

# *As Regras do Jogo e as Eleições 2020: filiação e candidaturas femininas*

Marilda de Paula Silveira

Poucos temas são tão consensuais na Ciência Política e no estudo do sistema eleitoral brasileiro quanto a predominância masculina no exercício dos mandatos, sejam eles eletivos, estejam eles situados no âmbito interno da representação partidária. Os números, sempre citados, falam por si.

A despeito de serem responsáveis pela manutenção de cerca de 40% das famílias brasileiras, de ocuparem 41,9% dos postos de trabalho e de comporem 52% do eleitorado do país (BRASIL, 2016), as mulheres representam apenas 15% do total de parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado. Dos 33 partidos registrados no TSE, apenas 4 são presididos por mulheres (BRASIL, 2019, 2020)<sup>1</sup>. do mais, dentre os 28 partidos que elegeram deputados federais, 11 não contam com nenhuma mulher entre os seus representantes, e nada menos do que 16 estados da Federação não possuem representação feminina no Senado Federal.

Analisando as Comissões Executivas dos dez partidos com maior representação na Câmara dos Deputados, verificou-se que apenas três deles possuem representantes do sexo feminino entre presidentes, vice-presidentes, secretários e tesoureiros<sup>2</sup>. Esse

---

<sup>1</sup> PT, PCdoB, PODEMOS e PMB. Acesso em 11 de março de 2019 e 11 de maio de 2020 (em que pese a modificação do número e nome dos partidos, os dados relativos à direção feminina permaneceram idênticos em ambas as datas).

<sup>2</sup> A análise foi realizada a partir dos dados constantes das páginas das agremiações na Internet. Verificou-se a composição das Comissões Executivas dos seguintes partidos: PMDB, PT, PP, PSDB, PR, PSD, PSB, DEM, PTB e PRB.

quadro se torna alarmante quando se nota que esses dirigentes, na maior parte das vezes, pouco sensíveis aos interesses das mulheres filiadas, são os responsáveis por definir o destino dos recursos, quais os candidatos irão aparecer na propaganda partidária e, em última instância, quais serão as candidaturas efetivamente apoiadas pelo partido.

A discussão acerca da maior inclusão das mulheres entre os dirigentes partidários foi submetida ao Tribunal Superior Eleitoral na Consulta nº 0603816-39.2017.6.00.0000 e ainda se encontra pendente de julgamento. Caso conheça da consulta, o Tribunal deve responder se a previsão de reserva de vagas para as candidaturas proporcionais deve ser observada para composição das comissões executivas e dos diretórios partidários.

Há pouco mais de quatro décadas, o histórico de desequiparação legal entre homens e mulheres vem se dissipando. Esse quadro foi confirmado e ampliado pela Constituição de 1988, que assegura igualdade independentemente do gênero.

Ocorre que o reconhecimento constitucional e legal dessa igualdade não foi suficiente para assegurar que as mulheres ocupassem o mesmo espaço que os homens na representação democrática. Diante dos índices expostos acima, não se pode deixar de indagar por que a igualdade formal não foi capaz de garantir que as mulheres ocupassem, de forma equivalente, os mandatos eletivos.

Essa não é uma análise pouco complexa. Repensar a origem do problema da sub-representação feminina na política, levantando suas causas, é certamente um passo de extrema importância para que se possam vislumbrar caminhos de superação.

---

Tendo em vista que a organização das estruturas intrapartidárias varia significativamente entre as agremiações, para possibilitar uma análise comparativa, foram considerados apenas os seguintes cargos de direção: presidente, vice-presidentes, secretários e tesoureiros. Dentre os partidos analisados, apenas no PT, no PSDB e no PDT, havia mulheres ocupando os cargos de direção acima apontados.

Somente assim não se corre o risco de alcançar efeitos colaterais mais danosos que os benefícios alcançados com eventuais alterações legislativas.

Para compreender a sub-representação feminina na vida política brasileira, não se pode perder de vista que até 1962 a mulher era considerada relativamente incapaz e dependia do seu marido para exercer inúmeros direitos<sup>3</sup> (MORAES, 2003). Foi com o estatuto da mulher casada, Lei nº 4.121/62 (BRASIL, 1962), que parte das desigualdades e essa noção de incapacidade foram revogadas. Não se tratava, portanto, de simples questão cultural, mas de opção normativa incorporada ao Estado de direito vigente, amparada por política estatal que se pautava exclusivamente pelo gênero.

Não é irrelevante, nesse contexto, o fato de que nossa sociedade é composta por aqueles que viveram, foram criados ou são herdeiros do que previa o Código Civil de 1916. Essa constatação reflete a posição cultural de 81% dos homens brasileiros, os quais consideram viver em uma sociedade machista que reforma estereótipos do que seria o papel do homem e da mulher.<sup>4</sup>

Não surpreende, portanto, que a sociedade não tenha absorvido culturalmente esse critério de igualdade e que as normas que prevejam requisitos de acesso a partir de uma igualdade formal acabem por aprofundar a exata medida da desigualdade.

É possível que as mulheres não queiram ocupar espaços de poder, ainda que eles estejam tão disponíveis quanto para os

---

<sup>3</sup> “Com o casamento, a mulher perdia sua capacidade civil plena. Cabia ao marido a autorização para que ela pudesse trabalhar, realizar transações financeiras e fixar residência. Além disso, o Código Civil punia severamente a mulher vista como ‘desonesta’, considerava a não virgindade da mulher como motivo de anulação do casamento (...) e permitia que a filha suspeita de ‘desonestidade’, isto é, manter relações sexuais fora do casamento, fosse deserdada”.

<sup>4</sup> 81% dos homens consideram o Brasil um país machista, aponta pesquisa inédita da ONU Mulheres.

homens? É possível que a natureza da atividade política afaste as mulheres dos mandatos eletivos? É possível que as diferenças próprias do gênero impulsionem escolhas profissionais diversas<sup>5</sup> (SACCHET, 2011, p.167)? É possível que a corrupção afaste as mulheres da política<sup>6</sup>?

Não há dúvida de que as respostas a essas questões podem ser positivas. Contudo, o acesso às respostas somente seria possível se os mandatos eletivos fossem, de fato, acessíveis às mulheres em igualdade de condições com os homens. De modo que a decisão por disputar um mandato eletivo fosse realmente viável, sem que a questão de gênero se apresentasse, em si, como fator de desequilíbrio.

A literatura apresenta explicações de natureza as mais diversas para essa sub-representação<sup>7</sup>, incluindo a dupla jornada de trabalho, os baixos incentivos<sup>8</sup> e o ambiente corrupto.

---

<sup>5</sup> “Na fase infantil (anos de socialização na família e nas escolas) e na fase adulta, a experiência de exclusão política e de modelos e/ou imagens pouco desviantes do padrão aprendido contribuem para que as mulheres se interessem menos pela política formal e, também, sintam-se inseguras e despreparadas para a execução da função pública. Na disputa eleitoral, elas são foco de críticas morais e têm sua vida privada mais abertamente exposto que a dos homens, questões que tendem a impactar de forma diferente sua vida. Ou seja, fatores culturais influenciam a visão das mulheres e o seu interesse pela política”.

<sup>6</sup> Esarey e Chirillo apontam que a participação política feminina é maior em democracias menos corruptas. ACKERMAN, Susan Rose et PALIFKA, Bonnie J. *Corruption and Government*. Second edition. Cambridge, 2016. p. 244.

<sup>7</sup> Costa et al. 2013. Incluindo razões de ordem biológica cuja exposição (sobretudo pelo conteúdo da fala) levou à demissão de Sundar Pichai da posição que ocupava na empresa Google. O fato gerou grande repercussão.

<sup>8</sup> Norris 1997; Norris & Lovenduski, 1995. Há quem aponte razões de ordem biológica que fundamentariam a diferença das escolhas profissionais masculinas e femininas. Sundar Pichai publicou o que seria um manifesto intitulado “a bolha ideológica do Google”, em que afirma que homens e mulheres não têm as mesmas habilidades, inquietações e ambição no campo tecnológico e laboral. Esse debate (não só pelo mérito, mas pelo conteúdo da fala) levou à demissão do ex-executivo e gerou grande repercussão.

<[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/06/tecnologia/1502006187\\_214063.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/06/tecnologia/1502006187_214063.html)>

A questão que se coloca, portanto, é saber se esse cenário decorre de *diferenças naturais* e deveria ser aceito (tolerado) ou se é fruto de uma história cujos atores são capazes de perpetuar uma desigualdade que não se justifica em nenhuma medida.

Apesar de as reformas eleitorais com imposição de cotas estarem previstas na Lei nº 9.504/1997, somente depois de 2009, com a alteração de posicionamento do TSE, é que se tornaram mais efetivas. De lá para cá, a cada eleição, uma nova modificação, ampliando a ação afirmativa, foi feita: indeferimento do registro de todos os candidatos do partido ou coligação que não cumpriram a cota; reconhecimento de fraude por candidaturas-laranja; imposição de destinação de recursos financeiros para candidaturas de mulheres; penalização dos partidos que não atenderam a obrigação de reservar tempo de propaganda para o incentivo à participação feminina.

Nesse contexto, com o objetivo de conferir maior espaço para a participação feminina nas disputas eleitorais, foi criado no Brasil um regime de cotas para candidatos a partir da inclusão, na Lei nº 9.504/97, de dispositivo que determina que cada partido ou coligação deverá reservar um percentual mínimo de 30% (trinta por cento) de sua lista eleitoral para os candidatos de cada sexo (art. 10, § 3º da LE).

A despeito de a lei não estabelecer diretamente punições aos partidos que não preencherem as cotas, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral firmou-se no sentido de que o não atendimento aos percentuais mínimos estabelecidos pela norma implica o indeferimento do Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários (DRAP) (Recurso Especial Eleitoral nº 11781, acórdão, rel. Min. Fátima Nancy Andriighi, publicação: Publicado em Sessão (PSESS), data 6.11.2012).

Para evitar que partidos e coligações tentassem burlar a norma, sob o argumento de não possuírem candidatas em número

suficiente para preencher o mínimo legal, a Corte Eleitoral passou a adotar também o entendimento de que a única alternativa cabível nesse caso é a redução do número de candidatos masculinos, para que haja adequação do percentual previsto em lei (Recurso Especial Eleitoral nº 2939, acórdão, rel. Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, publicação: Publicado em Sessão (PSESS), data 6.11.2012).

Ocorre que, longe de aproveitarem a exigência legal como ponto de partida para uma maior inclusão feminina na política, as agremiações partidárias passaram a empregar meios para burlar a norma insculpida no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97. Esse cenário deu origem às chamadas “candidaturas-laranja”, que consiste no registro de candidatas que não fazem campanha, não recebem sequer um voto, e, em muitos casos, não têm conhecimento de que foram registradas para concorrer à eleição.

A Corte Eleitoral não se quedou inerte diante desse cenário e evoluiu sua jurisprudência, passando a adotar o entendimento de que a burla à lei perpetrada por meio de candidaturas fictícias caracteriza-se como fraude, podendo ser analisada no âmbito da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME). Essa mudança jurisprudencial ocorreu no ano de 2015, com o julgamento do REspe nº 149/PI. Um ano mais tarde, no julgamento do REspe nº 24.342/PI, o TSE novamente se debruçou sobre o tema e entendeu pela necessidade de superar a interpretação até então conferida ao art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990 e concluiu-se pela possibilidade de apuração de fraude eleitoral no preenchimento de vagas destinadas a candidaturas femininas também por meio de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE).

Não se desconhece a relevante produção acadêmica – nem a divergência jurisprudencial – a respeito do cabimento das Ações de Impugnação de Mandato Eletivo (AIMEs) e nas Ações de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), que buscam apurar e sancionar a prática de fraude no lançamento de candidatas.

Contudo, essa questão processual não é objeto de análise neste artigo (por todos, citam-se ANDRADE NETO; GRESTA et SANTOS, 2018. p. 277). Parte-se do pressuposto da jurisprudência vigente para as eleições de 2016 (TSE, REspe nº149, rel. min. Henrique Neves da Silva), segundo a qual essa investigação é cabível por esses meios processuais.

Diante desse pressuposto, outro precedente, também de Valença do Piauí, levou ao Tribunal Superior Eleitoral – e ainda aguarda posição do STF – as seguintes questões: i) identificada a fraude, quais as consequências da ação? ii) sendo inelegibilidade, a quem deve ser imputada? iii) sendo a cassação do mandato dos eleitos, quem deve ser cassado? iv) havendo candidatas eleitas, considerando que são as destinatárias da proteção da ação afirmativa, seus mandatos devem ser preservados? v) concluindo-se pela cassação de mandatários eleitos, como devem ser ocupadas as cadeiras vagas? Pela recontagem dos votos ou pela realização de novas eleições?

Após concluir, por unanimidade, pela ocorrência de fraude nas candidaturas femininas, instalou-se divergência relativamente às consequências da decisão, e a maioria concluiu pela cassação da totalidade das coligações, com a anulação de todos os votos recebidos, e pelo recálculo do resultado com os votos remanescentes (dados à coligação remanescente) embora representasse menos de 50% dos votos válidos para o legislativo local. As conclusões desse julgamento foram objeto de inúmeros debates relacionados aos incentivos ou desincentivos que levam às candidaturas femininas e ainda aguardam apreciação do Supremo Tribunal Federal<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> SILVEIRA, Marilda de Paula Silveira. *As consequências da identificação de candidaturas fictícias: cassação das eleitas e desincentivos à representatividade feminina na política*. Homenagem ao Min. Luiz Fuz. Org. Carlos Eduardo Frazão e outras. Brasília: Migalhas, 2020. Ana Santano e Luiz Magno publicaram artigo

Sem fechamento de cenário, não há dúvida de que a adoção de ações afirmativas é sempre acompanhada de grande polêmica e de algum desconforto, sobretudo por parte daqueles que não se encontram no núcleo de proteção. Não se pode perder de vista, contudo, que devem ter duração temporária com o único objetivo de corrigir injustiças históricas que, de outra maneira, não sairiam do ciclo de desigualdade. Essa é a posição do Supremo Tribunal Federal nos casos julgados a respeito da matéria<sup>10</sup>.

Não é necessário grande aprofundamento histórico, como visto, para que se possa concluir que a sub-representação feminina em mandatos eletivos decorre de uma desequiparação histórica imposta às mulheres não apenas pela cultura, mas pelo próprio Estado de direito, até há bem pouco tempo.

Como, claro, quem ocupa posição de poder não quer sair e as regras são definidas por quem lá está, o ciclo de desequiparação nunca será interrompido a não ser por uma decisão externa a esse círculo vicioso. Exatamente aqui, como fator de ruptura, entra a importância das ações afirmativas (como as cotas de gênero).

Não há solução fácil e única para um problema tão profundo e complexo. Mas é certo que essas medidas devem ser mantidas e ampliadas até que a disputa por uma cadeira no Poder Executivo ou no Poder Legislativo seja equilibrada. A supressão de qualquer ação afirmativa nesse momento seria um absoluto retrocesso, incompatível com a pretensão constitucional.

---

em que compartilham as mesmas preocupações quanto à ação afirmativa sancionadora das mulheres que são o objeto da proteção. <https://www.conjur.com.br/2019-mai-27/opinio-consequencias-fraudes-candidaturas-femininas>. Ainda: <https://www.focus.jor.br/fraude-as-cotas-de-genero-na-visao-de-tres-advogadas/e> <http://genjuridico.com.br/2019/06/06/fraude-cotas-de-genero/>. Extraídos em 1.9.2019.

<sup>10</sup> ADC nº 41, rel. Min. Luís Roberto Barroso, *DJe* 8.6.2017; ADPF nº 186, j. em 26.4.2012, e RE nº 597.285, j. em 9.5.2012, ambos de relatoria do Min. Ricardo Lewandowski.

## Referências Bibliográficas

BRASIL. *Lei 4.121, de 27 de agosto de 1962*. Dispõe sobre a situação jurídica da mulher casada. Brasília, DF: Presidência da República, [1962]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L4121.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L4121.htm). Acesso em: 19 maio 2020.

BRASIL. Senado Federal. Bancada feminina precisa ocupar espaço no Congresso, dizem senadoras. Brasília, DF: Senado Federal. *Agência Senado*, 8 fev. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/02/08/bancada-feminina-precisa-ocupar-espaco-no-congresso-dizem-senadoras>. Acesso em 19 maio 2020.

BRASIL. Senado Federal. Mais mulheres na política: mulher, tome partido! Brasília, DF: Senado Federal. *Procuradoria Especial da Mulher*, [2014?]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/proc-publicacoes/livreto-mais-mulheres-na-politica>. Acesso em: 11 maio 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Constitucionalidade n. 41*. Direito Constitucional. Embargos de Declaração em ADC. Aplicabilidade da política de cotas da Lei 12.990/2014 às Forças Armadas. Provimento. 1. As Forças Armadas integram a Administração Pública Federal, de modo que a vagas oferecidas nos concursos por elas promovidos sujeitam-se à política de cotas prevista na Lei 12.990/2014. 2. Embargos de declaração providos. Relator: Luís Roberto Barroso, 7 de março de 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13375729>. Acesso em: 19 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.186*. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Atos que instituíram sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial (cotas) no processo de seleção para ingresso em instituição pública de ensino superior. Alegada ofensa aos Arts. 1º, *Caput*, III, 3º, IV, 4º, VIII, 5º, I, II XXXIII, XLI, LIV, 37, *Caput*, 205, 206, *Caput*, I, 207, *Caput*, E 208, V, todos da Constituição Federal [...]. Relator: Ricardo Lewandowski, 26 de abril de 2014. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=269432069&ext=.pdf>. Acesso em: 19 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 597285*. Recurso Extraordinário. Constitucional. Política de ações afirmativas. Ingresso no ensino superior. Uso de critério étnico-racial. Autoidentificação. Reserva de vaga ou estabelecimento de cotas. Constitucionalidade. Recurso improvido. I – Recurso Extraordinário a que se nega provimento. Relator: Ricardo Lewandowski, 9 de maio de 2012. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5455998>Acesso em: 19 maio 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas eleitorais: 2016. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral. *Eleitor e eleições*. Estatísticas eleitorais, 2019. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 19 maio 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Partidos. *Partidos políticos registrados no TSE*. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2019]. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em: 11 maio 2019.

JIMÉNEZ CANO, Rosa. Vaza manifesto machista de engenheiro do google contra igualdade de gênero. *El País*, São Francisco, 08 ago. 2017. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/06/tecnologia/1502006187\\_214063.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/06/tecnologia/1502006187_214063.html). Acesso em: 19 maio 2020.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Fraude às cotas de gênero: nota aos (às) ministros (as) do Tribunal Superior Eleitoral (RESPE nº 193-92.2016.6.18.0018). *GEN Jurídico*. São Paulo, 06. jun. 2019. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2019/06/06/fraude-cotas-de-genero/>. Acesso em: 19 maio 2020.

MORAES, Maria Lygia Quartim de. Cidadania no Feminino *In*: PINSKY, Jaime, PINKSY, Carla Bassanezi (org.). *História da Cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003.

ONU MULHERES. *Relatório final quantitativo: pesquisa eles por elas 2016*. [Brasília]: ONU Mulheres, [2016]. Disponível em: [http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Relatorio\\_ONU\\_ElesporElas\\_PesquisaQuantitativa2016.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Relatorio_ONU_ElesporElas_PesquisaQuantitativa2016.pdf). Acesso em: 19 maio 2020.

SACCHET, T. Partidos políticos e sub-representação feminina: um estudo sobre recrutamento legislativo e financiamento de campanhas no Brasil. *In*: PAIVA, D.; BEZERRA, H. D. (org.). *Mulheres, política e poder*. Goiânia: Cãnone Editorial, 2011.

SANTANO, Ana Claudia; COSTA Tailaine Cristina; BASTOS JUNIOR, Luiz Magno Pinto. Um debate sobre as consequências das fraudes em candidaturas femininas. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 27 maio 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-27/opinio-consequencias-fraudes-candidaturas-femininas>. Acesso em: 19 maio 2020.

SILVEIRA, Marilda de Paula Silveira. As consequências da identificação de candidaturas fictícias: cassação das eleitas e desincentivos à representatividade feminina na política. *In*: CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de; FRAZÃO, Carlos Eduardo; NAGIME, Rafael (org.). *Reforma política e direito eleitoral contemporâneo: estudos em homenagem ao Min. Luiz Fux*. Ribeirão Preto: Migalhas, 2020.