. 9.504, de 1997.

Nos casos relativos à base de cálculo dos percentuais mínimo e máximo de candidaturas de cada gênero são também relevantes, porque nesse conjunto de julgados o TSE reconheceu que a alteração legislativa ocorrida em 2009 conferiu à política de quotas maior efetividade, pois o respeito aos percentuais de gênero se tornou obrigatória. Esse entendimento contribuiu para que o TSE fiscalize o cumprimento do disposto no §3º, do art. 10, da Lei 9.50, de 1997, com o intuito de assegurar a participação mínima de mulheres candidatas na competição político-eleitoral para cargos proporcionais.

A partir da análise desses casos, nota-se que o TSE tem tomado decisões capazes de alterar os padrões de competição político-eleitoral, excluindo alguns candidatos em razão do descumprimento dos percentuais mínimo e máximo de candidaturas por sexo e determinando que os partidos políticos ou as coligações incluam candidatas nas suas listas. Isso mostra que a judicialização eleitoral no caso da implementação da política de quotas eleitorais por sexo logrou parcial êxito quanto à maior inserção de mulheres candidatas na lista dos partidos e coligações, contribuindo, em parte, para a redução das desigualdades de gênero na competição político-eleitoral.

A principal limitação desta judicialização consiste no fato de que o TSE não tem atentado, de forma mais profunda, para a problemática das candidaturas “laranjas” ou “figurantes”. A decisão proferida no REspe nº. 21.498, a decisão da Corte eleitoral, pauta no argumento de inexistência de provas, impediu uma atitude mais enérgica do TSE na fiscalização de casos em que são lançadas candidatas mulheres apenas para o cumprimento formal das quotas de gênero.

A análise empreendida neste capítulo revelou que o TSE tem alterado o *status quo* político, ao especificar, por meio de decisões (*rule adjudication*) e resoluções (*rule making*), a base de cálculo e os critérios de arredondamento para definição dos percentuais de candidatos e candidatas. Com isso, o TSE tem auxiliado na definição dos contornos da política pública, na medida em que especifica como devem ser calculados os percentuais de gênero para dar cumprimento ao art. 10, §3º, da Lei das eleições.

## CONCLUSÕES

O estudo das Cortes eleitorais teve início com a reflexão acerca da importância da representação feminina nas instâncias políticas formais. Assegurar a presença de mulheres nos parlamentos ou em outras instâncias representativas de poder leva sociedades contemporâneas a reconhecerem a natureza singular das contribuições das mulheres, requalificando seu espaço na sociedade e na política.

Essa tese pressupõe que a inclusão de membros de grupos sociais diversos na arena de tomada de decisão é essencial de uma sociedade democrática. De acordo com teóricas feministas da diferença, uma sociedade só poderia alcançar uma solução justa por intermédio de um processo de decisão democrático caracterizado pela interação de pessoas com diferentes pontos de vista que, ao ouvirem o outro, tenham que confrontar as suas ideias com as demais (Young, 1990: 117). Assim, a melhor decisão será aquela que garante a participação de todos os grupos particulares envolvidos nessas decisões e que sejam por elas afetados.

Partindo-se da premissa de que mulheres e homens ocupam diferentes posições na estrutura, a maior representação feminina no parlamento pode promover o aumento do número de propostas de políticas públicas que protejam os interesses que as mulheres. Ou seja, a presença de mulheres nos espaços de poder e de tomada de decisão pode contribuir para a proteção dos seus direitos e para a inserção de suas demandas e necessidades no debate político.

Essa ideia pode ser sintetizada pela resposta de Leyman Gbowee – ganhadora do Prêmio Nobel da Paz de 2011 por ter ajudado a liderar os protestos das mulheres que derrubaram o ditador da Libéria – quando perguntada sobre como as mulheres norte-americanas poderiam ajudar as pessoas que vivem os horrores da guerra e dos estupros em massa em lugares como a Libéria. Ela disse apenas quatro palavras: “mais mulheres no poder”.<sup>146</sup>

---

<sup>146</sup> No original, “More women in power”. Cf. Sheryl Sandberg. *Lean In*, p. 7.

Além disso, o estudo das quotas de gênero revela a importância do desenho institucional da política pública no sentido de torná-las efetivas. No caso brasileiro, a lei de quotas não contempla sanções em caso de descumprimento dos percentuais mínimo e máximo para candidaturas de cada sexo, e amplia a quantidade de candidaturas a serem lançadas pelos partidos políticos ou coligações. Tais aspectos enfraquecem a exigibilidade da norma e desfavorecem a efetividade da política de quotas eleitorais de gênero.

Para além das características normativas, a literatura costuma apontar três outros obstáculos ao acesso de mulheres ao Parlamento: o modelo de sistema eleitoral, a estrutura partidária pouco favorável ao lançamento de candidaturas de mulheres e o financiamento de campanha. Contudo, a vasta maioria dos estudos deixa de considerar um elemento central na tentativa de explicar a escassa presença de mulheres na política: a atuação da Corte Eleitoral enquanto órgão responsável por dar concreção às regras que regem o jogo político eleitoral.

Os estudos pautados na experiência de quotas eleitorais por sexo na Costa Rica revelam que o Poder Judiciário contribuiu para o cumprimento da legislação federal de quotas eleitorais de gênero em diversos momentos: tanto no período de transição para uma política mais efetiva, com a determinação da posição dos candidatos nas listas, quanto na implantação de uma norma de paridade entre os sexos. Ao determinar que, mesmo diante do silêncio da lei, as candidatas fossem colocadas na lista em posições elegíveis, a Corte Eleitoral costarriquenha de fato fomentou a maior participação de mulheres no jogo eleitoral. E, posteriormente, foi considerada nos debates parlamentares para estabelecer a paridade de gênero entre os candidatos às eleições.

O caso argentino, por sua vez, revelou que nos casos em que a política pública é bem delineada, o Judiciário também exerce um papel relevante, pois a interpretação judicial conferiu efetividade à legislação que visa ampliar a participação de mulheres no Parlamento. Caso não existisse esse reforço institucional da Corte eleitoral, o cenário de representação feminina no Parlamento poderia ser diferente do que é hoje.

A análise central desta tese corresponde ao estudo das decisões do TSE nos casos envolvendo a política de quotas de gênero no Brasil, mais especificamente as leis federais nº. 9.504, de 1997, e 12.034, de 2009. Os julgados mostraram que a aprovação da minirreforma eleitoral tornou a política de quotas eleitorais obrigatória, reforçando, assim, o

mandamento das normas supramencionadas. Na maior parte dos casos examinados nesse trabalho, o TSE contribuiu para a ampliação da participação de mulheres no jogo eleitoral.

Nesse sentido, o Judiciário revelou-se uma instituição relevante na diminuição da desigualdade de gênero nos últimos anos, mas ainda há muito o que ser feito. De acordo com alguns entrevistados, a redução substancial da desigualdade de gênero nas Casas legislativas depende da realização de uma reforma política que promova uma maior democratização na distribuição dos recursos partidários, altere o modelo de financiamento de campanha e introduza o sistema de lista fechada com alternância de posição entre candidatos homens e mulheres.

Esse cenário da sub-representação de mulheres na arena política suscita, portanto, reflexões sobre as regras e instituições que compõem o sistema político-partidário brasileiro, de modo a corrigir certas deficiências no sentido de ampliar a representação de mulheres, aprimorando, assim, a qualidade da democracia no país. Afinal, é preciso muita coragem para olhar o mundo nos olhos e, percebendo todas as suas imperfeições, ainda assim amá-lo o suficiente para lutar para que se transforme, sugeriu uma vez Oscar Wilde. Isto vale também para a vida política.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACKER, Joan (1992). “From Sex Roles to Gendered Institutions.” **Contemporary Sociology**, vol. 21, n. 5, pp. 565-569.

AFKHAMI, Mahnaz; FRIEDL, Erika (eds.). (1997). **Muslim women and the politics of participation: implementing the Beijing Platform**. Syracuse University Press.

ALVAREZ, Sonia E. (1990). **Engendering democracy in Brazil: women’s movements in transition politics**. Princeton: Princeton University Press.

ALVES, José E. D. (2014). “Mulheres brasileiras perdem posição relativa na política mundial”. Agência Patrícia Galvão. Disponível em: <<http://agenciapatriciagalvao.org.br/politica/mulheres-brasileiras-perdem-posicao-relativa-na-politica-mundial-por-jose-eustaquio-diniz/>>

\_\_\_\_\_ (2012). O avanço das mulheres nas eleições de 2012 e o déficit democrático de gênero. **Portal Ecodebate**, publicado em 17.10.2012. Disponível em: <<http://www.ecodebate.com.br/2012/10/17/o-avanco-das-mulheres-nas-eleicoes-de-2012-e-o-deficit-democratico-de-genero-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/>>

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

\_\_\_\_\_ (2001). Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil. **Revista de Estudos Feministas**, v. 9, pp. 231-252.

\_\_\_\_\_ (1999). **Cidadania incompleta: o impacto da lei de cotas sobre a representação política das mulheres brasileiras** (tese de doutorado). Rio de Janeiro: UFRJ.

\_\_\_\_\_; ALVES, J. E. D. (2007). Impactos de indicadores sociais e do sistema eleitoral sobre as chances das mulheres nas Eleições e suas Interações com as Cotas. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 50, n. 3, pp. 535-577.

ARCHENTI, Nélide (2014). El proceso hacia la paridad en América Latina. Argentina y Costa Rica, experiencias comparadas. **Revista Derecho Electoral**, n. 17, pp. 304-332. Disponível em: <[https://www.tse.go.cr/revista/art/17/nelida\\_archenti.pdf](https://www.tse.go.cr/revista/art/17/nelida_archenti.pdf)>.

BALDEZ, Lisa. (2004). Elected Bodies: the gender quota law for legislative candidates in Mexico. **Legislative Studies Quarterly**, vol. 24, n. 2, pp. 231-58.

BALLINGTON, J. (2003). Gender equality in political party funding. In: AUSTIN, R.; TJERNSTRÖM, M. (eds.). **Funding of Political Parties and Election Campaigns**. Stockholm: IDEA.

BARNES, Tiffany D.; BURCHARD, Stephanie M. (2013). 'Engendering' politics: the impact of descriptive representation on women's political engagement in Sub-Saharan Africa. **Comparative Political Studies**, vol. 46, n. 7, pp. 767-790.

BARROW-GILLES, C (2005). Political Party Financing and Women's Political Participation in the Caribbean. In: GRINER, S.; ZOVATTO, D. (eds.). **Funding of Political Parties and Election Campaigns in the Americas**. San José, Costa Rica: OAS and International IDEA.

BEAUREGARD, Katrine (2014). Gender, political participation and electoral systems: a cross-national analysis. **European Journal of Political Research**, vol. 53, pp. 617-634.

BECKWITH, Karen. (2007). Numbers and newness: the descriptive and substantive representation of women. **Canadian Journal of Political Science**, vol. 40, n. 1, pp. 27-49.

BECKWITH, Karen; COWELL-MEYERS, Kimberly. (2007). Sheer numbers: critical representation thresholds and women's political representation. **Perspectives on Politics**, vol. 5, n. 3, pp. 553-565.

BIROLI, Flávia (2012). "Agentes imperfeitas: contribuições do feminismo para a análise da relação entre autonomia, preferências e democracia". *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 9. Brasília, pp. 7-38.

BLAY, Eva A. (2013). **50 anos de feminismo no Brasil**: reflexões sobre uma história pessoal e coletiva. Labrys (Edição em Português. Online), v. 23, pp. 1-20.

\_\_\_\_\_. (2001). Um caminho ainda em construção: a igualdade de oportunidades para as mulheres. **Revista USP**, São Paulo, n. 49, pp. 82-97.

\_\_\_\_\_. (1985). **As Prefeitas**: a participação política da mulher no Brasil. São Paulo: Avenir.

BRATTON, Kathleen A.; RAY, Leonard P. (2002). Descriptive representation, policy outcomes, and municipal day care coverage in Norway. **American Journal of Political Science**, vol. 46, n. 2, pp. 428-437.

BRITTO, D. (2009). “O elo corporativo? Grupos de interesse, financiamento de campanha e regulação eleitoral”. Recife. Pós- Graduação em Ciência Política (Dissertação de mestrado). UFPE.

BUSH, Sarah Sunn (2011). International politics and the spread of quotas for women in legislatures. **International Organization**, vol. 65, n. 1, pp. 103-137.

BUTLER, Judith. (1990). **Gender Trouble**. New York: Routledge.

CADAH, Lucas (2014). A estrutura da Justiça Eleitoral Brasileira. **Cadernos Adenauer XV**, n. 1, Justiça Eleitoral. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, pp. 27-44.

CAMPBELL, Rosie; CHILDS, Sarah; LOVENDUSKI, Joni (2009). “Do Women Need Women Representatives?” **British Journal of Political Science**, vol. 40, n. 1, pp. 171-194.

CAVENAGHI, Suzana; ALVES, J. E. D. (2012). Desigualdades de gênero na política na América Latina e as eleições presidenciais do Brasil em 2010. **Pensamento Plural**, Pelotas, v. 11, pp. 45-81.

COLBURN, Forrest D (2002). **Latin America at the end of politics**. Princeton: Princeton University Press.

CAUL, Miki. (2001). Political parties and the adoption of candidate gender quotas: a cross-national analysis. **Journal of Politics**, vol. 63, n. 4, pp. 1214-1229.

CELARD, André (2008). “A análise documental”. In: PIRES, Alvaro *et. alli*. **A pesquisa qualitativa** – enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes.

CELIS, Karen. (2007). Substantive representation of women: the representation of women's interests and the impact of descriptive representation in the Belgian Parliament (1900–1979). **Journal of Women, Politics, & Policy**, vol. 28, n. 2, pp. 85-114.

CELIS, Karen; CHILDS, Sarah; KANTOLA, Johanna *et. alli* (2008). Rethinking women's substantive representation. **Representation**, vol. 44, n. 2, pp. 99-110.

CHANEY, Paul. (2006). Critical mass, deliberation and the substantive representation of women: evidence from the UK's devolution programme. **Politics & Gender**, vol. 54, n. 4, pp. 691-714.

CHILDS, Sarah; KROOK, Mona Lena. (2006). Should feminists give up on critical mass? A contingent 'Yes'. **Politics & Gender**, vol. 2, n. 4, pp. 522-530.

CHILDS, Sarah; KROOK, Mona Lena. (2009). Analyzing women's substantive representation: from critical mass to critical actors. **Government and Opposition**, vol. 44, n. 2, pp. 125-145.

CORNWALL, Andrea; GOETZ, Anne Marie. (2005). Democratizing democracy: feminist perspectives. **Democratization**, vol. 12, n. 5, pp. 783-800.

DAHL, Robert A. (1997). **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: EDUSP.

\_\_\_\_\_. (1989). **Democracy and its Critics**. New Heaven: Yale University Press.

DAHLERUP, Drude. (2006). **Women, quotas, and politics**. New York: Routledge.

\_\_\_\_\_. (1988). From a small to a large minority: women in Scandinavian Politics. **Scandinavian Political Studies**, vol. 11, n. 4, pp. 275-297.

DAHLERUP, Drude; FREIDENVALL, Lenita. (2005). Quotas as a 'fast track' to equal political representation for women: why Scandinavia is no longer the model. **International Feminist Journal of Politics**, vol. 7, n. 1, pp. 26-48.

DANTAS, Humberto; OLIVEIRA, Samuel A.; SOUSA, Marcelo (2014). Formação acadêmica e direito eleitoral. **Cadernos Adenauer XV**, n. 1, Justiça Eleitoral. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, pp. 45-62.

DIMOULIS, D. (2013). “Por uma visão mais plural da pesquisa jurídica”. **Consultor jurídico**, 30 de agosto de 2013. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2013-ago-30/dimitri-dimoulis-visao-plural-pesquisa-juridica>>.

DONAGGIO, Angela R. F.; RAMOS, Luciana de O. (2014). “Uniformidade das políticas de cotas para mulheres em altos cargos de gestão”. **Brasil Post - The Huffington Post**, 07 mar. Disponível em: <[http://www.brasilpost.com.br/angela-donaggio/uniformidade-das-politicas-de-cotas\\_b\\_4917809.html](http://www.brasilpost.com.br/angela-donaggio/uniformidade-das-politicas-de-cotas_b_4917809.html)>. Último acesso em 10.09.2014.

DOVI, Suzanne. (2002). Preferable descriptive representatives: will just any woman, black, or latino do? **American Political Science Review**, vol. 96, n. 4, pp. 729-743.

DWORKIN, Ronald (1985). **A Matter of Principle**. Cambridge: Harvard University Press.

FALLON, Kathleen M.; SWISS, Liam; VITERNA, Jocelyn. (2012). Resolving the democracy paradox: democratization and women’s legislative representation in developing nations, 1975 to 2009. **American Sociological Review**, vol. 77, n. 3, pp. 380-408.

FRANCESCHET, Susan; KROOK, Mona Lena; PISCOPO, Jennifer M. (2012). **The impact of gender quotas**. New York: Oxford University Press.

FRANCESCHET, Susan; PISCOPO, Jennifer M. (2009). Gender quotas and women’s substantive representation: lessons from Argentina. **Politics & Gender**, vol. 4, n. 3, pp. 393-425.

FRASER, Nancy; HONNETH, Axel (2003). **Redistribution or recognition: a political-philosophical exchange**. New York: Verso.

GOMES, Joaquim B. Barbosa (2001). **Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade: o direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA**. Rio de Janeiro: Renovar.

HAAS, Liesl. (2010). **Feminist policymaking in Chile**. University Park: Pennsylvania State University Press.

HONNETH, Axel (2003). **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. Trad. De Luiz Repa. São Paulo: Editora 34.

HTUN, Mala. (2004). Is gender like ethnicity? The political representation of identity groups. **Perspectives on Politic**, vol. 2, n. 3, pp. 439-458.

\_\_\_\_\_. (2002). Puzzle of women's rights in Brazil. **Social Research**, vol. 69, n. 3, pp. 733-751.

\_\_\_\_\_. (2001). A política de cotas na América Latina. **Revista de Estudos Feministas**, vol. 9, n. 1, pp. 225-230.

HTUN, Mala; JONES, Mark. (2002). Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America. In: CRASKE, N.; MOLYNEUX, M. (eds.). **Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America**. Basingstoke: Palgrave, 2002.

\_\_\_\_\_. "Leyes de cuotas" Cuotas y mujeres en América Latina; Inter-American Commission of Women, Organization of American States. Disponível em: <<http://www.oas.org/CIM/spanish/leyesdecuotas.htm>>

HTUN, Mala; POWER, Timothy J. (2006). Gender, parties, and support for equal rights in the Brazilian Congress. **Latin American Politics and Society**, vol. 48, n. 4, pp. 83-104.

HUGHES, Melanie M. (2011). Intersectionality, quotas, and minority women's political representation worldwide. **American Political Science Review**, vol. 105, n. 3, pp. 604-620.

JACCOUD, Luciana de B.; BEGHIN, Nathalie (2002). **Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental**. Brasília: IPEA.

JONES, Mark P. (2009). Gender quotas, electoral laws, and the election of women: evidence from the Latin American vanguard. **Comparative Political Studies**, vol. 42, n. 1, pp. 56-81.

\_\_\_\_\_. (2004). Quota Legislation and the Election of Women: learning from the Costa Rican experience. **Journal of Politics**, vol. 66, n. 4, pp. 1203-1223.

KITTILSON, Miki Caul; SCHWINDT-BAYER, Leslie. (2010). Engaging citizens: the role of power-sharing institutions. **Journal of Politics**, vol. 72, n.4, pp. 990-1002.

KROOK, Mona L. (2010). Studying political representation: a comparative-gendered approach. **Perspectives on Politics**, vol. 8, n. 1, pp. 233-240.

\_\_\_\_\_. (2009). **Quotas for women in politics: gender and candidate selection reform worldwide**. New York: Oxford University Press.

\_\_\_\_\_. (2006). Reforming representation: the diffusion of candidate gender quotas worldwide. **Politics and Gender**, vol. 2, n. 3, pp. 303-327.

\_\_\_\_\_; MESSING-MATHIE, Andrea (2013). Gender Quotas and Comparative Politics: Past, Present, and Future Research Agendas. **Politics & Gender**, vol. 9, n. 3, pp. 299-303.

\_\_\_\_\_; CHILDS, Sarah. (2010). **Women, gender, and politics: a reader**. New York: Oxford University Press.

\_\_\_\_\_; LOVENDUSKI, Joni; SQUIRES, Judith. (2009). Gender quotas and models of political citizenship. **British Journal of Political Science**, vol. 39, n. 4, pp. 781-803.

\_\_\_\_\_; O'BRIEN, Diana Z. (2010). The politics of group representation: quotas for women and minorities worldwide. **Comparative Politics**, vol. 42, n. 3, pp. 253-272.

LÁZZARO, Alejandra (2006). La ley argentina de cupo femenino y la igualdad ante la ley a través de la jurisprudência. **Persona - Revista Electrónica de Derechos Existenciales**, n. 49. Disponível em: < <http://www.revistapersona.com.ar/Persona49/49Lazzaro.htm>>

LEHOUCQ, Fabrice (2002). Can parties police themselves? Electoral governance and democratization. **International Political Science Review**, vol. 23, n. 1, pp. 29-46.

LIJPHART, Arend. (2003). **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira.

\_\_\_\_\_. (1999). **Patterns of democracy**. New Haven: Yale University Press.

LOVENDUSKI, Joni. (2005). **State feminism and political representation**. New York: Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_. (1993). The dynamics of gender and party. In: LOVENDUSKI, Joni; NORRIS, Pippa (eds.). **Gender and Party Politics**. Thousand Oaks: Sage, pp. 1-15.

MACAULAY, Fiona. (2005). **Gender politics in Brazil and Chile: the role of parties in national and local policymaking**. New York: Palgrave Macmillan.

MANSBRIDGE, Jane. (1999). Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent 'Yes.' **Journal of Politics**, vol. 61, n. 3, pp. 628-657.

MARCHETTI, Vitor. (2014). Competição eleitoral e controle das candidaturas. **Cadernos Adenauer XV**, n. 1, Justiça Eleitoral. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, pp. 93-115.

\_\_\_\_\_. (2008). Governança eleitoral: o modelo brasileiro de justiça eleitoral. **Dados**, vol. 51, n. 4, pp. 865-893.

MATLAND, Richard (2002). Estrategias para ampliar la participación femenina en el Parlamento. El proceso de selección de candidatos legislativos y los sistemas electorales. In: MONTALVO, M.; BALLINGTON, J. (eds.). **Mujeres en el Parlamento: más allá delos números**. Estocolmo, IDEA.

MIGUEL, Luís Felipe. (2012). Policy priorities and women's double bind in Brazil. In: FRANCESCHET, Susan; KROOK, Mona Lena; PISCOPO, Jennifer M. (2012). **The impact of gender quotas**. New York: Oxford University Press.

\_\_\_\_\_. (2001). Política de interesses, política do desvelo: representação e "singularidade feminina". **Revista de Estudos Feministas**, ano 9, pp. 253-267.

\_\_\_\_\_. (2000). Teoria política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 15, n. 44, pp. 91-102.

MOISÉS, José Álvaro; SANCHEZ, Beatriz R. (*prelo*). Women's Political Representation in Brazil. In: VIANELLO, M. Gender, power and democracy. Roma: McMillan.

MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas (2002). The Comparative Study of Electoral Governance – Introduction. **International Political Science Review**, vol. 23, n. 1, pp. 5-27.

MURRAY, Rainbow. (2010). Second among unequals? A study of whether France's 'quota women' are up to the Job. **Politics & Gender**, vol. 6, n. 1, pp. 93-118.

\_\_\_\_\_. (2010). **Parties, gender quotas and candidate selection in France**. New York: Palgrave.

NICOLAU, Jairo M. (2012). **Sistemas eleitorais**. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV.

\_\_\_\_\_. (2006). Lista aberta, lista fechada. In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp. 133-136.

NOBRE, Marcos; RODRIGUEZ, José Rodrigo. (2009). Igualdade de direitos entre mulheres e homens. **Série Pensando o Direito**, n. 11. Disponível em: <[http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/wpcontent/uploads/2012/11/11Pensando\\_Direito\\_relatorio.pdf](http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/wpcontent/uploads/2012/11/11Pensando_Direito_relatorio.pdf)>

NORRIS, Pippa (2004). **Electoral engineering**: voting rules and political behavior. Cambridge: Cambridge University Press.

NORRIS, Pippa; INGLEHART, R. (2003). **Gender equality and cultural change around the world**. Cambridge, Cambridge University Press.

OPELLO, Katherine A. R. (2006). **Gender quotas, parity reform, and political parties in France**. Lanham: Lexington Books.

PARANHOS, Ranulfo *et alli* (2014). O que é que a Judicialização Eleitoral tem? **Cadernos Adenauer XV**, n. 1, Justiça Eleitoral. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, pp. 77-91.

PATEMAN, Carole. (1989). Feminism and democracy. In: PATEMAN, Carole. **The disorder of women**: democracy, feminism, and political theory. Stanford: Stanford University Press, pp. 210-225.

PHILLIPS, Anne. (1995). Quotas for women. **The Politics of Presence**: The Political Representation of Gender, Ethnicity, and Race. New York: Oxford University Press, pp. 57-83.

\_\_\_\_\_. (1991). **Engendering democracy**. University Park: Pennsylvania State University Press.

PINTO, Céli Regina Jardim. (2008). “Nota sobre a controvérsia Fraser-Honneth informada pelo cenário brasileiro”. *Lua Nova*, São Paulo, vol. 74, pp. 35-58.

\_\_\_\_\_. (2006). Política de Cotas. In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp.103-106.

PIOVESAN, Flávia. (2008). Ações afirmativas no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista de Estudos Feministas**, vol.16, n.3, pp. 887-896.

\_\_\_\_\_. (2006). **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**, 7. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva.

PISCOPO, Jennifer M. (2011). Rethinking descriptive representation: rendering women in legislative debates. **Parliamentary Affairs**, vol. 64, n. 3, pp. 448-472.

PITKIN, Hanna Fenichel (1972). **The Concept of Representation**. Berkeley: University of California Press.

POUPART, Jean (2012). A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: POUPART, J. *et. alli*. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Trad. De Ana Cristina Nasser, 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes.

RAMOS, Daniela P. (2014). **Representações sobre gênero e política no Distrito Federal**. Tese de doutorado. Universidade de Brasília, Distrito Federal.

REIS, Daniel G. F. P (2010). **Financiamento da política no Brasil**. Dissertação (mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo.

RODRIGUEZ, José R.; PÜSCHEL, Flávia P.; MACHADO, Marta R. A (orgs). (2012). **Dogmática é conflito: uma visão crítica da racionalidade jurídica**. São Paulo: Saraiva.

RULE, Wilma; ZIMMERMAN, J. (orgs.). (1994). **Electoral systems in comparative perspective: their impact on women and minorities**. Westport, Greenwood.

SACCHET, T.; SPECK, B. W. (2012). Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. **Opinião Pública**, vol. 18, n. 1, pp. 177-197.

SACCHET, T. (2009). “Capital Social, Gênero e Representação Política no Brasil”. **Opinião Pública**, Campinas, v.15, n.2.

\_\_\_\_\_. (2008). Political Parties and Gender in Latin America: an overview of conditions and responsiveness. In: GOETZ, A. M. (org.). **Governing Women: Women’s**

Political Effectiveness in Contexts of Democracy and Governance Reform. New York: Routledge.

SADEK, Maria Tereza. (1995). **A Justiça Eleitoral e a Consolidação da Democracia no Brasil**. São Paulo: Konrad Adenauer.

SAMUELS, D (2001). Money, Elections, and Democracy in Brazil. **Latin American Politics and Society**, v.43, n.2, pp. 27-48.

SANTOS, Fabiano; DE PAULA, Carolina A.; SEABRA, Joana. (2012). Cotas e movimentos sociais nas estratégias partidárias de inserção das mulheres na via parlamentar: os casos do Rio de Janeiro e Ceará nas eleições de 2010 para a Câmara dos Deputados. In: ALVES, José Eustáquio Diniz; PINTO, Céli Regina Jardim; JORDÃO, Fátima Pacheco (orgs.). **As mulheres nas eleições 2010**. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Ciência Política; Secretaria de Política para as Mulheres da Presidência da República.

SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flavia (coords.). (2008). **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris.

SARMENTO, Daniel. (2007). A igualdade ético-racial no direito constitucional brasileiro: discriminação “de facto”, teoria do impacto desproporcional e ação afirmativa. In: CAMARGO, Marcelo Novelino (org.). **Leituras Complementares de Constitucional: direitos fundamentais**, 2. ed. Salvador: Juspodivm, pp. 187-215.

SAWARD, Michael. (2010). **The representative claim**. New York: Oxford University Press.

SCHWINDT-BAYER, Leslie A. (2009). Making quotas work: the effect of gender quota laws on the election of women. **Legislative Studies Quarterly**, vol. 34, n. 1, pp. 5-28.

\_\_\_\_\_. (2006). Still supermadres? Gender and policy priorities of Latin American legislators. **American Journal of Political Science**, vol. 50, n. 3, pp. 570-585.

\_\_\_\_\_; MISHLER, William. (2005). An integrated model of women’s representation. **Journal of Politics**, vol. 67, n. 2, pp. 407-428.

SCOTT, Joan (1986). Gender: a useful category of historical analysis. **American Historical Review**, vol. 91, pp. 1053-75.

SILVA, José Afonso da (2009). **Comentário Contextual à Constituição**, 6.ed. São Paulo: Malheiros.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. (2012). Do Treaties Matter? Beth Simmons' Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics. **German Law Journal**, v. 13, pp. 76-86.

\_\_\_\_\_. (1999). **Sistemas eleitorais**: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro. São Paulo: Malheiros.

\_\_\_\_\_. (1998). A inexistência de um sistema eleitoral misto e suas consequências na adoção do sistema alemão no Brasil. Revista dos Tribunais: **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, v. 23, pp. 238-243.

SILVA BOHN, Simone R.; FLEISCHER, David; WHITACKER, Francisco. (2002). A fiscalização das eleições. In: SPECK, Bruno Wilhelm (org.). **Caminhos da transparência**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual de Campinas, pp. 335-354.

SIMMONS, Beth A (2009). **Mobilizing for Human Rights**: International Law in Domestic Politics. New York: Cambridge University Press.

SPECK, Bruno W.; MACUSO, Wagner P. (2014). A study on the impact of campaign finance, political capital and gender and electoral reform. **Brazilian Political Science Review**, vol. 8, n. 1, pp. 34-57.

SPECK, Bruno W. (2005). “Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil”. **Cadernos Adenauer**, Ano 6, n. 2, pp. 123-159.

SWERS, Michele L. (2002). **The difference women make**: the policy impact of women in Congress. Chicago: University of Chicago Press.

TAYLOR, Matthew M. (2006). Justiça Eleitoral. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp. 147-152.

TRIPP, Aili Mari; KANG, Alice. (2008). The global impact of quotas: on the fast track to increased female legislative representation. **Comparative Political Studies**, vol. 41, n. 3, pp. 338-361.

UNITED NATIONS. Treaty Series – Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, vol. 1249, I-20378, pp. 13-23. Disponível em: <[https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-8&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en)>. Último acesso em 23.07.2014.

VALE, Teresa C. S. C. (2014). Aspectos históricos da Justiça Eleitoral Brasileira. **Cadernos Adenauer** XV, n. 1, Justiça Eleitoral. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, pp. 11-25.

VEÇOSO, Fábila F. C. *et al.* (2014). A pesquisa em Direito e as bases eletrônicas de julgados dos tribunais: matrizes de análise e aplicação no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 1, pp. 105-139.

WAYLEN, Georgina. (2007). **Engendering transitions: women's mobilization, institutions, and gender outcomes**. New York: Oxford University Press.

\_\_\_\_\_. (1994). Women and democratization: conceptualizing gender relations in transition politics. **World Politics**, vol. 46, n. 3, pp. 327-354.

WELDON, S. Laurel. (2002). Beyond bodies: institutional sources of representation for women in democratic policymaking. **Journal of Politics**, vol. 64, n. 4, pp. 1153-1174.

YOUNG, Iris Marion. (2000). **Inclusion and Democracy**. New York: Oxford University Press.

\_\_\_\_\_. (1990). The ideal of impartiality and the civic public. **Justice and the politics of difference**. Princeton: Princeton University Press.

YOUNG, Lisa. (2000). Theorizing feminist strategy and party responsiveness. **Feminists and Party Politics**. Vancouver: UBC Press, pp. 11-26.

ZAMORA CHAVARRIA, Eugenia M. (2009). Derechos Políticos de la Mujer en Costa Rica: 1986-2006. **Revista de Derecho Electoral**, n. 7, pp. 1-44. Disponível em: <[http://www.tse.go.cr/revista/art/7/Zamora\\_Chavarrila.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/7/Zamora_Chavarrila.pdf)>

ZAULI, P. H. (2011). Justiça Eleitoral e judicialização das eleições no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, n. 102, pp. 255-289.

ZETTERBERG, Pär. (2009). Do gender quotas foster women's political engagement? Lessons from Latin America. **Political Research Quarterly**, vol. 62, n. 4, pp. 715-730.

## **APÊNDICE A - Roteiro de entrevistas em profundidade**

As entrevistas foram organizadas em três partes. Primeiramente, são realizadas as explicações necessárias referentes ao objetivo da pesquisa, ao sigilo sobre as informações prestadas, e feito o agradecimento e a solicitação para gravar a entrevista. A terceira parte consiste em fazer algumas perguntas simples e pessoais para ajudar a (o) entrevistada (o) a sentir-se confortável. Em seguida, passa-se às perguntas mais substanciais relacionadas ao assunto da tese.

A seguir, encontra-se o roteiro básico, mas a depender do perfil da (o) entrevistada (o), algumas questões são acrescentadas e outras são formuladas de outra forma a fim de se adequar à atividade e experiência de cada uma (um). Por exemplo, se uma parlamentar já exerceu outro cargo político antes de ser eleita deputada ou senadora ou se já foi Ministra de Estado, pergunta-se como foi a experiência anterior em comparação com a atual. E de que maneira isso contribuiu para conquistar a posição em que se encontra.

### **PERFIL**

1) Gostaria que falasse rapidamente sobre você:

- de onde é sua família,
- estado civil (se é casado(a), ocupação do cônjuge, filhos)

2) Atuação e função dentro da instituição de onde fala

- Há quanto tempo está na instituição (Legislativo, Executivo, Judiciário, partido político etc)? Qual é o papel dela (em alguns casos menos óbvios)?
- Quais atividades desempenha dentro desse setor? Desde quando?

### **DIAGNÓSTICO**

3) Atualmente, como vê a proporção de mulheres e homens em espaços (públicos e privados) de poder e tomada de decisão?

4) Na sua percepção, quais seriam as principais razões para essa situação (de sub-representação)? Quais os obstáculos e desafios para a inserção da mulher na política? Por quê?

**SOLUCÕES**

- 5) Dado esse cenário, o que poderia ser feito para mudá-lo? Você visualiza a necessidade de se pensar em uma política específica para o incremento da participação de mulheres nos espaços de poder?
- 6) Conhece alguma política de incentivo ao incremento da participação de mulheres nesses espaços? [Se sim], como avalia essas políticas?
- 7) [Se não], haveria alguma possibilidade de ajustá-las para o melhor cumprimento de sua finalidade? Se sim, qual? O que poderia ser mudado?
- 8) Se não vê a possibilidade de ajustá-las, quais outras soluções poderiam ser pensadas, na sua percepção?
- 9) Pensando nessas soluções, na sua opinião, quais deveriam ser as instituições envolvidas na implementação dessas medidas?

## ANEXO A - Ranking mundial sobre a participação de mulheres no Parlamento

Rank geral	Rank IPU	Países	CÂMARA DOS DEPUTADOS			
			Eleições	Deputados Totais	Mulheres	% mulheres
1	1	Ruanda	9 2013	80	51	63,8%
2	2	Bolívia	10 2014	130	69	53,1%
3	3	Andorra	4 2011	28	14	50,0%
4	4	Cuba	2 2013	612	299	48,9%
5	5	Suécia	9 2014	349	156	44,7%
6	6	Seychelles	9 2011	32	14	43,8%
7	7	Senegal	7 2012	150	65	43,3%
8	8	Finlândia	4 2011	200	85	42,5%
9	9	Nicarágua	11 2011	92	39	42,4%
10	10	Equador	2 2013	137	57	41,6%
11	11	África do Sul	5 2014	400	163	40,8%
12	12	Islândia	4 2013	63	25	39,7%
13	"	Espanha	11 2011	350	139	39,7%
14	13	Noruega	9 2013	169	67	39,6%
15	14	Bélgica	5 2014	150	59	39,3%
16	15	Dinamarca	9 2011	179	70	39,1%
17	16	Países Baixos	9 2012	150	58	38,7%
18	17	Timor-Leste	7 2012	65	25	38,5%
19	18	México	7 2012	500	187	37,4%
20	19	Angola	8 2012	220	81	36,8%
21	20	Argentina	10 2013	257	94	36,6%
22	21	Alemanha	9 2013	631	230	36,5%
23	22	República Unida da Tanzânia	10 2010	350	126	36,0%
24	23	Eslovênia	7 2014	90	32	35,6%
25	24	Uganda	2 2011	386	135	35,0%
26	25	Sérvia	3 2014	250	85	34,0%
27	26	Costa Rica	2 2014	57	19	33,3%
28	"	Granada	2 2013	15	5	33,3%
29	"	República da Macedônia	4 2014	123	41	33,3%
30	27	Áustria	9 2013	183	59	32,2%
31	28	Argélia	5 2012	462	146	31,6%
32	29	Zimbábue	7 2013	270	85	31,5%
33	30	Itália	2 2013	630	198	31,4%
34	31	Guiana	11 2011	67	21	31,3%

35	"	Portugal	6 2011	230	72	<b>31,3%</b>
36	"	Tunísia	10 2014	217	68	<b>31,3%</b>
37	32	Camarões	9 2013	180	56	<b>31,1%</b>
38	33	Suíça	10 2011	200	62	<b>31,0%</b>
39	34	Burundi	7 2010	105	32	<b>30,5%</b>
40	35	Nova Zelândia	9 2014	121	36	<b>29,8%</b>
41	36	Nepal	11 2013	597	176	<b>29,5%</b>
42	37	Trinidad e Tobago	5 2010	42	12	<b>28,6%</b>
43	38	Luxemburgo	10 2013	60	17	<b>28,3%</b>
44	39	Etiópia	5 2010	547	152	<b>27,8%</b>
45	40	Afeganistão	9 2010	249	69	<b>27,7%</b>
46	41	El Salvador	3 2012	84	23	<b>27,4%</b>
47	42	Filipinas	5 2013	289	79	<b>27,3%</b>
48	43	Lesoto	5 2012	120	32	<b>26,7%</b>
49	44	Bielorrússia	9 2012	109	29	<b>26,6%</b>
50	45	Sudão do Sul	8 2011	332	88	<b>26,5%</b>
51	46	Turcomenistão	12 2013	125	33	<b>26,4%</b>
52	47	França	6 2012	577	151	<b>26,2%</b>
53	48	Austrália	9 2013	150	39	<b>26,0%</b>
54	49	Honduras	11 2013	128	33	<b>25,8%</b>
55	50	Namíbia	11 2009	78	20	<b>25,6%</b>
56	51	Iraque	4 2014	328	83	<b>25,3%</b>
57	"	Cingapura	5 2011	99	25	<b>25,3%</b>
58	52	Cazaquistão	1 2012	115	29	<b>25,2%</b>
59	"	Mauritânia	11 2013	147	37	<b>25,2%</b>
60	53	Canadá	5 2011	307	77	<b>25,1%</b>
61	54	Laos	4 2011	132	33	<b>25,0%</b>
62	55	Polônia	10 2011	460	112	<b>24,3%</b>
63	"	Sudão	4 2010	354	86	<b>24,3%</b>
64	"	Vietnã	5 2011	498	121	<b>24,3%</b>
65	56	Lituânia	10 2012	141	34	<b>24,1%</b>
66	57	Guiné Equatorial	5 2013	100	24	<b>24,0%</b>
67	58	Croácia	12 2011	151	36	<b>23,8%</b>
68	59	China	3 2013	2987	699	<b>23,4%</b>
69	60	Quirguistão	10 2010	120	28	<b>23,3%</b>
70	61	Reino Unido	5 2010	650	147	<b>22,6%</b>
71	62	Israel	1 2013	120	27	<b>22,5%</b>
72	63	Peru	4 2011	130	29	<b>22,3%</b>
73	64	Eritreia	2 1994	150	33	<b>22,0%</b>
74	"	Uzbequistão	12 2009	150	33	<b>22,0%</b>
75	65	Guiné	9 2013	114	25	<b>21,9%</b>

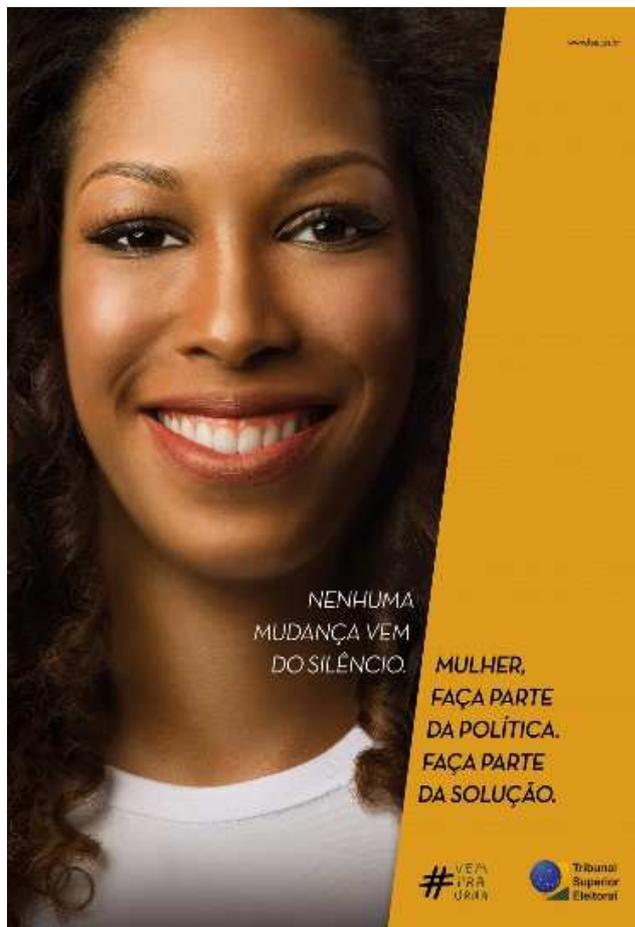
76	66	Grécia	6 2012	300	63	<b>21,0%</b>
77	67	Cabo Verde	2 2011	72	15	<b>20,8%</b>
78	"	República Dominicana	5 2010	183	38	<b>20,8%</b>
79	"	Mônaco	2 2013	24	5	<b>20,8%</b>
80	68	Paquistão	5 2013	323	67	<b>20,7%</b>
81	69	Madagascar	12 2013	151	31	<b>20,5%</b>
82	70	Camboja	7 2013	123	25	<b>20,3%</b>
83	71	Albânia	6 2013	140	28	<b>20,0%</b>
84	"	Bulgária	10 2014	240	48	<b>20,0%</b>
85	"	Liechtenstein	2 2013	25	5	<b>20,0%</b>
86	72	Colômbia	3 2014	166	33	<b>19,9%</b>
87	"	Arábia Saudita	1 2013	151	30	<b>19,9%</b>
88	73	Bangladesh	1 2014	348	69	<b>19,8%</b>
89	74	República Tcheca	10 2013	200	39	<b>19,5%</b>
90	75	Panamá	5 2014	57	11	<b>19,3%</b>
91	76	Quênia	3 2013	350	67	<b>19,1%</b>
92	77	Estônia	3 2011	100	19	<b>19,0%</b>
93	"	Letônia	10 2014	100	19	<b>19,0%</b>
94	78	Maurício	5 2010	69	13	<b>18,8%</b>
95	"	República da Moldávia	11 2010	101	19	<b>18,8%</b>
96	79	Eslováquia	3 2012	150	28	<b>18,7%</b>
97	80	San Marino	11 2012	60	11	<b>18,3%</b>
98	"	Estados Unidos	11 2012	431	79	<b>18,3%</b>
99	81	São Tomé e Príncipe	10 2014	55	10	<b>18,2%</b>
100	82	Togo	7 2013	91	16	<b>17,6%</b>
101	83	Emirados Árabes Unidos	9 2011	40	7	<b>17,5%</b>
102	84	Marrocos	11 2011	395	67	<b>17,0%</b>
103	"	Venezuela	9 2010	165	28	<b>17,0%</b>
104	85	Indonésia	4 2014	555	94	<b>16,9%</b>
105		Tadjiquistão	2 2010	59	10	<b>16,9%</b>
106	86	Barbados	2 2013	30	5	<b>16,7%</b>
107	"	Malawi	5 2014	192	32	<b>16,7%</b>
108	"	Santa Lúcia	11 2011	18	3	<b>16,7%</b>
109	87	Coréia do Norte	3 2014	687	112	<b>16,3%</b>
110	"	Coréia do Sul	4 2012	300	49	<b>16,3%</b>
111	88	Uruguai	10 2014	99	16	<b>16,2%</b>
112	89	Líbia	6 2014	188	30	<b>16,0%</b>
113	90	Chile	11 2013	120	19	<b>15,8%</b>
114	91	Irlanda	2 2011	166	26	<b>15,7%</b>
115	92	Azerbaijão	11 2010	122	19	<b>15,6%</b>
116	93	Gabão	12 2011	120	18	<b>15,0%</b>

117	"	Paraguai	4 2013	80	12	<b>15,0%</b>
118	94	Chade	2 2011	188	28	<b>14,9%</b>
119	"	Mongólia	6 2012	74	11	<b>14,9%</b>
120	95	Montenegro	10 2012	81	12	<b>14,8%</b>
121	96	Turquia	6 2011	548	79	<b>14,4%</b>
122	97	Malta	3 2013	70	10	<b>14,3%</b>
123	98	Fiji	9 2014	50	7	<b>14,0%</b>
124	99	Somália	8 2012	275	38	<b>13,8%</b>
125	100	Guiné-Bissau	4 2014	102	14	<b>13,7%</b>
126	101	Rússia	12 2011	450	61	<b>13,6%</b>
127	102	Romênia	12 2012	407	55	<b>13,5%</b>
128	103	Guatemala	9 2011	158	21	<b>13,3%</b>
129	"	Níger	1 2011	113	15	<b>13,3%</b>
130	104	Bahamas	5 2012	38	5	<b>13,2%</b>
131	105	São Vicente e Granadinas	12 2010	23	3	<b>13,0%</b>
132	106	Dominica	12 2009	31	4	<b>12,9%</b>
133	107	Djibuti	2 2013	55	7	<b>12,7%</b>
134	"	Jamaica	12 2011	63	8	<b>12,7%</b>
135	108	Chipre	5 2011	56	7	<b>12,5%</b>
136	109	Serra Leoa	11 2012	124	15	<b>12,1%</b>
137	110	Geórgia	10 2012	150	18	<b>12,0%</b>
138	"	Jordânia	1 2013	150	18	<b>12,0%</b>
139	"	Síria	5 2012	250	30	<b>12,0%</b>
140	111	Suriname	5 2010	51	6	<b>11,8%</b>
141	112	Ucrânia	10 2014	420	49	<b>11,7%</b>
142	113	Índia	4 2014	543	62	<b>11,4%</b>
143	114	Antígua e Barbuda	6 2014	18	2	<b>11,1%</b>
144	115	Libéria	10 2011	73	8	<b>11,0%</b>
145	116	Gana	12 2012	275	30	<b>10,9%</b>
146	117	Zâmbia	9 2011	158	17	<b>10,8%</b>
147	118	Armênia	5 2012	131	14	<b>10,7%</b>
148	119	República Democrática do Congo	11 2011	498	53	<b>10,6%</b>
149	120	Malásia	5 2013	222	23	<b>10,4%</b>
150	121	Hungria	4 2014	199	20	<b>10,1%</b>
151	122	Bahreim	10 2010	40	4	<b>10,0%</b>
152	123	Brasil	10 2014	513	51	<b>9,9%</b>
153	124	Mali	11 2013	147	14	<b>9,5%</b>
154	125	Costa do Marfim	12 2011	254	24	<b>9,4%</b>
155	"	Gâmbia	3 2012	53	5	<b>9,4%</b>
156	126	Kiribati	10 2011	46	4	<b>8,7%</b>
157	127	Butão	7 2013	47	4	<b>8,5%</b>

158	128	Benin	4 2011	83	7	<b>8,4%</b>
159	129	Botswana	10 2014	62	5	<b>8,1%</b>
160	"	Japão	12 2012	480	39	<b>8,1%</b>
161	130	Congo	7 2012	136	10	<b>7,4%</b>
162	131	Nigéria	4 2011	360	24	<b>6,7%</b>
163	"	São Cristóvão e Neves	1 2010	15	1	<b>6,7%</b>
164	"	Tuvalu	9 2010	15	1	<b>6,7%</b>
165	132	Suazilândia	9 2013	65	4	<b>6,2%</b>
166	133	Samoa	3 2011	49	3	<b>6,1%</b>
167	"	Tailândia	8 2014	197	12	<b>6,1%</b>
168	134	Maldivas	3 2014	85	5	<b>5,9%</b>
169	135	Sri Lanka	4 2010	225	13	<b>5,8%</b>
170	136	Myanmar	11 2010	429	24	<b>5,6%</b>
171	137	Nauru	6 2013	19	1	<b>5,3%</b>
172	138	Haiti	11 2010	95	4	<b>4,2%</b>
173	139	Tonga	11 2010	28	1	<b>3,6%</b>
174	140	Belize	3 2012	32	1	<b>3,1%</b>
175	"	Irã (República Islâmica do)	5 2012	290	9	<b>3,1%</b>
176	"	Líbano	6 2009	128	4	<b>3,1%</b>
177	141	Comores	12 2009	33	1	<b>3,0%</b>
178	"	Ilhas Marshall	11 2011	33	1	<b>3,0%</b>
179	142	Papua Nova Guiné	6 2012	111	3	<b>2,7%</b>
180	143	Ilhas Salomão	8 2010	50	1	<b>2,0%</b>
181	144	Kuwait	7 2013	65	1	<b>1,5%</b>
182	145	Omã	10 2011	84	1	<b>1,2%</b>
183	146	Iêmen	4 2003	301	1	<b>0,3%</b>
184	147	Micronésia	3 2013	14	0	<b>0,0%</b>
185	"	Palau	11 2012	16	0	<b>0,0%</b>
186	"	Catar	7 2013	35	0	<b>0,0%</b>
187	"	Vanuatu	10 2012	52	0	<b>0,0%</b>
188	?	Bósnia e Herzegovina	10 2014	42	?	<b>?</b>
189	?	Moçambique	10 2014	250	?	<b>?</b>

Fonte: Inter-Parliamentary Union (União Interparlamentar), dados atualizados até 1º de novembro de 2014. (Disponível em: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>). Último acesso em 12.12.2014.

## ANEXO B - Material da campanha “Mulher na Política” do TSE



### Spot da campanha “Mulher na Política” do TSE

“As mulheres são maioria nas ruas, nas urnas, nas instituições de ensino. Somos muitas, com muitos desejos, muita garra, muito preparo. Mas ainda com pouca voz na política!

Você sabia que nas eleições de 2010 as mulheres ocuparam menos de 9% dos cargos disputados no Congresso Nacional?

Está na hora de a nossa voz ser ouvida. Vamos fazer parte da política. Vamos fazer parte da solução.

(TSE – Justiça Eleitoral)”