



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA FEMININA E A URGÊNCIA DE MUDANÇAS ESTRUTURAIS: UMA ANÁLISE DA FRAUDE AO COEFICIENTE DE GÊNERO E SEU REFLEXO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Leticia Maria de Souza Carvalho

Rio de Janeiro  
2019

LETÍCIA MARIA DE SOUZA CARVALHO

REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA FEMININA E A URGÊNCIA DE MUDANÇAS ES-  
TRUTURAS: UMA ANÁLISE DA FRAUDE AO COEFICIENTE DE GÊNERO E SEU  
REFLEXO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Artigo científico apresentado como exigência de  
conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu*  
em Gênero e Direito da Escola de Magistratura  
do Estado do Rio de Janeiro.

Professores orientadores:

Lucas Tramontano

Maria Carolina Cancelli

Rio de Janeiro

2019

## REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA FEMININA E A URGÊNCIA DE MUDANÇAS ESTRUTURAIS: UMA ANÁLISE DA FRAUDE AO COEFICIENTE DE GÊNERO E SEU REFLEXO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Letícia Maria de Souza Carvalho

Graduada pela Faculdade de Direito de Campos.  
Advogada.

**Resumo** – A representatividade política feminina surge como tema de debates a nível mundial devido a seus baixos índices, que refletem pensamentos e influências de uma socialização patriarcal, consistindo numa desigualdade de gênero até hoje verificada em quase todos os países. Medidas adotadas pelos Estados, como ações afirmativas, destinam-se a alterar essa realidade. No entanto, nem sempre mostram-se eficazes, como no caso das previstas na legislação pátria. O presente trabalho busca analisar tal problemática, trazendo possíveis saídas para uma modificação estrutural na legislação e na sociedade.

**Palavras-chave** – Gênero. Ação afirmativa. Coeficiente de gênero. Representatividade.

**Sumário** – Introdução. 1. Mulheres no cenário político nacional e mundial: desigualdades e ações afirmativas. 2. A importância da participação feminina na política: representação e busca por políticas públicas. 3. Coeficiente de gênero como medida ineficaz: fraude pelos partidos políticos e suas respectivas sanções. Conclusão. Referências.

### INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende discutir a participação das mulheres no cenário político, a fraude do coeficiente de gênero e as sanções aplicáveis aos partidos políticos em decorrência desta prática. Objetiva-se discutir a baixa participação feminina na política e suas consequências na sociedade, além dos meios que podem ser utilizados para reverter tal realidade, a exemplo das ações afirmativas. Por fim, põe-se em análise a medida hoje presente na legislação, que se mostra ineficaz.

Até o início do séc. XX, o direito ao voto era exclusivo aos homens em quase todos os países. O sufrágio feminino foi uma grande conquista da primeira onda do movimento feminista, tendo sido aprovado no Brasil no ano de 1932.

Entretanto, apesar dessa enorme conquista, percebe-se que até hoje não há representatividade política adequada em grande parte do mundo, como podemos verificar no Brasil. Dados da Inter-Parliamentary Union (IPU) mostram que mais de metade da população brasileira

é composta de mulheres, e apenas aproximadamente 10% das cadeiras da Câmara dos Deputados são ocupadas por candidaturas femininas.

Tendo em vista tamanha disparidade, algumas medidas podem ser tomadas para o incentivo de candidaturas femininas, como a ação afirmativa adotada no Brasil, a cota eleitoral de gênero. Segundo tal previsão legal, os partidos devem apresentar um percentual mínimo de 30% de candidaturas femininas. Esta medida visa garantir espaço mínimo de participação de homens e mulheres na vida política do país, e encontra seu fundamento nos valores da cidadania, pluralismo político e dignidade da pessoa humana, previstos na Carta Política.

A ação afirmativa poderia ser uma medida inicial em prol de uma mudança em busca de maior representatividade, atendendo os ideais da democracia na medida em que permitisse que mais cadeiras no Congresso fossem ocupadas por mulheres, legitimando um governo efetivamente representativo dos interesses da população como um todo. Mas a prática mostra que, apesar do desenho legal de uma medida afirmativa, os partidos conseguem fraudar tais números, de forma a perpetuar somente candidaturas que atendam a seus interesses ocupando cargos de poder.

O trabalho pretende fazer uma reflexão sobre a ínfima participação das mulheres no cenário político brasileiro e as consequências da baixa representatividade no que tange às demandas femininas e às políticas públicas para atendê-las, tendo por enfoque a questão da fraude ao coeficiente de gênero, medida que se torna de pouca eficácia nos dias atuais, além das sanções aplicáveis aos partidos que descumprem tais determinações legais.

Inicialmente, analisa-se a representação feminina hodiernamente no cenário político nacional e mundial, a fim de identificar dados demonstrativos da desigualdade de representação lastreada no gênero.

Segue-se com a demonstração da relevância de uma maior participação feminina nos cargos de poder estatal e na busca por políticas públicas, visto que tal representação se mostra imprescindível para que se coloque em discussão importantes pautas femininas.

Por fim, observa-se a ação afirmativa do coeficiente de gênero, propondo uma crítica a respeito da inefetividade da medida adotada em plano nacional e as sanções aplicáveis aos partidos que a descumprem.

A pesquisa é desenvolvida pelo método hipotético-dedutivo, tendo em vista que a pesquisadora pretende eleger um conjunto de proposições hipotéticas, as quais acredita serem

viáveis e adequadas para analisar o objeto da pesquisa, com o objetivo de comprová-las ou rejeitá-las argumentativamente.

Para tanto, a abordagem que se utiliza é a qualitativa, vez que serão analisados dados concretos da atual realidade da política brasileira, demonstrando problemas a serem enfrentados, como também razões pelas quais se faz necessária uma mudança no posicionamento dos partidos e da população. Será feita, ainda, uma abordagem a respeito da importância da participação feminina na política e seus possíveis reflexos sociais. A pesquisadora se valerá de dados estatísticos como também da bibliografia pertinente ao tema – analisada e fichada na fase exploratória da pesquisa (legislação, doutrina e jurisprudência) – para sustentar a sua tese.

## 1. MULHERES NO CENÁRIO POLÍTICO NACIONAL E MUNDIAL: DESIGUALDADES E AÇÕES AFIRMATIVAS

A conquista do direito ao voto foi, por um longo período, o objetivo primordial do movimento feminista. A história nos mostra que a luta sufragista em todo o mundo foi marcada por momentos de tensão e diversos conflitos. No Brasil, a discussão ganhou maior fôlego a partir de 1918, com o retorno da bióloga feminista Bertha Lutz de seus estudos na França, onde teve contato com as ideias do movimento feminista europeu e o movimento sufragista. Na época, as reivindicações feministas no país provinham de mulheres que faziam parte de uma camada da população cultural e economicamente mais elevada, sendo deixada para um segundo plano a situação das mulheres operárias, como leciona Ricardo Ferracini<sup>1</sup>.

Desde a Assembleia Constituinte de 1891, as discussões a respeito do direito ao voto feminino foram intensas. O texto aprovado, no entanto, previa que seriam eleitores todos os cidadãos maiores de 21 anos que se alistassem na forma da lei. O termo “eleitores” foi interpretado como pessoas do sexo masculino, mas a ambiguidade deu margem a discussões ainda mais acaloradas pelo movimento feminista.

As sufragistas travaram intensa campanha com políticos brasileiros, tendo maior destaque a com o senador Juvenal Lamartine, que contou com o apoio da Federação Brasileira

---

<sup>1</sup>FERRACINI NETO, Ricardo. *A violência doméstica contra a mulher e a transversalidade de gênero*. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 101.

para o Progresso Feminino, criada por Bertha Lutz, quando anunciou sua candidatura ao governo do Estado do Rio Grande do Norte. Lamartine prometia a implantação do voto feminino no Estado, caso se elegeesse.

Ferracini<sup>2</sup> explica que, quando vitorioso, o Governador não precisou se preocupar com tal promessa, tendo em vista que seu antecessor, José Augusto Bezerra de Medeiros, havia sancionado uma lei, com a articulação do próprio Lamartine, permitindo o alistamento feminino no referido Estado. Tal afronta à ambiguidade da Constituição vigente resultou na anulação das inscrições das eleitoras pelos tribunais.

O direito ao voto feminino só foi de fato incorporado ao ordenamento pátrio no ano de 1932, com o Código Eleitoral elaborado durante o governo Getúlio Vargas, como discorrem Schumacher e Ceva<sup>3</sup>.

Apesar de relevante conquista, o que se verifica ainda nos dias atuais no cenário nacional e na maioria dos países é a ínfima representação política das mulheres nos Parlamentos. Segundo Hildete Pereira de Melo e Débora Thomé<sup>4</sup>, dados da Inter-Parliamentary Union (IPU) evidenciam que o caso brasileiro é um dos mais preocupantes, tendo em vista que o relatório de 2014 elencou o Brasil na 154ª posição de participação feminina na política, de um total de 193 países, considerando o percentual de 10% de mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados nas eleições do referido ano. Os índices brasileiros mostram-se abaixo da média latino-americana, que é de 22,4%.

Entretanto, não é apenas a América Latina que demonstra uma sub-representação feminina em cargos do Legislativo. A baixa participação das mulheres na representação política é um fenômeno mundial. Analisando índices europeus, as autoras apresentam percentuais em torno de 25%, excluindo os países nórdicos. Estes, ao promoverem políticas de igualdade, conseguiram elevar os percentuais de representação feminina para uma média de 40%.

Os referidos dados refletem a profunda desigualdade existente na sociedade em diversos âmbitos. As baixas proporções demonstram claramente que as ações afirmativas adotadas em diversos países não têm um nível satisfatório de eficácia.

---

<sup>2</sup>Ibid, p. 102.

<sup>3</sup>SCHUMACHER, Schuma; CEVA; Antonia. *Mulheres no Poder: trajetórias na política a partir da luta das sufragistas no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2015, p. 87.

<sup>4</sup>MELO, Hildete Pereira; THOMÉ, Débora. *Mulheres no Poder: histórias, ideias e indicadores*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018, p. 131.

Segundo Hildete Pereira e Débora Thomé<sup>5</sup>:

as cotas de gênero são um mecanismo utilizado por diversos países para tentar ampliar a representação feminina na esfera política. Elas se destinam a facilitar a entrada de mulheres na política ao determinar vagas em uma proporção definida de presença no partido, candidaturas ou cadeiras no parlamento. Nas duas últimas décadas, as cotas de gênero se espalharam rapidamente em todo o mundo. Atualmente, existem políticas de cotas, ainda que em níveis diferentes, em cerca de 100 países.

As cotas de gênero, segundo Gatto<sup>6</sup>, podem ser de três tipos: cotas partidárias, cotas no Legislativo e cotas de lugares reservados. A primeira consiste na adoção pelos partidos de cotas decididas internamente. Já na segunda, nomeia-se uma proporção pré-estabelecida de candidatas. Por último, as cotas de lugares reservados talvez se apresentem como a sistemática de maior eficácia, visto que a proporção dos assentos no parlamento só pode ser preenchida por mulheres.

No cenário nacional, a Lei 9.100/1995<sup>7</sup> trouxe a previsão de que 20% das vagas nas listas partidárias para as Câmaras de Vereadores deveriam ser preenchidas por mulheres. Posteriormente, a Lei 9.504/1997<sup>8</sup> aumentou para 25% a cota e expandiu para todas as Assembleias e Câmara dos Deputados, e, a partir de 1998, a previsão passou a ser de 30%. Com a Lei 12.034/2009<sup>9</sup>, ficou estabelecido que os partidos políticos devem preencher um mínimo de 30% das candidaturas nas eleições proporcionais com candidaturas femininas. A ação afirmativa adotada no país ainda é tímida, vez que reserva apenas um percentual de vagas nas candidaturas e não na efetiva ocupação das cadeiras no Poder Legislativo, como se verifica em alguns outros países, como Bolívia e Ruanda.

A despeito do esforço legislativo, os reflexos sociais sentidos foram mínimos. Ferracini<sup>10</sup> aponta que, antes da política de cotas que vige atualmente, reservando 30% das candidaturas, o percentual de mulheres na Câmara Federal era de 6,6% (1994), passando para 8,6%

---

<sup>5</sup>Ibid, p. 142.

<sup>6</sup>GATTO apud MELO, Hildete Pereira; THOMÉ, Débora, op. cit, p. 143.

<sup>7</sup>BRASIL. *Lei n° 9.100*, de 29 de setembro de 1995. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-9100-29-setembro-1995-372892-norma-actualizada-pl.html>> Acesso em: 03 nov. 2018.

<sup>8</sup>Idem. *Lei n° 9.504*, de 30 de setembro de 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: 03 nov. 2018.

<sup>9</sup>Idem. *Lei n° 12.034*, de 29 de setembro de 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: 03 nov. 2018.

<sup>10</sup>FERRACINI NETO, op. cit., p. 191.

em 2002 e chegando a 10% em 2014, consistindo num aumento menor do que nos demais países latino-americanos.

As eleições de 2018 refletiram um crescimento de mulheres eleitas para cargos no Legislativo, mas ainda muito pequeno. Dados veiculados nos jornais<sup>11</sup> demonstram que as mulheres representam 15% das vagas da Câmara dos Deputados a partir do corrente ano. Entretanto, para cargos no Executivo observa-se o lamentável resultado de apenas uma mulher eleita para o Governo Estadual, no Rio Grande do Norte. Deste modo, o percentual no cenário do Poder Executivo permaneceu o mesmo das eleições de 2014.

No que se refere ao âmbito municipal, observa-se dados trazidos por José Jairo Gomes<sup>12</sup> sobre as eleições de 2016: dos 5.481 prefeitos eleitos, apenas 641 são mulheres, representando 11,69% do total. Já nas Câmaras Municipais apenas 7.820 mulheres foram eleitas, constituindo 15,62% do total, tendo em vista o quantitativo de 50.036 homens eleitos para a preenchimento de cargos de vereadores.

Uma das razões para que esta representação desigual acabe por se perpetuar se dá pela inacessibilidade das mulheres a posições de destaque dentro dos partidos políticos, que por vezes são pouco receptivos e não as apoiam devidamente.

Atento a tais críticas, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE)<sup>13</sup>, corretamente, decidiu que, além de cumprir o coeficiente de gênero estabelecido em lei, os partidos devem repassar ainda 30% do fundo eleitoral para campanhas de mulheres. O argumento é o de que o repasse dos valores, bem como o tempo de TV e o de propaganda eleitoral no rádio e na televisão, deve ser feito de forma proporcional ao número de candidaturas de mulheres, apresentado pelo partido no cumprimento da cota estabelecida.

As ações afirmativas no intuito de promover candidaturas femininas no país, apesar de existirem, mostram-se insuficientes, mesmo se pensadas no idealizado cenário de serem cumpridas devidamente pelos partidos. Todavia, os últimos pleitos evidenciam que esta não tem sido a prática recorrente nos partidos.

---

<sup>11</sup> O GLOBO. *Bancada feminina na Câmara cresce 51% nas eleições de 2018*. Disponível em: <<https://oglobo.com/brasil/bancada-feminina-na-camara-cresce-51-nas-eleicoes-de-2018-23139432>> Acesso em 03 nov. 2018.

<sup>12</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 414.

<sup>13</sup> G1. *Fundo eleitoral deve destinar 30% dos recursos para campanhas de mulheres*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/tse-fundo-eleitoral-deve-destinar-30-dos-recursos-para-campanhas-de-mulheres.ghtml>> Acesso em: 03 nov. 2018.

## 2. A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA: REPRESENTAÇÃO E BUSCA POR POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas podem ser conceituadas como conjuntos de ações do Estado que se orientam para determinados objetivos, traduzindo certos jogos de interesses e refletindo em decisões que procuram responder a certos problemas sociais. Segundo Ebe Campinha dos Santos<sup>14</sup>, elas resultam de um processo que envolve diversos atores como governantes, legisladores, eleitores, administração pública, grupos de interesse, públicos-alvo e organismos internacionais.

Farah<sup>15</sup> define políticas públicas com recorte de gênero como políticas públicas que reconhecem a diferença de gênero e, com base nesse reconhecimento, implementam ações diferenciadas para mulheres. A categoria inclui, portanto, tanto políticas dirigidas a mulheres - como as ações pioneiras do início dos anos 1980 - quanto ações específicas voltadas para um público mais abrangente.

Documentos internacionais no âmbito da ONU - Organizações das Nações Unidas, como a CEDAW - Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres<sup>16</sup>, de 1979, e o documento elaborado na III Conferência Mundial da Mulher, em Nairóbi, em 1985, serviram para comprometer os países signatários na formulação e implementação de políticas públicas voltadas para a eliminação das desigualdades de gênero, como ressalta Leila Linhares Barsted<sup>17</sup>.

A baixa representatividade política feminina afeta sobremaneira a implementação de políticas públicas, que se desdobram dos programas governamentais. Quanto menor a representatividade política, tanto no Poder Legislativo como no Poder Executivo, menor também será a atenção à aprovação de pautas legislativas e implementação de programas de governo

---

<sup>14</sup> CAMPINHA DOS SANTOS, Ebe. Políticas públicas e cidadania para as mulheres no Brasil; In: MEDEIROS, Luciene. *Políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher*. Rio de Janeiro: Letra Capital; PUC-Rio, p. 48.

<sup>15</sup> FARAH apud MEDEIROS, Luciene. Políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher. Rio de Janeiro: Letra Capital; PUC-Rio, p. 44.

<sup>16</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CEDAW - Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher. Disponível em: <[http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao\\_cedaw1.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw1.pdf)> Acesso em: 25 ago. 2019.

<sup>17</sup> BARSTED apud CAMPINHA DOS SANTOS, Ebe. Políticas públicas e cidadania para as mulheres no Brasil; In: MEDEIROS, Luciene; *Políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher*, Rio de Janeiro: Letra Capital; PUC-Rio, p. 53.

direcionados ao atendimento das demandas das mulheres.

Algumas políticas públicas marcaram a história das conquistas femininas no Brasil, podendo ser destacada a criação de Delegacias Especializadas para o Atendimento à Mulher, as DEAMs. Criadas como resultado de reivindicações do movimento feminista, são uma invenção brasileira que depois se espalhou pela América Latina.

Segundo Maria Berenice Dias<sup>18</sup>, o modelo de uma delegacia com atendimento especializado, quase sempre realizado por mulheres, estimula que os diversos delitos sejam de fato noticiados, evitando a revitimização nas delegacias de polícia devido à formulação de perguntas inadequadas que acabam por culpabilizar a própria vítima pela violência sofrida. A primeira DEAM foi criada em 1985 em São Paulo, desempenhando importante papel no combate às diversas violências perpetradas contra as mulheres.

A Lei 11.340/06<sup>19</sup>, mais conhecida como Lei Maria da Penha, pode ser citada como o grande marco na luta contra a violência doméstica e familiar contra a mulher no país. Recebe esta denominação pela dolorosa história de Maria da Penha Maia Fernandes, vítima e sobrevivente de uma série de atos de violência doméstica.

A inovação legislativa foi essencial para mudar o quadro de condenações no país, que era extremamente baixo, apesar dos altos índices de violência intrafamiliar doméstica. A lei é também considerada pelo Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher uma das três melhores no mundo sobre o tema, como ressalta Maria Berenice Dias<sup>20</sup>.

Numa visão prospectiva, entende-se extremamente necessária a adoção de políticas públicas na área da educação no que tange à temática de gênero. Ferracini<sup>21</sup>, ao tratar sobre a educação como política pública base para a questão de gênero, ressalta em sua obra a importância da alteração do modelo anteriormente estabelecido, transmitido fora de uma situação patriarcal de inferioridade da mulher dentro do sistema, de modo que a mesma seja vista não apenas na figura exclusiva de mãe.

Ainda segundo o autor, a implementação da educação da sociedade é uma forma invariável dessa alteração, devendo atingir o maior público possível, desde os que estão em formação de sua conscientização inicial até os que já estão estabelecidos socialmente em

---

<sup>18</sup>DIAS, Maria Berenice. *A Lei Maria da Penha na Justiça*. 5 ed. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 37.

<sup>19</sup>BRASIL. *Lei nº 11.340/06*, de 07 de agosto de 2006. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm)> Acesso em: 17 fev. 2019.

<sup>20</sup>DIAS, op. cit, p. 39.

<sup>21</sup>FERRACINI NETO, op. cit, p. 136.

níveis de educação que advêm de uma época patriarcal, mas que são suscetíveis a sofrer uma mutabilidade de consciência quanto às questões de gênero.

Conceitua a ideia de “transversalidade de gênero” como sendo a compreensão de que a discriminação da mulher é um mal não apenas para esta, como sujeito de direito, como para a própria sociedade. Evidencia-se que machismo estrutural afeta toda e qualquer relação social, baseando-se numa ideia de dominação e opressão masculinas.

De acordo com o autor anteriormente citado, a educação divide-se em dois patamares: o primeiro referente à educação básica de comportamento dos que estão com suas personalidades ainda em formação, devendo ser implementada a ideia de transversalidade de gênero dentro do próprio ensino básico. O segundo, por sua vez, referente à alteração de comportamento de parte da sociedade que já tenha sua personalidade formada, mas que se comporta de forma preestabelecida por uma série de fatores, dentre eles, a ausência de conhecimento da realidade sobre a questão de gênero.

Questão amplamente discutida atualmente, a inserção da ideia de transversalidade de gênero nos estudos da educação básica fomenta um comportamento social ajustado com a teoria por ela trazida em consequência de uma formação cultural diferenciada, livre dos paradigmas classicamente aprendidos na sociedade como padrão. Tal formação, se implementada, terá reflexos na vida adulta daqueles que hoje se encontram em processo de solidificação de personalidade, permitindo uma transformação social ao longo de gerações.

Ferracini continua esmiuçando que a ideia de transversalidade impõe a necessidade de inserção no currículo escolar de conteúdos contemporâneos para a orientação de atividades visando uma nova ideia de formação de cidadania e democracia, de modo que a escola passa a ser, assim, um dos pontos críticos para a compreensão da realidade e sua complexidade.

Vencidos os prejulgamentos sociais hoje existentes a respeito do tema, verifica-se que a referida política pública viabilizaria mudanças em direção a uma sociedade mais respeitosa e igualitária. Especificamente no que tange à representatividade política, percebe-se a urgente necessidade de conscientização de mais mulheres quanto à ocupação dos cargos de poder.

Implementada na educação básica, a política pública na educação lastreada na ideia de transversalidade de gênero terá o condão de influir de forma direta nas concepções de indivíduos ainda em formação, modificando um dos pensamentos estruturantes da sociedade patriarcal: a ideia de que o espaço público pertence exclusivamente aos homens.

Estimular o interesse de meninas e jovens a respeito da política e conscientiza-las de que o espaço público também lhes pertence em igual medida torna-se hoje ação prioritária para que alcancemos igualdade de representação num futuro próximo.

### 3. COEFICIENTE DE GÊNERO COMO MEDIDA INEFICAZ: FRAUDE PELOS PARTIDOS POLÍTICOS E SUAS RESPECTIVAS SANÇÕES

A ação afirmativa presente nos dias atuais no Brasil encontra-se na Lei das Eleições (Lei 9.504/97<sup>22</sup>) em seu art. 10, §3º, com redação dada pela Lei 12.034/09<sup>23</sup>, consistindo na determinação de que cada partido preencha um percentual mínimo de 30% e máximo de 70% para candidaturas de cada gênero para cargos na Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais.

Apesar da norma ser aplicável indistintamente a ambos os gêneros, o enfoque da ação afirmativa foi pensado para resguardar a posição das mulheres que, principalmente por razões ligadas à tradição cultural, não desfrutam de espaço relevante no cenário político brasileiro, em geral controlado por homens, conforme pontua José Jairo Gomes<sup>24</sup>.

Ao questionamento a respeito de eventual inconstitucionalidade da medida adotada na legislação pátria face ao princípio da autonomia partidária, previsto no art. 17, §1º, CRFB<sup>25</sup>, refuta-se tal argumentação ao observar-se que, a despeito da autonomia, não significa que os partidos sejam integralmente imunes aos princípios fundamentais da Carta Política, tais como a igual dignidade de todos e a não discriminação de gênero. Tal autonomia submete-se ao dever constitucional de observância dos direitos fundamentais, o que autoriza tanto que determinadas imposições sejam estabelecidas em lei como também que haja atuação do Poder Judiciário quando necessário, de modo a fazê-las cumprir.

Cabe lembrar que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) fixou que os partidos também devem fazer o repasse do percentual equivalente dos recursos do fundo partidário para cam-

<sup>22</sup>BRASIL. *Lei nº 9.504*, de 30 de setembro de 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm)> Acesso em: 17 fev. 2019.

<sup>23</sup>Idem. *Lei nº 12.034*, de 29 de setembro de 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: 17 fev. 2019.

<sup>24</sup>GOMES, op. cit., p. 414.

<sup>25</sup>BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 18 fev. 2019.

panhas fomentando tais candidaturas.

Os aludidos percentuais de acordo com o coeficiente de gênero devem ser atendidos pelos partidos políticos na ocasião da formalização do pedido de registro de candidatura. Excepcionalmente, é possível que adeque-se posteriormente os percentuais da lista apresentada com a quantidade de candidaturas que se fizer necessária, conforme precedente do TSE<sup>26</sup>.

Caso não atendidos os percentuais legais, deve o juiz notificar a agremiação para regularizar a situação em até 3 dias, conforme previsão do art. 11, §3º, LE<sup>27</sup>. Gomes<sup>28</sup> explica que a não regularização implica o indeferimento do DRAP - Demonstrativo de Regularidade Partidária, prejudicando todos os pedidos de registro de candidaturas apresentados (arts. 20, §3º, §5º e 48 da Resolução 23.548/2017 TSE<sup>29</sup>). Tal correção deve ser realizada pelo próprio partido e não pela Justiça Eleitoral, tendo em vista que, em respeito ao princípio da autonomia partidária, a indicação de nomes para a disputa é ato privativo da agremiação.

Em caso de inexistência de número suficiente de homens e mulheres para o preenchimento de forma adequada dos percentuais estabelecidos em lei, os partidos e coligações ficam proibidos de indicar candidatos do gênero<sup>30</sup> oposto para as vagas remanescentes. Se possível fosse, a ação afirmativa perderia por completo o seu objeto, sendo esvaziada.

Existe ainda a situação em que, apesar de cumpridos os percentuais quando formalizados os pedidos de registro de candidatura, estes posteriormente vêm a ser desatendidos por ocasião do indeferimento do pedido, renúncia ou morte do candidato e a impossibilidade da agremiação indicar novos nomes devido a não dispor de pessoas do referido gênero para que se faça a substituição e complementação da cota, ou então uma inviabilidade temporal pela ocorrência de quaisquer dos fatos em momento no qual a substituição não é mais permitida. Em tais casos, a cota restará desfalcada em razão de fato superveniente ao pedido de registro.

Ocorre que é amplamente noticiado na mídia o descumprimento de tais medidas pelos

---

<sup>26</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Respe 107.079/BA*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23127200/recurso-especial-eleitoral-respe-107079-ba-tse/inteiro-teor-111580172?ref=juris-tabs>> Acesso em: 18 fev. 2019.

<sup>27</sup>Idem. *Lei n° 9.504*, de 30 de setembro de 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: 18 fev. 2019.

<sup>28</sup>GOMES, op. cit., p. 419.

<sup>29</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução 23.548*, de 18 de dezembro de 2017. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2017/RES235482017.html>> Acesso em 18 fev. 2019.

<sup>30</sup>Insta salientar que, diante da decisão do STF na ADI 4.275 em 2018 reconhecendo ao transgênero o direito à substituição de prenome e sexo diretamente no registro civil, independentemente de cirurgia de transgenitalização ou da realização de tratamentos hormonais ou patologizantes, afirmou o TSE (eproc n° 0604054, j. 1/3/2018) o direito de o transgênero registrar candidatura com o nome social e o gênero com o qual se identifica, integrando a cota adequada a este.

partidos. Em ordem a preencher a cota mínima de gênero, fraudada-se o processo de registro apresentando nomes de candidatas que, em realidade, não disputarão o pleito, consistindo em candidaturas fictícias apenas para viabilizar a presença do partido e de seus candidatos nas eleições pelo cumprimento das imposições legais para tanto.

A utilização de candidatas “laranja”<sup>31</sup> pelos partidos políticos torna-se meio de burlar a previsão legislativa que busca maior igualdade de gênero no cenário político nacional. Candidatas que muitas vezes sequer sabiam que concorriam a vagas no Legislativo são descobertas com um número ínfimo de votos, ou nem ao menos o próprio voto.

Não obstante tal fraude se dê na fase de registro de candidatura, verifica-se a sua ocorrência com indícios que surgem após o pleito, evidenciados pela ausência de votos à candidata, a não realização de campanha, a inexistência de gasto eleitoral, a não transferência nem arrecadação de recursos (nos dois últimos casos, a prestação de contas aparece zerada) - eventos que, isolados, mostram-se inconclusivos para a existência de fraude na candidatura, devendo ser considerado o contexto, conforme Gomes<sup>32</sup>.

Prossegue o autor lecionando que, em caso de reconhecimento de fraude, tem-se o efeito da desconstituição da decisão anterior que deferiu o Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários (DRAP) e a readequação ou extinção dos Requerimentos de Registro de Candidatura a ele vinculados (RRC), podendo alcançar-se tais resultados em sede de ação de impugnação de mandato eletivo (AIME) e também de ação de investigação judicial eleitoral (AIJE).

A extinção dos Requerimentos de Registro de Candidatura vinculados ao DRAP funciona como sanção ao descumprimento do coeficiente eleitoral de gênero, resultando no banimento do partido ou coligação do processo eleitoral correspondente.

Verifica-se que, no momento da presente pesquisa, é apurada uma provável fraude da cota de gênero nas eleições do ano de 2018, com o repasse de altíssimas verbas do fundo partidário a candidatas “laranja” que supostamente desviaram os recursos a dirigentes da agremiação que hoje conta com maior bancada na Câmara (empatada com o Partido dos Trabalhadores) e que elegeu o atual Presidente da República, o Partido Social Liberal (PSL).

---

<sup>31</sup>G1. *Candidatas recebem zero voto e dizem que nem sabiam que estavam concorrendo nesta eleição*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/13/candidatas-recebem-zero-voto-e-dizem-que-nem-sabiam-que-estavam-concorrendo-nesta-eleicao.ghtml>> Acesso em: 17 fev. 2019.

<sup>32</sup>GOMES, op. cit., p. 421.

Dados levantados pelo jornal Folha de São Paulo<sup>33</sup> revelam que as exorbitantes quantias em repasses do fundo partidário não se refletiram nas urnas. Prestações de contas de certas candidatas apontam a utilização de quase totalidade de tais verbas públicas na confecção de panfletos em gráficas que não teriam estrutura para tal produção, às vésperas do dia das eleições. Quando procuradas, as próprias candidatas não souberam precisar seus gastos e o nome das gráficas em que os materiais foram encomendados. Tais dados podem indicar candidaturas de fachada, simulando atos de campanha sem o efetivo empenho na busca por votos.

O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, comumente chamado de fundo partidário, consiste em dotações orçamentárias da União, doações, penalidades, multas e outros recursos financeiros que lhe forem atribuídos por lei. Quando da transferência à direção nacional do partido, são posteriormente divididos entre os candidatos que disputarão o pleito, respeitado o mesmo percentual atribuído pela cota de gênero para repasses às respectivas candidaturas. No caso em tela, a responsabilidade pelos repasses era do presidente da legenda à época, ocupante de cargo de Ministro de Estado até 18/02/2019.

Diante de tais dados, percebe-se que a medida adotada na legislação pátria tem baixa efetividade, tornando-se urgente a reformulação da ação afirmativa. Como anteriormente analisada, a cota de lugares reservados, garantindo às beneficiadas o efetivo preenchimento das cadeiras nas Casas Legislativas, se mostraria mais adequada a solucionar o problema da baixa representação feminina no cenário político, sendo certo que, ao se exigir que os mandatos sejam atribuídos somente a mulheres, os partidos não teriam outra saída senão incentivar de fato a participação nos seus quadros e impulsionar com dedicação as candidaturas.

Impõe-se a observação de que a cota de gênero de lugares reservados no Legislativo, apesar de uma grande aposta de medida de maior efetividade, de nada funcionaria caso não fosse alinhada a outra política pública de igual relevância: a educação quanto à transversalidade de gênero, tanto nas escolas quanto para os atores sociais com personalidade já formada.

Somente será possível enxergar mudanças significativas na representação política nacional, adequando-se gradativamente para refletir o eleitorado hoje existente, representado em sua maioria por mulheres<sup>34</sup>, se alinhadas tanto a medida que represente maior concretude dos

---

<sup>33</sup>FOLHA DE SÃO PAULO. *Verba Pública eleitoral liberada por Bebianno parou em minigráfica de filiado do PSL*. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/02/verba-publica-eleitoral-liberada-por-bebianno-parou-em-minigrafica-de-filiado-do-psl.shtml>> Acesso em: 18 fev. 2019.

<sup>34</sup>Segundo Gomes, dados estatísticos publicados pelo TSE demonstram que o eleitorado feminino supera o masculino, prevalecendo a preeminência feminina em quase todas as faixas etárias. GOMES, op. cit, p. 414.

ideais desejados como resultado da ação afirmativa como também a conscientização social da importância dessa representatividade no campo político, fazendo surgir o interesse em cada vez mais meninas e mulheres de também ocuparem cargos de poder e tornarem-se agentes de transformação social.

Vislumbra-se a ideia do percentual de vagas reservadas ao gênero ser progressivo no tempo, aumentando a cada processo eleitoral até alcançar a faixa de 50% de vagas reservadas a cada gênero, refletindo o ideal de igualdade entre homens e mulheres presente na Carta Política. O crescimento do percentual se daria com o concomitante aumento de participação das mulheres nos partidos políticos, como reflexo da efetividade de políticas públicas de educação quanto ao espaço e empoderamento da mulher na vida pública do país.

## CONCLUSÃO

A presente pesquisa identificou a baixa representatividade das mulheres na política como um problema que atualmente aflige diversos Estados, denunciando desigualdades de gênero até hoje existentes em muitas culturas como fruto de uma socialização marcada pelo patriarcalismo, excluindo a mulher da vida pública e da construção de decisões extremamente importantes para o futuro de suas nações.

Diante de tal quadro, verificou-se que medidas podem ser adotadas como ações afirmativas, instrumento do direito antidiscriminatório que visa eliminar desigualdades historicamente verificadas, garantindo equivalência de oportunidades. Uma dessas medidas é a cota de gênero, hoje adotada em mais de cem países.

Observando que as cotas de gênero existentes dividem-se em cotas partidárias, cotas no Legislativo e cotas de lugares reservados, fez-se uma análise da medida aqui adotada. Na legislação brasileira há a previsão de um percentual mínimo de 30% de candidaturas femininas a serem apresentadas pelos partidos políticos, atualmente contando também com destinação equivalente de recursos do fundo partidário para campanhas destas candidatas.

Entretanto, apesar dos esforços legislativos em prol de maior representatividade política, a medida mostra-se pouco eficaz diante da fraude ao coeficiente de gênero, prática recorrente dos partidos políticos para burlar a previsão legal e perpetuar no poder candidatos de sua preferência, dando pouco ou até nenhum espaço em suas estruturas para o desenvolvimento

de mulheres nestes importantes espaços públicos.

O prejuízo do descumprimento de tais previsões é inegável, visto que o Brasil conta hoje com mais da metade de seu corpo de eleitores composta por mulheres, havendo uma sub-representação de seus interesses no Poder Legislativo. Reflexos são vistos na pouca atenção que demandas femininas recebem no Congresso, prejudicando a implementação de políticas públicas.

A pesquisadora reuniu dados a respeito de políticas públicas que transformaram aspectos de grande relevância nas vidas das mulheres brasileiras e demonstrou como a política pública de educação sobre a temática de gênero revela-se urgente para mudanças sociais importantes, tal como o próprio aumento da representação política feminina que pode se dar a partir da conscientização social de sua importância.

Restou evidente a necessidade de se repensar a cota de gênero existente no Brasil, sendo possível imaginar outros modelos que poderiam trazer maiores resultados, como a cota de lugares reservados no Legislativo, ficando claro, ainda, que a mesma somente seria capaz de trazer os esperados efeitos se aplicada conjuntamente com políticas públicas de educação social sobre a importância da ocupação dos espaços políticos pelas mulheres.

A autora propõe o pensamento de que não há espaço para mudanças estruturais se estas não se iniciam nas políticas de educação: tanto a de base, trazendo uma modificação de pensamentos desde a mais tenra idade, capaz de influir em todo o contexto da vida em sociedade ao longo de gerações, como também a educação dos atores sociais com completo desenvolvimento, conscientizando-os de seus papéis como cidadãos e, em especial, do papel das mulheres como agentes de transformação social na eliminação das desigualdades e violências sofridas ao longo dos tempos.

O reconhecimento pela mulher de seu espaço na política é o único meio efetivo de transformar diversas situações sociais através da tomada de posições de poder. A modificação da realidade em que muitas brasileiras ainda hoje se encontram, em situações de vulnerabilidade decorrentes de atos de dominação masculina, só se mostra possível a partir da percepção da urgência de tais pautas e da imprescindibilidade de se rediscutir a posição da mulher na sociedade brasileira, outorgando ao gênero feminino o espaço que sempre deveria ter sido seu.

## REFERÊNCIAS

BARSTED apud CAMPINHA DOS SANTOS, Ebe. Políticas públicas e cidadania para as mulheres no Brasil. In: MEDEIROS, Luciene. *Políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher*. Rio de Janeiro: Letra Capital: PUC-Rio.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 18 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-9100-29-setembro-1995-372892-norma-actualizada-pl.html>> Acesso em: 03 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 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: 03 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.340/06, de 07 de agosto de 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm)> Acesso em: 17 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 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: 03 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução 23.548, de 18 de dezembro de 2017. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2017/RES235482017.html>> Acesso em: 18 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. REspe 107.079/BA. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23127200/recurso-especial-eleitoral-respe-107079-ba-tse/inteiro-teor-111580172?ref=juris-tabs>> Acesso em: 18 fev. 2019.

CAMPINHA DOS SANTOS, Ebe. Políticas públicas e cidadania para as mulheres no Brasil. In: MEDEIROS, Luciene. *Políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher*. Rio de Janeiro: Letra Capital: PUC-Rio.

DIAS, Maria Berenice. *A Lei Maria da Penha na Justiça*. 5 ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

FARAH apud MEDEIROS, Luciene. *Políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher*, Rio de Janeiro: Letra Capital: PUC-Rio.

FERRACINI NETO, Ricardo. *A violência doméstica contra a mulher e a transversalidade de gênero*. Salvador: Juspodivm, 2018.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Verba Pública eleitoral liberada por Bebianno parou em minigráfica de filiado do PSL*. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/02/verba>>

publica-eleitoral-liberada-por-bebianno-parou-em-minigrafica-de-filiado-do-psl.shtml> Acesso em: 18 fev. 2019.

G1. *Fundo eleitoral deve destinar 30% dos recursos para campanhas de mulheres*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/tse-fundo-eleitoral-deve-destinar-30-dos-recursos-para-campanhas-de-mulheres.ghtml>> Acesso em: 03 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. *Candidatas recebem zero voto e dizem que nem sabiam que estavam concorrendo nesta eleição*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/13/candidatas-recebem-zero-voto-e-dizem-que-nem-sabiam-que-estavam-concorrendo-nesta-eleicao.ghtml>> Acesso em: 17 fev. 2019.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MELO, Hildete Pereira; THOMÉ, Débora. *Mulheres no Poder: histórias, ideias e indicadores*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

O GLOBO. *Bancada feminina na Câmara cresce 51% nas eleições de 2018*. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/bancada-feminina-na-camara-cresce-51-nas-eleicoes-de-2018-23139432>> Acesso em: 03 nov. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CEDAW - *Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher*. Disponível em: <[http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao\\_cedaw1.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw1.pdf)> Acesso em: 25 ago. 2019.

SCHUMAHER, Schuma; CEVA; Antonia. *Mulheres no Poder: trajetórias na política a partir da luta das sufragistas no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2015.