

# A CONTAGEM EM DOBRO DOS VOTOS A CANDIDATAS MULHERES PARA FINS DE DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO PARTIDÁRIO E DO FEFC COMO MEDIDA DE EFICÁCIA DAS COTAS DE GÊNERO

*Juliano Antonio Gil Pistorello<sup>1</sup>*

*Nathália Nascimento Paredes Pistorello<sup>2</sup>*

## RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar a importância da Emenda Constitucional nº 111/2021 para a garantia de eficácia ao incentivo da participação feminina na política brasileira e à igualdade material. Para isso, será apresentada uma exposição do histórico da participação feminina no Brasil, bem como dos dados da participação das mulheres nas eleições de 2020 e da situação da participação feminina perante outros países. Far-se-á, ainda, estudo do efeito da implementação das cotas de gênero no ordenamento jurídico brasileiro para, por fim, ser debatida a necessidade da eficácia do incentivo à participação feminina na política como instrumento de garantia da igualdade material.

**PALAVRAS-CHAVE:** 1. Candidaturas femininas  
2. Paridade política  
3. Cotas de gênero  
4. Igualdade material

---

1 Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Pós-Graduado em Direito Lato Sensu pela Escola da Magistratura do Estado do Paraná.

2 Advogada, sócia do escritório Fagundes, Pistorello e Silva Advocacia, Cuiabá-MT. Vice-Presidente da Comissão de Direito Eleitoral da OAB Seccional Mato Grosso. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso. Pós-graduada em Direito Eleitoral pela Faculdade Damásio Educacional/IBMEC, Pós-graduada em Direito Constitucional pela Faculdade Damásio Educacional/IBMEC, Pós-graduada em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho AMATRA/MT. Exerce assessoria parlamentar no Senado Federal desde 2015.

## 1 Introdução

O presente trabalho busca refletir, sob o panorama histórico, o contexto da baixa representatividade política feminina no Brasil que vem gerando disparidade política entre mulheres e homens no Brasil.

O debate baseia-se em fatos históricos, referências bibliográficas e dados estatísticos referentes à participação das mulheres nos cargos eletivos, aos efeitos e gargalos que as cotas de gênero ainda enfrentam no Brasil.

Apesar de representarem maioria do eleitorado brasileiro, as mulheres ainda são minoria entre as eleitas para cargos eletivos. A discrepância é ainda maior quando se analisa a proporção de eleitos e eleitas. Em 2020, 84,3% foram homens e 15,7% foram mulheres (BRASIL, 2022a).

A amplitude da disparidade de gênero na política pode ser melhor constatada a partir da análise do ranking mundial de mulheres nos poderes executivo e parlamentar dos governos elaborado em em 1º de janeiro de 2021 pela ONU, em que o Brasil ocupa a posição de 142º lugar entre os 190 países estudados (UN WOMEN, 2021).

Essa desigualdade tem como base a inserção tardia das mulheres na política. A garantia do voto masculino iniciou ainda em 1532, enquanto que a garantia do voto feminino, em âmbito nacional, ocorreu somente em 24 de fevereiro de 1932, trezentos anos depois, conforme melhor detalhar-se-á no decorrer deste artigo.

A disparidade política feminina brasileira evidencia que a atual política de cotas está longe de garantir a paridade representativa de gênero e precisa de um instrumento legislativo que incentive que os partidos políticos tenham a intenção genuína em investir em candidaturas femininas e almejem suas eleições.

A questão a ser analisada é como a atual política de cotas não vem produzindo a paridade política de gênero. Nesse contexto, surge

a Emenda Constitucional nº 111/2021 que dispõe novos critérios de distribuição do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

A conclusão deste estudo é de que, devido à desigualdade histórica entre homens e mulheres na política brasileira, é necessário que haja políticas afirmativas que garantam a igualdade formal entre homens e mulheres em cargos eletivos e que as cotas de gênero não produziram resultados satisfatórios na garantia da paridade.

## **2 Histórico da capacidade eleitoral das mulheres no Brasil**

Necessário explicar que a capacidade eleitoral pode ser ativa ou passiva. A capacidade eleitoral ativa consiste no direito conferido ao cidadão ou à cidadã de manifestar sua vontade por meio do sufrágio por intermédio da democracia representativa ou da democracia participativa (ZILIO, 2020, p. 167). Já a capacidade eleitoral passiva traduz-se no direito a ser votado, a possibilidade de eleger-se, concorrendo a um cargo eletivo em uma das esferas do poder público, seja no âmbito municipal, estadual ou federal (LENZA, 2016, p. 1369).

Isso posto, analisar-se-á, a seguir, a história das capacidades eleitorais ativa e passiva das mulheres no Brasil.

A história do direito ao voto no Brasil começou, ainda que por maneira indireta em parâmetros muito restritos, em 1532, para eleger o Conselho Municipal da Vila de São Vicente (São Paulo). Entretanto, apenas os chamados “homens bons” – homens maiores de 25 anos de idade, casado ou emancipado, católicos, que não possuísem nenhum tipo de “impureza racial”, grandes proprietários de terras e donos de escravos – tinham direito a votar e a se candidatar.

No período imperial havia eleições para ocupar diversos postos do sistema político. Apesar de a Constituição de 1824 não proi-

bir expressamente, as mulheres permaneceram sem direito ao voto. Votavam tão somente homens com pelo menos 25 anos (21 anos, se casados ou oficiais militares, e independentemente da idade, se clérigo ou bacharel) que obtivessem renda anual de 100 mil réis por ano para ser votante e 200 mil réis para ser eleitor, valores que foram atualizados em 1846 para 200 mil e 400 mil réis, respectivamente (NICOLAU, 2002, p. 10-11).

Nem mesmo a instauração da República no Brasil conferiu às mulheres o direito ao sufrágio, conquanto a Constituição Federal brasileira de 1891 também não vedasse explicitamente. Isso porque “... à maneira da Constituição do Império, a Carta de 1891 não vetava, em nenhum de seus artigos, o direito de voto para as mulheres. Não havia necessidade de fazê-lo, pois a política do século XIX era pensada como uma atividade eminentemente masculina” (NICOLAU, 2012, p. 28).

Somente em 24 de fevereiro de 1932, com a promulgação do Código Eleitoral (Decreto-lei nº 21.076/1932), passou a haver a garantia, em âmbito nacional, de que a mulher brasileira pudesse votar e ser votada (em 1927, lei estadual do Rio Grande do Norte concedeu a homens e mulheres, de forma indistinta, o direito de voto).

O artigo 2º do CE/1932 dispunha que: “É eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na forma deste Código”. Por esse Código as mulheres alfabetizadas, com idade superior a 21 anos, sem restrição quanto ao estado civil poderiam alistar-se como eleitoras e serem votadas (MARQUES, 2019, p. 137).

Como consequência do Código Eleitoral de 1932, nas eleições de 3 de maio de 1933, pela primeira vez, mulheres votaram e apresentaram-se como candidatas à Assembleia Nacional Constituinte (MARQUES, 2019, p. 137).

Essa legislação eleitoral de 1932 previa, em seu art. 121, que “os homens maiores de sessenta anos e as mulheres em qualquer

idade podem isentar-se de qualquer obrigação ou serviço de natureza eleitoral”, o que significava que o voto era obrigatório para os homens entre 21 e 60 anos e facultativo para as mulheres.

A constitucionalização da capacidade eleitoral das mulheres veio com a promulgação da Constituição Federal de 1934, que consagrou a igualdade de direitos políticos entre homens e mulheres, desde que maiores de 18 anos e alfabetizadas e alfabetizados. Todavia, a nova Constituição ainda restringia o direito a apenas uma parcela da população feminina, ao prever, em seu art. 109, que “O alistamento e o voto são obrigatórios para os homens, e para as mulheres, quando estas exerçam função pública remunerada, sob as sanções e salvas as exceções que a lei determinar.”.

A igualdade da obrigatoriedade do voto de homens e de mulheres passou a existir com a Constituição de 1946.

Já o voto universal, que é a garantia de que todos os cidadãos brasileiros maiores de 16 anos têm de votar, adveio com a Constituição Federal de 1988.

Todo esse histórico da inserção tardia da participação feminina na política brasileira gerou (e ainda gera) como consequência a baixa representatividade das mulheres em cargos eletivos no Brasil, mesmo que os dados mais recentes do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) comprovem que sejam a maioria do eleitorado brasileiro, conforme análises desenvolvidas nos próximos tópicos.

### **3 Análise de dados da participação feminina nas eleições brasileiras**

Segundo dados da PNAD/IBGE (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) 2019, a população brasileira é composta por 48,2% de homens e 51,8% de mulheres.

Além de serem a maioria da população, são também maioria do eleitorado. Dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) de ja-

neiro de 2022 demonstram que os eleitores brasileiros são divididos em 52,53% de eleitoras mulheres e em 47,44% de eleitores homens (BRASIL, 2022a).

Apesar de a porcentagem de mulheres que compõem a população e o eleitorado brasileiro ultrapassar a metade – em ambos os casos –, a inserção delas nas disputas eleitorais e na efetiva composição de cargos do Executivo e do Legislativo é precária e evidenciam a desigualdade de gênero na participação política pátria, conforme demonstrar-se-á nos tópicos abaixo.

### **3.1 Comparação entre participações femininas nos Parlamentos mundiais**

Quando se analisa a presença de mulheres no parlamento, o Brasil ocupa a vergonhosa posição de 142º lugar em no ranking mundial de mulheres nos poderes executivo e parlamentar dos governos elaborado em em 1º de janeiro de 2021 pela ONU. Ao todo foram analisados 190 países (UN WOMEN, 2021).

Para se ter noção da sub-representatividade feminina no parlamento, por esses dados que refletem o resultado das eleições ao parlamento em 2018, o Brasil encontra-se atrás de países que têm um histórico conturbado de geopolítica, como é o caso de Myanmar, Chade, Paquistão, Somália, Iraque, Afeganistão e outros, conforme conforme tabela abaixo (em que câmara baixa representa a Câmara dos Deputados e a câmara alta representa o Senado):

**Tabela 1 – Mulheres nos parlamentos mundiais**

Posição	País	% na câmara baixa	% na câmara alta
1	Ruanda	61,3	38,5
2	Cuba	53,4	—
3	Emirados Árabes Unidos	50,0	—
4	Nicarágua	48,4	—
5	Nova Zelândia	48,3	—
6	México	48,2	49,2
7	Suécia	47,00	—
8	Granada	46,7	15,4
9	Andorra	46,4	—
10	Bolívia	46,2	55,6
11	Finlândia	46,0	—
12	África do Sul	45,8	41,5
13	Costa Rica	45,6	—
14	Noruega	44,4	—
15	Namíbia	44,2	14,3
16	Espanha	44,0	40,8
17	Senegal	43,0	—
18	Argentina	42,4	40,3
19	Moçambique	42,4	—
20	Bélgica	42,0	45,0
21	Suíça	42,0	26,1
22	Belarus	40,0	25,0
''	Portugal	40,0	—
24	Áustria	39,9	42,6

A CONTAGEM EM DOBRO DOS VOTOS A CANDIDATAS MULHERES PARA FINS DE DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO PARTIDÁRIO E DO FEFC COMO MEDIDA DE EFICÁCIA DAS COTAS DE GÊNERO

Posição	País	% na câmara baixa	% na câmara alta
25	Dinamarca	39,7	—
'	Islândia	39,7	—
27	França	39,5	34,8
28	Equador	39,4	—
29	Macedônia do Norte	39,2	—
"	Sérvia	39,2	—
31	Etiópia	38,8	32,0
32	Timor-Leste	38,5	—
33	Burundi	38,2	41,0
34	Tanzânia	36,7	—
"	Guiana	35,7	—
36	Itália	35,7	34,4
37	Uganda	34,9	—
38	Dominica	34,4	—
39	Camarões	33,9	26,0
"	Reino Unido	33,9	27,9
41	El Salvador	33,3	—
"	Mônaco	33,3	—
"	Holanda	33,3	38,7
"	San Marino	33,3	—
45	Nepal	32,7	37,9
46	Uzbequistão	32,7	23,0
47	Zimbábue	31,9	43,8
48	Luxemburgo	31,7	—
49	Alemanha	31,5	36,2
50	Austrália	31,1	51,3

Posição	País	% na câmara baixa	% na câmara alta
''	Croácia	31,1	—
52	Angola	29,6	—
''	Canadá	29,6	49,5
54	Albânia	29,5	—
''	Singapura	29,5	—
56	Suriname	29,4	—
57	Letônia	29,0	—
58	Jamaica	28,6	38,1
59	Sudão do Sul	28,5	12,0
60	Polônia	28,3	24,0
61	Filipinas	28,0	29,2
62	República Dominicana	27,9	12,5
63	Estônia	27,7	—
''	Lituânia	27,7	—
65	Laos	27,5	—
66	Egito	27,4	13,3
67	Mali	27,3	—
''	Estados Unidos da América	27,3	25,0
69	Bulgária	27,1	—
''	Cazaquistão	27,1	18,8
71	Afeganistão	27,0	27,9
72	Israel	26,7	—
''	Eslovênia	26,7	10,0
''	Vietnã	26,7	—
75	Cabo Verde	26,4	—
''	Iraque	26,4	—

A CONTAGEM EM DOBRO DOS VOTOS A CANDIDATAS MULHERES PARA FINS DE DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO PARTIDÁRIO E DO FEFC COMO MEDIDA DE EFICÁCIA DAS COTAS DE GÊNERO

Posição	País	% na câmara baixa	% na câmara alta
77	Tunísia	26,3	—
78	Bósnia e Herzegovina	26,2	20,0
''	Djibouti	26,2	—
''	Peru	26,2	—
''	Trinidade e Tobago	26,2	40,6
82	Argéçoa	26,0	5,7
83	Nigéria	25,9	—
84	Saint Kitts and Nevis	25,0	—
''	Turcomenistão	25,0	—
86	China	24,9	—
87	Moldávia	24,8	—
88	Montenegro	24,7	—
89	Somália	24,4	24,1
90	Uruguai	24,2	32,3
91	Tajiquistão	23,8	22,6
92	São Tomé e Príncipe	23,6	—
93	Lesoto	23,3	21,2
94	Tchéquia	23,0	14,8
''	Guiné Equatorial	23,0	16,7
96	Malawi	22,9	—
''	Seychelles	22,9	—
98	Armênia	22,7	—
''	Eslováquia	22,7	—
100	Chile	22,6	25,6
101	Irlanda	22,5	40,0
''	Panamá	22,5	—

Posição	País	% na câmara baixa	% na câmara alta
103	Venezuela	22,2	—
104	Grécia	21,7	—
105	Camboja	21,6	16,1
''	Fiji	21,6	—
''	Quênia	21,6	31,8
108	Chipre	21,4	—
109	Honduras	21,1	—
110	Indonésia	21,0	—
111	Bangladesh	20,9	—
112	Ucrânia	20,8	—
113	Geórgia	20,7	—
114	Marrocos	20,5	11,7
115	Mauritânia	20,3	—
116	Paquistão	20,2	19,2
117	Barbados	20,0	41,9
''	Ilhas Maurício	20,0	—
119	Arábia Saudita	19,9	—
120	Guatemala	19,4	—
121	Coreia do Sul	19,0	—
122	Colômbia	18,8	21,0
123	Togo	18,7	—
124	Romênia	18,5	18,4
125	Azerbaijão	18,2	—
''	São Vicente e Granadinas	18,2	—
127	Madagascar	17,9	11,1
128	Coreia do Norte	17,6	—

A CONTAGEM EM DOBRO DOS VOTOS A CANDIDATAS MULHERES PARA FINS DE DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO PARTIDÁRIO E DO FEFC COMO MEDIDA DE EFICÁCIA DAS COTAS DE GÊNERO

Posição	País	% na câmara baixa	% na câmara alta
129	Mongólia	17,3	—
''	Turquia	17,3	—
131	Quirguistão	17,1	—
132	Zâmbia	16,8	—
133	Comores	16,7	—
''	Guiné	16,7	—
''	Santa Lúcia	16,7	27,3
136	Gabão	16,2	17,4
137	Líbia	16,0	—
138	Rússia	15,8	17,1
''	Tailândia	15,8	10,4
140	Chade	15,4	—
141	Myanmar	15,3	14,4
142	Brasil	15,2	12,4
143	Bahrein	15,0	22,5
''	Paraguai	15,0	17,8
145	Butão	14,9	16,0
''	Malásia	14,9	13,6
147	Gana	14,6	—
148	Índia	14,4	11,2
149	Guiné-Bissau	13,7	—
150	Malta	13,4	—
151	Barramas	12,8	43,8
''	República Democrática do Congo	12,8	21,1
153	Hungria	12,6	—
154	Belize	12,5	35,7

Posição	País	% na câmara baixa	% na câmara alta
155	Serra Leoa	12,3	—
156	Liechtenstein	12,0	—
157	Jordânia	11,5	12,3
158	Costa do Marfim	11,4	19,2
159	Congo	11,3	18,8
160	Síria	11,2	—
161	Antigua y Barbuda	11,1	52,9
162	Libéria	11,0	3,3
163	Botswana	10,8	—
164	Nauru	10,5	—
165	Samoa	10,0	—
166	Japão	9,9	23,0
167	Catar	9,8	—
168	Suazilândia	9,6	40,0
169	Brunei	9,1	—
170	República Centro-Africana	8,6	—
''	Gâmbia	8,6	—
172	Benin	8,4	—
173	Ilhas Salomão	8,0	—
174	Tonga	7,4	—
175	Quiribati	6,7	—
176	Burkina Faso	6,3	—
''	Palau	6,3	7,7
''	Tuvalu	6,3	—
179	Ilhas Marshall	6,1	—
180	Irã	5,6	—

A CONTAGEM EM DOBRO DOS VOTOS A CANDIDATAS MULHERES PARA FINS DE DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO PARTIDÁRIO E DO FEFC COMO MEDIDA DE EFICÁCIA DAS COTAS DE GÊNERO

Posição	País	% na câmara baixa	% na câmara alta
181	Sri Lanka	5,4	—
182	Líbano	4,7	—
183	Maldivas	4,6	—
184	Nigéria	3,6	7,3
185	Omã	2,3	17,4
186	Kuwait	1,5	—
187	Iêmen	0,3	2,7
188	Estados Federados da Micronésia	0%	0%
189	Papua-Nova Guiné	0%	0%
190	Vanuatu	0%	0%
—	Eritreia	Informações indisponíveis	—
—	Haiti	Não havia câmara baixa em funcionamento em 1º de janeiro de 2021. Não há mulheres entre os 10 membros da câmara alta	—
—	Sudão	Não há parlamento	—

Fonte: Elaboração própria. Com dados obtidos em: UN WOMEN (2021)

Da tabela acima, é possível verificar que a atual política de incentivo a candidaturas de mulheres não vem sendo eficiente em garantir uma representação política feminina satisfatória no Brasil; afinal, os dados colocam o país atrás de 141 países nessa questão, além de demonstrarem que as mulheres representam apenas 15,2% da Câmara dos Deputados e 12,4% do Senado.

Constata-se, portanto, que a sub-representatividade feminina no parlamento não é tendência global, principalmente quando ana-

lisamos os dados de países desenvolvidos. A disparidade de gênero na política brasileira é tão absurda que o país ocupa, no ranking da tabela acima, posição atrás até mesmo de países ditatoriais.

### 3.2 Eleições 2020

Ainda que elas sejam mais de metade do eleitorado no Brasil, nas eleições de 2020 as candidaturas femininas representaram 33,6% (o que reflete 187.024 candidatas), enquanto as candidaturas masculinas representaram 66,4% (que traduz 370.380 candidatos).

A porcentagem de candidaturas femininas com apenas 3,6% acima do mínimo de 30% obrigatório demonstra que muitas legendas vêm lançando mulheres em candidaturas fantasmas, apenas para cumprir a exigência da porcentagem mínima imposta pela legislação. Esse fato comprova que apenas a cota de gênero em candidaturas não é suficiente para fomentar as candidaturas de mulheres e diminuir as barreiras à participação política paritária que existe no país.

A desigualdade aumenta ainda mais quando se analisa o número de eleitos e eleitas. Em 2020, 84,3% foram homens – o que significa 58.067 de eleitos – e 15,7% foram mulheres – o que significa 10.841 de eleitas (BRASIL, 2022b).

Além da desproporção entre o número de eleitas e o número de eleitoras no Brasil, em 2020, entre os 5.297 candidatos não obtiveram nenhum voto no primeiro turno das eleições municipais de 2020, as mulheres representaram 64,2% dos candidatos sem voto (o que totalizou 3.454 candidatas sem qualquer voto).

Tais informações são fortes indícios de que as candidaturas femininas, em sua grande maioria, vêm sendo usadas pelos partidos políticos com o mero objetivo de cumprir a cota de candidaturas imposta por lei; Não há interesse de que mulheres sejam eleitas e, por isso, não há investimento nas aspirações políticas femininas.

As eleições de 2020 foram as primeiras municipais nas quais vigorou o dever imposto pelo TSE aos partidos, pela ADI 5617, de equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas (art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, isto é, mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para as eleições majoritárias e proporcionais, e, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção.

Também foram as primeiras eleições municipais que exigiram a aplicação do mesmo percentual ao tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão.

A ADI 5617, que declarou a interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei nº 13.165/2015, fez com que os partidos tivessem que investir mais nas campanhas femininas; com isso, nas eleições de 2020, houve um pequeno aumento da representatividade feminina em nível municipal.

De acordo com os dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em 2020, a porcentagem de prefeitas eleitas em 2020 foi de 12,07% e no pleito municipal anterior foi de 11,5%, o que significa um aumento de 4,4%.

Já as vereadoras mulheres representaram 16,1% dos candidatos escolhidos em 2020; já em 2016, o índice foi de 13,5 %, o que aponta um aumento de 19,2% do número de vereadoras eleitas (BRASIL, 2022a).

O tímido aumento das mulheres eleitas nas eleições 2020 demonstra que a mera exigência legal de cotas de gênero é insuficiente para a garantia da paridade política no Brasil. Deve haver um incentivo à efetiva eleição de mulheres para que os partidos invistam em candidaturas femininas e desejem que essas sejam, de fato, eleitas.

#### **4 Panorama jurídico das ações afirmativas de incentivo à participação política feminina no Brasil**

O início da política de cotas no Brasil foi inspirado pela IV Conferência Mundial da Mulher, que ocorreu em 1995, em Pequim. A Lei nº 9.100/95 estabelecia, provisoriamente, normas para as eleições municipais que seriam realizadas em outubro do ano seguinte e dispunha, em seu art. 11, § 3º, que “vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres”

Posteriormente, a Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), determinou, em seu art. 10, § 3º, que “cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo”. Apesar desta previsão, o entendimento era de que as vagas estariam apenas “reservadas” para as mulheres, ou seja, sem obrigação de que fossem efetivamente preenchidas (SALGADO et al., 2015, p. 156-182).

Tal inexistência de obrigatoriedade de cumprimento às cotas de gênero perdurou até a publicação da Lei nº 12.034/2009, que deu nova redação ao § 3º do art. 10 da Lei das Eleições e passou a dispor que “do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo”. Com essa inovação, a legislação eleitoral passou a prever expressamente a obrigatoriedade de o partido efetivamente preencher as cotas de gênero nas candidaturas.

Com o tempo, novas normas passaram a ser editadas com o objetivo de garantir eficácia à política de cotas no Brasil.

O art. 45, inciso IV, da Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos passou a obrigar que os partidos políticos promovessem e difundissem a participação política feminina, dedicando às mulheres o o mínimo de 10% do tempo da propaganda partidária.

Esse dispositivo foi revogado pela Lei nº 13.487/2017.

Em janeiro de 2022, foi publicada a Lei nº 14.291/2022 (vigente atualmente), que alterou a Lei dos Partidos Políticos, para dispor sobre o retorno da propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão e que do tempo total disponível para o partido político, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser destinados à promoção e à difusão da participação política das mulheres.

A reforma eleitoral promovida pela Lei nº 13.165/2015 passou a prever que os partidos deveriam reservar, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas.

Posteriormente, com o julgamento da ADI 5617, em 2018, passou-se a dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei nº 13.165/2015 de modo a equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas, ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para as eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção.

Recentemente, ainda, passou a vigorar a Emenda Constitucional nº 111/2021, que passou a dispor que, para fins de distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), os votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para a Câmara dos Deputados nas eleições realizadas de 2022 a 2030 serão contados em dobro. Apesar de não ter havido nenhuma eleição com a vigência desta norma, ela surge como importante medida garantidora da eficácia da lei de cotas no Brasil e do incentivo à paridade política de gênero no Brasil.

## **5 A Emenda Constitucional nº 111/2021 e os novos critérios de distribuição do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)**

O Congresso Nacional promulgou, em setembro de 2021, a Emenda Constitucional (EC) nº 111/2021, com alterações à Constituição Federal de 1988 para disciplinar a realização de consultas populares concomitantes às eleições municipais, dispor sobre o instituto da fidelidade partidária, alterar a data de posse de Governadores e do Presidente da República e estabelecer regras transitórias para distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e para o funcionamento dos partidos políticos.

O ponto que regula as regras transitórias para distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do FEFC dispõe que os votos dados a candidatas mulheres e a pessoas negras para a Câmara dos Deputados serão contados em dobro para efeito da distribuição dos recursos públicos nas eleições de 2022 a 2030. A contagem em dobro de votos somente se aplica uma única vez.

A Emenda Constitucional visa atacar a sub-representação feminina em cargos eletivos, conforme dados já analisados.

Com essa contagem em dobro, a Emenda Constitucional se propõe a promover o pluralismo político expressamente consagrado no art. 1º, V da Constituição Federal e incentivar que os partidos políticos de fato invistam em candidaturas de mulheres e negros, mesmo que seja tão somente pelo benefício que terão com os votos contados em dobro e não necessariamente por desejo de inclusão de diversidade em seus quadros políticos.

A novel norma agracia os partidos que dedicam recursos financeiros e forças políticas às candidaturas femininas e de negros. Além disso, visa coibir as candidaturas laranjas de mulheres (pelo menos no âmbito das eleições à Câmara dos Deputados), em razão

de que somente os votos efetivamente conquistados pelos segmentos sociais abarcados pela EC acarrearão em benefício financeiro à grei partidária.

Agora, as candidaturas femininas tuteladas pela analisada reforma eleitoral constitucional não significam mais tão somente uma obrigação de quota que os partidos são obrigados a cumprir; elas redundarão em uma premiação financeira à agremiação que obtiver sucesso nas urnas com elas.

Os dados já analisados demonstram que as candidaturas femininas vêm sendo lançadas praticamente no mínimo legal exigido e em proporção muito menor à do eleitorado feminino, que as eleitas mulheres são em número muito inferior aos eleitos homens e que as mulheres representaram 64,2% dos candidatos sem qualquer voto em 2020, dados que comprovam o pouco interesse partidário em lançar e investir em candidaturas femininas.

Em 2022, o país comemora 90 anos da conquista do direito ao voto feminino e 27 anos da publicação da primeira lei de cotas. Ainda assim, essas ações não vêm apresentando resultados satisfatórios e as mulheres continuam sendo sub-representadas nos cargos eletivos no Brasil.

A política brasileira é historicamente preenchidas por homens e os que já estão no poder não desejam dele sair. Dessa forma, os partidos tendem a desejar a perpetuação no poder daqueles homens que já estão em mandatos.

Por isso e para que a histórica desigualdade de gênero na política seja corrigida, o Estado deve, sim, lançar mão de ações afirmativas para fomentar a participação das mulheres nos processos decisórios e, assim, garantir a plenitude da democracia.

O que a EC nº 111/2021 fez foi criar uma ação afirmativa temporária para os pleitos 2022 e 2030, de forma que os votos dados a candidatas mulheres ou candidatos negros valham o dobro aos dados a candidatos homens brancos.

## **6 Emenda Constitucional nº 111/2021 – política afirmativa necessária na garantia da eficácia do incentivo à participação feminina na política**

A discriminação histórica às mulheres na política torna necessária a efetivação de normas protetivas, por meio de ações afirmativas, que visem à igualdade de gênero na participação política brasileira.

Na lição de Nelson Nery Júnior, a igualdade deve ser material, e não meramente formal, que é “dar tratamento isonômico às partes significa tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades” (NERY JUNIOR, 1999, p. 42).

Nas palavras do relator da ADPF 186, em que o STF legitimou a política de cotas raciais para acesso ao ensino superior:

“À toda evidência, não se ateuve ele [o constituinte de 1988], simplesmente, a proclamar o princípio da isonomia no plano formal, mas buscou emprestar a máxima concreção a esse importante postulado, de maneira a assegurar a igualdade material ou substancial a todos os brasileiros e estrangeiros que vivem no País, levando em consideração – é claro – a diferença que os distingue [...], além de atentar, de modo especial, para a desequiparação ocorrente no mundo dos fatos entre os distintos grupos sociais.

Para possibilitar que a igualdade material entre as pessoas seja levada a efeito, o Estado pode lançar mão de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminado de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes

certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares”.

Sendo assim, o Estado pode (e deve) usar de políticas afirmativas para corrigir as desigualdades econômicas, sociais e culturais provenientes de aspectos históricos.

Para Arabela Campos Oliven, políticas afirmativas significam conjunto de políticas públicas para proteger minorias e grupos que tenham sido discriminados no passado pela sociedade. A ação afirmativa visa remover barreiras, formais e informais, que impeçam o acesso de certos grupos ao mercado de trabalho, universidades e posições de liderança. Em termos práticos, as ações afirmativas incentivam as organizações a agir positivamente a fim de favorecer pessoas de segmentos sociais discriminados a terem oportunidade de ascender a postos de comando (OLIVEN, 2007).

Já para Joaquim Gomes, as ações afirmativas retratam o seguinte:

“[...] um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero e de origem nacional, bem como para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego” (GOMES, 2001. p. 40).

## **7 Conclusão**

Diante de todo o histórico de desigualdade política que ocasiona na atualidade a sub-representação das mulheres em cargos

eletivos, bem como do inexpressivo resultado de todas as ações afirmativas de incentivo à participação política feminina no Brasil já experimentadas nas últimas eleições brasileiras, a ação afirmativa pretendida pela Emenda Constitucional nº 111/2021 mostra-se como medida proporcional e necessária para garantir a eficácia do incentivo à participação feminina na política.

Afinal, o resultado pífilo de quase 27 anos de cotas no Brasil indica que os partidos políticos apenas desejarão garantir a eficácia da participação feminina em cargos eletivos se obtiverem um incentivo financeiro.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas do eleitorado** : por sexo e faixa etária. 2022a. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/estatistica-do-eleitorado-por-sexo-e-faixa-etaria>. Acesso em: 10 fev. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas eleitorais**. 2022b. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 10 fev. 2022.

GOMES, J. B. **Ação afirmativa e o princípio constitucional da igualdade**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. **O voto feminino no Brasil**. 2. ed. Brasília : Câmara dos Deputados, 2019.

NERY JÚNIOR, Nélson. **Princípios do processo civil à luz da Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

NICOLAU, Jairo Marconi. **História do voto no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002.

OLIVEN, Arabela Campos. Ações afirmativas, relações raciais e política de cotas nas universidades: uma comparação entre os Estados Unidos e o Brasil. **Educação**, Porto Alegre, ano 30, n. 1, p. 29-51, jan./abr. 2007. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/539/375>. Acesso em: 16 jan. 2022.

SALGADO, Eneida Desiree; GUIMARÃES, Guilherme Athaides; MONTE-ALTO, Eric Vinicius Lopes Costa. Cotas de gênero na política: entre a história, as urnas e o parlamento. **Gênero & Direito**, Paraíba, n. 3, v. 4, p. 156-82, 2015.

UN WOMEN. **Women in politics** : 2021. New York. Feb, 2021. Disponível em: <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2021/Women-in-politics-2021-en.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022.

ZILIO, Rodrigo López. **Direito eleitoral**. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.