

# ESTUDOS ELEITORAIS



VOLUME 14 - NÚMERO 1  
JANEIRO/ABRIL 2020  
EDIÇÃO ESPECIAL

BRASÍLIA  
TSE  
2020

## **COTAS, CANDIDATURAS LARANJAS, MELHOR DIVISÃO DE RECURSOS FINANCEIROS E A INAFASTABILIDADE DA REALIDADE**

WALBER DE MOURA AGRA<sup>1</sup>

MARIA STEPHANY DOS SANTOS<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Livre Docente pela Universidade de São Paulo (USP). Professor da Faculdade de Direito do Recife. Professor Visitante do doutorado da Università degli Studi di Salento. Visiting Research Scholar of Cardozo Law School. Professor Visitante da Université Montesquieu Bordeaux IV. Membro Correspondente do Centre d'Études Et de Recherches sur les Droits Africains et sur Le Développement Institutionnel des Pays en Développement (CERDRA). Diretor do Instituto Brasileiro de Estudos Constitucionais. Membro da Comissão de Estudos Constitucionais do Conselho Federal da OAB. Procurador do Estado de Pernambuco. Advogado.

<sup>2</sup> Pós-graduada em Direito Eleitoral na EJE (TRE/PE) (2016). Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). Membro da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/PE. Advogada.

## RESUMO

O presente artigo tem como escopo central analisar os efeitos da política pública de cotas no Brasil e como ela contribui para a igualdade de gênero. Defende-se que a questão central não são modificações institucionais, mas mudanças na infraestrutura social, protegendo efetivamente os hipossuficientes sociais e evitando privilégios que não apresentam fundamentação lógica.

**Palavras-chave:** Cotas de gênero. Distorção do processo democrático. Aprimoramento de política pública.

## ABSTRACT

The present article has its central objective to analyze the effects of public policy on quotas in Brazil and how it contributes to gender equality. Sustain that the central issue is not institutional changes, but changes in social infrastructure, effectively protecting the people who need and avoiding privileges which do not present a rational foundation.

**Keywords:** Cotas de gênero. Distortion of the democratic process. Improvement of Public policy.

## Introdução

Como nos ensina Weber, a produção intelectual não figura como uma obra de arte que ganha o seu relevo e se solidifica com o tempo (WEBER, 2004), haja vista que são inerentes aos trabalhos acadêmicos a sua defasagem e o seu desuso ante a fase e a dinâmica que pulula nesse ambiente. Isso resta ainda mais evidenciado no ramo do Direito Eleitoral, que esbarra constantemente em necessidades casuísticas que fazem da temporalidade de suas leis uma premissa.

Nesse jaez, o presente trabalho tenta rediscutir a política pública de incentivar a participação das mulheres no processo político por intermédio das cotas. Trata-se, quase como um truísmo, de revisitar a eficácia dessa política pública, renovar as discussões sobre a compulsoriedade de equiparação em cargos de representação política e órgãos colegiados, e surpreender-se com a proposta de equiparação na distribuição de recursos eleitorais e o estímulo na criação de candidaturas laranjas. A grande questão que merece reflexão mais acurada, sem que haja resposta nessas linhas a seguir, é se esse empoderamento feminino representa a concretização de políticas públicas para a grande maioria das mulheres ou apenas para os interesses individuais de poucas vozes que não precisam de benefícios.

### 1 As políticas de inclusão das mulheres nas decisões políticas

No que se refere ao empoderamento da mulher na sociedade, agasalhado por meio de encontros internacionais, há vários marcos históricos. Destaca-se a primeira conferência mundial sobre a mulher, realizada no ano de 1975 (I Conferência Mundial sobre a Mulher), em que se declarou a participação plena, em igualdade de condições, da mulher na vida política, civil, econômica, social e cultural, mas sem trilhar os caminhos de sua concretização. A segunda (II Conferência Mundial sobre a Mulher) evoluiu no sentido de uma especificação mais nítida, sob o lema “Educação, Emprego e Saúde”, realizado no ano de 1980. Já a terceira conferência (III Conferência Mundial sobre a Mulher) enfatizou a falta de participação dos homens no processo de igualdade, a vontade política insuficiente por parte dos Estados para o enfrentamento às desigualdades de gênero, a escassez de mulheres nos postos de decisões, o baixo investimento nos serviços sociais de apoio, entre outros fatores (ONU MULHERES). Por fim, a IV conferência, realizada em Pequim, além de tentar envidar esforços

para dar efetividade aos compromissos feitos no terceiro colóquio, declarou explicitamente o direito à participação plena, em igualdade de condições, da mulher na vida política, civil, econômica, social e cultural nos planos nacional, regional e internacional, e a erradicação de todas as formas de discriminação baseadas no sexo, como objetivos prioritários da comunidade internacional (OTTO, 1996).

A partir desses fatos propulsores, que apresentam forte interferência na realidade local, o Brasil tentou garantir maior igualdade de gênero na seara legislativa e, assim, desde 1995 existe na legislação eleitoral uma política de incentivo à participação da mulher no espaço público. Todavia, importante salientar que, ao longo do tempo, houve um aprimoramento dessas políticas públicas, o que não significa dizer que essas medidas atingiram a eficiência almejada.

A Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995 estabelecia um percentual de no mínimo 20% das vagas para mulheres na formação das listas partidárias, havendo ou não coligações. Nesse primeiro momento, não houve a especificação que seria um “pisso” para cada um dos gêneros, pois esse percentual era direcionado apenas ao gênero feminino. A partir da promulgação da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei Geral das Eleições), foram acrescentados mais 10%, totalizando 30%, com a especificação de que seria um percentual mínimo para o gênero com menor número de candidatos. Acontece que, para possibilitar essa política de cotas, sem que houvesse dano ao número de candidaturas masculinas, aumentou-se o número de postulantes, primeiramente, em 120%, em 1995, e, depois, em 150%,<sup>3</sup> em 1997, para contrabalançar a esses comandos legais. No entanto, tal regra não era impositiva; apenas a partir do ano de 2009, com a promulgação da Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, é que se passou a exigir nos pleitos eleitorais o percentual mínimo de 30% e o máximo de 70% de candidatos de cada sexo nas eleições proporcionais, numa clara tentativa de tornar efetiva a participação feminina na política.

A essa modificação legislativa, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no Respe nº 784-32, de relatoria do Min. Arnaldo Versiani, reconheceu que percentuais mínimos para cada sexo não é uma norma programática, ostentando eficácia

---

<sup>3</sup> Salvo nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceda a doze e nos municípios de até 100 mil eleitores, nos quais cada partido ou coligação poderá registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital no total de até 200% das respectivas vagas.

imediatamente<sup>4</sup>. A respectiva norma que determina o percentual mínimo de 30% de participação de gênero no ato do registro de candidatura, caso não seja preenchido, inviabiliza o registro do demonstrativo de regularidade de atos partidários (DRAP), o que impede o partido político de participar do pleito eleitoral.<sup>5</sup>

A análise da Justiça Eleitoral em relação às candidaturas registradas para os pleitos eleitorais cingia-se, tão somente, ao aspecto formal, haja vista que não havia parâmetros para identificar se a mulher estava concorrendo ao cargo com base no exercício pleno de seus direitos políticos passivos ou se registrou a candidatura para preencher o mínimo legal. Ainda assim, no momento em que a Justiça Eleitoral identificava que não houve o preenchimento dos 30% do gênero, notificava a coligação ou o partido para que sanasse o respectivo vício.

Posteriormente, para evitar fraudes ao caráter deontológico das cotas de gênero houve um endurecimento da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, no sentido de se adentrar com AIME's e AIJE's (ação de impugnação de mandato eleitoral e ação de investigação judicial eleitoral) contra aquelas candidaturas femininas que obtiveram um percentual ínfimo de votos,<sup>6</sup> no que

---

<sup>4</sup> EMENTA: Candidatos a eleições proporcionais. Preenchimento de vagas de acordo com os percentuais mínimo e máximo de cada sexo. 1. O § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/97, na redação dada pela Lei nº 12.034/2009, passou a dispor que, “do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo”, substituindo, portanto, a locução anterior “deverá reservar” por “preencherá”, a demonstrar o atual caráter imperativo do preceito quanto à observância obrigatória dos percentuais mínimo e máximo de cada sexo. 2. O cálculo dos percentuais deverá considerar o número de candidatos efetivamente lançados pelo partido ou coligação, não se levando em conta os limites estabelecidos no art. 10, caput e § 10, da Lei nº 9.504/97. 3. Não atendidos os respectivos percentuais, cumpre determinar o retorno dos autos ao Tribunal Regional Eleitoral, a fim de que, após a devida intimação do partido, se proceda ao ajuste e regularização na forma da lei. Recurso especial provido. (Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial n. 784-32.20106.14.0000/PA, de 12/08/2010, da Relatoria do Ministro Arnaldo Versiani).

<sup>5</sup> O Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo, nas eleições de 2016, ao analisar o recurso 370-54, a partir do ajuizamento de ação proposta pelo Ministério Público Estadual (AIJE), cassou 22 candidatos a vereador pela coligação composta pelo Solidariedade (SD), Partido da Mobilização Nacional (PMN) e Partido Republicano da Ordem Social (PROS) no município de Santa Rosa do Viterbo, ante a clarividente fraude para cumprimento de cota de gênero exigida pelo art. 10, § 3º, da lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições). O MPE constatou que ao menos três das sete candidatas sequer participaram das campanhas, o que, segundo o órgão ministerial, consistiria em abuso do poder político. Elas não receberam votos na eleição. Sem as candidaturas em questão, não seria possível à coligação participar do pleito, o entendimento foi mantido pelo TSE. BRASIL, TRE/SP. TRE cassa registros de candidatura por fraude no preenchimento de vagas destinadas a mulheres. Disponível em: <http://www.tre-sp.jus.br/imprensa/noticias-tre-sp/2017/Agosto/tre-cassa-registros-de-candidatura-por-fraude-no-preenchimento-de-vagas-destinadas-a-mulheres>. Acesso em: 19 mar. 2019.

<sup>6</sup> Um dos critérios para uma determinada candidatura ser classificada como laranja está receber menos de 1% dos votos obtidos pelo candidato eleito menos votado no Estado, conforme critério adotado pelas professoras Malu Gatto, da UniversityCollege London e KristinWyllie, da James Madison University.BBC. News. Brasil. Candidatas Laranjas: Pesquisa Inédita mostra quais Partidos Usaram mais Mulheres para Burlar Cotas em 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47446723>. Acesso em: 18 mar. 2018.

significa um claro avanço para a concretização da política de maior igualdade de gênero.<sup>7</sup>

Além dessas medidas, podem-se destacar algumas estruturas normativas que detêm a finalidade de possibilitar uma maior participação das mulheres na política, como o art. 45, inciso IV, da Lei nº 9.096/1995, que foi revogado após a vigência da Lei nº 13.487/2017, que obrigava as agremiações partidárias a promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que seria fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observando o mínimo de 10% dos programas e das inserções partidárias. Já em relação aos recursos oriundos do Fundo Partidário, a partir da vigência da Lei nº 13.165/2015, exigiu-se a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres pelos partidos políticos, obrigando-os a aplicação de um percentual mínimo de 5% e no máximo 15% do Fundo Partidário.

Todavia, com o julgamento da ADI nº 5617, sob a relatoria do Ministro Luiz Edson Fachin, o Supremo Tribunal Federal ampliou esse percentual para 30%. Interessante ressaltar que ainda falta uma discussão mais apropriada sobre o conceito de gênero, inicialmente, este termo era utilizado praticamente como sinônimo de “mulher”, (CASAGRANDE; CARVALHO, 2006) mas o conceito mais adequado, atualmente, é que homens e mulheres são conceitos decorrentes de suas contingências existenciais e não fator inerente a sua anatomia (BARRETO; ARAÚJO; PEREIRA, 2009).

Assim, o percentual mínimo deveria englobar os transsexuais, os homossexuais, as lésbicas, os bissexuais e transgêneros. Esse elenco de

---

<sup>7</sup> Eleições 2016. Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores. Recursos especiais eleitorais. Ação de investigação judicial eleitoral. Fraude. Abuso de poder político. Percentuais de gênero. 1. A lealdade ao regime democrático é alicerce constitucional dos partidos políticos e da própria política. 2. Pessoas que se apresentem às eleições associadas para fraudar expressos comandos constitucionais e legais de modo a impedir o acesso feminino ao poder político democraticamente eleito não apenas perpetram contrafação de chapa eleitoral proporcional, mas também violentam o âmago da Democracia ao deliberadamente produzir simulacro de candidaturas e alijar o acesso de mais da metade da população à cidadania passiva, produzindo candidaturas femininas meramente semânticas que mais reforçam que superam o patriarcado na Política. 3. A gravidade da prática violenta e atentatória implica inexistência material de chapa às eleições sendo a nulidade dos mandatos e dos votos obtidos uma singela consequência logico-jurídica e não uma sanção à ilicitude que produziu aparência de chapa disputando eleições proporcionais normais. 4. A sanção devida a quem não guarda qualquer lealdade à existência de uma Democracia com alternância no poder e igualdade de oportunidade a todos não pode ficar aquém da inelegibilidade por fraude e abuso de poder exercidos na sua mais intensa densidade. 5. Todos que se propõem a essa desventura antidemocrática – sejam homens, mulheres, eleitos, suplentes, monovotados ou sem voto algum – devem ser afastados da Política pela inelegibilidade, auspiciosa de eleições com contedores leais ao regime democrático, ao pluralismo político e aos direitos fundamentais da pessoa humana [...].

minorias de gênero sofre muito mais preconceito do que as mulheres, seja economicamente, sejam socialmente, seja politicamente. Portanto, seria alvissareiro possibilitar a livre escolha desses cidadãos, facultando-lhes escolher qual o gênero que propoariam participar.

## 2 Balanço das políticas de inclusão social

Independentemente do gênero dos ocupantes de cargos de representação, entende Lúcia Avelar que a participação política é um instrumento de legitimação e fortalecimento das instituições democráticas, no que fertiliza o terreno para a ampliação dos direitos de cidadania. (AVELAR; CINTRA, 2007). Discorda-se que nas sociedades atuais, pós-modernas, exista uma igualdade de oportunidades como um a priori transcendental, todavia, mesmo com essa sociedade multifacetada socioeconômico culturalmente, a arena política não pode ser um *locus* de desigualdades, principalmente as oriundas do poder econômico, nem muito menos de privilégios, empoderando-se segmentos de gênero ou de outra clivagem sem uma real necessidade fática ou teórica.

André Ramos Tavares (2007) preconiza que a lei poderá realizar uma diferenciação ou “desequiparação”, mas tal elemento discriminador deve estar predisposto ao alcance de uma finalidade, e, continua, esta deverá corresponder exatamente a algum objetivo encampado pelo Direito, seja expressa, seja implicitamente. (TAVARES, 2007) Por outro lado, a doutrina converge no sentido de que a igualdade ou isonomia é um dos princípios de maior completude, em razão da Constituição Federal de 1988 abarcar tanto a ideia de igualdade formal, tanto quando a exigência de uma implementação da igualdade material ou substancial. (PUCCINELLI JUNIOR, 2012).

Insofismável, que a cota de participação feminina nos pleitos eleitorais incentiva uma maior igualdade de oportunidades, tencionando tornar as disputas mais igualitárias ao mitigar desvantagens históricas. Segundo os dados compilados pela *Inter-Parliamentary Union*, com base nas informações fornecidas pelos parlamentos nacionais até 1º de dezembro de 2018, o Brasil ocupa a 133º do ranking mundial de representação feminina no parlamento, tendo 15% de representação na Câmara dos Deputados e 14,8% no Senado Federal, ou seja, o Brasil saiu da 153ª posição, em 2014 para a 134ª, em 2018.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Posição em 03 mar. 2019. Disponível em: <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. Acesso em: 10 mar. 2019.

Todavia, “as políticas de igualdade de gênero não aumentaram significativamente a presença de mulheres nos parlamentos no Brasil”. (QUINTELA; DIAS, 2016)<sup>9</sup>. A instituição dessas medidas que delineiam uma política afirmativa tem o fator teleológico de proporcionar uma maior participação das mulheres nos pleitos eleitorais, considerando-as como um grupo hipossuficiente.<sup>10</sup> Elas, em razão de fatores complexos, foram inferiorizadas do ponto de vista social, cultural, econômico, familiar e político.<sup>11</sup> Nódoa essa que não é apenas apanágio no Brasil.<sup>12</sup>

Nessas outras searas, paulatinamente, principalmente nos últimos anos, houve um sólido avanço das mulheres, constatando-se ainda um tímido desenvolvimento no campo político. Inclusive, dados estatísticos, mostram que existe um gap entre o número de mulheres eleitoras e aquelas que detêm disposição de se candidatar. No ano de 2018, segundo os dados coletados no *site* do TSE, as mulheres, que são 52,5% do eleitorado do país, representaram 32% das inscrições para concorrer a um cargo eletivo nas eleições gerais.<sup>13</sup> Segundo Joelson Dias e Débora Quintela, o porquê de mesmo sendo 30%, no mínimo de candidatas, as mulheres continuarem apresentando uma representação em torno de 15% dos eleitos deve-se aos seguintes fatores: a) a estrutura patriarcal e machista da sociedade brasileira; b) o emprego de candidatas “laranjas” por

<sup>9</sup> QUINTELA, Débora Françolin; DIAS, Joelson Costa. Participação Política das Mulheres no Brasil: das Cotas de Candidatura à Efetiva Paridade na Administração. *Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos*, Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 52-74, jan./jun. 2016.

<sup>10</sup> O conceito de minoria é tratado no texto, não sob o ponto de vista demográfico, em termos de número de população e sim, no aspecto sociológico no qual se define como um subgrupo existente dentro de uma sociedade que se considera e/ou é considerado diferente do grupo maior e/ou dominante, em razão de características étnicas, religiosas, ou de língua, costumes, nacionalidade etc., e que, por essa razão, não tem os mesmos direitos e/ou as mesmas oportunidades que o grupo majoritário, ou é alvo de discriminação ou preconceito. (BOUDON, Raymond, FRANÇOIS, Bourricaud. *Dicionário crítico de sociologia*. São Paulo: Ática, 1973, p. 342)

<sup>11</sup> “A se considerar as pesquisas atuais, essa sub-representação não decorre de um fator natural simplesmente porque as mulheres não querem participar da política. Esse cenário decorre dessa complexidade de fatores e, sobretudo, de uma história que posicionou os homens em grande vantagem frente às mulheres.” SILVEIRA, Marilda. Revogação das Cotas: o Poder de quem Larga na Frente. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 1 mar. 2019. Política. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/revogacao-das-cotas-o-poder-de-quem-larga-na-frente/>>. Acesso em: 6 mar. 2019.

<sup>12</sup> “Paridade de direitos econômicos entre homens e mulheres (Fonte: Banco Mundial) País/Paridade de direitos Bélgica, Dinamarca, França, Letônia, Luxemburgo e Suécia: 100% Áustria, Irlanda, Portugal, Espanha, Reino Unido: 97.5% Austrália, Islândia, Sérvia: 96.8% Peru: 95% Alemanha, Maurício: 91.8% Equador: 89.3% Estados Unidos: 83.7% Brasil: 81.8% China: 76.2% Rússia: 73.1% Índia: 71.2% Indonésia: 64.3% Bangladesh: 49.3% Paquistão: 46.2% Irã: 31.2% Arábia Saudita: 25.6% O estudo diz que, em média, as mulheres têm cerca de 75% dos direitos dos homens no mundo todo...” DIA internacional da mulher: os únicos seis países que garantem direitos iguais a homens e mulheres, Uol, 8 mar. 2019. Economia. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/bbc/2019/03/08/dia-internacional-da-mulher-os-unicos-seis-paises-que-garantem-direitos-iguais-a-homens-e-mulheres.htm>. Acesso em: 22 abr. 2020.

<sup>13</sup> BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. CRUZAMENTO DE DADOS POR GÊNERO. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 06 abril de 2020.

parte dos partidos e coligações para cumprir as obrigações eleitorais; c) a estruturação do nosso sistema eleitoral. (QUINTELA; DIAS, 2016)

A subrepresentatividade das mulheres não é apenas no setor político, que pode ser contornada com medidas no campo legislativo, institucionais, descurando-se de uma cultura arraigada pelos partidos políticos e pelas próprias mulheres de alienação, exclusão e patriarcalismo. Ou seja, a legislação obriga a participação das mulheres na política, mas há outros obstáculos discriminatórios que precisam ser extirpados para que a mulher e os outros gêneros discriminados consigam exercer ou ter *animus* para o pleno exercício político. (CALABRO, 2019)

Indubitavelmente, na medida em que as mulheres e esses grupos minoritários consigam uma maior inserção no âmbito cultural e no mercado de trabalho, principalmente em cargos de chefia, os pressupostos necessários a uma maior igualdade política estará efetivado, independentemente de políticas afirmativas.<sup>14</sup> E esse empoderamento socioeconomicocultural das mulheres na sociedade já ocorre, pena que não as atinge em todas as classes sociais.<sup>15</sup>

Não se pode partir do pressuposto de que as mulheres detêm os mesmos interesses, em decorrência de que elas ocupam diferentes posições sociais, algumas vezes contraditórias. Assim, encontrar um consenso para uma determinada pauta feminista não se mostra como uma tarefa simples (MIGUEL, 2000). Inclusive, o seu acesso a cargos, por meio de políticas públicas, não significa, necessariamente, que elas passem a apoiar pautas que privilegiem os interesses das mães hipossuficientes, que, por exemplo, vivem nas comunidades e não possuem creches e escolas para seus filhos; nem muito menos obriga que elas adotem posições contra o patrimonialismo, que é um dos motivos para a falta de eficiência do serviço público brasileiro. Sem uma

---

<sup>14</sup> “Dados levantados pela Folha na Rais (Relação Anual de Informações Sociais) mostram que as parcelas de mulheres de 30 a 49 anos ocupando cargos de gerência e diretoria no setor formal aumentaram de 32,3% e 31,9%, respectivamente, em 2003, para 39,2% e 42,4%, em 2017. Os avanços foram maiores que a alta de 41,5% para 45% na participação feminina dessa faixa etária no mercado formal como um todo no período. A tendência é corroborada por outras fontes, como a GreatPlacetoWork (GPTW). Segundo a consultoria, a fatia de mulheres em cargos de chefia nas 150 melhores empresas para trabalhar no Brasil cresceu de 11% para 42%, entre 1997 e 2018. Em 2016, o percentual era de 33%, o que revela um salto de quase dez pontos percentuais nos últimos três anos.” FRAGA, Érica. Aumenta a proporção de mulheres em cargos de chefia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 3 mar. 2019. Disponível em: [https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019\\_mar\\_aumenta-a-participacao-de-mulheres-em-cargos-de-chefia.shtml](https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019_mar_aumenta-a-participacao-de-mulheres-em-cargos-de-chefia.shtml). Acesso em: 3 mar. 2019.

<sup>15</sup> Entre países analisados – Brasil, Alemanha, Hong Kong, Itália, México, Singapura, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos – as brasileiras se destacam ao lado das mexicanas, como aquelas que apresentam as maiores taxas de liderança ou divisão com seus parceiros nas decisões financeiras (COTIAS, 2019).

infraestrutura social que possibilite a participação feminina não apenas nas eleições, do ponto de vista formal, mas que proporcione um engajamento político muito maior de todos os grupos hipossuficientes, a criação da cláusula de barreira quantitativa de gênero legitimou, em muitos casos, o domínio de candidatos masculinos, sendo o registro de candidaturas femininas um ardil somente para se adequar aos ditames da legislação. (CARVALHO, 2018)

Segundo Bolognesi (2012), as cotas de gênero no Brasil pouco alteraram a composição social das elites políticas, bem como das candidaturas políticas.

Planteia Nogueira (2015) que a lei de cotas de gênero, na prática, tem se revelado demagógica, servindo para uma falsa demonstração de mudança institucional. Sustenta que na verdade as cotas são parte de um jogo político para a manutenção do *status quo* desse processo de exclusão de gênero, cuja raiz problemática reside no contexto econômico e social do Brasil. (NOGUEIRA, 2015)

A doutrina aduz que a mera criação de uma lei de cotas não é por si só, suficiente para aumentar a presença das mulheres no campo político, participação em sentido substancial, que não está ligado apenas a simples formalização de candidaturas, haja vista que é necessária uma conjunção de fatores jurídicos, instituições eleitorais e dos partidos políticos, bem como de fatores metajurídicos, como a questão social, econômica e cultural. (HTUN, 2001)

Segundo Volgane é possível concluir que as lideranças femininas surgem, na maioria dos municípios, principalmente nas cidades pequenas do interior, seguindo os meios tradicionais, no que reflete relações tradicionais familiares e econômicas. Assim, as políticas de cotas não conseguiram produzir uma alteração relevante que ampliasse o quantitativo de mulheres eleitas. (CARVALHO, 2018) Além do que, em suas pesquisas, ele conclui que não há indício que o desempenho eleitoral acima da média decorra da criação da cláusula de barreira quantitativa para cada sexo no momento de registro da candidatura. (CARVALHO, 2018)

Assim, nota-se que o percentual exigido pela legislação eleitoral como meio de ampliar a participação da mulher no campo político não é capaz de suplantar a deficiência social, econômica e cultural que mascaram a realidade, haja vista que sempre há candidatas laranjas, metáforas figurativas que expressam o vazio da luta política por parte significativa das mulheres.

Para o Ministro Luís Roberto Barroso, a apresentação de mero espectro das candidaturas femininas concorrendo aos pleitos eleitorais não deve se atrelar a percentual de dispositivo legal, mas ser condicionado à inclusão de candidatas que, por vezes, sequer possuem qualquer conhecimento de sua candidatura, razão de os partidos recrutarem mulheres para cumprir a cota obrigatória de 30%, para fins de preencher o percentual e não para a materialização de uma maior participação feminina.<sup>16</sup> Consiste em uma tautologia asseverar que o mencionado dispositivo possui uma eficácia normativa reduzida, ante a ausência de sua plena materialização, mas extirpar tal regra do ordenamento jurídico não é a solução dos problemas enfrentados.<sup>17</sup> Já se configura claro que as cotas ensejam o aparecimento de candidaturas laranjas, mas existem muitos outros ilícitos eleitorais que maculam muito mais a higidez do sistema eleitoral brasileiro. Isso sem contar que deixaria ausente qualquer tipo de política pública para uma maior inserção das mulheres no processo político.

O conselho federal da OAB e o IAB lançaram notas de repúdio a projetos dessa tonalidade,<sup>18</sup> reverberando que não se pode atribuir às mulheres a questão da fraude.<sup>19</sup> Nesse mesmo sentido, a *Asociación de Magistradas Electorales de las Américas* rechaçaram energicamente o projeto de lei que pretende extinguir a cota de gênero no Brasil.<sup>20</sup> Nessa linha não se sustenta que a cota para as mulheres deve ser extinta. A questão é o seu aprimoramento para que ela possa se adequar à realidade fática, principalmente aquela vigorante nos pequenos municípios, evitando-se medidas que torne essa política pública forte ensejador de maiores ilicitudes. Postula-se que a cota mínima de 30% deve abranger os transsexuais, homossexuais, bem como as pessoas

---

<sup>16</sup> TSE - AI: 3705420166260173 Santa Rosa De Viterbo/SP 79452017. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento: 19.02.2019. *DJe*: 22.02.2019. p. 66-69

<sup>17</sup> Há um projeto de Lei nº 1.256/19, de autoria do Senador Angelo Coronel (PSD-BA), que tem o escopo de revogar a regra estabelecida desde as eleições de 1996, utilizando-se do argumento que essa medida poria fim as candidaturas laranjas, podendo lançar, inclusive, 100% das vagas apenas pelo gênero de mulheres, caso haja interesse. Atualmente, o referido projeto, encontra-se em análise na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). BRASIL, Senado Federal. Contra candidaturas laranjas projeto acaba com cota para mulheres nas eleições. *Senado Notícias*, Brasília, 28 fev. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/02/28/contra-candidaturas-laranjas-projeto-acaba-com-cota-para-mulher-nas-eleicoes>. Acesso em: 10 mar. 2019.

<sup>18</sup> ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. OAB e IAB repudiam projeto de Lei que acaba com cota de 30% de candidatas mulheres nas eleições. 28 fev. 2019. Disponível em: <https://www.iabnacional.org.br/iab-na-imprensa/oab-e-iab-repudiam-pl-que-extingue-cota-de-30-de-candidatas-mulheres>. Acesso em: 11 mar. 2019.

<sup>19</sup> Posição em 10 mar. 2019. Disponível em: <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. Acesso em: 10 mar. 2019.

<sup>20</sup> MARTINES, Fernando. Representatividade no poder: juízes eleitorais pedem que Brasil não acabe com cota feminina no Congresso. *Consultor Jurídico*, 16 mar. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mar-16/juizes-eleitorais-pedem-brasil-nao-acabe-cota-congresso>. Acesso em: 17 abr. 2020.

portadoras de necessidades especiais, desde que eles tenham a vontade de concorrerem amparados por essa proteção normativa.

Todavia, muito mais eficaz, principalmente em razão da instrumentalidade das agremiações políticas para o processo eleitoral, é que essa cota de 30% seja transposta para as estruturas partidárias, exigindo-se que 30%, no mínimo, dos cargos de direção partidária sejam preenchidos por mulheres ou esses cidadãos hipossuficientes. Dessa forma, busca-se incentivar que tais cidadãos possam renovar as estruturas das agremiações, formando uma cultura de possibilitar que esses grupos hipossuficientes possam participar da vida partidária e defender os seus interesses.

Não significa que haja reserva de cargos específicos, mas que do total global desses cargos, 30% seja direcionado para mulheres ou transexuais, homossexuais, bem como para pessoas portadoras de necessidades especiais. Assim, participando de forma mais preponderante das decisões políticas, empoderando-se nas agremiações partidárias, inexoravelmente, as mulheres e esses hipossuficientes sociais terão uma melhor estrutura para disputar as eleições, adquirindo por seus próprios méritos possibilidade de melhor disputar o processo eleitoral.

Por hipótese alguma, pode-se ser conivente com algumas proposições que tentam, com o argumento de que seria a solução para a real efetivação das quotas, o estabelecimento de percentual mínimo para as mulheres na representação de cargos e órgãos administrativos públicos no Brasil.<sup>21</sup> Algumas, inclusive, pregam as políticas de igualdade de representação em órgãos

---

<sup>21</sup> “Assim, a sugestão é que as vagas obtidas pelos partidos e coligações sejam ocupadas por homens e mulheres em iguais proporções, sem alterar o sistema de lista não hierarquizada, permitindo ao eleitorado, e não aos partidos, que decida quem serão as mulheres eleitas. Haveria duas listas de eleitos e, muito provavelmente, mulheres com menos votos ocupariam cadeiras, com o afastamento de candidatos com mais votos (como, aliás, ocorre desde 1955 com o sistema proporcional). Para que a escolha eleitoral seja autêntica, torna-se absolutamente indispensável que a cidadania compreenda a lógica das cotas e sua aplicação. Ainda, como toda ação afirmativa, a ideia é que essa política de cotas de representação se aplique em três legislaturas (municipais, estaduais e federais). Neste período de mais de quatorze anos, as mulheres teriam condições igualitárias para concorrerem aos cargos eletivos, com espaço nos partidos e na propaganda política. O princípio da igualdade de condições seria garantido por uma alteração no Código Eleitoral quanto à distribuição das vagas e a ocupação das cadeiras e haveria um espaço para o desenvolvimento de lideranças femininas sem os atuais obstáculos. Depois deste período, acredita-se, não seria mais necessária a ação afirmativa, pois na ausência de desigualdade fática não se exigiria uma desigualdade jurídica. SALGADO, Eneida Desiree. O acesso das mulheres à representação política: menos flores, mais direitos. *Jota*, 18 mar. 2016. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/e-leitor/e-leitor-o-acesso-das-mulheres-a-representacao-politica-18032016>. Acesso em: 6 mar. 2019.

colegiados em que não existe nenhuma forma de discriminação, em uma tentativa, consciente ou inconsciente, de reviver estamentos nobiliárquicos.<sup>22</sup>

Essas linhas não agasalham a ideia de paridade de gênero como uma solução para uma maior eficiência das cotas. Como defendeu-se em outras oportunidades, essa paridade criaria mais distorções ainda ao combalido processo democrático brasileiro. Seria a introdução de um privilégio sem nítida justificativa, que apenas beneficiaria mulheres que já são empoderadas socialmente e não precisariam de regalias para competir com os homens. Ocorreria uma completa distorção do sistema eleitoral brasileiro principalmente porque não se adota a lista fechada, que é o modelo eleitoral da maioria dos países que adotaram cotas de representação.<sup>23</sup> Na maioria dos casos em que há determinado percentual reservado para as mulheres na representação política, são sistemas eleitorais de lista fechada, havendo um acinte menor à vontade dos eleitores, que conhecem antecipadamente a ordem das preferências partidárias e aquiescem em votar nelas.<sup>24</sup> Admitir um sistema político de lista aberta, com a indicação de determinado número de vagas que obrigatoriamente terá que ser preenchido por mulheres significa o menoscabo ao voto popular, porque, seguramente, privilegiará aquelas que obtiveram votações muito menores que vários outros candidatos. O resultado dessa modificação institucional aumenta ainda mais a distorção do regime democrático, sem modificar a realidade socioeconômico-cultural da grande maioria das mulheres.

Em uma conjuntura histórica em que questões identitárias assumem um impressionante relevo, no qual o gênero deixa de ser uma questão de nascimento, para se tornar uma característica atestada durante a existência

---

<sup>22</sup> Algumas vozes chegam inclusive a pregar alternância de gênero na Presidência da Câmara dos Deputados e no Senado: “Assim, de fato, se poderá começar a pensar na superação da misoginia e da violência política e social contra a mulher.” LÔBO, Edilene. A Paridade como Direito Fundamental da Democracia Substancial no Brasil: Mulher na Política. In: ENCONTRO INTERMACIONAL DO CONPEDI, 5, 2016, Montevideu. *Anais [...]* Florianópolis: CONPEDI, 2016. P. 50.

<sup>23</sup> A diferença pode ser, em parte, creditada ao sistema eleitoral. Um sistema de listas fechadas, como o adotado na Suécia e na Noruega, faz com que a alteração promovida pelos partidos na seleção dos candidatos seja transferida quase automaticamente para os eleitos. No caso brasileiro, em que o eleitor vota antes no candidato do que no partido, a possibilidade de grandes disparidades entre a composição das listas de candidatos e do parlamento é bem maior. MIGUEL, Luis Felipe. Teoria Política Feminista e Liberalismo: o caso das cotas de representação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, n. 44, p. 91-102, out. 2000. Disponível em: [http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/7115/1/ARTIGO\\_TeoriaPol%C3%ADticaFeministaLiberalismo.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/7115/1/ARTIGO_TeoriaPol%C3%ADticaFeministaLiberalismo.pdf). Acesso em: 6 mar. 2019.

<sup>24</sup> “A hipótese contende que a combinação de lista fechada e cotas de gênero compulsórias incrementa o número de mulheres eleitas para as câmaras baixas e únicas dos países latino-americanos. Compreende-se que cotas voluntárias para eleições legislativas nacionais por partidos de grande representatividade podem ter tanto efeito quanto cotas compulsórias quando efetivamente empregadas.” (SPOHR; MAGLIA; MACHADO; OLIVEIRA, 2016)

individual, o discurso “feminista” de paridade de representação se configura em um discurso retrógrado, lembrando proposições das décadas de sessenta e setenta do século passado, com o nítido propósito de garantir privilégios a setores sociais que podem disputar em igualdade de condições com os “homens”, tanto na seara econômica quanto na política. Consiste em um discurso ultrapassado e baseado em privilégios porque, propositadamente, esquece-se da grande maioria das mulheres excluídas, dos homossexuais, dos transexuais, das pessoas portadoras de necessidade especiais; esses sim, demandantes de políticas assecuratórias de seus direitos políticos.

De qualquer forma, o sistema de cotas de gênero pode ser prejudicial à emancipação feminina, fazendo com que medidas “paternalistas” obstaculem que as mulheres se organizem melhor para reivindicar uma pauta específica de seus interesses.<sup>25</sup> Pesquisas apontam que não há preconceito por parte do eleitorado em relação às candidaturas femininas, conseguindo o eleitor enxergar a mulher em pé de igualdade competitiva em relação aos concorrentes do sexo oposto. (BOLOGNESI, 2012)

Depreende-se dessa constatação que o primeiro pressuposto para a completa emancipação das mulheres é a sua igualdade socioeconômico-cultural, após a consecução dessa tarefa primordial, o empoderamento político apenas acontecerá quando a política for um objeto de interesse das mulheres e da ampla maioria da população, fazendo que com essa consciência, possam se organizar de forma mais eficiente para conquistar mais posições no espaço público.

### **3 As candidaturas laranjas e a divisão voluntarista dos recursos eleitorais**

A imensa maioria dos partidos inclui mulheres figurativas para que seja aprovado o Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP), mas parcela considerável delas não exerce a sua cidadania plena, possuindo, inclusive, pouco interesse em disputar eleição e mesmo em se inteirar de

---

<sup>25</sup> “De outro ângulo, a própria adoção do sistema de cotas pode ser prejudicial à emancipação feminina, em razão de se constituir numa medida “paternalista” do Estado em relação a um segmento da sociedade. A imposição do sistema de cotas pode resultar na seguintes interpretações: “as mulheres são tão despolitizadas (se comparadas aos homens) que precisam de um ‘empurrão’ (reserva obrigatória de vagas para candidaturas femininas em todos os níveis), para começarem a se interessar pela vida partidária e pela política”. (Maschio, 2003)

assuntos políticos, alienação esta que é compartilhada pela maioria da população, independentemente de gênero. As razões que levam a este tipo de fraude são as mais variadas e merecem ser enfrentadas e combatidas pela Justiça Eleitoral, com o nítido propósito de garantir a lisura do processo eleitoral.

O termo candidata “laranja” está intimamente associado àquela candidata que, mesmo possuindo todas as condições de elegibilidade e não havendo nenhuma causa de inelegibilidade, registra sua candidatura perante a Justiça Eleitoral, sem todavia, possuir o *animus* de exercer efetivamente o *múnus* público, seja pela ausência de votos ou em razão de quase nenhuma participação no pleito eleitoral.<sup>26</sup> Estudo feito tendo por base os dados do Tribunal Superior Eleitoral concluíram que os partidos apresentam uma fração de candidaturas femininas fantasmas entre 15% e 25%.<sup>27</sup>

E isso se mantém, inclusive, ao se analisar o estudo realizado pelas professoras Malu Gatto, da University College London, e KristinWyllie, da James Madison University (*Extreme Nonviable Candidates and Quota Maneuvering in Brazilian Legislative Elections*), revelando que 35% de todas as candidaturas de mulheres para a Câmara dos Deputados na eleição de 2018 não chegaram a alcançar 320 votos, no que consiste em um indicio claro de candidaturas laranjas.<sup>28</sup>

Constatou-se que as mulheres são maioria no *ranking* dos 30 candidatos a deputado federal que receberam as maiores quantias de recursos públicos em 2018.<sup>29</sup> Diante das fraudes das candidaturas laranjas de mulheres, com a sua respectiva malversação de recursos público, formulou-se propostas com o fim

---

<sup>26</sup> Um dos critérios para uma determinada candidatura ser classificada como laranja está receber menos de 1% dos votos obtidos pelo candidato eleito menos votado no Estado, conforme critério adotado pelas professoras Malu Gatto, da University College London e KristinWyllie, da James Madison University. BBC Brasil. Candidatas Laranjas: Pesquisa Inédita mostra quais Partidos Usaram mais Mulheres para Burlar Cotas em 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47446723>. Acesso em: 18 mar. 2018.

<sup>27</sup> Análises do Mundo Social - Candidaturas fantasmas nas eleições brasileiras. Disponível em: <http://www.fma.if.usp.br/~hsxavier/analises/fantasmas.html>. Acesso em: 05 mar. 2019.

<sup>28</sup> PASSARINHO, Nathalia. Candidatas laranjas: pesquisa inédita mostra quais partidos usaram mais mulheres para burlar cotas em 2018. *Terra*, 08 mar. 2019. Política. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/candidatas-laranjas-pesquisa-inedita-mostra-quais-partidos-usaram-mais-mulheres-para-burlar-cotas-em-2018,ec569b1c768b49b24cd3d41dacf45103cbi02y4h.html>. Acesso em: 18 mar. 2019.

<sup>29</sup> CAESAR, Gabriela. 12% dos deputados federais eleitos não receberam dinheiro dos partidos nas eleições. *Globo*, 17 nov. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/11/17/12-dos-deputados-federais-eleitos-nao-receberam-dinheiro-dos-partidos-na-eleicao.ghtml>. Acesso em: 17 nov. 2018.

de acabar com o Fundo Especial de Financiamento de Campanha e, inclusive, com a extinção do percentual mínimo de candidatas mulheres.<sup>30</sup>

A questão da utilização de laranjas ficou mais grave, quando o Supremo Tribunal Federal determinou que o referencial mínimo de 30% seria igualmente utilizado para a distribuição de recursos eleitorais públicos. Dessa forma, a função da candidatura laranja não estaria apenas limitada ao necessário deferimento do DRAP, mas igualmente, para a comprovação de recursos eleitorais. Dessa forma, a função das candidaturas laranjas que antes apenas servia para burlar a lei de cotas, após essa decisão, passa a servir como um simulacro, permitindo o recebimento de recursos públicos para repassar a candidaturas masculinas.<sup>31</sup> O Tribunal Superior Eleitoral ao analisar a consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000, sob a relatoria da Ministra Rosa Weber, reverberou que a distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, bem como a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) deveria observar os percentuais mínimos de candidatura por gênero, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, na linha da orientação do STF na ADI nº 5.617.<sup>32</sup> A partir dessa decisão, o percentual de recursos direcionados para mulheres deve ser igual ao percentual de mulheres candidatas, podendo, inclusive, ultrapassar o piso de 30% dos recursos se houver um maior número de candidaturas femininas, no que engloba os valores do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, tanto para as campanhas majoritárias, como as proporcionais.

<sup>30</sup> CARVALHO, Daniel; BOLDRINI, Angela. Candidaturas Laranjas Levam Congresso a Propor Fim de Cotas para Mulheres. *Folha de S. Paulo*, 3 mar. 2019. Disponível em: [https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019\\_mar\\_candidaturas-de-laranjas-levam-congresso-a-propor-fim-de-cota-para-mulheres.shtml](https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019_mar_candidaturas-de-laranjas-levam-congresso-a-propor-fim-de-cota-para-mulheres.shtml). Acesso em: 3 mar. 2019.

<sup>31</sup> PASSARINHO, Nathalia. Candidatas laranjas: pesquisa inédita mostra quais partidos usaram mais mulheres para burlar cotas em 2018. *Terra*, 08 mar. 2019. Política. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/candidatas-laranjas-pesquisa-inedita-mostra-quais-partidos-usaram-mais-mulheres-para-burlar-cotas-em-2018,ec569b1c768b49b24cd3d41dacf45103cbi02y4h.html>. Acesso em: 18 mar. 2019.

<sup>32</sup> O Tribunal, por maioria, modulou os efeitos temporais da decisão para, exclusivamente em relação à declaração de inconstitucionalidade por arrastamento do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096, acrescidos pela Lei 13.165, assegurar que, sem que haja a redução de 30% do montante do fundo alocado a cada partido para as candidaturas femininas, os recursos financeiros de anos anteriores acumulados nas contas específicas de que cuidam esses dispositivos sejam adicionalmente transferidos para as contas individuais das candidatas no financiamento de suas campanhas eleitorais no pleito geral de 2018, nos termos do voto do Relator, vencidos o Ministro Ricardo Lewandowski, que rejeitou a modulação de efeitos, mas propôs uma explicitação; e o Ministro Marco Aurélio, que votou em sentido contrário à deliberação da modulação dos efeitos. Não participou, justificadamente, deste julgamento, o Ministro Ricardo Lewandowski, que já havia votado em assentada anterior. Presidência do Ministro. (STF - ADI: 5617 DF - DISTRITO FEDERAL 5000417-17.2016.1.00.0000. Relator: Min. EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 03/10/2018).

Algumas ponderações podem ser feitas a essa decisão. Primeiro que consiste em um pronunciamento judicial de cunho nitidamente normogênico, criando comando deontológico sem previsão legal. Segundo, configura-se como uma decisão inconstitucional, malbaratando o princípio da isonomia, até mesmo a substancial, haja vista que privilegia determinadas mulheres sem que elas tenham comprovado a sua condição de hipossuficiência e desfavorece candidatos masculinos, mesmo que estejam em condições econômicas e políticas inferiores. Terceiro, é a mais importante do ponto de vista pragmático, descurando-se da realidade fática, essa decisão representa um enorme incentivo para a criação de candidaturas laranjas, haja vista que os partidos não desperdiçarão recursos escassos em candidaturas que não ostentam viabilidade eleitoral.

Em uma realidade na qual os recursos eleitorais são difíceis, os valores arrecadados são direcionados àqueles candidatos que ofereçam as maiores possibilidades de vitória, que possam contribuir para as narrativas políticas ou represente as bases da agremiação. Se não houver nenhum tipo de interesse para o investimento nesses postulantes, imposições voluntaristas apenas abrem espaço para a perpetração de ilícitos eleitorais. Mormente, diante da dificuldade de subsunção dos delitos inerentes ao financiamento eleitoral e da falta de consistência teórica do Direito Eleitoral que estimula uma loteria jurisprudencial.

De melhor alvitre, configura-se em, alicerçado no princípio da autonomia partidária, permitir que as agremiações possam estipular suas diretrizes para a distribuição de seus recursos, deixando que eles tracem livremente suas estipulações, no que contemplariam, de forma igualitária, homens, mulheres ou qualquer outro grupo de hipossuficientes. Empoderar-se-ia de forma muito mais eficiente as mulheres proibindo-se qualquer tipo de distinção se não houvesse um *distinguish* razoável, como o fato de ocupar uma vaga no parlamento. Esse tipo de normatização, realista com as normas que conduzem o processo eleitoral, obstaculizaria indelevelmente os ilícitos ligados aos gastos eleitorais com candidaturas laranjas, sem que fosse necessária a tomada de qualquer outra medida.

## 4 Conclusão

Concorda-se que deve haver uma maior representatividade das mulheres no parlamento e que lhes sejam assegurados maiores recursos para as disputas políticas, desde que não se configure em um instrumento de privilégios, desprezando aqueles que realmente precisam urgentemente de maior inserção nas políticas públicas.

Não se pode por meio de sentimentos volitivos, por mais nobres que sejam, tencionar a revogação de leis estruturantes do processo eleitoral, em que os fluxos financeiros, sejam públicos ou privados, são canalizados para aqueles que tenham mais oportunidades eleitorais, representem a base partidária ou possuam narrativas agasalháveis à sociedade, em uma espécie de darwinismo do financiamento eleitoral. Pensar em contrário a essa infraestrutura deontológica é forcejar gaps normativos e incentivar o descumprimento aos parâmetros normativos. (PEREIRA; ARRAES, 2018)

As políticas afirmativas, de uma forma geral, não podem descurar de uma questão central, que é a necessidade de reformas infraestruturais que propiciem uma igualdade substancial para a população, realmente desfavorecida, sem beneficiar apenas uma minoria com base em um valor simbólico superado pelas modificações constantes da seara da normalidade. Apenas essas reformas infraestruturais, no que garantiriam uma equiparação educacional, econômica e cultural, poderiam favorecer, efetivamente, uma igualdade política plena. Uma simples equiparação política, por intermédio de cotas, não asseguraria essa igualdade almejada, beneficiando uma pequena minoria que já ostenta veiculação política ou não precisa de qualquer política pública para competir em igualdade de condições com candidaturas masculinas. É assente na literatura internacional que uma maior participação das mulheres nas decisões políticas necessita imperiosamente de uma ampla mobilização das mulheres, sem a qual, as políticas de cotas ou outros arranjos institucionais não lograrão êxito em sua emancipação.<sup>33</sup>

A política de cotas tem o escopo de garantir maior participação política das mulheres, como se essa condição fosse um fator determinante que sobrepujasse os interesses advindos de sua condição econômica, social ou cultural. Inclusive, parte considerável das parlamentares não apresenta

---

<sup>33</sup> “One of the most ubiquitous causal stories about the adoption of candidate gender quotas views women as the source of quota proposals. These scholars argue that effort to nominate more women never occurs without the prior mobilization of women, even when male elites are ultimately responsible for the decision to establish quotas.” (KROOK, 2006)

um nítido posicionamento em prol da emancipação feminina e de outras minorias, apoiando, na maioria das vezes, posicionamentos de manutenção do *status quo*. O discurso de que as mulheres são uma minoria, no sentido de sua inferioridade econômica, social e cultural não mais se sustenta, no sentido de sua completude. Ponderáveis contingentes de mulheres não podem mais ser considerados como hipossuficientes nessas searas porque já competem em condições de igualdade com os homens, inclusive superando-os. Quem precisa de políticas públicas para inserção social são setores que são marginalizados socioeconomicamente, principalmente os portadores de necessidades especiais, os transexuais e os homossexuais. Se a cota por si só já acarreta injustiças, devendo ser transitória, imagine-se, com as escusas de aprimorar as ações afirmativas, a instituição de cotas de representação política e de composição de órgãos colegiados. A emenda seria pior que o soneto.

Consistiria em uma modificação exponencialmente mais teratológica em um sistema eleitoral de lista aberta, com partidos fracos e sem densidade ideológica. Primeiramente, necessita-se instituir um sistema de lista fechada, pois o sistema de lista aberta, respeitando-se a vontade do eleitor, configura-se incompatível com a imposição de cotas.<sup>34</sup> Essa equiparação autoritária de gênero, provocaria o desvirtuamento da democracia, como o eterno retorno a paternalismos, sem qualquer atenção a valores meritocráticos. É como a sociedade brasileira precisasse constantemente de um outro lacaniano para o seu aprimoramento. Portanto, em razão dos argumentos apresentados, a cota de no mínimo 30% de candidatas para um dos gêneros deveria incluir não apenas mulheres, mas todos aqueles que possuem a identidade com esse gênero, no que incluiria homossexuais, transexuais, além de portadores de necessidades especiais.

O escopo dessa inclusão é proporcionar uma garantia para candidaturas que possam defender essas minorias, proporcionando, caso o cidadão assim se identifique, a possibilidade de postulação em um percentual mínimo. Sustenta-se, ainda, que a cota de 30% de divisão obrigatória dos recursos do Fundo de Financiamento da Democracia para as mulheres provoca mais distorções ao processo democrático do que possíveis efeitos benéficos. Como depois da proibição de contribuição de pessoas jurídicas por parte do

---

<sup>34</sup> “Outra objeção apresentada à lista aberta refere-se ao papel desempenhado pelos partidos para o sucesso eleitoral das mulheres. Na lista aberta, os partidos eximem-se da responsabilidade quando os eleitores decidem não votar nas candidatas do sexo feminino, pois não podem controlar suas decisões. Na lista fechada, os partidos têm a oportunidade de configurar a composição completa da lista sem depender do resultado final decorrente do somatório das decisões individuais dos eleitores.” (VOGEL, 2005, p. 6)

Supremo Tribunal Federal, os recursos lícitos ao processo eleitoral ficaram mais escassos, os recursos públicos devem ser utilizados de forma racional, evitando-se que sejam esvaídos.

Quando se obriga que esse percentual seja, de forma compulsória, investido em candidaturas femininas, que, infelizmente, na maioria dos casos não dispõem de efetivas chances de sucesso no processo eleitoral ou ancoragem no *staff* partidário, formaliza-se as condições para a realização de fraudes para se adequar a imposição normativa, fazendo com que esses recursos sejam canalizados para candidaturas mais competitivas por meio da utilização de laranjas. Se houvesse 30% de mulheres com competitividade eleitoral, não se precisaria de nenhum tipo de legislação, pois os agentes políticos não gastam inutilmente recursos que são escassos. A melhor maneira de regulamentar de forma mais eficiente o dinheiro público no processo eleitoral é, diante do dispositivo constitucional que garante autonomia às agremiações políticas, permitir que elas estabeleçam os critérios que devem ser estabelecidos, sem que nenhum gênero possa sofrer qualquer tipo de discriminação na divisão dos recursos.

A sugestão de se instituir uma cota de 30% para mulheres nas direções partidárias se constitui em um instrumento muito mais eficiente para o empoderamento feminino e das minorias, no que forneceria as condições materiais suficientes para uma disputa eleitoral com maiores oportunidades de vitória.

As políticas públicas, sejam elas quais forem, sempre deverão passar por reanálises, enfocando-as com os arranjos constitucionais devidos.<sup>35</sup> Determinações voluntaristas de seu conceito ontológico não podem relegar outros direitos fundamentais, descurar de aspectos consequentialistas que instituem privilégios, nem muito menos queda-se inerte diante das evoluções impostas pelos novos parâmetros da pós-modernidade. Utilizando-se as palavras de Simone de Beauvoir, uma mulher não nasce mulher, ela se faz mulher.<sup>36</sup> Como se expressou alhures, a conquista da cidadania apenas pode ser realizada por meio de mobilização e luta, e as mulheres não precisam de concessões arbitrárias e injustas, mas que a igualdade de seus direitos seja

---

<sup>35</sup> SANTOS, Polianna Pereira dos. O Sistema Proporcional Brasileiro e a Presença das Mulheres no Legislativo: Uma Análise a Partir do Resultado das Eleições Municipais de 2016. In: SALGADO, Eneida Desiree; KREUZ, Leticia Regina Camargo; BERTOTTI, Bárbara Mendonça (org.) *Mulheres por Mulheres: Memórias do I Encontro de Pesquisa por/de/sobre Mulheres*. Porto Alegre: Editora Fi, 2018. P. 31-32.

<sup>36</sup> BEAUVOIR, Simone. *O segundo sexo: a experiência vivida*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009. v. 2.

respeitada pelas qualidades intrínsecas que elas possuem, como todos os seres humanos.<sup>37</sup>

## Referências

AGRA, Walber de Moura. Teratologia da Paridade de Representação nos Mandatos Parlamentares. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, v. 9, n. 32, p. 1083–1095, maio/ago. 2015.

ANÁLISES DO MUNDO SOCIAL. *Candidaturas fantasmas nas eleições brasileiras*. Disponível em: <http://www.fma.if.usp.br/~hsxavier/analises/fantasmas.html>. Acesso em: 5 mar. 2019.

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Unicamp, 2007.

BARRETO, Andreia; ARAÚJO, Leila; PEREIRA, Maria Elisabete (Org.). *Gênero e diversidade na escola: formação de professoras (es) em gênero, orientação sexual e relações étnico-raciais*. Versão 2009. Rio de Janeiro: CEPESC; Brasília: SPM, 2009.

BEAUVOIR, Simone. *O segundo sexo: a experiência vivida*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009. v. 2

BOLOGNESI, Bruno. A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral?. *Paraná Eleitoral: revista brasileira de Direito Eleitoral e ciência política*, Curitiba, v. 1, n. 2, p. 113-119, ago. 2012.

---

<sup>37</sup> AGRA, Walber de Moura. Teratologia da Paridade de Representação nos Mandatos Parlamentares. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, v. 32, Belo Horizonte, v. 9, n. 32, p. 1083–1095, maio/ago., 2015.

BOUDON, Raymond, FRANÇOIS, Bourricaud. *Dicionário crítico de sociologia*. São Paulo: Ática, 1973.

BRASIL. *Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm). Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. *Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995*. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9100.htm). Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm). Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. *Lei nº 12.304, de 29 de setembro de 2009*. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm). Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015*. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm). Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.487, de 06 de outubro de 2017*. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo

Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13487.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13487.htm). Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL, Senado Federal. Contra candidaturas laranjas projeto acaba com cota para mulheres nas eleições. *Senado Notícias*, Brasília, 28 fev. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/02/28/contra-candidaturas-laranjas-projeto-acaba-com-cota-para-mulher-nas-eleicoes>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. TRE cassa registros de candidatura por fraude no preenchimento de vagas destinadas a mulheres. 2 ago. 2017. Disponível em: <http://www.tre-sp.jus.br/imprensa/noticias-tre-sp/2017/Agosto/tre-cassa-registros-de-candidatura-por-fraude-no-preenchimento-de-vagas-destinadas-a-mulheres>. Acesso em: 19 mar. 2019.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. AI 370-54.2016.626.0173 Santa Rosa de Viterbo/SP – 7945 02017, Relator: Min. LUÍS ROBERTO BARROSO. Julgado em: 19.02.2019. *DJe* 22.02.2019. p. 66-69.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Cruzamento de dados por gênero*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 06 de abril de 2020.

CALABRO, Gosia. Promoting the participation of women in leadership positions through ICT. *IDEA*, 8 mar. 2019. Disponível em: <https://www.idea.int/news-media/news/promoting-participation-women-leadership-positions-through-ict>. Acesso em: 22 abr. 2020.

CARVALHO, Daniel; BOLDRINI, Angela. Candidaturas Laranjas Levam Congresso a Propor Fim de Cotas para Mulheres. *Folha de S. Paulo*, 3 mar. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019-mar-candidaturas->

de-laranjas-levam-congresso-a-propor-fim-de-cota-para-mulheres.shtml. Acesso em: 3 mar. 2019.

CARVALHO, Volgane Oliveira. Performance Feminina na Arena Eleitoral. *Estudos Eleitorais*, Brasília, v. 13, n. 2, p. 105-128, maio/ago. 2018.

CASAGRANDE, Lindamir S. ; CARVALHO, Marília Gomes de .Educando as novas gerações: representações de gênero nos livros didáticos de matemática. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 29, 2006, Caxambú. Anais [...]. Caxambú: ANPED, 2006. p. 1-17.

MARTINES, Fernando. Representatividade no poder: juízes eleitorais pedem que Brasil não acabe com cota feminina no Congresso. *Consultor jurídico*, 16 mar. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mar-16/juizes-eleitorais-pedem-brasil-nao-acabe-cota-congresso>. Acesso em 17 abr. 2020.

COTIAS, Adriana. Brasil é destaque em liderança financeira feminina, aponta estudo. *Valor Econômico*, São Paulo, 06 mar. 2019. Finanças. Disponível em: <https://valor.globo.com/financas/noticia/2019/03/06/brasil-e-destaque-em-lideranca-financeira-feminina-aponta-estudo.ghtml>. Acesso em: 22 abr. 2020.

DIA internacional da mulher: os únicos seis países que garantem direitos iguais a homens e mulheres, *Uol*, 8 mar. 2019. Economia. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/bbc/2019/03/08/dia-internacional-da-mulher-os-unicos-seis-paises-que-garantem-direitos-iguais-a-homens-e-mulheres.htm>. Acesso em: 22 abr. 2020.

FRAGA, Érica. Aumenta a proporção de mulheres em cargos de chefia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 3 mar. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019-mar-aumenta-a-participacao-de-mulheres-em-cargos-de-chefia.shtml>. Acesso em: 3 mar. 2019.

HTUN, Mala. A política de cotas na América Latina. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 225-230, 2. 2001.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. OAB e IAB repudiam projeto de Lei que acaba com cota de 30% de candidatas mulheres nas eleições. 28 fev. 2019. Disponível em: <https://www.iabnacional.org.br/iab-na-imprensa/oab-e-iab-repudiam-pl-que-extingue-cota-de-30-de-candidatas-mulheres>. Acesso em: 11 mar. 2019.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. Women's political participation in Latin America and the Caribbean: progress, trends and challenges. 15 fev. 2019. Disponível em: <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. Acesso em: 10 mar. 2019.

KROOK, Mona Lena. Reforming representation: The diffusion of candidate gender quotas worldwide. *Politics&Gender*, v. 2, n. 3, p. 303-327, 2006.

LÔBO, Edilene. A Paridade como Direito Fundamental da Democracia Substancial no Brasil: Mulher na Política. In: ENCONTRO INTERMACIONAL DO CONPEDI, 5, 2016, Montevidéu. *Anais [...]* Florianópolis: CONPEDI, 2016. P. 50.

MASCHIO, Jane Justina. Eficácia/ineficácia do sistema de cotas para as mulheres. *Resenha Eleitoral*, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 46-62, jan./jun. 2003. Disponível em: [http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impresas/integra/2012/06/eficaciaineficacia-do-sistema-de-cotas-para-as-mulheres/indexa710.html?no\\_cache=1&cHash=fc178ef27a5e1110c3e55d48cb9f3881](http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impresas/integra/2012/06/eficaciaineficacia-do-sistema-de-cotas-para-as-mulheres/indexa710.html?no_cache=1&cHash=fc178ef27a5e1110c3e55d48cb9f3881). Acesso em: 6 mar. 2011.

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria Política Feminista e Liberalismo: o caso das cotas de representação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, n. 44, p. 91-102, out. 2000. Disponível em: [http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/7115/1/ARTIGO\\_TeoriaPol%C3%ADticaFeministaLiberalismo.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/7115/1/ARTIGO_TeoriaPol%C3%ADticaFeministaLiberalismo.pdf). Acesso em: 6 mar. 2019.

NOGUEIRA, Cristiano Miranda. A Mulher na Política: um estudo sobre a participação da mulher nas eleições de 2014. *Cadernos de Gênero e Diversidade*, Salvador, v. 1, n. 1, p. 307- 309, 2015.

ONU MULHERES (Brasil) *Conferências Mundiais da Mulher*. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/planeta5050-2030/conferencias/>. Acesso em: 18 mar. 2019.

OTTO, Dianne. Holding up half the sky, but for whose benefit? A critical analysis of the fourth world conference on women. *Australian Feminist Law Journal*, v. 6, n. 1, p. 7-28, 1996.

PASSARINHO, Nathalia. Candidatas laranjas: pesquisa inédita mostra quais partidos usaram mais mulheres para burlar cotas em 2018. *BBC Brasil*, 08 mar. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47446723>. Acesso em: 20 abr. 2020.

PEREIRA, Aline Ribeiro; ARRAES, Roosevelt. A Distribuição do Fundo Partidário Frente à Questão da Igualdade de Acesso à disputa democrática. *Estudos Eleitorais*, Brasília, v. 13, n. 1, p. 11-54, jan/abr. 2018.

PUCCINELLI JÚNIOR, André. *Curso de Direito Constitucional*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

QUINTELA, Débora Françolin; DIAS, Joelson Costa. Participação Política das Mulheres no Brasil: das Cotas de Candidatura à Efetiva Paridade na Administração. *Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos*, Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 52-74, jan./jun. 2016.

SALGADO, Eneida Desiree. O acesso das mulheres à representação política: menos flores, mais direitos. *Jota*, 18 mar. 2016. Disponível em: <https://www.>

jota.info/opiniao-e-analise/colunas/e-leitor/e-leitor-o-acesso-das-mulheres-a-representacao-politica-18032016. Acesso em: 6 mar. 2019.

SANTOS, Polianna Pereira dos. O Sistema Proporcional Brasileiro e a Presença das Mulheres no Legislativo: Uma Análise a Partir do Resultado das Eleições Municipais de 2016. In: *Mulheres por Mulheres. Memórias do I Encontro de Pesquisa por/de/sobre Mulheres*. Porto Alegre: Editora Fi, 2018. p. 31-32.

SILVEIRA, Marilda. Revogação das Cotas: o Poder de quem Larga na Frente. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 1 mar. 2019. Política. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/revogacao-das-cotas-o-poder-de-quem-larga-na-frente/>. Acesso em: 6 mar. 2019.

SPOHR, Alexandre Piffero; MAGLIA, Cristiana; MACHADO, Gabriel; OLIVEIRA, Joana Oliveira de. Participação Política de Mulheres na América Latina: o Impacto de Cotas e de Lista Fechada. *Revista de Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 24, n. 2, p. 417-441, maio/ago. 2016. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-026X2016000200417&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-026X2016000200417&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 27 mar. 2019.

TAVARES, ANDRÉ RAMOS. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva. 2007.

VOGEL, Luiz Henrique. *As interações entre o social e o eleitoral na política de quotas para as mulheres*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. (Estudos da Consultoria Legislativa).

VOGEL, Luiz Henrique. *Sistemas eleitorais, quotas e representação feminina*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005. (Estudos da Consultoria Legislativa).

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 2004.