

A Lei 9.504/97 entre avanços e obstáculos no amparo às candidaturas femininas

Karen Sylvia Dreer e Doacir Gonçalves Quadros

Resumo

No presente artigo, propomos uma reflexão sobre o impacto da legislação eleitoral brasileira, em especial da Lei 9.504/97 e das jurisprudências correlatas, no amparo ao aditamento do número das candidaturas femininas nas eleições brasileiras. O debate sobre a participação partidária e parlamentar da mulher na política brasileira revela-se central quando se considera o descompasso entre a importância da mulher em diversos espaços da sociedade brasileira e a baixa participação da mulher na política. Para testar a efetividade da Lei de Cotas, com base no método indutivo e quantitativo, analisamos os resultados eleitorais, a fim de apresentar alguns dados sobre a participação feminina nas eleições de 2016 nos municípios da mesorregião do Norte Pioneiro Paranaense. Nossas conclusões vão no sentido de que há efetivos esforços legislativos e jurisprudenciais no Brasil com vistas a estimular o acesso das mulheres aos recursos eleitorais decisivos; contudo, esses esforços não são suficientes para aumentar o sucesso eleitoral das candidatas mulheres na citada mesorregião: os partidos políticos seguem a previsão legal, mas as candidaturas femininas enfrentam obstáculos extraleais para obter o sucesso eleitoral.

Palavras-chave: estudos eleitorais; legislação eleitoral; Lei 9.504/97; Lei de Cotas; candidaturas femininas.

Abstract

Our article discusses the effect of Brazilian electoral legislation, in particular Law no. 9.504/97 and its jurisprudence, on the support of the addition of the number of female

Sobre os autores

Karen Sylvia Dreer é bacharel em Direito pela UNOPAR e especialista em Ciência Política pela UNICESUMAR. Pesquisadora no projeto de pesquisa “Justiça e poder político: a relação entre o campo jurídico e o campo político e a apropriação do direito como recurso de luta política” (Uninter). E-mail: karen.dreer@hotmail.com

Doacir Gonçalves Quadros é doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor de Ciência Política e do Programa de Mestrado Acadêmico em Direito do Centro Universitário Internacional (Uninter). Coordenador do projeto de pesquisa “Justiça e poder político: a relação entre o campo jurídico e o campo político e a apropriação do direito como recurso de luta política” (Uninter). E-mail: dgquadros2001@yahoo.com.br

candidates in the Brazilian elections. The debate on women's party and parliamentary participation in Brazilian politics is central when considering the gap between the importance of women in different areas of Brazilian society and the low participation of women in politics. Based on the inductive and quantitative method, we analyzed the electoral results to test the effectiveness of the quota law and present some data on female participation in the 2016 elections in the municipalities of the Pioneer North of Paraná mesoregion. In conclusion, legislative and jurisprudential efforts in Brazil are effective in stimulating women's access to decisive electoral resources; however, these efforts are not enough to increase the electoral success of female candidates in the region: political parties follow the legal provision, but female candidates face extralegal obstacles to obtain electoral success.

Keyword: electoral studies; electoral law; Law 9504/97; Quota Law; women's candidatures.

Artigo recebido em 14 de dezembro de 2020 e aprovado pelo Conselho Editorial em 7 de janeiro de 2021.

Introdução

O presente artigo propõe uma reflexão sobre o impacto da legislação eleitoral brasileira, em especial da Lei 9.504/97 e das jurisprudências correlatas, no amparo ao aditamento do número das candidaturas femininas nas eleições brasileiras.

A população brasileira é composta em sua maioria por mulheres, que representam 51,7% do total da população no país, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua de 2018 (PNAD Contínua-2018), divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (Brasil, 2014a). No mercado de trabalho, mesmo com ganhos inferiores aos homens, as mulheres contribuem de maneira significativa para o rendimento familiar, sendo que 40,9% da renda familiar é proveniente das atividades ocupacionais delas (Barros, 2020). Segundo o Censo de 2010, dos milhões de famílias, 37,3% tinham mulheres como responsáveis financeiramente do domicílio (Brasil, 2014a).

Acerca da participação da mulher na política brasileira, alguns dados chamam a atenção. Em conformidade com os dados divulgados em 2019 pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o Brasil tem 16.878.090 de eleitores filiados a partidos políticos, dos quais 44% são mulheres. Todavia, os números revelam que a representação parlamentar não é proporcional à visibilidade que a mulher

ocupa em vários setores da sociedade brasileira. Nas eleições de 2018, concorreram 9.204 mulheres a um cargo eletivo e foram eleitas 290, um acréscimo de 52,6% candidaturas em relação a 2014. Em particular, na Câmara dos Deputados, em 2018, dos 513 parlamentares eleitos, somente 77 eram mulheres; além disso, internamente, nas atividades parlamentares da Câmara Federal, dos 11 cargos da Mesa Diretora (incluindo os suplentes), as deputadas ocupavam apenas dois, ao passo que, das 25 comissões permanentes, somente quatro eram presididas por mulheres. No Senado Federal, as mulheres ocupavam somente 12 das 81 cadeiras, ou seja, somente 15% do total. Sobre a representação feminina nas Assembleias Legislativas estaduais calcula-se que no Brasil entre cada 100 deputados estaduais somente 15 são mulheres. Segundo o TSE, as mulheres eleitas para as câmaras municipais em 2016 representavam 13,5% do total de eleitos; já em 2020 passaram a exprimir 16% do total, o que ainda é bastante baixo (Brasil, 2020a).

É esse descompasso entre a importância da mulher em diversos espaços da sociedade brasileira e a baixa participação da mulher na atividade partidária e parlamentar na política do país que enrijece o debate sobre a participação partidária e parlamentar da mulher na política. Para Thanderson Sousa (2018), a diminuta participação da mulher na política traz danos imensuráveis à consolidação da democracia representativa no Brasil.

Quais as possíveis explicações para esse vácuo representativo feminino na política brasileira? Esse vácuo, de qualquer maneira, ocorre ao mesmo tempo em que se observa que a legislação eleitoral brasileira – a exemplo da Lei 9.504/97 – vem avançando de modo significativo na tentativa de superação dos óbices para o aumento da representação política feminina no país. Neste artigo, chamamos a atenção para o fato de que a existência de uma legislação de cotas (Lei 9.504/97) tem se mostrado atuante para solucionar a questão da inclusão da mulher na disputa eleitoral, mas há fatores extraleais que frustram o sucesso eleitoral das candidaturas femininas.

Testamos aqui a plausibilidade dessa afirmação a partir dos resultados eleitorais para vereadores nos municípios do Norte Pioneiro Paranaense nas eleições de 2016. Essa região, que é na verdade uma mesorregião do estado, tem uma população de mais de 500 mil habitantes distribuída nos 46 municípios que a compõem. Essa análise torna-se pertinente devido ao baixo nível de protagonismo da

região na política paranaense. Na eleição de 2018, os municípios que compõem o Norte Pioneiro elegeram somente dois deputados federais entre os 30 eleitos pelo Paraná, e não elegeram nenhum deputado estadual para as 54 cadeiras em disputa. Neste artigo, tencionamos identificar possíveis nuances da atividade política na região em torno das candidaturas femininas nas eleições de 2016.

Para atingir o objetivo proposto, inicialmente abordaremos os avanços legislativos no país, em especial os provenientes da Lei 9.504/97, bem como relativos à jurisprudência correlata, e que servem ao propósito de estimular o acesso das mulheres aos recursos eleitorais decisivos nas campanhas eleitorais. Para saber sobre a efetividade ou não da Lei de Cotas, com base no método indutivo e quantitativo, após apresentar os dados metodológicos analisamos os resultados eleitorais de 2016, buscando trazer algumas informações sobre a participação feminina nas eleições de 2016 nos municípios do Norte Pioneiro Paranaense. Finalizamos este artigo trazendo para a reflexão alguns apontamentos sobre os fatores extralegais que contribuem para uma compreensão mais acurada do revés eleitoral das candidaturas femininas.

Avanços legislativos e jurisprudenciais

Em 1995, na ocasião da aprovação da Lei 9.100/95, que estabelecia regras para as eleições municipais do ano seguinte, ocorria em Pequim a IV Conferência Mundial da Mulher, em resposta a uma plataforma de ações que estabeleceu 12 áreas de preocupação sobre os direitos das mulheres; em virtude dessa Conferência, foi incluído um dispositivo no então Projeto de Lei que estipulou que pelo menos 20% dos registros de candidaturas deveriam ser femininas.

Em 1997 houve outro avanço, com a aprovação da Lei 9.504/97, que estabeleceu uma regra de preenchimento de vagas para disputa eleitoral aos cargos da Câmara de Deputados, a Câmara Legislativa (do Distrito Federal), as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais. Segundo o § 3º do art. 10 da referida lei, cada partido ou coligação deveria preencher o mínimo de 30% e o máximo de 70% de suas candidaturas de acordo com cada sexo. O debate interno nos partidos consistiu em saber se a previsão legal seria uma obrigatoriedade ou uma possibilidade, tornando facultativo o preenchimento de 30% de candidaturas do sexo oposto.

A interpretação mais flexível desse dispositivo legal resulta no registro de nominatas que atendam o critério de 70% do total de vagas disputadas, com os 30% de cota para o sexo oposto não sendo completamente preenchidos e o partido (ou coligação) abrindo mão das vagas restantes.

Por outro lado, o art. 10 da Lei 9.504/97, que estabeleceu as cotas, elevou o total de vagas de 120% para 150% do número de cadeiras disputadas. Ou seja, se anteriormente, para cada cadeira, poderiam ser lançados 12 candidatos, a partir dessa lei aumentou-se para 15 candidatos para cada cadeira. Esse fator amplia a concorrência entre os aspirantes a cargos eletivos, mas não invalida os avanços introduzidos pela lei.

Observa-se atualmente no Brasil um debate parlamentar sobre a necessidade de manutenção das cotas. Em 2019, a deputada federal Renata Abreu (PODE-SP¹) protocolizou o Projeto de Lei 2.996/19, que tramitou na Câmara de Deputados e previa alteração da Lei 9.504/97. O objetivo do projeto era extinguir a obrigatoriedade do preenchimento das cotas, permitindo que ficassem vazias, mas foi retirado pela autora e substituído pelo Projeto de Lei 4.130/2019 apensado ao Projeto de Lei 4.767/2019. Para a deputada, a legislação vigente é medida extrema e a manutenção da Lei de Cotas não se justifica dado o número crescente de mulheres no Parlamento. Portanto, ela não considera razoável supor que exista discriminação de gênero que impeça candidaturas femininas. A proposta da deputada teve resistência na Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher e acabou sendo retirada de discussão em 03/2020.

Em outra vertente, a deputada federal Soraya Santos (PL-RJ) é a autora da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 134/15, que previa reserva de vagas para cada gênero no Poder Legislativo. De acordo com o texto, o percentual de cadeiras reservadas às mulheres seria aumentado de maneira gradativa: 10% das cadeiras na primeira legislatura, 12% na segunda e 16% na terceira. O projeto não foi aprovado. Segundo os argumentos da deputada, garantir à mulher participação na disputa eleitoral não é o suficiente para alcançar o objetivo de elevá-la aos espaços de representação parlamentar; todavia, a reserva de cadeiras por gênero seria uma solução viável.

1. PODE: Partido Podemos; PR: Partido da República.

Vale ressaltar que a sub-representação da mulher no legislativo brasileiro não é resultado somente da discriminação de gênero, das ações que burlam a legislação ou da falta de efetividade da Lei de Cotas. Estudos eleitorais recentes mostram que o problema também é resultado da desproporção existente nos partidos quanto à distribuição dos recursos, que abrange desde recursos financeiros até a exposição na propaganda eleitoral de rádio e TV.

A Lei 9.096/95 determina aos partidos políticos que destinem 5% dos recursos do Fundo Partidário² à criação e à manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como 10% da visibilidade por meio da propaganda partidária³. Todavia, cabe notar que, por um lado, tais recursos destinam-se à manutenção e à promoção partidária e difusão de suas ideologias; por outro lado, a distribuição de recursos em campanhas eleitorais (como o uso da propaganda eleitoral gratuita) varia de acordo com a estratégia adotada por cada partido: em outras palavras, na lei não são estipulados critérios para distribuição dos recursos financeiros e do tempo entre as candidaturas.

A Lei 13.165/15, que ficou conhecida como “minirreforma eleitoral”, em seu art. 9, estipulou prazo temporal de três campanhas e fixou percentuais mínimos e máximos do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento de campanhas eleitorais para investimento obrigatório em campanhas eleitorais femininas. Esse artigo foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.617/2018 junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), proposta pelo Procurador-Geral da República. O relator, Ministro Edson Fachin, adotou o procedimento previsto no inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988, cuja abrangência proporciona maior celeridade de julgamento; tendo sido julgada em plenário em 15/03/2018 sob direção da Ministra Carmem Lúcia, foi declarada procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “Três” do art. 9º da Lei 13.165/15. Com isso, eliminou o limite temporal

-
2. O Fundo Partidário foi instituído pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei 5.682/71). Essa lei foi revogada pela Lei 9.096/95, que manteve a existência do Fundo Partidário, que, por sua vez, não se confunde com o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, instituído pela Lei 13.487/17.
 3. A propaganda partidária foi instituída pela Lei 12.034/09 e revogada pela Lei 13.487/17.

fixado, dando interpretação conforme a Constituição, equiparando a destinação do Fundo Partidário obrigatoriamente, no percentual de 30%, às candidaturas femininas (conforme o art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997) e fixando que, havendo percentual mais elevado, a alocação dos recursos deve ser proporcional ao total de candidaturas.

No julgamento da ADI 5.617/2018, estabeleceu-se um debate que questionava se a estipulação da obrigatoriedade de gastos com as campanhas não afetaria o programa de promoção da mulher na política previsto no art. 44 da Lei 9.165/95; em particular, levantou-se a possibilidade de maior especificação da origem da verba de 30% para patrocínio de campanha ser exclusiva do Fundo Eleitoral⁴, ficando os 5% para campanhas de promoção à participação feminina vinculada ao Fundo Partidário. Todavia, o voto do min. Ricardo Lewandowski foi vencido e o relator ateve-se ao pedido inicial, embora o tema tenha ventilado pelo Procurador-Geral da República em sede de argumentação.

Em setembro de 2019 o TSE promulgou a Resolução 23.604/2019, que regulamentou o Título III da Lei 9.096/95, que por sua vez dispõe sobre as finanças e a contabilidade dos partidos políticos. Essa resolução estabeleceu o seguinte: destinação de 5% do Fundo Partidário para os programas de promoção e difusão da participação política das mulheres; não o fazendo, o partido e suas agremiações devem reservar esse saldo em conta bancária para utilização no exercício subsequente, sendo proibida a utilização desses valores para outra finalidade; o descumprimento dessa regra implica acréscimo de 12,5% sobre o valor original; por fim, a aplicação desses recursos deve estar presente na prestação de contas do partido e devidamente comprovada com apresentação de documentos. Em anos eleitorais, os partidos políticos devem destinar ao financiamento de campanhas de suas candidatas no mínimo 30% dos gastos totais contratados nas campanhas eleitorais com recursos do Fundo Partidário; havendo percentuais mais elevados de candidaturas, a aplicação de recursos deve alcançar a mesma proporção.

As decisões colegiadas do TSE, em consonância com o que foi estabelecido pelo STF na ADI 5.617/18, já vinham seguindo o entendimento posteriormente fixado na resolução 23.604/2019 do TSE,

4. Trata-se do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, instituído pela Lei 13.487/17.

de modo que a jurisprudência eleitoral se alinhou primeiramente ao entendimento do STF e a resolução veio a consolidar as alterações.

Esse movimento que se inicia com a consolidação jurisprudencial de entendimentos que buscam a correção de falhas existentes no processo eleitoral também pode ser observado na decisão do Tribunal Superior Eleitoral que enfrentou o tema das candidaturas “laranjas”. A título de exemplo, vale destacar o Recurso Especial Eleitoral 19392/16, de relatoria do min. Jorge Mussi, cuja origem foi uma ação de investigação judicial eleitoral de fraude da cota de gênero nas eleições municipais de 2016 em Valença do Piauí, no estado do Piauí. O relator votou no sentido de cassar todos os candidatos eleitos pela coligação fraudadora, tendo sido comprovada a fraude: cinco candidaturas femininas à Câmara de Vereadores provaram-se fictícias, com votação inexpressiva e ausência de ações e gastos de campanha. Os ministros do TSE Tarcísio Vieira de Carvalho Neto e Luís Roberto Barroso votaram com o relator pela cassação de todos os candidatos eleitos pela coligação, entendendo que, ainda que não tenham participado diretamente da fraude, teriam sido beneficiados. A decisão forma um importante precedente a ser aplicado em candidaturas “laranjas” ou fictícias, o rigor da punição sendo um grande avanço que viabilizará a aplicabilidade da legislação vigente. É importante observar que esse precedente jurisprudencial pode ser aplicado, por analogia, no combate a falhas do processo eleitoral, mas limita-se à análise de casos concretos. Como observamos, ele representa um avanço significativo, mas não supre a necessidade de legislação específica que possibilite a regulamentação clara de critério para identificação da prática de candidaturas fictícias (“laranjas”) e defina a extensão da punição, como norma basilar e limitadora em atenção ao princípio da segurança jurídica.

Pelo exposto até aqui, se observa que houve esforços legislativos e jurisprudenciais sob a perspectiva de estimular o acesso das mulheres aos recursos eleitorais decisivos. Podemos deduzir que tais esforços contribuem para o sucesso eleitoral e o aumento da representatividade parlamentar da mulher. A comprovação dessas afirmações será feita a seguir: após apresentarmos os procedimentos metodológicos, faremos a análise dos dados coletados a partir dos resultados eleitorais do pleito de 2016, buscando mensurar a participação feminina na disputa pelos cargos nas Câmaras de Vereadores nos municípios que compõem o Norte Pioneiro do estado do Paraná.

Procedimentos metodológicos

Para viabilizar a análise, adotamos a divisão político-administrativa oficial do estado do Paraná em 10 mesorregiões (Lista de mesorregiões, 2020); a análise a seguir compreende a primeira etapa da pesquisa a partir do recorte das 46 cidades que compõem a mesorregião do Norte Pioneiro do Paraná, conforme Figura 1 e Tabela 1.

Figura 1 – Mapa do estado do Paraná e suas mesorregiões



Fonte: Lista de mesorregiões (2020).

Tabela 1 – Municípios que formam a mesorregião do Norte Pioneiro Paranaense

Município	Microrregião
Abatiá	Cornélio Procópio
Andirá	Cornélio Procópio
Assaí	Assaí
Bandeirantes	Cornélio Procópio
Barra do Jacaré	Jacarezinho
Cambará	Jacarezinho
Carlópolis	Wenceslau Braz
Congonhinhas	Cornélio Procópio
Conselheiro Mairinck	Ibaiti
Cornélio Procópio	Cornélio Procópio
Curiúva	Ibaiti

[continua na próxima página]

Tabela I – Continuação

Município	Microrregião
Figueira	Ibaiti
Guapirama	Wenceslau Braz
Ibaiti	Ibaiti
Itambaracá	Cornélio Procópio
Jaboti	Ibaiti
Jacarezinho	Jacarezinho
Japira	Ibaiti
Jataizinho	Assaí
Joaquim Távora	Wenceslau Braz
Jundiá do Sul	Jacarezinho
Leópolis	Cornélio Procópio
Nova América da Colina	Cornélio Procópio
Nova Fátima	Cornélio Procópio
Nova Santa Bárbara	Assaí
Pinhalão	Ibaiti
Quatiguá	Wenceslau Braz
Rancho Alegre	Assaí
Ribeirão Claro	Jacarezinho
Ribeirão do Pinhal	Cornélio Procópio
Salto do Itararé	Wenceslau Braz
Santa Amélia	Cornélio Procópio
Santa Cecília do Pavão	Assaí
Santa Mariana	Cornélio Procópio
Santana do Itararé	Wenceslau Braz
Santo Antônio da Platina	Jacarezinho
Santo Antônio do Paraíso	Cornélio Procópio
São Jerônimo da Serra	Assaí
São José da Boa Vista	Wenceslau Braz
São Sebastião da Amoreira	Assaí
Sapopema	Ibaiti
Sertaneja	Cornélio Procópio
Siqueira Campos	Wenceslau Braz
Tomazina	Wenceslau Braz

[continua na próxima página]

Tabela I – Continuação

Município	Microrregião
Uraí	Assaí
Wenceslau Braz	Wenceslau Braz

Fonte: Lista de mesorregiões (2020).

Para a obtenção das informações relativas ao desempenho dos candidatos a fim de executar uma análise comparativa sobre o número de candidaturas de homens e mulheres, estipularam-se alguns parâmetros: município; cargo de vereador; total de candidatos aptos; total de eleitores por município; totais de comparecimento nas zonas eleitorais; totais de votos nominais⁵, nulos e brancos. A partir da análise do desempenho eleitoral dos candidatos, realizaram-se duas classificações: “candidatos zerados”, correspondendo àqueles que não obtiveram nenhum voto, e “candidatos inexpressivos”, correspondendo àqueles com baixa quantidade de votos, ou seja, votação inferior a 0,1% dos votos válidos.

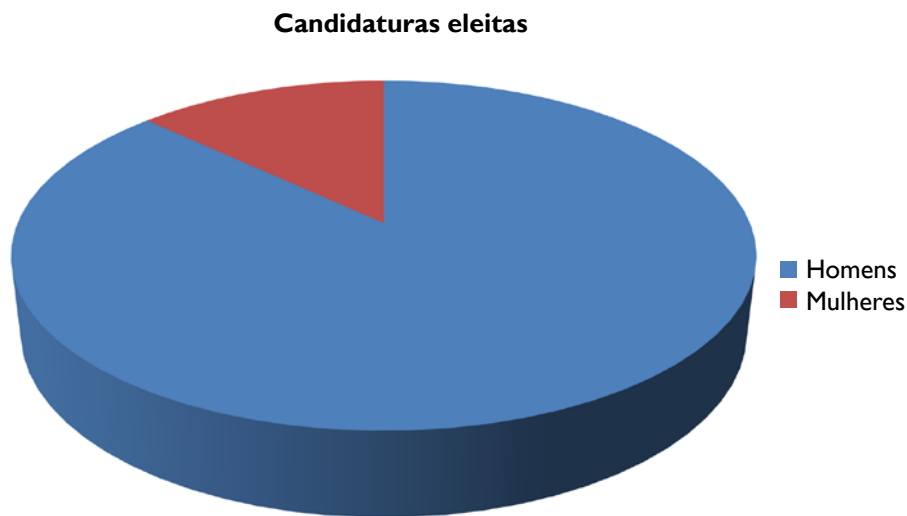
Resultados

Nos 46 municípios analisados, houve um total de 2.714 candidatos para as Câmaras de Vereadores⁶; desses candidatos, aproximadamente 33% eram mulheres – ainda que, diante da dificuldade de identificação do sexo do candidato a partir do nome⁷, a estimativa do número de candidatas mulheres deu-se por amostragem⁸.

5. A pesquisa analisa apenas os votos nominais ou sua ausência, no caso de candidatos zerados. Uma vez que o objeto da análise é o desempenho individual do candidato, e não o desempenho do partido, os votos na legenda não são objeto de análise e por isso foram desconsiderados.
6. Os dados foram extraídos do repositório de dados eleitorais do TSE referente às eleições municipais de 2016 (Brasil, 2020b). Queremos expressar aqui um especial agradecimento a Gleison Camargo, que contribuiu com a coleta de dados para esta pesquisa.
7. Diante da insuficiência de informações relacionadas a sexo e gênero, o gênero foi ignorado, considerando-se apenas o sexo do candidato.
8. A amostra é composta por nove municípios, que equivalem a 20% da população de 46 municípios; a escolha dos municípios que compõem a amostra deu-se a partir de critérios definidos pelo número de candidatos por município: municípios com menos de 50 candidatos; municípios com mais de 50 e menos de

A soma das vagas disponíveis nos 46 municípios da Região do Norte Pioneiro Paranaense é de 424 cadeiras. Para essas cadeiras em disputa, foram eleitos 369 homens e 55 mulheres, com elas resultando em apenas 13% do total.

Gráfico I – Candidatos eleitos, por gênero, no Norte Pioneiro Paranaense (eleições de 2016)



Fonte: Elaboração própria.

Como indicamos antes, os candidatos zerados foram aqueles que, apesar de aptos na disputa, não obtiveram nenhum voto; eles correspondem a 167 candidatos ou aproximadamente 6% do total de 2.714 postulantes⁹, excluindo-se os candidatos que tiveram suas candidaturas indeferidas pela Justiça Eleitoral e os que desistiram de concorrer ao pleito.

100 candidatos; municípios com mais de 100 candidatos. A escolha nominal dos municípios ocorreu a partir do topo da lista organizada em ordem alfabética, assim, os municípios que compõem a amostra são: Abatiá; Assaí; Barra do Jacaré; Curiúva; Figueira; Andirá; Cambará; Congoinhas e Bandeirantes.

9. Os percentuais apresentados consideram apenas números inteiros; a redução numérica não alterou o resultado percentual.

Gráfico 2 – Candidaturas zeradas ou nula no Norte Pioneiro Paranaense (eleições de 2016)

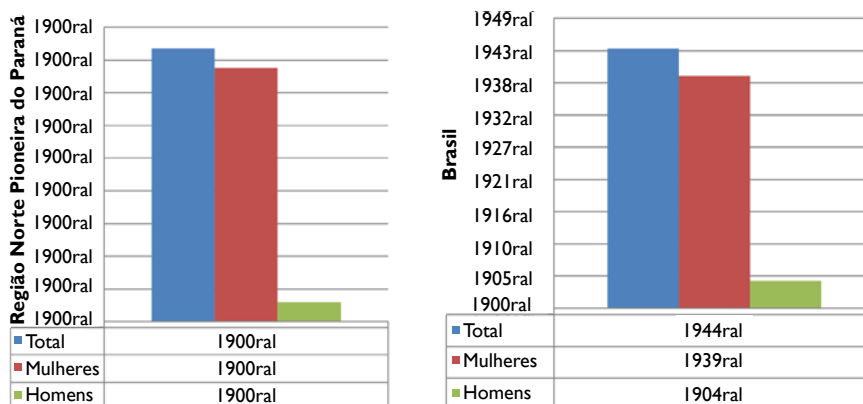


Fonte: Elaboração própria.

Dos candidatos zerados a maioria é composta por mulheres, sendo 155 mulheres (93%) e 12 homens (7%).

As informações obtidas a partir desses dados corroboram o levantamento do Superior Tribunal Eleitoral sobre as eleições de 2016. Realizado em âmbito nacional, mostrou que 16.111 candidatos tiveram votação zerada, dos quais 14.413 eram mulheres e 1.698 eram homens. O Gráfico 3 traz um comparativo entre o percentual de candidaturas zeradas no pleito de 2016 no Brasil e dos municípios do Norte Pioneiro Paranaense.

Gráfico 3 – Comparação entre o número de candidaturas zeradas no Brasil e nos municípios do Norte Pioneiro Paranaense (eleições de 2016)



Fonte: Elaboração própria.

Com base nos dados expostos no Gráfico 3, podemos presumir que as candidaturas com registro deferido e que não obtiveram nenhum voto podem tratar-se de “candidaturas laranjas”; além disso, como mostramos anteriormente, a maior quantidade de casos nos municípios do Norte Pioneiro Paranaense se refere a mulheres. Essa pressuposição é reforçada por Henrique Neves, Ministro do TSE:

A quantidade de candidatas que não receberam nenhum voto é realmente preocupante e deve ser analisada de acordo com cada situação. Para que possamos chegar ao equilíbrio na representação por gênero, é necessário que seja assegurado que as mulheres possam competir nas eleições com efetiva igualdade de chances. (Brasil, 2016)

A seguir, apresentam-se os dados relativos a candidatos inexpressivos, ou seja, aqueles com baixa quantidade de votos (votação inferior a 0,1% dos votos válidos). Os candidatos de votação inexpressiva correspondem a 415 (15%) do total de 2.714 candidatos que disputaram o pleito na região do Norte Pioneiro Paranaense. Enquadra-se nessa categoria a maioria das candidaturas de mulheres, que obteve menos de 0,1% dos votos válidos (para o cálculo desse percentual considerou-se o total de comparecimentos e as votações nominais). Na região analisada obteve-se o total de 415 candidatos com votação inexpressivas, dos quais 344 eram mulheres (83%) e 71, homens (17%).

Gráfico 4 – Candidaturas com votação inexpressiva nos municípios do Norte Pioneiro Paranaense (eleições de 2016)



Fonte: Elaboração própria.

A partir dos resultados apresentados aqui, se conclui pela falta de sucesso eleitoral das candidatas mulheres no pleito de 2016 para as Câmaras de Vereadores nos municípios do Norte Pioneiro Paranaense. Constata-se assim que os esforços legislativos e jurisprudenciais não estão sendo suficientes para estimular e consolidar o sucesso das candidatas mulheres durante as disputas eleitorais. Observa-se que, no que diz respeito à participação das mulheres nas disputas, a Lei de Cotas (Lei 9.504/97) de fato está sendo aplicada pelos partidos políticos e suas listas de candidaturas trazem as mulheres como candidatas, ou seja, os partidos políticos seguem a previsão legal. Todavia, os dados analisados, relativos aos municípios do Norte Pioneiro Paranaense, sugerem que o alto percentual de candidatas mulheres “zeradas” e “inexpressivas” mostra a dificuldade extralegislativa que a mulher enfrenta para obter o sucesso eleitoral que se traduziria em um aumento da sua representação nas câmaras municipais.

A legislação mostra-se insuficiente para solucionar a questão da elegibilidade da mulher, o que torna imperiosa a abordagem de possíveis explicações para o insucesso eleitoral da mulher; é desse assunto que trataremos a seguir.

A sub-representação da mulher na política

A participação e a sub-representação da mulher na política vem sendo objeto de muitas análises no meio acadêmico com vasta literatura que aborda o tema. Destacam-se a seguir duas explicações para a ausência da mulher na política: a construção sociocultural de identidade cultural da mulher enquanto grupo (Céli Pinto 2012; Alves e Denora, 2017; Amorim e Torres, 2012) e a distribuição dos recursos eleitorais pelos partidos (Sacchet e Speck, 2012; Miguel e Queiroz, 2006).

No século XX, o ingresso da mulher no mercado de trabalho brasileiro foi resultado e causa de transformações estruturais que ocorreram em três momentos específicos das décadas de 1930 e 1940: i) os debates na Assembleia Constituinte, entre 1933 e 1934; ii) os trabalhos legislativos regulares, entre 1935 e 1937; e, por fim, iii) os trabalhos legislativos na fase autoritária de 1940 a 1943 do Estado Novo (1937 a 1945).

Nesse período, o trabalho feminino motivou forte debate público em torno de grandes questões: a conveniência de proteger a

maternidade e a forma de fazê-lo, a condução política do serviço de assistência social à maternidade e à infância, além da conveniência de se restringir o acesso de mulheres a ofícios considerados perigosos ou contrários à natureza feminina. (Marques, 2016, 683)

Após a segunda metade do século XX, o trabalho feminino intensificou-se; por exemplo, em 1973, no Brasil, um total de 30,9% da população economicamente ativa era composta por mulheres, sendo que em 1999 elas já representavam 41,4% desse grupo¹⁰. Entre a mão de obra que busca um posto de trabalho, a parcela de mulheres passou de 40% no ano 2000 para 44% em 2010, permanecendo em 44% em 2015¹¹. Conforme o Censo de 2010 do IBGE, a taxa de formalização da mão de obra da mulher passou de 50,5% em 2000 para 58,6% em 2010. No que diz respeito à qualificação, os dados mostram que, no ano 2000, 7% das mulheres tinham ensino superior completo, enquanto em 2010 esse percentual avançara para 12,5% e, em 2016, para 23,5% (Brasil, 2014a; Brasil, 2014b; Brasil, 2014c e Brasil, 2018).

Enquanto a inserção da mulher no mercado de trabalho é uma realidade como argumentam Medeiros, e Nunes (2008), o aumento da participação feminina na política brasileira está longe de também se concretizar. A representatividade feminina no parlamento coloca o Brasil na 133^a posição em uma classificação de 193 países consoante o relatório da União Interparlamentar e a Organização das Nações Unidas. Frente ao avanço da mulher nos postos de trabalho no país e com elas representando cerca de 52% do eleitorado brasileiro, o que explica o insucesso eleitoral das candidatas mulheres? O que leva as mulheres a não votarem em mulheres?

Céli Pinto (2012) argumenta que a resposta a essa questão consiste em as mulheres não se considerarem um grupo coeso que necessita da representação parlamentar para as conquistas de suas

10. A abordagem dos dados com indicadores de estatística de gênero passa obrigatoriamente pelas publicações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que reúnem 38 indicadores para o Brasil divididos em cinco domínios e podem ser consultados no portal eletrônico do Instituto (Brasil, 2014a e Brasil, 2014b).

11. O censo programado para 2020 não se realizou devido à pandemia de Covid-19, razão pela qual os dados de 2015 foram extraídos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE.

demandas coletivas e, em consequência, ser mulher não tem feito diferença nas disputas eleitorais¹². A ausência de reconhecimento da identidade da mulher enquanto grupo advém da falta de conhecimento das lutas dos movimentos feministas no Brasil:

A não representatividade da mulher nos espaços de poder advém de uma cultura fortemente patriarcal, que merece ser revista – principalmente pelas próprias mulheres, cujo direito fundamental pleno à igualdade de gênero teve reconhecimento expresso na Constituição de 1988. (Silva e Aguiar, 2020, 104)

Alguns estereótipos sobre as mulheres foram naturalizados e incorporados ao imaginário feminino, como o de que é preciso que a mulher cumpra inúmeros “requisitos” para ocupar cargos de liderança política; tais “requisitos” vão desde uma aparência adequada até o grau de instrução, passando pela cor da pele e pela condição financeira. Entretanto, nenhum desses fatores deveria ser limitador.

A participação e a sub-representação da mulher na política brasileira também é analisada por estudos eleitorais que tratam da distribuição de recursos partidários entre as candidaturas. Por que as candidatas mulheres não têm sucesso eleitoral? Comparadas com as candidaturas masculinas, será que elas recebem desigualmente os recursos partidários necessários para as campanhas eleitorais?

O acesso a recursos financeiros é decisivo nas eleições: é nesse sentido que argumentam Teresa Sacchet e Bruno Speck (2012) ao afirmarem que a baixa representatividade feminina é mais acentuada nas eleições proporcionais. Os autores asseguram que não é suficiente aumentar o percentual de candidaturas femininas e que, portanto, é preciso um esforço real para atingir condições iguais de

12. José Eustáquio Diniz Alves (2012) relacionou as pesquisas de intenção de votos com as construções políticas das candidaturas; ele constatou que, de acordo com as pesquisas de intenções de votos, em 2010 a candidata a Presidente da República Dilma Rousseff teve maior apoio no eleitorado masculino. Alves também constatou que, se dependesse exclusivamente dos homens, Dilma Rousseff teria sido eleita no primeiro turno. A pesquisa revela ainda que a maior parcela do eleitorado da candidata Marina Silva, no segundo turno das eleições de 2010, migrou para o candidato José Serra, não havendo nenhuma motivação feminista vinculada àqueles votos. Dilma Rousseff foi eleita em uma disputa acirradíssima por razões outras que não uma agenda feminina.

disputa – afinal, atualmente as mulheres disputam em *desigualdade* de condições com os homens.

A distribuição de recursos de campanha feita pelos partidos políticos entre os seus candidatos engloba três fontes: i) os recursos próprios dos candidatos; ii) as doações de pessoas físicas; e iii) o Fundo Eleitoral e o Fundo Partidário que os partidos políticos recebem do Estado. Ora, constata-se que as mulheres são menos beneficiadas nessas três fontes (Sacchet e Speck, 2012, 448): “O desempenho eleitoral das mulheres foi melhor nos Estados e partidos onde suas receitas foram maiores. Pode-se, portanto, concluir que o financiamento eleitoral é um dos fatores preponderantes para explicar o baixo desempenho das mulheres nas urnas”.

Segundo Sacchet e Speck (2012), a mulher frequentemente não detém independência patrimonial para dispor de recursos financeiros consideráveis para o autofinanciamento. Também se observa que as candidatas mulheres apresentam maiores dificuldades para a arrecadação de doações porque no Brasil a arrecadação é facilitada quando se trata de uma candidatura à reeleição; nesse sentido, observa-se também que amiúde as mulheres são calouras nas disputas eleitorais.

Os recursos de mídias de rádio e televisão também são distribuídos desigualmente entre os candidatos homens e mulheres – é isso que afirmam Romero *et al.* (2012). Os autores analisaram a propaganda eleitoral gratuita nas eleições de 2010 e concluíram que a partilha do tempo na propaganda política feita pelos partidos políticos mostrou um desequilíbrio entre homens e mulheres.

Considerações finais

O presente artigo propôs-se a refletir acerca do impacto da legislação brasileira e das jurisprudências correlatas no amparo ao crescimento do número de candidaturas femininas nas eleições brasileiras.

Observou-se inicialmente que há esforços legislativos e jurisprudenciais no Brasil no sentido de estimular o acesso das mulheres aos recursos eleitorais decisivos. Nesse sentido, tais esforços podem contribuir significativamente para o sucesso eleitoral e, em consequência, para o aumento da representatividade parlamentar da mulher na política brasileira. A demonstração da eficiência da Lei de Cotas (Lei 9.504/97) dá-se ao verificar-se o número de candidaturas

femininas lançadas para o cargo de vereador nos municípios do Norte Pioneiro Paranaense em 2016: dentre as 2.714 candidaturas, cerca de 33% eram de mulheres (tal estimativa é resultante da inferência feita por amostragem).

Todavia, ao esquadriharem-se os resultados eleitorais de 2016 do Norte Pioneiro Paranaense, verificou-se que, apesar de a legislação de cotas mostrar-se atuante no sentido de incluir as mulheres nas disputas eleitorais, outros fatores extralegais frustram o sucesso eleitoral das candidaturas femininas: do total de 424 cadeiras disponíveis nos 46 municípios da região, somente 13% foram conquistadas pelas candidaturas femininas; dentre os candidatos zerados (aqueles que, apesar de aptos para a disputa, não obtiveram nenhum voto), as candidaturas femininas corresponderam a 93% do total; por fim, entre os candidatos com votação inexpressiva, as candidaturas femininas representaram 83% do total.

Constata-se que os esforços legislativos não estão sendo suficientes para estimular e realizar o sucesso eleitoral das candidatas mulheres na região. Os partidos políticos seguem a previsão legal; todavia, os dados analisados e relativos aos municípios do Norte Pioneiro Paranaense sugerem que o alto percentual de candidatas mulheres “zeradas” e “inexpressivas”, por um lado, serve para “candidaturas laranjas” e, por outro lado, mostra a dificuldade extralegal que as mulheres enfrentam para obter o sucesso eleitoral que se traduziria em um aumento da sua representação nas câmaras municipais.

É pertinente a construção de um movimento nacional para a conscientização sobre a importância da entrada da mulher na política brasileira. Em 2020, a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, em parceria com a Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados, lançou a cartilha *Mais mulheres na política – eleições 2020*. Segundo os dados disponibilizados pelo TSE (Brasil, 2020c), as candidaturas femininas em 2020 representaram 33,3% do total de candidaturas para prefeitos, vice-prefeitos ou vereadores. Esses números mostram um pequeno aumento quando comparado com os de 2016 (31,9%) e com os de 2012 (31,5%) (Brasil, 2020c).

A Lei de Cotas (Lei 9.504/97) tem se mostrado eficiente em incluir a mulher na disputa eleitoral. Porém, no âmbito cultural da sociedade brasileira e internamente aos partidos políticos, as mulheres ainda enfrentam desafios que tornam a Lei de Cotas ineficiente em seu objetivo final, que é o de conceder maior representação para

a mulher na política brasileira. Entre esses desafios, deve-se dar destaque para a construção sociocultural da identidade da mulher enquanto grupo e a distribuição dos recursos eleitorais pelos partidos. Os apontamentos aqui expostos sugerem que sub-representação da mulher na política brasileira não é resultado somente da falta de identidade da mulher como grupo e de efetividade na aplicação da Lei de Cotas, ou de ações que burlam a legislação. Estudos eleitorais, segundo Quadros e Costa (2017), mostram que o insucesso eleitoral das candidaturas femininas e a consequente sub-representação da mulher também é resultado da desproporção existente nos partidos quanto à distribuição dos recursos; essa desproporção abrange desde recursos financeiros até a exposição na propaganda eleitoral de rádio e TV. Esse conjunto de desigualdades e construções identitárias é um importante desafio a ser superado.

Referências

- ALVES, F. B.; DENORA, E. M. (2017). Da primeira presidenta da República eleita a uma dama “bela, recatada e do lar” ou sobre como o machismo estrutural revela a fragilidade democrática brasileira. In: COIMBRA, M. *et al.* (orgs.). *Sistema constitucional de garantia de direitos I*. Jacarezinho: UENP.
- ALVES, J. E. D. (2012). Diferenças sociais e de gênero nas intenções de voto para presidente em 2010. In: ALVES, J. E. D. *et al.* (orgs.). *Mulheres nas eleições de 2010*. São Paulo: Associação Brasileira de Ciência Política.
- AMORIM, I. M. A.; TORRES, I. C. (2012). A construção da identidade de gênero. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E FRONTEIRAS, 1., 2012, Boa Vista. *Anais [...]*. Boa Vista: UFRR.
- BARROS, A. (2020). *Homens ganharam quase 30% a mais que as mulheres em 2019*. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/27598-homens-ganharam-quase-30-a-mais-que-as-mulheres-em-2019>. Acesso em: 14 jun. 2020.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2014a). *Estatísticas de gênero*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/?loc=0&cat=1,2,-2,-13,48,128,129&ind=4699>. Acesso em: 14 jun. 2020.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2014b). *Estatísticas de gênero – indicadores sociais das mulheres no Brasil. O que é*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/genero/20163-estatisticas-de-genero-indicadores-sociais-das-mulheres-no-brasil.html?=&t=o-que-e>. Acesso em 14: jun. 2020.

- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2014c). *Estatísticas de gênero mostram como as mulheres vêm ganhando espaço na realidade socioeconômica do país*. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?busca=1&id=1&idnoticia=2747&t=estatisticas-genero-mostram-como-mulheres-vem-ganhando-espaco-realidade-socioeconomica-pais&view=noticia>. Acesso em: 14 jun. 2020.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2018). *Estatísticas de gênero – indicadores sociais das mulheres no Brasil. Estudos e Pesquisas – Informação Demográfica e Socioeconômica*, n. 38, p. 1-13. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551_informativo.pdf. Acesso em: 14 jun. 2020.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2016). *Mais de 16 mil candidatos tiveram votação zerada nas Eleições 2016*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Novembro/mais-de-16-mil-candidatos-tiveram-votacao-zerada-nas-eleicoes-2016>. Acesso em: 14 jun. 2020.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2020a). *Mulheres representam apenas 12% dos prefeitos eleitos no 1º turno das Eleições 2020*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/mulheres-representam-apenas-12-dos-prefeitos-eleitos-no-1o-turno-das-eleicoes-2020>. Acesso em: 11 dez. 2020.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2020b). *Repositório de dados eleitorais*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>. Acesso em: 14 dez. 2020.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2020c). *Estatísticas eleitorais 2020*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 14 dez. 2020.
- LISTA de mesorregiões e microrregiões do Paraná. (2020). In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Lista_de_mesorregi%C3%B5es_e_microrregi%C3%B5es_do_Paran%C3%A1&oldid=58689254. Acesso em: 14 dez. 2020.
- MARQUES, T. C. (2016). A regulação do trabalho feminino em um sistema político masculino, Brasil: 1932-1943. *Estudos Históricas*, vol. 29, n. 59, p. 667-86.
- MEDEIROS, E.; NUNES, T. (2008). *A ascensão feminina no mercado amplo de trabalho*. Disponível em: <https://meuartigo.brasilecola.uol.com.br/administracao/a-ascensao-feminina-no-mercado-amplo-trabalho.htm>. Acesso em: 18 jun. 2020.
- MIGUEL, L. F.; QUEIROZ, C. M. (2006). Regional Differences and Women's Relative Success in Municipal Elections in Brazil. *Estudos Feministas*, vol. 14, n. 2, p. 365-85.
- PINTO, C. R. J. (2012). As eleições presidenciais de 2010: candidatas mulheres ou mulheres candidatas? In: ALVES, J. E. D. et al. (orgs.). *Mulheres nas eleições de 2010*. São Paulo: Associação Brasileira de Ciência Política.

- QUADROS, D. G.; COSTA, L. D. (2017). Quem tem mais tempo no horário gratuito? Estratégia partidária, capital político e acesso ao HGPH nas eleições para Deputado Estadual no Paraná. *Revista Compólitica*, vol. 7, n. 2, p. 121-52.
- ROMERO, K. *et al.* (2012). Participação feminina e dinâmica de campanha no HGPE nas eleições 2010 para a Câmara dos Deputados. In: ALVES, J. E. D. *et al.* (orgs.). *Mulheres nas eleições de 2010*. São Paulo: Associação Brasileira de Ciência Política.
- SACCHET, T.; SPECK, B. (2012). Dinheiro e sexo na política brasileira: financiamento de campanha e desempenho eleitoral em cargos legislativos. In: ALVES, J. E. D. *et al.* (orgs.). *Mulheres nas eleições de 2010*. São Paulo: Associação Brasileira de Ciência Política.
- SILVA, C. O. P.; AGUIAR, L. C. (2020). Mulheres e poder: cotas femininas para participação na política. *Estudos Eleitorais*, vol. 14, n. 1, p. 88-106.
- SOUSA, T. P. (2018). Mulher e política: a dificuldade da sub-representação no contexto brasileiro. *Estudos Eleitorais*, vol. 13, n. 1, p. 131-46.