

A (IN)EFICÁCIA DA LEI DE COTAS PARA MULHERES NO ÂMBITO ELEITORAL

Alkayde A. de S. Farias²

RESUMO

Este trabalho tem por escopo analisar a Lei de Cotas para Gênero (Lei nº 9.504/97 - Lei das Eleições) no âmbito da Justiça Eleitoral, o objetivo fundamental da norma, especificamente a quem se destina, bem como o motivo de sua criação. Quais as mudanças sofridas na sua redação ou interpretação, o alcance de seus objetivos na legislação eleitoral brasileira desde o momento em que se identificou a necessidade de criação da Lei até os dias de hoje. Face ao fato de que o assunto está em evidência, com várias interpretações e propostas de mudanças na legislação em vigor, observa-se a necessidade de se estudar o tema, aprofundando-se no universo eleitoral brasileiro, na forma de disputa, na representatividade das classes, no contexto sócio-político. Ante à legislação em vigor, se é possível identificar o alcance do objetivo do legislador, possibilitando mais paridade com o aumento do número de mulheres eleitas para cargos políticos. Se realmente era necessária a criação do mecanismo legal para alcançar essa paridade política e

se é necessária alguma mudança na legislação. Verificar se os percentuais estão sendo respeitados pelos partidos políticos, qual o mecanismo utilizado pela Justiça para fazer valer o direito à cota mínima por gênero. Quais as propostas atuais a favor de melhorias ou contra a manutenção do regime de cotas. Analisar a lei sob a ótica masculina e feminina.

PALAVRAS-CHAVE: lei de cotas; cotas para gênero; cota para mulheres.

1 INTRODUÇÃO

O crescente avanço da humanidade, principalmente, no tocante aos direitos da mulher esbarra em entraves e costumes, algumas vezes alcançando o reconhecimento formal, mas não o reconhecimento material desses direitos.

A presente pesquisa se justifica em função do atual cenário político e social do País, do empoderamento feminino crescente, voltado ao interesse na participação efetiva das decisões políticas e da forma como as leis abordam o regime de cotas para mulheres na política.

Da forma como está sendo aplicada a lei (Lei nº 9.504/97 - Lei das Eleições) é importante verificar se o objetivo do legislador foi alcançado e, se dessa forma, consegue-se inserir a mulher, com justiça, no cenário político do Brasil. Passados trinta e dois anos da promulgação da atual Constituição da República

Federativa do Brasil (CRFB), é importante descobrir o nível de efetividade e aplicação dos princípios constitucionais e sua evolução até os dias de hoje, no que se refere ao sexo feminino, mais especificamente quanto à representatividade feminina no cenário político nacional.

É necessário verificar o que as leis vigentes trazem de favorável e de que forma está sendo abordada a política de cotas por sexo para participação no cenário político nacional.

Segundo Oliveira e Souza (2020), a participação política feminina e sua respectiva representatividade deve ser constantemente objeto dos diálogos sociais e das pautas dos movimentos feministas, eis que a sub-representação das mulheres representa grave violência de gênero e consequentemente, comprometimento ao Estado Democrático de Direito.

A mulher tem o direito legal de ocupar seu espaço no cenário político nacional, no entanto, não obstante a legislação lhe conceder esse direito, outros fatores ainda contribuem para dificultar que alcance esse espaço. Diante disso, é necessário, então, um estudo mais aprofundado, com o objetivo de identificar quais fatores, eventos ou fenômenos convergem para impedir a plenitude dos direitos da mulher na política brasileira.

É preciso observar de forma mais detalhada a evolução das leis nacionais com relação à representatividade feminina na política brasileira, quais as inovações, as melhorias e de que for-

¹ Artigo científico apresentado como Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Bacharelado em Direito da Faculdade Estácio de Castanhal, área de concentração: Direito Eleitoral.

² Graduando do Curso de Bacharelado em Direito da Faculdade Estácio de Castanhal.

ma se visualiza essa representatividade nos dias atuais. Observar a lei de cotas e o seu respectivo resultado, tanto para o sexo masculino quanto para o sexo feminino, nas Câmaras de Vereadores, nas Assembleias Legislativas e no Congresso Nacional. O Brasil, ao longo dos anos, tem acompanhado o avanço dos direitos da mulher, seja com referência na CRFB, seja na edição de Leis voltadas ao reconhecimento desses direitos.

Com o intuito de avaliar o alcance e a efetividade das normas legais, realizaram-se estudos voltados à participação da mulher no cenário político nacional, especificamente no que diz respeito à efetividade das cotas de gênero. De maneira geral, as avaliações sobre os resultados auferidos pela política de cotas de gênero nas eleições proporcionais brasileiras são pouco animadoras.

Este trabalho objetiva analisar a atual legislação de cotas (Lei nº 9.504/97 - Lei das Eleições), para isso é de grande importância que se estudem as evoluções históricas sofridas pela legislação eleitoral brasileira, todo o seu contexto de mudanças, e a forma de funcionamento do sistema legal vigente com relação à reserva de vagas.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS FEMININOS

O objetivo deste trabalho não é ir tão a fundo à pesquisa, a ponto de retornar ao *Código de Hamurabi*, o mais antigo código de leis escritas da humanidade, embora este já trouxesse importantes direitos e deveres femininos, os quais serviram de base para outras leis que, ao longo do tempo, vieram sendo criadas ou alteradas para que se chegasse à legislação atual. No entanto, importante se faz colher um apanhado histórico das diversas, importantes, mas não suficientes conquistas que a mulher obteve ao longo da história.

Visto que o intuito deste artigo é avaliar a cota de gênero na política, o estudo teve início com um breve retrospecto histórico da participação da mulher na política brasileira, passando, em seguida, à pesquisa da aplicação das cotas de gênero na atualidade.

Inicia-se pelo direito à educação, a ler e escrever, uma vertiginosa evolução de direitos que vieram através de muita luta, suor e força de mulheres que se destacaram à frente de sua época.

Segundo Dilvo Ristoff (2006):

É notadamente extraordinária a trajetória da mulher brasileira nos últimos séculos, partindo, no período colonial, de uma convivência doméstica e voltada para o lar, para sua incursão gradativa nas escolas públicas mistas do século XIX, vindo, na sequência se inserir significativamente no ensino primário como docente, chegando, nos dias de hoje, a representar a maioria em todos os níveis de escolaridade, tendo, inclusive uma importante posição dentre os docentes do ensino superior.

Nota-se, assim, muitos direitos conquistados, mas há ainda muito a se avançar, tendo em vista que a conquista do direito nem sempre significa seu pleno exercício. É necessário sair do campo formal para o material, traduzindo o direito conquistado em benefícios para que se atinja a materialidade.

2.1 A CONQUISTA DO DIREITO AO VOTO

Em seu site, o TSE nos traz, em uma de suas páginas, magnífico e importante histórico do "VOTO DA MULHER", em que nos fornece informações alusivas à evolução do voto feminino. Consta, em seus acervos, relevante estudo, consubstanciado em vasta literatura, que relata o fato de a Constituição monárquica (1824) não trazer, em seu bojo, vedação expressa ao voto das mulheres, no entanto, não deixava claro que este seria permitido. Já na Consti-

tuinte de 1890, o debate em torno da possibilidade do voto feminino se deu de forma mais intensificada, porém a proposta sucumbiu ante aos levantes dos adversários ao voto feminino que alegavam, inclusive, que essa proposta, se aprovada, provocaria uma verdadeira anarquia, um desastre.

A Constituição de 10 de novembro de 1937 repetiria, em relação ao voto feminino, as disposições da Carta anterior, omitindo qualquer referência à obrigatoriedade do alistamento ou do voto. No entanto, o Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945, passou a disciplinar a matéria, face ao entendimento de Getúlio Vargas, ao fim do período de sua ditadura, de que já haviam sido criadas as condições necessárias para entrar em funcionamento o sistema de órgãos representativos que previra na Carta outorgada em 1937. O novo diploma legal dizia então, em seu art. 4º, serem obrigatórios o alistamento e o voto para "os brasileiros de ambos os sexos", salvo, entre outras exceções, as mulheres que não exercessem profissão lucrativa.

A Constituição de 1946 nem se preocupou em especificar "os brasileiros de um e outro sexo". Claro estava, agora, que não se pode afastar o sufrágio feminino, que simplesmente afirmou: "Art. 131. São eleitores os brasileiros maiores de dezoito anos que se alistarem na forma da lei." Mas, logo depois, determinava: "Art. 133. O alistamento e o voto são obrigatórios para os brasileiros de ambos os sexos, salvo as exceções previstas em lei" (TSE, 2020).

Conforme nos diz o TSE (2020), no "VOTO DA MULHER", as mulheres obtiveram o direito de votar e de serem votadas, em 1932 - o *jus suffragii* e o *jus honorum*, como distinguiam os romanos.

É bastante curioso ver, assim, que o sistema de voto proporcional, que cuida exatamente para que o parlamento seja um "espelho" da nossa sociedade, não atendeu as mulheres, no sentido de dotar o Congresso de uma importante e significativa bancada feminina.

3 AVANÇO DAS CONQUISTAS FEMININAS NAS CONSTITUIÇÕES

Os direitos femininos foram sendo, passo a passo, conquistados. A cada Constituição um direito surgiu ou foi mantido, fruto principalmente da luta de algumas mulheres de fibra que estavam à frente de sua época. Uma dessas mulheres foi Alzira Vargas (filha do então Presidente Getúlio), que se recusava a acompanhar as regras da sociedade e insistia em participar diretamente das decisões políticas da Nação, ora influenciando, ora aconselhando o Presidente da República.

Esses feitos foram retratados no artigo **"Alzira Vargas - A figura feminina"**, de Lauren de Lacerda Nunes, Roselaine Guedes Santos, Gladis Kunz Rosa e Karen Laís Roque, que traz em seu bojo o trecho: "A mulher brasileira atualmente goza de melhores condições que em épocas passadas, embora existam pontos que precisam ser discutidos e campos a serem conquistados, admite-se que os tempos são outros" (NUNES I., 2018, p. 10). Esse artigo nos mostra o quão significativo foi o caminho trilhado por aquelas mulheres que lutaram para conquistar grandes avanços na defesa de seus direitos, cercadas por um ambiente imerso na cultura patriarcal conservadora.

Os principais frutos das lutas das mulheres estão refletidos no texto constitucional. Na Constituição de 1824, o "Cidadão" era só o homem, a mulher não podia votar, nem ser eleita; podia trabalhar em empresas privadas, mas não podia ser funcionária pública. Já na Constituição de 1934, consagrou-se, pela primeira vez, o princípio da igualdade entre os sexos. Princípio este mantido na Constituição de 1937, sendo também mantidas as conquistas das Constituições anteriores, e acrescentado o direito ao voto para as mulheres. No entanto, a Constituição de 1946 veio a representar

um retrocesso para as mulheres ao eliminar a expressão "sem distinção de sexo" quando diz que todos são iguais perante a Lei, pois assim ficava vaga a interpretação e poderia se vincular a igualdade somente aos homens.

3.1 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A GARANTIA DA IGUALDADE

Após a atual Carta Magna, o sexo feminino vem se firmando e mostrando sua força, tanto por meio da própria Constituição, quanto das diversas outras Leis, que vêm sofrendo alterações a fim de alcançar a plenitude dos direitos femininos.

O princípio da igualdade, tão presente no texto constitucional, ainda carece, após 32 anos de promulgação, de efetividade material. A todo momento ocorrem ações ou omissões que afrontam esse princípio a ponto de obrigar a recorrer, ora à Justiça, ora à própria sociedade, a fim de que se possa ver o exercício do direito garantido, embora esse direito pulse claramente no texto constitucional.

Diz a CRFB:

Art. 5º 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;

Caminha-se, assim, para a efetiva e material igualdade de todos perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, desta feita, homens e mulheres se equiparam como iguais, em direitos e obrigações, seja na vida civil, no trabalho ou na família.

A mulher alcançou, na atual Constituição, a plenitude dos direitos políticos, podendo votar e ser votada.

4 AÇÃO DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS

Símbolo mundial da defesa dos direitos humanos, a Organização das Nações Unidas (ONU) tem papel importantíssimo na luta pela igualdade e empoderamento da mulher, a ponto de fundar, em 2010, a ONU Mulheres, dedicada diretamente à defesa dos direitos humanos das mulheres. Com sede em Nova York, tem escritório no Brasil, de onde gerencia a página ONU Mulheres Brasil, desenvolvendo importante papel na luta pela participação da mulher na política.

Relevante artigo publicado na revista eletrônica Agência Brasil, cita trecho do discurso de abertura no Seminário Internacional Equidade de Gênero: Representação Política de Mulheres, ocasião em que a representante da ONU Mulheres no Brasil aponta os motivos para a baixa participação das mulheres na política, de acordo com Gasman (apud MARTINS, 2018, p.01).

A permanência da cultura machista, inclusive nos partidos políticos, a falta de visibilidade e de investimento em candidaturas femininas e mesmo questões do cotidiano familiar, como a falta de corresponsabilidade entre homens e mulheres na distribuição de tarefas da vida privada, foram apontados como motivos para a presença pouco expressiva delas na política.

5 A LEGISLAÇÃO ELEITORAL EM AMPARO À IGUALDADE DE GÊNERO

Dentre as normas voltadas aos direitos do cidadão, destacam-se as leis eleitorais, resoluções, provimentos e jurisprudências, que regem a disputa política em nosso País. É clara a intenção do legislador ao criar a lei de cotas (Lei nº 9.504/97 - Lei das Eleições).

Embora não faça menção direta ao sexo feminino, o seu real intuito foi propiciar às mulheres maior participação no campo político vastamente dominado pelos homens, e, consequentemente, possibilitar a elas maior inclusão e poder de decisão.

Não obstante a luta das mulheres pioneiras, o esforço de todos os órgãos, entidades e organizações, ainda assim não foi possível atingir a marca pretendida de ter, no mínimo, 30% de mulheres nas casas legislativas pelo Brasil (BRASIL, 1997).

Vários fatores contribuem para a insistente baixa representatividade feminina, dentre esses, os costumes e a herança ainda resistente e latente do poder patriarcal. Some-se também, o desinteresse da maioria das mulheres em participar de um ambiente político historicamente dominado pelos homens.

Ao longo do tempo se observa que a maioria dos homens trabalharam na contramão do crescimento do poder feminino, pouco contribuindo para que as mulheres alcançassem posição de destaque, e quando o fizeram, na maioria das vezes, as apoiavam em função de algum momentâneo impedimento próprio ou como forma de perpetuação familiar no poder, repassado às mulheres, geralmente pelo esposo, pai, irmão ou parente próximo, o chamado matrimônio político ou herança política. É possível observar esse fato ao estendermos o olhar em direção às poucas mulheres que ocuparam cadeira de destaque em nível nacional ou estadual e os caminhos que as levaram a alcançar os referidos cargos.

Mas, a ideia principal ainda persiste, o empoderamento feminino, traduzido na ideia de conseguir mecanismos que possibilitem um engajamento maior das mulheres na política, reais intenções e real desejo de se engajar na luta por participação das decisões nacionais, estaduais e municipais.

Esse pensamento se espelha no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável número 5 – Igualdade de Gênero, cujo item 5.5 cita como meta:

“Garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública” (ONU BRASIL, 2021, p.01).

Com o advento da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/95), instituem-se cotas de candidatura para todos os cargos eletivos pelo sistema proporcional, reservando o mínimo de 30% e o máximo de 70% para cada sexo. O texto deixou espaço para que os partidos políticos conseguissem burlar a lei, indo na contramão do objetivo legislado, uma vez que, geralmente, os partidos registravam somente os homens, até atingir os 70%, deixando os 30% reservados para as mulheres.

A Lei nº 12.034/2009 reforçou a proteção jurídica da participação política da mulher ao alterar o texto do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, estabelecendo, obrigatoriamente, que cada partido ou coligação, por ocasião do registro da candidatura de seus candidatos, preencha o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo.

6 O IDEAL VERSUS A REALIDADE

Oliveira apud Viera (2016, p. 13) afirma que “a política é definida como a capacidade de olhar para o mundo além do individual, é perceber que há um mundo coletivo”.

Em suas explanações no Livro “Manual dos Direitos da Mulher”, Araújo (2013) cita a diferença entre o ideal legislado e a realidade em relação ao exercício do empoderamento feminino, ao afirmar que muitas mulheres não conseguem exercê-lo com plenitude devido, principalmente, aos costumes e ao poder patriarcal

ainda vivo e persistente em nossas vidas. Tome-se o exemplo das diversas normas de proteção da mulher, das quais a que possui maior destaque é a Lei Maria da Penha, fruto de muita luta e apelo midiático para, enfim alcançar seu objetivo: coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher.

Tendo em vista a necessidade da proteção da mulher, a fim de que esta conseguisse exercer seus direitos, foi criada uma política pública para encorajar encorajá-la participar da vida política, visto que era necessário diminuir a dominância masculina neste campo. Esse foi o motivo da criação das cotas de gênero. Segundo o autor, a lei já - deveria ter produzido seus efeitos, pois houve tempo para isso. No entanto, os partidos políticos insistem que não há mulheres interessadas, razão pela qual eles têm dificuldades em preencher as vagas, fazendo com que, em alguns casos, tenham que colocar mulheres apenas para preencher a cota e cumprir a legislação, mesmo sem que estas tenham efetivamente vontade de concorrer. Araújo, diz ainda, que não basta apenas a política legislativa. Há também a necessidade de políticas públicas consistentes, que promovam a inclusão das mulheres na vida política. Desta forma, há a legislação, mas não há resultado efetivo (ARAÚJO, 2013).

Apesar de, no plano normativo, não ser possível identificar no Brasil nenhuma discriminação baseada no gênero, capaz de oferecer obstáculos para as mulheres exercerem plena e livremente os seus direitos políticos, seja na condição de eleitora, seja na de candidata, percebe-se que a participação feminina nessa esfera é muito limitada.

Conforme Matos e Cortês (2010), apesar de conquistas no campo legal, a representatividade das mulheres nos quadros dos poderes públicos e nas instâncias decisórias está muito aquém dos mais de 50% de participação fe-

minina no índice populacional do país. Ainda persiste na cultura brasileira uma ótica sexista e discriminatório em relação às mulheres políticas, que as impede de exercer plenamente a sua cidadania e o poder.

Como explicar por que, mesmo tendo a mulher tanta participação nas ações que envolvem a assistência social, nas organizações humanitárias e entidades de amparo à coletividade e mesmo tendo tanta desenvoltura na defesa das classes menos favorecidas, a mulher não tem a mesma participação no cenário político?

Seria pelo fato de que o ambiente político, tendo sido por tantos anos dominado pelos homens, moldou-se em um formato menos atrativo aos interesses femininos, fazendo com que as mulheres prefiram atingir seus objetivos sociais por outros meios?

O ser humano, notadamente, tem uma força de vontade e espírito de luta acima da média, no entanto, há de se destacar alguns seres acima da média, dentre os quais, várias mulheres que se opuseram às restrições impostas pela sociedade, lutando, influenciando e quebrando paradigmas. O site EBC (2016) lista oito mulheres de extrema importância na luta pelos direitos femininos. São elas: Nísia Floresta, escritora, poetisa, educadora e feminista; Bertha Lutz, bióloga, primeira suplente de deputado federal; Mietta Santiago, escritora, formada em direito, foi a primeira mulher a exercer plenamente os direitos de votar e ser votada, ao concorrer ao cargo de deputada federal; Celina Guimarães Viana, professora, primeira mulher a exercer o direito de voto; Patrícia Rehder Galvão, escritora, poeta, jornalista, primeira mulher a ser presa política ao participar de greve em Santos; Laudelina de Campos Melo, fundadora do primeiro sindicato de trabalhadoras domésticas do Brasil; Rose Marie Muraro, escritora, intelectual, reconhecida, em 2005, pelo Governo Federal como a Patrona

do Feminismo no Brasil. Foi graças às mulheres como essas que os direitos foram conquistados, mas as conquistas têm que surtir efeitos, e a cota de gênero ainda está aquém dos almejados efeitos legislados.

Conforme nos dizem Sá e Santos (2019, p. 28):

A baixa participação feminina na política brasileira, infelizmente, é uma realidade. Apesar de serem maioria na população e também no eleitorado, as mulheres continuam a ser sub-representadas na política, que prossegue predominantemente masculina.

7 REFLEXO DA LEI NOS RESULTADOS

7.1- NO PLEITO DE 2016

Segundo o TSE (2018), maioria do eleitorado brasileiro, alcançando mais de 52% dos votantes, as mulheres ainda são minoria no que se refere ao número de candidatos nas eleições do país. No pleito municipal de 2016, elas corresponderam a apenas 31,89% do total de 496.896 concorrentes aos cargos de prefeito, vice-prefeito e vereador, totalizando apenas 158.453 candidatas.

Em contrapartida, segundo as estatísticas do TSE (2020) demons-

tradas no gráfico 1, as mulheres corresponderam no pleito de 2016 a somente 13,43% do total de eleitos para o cargo proporcional, muito longe ainda da igualdade.

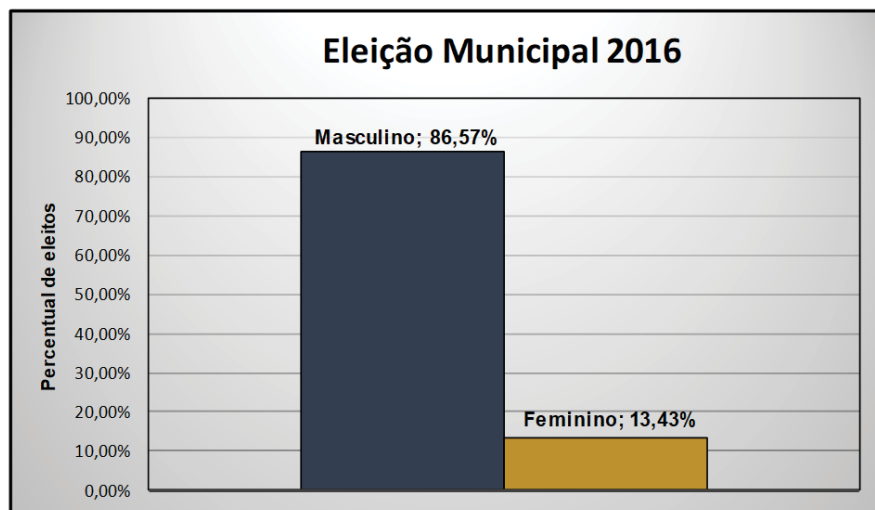
7.2 NO PLEITO DE 2018

Nas Eleições Gerais, em 2018, conforme se observa no gráfico 2, houve um leve aumento, tanto no número de registros de candidaturas femininas, quanto no aumento do número de candidatas eleitas. No entanto, convém observar que se trata de um pleito em nível estadual e nacional, com disputa concentrada de cargos. Dessa forma, o número total de candidaturas é bem menor. Em Eleições Gerais, os candidatos em disputa recebem os votos de todo o Estado, enquanto nas Eleições Municipais os candidatos recebem votos somente dentro do próprio município.

A logística envolvida nas candidaturas em nível Estadual e Nacional é de grande monta, envolvendo mais recursos financeiros e uma gama de interesses com maior poder de alcance.

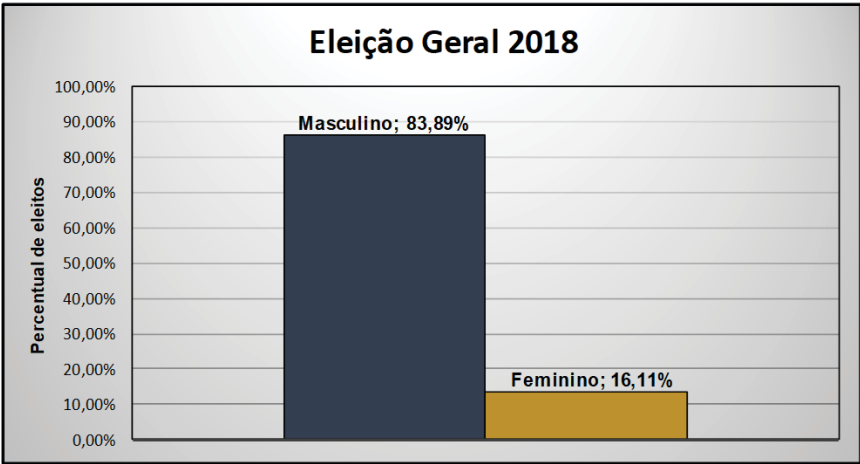
Presume-se que esse tenha sido um dos fatores que levaram ao discreto aumento no número de registros de candidaturas.

Gráfico 01 - Reflexo na Eleição em 2016.



Fonte: Elaborado pelo autor - (2020) | <https://www.justicaeeleitoral.jus.br/participa-mulher/#estatisticas>

Gráfico 02 – Reflexo na Eleição em 2018.



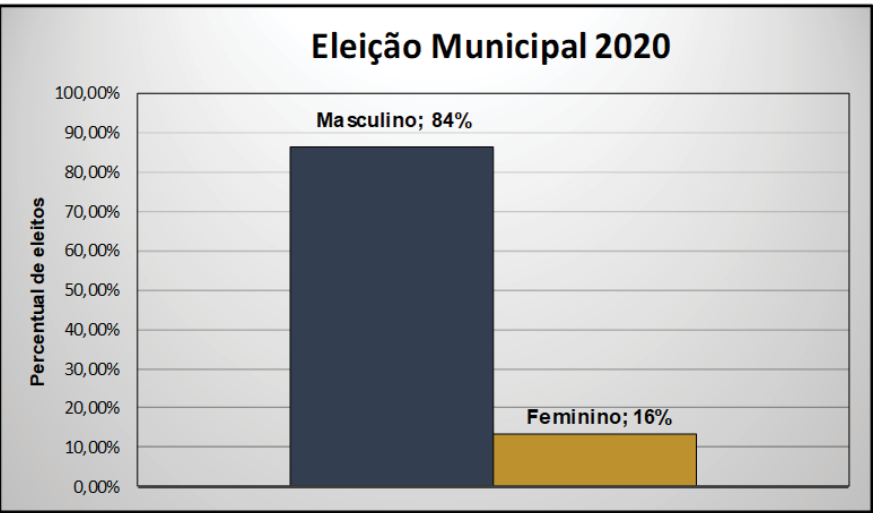
Fonte: Elaborado pelo autor - (2020) | <https://www.justicaeleitoral.jus.br/participa-mulher/#estatisticas>

7.3 NO PLEITO DE 2020

Nas Eleições 2020, no Estado do Pará, segundo o TRE-PA (2020), as candidaturas femininas alcançaram 34% dos registros, totalizando 7.948 mulheres. Percentual ainda baixo se levarmos em consideração que as candidaturas masculinas representam quase o dobro e supõe-se que uma parcela destas mulheres ainda figuram na campanha para completar o percentual exigido pela legislação. Fato que será verificado por ocasião da aferição do percentual de mulheres eleitas, do percentual de mulhe-

res sem voto e das informações constantes das prestações de contas de campanha. Ao se observar no TSE (2020) o resultado das urnas na campanha eleitoral 2020 em nível nacional, vendo os percentuais no próximo gráfico, mais uma vez ficou claro um discreto aumento do número de mulheres eleitas, em comparação ao pleito de 2016. No entanto, houve recuo ao se comparar aos resultados de 2018, a idéia do legislador caminha a passos lentos em direção à efetividade. Portanto, estamos ainda longe do ideal de igualdade formal e material.

Gráfico 03 – Reflexo na Eleição em 2020.



Fonte: Elaborado pelo autor - (2020) | <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

8 DIFERENÇA ENTRE MAJORITÁRIO E PROPORCIONAL

As eleições majoritárias (que não são sujeitas à cota) apresentam um comportamento bem diferente no que se refere ao aumento das candidaturas femininas. A proporção de candidaturas femininas vem crescendo de maneira bem lenta, permanecendo praticamente estável nos últimos anos. De igual modo, a proporção de candidatas eleitas permanece bem baixa também.

Nas eleições proporcionais, embora a dominância masculina seja grande, a participação feminina está maior. Percebe-se então aqui um efeito positivo das cotas, mesmo que ainda esteja aquém do esperado, as cotas de gênero, de uma maneira ou de outra, trouxeram benefícios em comparação às candidaturas majoritárias.

9 AS CANDIDATURAS LARANJA

Um fator relevante e, ao mesmo tempo, preocupante é o crescimento das candidaturas efetuadas somente para cumprir a legislação. E dentro desse cenário, os órgãos judiciais descobriram candidaturas realizadas sem o conhecimento das candidatas. Vários foram os artifícios utilizados para que se realizassem tais registros de candidaturas, desde a coleta de assinatura, da suposta candidata, no formulário de registro de candidaturas, sem que a ela fosse informado o objetivo, quanto à suposta falsificação de suas assinaturas.

Para impedir a utilização de candidaturas fraudulentas (indicação de mulheres sem o conhecimento e permissão das mesmas), o artigo 17, § 4º, da Resolução TSE nº 23.609/2019 determina que o cálculo dos percentuais de candidatos para cada gênero terá como base o

número de registros de candidaturas efetivamente requeridas pelo partido político, com a respectiva autorização do candidato ou candidata, inclusive com relação à eventual substituição de candidato ou candidata.

Isso significa que os partidos terão de apresentar autorização por escrito de todas as candidatas, como forma de garantir que aquela candidata tem mesmo interesse em concorrer e não foi indicada pelo partido apenas para cumprir a cota feminina. Caso seja constatado qualquer tipo de fraude ou irregularidade, como o registro sem anuência da candidata, o juízo eleitoral poderá derrubar uma lista inteira de candidatos (TSE, 2020, p.01).

Mas isso já ocorre, visto que, para que seja protocolado, pelo Partido ou Coligação, o Requerimento de Registro de Candidatura (RRC) deve ser subscrito pelo candidato ou candidata, sob pena de indeferimento do pedido.

9.1 AS FRAUDES E SEUS EFEITOS NA POLÍTICA DE COTAS

Após o reforço à política de cotas realizado em 2009 pela Lei Federal nº 12.034, que instituiu a obrigatoriedade no preenchimento desse percentual mínimo de 30% e máximo de 70% por gênero, as fraudes às cotas de gênero passaram a ser prática comum eleição após eleição (MACHADO, 2019).

Conforme CÂNDIDO (2016, p.386),

Os 30% de lugares a preencher tanto podem ser reservados para mulheres como para homens; por conseguinte, os 70% de lugares restantes serão, obrigatoriamente, preenchidos por candidatos do sexo oposto ao que preencheu os 30% de lugares iniciais. Sendo assim, a vaga remanescente do sexo feminino não se poderá preencher com homens, e vice-versa.

Na contramão dos avanços e do objetivo do legislador, as fraudes envolvendo candidaturas femininas vêm crescendo em todo o país e requerem a participação do Ministério Público como fiscal da Lei. Segundo o TSE (2020), o número de candidaturas femininas que receberam somente um ou nenhum voto foi de 89,08% em 2016 e de 87,5% em 2018.

Dados preocupantes e que merecem ser investigados uma vez que, a já pequena participação feminina, tem nesses percentuais um visível prejuízo à intenção de igualdade, transparecendo que essas candidaturas ocorreram somente para possibilitar que se mantenha o percentual legal e o registro de um número maior de candidaturas masculinas. Atento a tudo isso, o Ministério Público Eleitoral não mede esforços para, em conjunto com o TSE, identificar as fraudes nas candidaturas e punir exemplarmente os envolvidos.

Segundo o TSE (2020) várias foram as suas decisões no sentido de coibir fraudes. Um exemplo disso foi quando o Colegiado cassou os diplomas de vereadores eleitos, por chapas dos municípios de Valença (PI) e de Imbé (RS), que forjaram candidaturas femininas para alcançar o percentual mínimo legal de 30%, consolidando-se uma nova jurisprudência na Corte Eleitoral.

10 OUTRAS COTAS E SEUS REFLEXOS

Várias são as Leis que disciplinam sobre cotas. Em agosto de 2012 foi sancionada a Lei n.º 12.711/2012, alterada pela Lei n.º 13.409 de 2016, trazendo em seu artigo 1º caput a cota escola pública e em seu parágrafo único a cota renda:

Art. 1º As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação,

por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita.

Na mesma Lei, em seu art. 3º, traz a cota raça e cota social para pessoa com deficiência:

Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por auto-declarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Seguindo na linha de cotas, em junho de 2014, foi sancionada a Lei n.º 12.990 disciplinando a reserva de vagas para negros em concurso público. Observa-se que a reserva de vagas já consta disciplinada na Constituição da República Federativa do Brasil, em seu Artigo 37, VII:

Art. 37, VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;

Reserva essa também disciplinada na Lei 8.112/90:

Art. 5º, § 2º. Às pessoas portadoras de deficiência é assegurado o direito de se inscrever em concurso público para provimento de cargo cujas atribuições sejam com-

patíveis com a deficiência de que são portadoras; para tais pessoas serão reservadas até 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas no concurso.

Em todas essas cotas, o objetivo do legislador foi alcançado e a eficácia forma e material da Lei está configurada, trazendo uma satisfação à sociedade.

11 AS PROPOSTAS PARA GARANTIR A EFICÁCIA DAS COTAS

Preocupado com o avanço das fraudes e na intenção de possibilitar cada vez mais equilíbrio na campanha eleitoral, o TSE incluiu importante trecho no texto de uma das Resoluções que disciplinaram o Pleito 2020:

"Dinheiro na mão". Para garantir que os recursos destinados pela Justiça Eleitoral às campanhas de mulheres sejam efetivamente usados no interesse delas, o parágrafo 5º, do artigo 19, da Resolução TSE nº 23.607/2019, dispõe que "a verba oriunda da reserva de recursos do Fundo Especial de Financiamento das Campanhas (FEFC) destinada ao custeio das candidaturas femininas deve ser aplicada pela candidata no interesse de sua campanha ou de outras campanhas femininas, sendo ilícito o seu emprego, no todo ou em parte, exclusivamente para financiar candidaturas masculinas" (TSE, 2020, p.01).

O atual Presidente do TSE, Ministro Luís Roberto Barroso, declarou, em seu discurso de posse, que o empoderamento feminino é um dos grandes objetivos de sua gestão, destacando que atrair mulheres com ideal e compromisso para a política é uma importante necessidade do país (TSE, 2020).

12 CONCLUSÃO

Presume-se que o ser humano que mais entende de coletividade seja a mulher, em casa, na família, com os filhos, o esposo, no trabalho, na vida. Então percebe-

-se que a baixa participação da mulher no cenário político brasileiro é um fenômeno social complexo e carece de uma atenção mais detalhada.

Não se trata de dar privilégios à mulher, mas tão somente de se fazer justiça, pois, de acordo com Moraes (2016), devem ser vedadas as diferenciações arbitrárias, as discriminações absurdas, uma vez que, o tratamento desigual dos casos desiguais, na medida em que se desiguam, é exigência tradicional do próprio conceito de isonomia. Não é intenção indicar que a mulher é inferior, muito pelo contrário, trata-se de realçar a força delas, destacando um tratamento diferenciado para que elas tenham o direito de alcançar seus objetivos em momentos de pujança patriarcal. Aliás é e sempre foi a função do Estado Democrático de Direito: proteger o cidadão na proporção de suas necessidades. No entanto, como visto, a atual Legislação está longe de conseguir atingir seu objetivo, caminha a passos lentos e carece de ações tanto da sociedade, quanto dos órgãos do poder público, para que a médio e longo prazo se consiga eficácia. A lei é eficaz quando cumprida sua função social.

Após todo o estudo, em resposta à pergunta problema, constata-se que a Lei de Cotas em vigor restou ineficaz para atingir seu objetivo inclusivo, uma vez que o resultado das eleições proporcionais ficou abaixo do percentual de no mínimo 30% de candidaturas.

Em reafirmação quanto à ineficácia da Lei de Cotas é importante salientar que a igualdade se materializa ao atingir 50% e não os percentuais de 30% e 70%. De nada adianta 30% de mulheres concorrendo a cada Pleito, se dentre essas ainda existem as "laranjas", as "desinteressadas" e as que concorrem por interesses alheios à vontade de eleger-se, fadadas à subrepresentatividade.

Sabe-se que parte dos recursos do fundo partidário devem ser destinados às candidaturas de mulheres, no entanto, não se pode afirmar com exatidão o real, correto e efetivo empenho desses valores em suas campanhas,

nem os seus reflexos capazes de propiciar que as candidatas consigam, com isso, concorrer em condições de igualdade. Considerando, portanto, este fator como um aditivo na intenção de, em paralelo à legislação, trazer mais igualdade à concorrência.

Além das ações de inclusão, encorajamento, incentivo e conscientização do público feminino que magnificamente vem sendo realizadas pelo TSE, TREs e sociedade civil, é preciso garantir à mulher, a eficácia da Lei e a segurança de ter respeitado seu direito de concorrer e de ser eleita.

A eficácia material da Lei não é atingir o número de Registros de Candidaturas femininas dentro das proporções legais e sim possibilitar o ingresso das mulheres, não na ampla concorrência, mas sim no destino que é a cadeira no legislativo.

Desta forma, uma opção que possibilitará à Lei atingir de imediato o percentual de mulheres eleitas para o poder legislativo é determinar a reserva de vagas no destino, nas cadeiras a serem ocupadas pelos parlamentares, a exemplo das leis de Cota Renda e Cota para Negros e Indígenas, que reservam vagas em universidades e a cota para Pessoa com Deficiência que reserva percentual de vagas em concursos públicos. Ao reservar a vaga, não no registro de candidaturas, mas nas cadeiras a serem ocupadas, teremos a certeza de que o percentual será atingido, a inclusão estará consumada e a igualdade, enfim, preservada.

O tema é amplo e carece de estudo mais aprofundado e de uma abordagem mais ampla a fim de identificar quais outros fatores convergiram para o atual resultado, estudo este que poderá ser realizado em trabalho futuro.

REFERÊNCIAS

Assembleia Geral da ONU. (1948). **"Declaração Universal dos Direitos Humanos"** (217 [III] A). Paris.

BACHRACH, A. J. **Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Ática, 1975.

ONU Mulheres defende ampliação da participação feminina na política. **AGÊNCIA BRASIL**, 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-06/onu-mulheres-defende-ampliacao-da-participacao-feminina-na-politica>. Acesso em 29 de set. de 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. **Lei n.º 9.504, de 30 de set. de 1997. Lei das Eleições, Brasília, DF, Set 1997**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm#art10. Acesso em: 04 de out. de 2020.

CÂNDIDO, J. J. **Direito eleitoral brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Edipro, 2016.

Conheça 8 mulheres que influenciaram a luta pelos direitos femininos no Brasil. **EBC**. 2016. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/cidadania/2016/03/feminismo-conheca-mulheres-precursoras-da-luta-pelos-direitos-da-mulher-no-brasil>. Acesso em: 20 de maio de 2020.

Síntese de indicadores sociais. 2016. **IBGE**, 2020. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicao-devida/indicadoresmini>. Acesso em: 25 abr. 2020.

Participa Mulher. **JUSTIÇA ELEITORAL**, [s.d.]. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/participa-mulher/#estatisticas>. Acesso em: 18 set. 020.

JUVÊNCIO, José Sérgio Martins. **A relação entre candidaturas "laranjas" e a lei de cotas por gênero**. Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes, 23 a 25 de abril de 2013, UNESP, Araraquara (SP), 2013.

MACHADO, R. C. Ramos. **Fraude às Cotas de Gênero: nota aos ministros do Tribunal Superior Eleitoral (RESPE n.º 193-92.2016.6.18.0018)**. **genjuridico.com.br**, 2019. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2019/06/06/fraude-cotas-de-genero/>. Acesso em: 06 mai. 2020.

br/2019/06/06/fraude-cotas-de-genero/. Acesso em: 06 mai. 2020.

MANUAL DOS DIREITOS DA MULHER. - Editora Saraiva, 2013.

MATOS, Marlise; CORTÊS, I. R. Ramalho. **Mais Mulheres no Poder: Contribuição à Formação Política das Mulheres**. Brasília, DF: Presidência da República, Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2010.

MAZZA, Carlos. **MPF irá instaurar procedimento para apurar suposta laranja, 2019**. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/jornal/politica/2019/02/32421-mpf-ira-instaurar-procedimento-para-apurar-suposta-laranja.html>. Acesso em: 19 set. de 2020.

Moraes, Alexandre de. **Direito constitucional**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

Nunes, L. L. et al. Alzira Vargas: **A figura feminina e a articulação política nos governos de Getúlio Vargas**. Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade. v. 4, mai. 2018.

SÁ, Sérvula Isadora de Sousa; SANTOS, Maria Laura Lopes Nunes. **A Sub-Representatividade de Feminina na Política e a Lei de Cotas, 2019**. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-eleitoral/a-sub-representatividade-feminina-na-politica-e-a-lei-de-cotas/>. Acesso em: 25 mar. 2020.

As Mulheres e as Leis Brasileiras através da História. Secretaria da Educação do Paraná, [s.d.]. Disponível em: <http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=841peloDistritoFederal>. Acesso em: 04 de out. de 2020.

Decisões e normas do TSE combatem tentativas de fraude à cota de gênero nas eleições. **TSE**, 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Agosto/decisoes-e-normas-do-tse-combatem-tentativas-de-fraude-a-cota-de-genero-nas-eleicoes>. Acesso em: 30 de set. 2020.

Mulheres ainda são minoria de candidatas nas eleições brasileiras. **TSE**, 2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/mulheres-ainda-sao-minoria-de-candidatas-nas-eleicoes-brasileiras>. Acesso em 20 MAIO 2020.

Número de mulheres eleitas em 2018 cresce 52,6% em relação a 2014. **TSE**, 2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/numero-de-mulheres-eleitas-em-2018-cresce-52-6-em-relacao-a-2014>. Acesso em: 04 de out. de 2020

TSE. **Resolução n.º 23.609**, Brasília, DF, Dez, 2019.

TSE lança série "mulheres" com vídeos sobre participação feminina na política. **TSE**, 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Outubro/tse-lanca-serie-201cmulheres201d-com-videos-sobre-participacao-feminina-na-politica>. Acesso em: 22 de out. de 2020. Voto da Mulher. **TSE**, [s.d.]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/voto-da-mulher>. Acesso em 04 de out. de 2020.

Estatísticas Eleitorais. **TSE**, 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 22 de out. de 2020.

Aline de Oliveira Vieira. **Lugar de mulher é na política, 2016**. Disponível em: <https://1library.org/document/y9djxwdq-lugar-de-mulher-e-na-politica.html>. Acesso em: 04 de out. de 2020.

OLIVEIRA, Ariete Pontes de; SOUZA, Renata Martins de. A sub-representação da mulher na política: questão de gênero. In: I COLÓQUIO DE DIRETO E DIVERSIDADES "A DEFESA DOS DIREITOS EM TEMPOS DE CRISE". I., 2020, Florianópolis. **Caderno de resumos**. Florianópolis: [s.l.]. 2020. p. 10-11.

Objetivo de desenvolvimento sustentável 5 - Igualdade de gênero, **ONU BRASIL**, 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/5>. Acesso em; 03 de mai. de 2021.