

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**  
**ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU***  
**“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

**ANA CRISTINA GREIN MARRA**

**A SUB-REPRESENTATIVIDADE FEMININA NO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL:**  
análise do cumprimento da Lei de Cotas para candidaturas femininas na Câmara de  
Vereadores de São Paulo em 2016

São Paulo

2018

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**  
**ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU***  
**“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

**ANA CRISTINA GREIN MARRA**

**A SUB-REPRESENTATIVIDADE FEMININA NO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL:**  
análise do cumprimento da Lei de Cotas para candidaturas femininas na Câmara de  
Vereadores de São Paulo em 2016

Monografia apresentada à Escola do Parlamento da  
Câmara Municipal de São Paulo, como requisito  
parcial para aprovação no curso de Pós-Graduação  
*Lato Sensu* “Legislativo e Democracia no Brasil”.

**ORIENTADOR:** PROF. Dr. MARCELLO FRAGANO BAIRD

São Paulo  
2018

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**  
**ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU***  
**“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

**ANA CRISTINA GREIN MARRA**

**A SUB-REPRESENTATIVIDADE FEMININA NO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL:  
análise do cumprimento da Lei de Cotas para candidaturas femininas na Câmara de  
Vereadores de São Paulo em 2016**

Média da avaliação da banca examinadora:

Nota Final:

São Paulo, de de 2018.

**ORIENTADOR: Prof. Dr. Marcello Fragano Baird**

Aos meus pais, Carmen Lúcia e Antônio Marra,  
que sempre me incentivaram a estudar e a ser  
livre e me ensinaram, desde cedo, que lugar de  
mulher é onde ela quiser.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, professor Marcello Fragano Baird, pelo apoio, paciência, dedicação, aprendizado e confiança que depositou em mim desde o início deste projeto. Não poderia escolher melhor pessoa para esta missão.

Agradeço também aos outros professores do curso, Cláudia, Carminha, Maria Lúcia, Rogério e Ana Capitânio. Este trabalho é fruto do empenho e ensinamentos que tive com cada um de vocês.

Agradeço ao meu eterno companheiro, Augusto Galery, e à minha filha, Beatriz, pelo carinho, paciência, amor e apoio ao longo do curso e da construção deste projeto, inclusive contribuindo com ideias que me ajudaram a construir o texto e a pesquisa do tema. Agradeço, em especial, à minha querida amiga Andréa Karla Ferraz, por ter incentivado essa pesquisa, apresentando-me autores e indicando leituras e teorias sobre o tema e, ainda, pela amizade sincera e acolhedora que já dura quase trinta anos.

Agradeço também às colegas e aos colegas da pós-graduação, que hoje tenho a alegria de chamar de amigos. Sem vocês, eu não teria chegado até aqui. Agradeço a cada um e cada uma pela amizade e incentivo. Às amigas que fiz durante a pós-graduação, especialmente a Miramar, Thays Cabete, Valéria, Juliana, Dri Quedas, Ana Caroline, Renatha e tantas outras, a minha gratidão sincera e minha amizade sempre!

Agradeço às mulheres que entrevistei e com as quais conversei sobre o tema de pesquisa. A visão de vocês foi essencial para que eu escrevesse essa monografia, que dedico a todas as mulheres que integram e integrarão os quadros do Poder Legislativo.

Ninguém nasce mulher: torna-se mulher. Nenhum destino biológico, psíquico, econômico define a forma que a fêmea humana assume no seio da sociedade; é o conjunto da civilização que elabora esse produto intermediário entre o macho e o castrado que qualificam de feminino (BEAUVOIR, 1949, p. 9-10).

“São homens brancos e velhos que ocupam essas lideranças. Não há menos espaço, o que precisamos é brigar por esse espaço, isso cabe a nós, mulheres” (Laisy Morièrè, ex-secretária nacional de mulheres do PT).

## RESUMO

O objetivo geral do presente trabalho relacionou-se a uma breve análise do problema da sub-representatividade feminina no Poder Legislativo brasileiro. O objetivo específico consistiu na verificação do cumprimento da cota legal mínima de 30% para o registro de candidaturas femininas, pelos partidos políticos, nas eleições para a vereança da cidade de São Paulo, ocorridas em 2016, bem como se tais partidos incentivaram essas candidaturas e se tiveram alguma relação com o registro de “candidatas-laranjas”. Para tanto, usamos as teorias institucionalista e feminista, de modo a se completarem, na medida em que apenas as regras e instituições não seriam suficientes para reduzir a desigualdade de gênero na política. Adotamos, como metodologia, as pesquisas quantitativa e qualitativa, através da análise de dados oficiais do TSE, de entrevistas semiestruturadas e pesquisa bibliográfica. Constatamos, após a pesquisa, que praticamente todos os partidos políticos cumpriram as cotas de 30% de candidaturas femininas nas eleições municipais de 2016, salvo raras exceções, ainda que eles precisassem de coligações para tal fim, pois cada partido, isoladamente, nem sempre consegue cumprir o percentual. Percebemos que os partidos com uma ideologia tendendo à esquerda, sobretudo de extrema esquerda, mais progressistas, menores, com baixa representatividade no legislativo e sem viés religioso, como o PSOL, o PSTU, o PCO e a REDE, cumprem melhor as cotas de gênero, com exceção do partido NOVO, que se encontra mais alinhado à direita e cumpre bem as cotas, não apresentando candidaturas fictícias. Contudo, identificamos que a mera implementação de boas regras de cotas de gênero e de reserva de assentos para mulheres não bastariam para reduzir a sub-representatividade feminina na política, haja vista a cultura existente de burlar a lei de cotas através do registro de candidaturas fictícias e de investir menos recursos financeiros em campanhas femininas. Concluimos que é preciso, além de mudança legislativa, haver uma mudança nas estruturas sociais, no funcionamento da sociedade e no comportamento social, o que pode ser obtido através da luta constante do movimento feminista por igualdade de direitos e de oportunidades entre homens e mulheres, além de educação política em geral e combate ao machismo e à misoginia, dentre outras iniciativas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Sub-representatividade feminina - Poder Legislativo - Cotas de gênero - Candidaturas-laranja ou fictícias.

## ABSTRACT

The main objective of this paper was to do a brief analysis of the feminine sub-representativeness at Legislative Power. Specifically, we aimed to verify if political Parties complied the minimum quote of 30% of feminine applications for city council at São Paulo. To do so, we investigated the 2016 City Council elections, as well as how the parties incentivized feminine applications, and the occurrence of “fake applications”. We used Institutionalism and feminism as background theories, as we believe they complete each other, as the Institutionalism principles of rules and institutions did not seem enough to understand how to reduce gender inequality at political offices. We used quantitative data obtained through official data from Brazilian Superior Electoral Court and qualitative data from bibliographical research and semi structured interview with councilwoman. We verified after the survey that practically all political parties fulfilled the quotas of 30% female candidates in the 2016 São Paulo municipal elections, with few exceptions, even though they needed coalitions to that end, since not every party met the mandatory percentage by its own. We could perceive that the more left-wing, progressive, smaller, less representative and without religious bias parties, such as PSOL, PSTU, PCO and REDE, better fulfill the gender quota, except for NOVO party, which is more aligned to the right and fulfills the quota as well, without presenting fictitious candidacies. Even so, we found out that the implementation of reserved seats for women and gender quota was not effective enough to decrease their sub-representativeness because that is a culture of “cheating” the quota system through fake applications. In addition, women receive fewer financial resources for their campaigns. We have concluded that, beside the law changes, it must happen changes in social structure, i.e. in how society behave. To do this, incessant struggle is required from the feminist movement towards equality of rights and opportunities between men and women. There must also be a general education about political rights and fight against chauvinism and misogyny, among other things.

**KEYWORDS:** Women political sub-representativeness; Legislative Power, Gender quota, Fake applications.

## **DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE AUTORAL E AUTORIZAÇÃO DE PUBLICAÇÃO**

Eu, Ana Cristina Grein Marra, declaro ser a autora desta Monografia apresentada à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo para o Curso de Pós-Graduação “Legislativo e Democracia no Brasil” e que qualquer assistência recebida em sua preparação está divulgada no interior da mesma. Declaro também que citei todas as fontes das quais obtive dados, ideias ou palavras, usando diretamente aspas (“ “) ou parafrazeando, sejam quais forem os meios empregados: eletrônicos, mecânicos, fotográficos, gravações ou quaisquer outros tipos. Declaro, por fim, que este trabalho poderá ser publicado por órgãos de interesse público. Declaro que o presente trabalho está de acordo com a Lei 5.988 de 14/12/1973, Lei de Proteção Intelectual, e que recebi da Instituição, bem como de seus professores, a orientação correta para assim proceder. Em ambos os casos, responsabilizo-me exclusivamente por quaisquer irregularidades.

São Paulo, 07 de dezembro de 2018.

Ana Cristina Grein Marra

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO: a sub-representatividade feminina na realidade brasileira .....</b>	<b>10</b>
<b>2. METODOLOGIA .....</b>	<b>17</b>
<b>3. CONTEXTO HISTÓRICO .....</b>	<b>18</b>
3.1 A Assembleia Nacional Constituinte, a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Cotas .....	24
<b>4. QUADRO TEÓRICO .....</b>	<b>29</b>
4.1. O Público e o Privado .....	29
4.2. Uma saída institucionalista? .....	31
4.3. O problema da sub-representatividade e a necessidade de cotas .....	33
4.4. Violência Política de Gênero .....	36
4.5. Razões da sub-representatividade .....	38
<b>5. ANÁLISE DA LEI, DOS DADOS OBTIDOS E DAS ENTREVISTAS .....</b>	<b>40</b>
5.1 Análise qualitativa da lei e jurisprudência .....	40
5.2 Apresentação dos dados da Justiça Eleitoral .....	41
5.3 Análise das entrevistas feitas .....	51
<b>6. CONCLUSÃO .....</b>	<b>54</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>56</b>

## 1. INTRODUÇÃO: a sub-representatividade feminina na realidade brasileira

Historicamente, tem-se conferido ao homem branco e heterossexual o espaço público, o lugar de fazer política, o lugar da ação, “o lugar de fala” (RIBEIRO, 2017), relegando-se à mulher o espaço privado, da não-ação, em que estaria segura no lar e onde cuidaria da família e dos filhos, gerando-os e alimentando-os.

Fato é que a mulher, durante muitos séculos, não foi treinada para a ação, para a *praxis*, para guerrear na arena política. Na antiga *polis* grega, havia uma clara separação entre a esfera pública - correspondente ao espaço público, onde se fazia política - e a privada - ligada sobretudo à esfera doméstica ou da família. As funções entre homens e mulheres eram distintas e apenas os homens podiam participar do debate político. Mulheres e escravos ficavam restritos ao ambiente doméstico (ARENDDT, 2000).

Esse contexto mudou ao longo da história, em decorrência dos movimentos sufragistas e feministas dos séculos XIX e XX e também diante das duas Guerras Mundiais do século XX, nas quais o trabalho feminino tornou-se imperativo para a sobrevivência. Tais lutas garantiram às mulheres uma série de direitos, como o direito de votar e ser votada, além de várias conquistas sociais e coletivas.

No Brasil, a mulher teve o direito ao voto garantido em 1932. Porém, o voto feminino não era obrigatório. De fato, o Código Eleitoral de 1932 previa que as mulheres em qualquer idade poderiam isentar-se de qualquer obrigação ou serviço de natureza eleitoral (BRASIL, 1932). Apenas em 1965 o direito ao voto feminino foi conquistado de maneira integral, sem ressalvas.

A primeira mulher eleita no Brasil e na América Latina para ocupar um cargo político foi Alzira Soriano, em 1929, no Rio Grande do Norte, para a prefeitura do município de Lajes. Já a primeira Senadora da República, Eunice Michiles, era suplente e assumiu o cargo apenas em 1979. A primeira governadora de um estado brasileiro foi Iolanda Fleming, em 1986, no Acre. Ela era vice-governadora e assumiu quando o governador se afastou para concorrer ao Senado. A primeira Presidenta da República foi Dilma Rousseff, eleita em 31/10/2010. Desde a proclamação da República, foi a única mulher a ocupar a Presidência.

Dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal, atualmente, apenas uma unidade federativa é governada por uma mulher (Suely Campos, do PP, governadora de Roraima). Foi a única candidata do sexo feminino a vencer as eleições para governo dos estados em 2014. Nas eleições de 2018, infelizmente o fato se repetiu. Somente uma mulher foi eleita governadora no

país inteiro: a atual Senadora Fátima Bezerra, do PT, eleita governadora do Rio Grande do Norte. Os outros 25 estados e o Distrito Federal serão governados por homens.

Também temos poucas prefeitas nas cidades brasileiras. Segundo o TSE<sup>1</sup>, o número de prefeitas eleitas em 2016 foi de 641 mulheres, menor do que em 2012, correspondendo a 11,57% do total, ao passo que em 2012 foram eleitas 659 mulheres ao cargo.

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2015) informam que a população feminina corresponde a 51,6% da população total do Brasil, algo em torno de 108 milhões de mulheres, tendo em vista que o Brasil possuía 209 milhões de habitantes, em 19/9/2018<sup>2</sup>. As mulheres também representam 52% dos eleitores brasileiros, somando 77.076.395 até fevereiro deste ano (TSE, 06/03/2018), e correspondem, ainda, a 44% das pessoas filiadas a algum partido político, de acordo com os dados do Coletivo Vote Nelas<sup>3</sup>.

Contudo, elas têm menos acesso a direitos políticos, econômicos e sociais que os homens, recebem salários menores, enquadrando-se na chamada minoria social, diante das desigualdades a que estão submetidas.

Quando se trata de participação política das mulheres, o Brasil se encontra na 118ª posição no ranking dos 198 países pesquisados, segundo informações do Relatório Global *Data Base of Quotas for Women* (BRASIL, 2013). Dados da Procuradoria Especial da Mulher, do Senado Federal (BRASIL, 2016), apontam um índice ainda mais preocupante: a representação feminina no Legislativo brasileiro é uma das mais baixas do Globo. “Entre 190 países de todo o mundo, ocupamos o lugar de número 158. Quer dizer, há 157 países com participação feminina maior que no Brasil” (BRASIL, 2016).

Na América Latina, só o Haiti tem ainda menos mulheres que o Brasil na política. Dos vinte países latinos, ocupamos o 19º lugar de representação de mulheres na política, embora sejamos o maior país em extensão e o mais populoso.

A categoria ‘desigualdade de gênero’ foi um dos motivos pelos quais o Brasil perdeu, em 2015, uma posição no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Esse é o diagnóstico revelado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2015). O país ocupa o 79º lugar entre 188 nações no ranking de IDH, que leva em conta

---

<sup>1</sup> Disponível em [www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br), novembro de 2016, acesso em 30/10/2018.

<sup>2</sup> Segundo projeção da população feita pelo IBGE (Disponível em [https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/box\\_popclock.php](https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/box_popclock.php), acesso em 19/09/2018, às 23:49:50).

<sup>3</sup> Disponível em <http://votenas.com.br/>, acesso em 29/10/2018.

indicadores de educação, renda e saúde, despencando 19 posições na classificação correspondente à diferença entre ricos e pobres, ficando estagnado nessa posição até 2018<sup>4</sup>.

De acordo com o Coletivo Vote Nelas<sup>5</sup>, Movimento suprapartidário feminino e feminista, a favor de mais mulheres na política, os números atualizados de 2018 sobre a representação feminina no Brasil continuam pífios, apesar do aumento da participação no Congresso: apenas 10,7% dos parlamentares da composição atual da Câmara dos Deputados são mulheres e, no Senado, elas representam 14,8% do total.

O número é inferior à média mundial (22,5%) e equipara-se ao de países com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) muito baixo, como a República Centro Africana, última colocada do ranking, com 12,5% de seu parlamento ocupado por mulheres<sup>6</sup>.

Enquanto isso, ocupamos o quinto lugar no ranking mundial de violência contra as mulheres, segundo o Mapa da Violência, de 2015 (Brasília, 2016). São dados relevantes que devem ser considerados na elaboração de políticas públicas específicas para mulheres, leis e planos das três esferas de governo.

No Brasil, o Plano Nacional de Políticas para Mulheres, elaborado no governo da Presidenta Dilma Rousseff (PNPM-2013-2015), tem eixos específicos para combater a desigualdade de gênero nos espaços de poder e aumentar a representação feminina. O Capítulo 5 do PNPM estabelece o “Fortalecimento e participação das mulheres nos espaços de poder e decisão”, registrando que:

A construção de uma sociedade justa e democrática passa necessariamente pela igualdade entre mulheres e homens. Hoje, todas as organizações internacionais e acordos entre os países indicam como recomendações a ampliação da presença das mulheres nos espaços de poder e de decisão, assim como a implementação de medidas que favoreçam e contribuam para a participação das mulheres como um importante aspecto da construção cidadã. 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, entre outras (BRASIL, 2013, p. 52).

A Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (Cedaw), de 1979, foi o primeiro tratado internacional a dispor, de forma ampla, sobre os direitos humanos das mulheres, com dois objetivos principais: promover os direitos da

---

<sup>4</sup> Disponível em <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2018/09/14/brasil-fica-estagnado-no-ranking-do-idh-e-ocupa-79-colocacao-entre-189-paises.htm>, Brasil fica estagnado no ranking do IDH e ocupa 79ª colocação entre 189 países, Lígia Formenti, Brasília, 14/09/2018, acesso em 19/09/2018.

<sup>5</sup> Disponível em <http://votenas.com.br/>, acesso em 29/10/2018.

<sup>6</sup> Disponível em [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/21/politica/1490112229\\_963711.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/21/politica/1490112229_963711.html), Brasil despensa 19 posições em ranking de desigualdade social da ONU, acesso em 20/09/2018.

mulher na busca pela igualdade de gênero e reprimir qualquer discriminação contra as mulheres nos Estados-parte.

Além das convenções internacionais, muitos avanços vieram internamente com a Constituição Federal de 1988, chamada de Constituição Cidadã, pois foi um marco progressista na história do país, ao garantir a igualdade formal entre homens e mulheres em direitos e obrigações, proibindo, portanto, qualquer tratamento diferencial baseado exclusivamente em diferença de gênero (art. 5º, *caput* e inciso I da CF; Brasil, 1988).

Porém, nosso desafio atual é transformar a mera igualdade formal em igualdade material. Nesse sentido, a busca por igualdade de gênero é assunto de grande importância para a sociedade, sendo um tema que tomou a agenda de políticas públicas ao redor do mundo, preconizando a igualdade de direitos e de oportunidades entre homens e mulheres.

Passados exatos trinta anos da promulgação da Constituição Cidadã e quase quarenta anos de elaboração da Cedaw, o debate contra o machismo, a homofobia, o racismo e a misoginia ganhou corpo nas redes sociais, mídia, ONGs e coletivos feministas. Também vieram leis para coibir a violência de gênero, o preconceito e erradicar o feminicídio.

Apesar das inúmeras conquistas, as condições para que as mulheres cisgêneros e transexuais<sup>7</sup> façam política no país ainda são muito adversas. Os avanços não asseguraram efetiva participação política feminina, nem representação igualitária nos espaços de poder e decisão. A desigualdade política de gênero, de fato, é um problema público a ser resolvido, havendo cidades brasileiras em que não há uma só mulher eleita como vereadora<sup>8</sup>.

Essa escassez de mulheres ocupando cargos políticos nos indica que há uma sub-representação feminina no Poder Legislativo: temos apenas 16% de mulheres no Senado Federal, 13% nas Câmaras de Vereadores, 11% nas Assembleias Legislativas e 10% na Câmara de Deputados<sup>9</sup>, havendo um descompasso entre o direito ao voto feminino e a efetiva ocupação, pelas mulheres, das vagas disponíveis nas casas legislativas. Portanto, é de extrema relevância pesquisar esse hiato, para tentar descobrir as razões que levam à sub-representatividade feminina na política, caracterizando-se como nosso objeto de pesquisa.

---

<sup>7</sup> Mulher cisgênero é aquela que foi designada do gênero feminino ao nascer e se identifica com seu gênero biológico. A Mulher transexual não se identifica com o gênero masculino que lhe foi designado ao nascer, identificando-se como sendo do gênero feminino.

<sup>8</sup> Podemos citar, como exemplo, a cidade de Campinas (SP), onde há apenas uma mulher eleita, no caso, a vereadora Mariana Conti, do PSOL, numa Câmara composta por 33 assentos.

<sup>9</sup> Segundo dados da Procuradoria Especial da Mulher, do Senado Federal (BRASIL, 2016). Dados do IBGE (Estatísticas de Gênero) registraram 10,5% de mulheres na Câmara dos Deputados em 2017 e 16% de mulheres no Senado Federal, também em 2017. Ainda segundo o IBGE, entre 2010 e 2014, o percentual de mulheres na Câmara era de 9,9% e no Senado de 14,8%.

Diante disto, o problema de pesquisa do presente estudo é buscar resposta às seguintes perguntas:

- As ações afirmativas que estabeleceram vagas para cada gênero nas eleições proporcionais, como a definida nas Leis Eleitorais 9.504/1997 e 12.034/2009, assegurando candidatura feminina mínima de 30% nos partidos, foram cumpridas efetivamente por todos os partidos nas últimas eleições proporcionais de 2016, para vereadores, na cidade de São Paulo?

- Quais partidos cumpriram e quais não cumpriram a regra eleitoral? Essa regra se mostrou suficiente para diminuir o déficit de gênero no Legislativo Municipal, ou seja, houve aumento efetivo de participação feminina no Parlamento Municipal?

Nossos objetivos gerais serão analisar se houve ou não aumento de participação de mulheres na política após a vigência da lei de cotas. E os objetivos específicos serão verificar se os partidos políticos cumpriram o mínimo de 30% de candidaturas femininas, nas últimas eleições para a Câmara dos Vereadores da cidade de São Paulo, bem como se incentivaram essas candidaturas, apurando, ainda, se tais partidos tiveram relação com fraudes na apresentação dessas candidaturas ou ligação com registro de “candidatas-laranjas”.

Importa registrar, ainda a título introdutório, que, na tentativa de resolver essa desigualdade de representação, mudanças institucionais foram aventadas. Em 1995, foram criadas as cotas para candidaturas de mulheres, estabelecendo-se o percentual mínimo de 20% para registro de candidaturas femininas pelos partidos políticos. Em 1997, a chamada Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997) elevou esse percentual para 25% e, desde 2009, vigora o percentual de 30%.

Na realidade, a lei estipula o preenchimento mínimo de 30% para candidaturas de um gênero e o máximo de 70% para candidaturas do gênero oposto, pelos partidos políticos e coligações, nas eleições proporcionais. Na prática, como há menos mulheres concorrendo nas eleições, o percentual mínimo de 30% é aplicado às candidaturas femininas, que não podem ser registradas pelos partidos políticos e coligações em percentual inferior.

Tal lei, contudo, incide apenas nas eleições proporcionais, ou seja, no registro por cada partido ou coligação de “candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais” (art. 10, caput, da Lei nº 9.504/1997, com redação dada pelo art. 2º da Lei nº 13.165/2015), não se aplicando às eleições majoritárias, como para o Senado Federal, nem às eleições para ocupar cargos do Poder Executivo, deixando mais aparente os baixos números de mulheres eleitas no Legislativo.

Desde 2015, outras mudanças institucionais ocorreram para tentar minimizar o problema da sub-representação feminina na política. Um exemplo foi a aprovação, pelo Senado

Federal, em 08/09/2015, da Proposta de Emenda à Constituição nº 98/2015 (apelidada de PEC da Mulher), que estabelece reserva de vagas para mulheres nos Legislativos municipais, estaduais e federal. O texto prevê a reserva de 10% das cadeiras nas próximas eleições para mulheres, 12% nas eleições seguintes e 16% nas subsequentes. Porém, a PEC não foi votada pela Câmara dos Deputados, nem tem previsão de entrar em pauta, não tendo sido apreciada em face do encerramento da sessão<sup>10</sup>.

Outros avanços importantes para a representação feminina na política foram garantidos pelo Tribunal Superior Eleitoral e pelo Supremo Tribunal Federal ao longo do ano de 2018. De acordo com decisões recentes desses tribunais, 30% do fundo partidário e também do chamado fundo eleitoral, criado em 2017, devem, obrigatoriamente, ser aplicados em financiamentos de campanhas de mulheres.

Houve mais representação, ainda, na esfera municipal. Nas últimas eleições para a Câmara de Vereadores de São Paulo, em 2016, o percentual de representação feminina aumentou consideravelmente: cerca de 20% das cadeiras foram ocupadas por vereadoras no mandato eletivo iniciado em 2017. Dos 55 integrantes que compõem a Câmara Municipal de São Paulo, 11 são mulheres. Foram eleitas na capital as seguintes vereadoras: Adriana Ramalho (PSDB), Aline Cardoso (PSDB), Edir Sales (PSD), Janaina Lima (NOVO), Juliana Cardoso (PT), Noemi Nonato (PR), Patrícia Bezerra (PSDB), Rute Costa (PSD), Sâmia Bonfim (PSOL), Sandra Tadeu (DEM) e Soninha (PPS). Com a posse da vereadora Aline Cardoso como Secretária Municipal do Trabalho e Empreendedorismo de São Paulo, restaram 10 vereadoras na Câmara Municipal. Os partidos com mais candidatos eleitos e, portanto, com mais cadeiras na Câmara, foram o PSDB, com 11 vereadores (sendo 3 mulheres), e o PT, com 9 vereadores (sendo apenas 1 mulher).

São avanços consideráveis, em se tratando de uma democracia recente como a nossa. Mas ainda não temos leis que assegurem paridade de 50% entre homens e mulheres nas casas legislativas, por exemplo, nem reserva efetiva de assentos no Parlamento, como outros países da América Latina, dentre os quais a nossa vizinha Argentina, que adotou as cotas de gênero em 1991 e a paridade política de gênero em 2017 (ARCHENTI; ALBAINE, 2018, p. 11). As leis brasileiras que estabelecem ações afirmativas serão suficientes para reduzir o déficit democrático de gênero e garantir políticas de igualdade entre homens e mulheres nos espaços de poder e decisão?

---

<sup>10</sup> Disponível em [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br), acesso em 30/10/2018.

Ainda temos o problema das candidaturas fraudulentas. Segundo o Tribunal Superior Eleitoral, nas eleições municipais de 2016 apenas 31,89% dos candidatos eram mulheres, das quais 14.417 não tiveram nenhum voto, ao passo que 1.714 homens ficaram sem nenhum voto, mesmo correspondendo a 68,11% dos candidatos (TSE, 10/11/2016). A diferença entre os números de mulheres e de homens sem votos dá indícios de ilegalidade no cumprimento das cotas eleitorais para mulheres.

O fato levanta suspeitas de que alguns partidos teriam registrado a candidatura de mulheres só para cumprir a lei, que exige o mínimo de 30%, mas não as apoiaram e, em alguns casos, as mulheres sequer poderiam ser candidatas, por impedimentos eleitorais. São as chamadas candidaturas fictícias, candidaturas-fantasma ou candidaturas-laranjas, que chegam a ter zero votos, reduzindo ainda mais a participação efetiva das mulheres na política, conforme se vê abaixo:

Um cruzamento dos dados estatísticos do TSE mostra que o partido que mais registrou candidatas que não receberam votos foi o PMDB, com 1.109 candidatas ao cargo de vereador. Em seguida, o PSDB aparece na lista com 871 candidatas, e o PSD surge, em terceiro lugar, com 861 candidatas na mesma situação para o mesmo cargo. Ao mostrar a lista por unidade da Federação, o levantamento registra que a Bahia teve o maior número de candidatas às câmaras municipais com votação zerada. Logo depois, Minas Gerais registrou 1.733 e, São Paulo, 1.643 candidatas ao mesmo cargo na mesma situação (TSE, 10/11/2016).

Os dados citados chamam a atenção para a incipiente participação feminina dentro dos partidos políticos e para o baixo percentual de mulheres que estão na concorrência efetiva por vagas para ocupar o Poder Legislativo. As mulheres são uma minoria nos assentos das esferas de poder, sendo notória a sub-representatividade feminina nesses espaços, fazendo-se necessária uma política de inclusão feminina no cenário legislativo, de modo a assegurar a representação democrática no poder, donde se vê a relevância social desse estudo.

É de fato essencial que as leis sejam elaboradas e votadas não só por homens, mas também por mulheres, tendo em vista que a função principal do Poder Legislativo no Estado Democrático de Direito é fazer as leis que permitam o convívio dos indivíduos em sociedade e protejam os direitos fundamentais dos cidadãos.

A participação feminina garantirá não apenas a representatividade das mulheres, como também assegurará que as questões de gênero sejam colocadas em pauta, devendo-se, portanto, reduzir a enorme diferença entre o percentual de homens e mulheres que ocupam as cadeiras do Poder Legislativo brasileiro.

## 2. METODOLOGIA

A pesquisa realizada foi do tipo exploratória, tendo em vista que pretendíamos analisar o cumprimento da Lei de Cotas para candidaturas femininas pelos partidos políticos, em 2016, na esfera municipal, tendo como pano de fundo a discussão da representatividade feminina na política, principalmente na realidade paulistana, foco do nosso objeto de estudo.

Os métodos de abordagem foram qualitativos e quantitativos. A pesquisa quantitativa foi feita mediante coleta de dados no TRE, TSE e demais órgãos eleitorais, para se obter o registro total das candidaturas femininas, de forma a chegar ao número exato de mulheres registradas, por cada partido político, para a vereança em 2016, na cidade de São Paulo, averiguando se houve ou não o cumprimento do percentual de 30% exigido em lei para candidaturas de mulheres. Foram analisados preferencialmente dados primários, com necessidade de análise estatística descritiva.

O levantamento ocorreu em fontes primárias (dados do TRE e TSE) e também em fontes secundárias (bibliográficas, documentais, etc.). As fontes secundárias analisadas foram pesquisa bibliográfica, documental e legislativa, analisando-se artigos e literatura sobre o tema, bem como legislações que regulam o assunto.

A pesquisa qualitativa foi feita através de entrevistas semiestruturadas, com roteiros de entrevistas, realizadas com duas vereadoras da Câmara Municipal de São Paulo (sendo uma do PSOL e outra do PPS), entrevistando-se, ainda, uma dirigente partidária do PT, do diretório estadual de mulheres do partido, a fim de desvendar como ocorre a escolha de candidaturas femininas, o apoio partidário e se há indícios de fraudes. Os nomes das entrevistadas não serão citados, para respeitar a privacidade das mesmas e evitar exposições desnecessárias, optando-se por manter esse sigilo.

A escolha das entrevistadas se deu por conveniência, convidando-se vereadoras eleitas em São Paulo, nas eleições de 2016, de partidos diferentes, para efeitos de comparação da política partidária de apoio às candidaturas femininas, bem como dirigentes partidários e outras pessoas que trabalham na área política, sendo entrevistadas aquelas que demonstraram disponibilidade e interesse em responder às perguntas desta pesquisadora.

Primeiramente, coletamos os dados e, posteriormente, realizamos as entrevistas, para obter a visão dos atores-chave nesse processo político-eleitoral, de modo que pudéssemos explicar o que foi verificado nos dados.

Foram privilegiadas as vereadoras eleitas nas últimas eleições municipais, por entendermos que elas, enquanto mulheres, têm experiência própria e pessoal, podendo falar

com mais conhecimento e propriedade sobre a existência ou não de apoio dos seus partidos e dos colegas para as candidaturas femininas.

Registre-se, por fim, que o objeto do presente estudo se limita à análise da representatividade feminina nas eleições municipais de 2016, devido aos seguintes motivos: tais eleições já se encerraram e os dados estão completos e disponíveis no Repositório de dados do TSE. Ademais, foi a segunda eleição após a lei determinar o “preenchimento” da cota de 30% e não a mera “reserva”<sup>11</sup>, o que daria tempo suficiente para os partidos se adaptarem às regras.

### 3. CONTEXTO HISTÓRICO

Traçaremos, neste momento, um panorama histórico, a fim de situar os direitos políticos das mulheres no Brasil e no mundo, as leis brasileiras promulgadas com ações afirmativas e a política de cotas para mulheres.

Foi somente a partir do século XIX que as mulheres começaram a lutar por igualdade de direitos de forma mais organizada. Antes disso, houve mulheres que se opuseram aos privilégios masculinos e até deram suas vidas para lutar por seus direitos, mas o Feminismo, entendido como movimento filosófico e político organizado por mulheres para discutir igualdade de gênero e a opressão da sociedade patriarcal, é recente. Miguel e Biroli (2014), registram que “no mundo ocidental, o feminismo como movimento político e intelectual surge na virada do século XVIII para o século XIX e pode ser considerado um filho indesejado da Revolução Francesa” (p. 19-20), já que, para a maioria dos revolucionários franceses, a liberdade dos homens não incluía as mulheres. Duas obras importantes dessa fase são destacadas pelos autores: a “Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã”, de 1791, de autoria de Olympe de Gouges (obra que a condenou à morte), e “Uma Vindicação dos Direitos da mulher”, de 1792, de Mary Wollstonecraft, considerada a fundadora do feminismo (op. cit. p. 20-21).

Contudo, o papel central (e bem mais relevante) de fundadora do feminismo contemporâneo cabe à filósofa Simone de Beauvoir, cuja obra “O Segundo Sexo”, de 1949, é um marco na teoria feminista do Século XX. Nesse livro, Beauvoir caracteriza a mulher como “o outro”, “o segundo sexo”, pois o primeiro sexo é sempre o masculino, a quem cabe todo o

---

<sup>11</sup> Em 2009, com a minirreforma eleitoral, a Lei nº 12.034 aprimorou a lei anterior, ao exigir que os partidos e coligações “preenchessem” as cotas para candidaturas de cada sexo (atualmente, é gênero), o que aparecia na redação da lei anterior apenas como uma “reserva” de vagas, configurando somente um caráter de recomendação.

poder da espécie, restando à fêmea o lugar subalterno, o lugar do feminino. Interessante notar que esse lugar secundário da mulher, de acordo com Beauvoir, não é biológico, mas sim consequência de processos históricos, culturais e sociais. Daí vem a frase mais famosa da autora:

Ninguém nasce mulher: torna-se mulher. Nenhum destino biológico, psíquico, econômico define a forma que a fêmea humana assume no seio da sociedade; é o conjunto da civilização que elabora esse produto intermediário entre o macho e o castrado que qualificam de feminino (BEAUVOIR, 1949, p. 9-10).

Ainda no século XIX, um dos direitos objeto de luta organizada pelas mulheres foi o direito de voto, que deu origem a um dos movimentos iniciais do feminismo, chamado de movimento sufragista, correspondendo à Primeira Onda ou primeira fase do Feminismo. Fala-se em mais duas ondas do Feminismo, pelo menos, que seriam as fases históricas do movimento. A Primeira Onda caracterizou-se, em síntese apertada, pela luta por direitos civis (políticos), como o voto; a segunda pela luta por direitos reprodutivos e sexuais; e a terceira pela recusa a se encaixar em padrões rígidos de heterossexualidade, rótulos e distinções binárias e fixas de sexo ou gênero, num movimento chamado de pós-estruturalista, que tem em obras de Judith Butler<sup>12</sup>, filósofa feminista estadunidense, teórica queer, militante da causa transexual, sua maior expressão. Já se fala em Quarta Onda do feminismo, para dar conta das demandas feministas contemporâneas.

No Brasil, o movimento sufragista foi precursor da luta pelos direitos das mulheres, sobretudo os direitos políticos, tendo nas figuras de Bertha Lutz e de Maria Lacerda de Moura suas principais idealizadoras. Inspiradas no movimento sufragista da Europa, elas começaram um movimento no Brasil pela conquista do direito do voto feminino. No início do século XX, o movimento ganhou força no país, tendo em vista que:

(...) A bióloga paulista Bertha Maria Júlia Lutz (1894-1976), que realizou seus estudos na França, ao regressar para o Brasil em 1919 trouxe consigo os ideais do movimento sufragista que circundava na sociedade parisiense e na Europa. Em contato com a militante anarquista Maria Lacerda de Moura ambas criaram a “Liga de Emancipação Intelectual da Mulher” que, em 1922, passou a ser conhecida como Federação pelo Progresso Feminino. Bertha hoje é conhecida como uma das pioneiras a organizar e participar ativamente de movimentos feministas no Brasil (Tudor Brasil, 2016).

---

<sup>12</sup> O livro “Problemas de Gênero: feminismo e subversão da identidade”, de 1990, busca desconstruir as configurações de identidade de gênero, estabelecendo o gênero como performance construída permanentemente e reformulando a teoria de Beauvoir, pois nem sempre o sexo é biológico e o gênero é social. A realidade é mais fluida e complexa e os conceitos não são tão dicotômicos.

A vitória veio através do Decreto nº 21.076, instituído no Código Eleitoral Brasileiro, em 1932, que regulamentou a participação feminina, ainda que de forma facultativa, no seu artigo 121: “os homens maiores de sessenta anos e as mulheres em qualquer idade podem isentar-se de qualquer obrigação ou serviço de natureza eleitoral” (BRASIL, 1932).

Na Constituição de 1934, o voto das mulheres ainda era facultativo, sendo estendido às mulheres solteiras e viúvas que tivessem renda própria. Em 1935, o voto tornou-se obrigatório apenas para as mulheres que exerciam atividades remuneradas.

A constituição de 1946 definiu que o voto era obrigatório, menos para as mulheres “que não exerciam atividades remuneradas”, ou seja, a maioria das mulheres casadas estavam submetidas à vontade de seus maridos e só poderiam votar com autorização deles. Foi apenas no Código Eleitoral de 1965 que os direitos e obrigações eleitorais foram iguados entre homens e mulheres, atingindo-se o pleno direito de voto pelas mulheres, sem nenhuma condição ou restrição.<sup>13</sup>

Anos antes da garantia do direito ao voto, o Brasil e a América Latina tiveram a primeira mulher a tomar posse como prefeita de uma cidade, Alzira Soriano, em 1929, pela cidade de Lajes, no Rio Grande do Norte, estado pioneiro na participação de mulheres na política. Depois veio a médica, escritora e pedagoga Carlota Pereira de Queirós, que foi eleita, em 1933, como a primeira mulher deputada federal brasileira, pelo estado de São Paulo. Ela atuou em prol das mulheres e crianças e publicou trabalhos em defesa da mulher, além de liderar movimentos de mulheres paulistas em favor do direito a voto. Carlota Pereira ganhou, posteriormente, a companhia de sua conterrânea, eleita pelo então Distrito Federal, a bióloga Bertha Lutz. Tivemos também uma parlamentar negra, a professora Antonieta de Barros, eleita para a Assembleia de Santa Catarina, em 1934.

Depois de Carlota, a próxima deputada eleita pelo estado de São Paulo foi a jornalista Ivete Vargas (PTB). Ela teve cinco mandatos sucessivos, de 1951 a 1969, até ser cassada pela ditadura militar. Acabou voltando durante a redemocratização, sendo eleita com grande votação em 1982, ao lado de Irma Passoni e Bete Mendes, ambas do PT (Brasília, 2016). E nossa primeira senadora foi Eunice Michiles, apenas em 1979, durante a ditadura militar.

A capital paulista teve apenas duas mulheres como prefeitas em toda a sua história. A primeira vez foi em 1989, quando a deputada federal Luiza Erundina (então PT, hoje PSOL) foi eleita. Depois, em 2001, quando Marta Suplicy (então PT, hoje PMDB) foi eleita para

---

<sup>13</sup> Conforme a cientista política Lara Mesquita, em matéria de 08/03/2018, no Jornal Estadão, disponível em <https://politica.estadao.com.br/blogs/legis-ativo/a-participacao-das-mulheres-na-politica-no-brasil-o-direito-de-votar-de-sermos-representadas-e-de-participar-da-tomada-de-decisao/>, acesso em 31/10/2018.

governar até 2004. Marta Suplicy tornou-se senadora, tendo ocupado a primeira vice-presidência do Senado, fato inédito entre as mulheres. Antes dela, estiveram no Senado apenas outras duas mulheres representando o estado de São Paulo, na posição de suplentes que assumiram o cargo como titulares: Dulce Braga, em 1982; e Eva Blay, de 1992 a 1995. Eva Blay, socióloga e professora da USP, coordenadora do movimento USP Mulheres, foi pioneira na defesa dos direitos das mulheres no Brasil, trazendo debates feministas até então ausentes na pauta de discussões do Senado, como a defesa da adoção de políticas públicas de prevenção e tratamento da AIDS e a discussão sobre direitos reprodutivos das mulheres, incluindo a descriminalização do aborto (Brasília, 2016).

Por esse passado histórico promissor, poder-se-ia esperar que a participação política feminina aumentasse naturalmente com o passar dos anos. Entretanto, não é o que se tem observado, em se tratando da efetiva ocupação de cargos nos poderes Executivo e Legislativo.

São Paulo, local onde se concentra nosso objeto de estudo, apresentava baixo índice de participação política feminina em 2016, ocupando a 8ª pior posição entre todos os estados brasileiros. Segundo informações da Procuradoria Especial da Mulher, do Senado Federal:

Dos seus 6.459 cargos eletivos, apenas 865 tinham mulheres como titulares em 2016, o que perfaz a taxa de 13%. Entre as 70 cadeiras na Câmara dos Deputados, apenas 6 mulheres (9% do total) foram eleitas em 2014: as deputadas Bruna Furlan (PSDB), Luiza Erundina (PSB), Mara Gabrilli (PSDB), Ana Lúcia Perugini (PT), Keiko Ota (PSB) e Renata de Abreu (PTN). Na bancada estadual, na Assembleia Legislativa de SP, dos 94 cargos, apenas 10 são ocupados por mulheres, 11% do total (Brasília, 2016).

De um modo geral, nas eleições de 2014, as mulheres representaram apenas 28% das candidaturas do estado de São Paulo, índice abaixo do mínimo legal de 30%. Considerando todos os 166 cargos em disputa, foram 898 mulheres e 2.316 homens. No entanto, somente 17 mulheres se elegeram, número pequeno em se considerando a quantidade de candidatas e o fato de São Paulo ser um dos estados mais populosos e mais desenvolvidos do país (Brasília, 2016).

Apesar de serem maioria do eleitorado e da população, as mulheres têm dificuldade em se eleger, sendo uma das razões a falta de apoio financeiro dos partidos, quando analisamos a distribuição dos fundos partidários. De fato, quanto maior o investimento de recursos em candidaturas femininas, maior tende a ser a taxa de sucesso eleitoral, conforme estudo da Procuradoria Especial da Mulher, do Senado Federal:

Nas eleições de 2006, apenas 5,7% dos recursos dos partidos foram destinados às candidatas ao cargo de senador. Nenhuma mulher foi eleita. Já em 2010, 39,1% desses mesmos recursos foram destinados às mulheres. Uma foi eleita, representando 50%

dos senadores eleitos – uma das duas cadeiras ao Senado. Em 2014, apenas 4,3% dos investimentos partidários foram destinados às candidaturas femininas. Mais uma vez, não houve senadoras eleitas (Brasília, 2016).

Porém, as candidaturas masculinas têm recebido a maior parte dos recursos financeiros disponíveis para as campanhas eleitorais, qualquer que seja o cargo em disputa. Com a previsão atual de destinação de 30% do fundo partidário e fundo eleitoral para campanhas femininas, de modo a corresponder ao percentual mínimo de 30% exigido para registro de candidaturas femininas pelos partidos, espera-se uma mudança nesse quadro de falta de apoio partidário.

Não é de se estranhar, portanto, que a representatividade feminina nos Parlamentos brasileiros tenha crescido pouco nos últimos anos. Ao contrário de outros países da América do Sul, como a Bolívia, que tem 62% de mulheres compondo seus Parlamentos, conforme dados da última eleição, o Brasil conta com apenas 10,7% de mulheres nos Parlamentos, segundo dados das eleições de 2014 (MARTINI, 2015).

De acordo com Martini (2015), que fez um estudo comparativo entre o Brasil e a Bolívia, apesar de sermos demograficamente o maior país da América do Sul, ainda possuímos o menor índice de mulheres no Congresso Nacional. Em contramão, a Bolívia vem aumentando cada vez mais o número de mulheres dentro do Parlamento nacional, ocupando o segundo lugar no ranking mundial de representação.

Dados das eleições de 2018 registram um percentual de participação feminina maior, em relação às eleições anteriores, correspondendo a 15% de representatividade feminina no Congresso Nacional, conforme se vê no gráfico abaixo:



Fonte: Vote Nelas, 2018.<sup>14</sup>

O gráfico acima, da organização Vote Nelas, aponta um crescimento ascendente de 1994 - quando o percentual de participação no Congresso era de apenas 5% - até 2018, quando chegou a 15%.

Entre 2006 e 2010, em plena vigência da Lei de Cotas, a taxa de participação estacionou em menos de 10%, subindo ligeiramente até 2014 e, de 2014 até 2018, deu um salto de 10% para 15%. O aumento, apesar de significativo, não chega nem perto da paridade de gênero de 50%, nem mesmo do percentual exigido para o registro das candidaturas femininas pelos partidos políticos, que é de 30%. Ademais, a Lei de Cotas não se aplica às eleições no Senado, mas tão somente às eleições proporcionais, o que irá certamente reduzir o percentual de 15%, que já incluiu o aumento também no Senado.

Analisemos agora as leis brasileiras sobre a matéria e como se deu a conquista do direito às cotas e à igualdade de gênero na política.

<sup>14</sup> Disponível em: <https://www.hypeness.com.br/2018/10/o-maior-salto-na-representatividade-feminina-no-congresso-na-historia-do-brasil/>, acesso em 29/10/2018.

### 3.1 A Assembleia Nacional Constituinte, a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Cotas

Anos de lutas dos movimentos populares e feministas no exterior inspiraram mulheres a lutar por mais direitos no Brasil. O processo foi longo e teve seu ápice na Constituição Federal de 1988, marco progressista na garantia do tratamento igualitário, ao assegurar a igualdade formal entre homens e mulheres em direitos e obrigações, proibindo, portanto, qualquer tratamento baseado exclusivamente em diferença de gênero (art. 5º, caput e inciso I da CF/88), além de reconhecer vários direitos que estavam na agenda política dos movimentos de mulheres, como acesso universal à educação, sistema único de saúde, licença-maternidade, direitos reprodutivos, etc.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, estabelece que:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

A Constituinte Brasileira contou com a participação de vários movimentos feministas, que se articularam para transformar em lei direitos e garantias das mulheres considerados essenciais. Além do Movimento Feminino pela Anistia, responsável pela maior parte das conquistas para as mulheres na CF/88, pode-se citar, também o denominado Lobby do Batom, como foram chamadas pejorativamente as mulheres que lutaram por direitos iguais na Constituição Federal/88. Segundo afirma Carneiro:

Os movimentos de mulheres passaram a se organizar para garantir que suas reivindicações fossem atendidas e contempladas pela nova Constituição. Por meio de variadas ações, incluindo a campanha nacional ‘Constituinte sem mulher fica pela metade’, o grupo apelidado de “lobby do batom” por aqueles que queriam desestruturá-lo, conseguiu ter aprovadas mais de 80% de suas solicitações (CARNEIRO, 2003, *apud* SANTOS 2017).

ONGs que surgiram nos anos 80, movimentos populares e militância de partidos políticos, sobretudo de esquerda, todos estavam envolvidos na elaboração da Constituição Cidadã de 1988 e no maior reconhecimento dos direitos das mulheres no país. Como registra Sanches:

A pressão dos movimentos feministas por maior participação resultou em grandes mudanças e, embora não se possa falar propriamente de uma democratização das estruturas e dos procedimentos adotados pelos partidos, a permeabilidade à participação feminina vem crescendo especialmente nos partidos de esquerda,

sinalizando uma tendência de melhora que, todavia, apresenta resultados ainda muito tímidos (MOISÉS e SANCHEZ, 2014). (SANCHEZ, 2017, p. 73).

A autora ainda observa que a militância feminista, após os anos 80, em instituições como o Partido dos Trabalhadores (PT), estimulou o acesso de mulheres a cargos de direção partidária. No partido em questão, desde 2011, 50% das lideranças internas devem ser obrigatoriamente compostas por mulheres, regra intrapartidária do Estatuto do Partido, que contribui para um maior incentivo às candidaturas femininas no Legislativo.

Aqui merecem ser feitas algumas considerações. Nas eleições de 2018, o PT elegeu 34 mulheres no total, o maior número de mulheres no país, sendo 10 deputadas federais, 21 estaduais, duas vice-governadoras e a única governadora do Brasil, pelo RN<sup>15</sup>. Apesar disso, o partido não elegeu nenhuma mulher para deputada federal por São Paulo em 2018. E também está longe da paridade de gênero na Câmara dos Deputados, para onde elegeu 46 homens e apenas 10 mulheres.

Somente o PSOL, dentre os partidos que superaram a cláusula de barreira em 2018, terá paridade de gênero na Câmara dos Deputados a partir de 2019, tendo o PCdoB e o PTC atingido uma divisão de gêneros também baseada na equidade, mas não conseguiram superar a cláusula de barreira<sup>16</sup>. O PCdoB tem previsão estatutária de chegar à paridade de gênero progressivamente, tendo lançado uma mulher à presidência da República e depois à vice-presidência em 2018, qual seja, Manuela D'Ávila.

Mas não há como negar que existe um movimento crescente para maior representação de mulheres no Parlamento, sendo consequência de muita luta de movimentos populares, feministas e do trabalho intenso organizado por várias ONGs, que buscam a igualdade de direitos e de oportunidades entre homens e mulheres no país.

Santos (2017) deixa registrado, na introdução do trabalho, que:

Quando se fala em avanços e triunfos dos direitos das mulheres, deve-se reconhecer que, sem as iniciativas das próprias mulheres em diversas camadas da política e da sociedade, mais de metade da população brasileira permaneceria ainda excluída das decisões sobre suas próprias vidas. Os direitos às jornadas de trabalho equivalentes, ao voto, à decisão sobre o casamento e o divórcio e, até mesmo, à própria sexualidade, não chegaram às mulheres como dádivas vindas dos homens. Foram, pelo contrário, fruto de intensa luta e participação de diversos grupos de mulheres nos processos de tomada de decisões, bem como da vivência desses grupos como elementos de um movimento social (SANTOS, 2017).

---

<sup>15</sup> Disponível em <http://www.pt.org.br/pt-elege-maior-numero-de-mulheres-no-pais-nas-eleicoes-2018>, acesso em 13/11/2018.

<sup>16</sup> Disponível em <http://psol50.org.br/psol-sera-o-unico-partido-com-paridade-de-genero-na-camara/>, acesso em 13/11/2018.

Apesar de inúmeras conquistas e muito embora a Constituição Federal de 1988 assegure a igualdade formal entre homens e mulheres, na prática da política partidária, essa igualdade de oportunidades da participação feminina necessitou ser instituída legalmente. E assim, o marco legal da política de cotas para a participação das mulheres na disputa eleitoral no país se deu com a Lei N° 9.100/95, de autoria da deputada federal Marta Suplicy. Esta lei entrou em vigor nas eleições de 1996, estabelecendo 20% de cotas de candidaturas para as mulheres. Em 1997, o percentual subiu para 25%, graças à nova Lei N° 9.504/1997. Tal percentual vigorou para as eleições de 2000 e, a partir de 2002, a cota aumentou para 30%. Na verdade, a lei estabelece a relação de 30% e 70% para a representação nos partidos políticos e coligações, o que, na prática, quer dizer que 30% dos candidatos terão que ser obrigatoriamente mulheres.

Em 2009, com a minirreforma eleitoral, a Lei n° 12.034 aprimorou a lei anterior, ao exigir que os partidos e coligações “preenchessem” as cotas para candidaturas de cada sexo (atualmente, é gênero), o que aparecia na redação da lei anterior apenas como uma “reserva” de vagas, configurando somente um caráter de recomendação. Além disso, essa lei fez a inserção de outras duas medidas, complementando a lei de cotas: estabeleceu o tempo de propaganda partidária em, no mínimo, 10% para as mulheres e destinou 5% (atualmente 30%, por decisão do STF) dos recursos do fundo partidário à criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política feminina.

Continuando a melhoria da lei de cotas, em 2015, a Lei N° 13.165 renunciou que, nos anos eleitorais, entre 1° de abril a 30 de julho, o TSE tem que produzir até cinco minutos diários de propaganda em rádio e TV para incentivar a participação feminina na política e também para esclarecer os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral.

Nosso sistema eleitoral possui, ao todo, três tipos de eleições: as Majoritárias com segundo turno, como para Presidente da República, as Majoritárias simples, como as eleições para o Senado, e as Proporcionais em lista aberta (para Deputados e Vereadores). A legislação brasileira que trata das cotas de candidaturas só se aplica ao terceiro tipo.

Mas não é a lei a grande responsável pelo processo de mudança. O cenário de sub-representatividade feminina está mudando e melhorando, em decorrência, sobretudo, de movimentos organizados por mulheres, de grupos de trabalhos feministas, como, por exemplo, o GT Mulheres na Política, dentro do movimento Mulheres com Direito; o coletivo Vote Nelas; ONGs como a RAPS, que buscam a melhoria da qualidade da democracia brasileira; e das estratégias inovadoras de partidos como PSOL, REDE Sustentabilidade, Partido NOVO, dentre outros. As ONGs e coletivos feministas estão cada vez mais institucionalizados e financiados

pelo Estado e por Agências internacionais, como registra Novellino (2006). As organizações se profissionalizaram, perderam o caráter informal, ganharam ações estratégicas complexas e coletivas.

Em São Paulo, nas últimas eleições de 2016 para o Parlamento Municipal, foram eleitas onze vereadoras, elevando a participação de mulheres a 20%, acima da média nacional de 10%, sendo algumas delas ligadas especialmente a movimentos populares e feministas, como a vereadora Juliana Cardoso (PT) e a vereadora Sâmia Bonfim (PSOL). Sâmia é uma candidata vinda da militância das ruas pelos direitos das mulheres (Primavera Feminista de 2015) e atuante no coletivo feminista “Juntas!”. Juliana é referência em movimentos sociais, sindicais e de minorias, firmando-se como defensora do SUS. Janaína Lima, advogada de 33 anos, também representou uma inovação em termos políticos: foi a primeira vereadora eleita em São Paulo pelo Partido NOVO, sendo porta-voz do movimento contra a corrupção chamado de “Vem Pra Rua”, prometendo corte de despesas do seu gabinete, controle dos gastos públicos e redução do poder do Estado.

Mas, os índices de representatividade ainda são baixos e não correspondem ao percentual total da população feminina. Quais seriam as causas dessa sub-representatividade? A lei de cotas pode, de fato, ser considerada efetiva, considerando-se que, após 1995, data da primeira lei de cotas para as candidaturas femininas, até 2018, não houve aumento considerável no percentual de mulheres eleitas?

A tabela abaixo indica a lentidão do aumento da participação feminina no Legislativo nacional:

Ano	Câmara dos Deputados	Senado Federal*
1982	8 (1,5%)	0 (0%)
1986	26 (5,4%)	0 (0%)
1990	29 (6,0%)	2 (6,0%)
1994	32 (6,0%)	4 (7,0%)
1998	29 (5,7%)	2 (7,0%)
2002	42 (8,0%)	8 (15,0%)
2006	46 (9,0%)	4 (15,0%)
2010	45 (9,0%)	7 (13,0%)
2014	51 (9,9%)	5 (18,5%) **

\*Número de eleitas como titulares. Percentuais são arredondados e se referem ao número de cadeiras em disputa, que se alternam entre um terço (27) e dois terços (54) no Senado Federal.

\*\* 5 eleitas, somadas às outras nove que já estavam em exercício e excluindo a Senadora Kátia Abreu, que se afastou para assumir o Ministério da Agricultura, totalizam 13.

Fonte: Mais Mulheres no Senado (Brasília, 2016).

Observa-se que, mesmo após a primeira lei de cotas (1995), a participação feminina não aumentou sequer a ponto de garantir os 20% exigidos na época para o registro de

candidaturas de mulheres (pelo contrário, apresentou ligeira queda, de 6,0 para 5,7%), principalmente na Câmara dos Deputados, órgão legislativo ao qual as cotas se destinam, uma vez que o Senado apresenta eleições majoritárias, não se aplicando a legislação de cotas, que só incide em eleições proporcionais.

Para tentar elevar a participação feminina, no primeiro semestre de 2018, o STF e o TSE, este último acionado por um grupo de senadoras em prol da maior representação feminina, determinaram que 30% da verba usada para manter a estrutura do partido (fundo partidário) e para campanhas políticas (fundo eleitoral) fosse obrigatoriamente empregada em campanhas de mulheres e em políticas de apoio às candidaturas femininas.

De fato, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu, no dia 22 de maio de 2018, que partidos políticos deverão destinar ao menos 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), o chamado fundo eleitoral, para candidaturas de mulheres. Meses antes, o STF já tinha decidido o mesmo em relação ao Fundo Partidário. Além disso, em março de 2018, o TSE também determinou que o termo “sexo” presente na lei eleitoral de 1997, que estabelece cotas para candidaturas, seja interpretado como “gênero”, o que faz com que mulheres transexuais também possam se beneficiar da reserva mínima de 30% das candidaturas e dos recursos eleitorais públicos (Fábio, 2018). Contudo, apenas no futuro poderemos verificar a efetividade dessas recentes decisões.

Essas leis fizeram algo que chamamos de políticas específicas ou ações afirmativas, ou seja, são legislações feitas para garantir direitos e acesso a direitos a um grupo específico da sociedade, no caso, as mulheres cisgêneras e transexuais.

Além das cotas e das ações afirmativas, os especialistas em igualdade de gênero afirmam ser imprescindível o apoio efetivo às candidaturas das mulheres, inclusive financeiramente, e o incentivo para que elas entrem na política, sendo necessárias campanhas públicas para esse fim, além do apoio da sociedade civil.

Após esse panorama histórico, passemos agora ao quadro teórico e depois à análise de dados, para verificar se os partidos estão cumprindo a Lei de Cotas à qual nos referimos e se estão contribuindo efetivamente para reduzir a desigualdade de gênero na política.

## 4. QUADRO TEÓRICO

### 4.1. O Público e o Privado

A teoria crítica feminista, na voz da filósofa estadunidense Susan Okin, sempre se opôs à dicotomia público *versus* privado que prepondera na Teoria Política Ocidental. Tal dicotomia é apontada por feministas como uma das produtoras de desigualdade na sociedade atual, sendo uma das formas de restringir a atuação da mulher à esfera privada. Segundo a autora, “é a permanência dessa dicotomia que torna possível que os teóricos ignorem a natureza política da família, a relevância da justiça na vida pessoal e, conseqüentemente, uma parte central das desigualdades de gênero” (OKIN, 2008, p. 307).

O slogan “o pessoal é político” foi uma das demandas da Segunda Onda do movimento feminista ocidental, caracterizada pela conquista dos direitos sexuais, de modo que a família e a vida privada também fossem encaradas como de natureza política e não apenas a vida pública, reduto afeito ao masculino, principalmente. Okin prefere se referir a essa dicotomia como público/doméstico, para evitar os problemas advindos da dicotomia público/privado, que seria usada tanto para referir-se à distinção entre Estado e sociedade, quanto para fazer referência à distinção entre vida não-doméstica e doméstica.

Para essa filósofa, “a vida familiar, como é frequente, parece ser pressuposta ao invés de discutida, e a divisão do trabalho entre os sexos não é considerada uma questão de justiça social” (OKIN, 2008, p. 310). De fato, partimos do pressuposto de que a divisão interna de trabalho na família é justa, que lá é o espaço do cuidado e do afeto e não nos questionamos quanto trabalho majoritariamente feminino é necessário (seja de mães, avós, tias, madrastas, babás ou empregadas domésticas) para produzir adultos pensantes e atuantes no espaço público, como os homens que atuam na política convencional.

Sobre essa dicotomia público *versus* privado como produtora de injustiças, Miguel e Biroli (2014) registram que:

Quando a organização das relações na vida privada constitui barreira à participação paritária de mulheres e homens na vida pública, fica reduzida a possibilidade de que as questões que se definem como relevantes a partir da experiência das mulheres na vida doméstica, como o cuidado com as crianças e os idosos e a violência e a dominação de gênero na família, ganhem visibilidade na agenda pública e nos debates políticos (p. 34).

Em seu texto “Gênero, o público e o privado”, Okin registra a negligência do gênero e a ausência de reflexão sobre a dicotomia público/doméstico ou público/privado na Teoria Política, fazendo alusão a filósofos que não deram a devida atenção à família em suas teorias políticas. De acordo com Okin:

Muitos teóricos políticos, no passado, costumavam discutir ambas as esferas, pública e privada, e ser explícitos em suas afirmações de que elas eram separadas e operavam de acordo com princípios diferenciados. Locke, por exemplo, define o poder político distinguindo-o das relações de poder que operam dentro dos limites da casa. Rousseau e Hegel claramente contrastam o altruísmo particularista da família com a necessidade de razão imparcial no âmbito do Estado, e citam esse contraste para legitimar o poder masculino na esfera doméstica. Esses teóricos elaboram argumentos explícitos sobre a família, e alguns relacionados à natureza da mulher. Por contraste, a maioria dos teóricos políticos contemporâneos continua a mesma tradição das “esferas separadas” ao ignorarem a família, e em particular a divisão do trabalho que nela se dá, as formas de dependência econômica a ela relacionadas e a estrutura de poder. O julgamento de que a família é “não-política” está implícito no fato mesmo de que ela não é discutida na maioria dos trabalhos de teoria política hoje. A família é claramente pressuposta, por exemplo, quando se pensa no fato de que os teóricos políticos tomam como sujeitos de suas teorias seres humanos maduros, independentes, sem explicar como chegam a ser assim; mas se fala muito pouco sobre ela (OKIN, 2008, p. 308-309).

Esse problema tem despertado muita discussão na teoria política, especialmente na teoria política feminista, colocando-nos a seguinte reflexão: será que todos nós, homens e mulheres, nascemos na mesma situação, com os mesmos direitos e deveres? A Teoria Política tem dado devida atenção à esfera privada, onde ficam as mulheres, como produtora dos protagonistas da política na esfera pública? Como a questão da família impacta a participação das mulheres na vida política e a criação de regras para aumentar a representação feminina na política?

Para Okin, “a nova teoria política quase não prestou atenção à família, e continua seus debates centrais dando pouca atenção aos desafios do feminismo recente” (OKIN, 2008, p. 306). Ela defende uma conexão maior entre família e justiça. A desigualdade de gênero deveria ser considerada como um problema a ser superado, já que a família é a primeira instituição produtora de desigualdade, onde tem início a subjugação do papel feminino e a divisão sexual do trabalho.

Se temos hoje poucas mulheres atuando na vida pública e uma notória sub-representatividade feminina na política, tal fato se relaciona com a desigualdade de gênero existente na vida privada, local relegado, por excelência, à população majoritariamente feminina, onde as mulheres se encarregam dos cuidados com os filhos e afazeres domésticos. A divisão sexual do trabalho não é justa e acaba sobrecarregando as mulheres com funções tidas como privadas ou domésticas. Que tempo livre lhes sobrarão para atuar na vida política? Como

afirmam Miguel e Biroli (2011, p. 95), tempo livre, dinheiro e rede de contatos são recursos necessários para participar da política em geral, recursos esses que faltam aos integrantes de grupos em posição subalterna, como as mulheres.

Biroli, em seu recente “Gênero e desigualdades – limites da democracia no Brasil”, também nos alerta para o fato de que a responsabilização individual é uma lógica da política neoliberal ligada à precarização da vida (sobretudo das minorias e mulheres), ao desmonte de estruturas de apoio coletivo, à alocação crescente de responsabilidades individuais onde antes havia suporte público no seu sentido mais amplo (BIROLI, 2018). Este é um problema da democracia neoliberal e individualista que vivemos, na qual os problemas e conflitos são privatizados, ao invés de serem colocados como de responsabilização coletiva, e em que as mulheres são penalizadas com exaustivas jornadas de trabalho produtivo e doméstico e ainda arcam com os prejuízos da má divisão sexual do trabalho, sobrando pouco ou nenhum tempo para investirem em suas carreiras políticas, fato que, aliado à ausência de reservas nos assentos parlamentares, podem explicar a péssima colocação do Brasil em termos de participação política feminina.

As relações familiares são sociais e devem ser levadas em consideração, bem como as desigualdades de gênero que tais relações produzem. Como resolver o problema e aumentar a presença das mulheres no espaço público? Pela via institucional? Estabelecendo regras para uma melhor divisão sexual do trabalho, cotas obrigatórias para as mulheres atuarem na política e creches em tempo integral para as mães exercerem seus mandatos?

#### 4.2. Uma saída institucionalista?

Para auxiliar nessa questão, analisaremos o neo-institucionalismo, corrente da Ciência Política contemporânea para a qual as regras, instituições e comportamentos importam na análise da sociedade, conforme explicitam Hall e Taylor (2003), que enumeram três métodos de análise diferentes para explicar o neo-institucionalismo, a saber o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico.

É fato que o ser humano e os grupos sociais não conseguem viver isolados das regras sociais e das “instituições”. As instituições afetam o comportamento dos atores sociais. Nossa existência, enquanto seres sociais, está atrelada a modelos, símbolos, cenários diversos. As instituições, inclusive, podem ser responsáveis pela repartição do poder de maneira desigual entre as pessoas, dando a certos grupos sociais, no nosso caso às mulheres, acesso

desproporcional ao processo de decisão. Portanto, as instituições, segundo o institucionalismo histórico:

Fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação. O indivíduo é concebido como uma entidade profundamente envolvida num mundo de instituições composto de símbolos, de cenários e de protocolos que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio, a partir das quais se define uma linha de ação. Não somente as instituições fornecem informações úteis de um ponto de vista estratégico como também afetam a identidade, a imagem de si e as preferências que guiam a ação. (...) Mas os teóricos do institucionalismo histórico prestaram atenção sobretudo ao modo como as instituições repartem o poder de maneira desigual entre os grupos sociais. **Assim, ao invés de basear seus cenários sobre a liberdade dos indivíduos de firmar contratos, eles preferem postular um mundo onde as instituições conferem a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão** (HALL; TAYLOR, 2003, grifo nosso).

Nesse sentido, a democracia também seria uma instituição, na medida em que se constitui como um conjunto de regras de procedimentos para formação de decisões coletivas, em que está prevista ampla participação dos interessados (BOBBIO, 1986), mas que afeta de modo diverso e desigual os atores sociais. Homens, por exemplo, têm mais acesso a direitos, em nossa democracia, do que as mulheres. Homens brancos têm mais acesso a direitos do que homens não brancos. Mulheres brancas têm menos acesso que os homens brancos e mais acesso do que as mulheres não brancas. As instituições democráticas incidem diferentemente sobre determinados atores sociais. Não há incidência homogênea sobre todos.

Assim, a teoria de que a democracia e, portanto, o Estado Democrático implica na “afirmação de certos valores fundamentais da pessoa humana, bem como na exigência de organização e funcionamento do Estado tendo em vista a proteção daqueles valores” (DALLARI, 1989, p. 123) não alcança todas as pessoas da mesma maneira. Mesmo que só se possa falar em democracia se pensarmos em Estado de Direito, que corresponde a uma situação jurídica em que cada um é submetido ao respeito do Direito, o Estado não consegue garantir que todos os indivíduos fiquem sujeitos, de maneira igualitária, à observância da hierarquia das normas e dos direitos fundamentais. A norma formalmente estabelecida, na prática, é aplicada de modo diferente quando se trata de cidadãos brancos e negros, por exemplo, ou de homens e mulheres. A abordagem policial, em se tratando de um suspeito branco, não é a mesma quando o suspeito é negro ou pardo. Prostitutas ou mulheres transexuais têm tratamento policial diferente de mulheres cisgêneras e que não são profissionais do sexo.

O Estado de Direito deve evoluir para um Estado Democrático de Direito, que é um conceito de Estado que busca superar o simples Estado concebido pelo liberalismo, garantindo não somente a proteção aos direitos de propriedade e liberdade, mas defendendo, através das

leis, vários direitos e garantias fundamentais, com base no "Princípio da Dignidade Humana" e no "Princípio da Igualdade de todos perante a Lei", assegurados na nossa Constituição Federal de 1988. Mas será que isso é suficiente?

Aí está o desafio institucionalista: como tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais? Como estabelecer regras diferenciadas para permitir o acesso das mulheres à política formal? Como devem se comportar as instituições para produzir mais igualdade de gênero no espaço público e privado?

Sabemos que a igualdade de gênero só existe formalmente, mas não na prática. As mulheres não estão representadas na política de modo proporcional à sua presença numérica na sociedade. Se as mulheres são maioria da população, deveriam ser pelo menos metade dos componentes dos espaços de poder e decisão e não representar apenas 10% nessas instâncias. Também deveriam ter tratamento justo e não sofrer com o machismo, a misoginia e o preconceito que as violentam nos espaços públicos e privados.

#### 4.3. O problema da sub-representatividade e a necessidade de cotas

Para Miguel e Biroli (2011), professores da Universidade Federal de Brasília e integrantes do Grupo de Pesquisa sobre democracia e desigualdades do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (Demodê), “a sub-representação das mulheres na esfera política é, hoje, entendida como um problema” (p. 75). E continuam os autores:

As dificuldades impostas aos grupos minoritários, entre eles as mulheres, para alcançar os espaços decisórios são muitas. O primeiro obstáculo é a obtenção dos direitos políticos, em particular a possibilidade de votar e ser votado – a barreira entre o mero pertencimento à população e o acesso a esses direitos (...) Superá-la foi o objetivo do movimento sufragista, alcançado, na maior parte dos países, ao longo do século XX (MIGUEL; BIROLI, 2011, p. 89).

Contudo, segundo eles, o sexo, ou o gênero, não é a única barreira a ser enfrentada pelas mulheres e talvez nem seja a mais relevante, registrando que:

A longa coexistência entre a igualdade formal de direitos e a ausência virtual de representantes mulheres nos espaços de poder revela a importância das outras barreiras. O acesso às candidaturas (...) depende do funcionamento das estruturas partidárias – e é o alvo de políticas de cotas de candidaturas, implementadas em muitos países. As cotas visam impactar o último degrau (da pirâmide), a quantidade de eleitas, que também é influenciada por outros fatores, em especial o sistema eleitoral (op. cit, p. 89/90).

Portanto, o estabelecimento de regras formais para que as instituições partidárias e eleitorais incidam de maneira mais equitativa e garantam o acesso das mulheres à política é fundamental, embora não seja a única estratégia a ser adotada. Já se sabe da necessidade das cotas para reparar dívidas históricas e discriminações seculares, como no caso dos negros e das mulheres, constituindo tema a ser privilegiado por políticas públicas. De acordo com alguns teóricos mais progressistas, as cotas não só se fazem necessárias para reduzir a desigualdade de gênero na política, como também são ações que devem ser objeto de políticas específicas, conforme abaixo:

Acredita-se que se pode considerar as cotas de gênero para eleições no Brasil como uma medida de política pública. Não somente pelo aparato conceitual dos estudos do tema, mas também pelo caráter propriamente público em que as cotas se inserem. Ao mesmo tempo em que estão atreladas a um sistema complexo de instituições, estruturas e indivíduos, as cotas de gênero são uma discriminação positiva que visa garantir direitos a uma minoria específica (BOLOGNESI, 2012, p. 126).

Para Martini (2015), a implementação das cotas para mulheres no Legislativo é uma política necessária para reduzir a desigualdade de gênero e foi uma alternativa proposta por vários países e organismos internacionais, devendo estar associada, no entanto, a mudanças nas estruturas sociais, para que, assim, se alcance uma efetiva representação política feminina.

Cervi (2013), professor da Universidade Federal do Paraná (UFPR), acredita que esse debate esbarra ainda em uma situação cultural no país: o preconceito em relação à mulher, que dificulta a sua chegada ao poder. Segundo ele, “historicamente temos um padrão cultural no Brasil de que as mulheres têm uma participação relativamente baixa. São diferentes explicações, desde o padrão mais arraigado que é o preconceito”<sup>17</sup>, avalia o cientista político, que também aponta a tripla jornada como outra dificuldade feminina. Enquanto os homens são apenas profissionais e políticos, as mulheres acumulam a função de dona de casa, profissional e política, registra o professor.

Ele acredita que, institucionalmente, já foram tomadas as medidas possíveis para garantir a igualdade de gênero na política, entretanto, isso não garante a ocupação dos cargos, já que o que garante está fora, que são as condições sociais, mas faltam condições efetivas para as mulheres participarem de fato (CERVI, 2013). As estruturas sociais, como registra Martini (2015), impediriam a participação efetiva da mulher na política.

---

<sup>17</sup> Disponível em <https://www.tribunapr.com.br/arquivo/mulher/lei-de-cotas-para-mulheres-na-politica-completa-18-anos/>, acesso em 05/11/2018.

Miguel (2000), no entanto, ao contrário do que pensa Cervi, entende que ainda faltam leis no país para assegurar a igualdade de gênero entre homens e mulheres na política. Em texto datado de 2000, mas com uma discussão ainda muito atual, ele registra que:

A legislação brasileira de cotas é, para dizer o mínimo, tímida. Em primeiro lugar, não há reserva de cadeiras no Parlamento, mas apenas de vagas de candidatura. Ficam de fora todos os cargos preenchidos por eleição majoritária, bem como aqueles ‘de confiança’, isto é, os escalões preenchidos por critérios políticos no Executivo. A porcentagem fixada (20%, ampliada para 25% pela Lei nº 9504/97, que prevê 30% para as próximas eleições) está bem abaixo da desejada paridade entre os sexos. E os partidos não são sequer obrigados a preencher efetivamente as vagas, podendo deixá-las (no todo ou em parte) ociosas. Foi o que ocorreu, aliás, na maioria dos casos. Em 1998, com uma única exceção (a lista para a Câmara Federal do Estado de Tocantins), em nenhuma unidade da Federação o número de candidatas chegou de fato a 25% do total. É possível entender a centralidade que as propostas de ação afirmativa vêm ganhando nas duas últimas décadas como uma manifestação de desencanto com a democracia liberal (MIGUEL, 2000).

Segundo Miguel (2000), a luta das minorias - termo que também inclui as mulheres, já que se refere a uma inferioridade social e política, não numérica - caracterizava-se, anteriormente, pelo acesso aos direitos individuais e políticos prometidos pela democracia liberal. Desde Mary Wollstonecraft - escritora inglesa do século XVIII, cujo trabalho mais conhecido é “Uma Reivindicação pelos Direitos da Mulher” (1792), no qual ela argumenta que as mulheres apenas aparentam, mas não são inferiores aos homens, tendo, na verdade, falta de acesso à educação e escolaridade - até as sufragistas, essa foi uma bandeira essencial dos movimentos de mulheres. Lutava-se apenas por uma igualdade de direitos. Os princípios do liberalismo não eram colocados em questão: o que se criticava era sua insuficiente aplicação prática e a exclusão de segmentos da sociedade, como mulheres, negros, índios etc.

Hoje o debate se ampliou e já se questionam as razões pelas quais a democracia neoliberal não consegue incluir socialmente todos os indivíduos e resolver os problemas de representação política de minorias. Seria preciso uma visão mais ampla e social de democracia e de instituições que pensem nas diferenças básicas dos cidadãos e nos problemas estruturais. Não adianta apenas alterar a conjuntura, é preciso aprofundar e mudar as estruturas sociais.

Assim, não bastaria mudar apenas as regras do jogo político, mas também seria necessário mudar as estruturas nas quais essas regras serão aplicadas, ou seja, apenas a saída institucionalista pode se mostrar insuficiente para resolver o complexo problema de sub-representatividade feminina na política.

#### 4.4. Violência Política de Gênero

No Brasil, os problemas são estruturais. Anos de colonização europeia de exploração que sugou nossas riquezas, uma escravidão abolida tardiamente, a independência proclamada pelos próprios colonizadores e uma imensa desigualdade econômica entre os membros da corte, da nobreza e a população, além da inexistência de direitos políticos das mulheres e população LGBT e do encarceramento em massa da população pobre e negra, nos conduziram a profundos problemas sociais, raciais e de gênero. Politicamente, vivemos uma situação delicada, que pode ser caracterizada como “violência política de gênero”, termo citado pelas argentinas Archenti e Albaine (2018). Em artigo sobre Paridade e Violência Política de Gênero na América latina, as autoras registram que:

A violência de gênero no âmbito político é correlacionada e justaposta a certas formas de violência a que estão sujeitas as mulheres na sociedade civil que, através de regras que regulam a relação entre governantes e governados e que são próprias das democracias modernas, se manifestam no espaço político eleitoral (ARCHENTI; ALBAINE, 2018, p. 17).

Mais adiante, as citadas autoras afirmam que existe:

*Uma violência política baseada em gênero institucionalizada* que é exercida a partir do poder político e que não respeita o espírito dos marcos regulatórios de âmbito nacional e internacional que defendem a igualdade entre os gêneros no âmbito político (Op. Cit, p. 18, itálico no original).

Elas exemplificam, como formas dessa violência, a configuração das normas que dificultam o acesso dos direitos políticos e eleitorais das mulheres, a dinâmica das instituições partidárias e legislativas que são regidas por regras formais e informais baseadas em estereótipos de gênero, dentre outras. Aqui temos exemplos da democracia encarnada em instituições que afetam de modo diverso e desigual os atores sociais, como afirmamos ao citar o neo-institucionalismo histórico.

As autoras citam como ápice dessa violência política institucionalizada o feminicídio político de Juana Quispe Apaza, conselheira do município de Ancoraimes de La Paz, na Bolívia, um caso impune de violência política que lembra muito o assassinato ainda não solucionado da vereadora Marielle Franco, do PSOL do Rio de Janeiro, ocorrido em março de 2018, no Brasil. De fato, Juana sofreu agressões verbais e físicas por parte do prefeito e dos conselheiros que ela havia denunciado por corrupção, além de ter direitos políticos negados, em um contexto semelhante às violências sofridas por Marielle.

Marielle Franco, inclusive, por ser mulher, negra, bissexual, mãe solo e periférica encontrava-se na base da pirâmide social, levando-nos a citar o denominado Feminismo Interseccional, apontado por Davis (1981), em “Mulheres, Raça e Classe”, que tenta explicar e entender a desigualdade de gênero, buscando entrelaçar as categorias de raça, classe e gênero, de modo a encontrar justificativas para a opressão e exclusão femininas que não se limitem ao gênero, mas que também considerem a cor da pele e a classe social da mulher como fatores que contribuem para aumentar sua opressão social e também a sub-representatividade política. De fato, mulheres negras e pobres (e também os homens negros e pobres) estão na base da pirâmide social e se encontram menos representadas no Parlamento do que as mulheres brancas de classe média (e do que homens brancos de classe média).

Embora semelhante em feminicídios políticos, diferentemente da Argentina, o Brasil não tem reserva de vagas no Parlamento, já que possui apenas cotas para registro de candidaturas partidárias mínimas (30%) e máximas (70%) nas eleições proporcionais. Tampouco tem o que Archenti e Albaine (2018) chamam de adoção de paridade política de gênero, que já existe em vários países latino-americanos, como Argentina, Bolívia, Equador, etc. Em países como o México, a Bolívia e o Peru, a violência política de gênero já foi, inclusive, tipificada legalmente, constituindo crime. Aqui no Brasil, ainda não temos previsão legal a respeito.

A paridade política de gênero, segundo as autoras, se assemelha às leis de cotas em alguns aspectos, embora em outros seja mais rigorosa, permitindo superar muitas das dificuldades das leis de cotas, como o caráter aleatório do percentual mínimo de mulheres. A paridade:

Se expressa por uma norma que obriga os partidos políticos a confeccionar lista de candidatos com 50% de integrantes de cada sexo, ordenados de maneira sequencial e alternada. Assim, o percentual é o mais alto possível em termos de equidade entre os gêneros e a ordem de posição alternada (I a I) garante a igualdade nas probabilidades de serem eleitos (ARCHENTI; ALBAINE, 2018, p. 12).

Na Argentina, houve adoção de cotas nos Parlamentos em 1991 e de paridade política de gênero em 2017; na Bolívia, houve adoção de cotas em 1997 e de paridade em 2009; no Equador, também houve adoção de cotas em 1997 e de paridade em 2008 (op. cit, p. 11).

Na análise que elas fizeram, o Brasil não fez parte do estudo, possivelmente porque ainda não aprovamos reserva de assentos para mulheres nos Parlamentos (só temos cotas mínimas de 30% para candidaturas), tampouco estabelecemos normas de paridade política entre homens e mulheres no Legislativo, Executivo ou Judiciário. Nossa situação é uma das mais

graves da América Latina, tanto que, de acordo com Alves (TRIBUNA PR, 2013), demógrafo do IBGE, se a participação feminina continuar no ritmo atual, a paridade entre os sexos nos espaços municipais do Brasil vai demorar 150 anos para ser alcançada.

#### 4.5. Razões da sub-representatividade

Mas quais seriam os motivos que levariam o Brasil a estar numa situação tão precária no que diz respeito à representatividade feminina na política? Teríamos leis menos democráticas e inclusivas, que não são cumpridas efetivamente; uma sociedade mais patriarcal e machista; uma justiça eleitoral mais lenta e pouco efetiva e partidos políticos mais conservadores e refratários à presença de mulheres, que não investem e não apoiam candidaturas femininas? Ou seria uma combinação perversa de todas essas alternativas? Parece-nos que sim, infelizmente.

Artigo recente da Revista Pesquisa Fapesp sobre partidos políticos pontua que:

A política dos partidos sempre foi um domínio masculino e, apesar das iniciativas para maior incorporação das mulheres, com a política de cotas, por exemplo, as organizações reproduzem o predomínio dos homens na sua organização interna, inclusive no âmbito da filiação e militância. As agremiações têm políticas muito limitadas para o estímulo à participação feminina, e nenhuma das agremiações estudadas apresentou mais do que 40% de mulheres no conjunto de entrevistados (MEZAROBBA, 2018).

A diretora-presidente da Associação Visibilidade Feminina e professora da PUC de Minas Gerais, Polianna Santos, vai na mesma direção, acentuando que:

Parece que os partidos não estão tão preocupados em favorecer lideranças femininas. Como fazer isso? Chamando mulheres para ocupar cargos no partido, cargos de secretariado em governos, ministérios. Cargos de chefia para que ela possa desenvolver sua capacidade política, que é o que é feito com os homens.<sup>18</sup>

Há, de fato, uma necessidade de que os partidos políticos apoiem e se organizem para financiar as campanhas de mulheres, sob pena de ausência de chances reais de inserção delas na política, como registra Eva Blay, socióloga, professora da USP, coordenadora da rede USP Mulheres e ex-senadora da República:

O mais grave está em que os partidos não desenvolveram nenhuma estratégia para socializar o conhecimento de mecanismos eleitorais, nem mesmo divulgar, com a

---

<sup>18</sup> Disponível em <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/08/24/mesmo-com-lei-proporcao-de-mulheres-nao-aumenta-nas-eleicoes-e-justica-precisa-notificar-coligacoes-para-que-cumpram-cota.ghtml>, acesso em 09.09.2018.

devida antecedência, a possibilidade de candidaturas femininas. A maioria das que ousaram entrar na arena eleitoral não teve nenhum apoio intrapartidário (BLAY, 2002, p. 60).

Laisy Morière, ex-secretária nacional de mulheres do PT, em entrevista para a *Gênero e Número*, realizada por Natália Mazotte, ao ser indagada por qual razão o número de candidatas que disputam pelo partido é pequeno (nas eleições de 2018, o PT não elegeu nenhuma mulher a deputada federal pelo estado de SP), mesmo o PT tendo muitas mulheres em cargos de direção partidária e sendo um dos poucos partidos com paridade de gênero em seu Estatuto, respondeu que:

Essa questão das candidatas é complexa. Os partidos políticos não investem para que as mulheres sejam, de fato, candidatas. E a lei não estabelece 30% para mulheres, o certo é dizer que não podemos ter mais de 70% de candidatos de um único sexo, isso a justiça eleitoral não permite mais. É outro jeito de falar e isso tem um efeito. Os partidos só começam a pensar nas mulheres em ano eleitoral. Chega o ano eleitoral e aí eu ouço ‘Laisy, precisamos de mais mulheres’. Ou seja, são mulheres pra formar chapas de homens. Se não tem 30%, diminui os homens, ué. A luta por essa mudança de percepção tem que ser cotidiana e não pode vir só em ano de eleição (GÊNERO E NÚMERO, 2016).

Laisy ainda explica por que as mulheres não se elegem e como a verba dos partidos acaba financiando mais as campanhas masculinas:

As mulheres não são eleitas porque não são financiadas, a maior parte do financiamento sempre foi para os homens. Essa é a discussão que precisamos fazer, do financiamento, mas as mulheres não fazem, ou só fazem na época da eleição. Tem que ser uma discussão constante. É um processo de mudança de padrão de comportamento político, do partido e da sociedade (GÊNERO E NÚMERO, 2016).

Haveria, portanto, falha na estrutura interna dos partidos e falta de investimento em lideranças femininas. Os partidos políticos sempre foram um reduto masculino e esse paradigma precisa ser quebrado. Os partidos devem incluir as mulheres em suas ações políticas, urgentemente, e não se preocupar apenas em cumprir a cota de 30%, em ano eleitoral, para não ser punidos. Só a legislação não resolverá o problema, pois a falta de representatividade feminina é social e cultural.

## 5. ANÁLISE DA LEI, DOS DADOS OBTIDOS E DAS ENTREVISTAS

### 5.1 Análise qualitativa da lei e jurisprudência

A legislação brasileira que estabelece cotas de candidaturas para cada sexo, atualmente gênero, está prevista no art. 10, caput, da Lei nº 9.504/1997, com redação dada pelo art. 2º da Lei nº 13.165/2015, segundo o qual:

“Art. 10. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo:

(...)

§ 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”.

A redação acima é a atual, que foi aprimorada pela Lei nº 12.034, através da minirreforma eleitoral de 2009, ao exigir que os partidos e coligações não apenas reservassem, mas “preenchessem” as cotas para candidaturas de cada sexo (atualmente, é gênero, por decisão do TSE de 2018). O que vale, portanto, não é a mera reserva da vaga pelo partido, com caráter de recomendação, mas o efetivo preenchimento de 30%.

Salientamos que o partido agindo isoladamente (sem coligação) pode indicar até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher, sendo que o partido agindo em coligação pode indicar até o dobro do número de lugares a preencher. No caso da Câmara Municipal de São Paulo, cuja composição é de 55 cadeiras para vereança, o partido sozinho poderia apresentar 150% x 55, isto é, 82,5 e na coligação 55 x 2, ou seja, 110 candidatos.

A lei estipula preenchimento mínimo de 30% de candidaturas femininas pelos **partidos e coligações**, sendo tal regra que deve ser levada em consideração para verificar o cumprimento do percentual de 30%. No momento da eleição, esse percentual poderá ser menor que 30%, se descontarmos as renúncias de candidaturas de mulheres, indeferimentos e desistências. Mas, segundo o acórdão do TSE, de 11.11.2014, no AgravoR-REspecial nº 160892: “os percentuais de gênero devem ser observados no momento do registro de candidatura, em eventual preenchimento de vagas remanescentes ou na substituição de candidatos”.

Contudo, não consta da lei punição aos partidos que descumprirem a regra. Quanto a isso, aplica-se a resolução 23.548, artigo 20, parágrafo 5º, de 2017, segundo a qual “o

deferimento do pedido de registro do partido político ou coligação ficará condicionado à observância do disposto nos parágrafos anteriores, atendidas as diligências referidas no art. 37”. O artigo 37 informa que “constatada qualquer falha, omissão ou ausência de documentos necessários à instrução do pedido, inclusive no que se refere à inobservância dos percentuais previstos no § 4º do art. 20, o partido político, a coligação ou o candidato será intimado, de ofício, pela Secretaria Judiciária, para que o vício seja sanado no prazo de 3 (três) dias, na forma prevista nesta resolução (Lei nº 9.504/1997, art. 11, § 3º)”.

A primeira providência, portanto, é a intimação do partido para corrigir a falha e preencher o percentual de 30% exigido por lei. Caso não cumpra, a previsão jurisprudencial é de que o juiz pode decidir sobre a inviabilidade de toda a chapa e coligação, cassando a candidatura dos candidatos envolvidos, ou pode requisitar ao partido, por exemplo, que retire candidaturas masculinas da disputa, até obter a proporção de 30% de mulheres e 70% de homens estabelecida em lei. Exemplo disso consta do acórdão do TSE, de 06.11.2012, no REspecial nº 2939, no qual ficou decidido que “na impossibilidade de registro de candidaturas femininas no percentual mínimo de 30%, o partido ou a coligação deve reduzir o número de candidatos do sexo masculino para adequar-se os respectivos percentuais”.

## 5.2 Apresentação dos dados da Justiça Eleitoral

Os dados a seguir foram obtidos a partir do Repositório de Dados Eleitorais do TSE<sup>19</sup>, onde pode ser encontrada a relação dos candidatos e dos partidos em determinada eleição. Conforme o próprio TSE afirma, “o Repositório de dados eleitorais é uma compilação de informações brutas das eleições, desde as de 1945, voltada para pesquisadores, imprensa e pessoas interessadas em analisar os dados de eleitorado, candidaturas, resultados e prestação de contas. Todos os arquivos fornecidos estão em formato TXT e podem ser importados para qualquer programa estatístico, base de dados ou planilha eletrônica” (TSE, 2018).

No nosso caso, após obter os dados em TXT no site do TSE, convertemos os mesmos para uma planilha Excel, na qual contabilizamos apenas os candidatos e candidatas registradas para a vereança na cidade de São Paulo (capital), no ano de 2016, que é nosso objeto de estudo. Foram eliminados os candidatos e candidatas ao Executivo (prefeitos, prefeitas, vice-prefeitos e vice-prefeitas) e também os candidatos e candidatas das cidades do interior do estado de São Paulo.

---

<sup>19</sup> Disponível em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>, acesso em 03/09/2018.

Fizemos três tabelas a partir da planilha elaborada, que apresentaremos a seguir. A primeira tabela dividiu os candidatos apresentados pelos 34 partidos em disputa, separando-os por gênero (masculino e feminino), mostrando a porcentagem de homens e mulheres registradas para concorrer à vereança em São Paulo nas eleições de 2016. Para cada gênero, há quatro colunas específicas (deferido, indeferido, renúncia e total). A parte da tabela relativa ao gênero feminino apresenta, ainda, uma coluna reservada à porcentagem de candidaturas femininas deferidas por partido, nomeada de “% de mulheres entre deferidos”, sendo o resultado da porcentagem de mulheres entre os candidatos deferidos, excluindo-se os indeferidos e as renúncias.

Contudo, para a contagem junto ao TSE, o que importa é a coluna do gênero feminino total, já que os percentuais de gênero, segundo a legislação e jurisprudência, devem ser observados no momento do registro das candidaturas pelos partidos. Portanto, iremos considerar os números dessa coluna. Salientamos que, somando-se a coluna do gênero feminino total com a coluna de gênero masculino total, chegaremos aos 100% de candidaturas apresentadas por cada partido.

Tabela 1 – Porcentagem de candidatos por gênero, por partido, nas eleições municipais para a vereança na capital paulista, em 2016:

Partidos	FEMININO					MASCULINO			
	Deferido	Indeferido	Renúncia	Total	% Mulheres entre deferidos <sup>1</sup>	Deferido	Indeferido	Renúncia	Total
PDT	13%	0%	4%	17%	15%	74%	4%	4%	83%
PT do B	18%	0%	0%	18%	22%	64%	0%	18%	82%
PTC	19%	0%	0%	19%	20%	77%	4%	0%	81%
PP	20%	0%	0%	20%	21%	73%	0%	7%	80%
DEM	17%	6%	0%	22%	20%	67%	6%	6%	78%
PSC	19%	5%	0%	24%	22%	67%	5%	5%	76%
PSB	24%	0%	0%	24%	26%	69%	7%	0%	76%
PPS	23%	3%	0%	26%	23%	74%	0%	0%	74%
PSOL	25%	3%	0%	29%	28%	64%	7%	0%	71%
PEN	19%	9%	2%	30%	25%	56%	14%	0%	70%
PMDB	26%	0%	5%	30%	29%	63%	5%	2%	70%
PRTB	28%	2%	0%	30%	29%	67%	2%	0%	70%
PHS	30%	0%	0%	30%	31%	66%	4%	0%	70%
PTB	30%	0%	1%	31%	31%	66%	1%	2%	69%
SD	27%	2%	1%	31%	30%	64%	5%	0%	69%
PSDC	23%	6%	2%	31%	28%	60%	3%	6%	69%
PTN	28%	0%	3%	31%	30%	63%	0%	6%	69%
REDE	31%	0%	0%	31%	31%	69%	0%	0%	69%
PC do B	32%	0%	0%	32%	32%	66%	1%	1%	68%
PSL	26%	6%	0%	32%	32%	55%	13%	1%	68%
PSD	31%	0%	2%	32%	33%	63%	5%	0%	68%
PV	29%	1%	2%	32%	31%	67%	1%	0%	68%
NOVO	29%	0%	4%	33%	31%	64%	0%	2%	67%
PT	29%	0%	5%	33%	32%	60%	5%	2%	67%
PMB	33%	0%	0%	33%	33%	67%	0%	0%	67%
PRB	33%	1%	0%	34%	33%	66%	0%	0%	66%
PROS	16%	21%	0%	37%	25%	47%	16%	0%	63%
PRP	38%	0%	0%	38%	38%	62%	0%	0%	62%
PPL	23%	4%	12%	38%	27%	62%	0%	0%	62%
PSDB	36%	0%	3%	40%	39%	57%	0%	3%	60%
PR	38%	0%	4%	42%	40%	58%	0%	0%	58%
PCO	50%	0%	0%	50%	50%	50%	0%	0%	50%
PSTU	56%	0%	0%	56%	56%	44%	0%	0%	44%
PCB	67%	0%	0%	67%	100%	0%	33%	0%	33%

Fonte: elaboração própria.

<sup>1</sup> Nota: Mulheres deferidas = resultado da porcentagem de mulheres entre os candidatos deferidos, excluindo-se os indeferidos e as renúncias.

De acordo com os dados acima, os partidos políticos, considerados isoladamente, que tiveram percentual total de mulheres inferior aos 30% exigidos por lei foram os seguintes: PDT (17%); PT do B - atualmente denominado AVANTE - (18%); PTC (19%); PP (20%); DEM (22%); PSC (24%); PSB (24%); PPS (26%) e PSOL (29%), sendo cinco partidos mais ligados à chamada direita e centro-direita e quatro partidos (PSOL, PPS, PDT e PSB) que podem ser considerados com ideologias (espectros políticos) mais ligadas à esquerda e centro-esquerda. Tendo em vista a proporção de 5 partidos alinhados “à direita” para 4 partidos alinhados “à esquerda”, a questão ideológica em si não nos parece ser um diferencial confiável para afirmar que os partidos de centro ou de centro-direita cumprem menos as cotas de gênero que os demais partidos. Até porque, para tal análise, precisaríamos fazer um recorte claro dessas ideologias, o que não é o escopo do presente trabalho.

Por outro lado, os três partidos com maior percentual de candidaturas femininas totais foram o PSTU (56%), o PCO (50%) e o PCB (67%), partidos menores, sem representatividade na Câmara Municipal de São Paulo (nenhum dos partidos teve vereador eleito em 2016) e ligados às ideologias de extrema esquerda, que não apenas têm muito mais candidaturas de mulheres registradas e deferidas, como também fazem menos coligações com outros partidos para atingir o percentual mínimo de 30%. A participação das mulheres na política parece fazer parte da própria estrutura desses partidos. Registre-se que os três partidos citados não apresentaram nenhuma candidatura de mulher indeferida, ou seja, referidos partidos não estão relacionados à apresentação de candidaturas femininas fraudulentas, ao contrário do PROS, por exemplo, que teve 21% das candidaturas femininas indeferidas.

Na tabela, partidos como o PT e o PCdoB, por exemplo, tiveram percentuais semelhantes de registro total de candidaturas femininas, correspondendo o primeiro a 33% e o segundo a 32%. Contudo, apesar da preocupação interna desses partidos (o PT tem paridade de gênero para cargos de direção partidária em seu estatuto e o PCdoB também tem previsão estatutária de chegar à paridade de gênero progressivamente) e de serem de tradição mais progressista, o número de mulheres que disputaram pelas legendas ainda se mantém bem próximo da margem mínima estabelecida por lei, de 30%.

Se considerarmos apenas o percentual de mulheres entre os deferidos, ou seja, o resultado da porcentagem de mulheres entre os candidatos deferidos, excluindo-se os indeferidos e as renúncias, a situação dos partidos piora consideravelmente, ficando abaixo dos 30% os seguintes partidos: PDT; PT do B (AVANTE); PTC; PP; DEM; PSC; PSB; PPS; PSOL; PEN; PMDB; PRTB; PSDC; PROS e PPL.

Quando analisados individualmente, verificamos que os partidos tendem a cumprir menos a cota de gênero de 30%. Nas coligações, o percentual de registro de candidaturas femininas aumenta, porque eles herdaram mulheres dos outros partidos que fazem parte das coligações. Partidos usam as coligações, muitas vezes, para tentar atingir o percentual mínimo de mulheres estabelecido em lei. Isso quer dizer que o rol de partidos que não cumpriram a cota de gênero de 30%, na tabela 1, a rigor não está desobedecendo a legislação, por causa dessa possibilidade de fazer coligações, ou seja, a própria legislação eleitoral dá uma oportunidade aos partidos e facilita o cumprimento das cotas de gênero, ao estipular preenchimento mínimo de 30% de candidaturas femininas pelos partidos e coligações, sendo tal regra que deve ser levada em consideração para verificar o cumprimento da lei.

Registre-se que a REDE aparece como exceção, pois o partido manteve o mesmo percentual de 31% para registro de candidaturas femininas, com ou sem coligação, ou seja, não depende de outros partidos ou de arranjos para cumprir a cota de 30%.

Assim, com tantas facilidades e opções oferecidas pela própria lei, os partidos já deveriam ter se adequado à legislação, não sendo necessário recorrer a candidaturas fictícias, se investissem antecipadamente em candidaturas femininas.

A segunda tabela dividiu os candidatos apresentados pelos 34 partidos em disputa, separando-os por gênero (masculino e feminino), de modo a verificar a quantidade de homens e mulheres registradas para concorrer à vereança em São Paulo nas eleições de 2016. Para cada gênero, há quatro colunas específicas (deferido, indeferido, renúncia e total).

Tabela 2 – Quantidade de candidatos por gênero, por partido:

Partidos	FEMININO				MASCULINO				Total Geral
	Deferido	Indeferido	Renúncia	Total	Deferido	Indeferido	Renúncia	Total	
DEM	3	1		4	12	1	1	14	18
NOVO	13		2	15	29		1	30	45
PC do B	25			25	52	1	1	54	79
PCB	2			2		1		1	3
PCO	2			2	2			2	4
PDT	3		1	4	17	1	1	19	23
PEN	8	4	1	13	24	6		30	43
PHS	17			17	37	2		39	56
PMB	1			1	2			2	3
PMDB	11		2	13	27	2	1	30	43
PP	3			3	11		1	12	15
PPL	6	1	3	10	16			16	26
PPS	7	1		8	23			23	31
PR	10		1	11	15			15	26
PRB	26	1		27	53			53	80
PROS	3	4		7	9	3		12	19
PRP	19			19	31			31	50
PRTB	12	1		13	29	1		30	43
PSB	7			7	20	2		22	29
PSC	4	1		5	14	1	1	16	21
PSD	18		1	19	37	3		40	59
PSDB	21		2	23	33		2	35	58
PSDC	20	5	2	27	52	3	5	60	87
PSL	23	5		28	48	11	1	60	88
PSOL	15	2		17	38	4		42	59
PSTU	5			5	4			4	9
PT	12		2	14	25	2	1	28	42
PT do B	2			2	7		2	9	11
PTB	28		1	29	62	1	2	65	94
PTC	5			5	20	1		21	26
PTN	25		3	28	57		5	62	90
PV	29	1	2	32	66	1		67	99
REDE	5			5	11			11	16
SD	22	2	1	25	52	4		56	81
Total Geral	412	29	24	465	935	51	25	1011	1476

Fonte: elaboração própria.

Segundo os dados, foram efetuados, no total, 1.476 registros de candidaturas para a vereança na capital paulista, sendo 465 candidaturas femininas (31,5%) e 1.011 candidaturas masculinas (68,5%). As cotas de gênero foram cumpridas no total geral, mas isso não quer dizer

que os partidos observaram a lei de cotas, pois cada caso precisa ser analisado individualmente, para verificar se o partido e /ou coligação cumpriu a lei que exige 30% de candidaturas femininas.

Observa-se, pela tabela acima, que o partido que apresentou mais candidaturas de mulheres foi o PV, com 32 candidatas à vereança municipal, sendo o PMB o que apresentou menos, tendo apenas 1 mulher como candidata. Mas o que precisa ser levado em consideração é a proporção entre candidaturas femininas e masculinas e não apenas os números isolados de mulheres apresentadas por cada partido. As mulheres têm que corresponder a, pelo menos, 30% dos candidatos apresentados. No caso do MDB, a cota foi cumprida, pois o partido registrou 1 mulher e 2 homens como candidatos, apresentando o percentual de 33,33 % de candidaturas femininas. O PV apresentou 99 candidatos no total, sendo 32 mulheres e 67 homens, cumprindo a cota mínima de 30% de registro de candidaturas femininas, o que seria algo em torno de 27 candidatas, pelo menos.

Tabela 3: Candidaturas do gênero feminino e masculino por coligações:

Coligação	Feminino				Masculino				Total geral
	Deferido	Indeferido	Renúncia	Total	Deferido	Indeferido	Renúncia	Total	
PRP / PTC / PT do B	29,4%	0,0%	0,0%	29,4%	67,1%	1,2%	2,4%	70,6%	100,0%
PMDB / PSL / PDT / PRB / PRP / PC do B	25,9%	3,7%	0,0%	29,6%	55,6%	11,1%	3,7%	70,4%	100,0%
PRB / PSC	29,8%	0,0%	0,0%	29,8%	67,9%	1,2%	1,2%	70,2%	100,0%
PTB	28,6%	0,0%	1,2%	29,8%	66,7%	1,2%	2,4%	70,2%	100,0%
PPS / PHS / PMB	30,1%	0,0%	0,0%	30,1%	67,5%	2,4%	0,0%	69,9%	100,0%
PV	28,9%	1,2%	0,0%	30,1%	68,7%	1,2%	0,0%	69,9%	100,0%
PRTB	27,9%	2,3%	0,0%	30,2%	67,4%	2,3%	0,0%	69,8%	100,0%
PSD / DEM / PROS	30,4%	0,0%	0,0%	30,4%	60,9%	8,7%	0,0%	69,6%	100,0%
PSOL / PCB	28,8%	1,7%	0,0%	30,5%	64,4%	5,1%	0,0%	69,5%	100,0%
PSDB / PSB / PP / DEM	28,2%	1,2%	1,2%	30,6%	63,5%	2,4%	3,5%	69,4%	100,0%
PSC	23,1%	7,7%	0,0%	30,8%	69,2%	0,0%	0,0%	69,2%	100,0%
PSDC	23,0%	5,7%	2,3%	31,0%	59,8%	3,4%	5,7%	69,0%	100,0%
PC do B	31,1%	0,0%	0,0%	31,1%	67,6%	0,0%	1,4%	68,9%	100,0%
PTN	27,8%	0,0%	3,3%	31,1%	63,3%	0,0%	5,6%	68,9%	100,0%
REDE	31,3%	0,0%	0,0%	31,3%	68,8%	0,0%	0,0%	68,8%	100,0%
PEN	19,5%	9,8%	2,4%	31,7%	53,7%	14,6%	0,0%	68,3%	100,0%
PMDB / PSD	28,0%	0,0%	3,7%	31,7%	63,4%	3,7%	1,2%	68,3%	100,0%
PPS / PSB	27,3%	4,5%	0,0%	31,8%	63,6%	4,5%	0,0%	68,2%	100,0%
PT / PDT / PR / PROS	23,9%	4,5%	3,4%	31,8%	62,5%	4,5%	1,1%	68,2%	100,0%
PEN / PP / SD / PR / PTN	28,0%	0,0%	4,0%	32,0%	68,0%	0,0%	0,0%	68,0%	100,0%
SD	27,7%	3,1%	1,5%	32,3%	61,5%	6,2%	0,0%	67,7%	100,0%
PSL	26,8%	6,1%	0,0%	32,9%	53,7%	12,2%	1,2%	67,1%	100,0%
NOVO	28,9%	0,0%	4,4%	33,3%	64,4%	0,0%	2,2%	66,7%	100,0%
PSDB / PV	26,7%	0,0%	10,0%	36,7%	60,0%	0,0%	3,3%	63,3%	100,0%
PT / PHS / PTB	33,3%	4,8%	0,0%	38,1%	47,6%	14,3%	0,0%	61,9%	100,0%
PPL	23,1%	3,8%	11,5%	38,5%	61,5%	0,0%	0,0%	61,5%	100,0%
PCO	50,0%	0,0%	0,0%	50,0%	50,0%	0,0%	0,0%	50,0%	100,0%
PSTU	55,6%	0,0%	0,0%	55,6%	44,4%	0,0%	0,0%	44,4%	100,0%
Total Geral	27,9%	2,0%	1,6%	31,5%	63,3%	3,5%	1,7%	68,5%	100,0%

Fonte: elaboração própria.

Conforme já explicitado na análise da tabela 1, os partidos tendem a cumprir menos a cota de 30% quando analisados individualmente. Nas coligações, o percentual de registro de

candidaturas femininas aumenta, porque os partidos herdaram mulheres dos outros partidos que fazem parte das coligações. Portanto, partidos usam as coligações, muitas vezes, para tentar atingir o mínimo de mulheres estabelecido em lei.

Na tabela, apenas as quatro primeiras coligações não atingiram os 30% exigidos por lei, mas chegaram muito próximo do percentual (entre 29,4 e 29,8%), podendo entrar no que se considera uma margem de erro. A própria legislação registra que, “em todos os cálculos, será sempre desprezada a fração, se inferior a meio, e igualada a um, se igual ou superior” (artigo 10, § 4º, da lei 9.504/1997). Assim, apenas a coligação do PRP, PTC, PT do B, que apresentou 29,4%, seria considerada um problema, arredondando-se para 29%, pois nas demais consideraria-se atingido o percentual de 30%.

Importa considerar, ainda, que partidos com grande representatividade na cena política nacional, como o PMDB, o PSDB e o PSD - os quais registraram centenas de candidatas que não tiveram votos, segundo cruzamento estatístico elaborado pelo TSE, em 10/11/2016 -, apresentaram os seguintes percentuais de candidaturas femininas: o PMDB individualmente apresentou 30% e manteve percentual equivalente na coligação que fez com o PSL, o PCdoB e outros (29,6%, considerando-se, portanto, 30%, para os efeitos legais), apresentando, ainda, o percentual de 31,7% na coligação feita com o PSD; o PSDB apresentou 40% individualmente e 30,6% nas coligações; e o PSD apresentou 32% individualmente e 30,4% na coligação com o DEM e PROS e 31,7% na coligação com o PMDB.

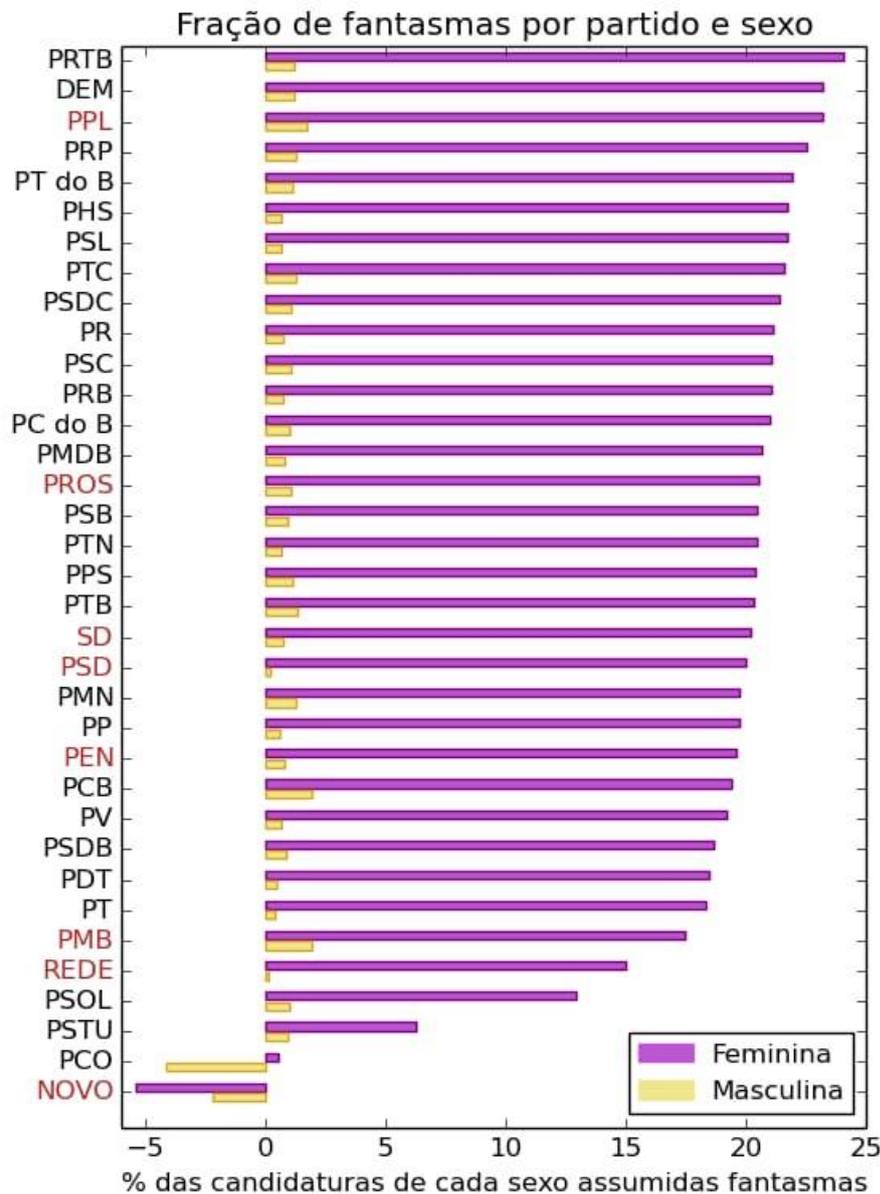
O PMDB também aparece com mais de 20% de candidaturas-laranja de mulheres, em levantamento feito pelo pesquisador da USP Henrique Xavier<sup>20</sup>, a partir da mesma base de dados do Tribunal Superior Eleitoral, a pedido do Intercept e da Revista AzMina. Ele é voluntário do projeto #MeRepresenta e elaborou a tabela abaixo, com o percentual de candidaturas-fantasma, considerando cada partido e o sexo dos candidatos. Ressalta-se que os partidos cujas siglas estão em vermelho só passaram a existir após 2009.

O projeto cruzou dados das mulheres que concorreram nas eleições de 2016 com candidatas que já haviam disputado vagas em anos anteriores e tiveram zero votos - principal

---

<sup>20</sup> Disponível em <http://www.fma.if.usp.br/~hsxavier/analises/fantasmas.html>, Análises do Mundo Social, e <https://theintercept.com/2018/09/19/partidos-mulheres-laranjas-cota-eleicoes/>, acesso em 05/11/2018.

indicador de que se tratava de candidaturas forçadas, conforme tabela abaixo:



Analisando-se a tabela elaborada pelo pesquisador, podemos verificar que a maioria dos partidos apresenta uma fração de candidaturas-fantasmas femininas entre 15% e 25%, sendo os campeões de candidatas fantasmas o PRTB, o DEM e o PPL, percebendo-se, ainda, que as candidaturas fictícias do sexo feminino são muito mais numerosas do que as do sexo masculino. De fato, a pesquisa apurou que 81% das candidaturas consideradas como fantasmas são femininas, o que confirma a hipótese de que os partidos tentam burlar as cotas de gênero, apresentando candidatas apenas para cumprir a cota mínima de 30%, concluindo o pesquisador que “parte considerável dos fantasmas provavelmente são familiares, conhecidos e empregados

de políticos que atendem a um pedido de favor por parte dos últimos”<sup>21</sup>. Também comprovamos o alto número de candidaturas-laranjas registrado pelo TSE, já que, nas eleições municipais de 2016, apurou-se que 14.417 mulheres não tiveram nenhum voto, ao passo que apenas 1.714 homens ficaram sem nenhum voto, mesmo correspondendo a 68,11% dos candidatos (TSE, 10/11/2016), ou seja, as candidaturas fictícias são na maioria de mulheres, usadas pelos partidos para forjar o cumprimento da lei.

Partidos que se encontram bastante abaixo desses percentuais são o PSTU, o PCO e o NOVO. No caso do PCO, o pesquisador Henrique Xavier notou uma fração negativa de candidaturas classificadas como fantasmas masculinas. Segundo ele, isso acontece porque o número dessas candidaturas com cinco ou menos votos caiu com o passar dos anos, podendo indicar uma mudança de estrutura ou organização do partido. No caso do NOVO, nenhuma candidatura obteve cinco votos ou menos em 2016 (único ano em que o partido concorreu até hoje), votação em que já se considera a candidatura fictícia, possivelmente denotando maior organização ou estrutura partidária.

Nos dados que analisamos, o PSTU e o PCO também foram os partidos com maior percentual de candidaturas femininas registradas e deferidas, aparecendo aqui nessa tabela com percentual baixíssimo de candidaturas-laranja. Nesses partidos, que são mais ligados às ideologias de esquerda e extrema esquerda, a participação das mulheres na política parece fazer parte da própria estrutura partidária.

De acordo com a tabela acima, os partidos das três mulheres entrevistadas para este trabalho, quais sejam, PSOL, PT e PPS, apresentaram os seguintes percentuais: o PSOL teve algo em torno de 13% de candidaturas femininas fantasmas, o PT apresentou aproximadamente 18% de candidatas-laranjas e o PPS praticamente 20%, percentuais relativamente altos de candidaturas femininas fictícias, considerando-se que o percentual máximo da tabela é 25% e que a média dos partidos é de 15% a 25% de candidaturas forjadas. Apenas o PSOL apresenta um índice relativamente pequeno entre os três partidos analisados e está abaixo da média de 15%. O PMDB tem por volta de 21% de candidaturas femininas fictícias e o PSDB em torno de 18% de candidatas-laranja.

Por fim, a maior evidência de que os partidos tentam burlar as cotas para candidaturas femininas é o fato de que a maioria dos candidatos-laranja ou fantasma é mulher. Sobre a grande quantidade de candidatas fictícias, vale citar parte da matéria do jornal Estadão de 18/10/2018, intitulada “Maioria dos ‘candidatos laranjas’ é mulher”:

---

<sup>21</sup> Disponível em <http://www.fma.if.usp.br/~hsxavier/analises/fantasmas.html>, Análises do Mundo Social, acesso em 25/11/2018.

Apesar de as “candidaturas laranjas” não serem novidade no cenário eleitoral, a Justiça ainda não criou uma jurisprudência de punição. Desde junho está pronto para julgamento no plenário do TSE parecer do Ministério Público Eleitoral a respeito de três casos recursais de fraudes na cota para mulheres nas eleições de 2016. (...) Além do PTC, o Podemos e o Democracia Cristã (DC) tiveram o maior número de candidatas sem votos (matéria do Estadão sobre candidaturas-laranja de 18/10/2018<sup>22</sup>).

Ressalta-se que o PTC (Partido Trabalhista Cristão), o DC (Democracia Cristã) e o Podemos, campeões de candidatas sem voto segundo matéria do Estadão, são partidos conservadores, de espectro político de direita, os dois primeiros ligados a ideologias religiosas cristãs, já que os próprios nomes dos partidos fazem referência ao Cristianismo. Os campeões de candidatas-fantasmas da tabela do pesquisador da USP foram o PRTB, o DEM e o PPL, partidos também de direita e com ideologia política conservadora e liberal, com exceção do PPL. O PMDB, o PSDB e o PSD - os quais registraram centenas de candidatas que não tiveram votos, segundo cruzamento estatístico elaborado pelo TSE, em 10/11/2016 - são partidos maiores, de grande representatividade na arena política, mais ligados às alas conservadoras e neoliberais, dando-nos indícios para afirmar que a maioria dos partidos que apresentam candidaturas fictícias de mulheres são de ideologia mais conservadora e neoliberal, alguns tendo viés religioso, sendo, em sua maioria, partidos maiores, com grande estrutura partidária e maior representatividade política.

De fato, partidos com maior estrutura partidária e com considerável representatividade na Câmara Municipal de São Paulo, como o PT, o PSDB e o PMDB, que têm bastante expressão eleitoral, apresentam percentual de candidaturas-laranja maior que partidos com menor expressão eleitoral e com menores estruturas. Registre-se que o PSDB e o PT possuem as maiores bancadas na Câmara Municipal de SP, o primeiro com 11 vereadores eleitos em 2016 e o segundo com 9 vereadores.

Partidos com menor estrutura partidária, mais novos, sem ligação com espectro religioso e com menor representatividade na Câmara Municipal, como o PSOL, o partido NOVO, PSTU, PCO, REDE, tendem a registrar menos candidatas-laranjas.

Parece-nos, portanto, após a análise de dados do TSE, da tabela do pesquisador da USP e das matérias divulgadas com pesquisas sobre candidaturas-laranja, que os partidos mais ideológicos de esquerda, sobretudo de extrema esquerda, progressistas, menores e sem viés religioso, como o PSOL, o PSTU, o PCO e a REDE, cumprem melhor as cotas de gênero, mas

---

<sup>22</sup> Disponível em <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,maioria-dos-candidatos-laranjas-e-mulher,70002552269>, acesso em 03/11/2018.

os outros partidos não cumprem adequadamente, com exceção do partido NOVO, que cumpre bem as cotas e não apresenta candidaturas fictícias.

Por fim, importa registrar que, de acordo com os dados apresentados nesta monografia, verificamos um aumento progressivo da participação feminina nas eleições, mas também houve uma elevação substantiva do número de candidaturas fictícias, ou seja, não se pode falar em crescimento efetivo de participação feminina no Legislativo. Embora os partidos cumpram formalmente as cotas de gênero, fazendo coligações e usando as brechas eleitorais para evitar punição da justiça eleitoral, na prática muitas mulheres registradas para atingir a cota mínima de 30% têm candidaturas fictícias e não concorrem efetivamente às vagas disponíveis ao Poder Legislativo.

Desta forma, precisaremos criar outros mecanismos, sejam legais, políticos ou jurídicos, que estabeleçam efetivas punições aos partidos, para impedir o aumento dessas candidaturas fictícias e viabilizar a real participação das mulheres na política.

### 5.3 Análise das entrevistas feitas

Foram entrevistadas três mulheres que atuam na arena política, sendo uma delas vinculada ao PSOL, uma ao PT e outra ao PPS. Tanto a entrevistada do PSOL, como a entrevistada do PT expuseram o complexo padrão partidário de divisão do fundo eleitoral para as campanhas eleitorais, que envolve diferentes níveis de distribuição de recursos aos candidatos. Elas afirmaram existir pelo menos quatro níveis de divisão de recursos, nomeados como G1, G2, G3 e G4, divididos pelo partido a partir da instância nacional. O dinheiro do fundo eleitoral, segundo as entrevistadas, é distribuído segundo a força política e visibilidade do candidato, ou seja, de acordo com o capital político do candidato. Os políticos novatos e os que não têm padrinhos recebem muito menos. Quem está disputando reeleição, tem uma carreira política sólida, já foi eleito ou está indo para outro cargo recebe mais dinheiro do fundo eleitoral que os outros candidatos. Os candidatos novatos acabam buscando financiamento coletivo e contando com o apoio de voluntariado. Tal divisão de recursos dificulta a renovação política no congresso. A chance de reeleição é alta e a taxa de renovação é baixa.

Segundo a entrevistada do PSOL, o dinheiro do fundo partidário/eleitoral vem do diretório nacional e vai primeiro para os estados que têm candidatos com grande chance de reeleição. Depois, o dinheiro vai para aqueles candidatos que já têm mandato. Depois, vai para quem tem força política, mas ainda não se elegeu e depois para os demais candidatos em geral.

Parece-nos que a escala de divisão dos recursos pelos partidos privilegia quem já está na política, seja cumprindo mandato ou em reeleição. Como haverá renovação feminina no Legislativo? Como renovar e concorrer nestas condições? A estrutura partidária, a nosso ver, não é feita para renovação dos cargos políticos.

Conforme disseram as entrevistadas, caso não atinjam a cota feminina legal, os três partidos em questão retirariam as candidaturas masculinas para chegar aos 30%, e não investiriam em candidaturas-laranjas. Eles preparariam as mulheres para a vida política e as incentivariam a concorrer. A entrevistada do PSOL confirmou que o partido tira homens da disputa para atingir a cota de mulheres. Haveria controle, então, sobre as candidaturas masculinas, para que não ocupem a cota das mulheres. Contudo, vemos que os partidos têm mais mulheres nos diretórios do que em cargos eletivos, principalmente o PT.

Analisando-se a tabela acima com o percentual de candidaturas-fantasma por partido, elaborada pelo pesquisador da USP Henrique Xavier, com dados do TSE, a pedido do Intercept, podemos verificar que é relativa a afirmação das entrevistadas de que seus partidos não possuem candidatas-laranja. De acordo com a tabela, o PSOL apresenta algo em torno de 13% de candidaturas femininas fantasmas, o PT tem aproximadamente 18% de laranjas e o PPS praticamente 20%, percentuais relativamente altos de candidaturas femininas fictícias, considerando-se que o percentual máximo da tabela é 25% e que a média dos partidos é de 15% a 25% de candidaturas forjadas. Apenas o PSOL apresenta um índice relativamente baixo entre os três partidos analisados e está abaixo da média de 15%.

Por outro lado, a entrevistada do PPS mostrou bastante preocupação em viabilizar a carreira política das candidatas mulheres que são mães, diante das maiores dificuldades que elas atravessam em suas carreiras. Segundo ela, as mães e seus filhos precisam de apoio do Estado e dos partidos políticos para que as mulheres possam fazer política e participar dos espaços de decisão. A questão não poderia ficar restrita ao ambiente privado, à família. O Estado teria que assumir também essa responsabilidade coletiva de incluir as mulheres na política.

Referida entrevistada também comentou sobre as lideranças comunitárias femininas nos territórios, registrando que os homens não incentivam que essas lideranças se candidatem ao poder formal e institucional, pois eles acabariam perdendo duplamente: primeiro perderiam a liderança que a mulher exerce onde mora, caso ela se candidate e pare de fazer campanha para candidatos do sexo masculino, e depois perderiam o espaço e a “vaga” no Legislativo, caso a mulher que é líder comunitária vença as eleições. Entendemos que existe

uma estrutura machista e patriarcal para manter a mulher afastada da política institucional, mantendo-a em seu território como cabo eleitoral dos candidatos do sexo masculino.

A entrevistada do PSOL afirmou que o partido tem muitas candidaturas identitárias, como de mulheres feministas, pessoas negras e pessoas LGBTQs. Pela própria essência do partido, segundo ela não se admite candidatura laranja. Ela afirmou que o PSOL tem paridade de gênero no estatuto e está evoluindo para cotas de negros, LGBTQs, etc. Tem paridade de 50% de mulheres em todas as instâncias: municipal, estadual e nacional. E percentual de 30% para negros e negras. O PSOL tem setorial de mulheres e Setorial de negros e negras.

A entrevistada do PT afirmou que, no início, havia resistência do partido à criação das cotas. Isso porque para uma mulher entrar em um cargo de direção partidária, um homem precisaria sair do cargo, o que seria um problema. Além disso, havia resistência também por parte das próprias mulheres, pois elas queriam conquistar o cargo por mérito e não por reserva de cotas, além de serem objeto de reserva cargos de menor relevância.

Após vários debates internos, as cotas foram consideradas necessárias e o PT foi o primeiro partido do país a aprovar as cotas para mulheres em cargos de direção partidária. Inicialmente, a cota era de 30% para as mulheres, mas em cargos de menor relevância. No terceiro congresso nacional do PT foi aprovada a paridade de gênero, vigorando a paridade em todas as instâncias (executiva, finanças, diretórios, comissão ética, delegações, etc.), o que foi um grande avanço.

As entrevistadas, em geral, afirmaram não ter recebido apoio significativo das lideranças masculinas dos seus partidos, salvo raras exceções. Isto ocorre possivelmente porque, para apoiar as mulheres, os homens têm que ceder seu espaço e eles não querem abrir mão das suas posições.

## 6. CONCLUSÃO

Nosso estudo teve como objetivo analisar o cumprimento das cotas para candidaturas femininas nas eleições municipais da capital paulista em 2016, tendo como pano de fundo a discussão sobre a representatividade das mulheres na política.

No que tange aos dados colhidos sobre as eleições de 2016, verificamos que praticamente todos os partidos políticos cumpriram as cotas de 30% de candidaturas femininas, salvo raras exceções, ainda que eles precisassem de coligações para tal fim, pois cada partido, isoladamente, nem sempre conseguiria cumprir o percentual. Contudo, é preciso considerar as candidaturas fictícias, ou seja, as chamadas candidatas-laranja, sendo uma evidência de que os partidos tentam burlar as cotas para candidaturas femininas o fato de que a maioria dos candidatos-laranjas é mulher.

Parece-nos, após a análise de dados, que os partidos mais ideológicos de esquerda, sobretudo de extrema esquerda, progressistas, com baixa representatividade no Legislativo, menores e sem viés religioso, como o PSOL, o PSTU, o PCO e a REDE, cumprem melhor **as cotas de gênero**, mas os outros partidos não cumprem adequadamente, com exceção do partido NOVO, que se encontra mais alinhado à direita e cumpre bem as cotas, não apresentando candidaturas fictícias.

Também observamos que partidos com menor estrutura partidária, mais novos, sem ligação com espectro religioso e com menor representatividade na Câmara Municipal, como o PSOL, o partido NOVO, PSTU, PCO e a REDE, tendem a registrar menos **candidatas-laranjas** para cumprir a lei de cotas. A cultura de incentivo à participação feminina parece fazer parte desses partidos. No entanto, esse ponto demandaria uma pesquisa mais aprofundada, que poderá ser feita em outra oportunidade.

De acordo com os dados apresentados nesta monografia, verificamos um aumento progressivo da participação feminina no Poder Legislativo, mas também houve uma elevação substantiva do número de candidaturas fictícias, ou seja, não se pode falar em crescimento efetivo de participação feminina no Legislativo. Embora os partidos cumpram formalmente as cotas de gênero, fazendo coligações e usando as brechas eleitorais para evitar punição da justiça eleitoral, na prática muitas mulheres registradas para atingir a cota mínima de 30% têm candidaturas fictícias e não concorrem efetivamente às vagas disponíveis nas casas legislativas.

Quanto à renovação política, constatamos que os candidatos novatos e aqueles que não têm padrinhos ou capital político recebem muito menos suporte financeiro que os demais candidatos. A escala de distribuição do fundo eleitoral e partidário privilegia quem já está na

política. Aqueles candidatos que disputam reeleição ou estão migrando para um outro cargo recebem mais verba partidária que os novos candidatos. A estrutura partidária atual não nos parece adequada para a renovação política.

Comprovamos, ainda, que há uma imensa sub-representação feminina na política, que está ligada a fatores como baixo incentivo, ausência de treinamento e pouco apoio dos partidos políticos às candidaturas femininas. Também há menor volume de recursos destinados pelos partidos às campanhas femininas, estimando-se que as campanhas encabeçadas por homens recebam muitos mais recursos financeiros do que as campanhas das mulheres. A ausência de reserva de vagas ou assentos no Legislativo, a falta de paridade de gênero e de tipificação da violência política de gênero na legislação brasileira contribuem para a sub-representação feminina nos espaços de poder.

Acreditamos que a responsabilidade pela sub-representação feminina é sistêmica e coletiva: dos partidos políticos em geral, da cultura patriarcal brasileira, da ineficácia da legislação, da lentidão da justiça eleitoral, da ineficiência do Ministério Público Eleitoral, da sociedade machista, etc.

Existe, também, grande preconceito com relação à presença da mulher nos espaços de poder, já que muitas pessoas ainda acreditam que política não é lugar para mulher. Há muito machismo nesses espaços, pois os homens sempre ocuparam o espaço público e as mulheres o espaço privado.

Se temos hoje poucas mulheres atuando na vida pública e uma sub-representatividade feminina na política, tal fato se relaciona com a desigualdade de gênero existente na vida privada, local relegado, por excelência, à população majoritariamente feminina, onde as mulheres se encarregam dos cuidados com os filhos e afazeres domésticos. A divisão sexual do trabalho não é justa e as mulheres ficam sobrecarregadas, não lhes restando tempo livre para atuar na vida política.

Todas essas variáveis podem explicar a sub-representatividade feminina no Legislativo Brasileiro, especialmente no Legislativo Municipal, e precisam ser reavaliadas e revertidas, de modo a alcançarmos a equidade de participação das mulheres na política.

Por fim, constatamos que a mera implementação de boas regras de cotas e também de reserva de assentos não bastariam para reduzir a desigualdade de gênero na política nacional. Se assim o fosse, o problema brasileiro estaria resolvido com novas leis e não teríamos tantas candidaturas-fantasmas. É preciso, além das leis, haver uma mudança nas estruturas sociais, no funcionamento da sociedade, o que pode ser obtido através da luta constante do movimento feminista por igualdade de direitos e de oportunidades entre homens e mulheres. As regras e as

instituições têm limites e não conseguirão, por si só, resolver o problema da sub-representatividade feminina na política. Haja vista a cultura de burlar a lei de cotas através do registro de candidaturas fictícias e de custear menos as campanhas femininas. Uma mudança de comportamento se faz necessária e não apenas uma mudança legislativa.

Cabe às mulheres e à sociedade em geral, portanto, se organizar para fazer valer os direitos das mulheres e das minorias, seja ocupando os espaços públicos, discutindo o tema com os detentores do poder, exercendo o direito de manifestação popular, indo às ruas em passeatas em prol dos seus direitos, sendo dever do Estado incentivar a educação sobre igualdade de gênero para conscientizar a população, promover educação política nas escolas, combater o machismo e a misoginia nos espaços públicos, dentre outras iniciativas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARCHENTI, Nélide; ALBAINE, Laura. **O Feminismo na política. Paridade e violência política de gênero na América Latina.** Cadernos Adenauer XIX (2018), nº 1. *Participação política feminina na América Latina.* Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, maio 2018, pág. 09-24.
- ARENDDT, Hannah. **A condição humana.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.
- BEAUVOIR, Simone de. **O Segundo Sexo**, V1 e V2. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980, [1949].
- BIROLI, Flávia. **Gênero e desigualdades – limites da democracia no Brasil.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2018.
- BLAY, Eva. **Mulher e igualdade: cidadania e gênero.** As mudanças serão feitas por toda a sociedade. Social Democracia Brasileira, Março de 2002.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo.** Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos.** Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOLOGNESI, Bruno. **A cota eleitoral de gênero.** Paraná Eleitoral, v. 1, n. 2 p. 113-129, 2012.
- BRASIL, Código Eleitoral, 1932.
- BUTLER, Judith. **Problemas de Gênero. Feminismo e subversão da identidade.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1989.

DAVIS, Angela. **Mulher, Raça e Classe**. São Paulo: Boitempo, 2016 [1981].

Equipe de dados, portal G1, Mulheres nas Eleições de 2016, 03/09/2016, disponível em <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/blog/eleicao-2016-em-numeros/21.html> fonte, acesso em 21/08/2018.

Estatística TSE Eleições 2010. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2010/candidaturas-votacao-e-resultados/estatisticas>> Acesso em 25 nov. 2017.

Estatística TSE Eleições 2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-anteriores/estatisticas-eleitorais-2012-1/estatisticas-eleitorais-2012>> Acesso em 25 nov. 2017.

Estatísticas Eleitorais 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-anteriores/estatisticas-candidaturas-2014/estatisticas-eleitorais-2014>> Acesso em 25 nov. 2017.

Estatísticas Eleitorais 2016 - Eleitorado. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-anteriores/estatisticas-eleitorais-2016/eleicoes-2016>> Acesso em 25 nov. 2017.

Estatísticas Eleitorais 2016 – Resultados. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-anteriores/estatisticas-eleitorais-2016/resultados>> Acesso em 25 nov. 2017.

Fábio, André Cabette. Nexo Jornal, Nexo Expresso, 03/06/2018, disponível em <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/06/03/A-regra-que-garante-verbas-a-candidaturas-femininas.-E-a-a-a-C3%A7-C3%A3o-para-adi-C3%A1-la>, acesso em 20/08/2018.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **As Três Versões do Neo-Institucionalismo**. Lua Nova, nº 58, 2003.

Lei de cotas para mulheres na política completa 18 anos. Disponível em: <<http://www.tribunapr.com.br/arquivo/mulher/lei-de-cotas-para-mulheres-na-politicacompleta-18-anos/>> Acesso em 02 nov. 2017 (José Eustáquio Diniz Alves, do IBGE, estima que se a participação feminina continuar no ritmo atual, a paridade entre os sexos nos espaços municipais vai demorar 150 anos para ser alcançada) (TRIBUNA PR, 20/09/2013).

Mais de 16 mil candidatos tiveram votação zerada nas Eleições 2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Novembro/mais-de-16-mil-candidatos-tiveram-votacao-zerada-nas-eleicoes-2016>> Acesso em 25 nov. 2017.

MARTINI, Diandra Avila. **Cotas partidárias e sub-representação feminina na América do Sul: Um estudo comparado entre Brasil e Bolívia**, UFRGS, 2015, disponível em <https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/DIANDRA-MARTINI.pdf>, acesso em 18/10/2018.

MEDEIROS, Luciene. **O déficit democrático de gênero no Poder Legislativo Federal**. Natal, julho de 2013, disponível em [http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1364686515\\_ARQUIVO\\_OdeficitdemocraticodegeneronoPoderLegislativoFederal.pdf](http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1364686515_ARQUIVO_OdeficitdemocraticodegeneronoPoderLegislativoFederal.pdf), acesso em 05/09/2018.

MEZAROBBA, Glenda. **A vida nos partidos políticos**. Revista Pesquisa Fapesp, ed. 268, São Paulo, junho 2018, disponível em, acesso em 05/11/2018.

MIGUEL, Luis Felipe. *TEORIA POLÍTICA FEMINISTA E LIBERALISMO: O caso das cotas de representação*. Rev. Bras. Ci. Soc. v.15 n.44, São Paulo, out. 2000.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. **Caleidoscópio Convexo: mulheres, política e mídia**. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

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

MOUFFE, Ch. **Por um modelo agonístico de democracia**. Revista de Sociologia e Política, nº 25, 2005.

Mulheres que ocupam cargos tradicionalmente masculinos. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/blogs/talento-em-pauta/mulheres-que-ocupam-cargos-tradicionalmente-masculinos-2/> Acesso em 01 nov. 2017.

+ MULHERES NA POLÍTICA: **retrato da sub-representação feminina no poder**. – Brasília: Senado Federal, Procuradoria Especial da Mulher, 2016.

NOVELLINO, Maria Salet Ferreira. **As Organizações Não-Governamentais (ONGs) Feministas Brasileiras**. Escola Nacional de Ciências Estatísticas/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Trabalho apresentado no XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Caxambu- MG, de 18 a 22 de setembro de 2006.

OKIN, Susan. **Gênero, o Público e o Privado**. Revista de Estudos Feministas, v. 16 (2), 2008. ONU Mulheres. Disponível em <https://nacoesunidas.org/onu-mulheres-75-dos-brasileiros-querem-prioridade-parapoliticas-de-igualdade-de-genero/> Acesso em 01 de Novembro de 2017.

PEC 134/2015. Disponível em: [www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1724716](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1724716) Acesso em 01 de Novembro de 2017.

PHILLIPS, Anne. **O que há de errado com a democracia liberal**. Rev. Bras. Ciênc. Polít. [online]. n.6, pág. 339-363, 2011.

PLANO NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013.

QUINTELA, D. F.; DIAS, J. C. *PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES NO BRASIL: DAS COTAS DE CANDIDATURA À EFETIVA PARIDADE NA REPRESENTAÇÃO*. Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos, Brasília, v. 2, n. 1, p. 52 - 74, Jan/Jun. 2016.

REVISTA GÊNERO E NÚMERO, Natália Mazotte entrevista Laisy Morièrre, secretária nacional de mulheres do PT, 26 DE OUTUBRO DE 2016, Disponível em <http://www.generonumero.media/as-mulheres-nao-sao-eleitas-porque-nao-sao-financiadas-afirma-laisy-moriere/>, acesso em 18.09.2018.

RIBEIRO, Djamilia. **O Que É Lugar de Fala?** São Paulo: Letramento, 2017.

SANCHEZ, Beatriz Rodrigues. **A (sub) representação feminina nas eleições de 2016**. Revista Parlamento e Sociedade / Câmara Municipal de São Paulo, vol. 5, n. 8, pág. 59-76, 2017.

SANTOS, Naila Guimarães dos. *O PODER DE DIZER “NÓS”, OS EFEITOS DA REPRESENTATIVIDADE DAS MULHERES A PARTIR DA ANÁLISE DA 54ª LEGISLATURA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS*. Monografia apresentada à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo, 2017.

TSE disponibiliza dados sobre filiados a partidos políticos no Brasil. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Maio/tse-disponibiliza-dados-sobre-filiados-a-partidos-politicos-no-brasil>> Acesso em 25 nov. 2017.

TSE: Mulheres representam 52% do eleitorado brasileiro. 06/03/2018. Disponível em <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/mulheres-representam-52-do-eleitorado-brasileiro>, acesso em 20/08/2018.

TSE: Mais de 16 mil candidatos tiveram votação zerada nas Eleições 2016. 10/11/2016. Disponível em <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Novembro/mais-de-16-mil-candidatos-tiveram-votacao-zerada-nas-eleicoes-2016>, acesso em 20/08/2018.

TUDOR BRASIL, *O Movimento Sufragista no Brasil* [Parte I], publicado em 08.03.2016. Disponível em <https://tudorbrasil.com/2016/03/08/o-movimento-sufragista-no-brasil/>, acesso em 15/04/2018.