



## **Lei de cotas e mulheres como candidatas: rumo à efetivação da democracia?**

Adriana Alves Franco<sup>1</sup>

### **Resumo**

O artigo analisa a efetividade da democracia brasileira a partir da instituição das cotas eleitorais de gênero e dos resultados de inserção das mulheres nas disputas eleitorais majoritárias à Câmara Federal e às Câmaras estaduais e distrital entre 1994 e 2018. A análise dos dados de mulheres candidatas à Câmara Federal e nas Câmaras estaduais e distrital, a partir dos critérios de democracia adotados por Guillermo O'Donnell (2013), constata uma melhora na qualidade democrática brasileira uma vez que lei de cotas amplia a cidadania política, principalmente das mulheres, e torna as eleições mais inclusivas. No entanto, a inclusão das mulheres na política, a partir da instituição das cotas eleitorais, ainda fica aquém dos resultados obtidos na inserção das mulheres na disputa política.

**Palavras-chave:** lei de cotas; mulher; democracia

## **Quotas law and women as candidates: towards the realization of democracy?**

### **Abstract**

The article analyzes the Brazilian democracy based on the institution of gender electoral quotas and the results of insertion of women in the electoral disputes to the Chamber of Deputies and the legislative assembly between 1994 and 2018. The analysis of the data of women candidates for the Chamber of Deputies and in the legislative assembly, based on the criteria of

---

<sup>1</sup> Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) de Universidade de São Paulo (USP), jornalista e mestranda no Programa de Gestão de Políticas Públicas, e-mail: dialves@gmail.com

democracy by Guillermo O'Donnell (2013), notes an improvement in the Brazilian democratic quality since the quota law expands political citizenship and makes elections more inclusive. However, the inclusion of women in politics, from the institution of electoral quotas, still falls short of the results obtained in the insertion of women in the political dispute.

**Keywords:** quotas law; women; democracy

## Introdução

De acordo com Guillermo O'Donnell (2013), os regimes democráticos são definidos (1) por acesso às principais posições de governo por meio de eleições limpas e institucionalizadas, (2) pela existência de liberdades políticas não monopolizadas pelo Estado ou agentes privados, (3) como fonte de legitimação das políticas públicas com a pretensão de representar um conjunto de cidadãos e as preferências e aspirações expressas nas eleições, e (4) por pessoas com direito de votar e serem votados: os cidadãos políticos.

Em síntese, são as eleições e o voto universal e não discriminatório que, segundo O'Donnell, conformam um regime democrático. No Brasil, o direito ao voto foi estabelecido durante o Império, no entanto, a Constituição de 1824 limitava este direito e restringia o acesso às principais posições de governo. Apenas cidadãos com 25 anos de idade, homens casados e oficiais militares, aos 21 anos, e clérigos e bacharéis, sem limite de idade, podiam votar. Além disso, era necessário ter renda anual de 100 mil réis para ser votante e 200 mil réis para ser candidato. Embora a Constituição não fizesse referência às mulheres, elas eram impedidas de participar dos processos eleitorais e políticos do país. Já a Constituição de 1891 impedia as mulheres de votar e de participar da Assembleia Constituinte (SCHUMAHER, CEVA, 2015).

Foi em 1910 que a luta brasileira pelo direito político das mulheres resultou na fundação do primeiro partido mobilizado em prol do voto feminino: o Partido Republicano Feminino. Uma enorme campanha nacional impulsionou a conquista ao voto feminino secreto, que foi garantido no Código Eleitoral Provisório de 1932 (SCHUMAHER, CEVA, 2015).

Na Assembleia Nacional Constituinte, que promulga a Constituição de 1934, há a primeira participação feminina, assegurando o direito de participação das mulheres nas instâncias de decisão política como o direito às eleições - votando e se candidatando a cargos públicos por meio da inclusão desses temas na legislação. Com a redemocratização brasileira após o Estado Novo, a Constituição de 1946 torna o voto feminino obrigatório equiparando o direito de homens e mulheres (BRASIL, Constituição Federal, 1946).

Ao tornar as mulheres cidadãs políticas, o Brasil cumpre um dos requisitos na construção de um regime democrático, tornando as eleições inclusivas, conforme definição de O'Donnell (2013, p. 25):

Em um regime democrático as eleições são competitivas, livres, igualitárias, decisivas e inclusivas, e aqueles que votam são os mesmos que têm direito a ser eleitos: são cidadãos(ãs) políticos(as).

O movimento feminista colheu em todo o país sugestões para a Constituição brasileira, que teve sua redação realizada com ampla participação da sociedade civil. A articulação do Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres (CNDM) garantiu a participação das mulheres em diversas etapas do processo constitucional. Desse modo, 85% das reivindicações das mulheres são contempladas no novo texto constitucional (SCHUMAHER, CEVA, 2015).

Dessa maneira, o Estado brasileiro cumpre mais um requisito determinado por O'Donnell ao tornar-se fonte de legitimação de políticas públicas que representam o conjunto de mulheres cidadãs. Para Farah (2004), a Constituição de 1988 reflete a mobilização das mulheres mobilizadas em torno da bandeira 'Constituinte pra valer tem que ter palavra de mulher'. "Várias propostas dos movimentos - incluindo temas relativos à saúde, família, trabalho, violência, discriminação, cultura e propriedade da terra - foram incorporadas à Constituição" (FARAH, 2004, p. 51-2).

Marta Farah (2004) destaca que, no Brasil, as políticas enfatizam a necessidade de incluir as mulheres no espaço da cidadania, onde permaneciam invisíveis até os anos de 1980 e, por isso, requerem

“políticas específicas ou ações que privilegiem mulheres em políticas mais abrangentes. Trata-se, assim, de um movimento no sentido da extensão de direitos de cidadania, que envolve uma ‘discriminação positiva’, processo designado por Norberto Bobbio (1992)<sup>2</sup> como “multiplicação de direitos por especificação” (Farah, 2004, p. 56).

Para a autora (FARAH, 2004, p. 58):

Abertura de espaços de decisão à participação das mulheres, de modo a garantir que estas interfiram de maneira ativa na formulação e na implementação de políticas públicas. Criação de condições de autonomia para as mulheres, de forma que estas passem a decidir sobre suas próprias vidas, envolvendo, portanto, mudanças nas relações de poder nos diversos espaços em que estão inseridas: no espaço doméstico, no trabalho etc.

Apesar dos avanços, os indicadores de participação política das brasileiras são baixos. Pitanguy (2011) destaca que tal fato demandou, portanto, mecanismos de cotas e ações afirmativas como recursos do Fundo Partidário para promoção da participação política da mulher.

Para garantir o direito das mulheres de tornarem-se cidadãs políticas e, conforme definição de O’Donnell (2013), terem direito de votar e serem votadas, foi criada em 1995, a Lei 9.100 que estabelece, pela primeira vez, a reserva de vagas para mulheres nas listas de candidaturas. De acordo com a lei, partidos ou coligações devem apresentar, no mínimo, 20% de candidatas mulheres para as eleições municipais de 1996 (SCHUMAHER; CEVA, 2015).

No ano de 1997, a Lei 9.504 (Lei das Eleições) incorpora medida similar, ou seja, determina a reserva de vaga nas listas de candidaturas proporcionais das eleições de, no mínimo, 30% e, no máximo, 70% para qualquer um dos sexos nas disputas da Câmara dos Deputados, das Assembleia Legislativas estaduais e distrital e das Câmaras Municipais. Ao integrar o instrumento de cotas na Lei das Eleições, o Estado implementa de fato uma política de inserção das mulheres nas esferas de poder, afinal, a partir desse momento, a medida passa a ser

---

<sup>2</sup> BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992

válida para as futuras eleições, sem limitar-se à eleição imediatamente posterior. No entanto, a reserva de vagas torna a medida uma ferramenta ainda alternativa e, portanto, não obrigatória de ser cumprida pelos partidos e coligações.

Em 2009, a Lei 12.034 altera a redação dada ao §3º do artigo 10 da Lei das Eleições, ou seja, o instrumento de cotas. Desse modo, o texto passa de 'reserva de vagas' para 'preenchimento de vagas' para as candidaturas de cada sexo, fazendo com que a lei passe a ser obrigatória de ser cumprida pelos partidos políticos e/ou coligações partidárias.

As eleições majoritárias do ano seguinte contam com um feito inédito: pela primeira vez, duas mulheres concorrem ao cargo de presidente da República: Dilma Rousseff (PT) e Marina Silva (PV). Embora a vaga à presidência da República não seja um vaga de disputa proporcional e, portanto, alvo da cota, é importante destacar o fato não só de haver duas mulheres em disputa pelo cargo de representação política mais alto, como o fato de que Dilma vence o pleito, tornando-se a primeira mulher presidente do Brasil. Em seu discurso de posse, Dilma Rousseff ressalta a importância da participação das mulheres na política e nos espaços de poder: “Venho para abrir portas para que muitas outras mulheres também possam, no futuro, ser presidentas; e para que – no dia de hoje – todas as mulheres brasileiras sintam o orgulho e a alegria de ser mulher” (DISCURSO DE POSSE, DILMA ROUSSEFF, 2011).

As alterações legislativas e a busca pela sistemática ampliação de direitos que visa a garantir poder de agência político às mulheres brasileiras podem ser entendidas como parte das lutas democráticas. Para O'Donnell (2013), as decisões acerca de quais direitos políticos e em que ordem e a que custo esses devem ser implementados são um dos objetos centrais da democracia. Nesse sentido, é fundamental compreender os efeitos da legislação de cotas eleitorais para as mulheres e analisar se o conjunto de direitos políticos adquiridos pelas mulheres brasileiras, bem como o potencial de provocar mudança substantivas na composição dos cargos públicos eletivos nos diferentes entes federativos, favorecem a efetivação da democracia conforme os parâmetros estabelecidos por O'Donnell (2013).

Para tanto, este artigo analisa o impacto da lei de cotas na participação das mulheres nas eleições para Câmara dos Deputados e na Câmara Estadual/Distrital, que ocorrem simultaneamente nas mesmas eleições.

### **A Política de Cotas eleitorais para as mulheres - a revisão da literatura**

Embora fundamental na garantia de direitos políticos, o sufrágio universal não foi suficiente para garantir a participação significativa das mulheres em cargos públicos, de poder e decisão. Em julho de 2020, apenas quatro países tinham 50% ou mais mulheres em suas Câmaras baixas ou únicas, sendo eles Ruanda (61,3%), Cuba (53,2%), Bolívia (53,1%) e Emirados Árabes (50%). O Brasil está em 141º lugar com 14,6% de mulheres na Câmara Federal. Ao todo, 193 países foram medidos em julho de 2020 pela União Interparlamentar.

Anne Phillips (2001, p. 272) destaca que

muitos dos argumentos correntes a respeito da democracia giram em torno do que podemos chamar de demandas por presença política: demandas pela representação igual de mulheres e homens; demandas por uma proporção mais parelha entre os diferentes grupos étnicos que compõem cada sociedade; demandas pela inclusão política de grupos que começam a se reconhecer como marginalizados, silenciados ou excluídos. Nesse importante reenquadramento dos problemas da igualdade política, a separação entre quem e o que é para ser representado, bem como a subordinação do primeiro ao segundo, está em plena discussão. A política de ideias está sendo desafiada por uma política alternativa, de presença.

A autora (PHILLIPS, 2001) destaca que os mecanismos políticos que associam representação justa com presença política e mudança no nível político são medidas que veem o gênero, a raça ou a etnicidade dos representantes como uma parte importante daquilo que os torna representativos.

Luis Felipe Miguel (2008) relata que foi na segunda metade da década de 1970, primeiro no norte da Europa e depois em todo o mundo, que as políticas de cotas foram introduzidas para garantir a presença mais igualitária das mulheres em espaços de poder.

O autor (MIGUEL, 2014) explica ainda que as cotas sinalizam que o resultado oriundo do processo de escolha de representantes é injusto à medida em que grupos sociais importantes não se encontram adequadamente representados. Por isso, Luis Felipe Miguel (2014, p. 98) destaca que a cota eleitoral:

trata-se de uma revalorização da chamada 'representação descritiva', a concepção de que o parlamento deve espelhar a sociedade de onde nasce, considerada pela ciência política, ao longo do século XX, como ingênuo e insatisfatória.

Além disso, “um problema de resolução particularmente difícil é a definição de quais grupos sociais devem ser beneficiados por políticas de ação afirmativas” (MIGUEL, 2014, p. 99). Miguel (2014) destaca o critério usado por Williams<sup>3</sup> (1998 *apud* MIGUEL, 2014, p. 99) “de que as ações reparadoras são merecidas pelos grupos que sofreram exclusão e/ou violência patrocinadas pelo Estado. Mas alguns problemas permanecem. Existem grupos que continuam a ser legalmente excluídos da participação política, mas a respeito dos quais, em geral, não surgem demandas por presença” (MIGUEL, 2014, p. 99).

Sendo assim, conclui o autor, a cota não eliminará nem reduzirá a desigualdade política, apenas fará com que o conjunto de tomadores de decisão se torne mais diversificado. Miguel (2014, p. 105) acrescenta que:

o acesso a posições formais na estrutura de poder não significa que se esteja, automaticamente, em posição de igualdade em relação a outros agentes que ali se encontram. [...] É um espaço social estruturado, que possui uma hierarquia interna

---

<sup>3</sup> WILLIAMS, Melissa S. Voice, trust and memory: marginalized groups and the failing of liberal representation. Princeton, Princeton University Press, 1998.

própria e que exige, dos agentes que nela ingressam, a aceitação de determinada lógica e de certos padrões de comportamento, sob a pena de serem marginalizados. [...] o campo político trabalha contra as mulheres [...] impondo a elas maiores obstáculos para que cheguem às posições de maior prestígio e influência, mesmo depois de terem alcançado cargos por meio do voto.

Eva Alfama e Marta Cruells (2015) destacam, no entanto, que as cotas também têm sido entendidas como um instrumento de mudança na agenda política. “Em este sentido, la relación entre el crecimiento de la presencia de mujeres en los espacios políticos y el cambio de las políticas, medidas y prioridades que allí se adoptam es um debate empírico abierto” (ALFAMA, CRUELLES, 2015, p. 286). De acordo com as autoras (ALFAMA, CRUELLES, 2015), o argumento é de que as experiências das mulheres estão vinculadas à sua posição social desigual e às subjetividades de gênero, que são socialmente construídas gerando interesses coletivos que podem facilitar a entrada de determinados temas na agenda política.

Para O’Donnell (2013), a qualidade dos regimes democráticos vinculam a democracia como fonte de legitimação das políticas públicas com a pretensão de representar um conjunto de cidadãos e as preferências e aspirações expressas nas eleições. Por isso, a mudança na agenda política instituída a partir da inclusão das mulheres nas decisões de poder são elementos que qualificam a democracia brasileira.

Em relação à efetividade das cotas, a pesquisadora Luciana Ramos (2017) ressalta que em diversos países as cotas foram capazes de aumentar o número de mulheres eleitas. Para a pesquisadora (2017), isso não aconteceu no Brasil devido a diversos fatores e defende que a ineficácia das cotas se deve ainda às características do sistema eleitoral brasileiro bem como da ausência de sanções para os partidos que descumprem o percentual mínimo, a estrutura partidária e o mecanismo usado para a escolha das candidaturas. Ramos (2017, p. 6) ainda toca em outros pontos que afetam a efetividade da política pública:

Outro fator que reduz a efetividade da política de cotas eleitorais de gênero no cenário nacional é a existência das candidaturas femininas fictícias (ou figurantes, laranjas ou sem estrutura), estratégia comumente adotada por partidos políticos ou coligações apenas para atender o percentual mínimo previsto na lei eleitoral, sem oferecer real apoio para que possam ter condições efetivas de concorrer às eleições e ter chances de vencer.

Em março de 2018, o Supremo Tribunal Federal (STF) determinou que 30% do fundo partidário deve ser destinado para candidaturas femininas. Anteriormente, a Lei 12.034 de 2009 estabelecia que, no mínimo, 5% do total do fundo fosse usado

na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e executados pela Secretaria da Mulher ou, a critério da agremiação, por instituto com personalidade jurídica própria presidido pela Secretária da Mulher, em nível nacional, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária

A rebote desta decisão, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) equiparou, em maio de 2018, que não só 30% do Fundo Especial para Financiamento de Campanha (FEFC) deve ser destinado à candidatura feminina bem como 30% do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão.

Conforme citou Ramos (2017), a falta de apoio e condições efetivas não contribuem para que as mulheres saiam vencedoras na corrida eleitoral. Apesar disso, não é possível afirmar que as campanhas eleitorais bem como todo o processo eleitoral não promovam ou reforcem discriminações conforme postulado por O'Donnell (2013).

## **Procedimentos Metodológicos**

Este artigo analisará o impacto da política de cotas eleitorais

para as mulheres no contexto dos cargos proporcionais nas eleições majoritárias a partir dos dados eleitorais de 1994 até 2018.

A escolha temporal - de 1994 a 2018 - se dá pela disponibilidade de dados públicos do número de candidatas por sexo às vagas à Câmara Federal e Câmara estadual/distrital no repositório do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e também permite analisar a implementação da política de cotas, instituída a partir das eleições de 1998 e que sofreu alteração incremental em 2009, com validade a partir das eleições de 2010.

A análise abrange uma eleição antes da instituição da política de cotas, três eleições nas quais a política de “reserva de vagas” para candidatura de mulheres foi aplicada e três eleições com a política de “preenchimento de vagas” em vigência. Além de analisar o número de candidatas, o levantamento de dados analisará ainda o número de mulheres eleitas<sup>4</sup>.

## **Resultados e discussão**

A Câmara dos Deputados possui 513 membros. Desposato (2006) destaca que os assentos são distribuídos entre os estados de acordo com a população. No entanto, há limites: nenhum estado pode ter mais de 70 assentos e todos têm, no mínimo, oito. Assim, os deputados são eleitos nos distritos estaduais por meio das regras que determinam representação proporcional de lista aberta. Ou seja, os cidadãos dão um único voto seja para um candidato específico ou para o partido e, após a contagem dos votos, os assentos são distribuídos em duas etapas: primeiro aos partidos na proporção da parcela dos votos recebidos por todos os seus candidatos e, depois, dentro dos partidos para os principais candidatos (DESPOSATO, 2006).

Já a constituição das Assembleias Legislativas, determinada pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 27º, estabelece que o número de deputados estaduais corresponderá ao triplo da representação do estado na Câmara dos Deputados e, atingindo o

---

<sup>4</sup> Os dados disponibilizados pelo TSE sobre o número de candidatos eleitos, em 1994, encontram-se parcialmente disponíveis, tornando parte desta análise prejudicada.

número de 36, será acrescido o número de deputados federais acima de doze. O Distrito Federal tem para sua Câmara Legislativa o mesmo disposto no artigo 27 dos Estados Federados.

Sendo assim, o número total de representante nas câmaras federais e assembleias legislativa se dá conforme a tabela 1.

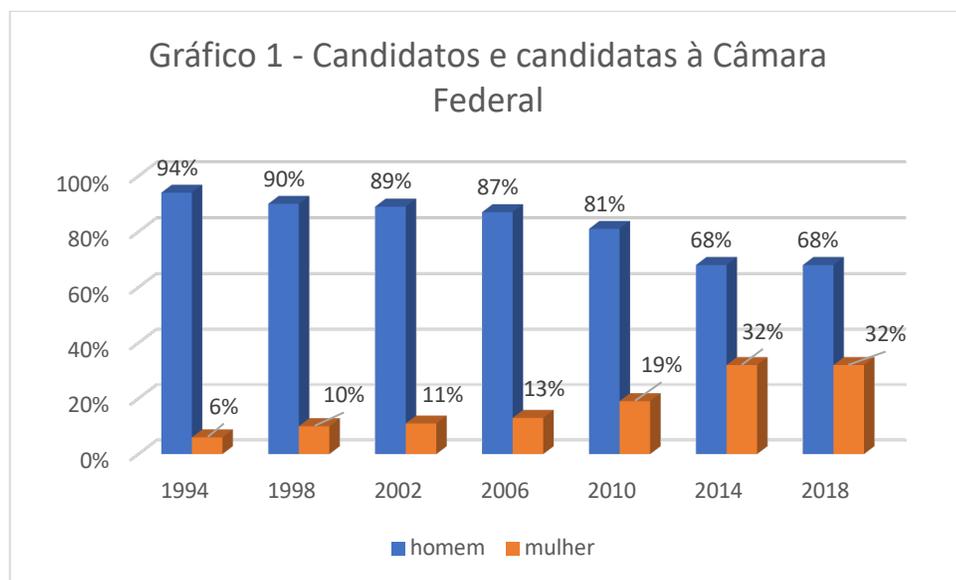
**Tabela 1** - Número total de Deputados Federais e Estaduais por estado

Estado	Deputados Federais	Deputados Estaduais
Acre	8	24
Alagoas	9	27
Amazonas	8	24
Amapá	8	24
Bahia	39	63
Ceará	22	46
Distrito Federal	8	24
Espírito Santo	10	30
Goiás	17	41
Maranhão	18	42
Minas Gerais	53	77
Mato Grosso do Sul	8	24
Mato Grosso	8	24
Pará	17	41
Paraíba	12	36
Pernambuco	25	49
Piauí	10	30
Paraná	30	54
Rio de Janeiro	46	70
Rio Grande do Norte	8	24
Rondônia	8	24
Roraima	8	24
Rio Grande do Sul	31	55
Santa Catarina	16	40
Sergipe	8	24
São Paulo	70	94
Tocantins	8	24
total	513	

Embora o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) desagregue os dados do Distrito Federal dos estados, essa análise equipara os candidatos à Câmara Distrital tal qual aos candidatos às Câmaras Estaduais de forma a simplificar a análise, especialmente pelo número de vagas nos estados federados e no Distrito Federal se dar da mesma

maneira.

Em 1994, primeiro ano de nossa análise e eleição anterior à vigência da política pública de cota, as mulheres representavam apenas 6% do total de candidatos que disputaram vagas na Câmara Federal. Na eleição seguinte e imediatamente posterior à instituição das cotas, em 1998, a quantidade de mulheres na disputa aumentou 4 pontos percentuais, elevando consideravelmente o número de mulheres na disputa. Após a instituição das cotas, nota-se ainda o aumento sucessivo e constante da presença das mulheres nas disputas eleitorais, atingindo a marca de 32% em 2014, mantida em 2018. Como pode ser observado no gráfico 1.

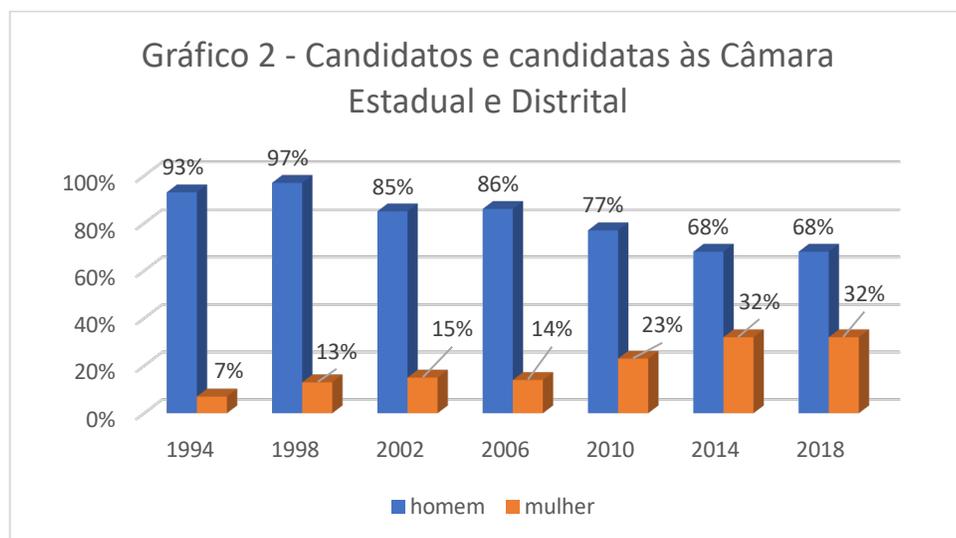


Fonte: TSE / Elaboração: Adriana Franco

Destaca-se que, de 2010 a 2014 – após a alteração incremental na política de cotas que altera a 'reserva de vagas' para 'preenchimento de vagas' por meio da Lei 12.034 de 2009 – houve o maior aumento registrado: 13 p.p. Nas eleições de 2014, pela primeira vez, mais de 30% das candidaturas para a Câmara Federal são de mulheres.

A partir destes dados, é possível afirmar que a política de cotas, especificamente para as vagas à Câmara dos Deputados, teve significativa importância na inclusão de mulheres na disputa eleitoral desde sua implementação em 1997 e, mais acentuadamente, após a alteração incremental em 2009.

Enquanto os dados da Câmara Federal demonstram crescimento constante na inserção das mulheres na candidatura, na disputa pelas Câmaras estaduais e distrital há crescimento da presença das mulheres até 2006, quando há um decréscimo em relação a eleição anterior. E, assim como na disputa pela Câmara Federal, nas assembleias legislativas estaduais e distrital, em 2014, o patamar de 30% é ultrapassado, mantendo a porcentagem de 32% na eleição seguinte, em 2018.

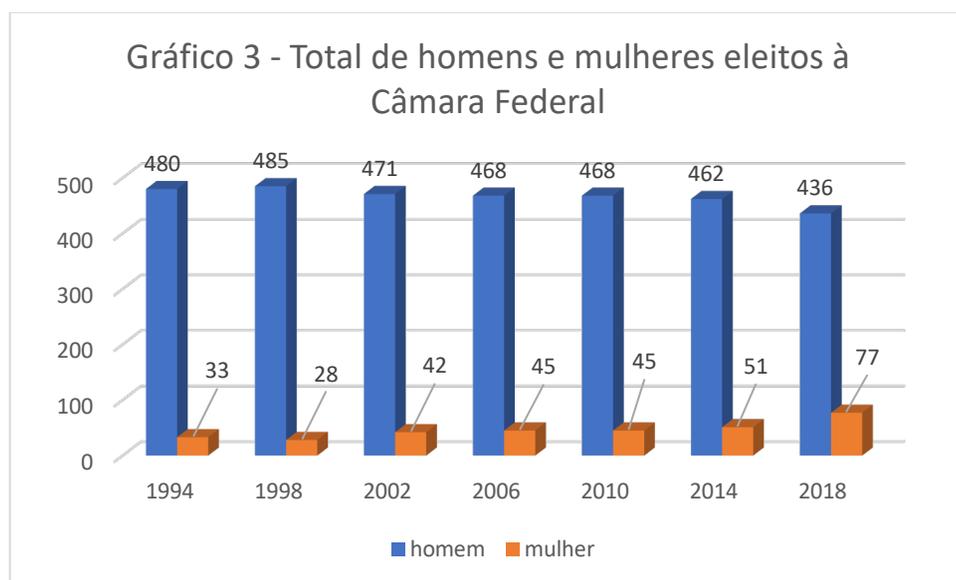


Fonte: TSE / Elaboração: Adriana Franco

Os dados sinalizam que, desde 2014, o número de mulheres candidatas atinge a meta estabelecida pelas cotas, ultrapassando os 30% de candidatas tanto na Câmara Federal quanto nas Assembleias Legislativas estaduais e distrital.

No entanto, se o objetivo das cotas é inserir mulheres na política e, ao mesmo tempo, é a inserção das mulheres na política que,

segundo O'Donnell (2013), garante a efetivação da democracia, faz-se necessário analisar os dados de mulheres eleitas no mesmo período.



Fonte: TSE / Elaboração: Adriana Franco

Conforme ilustrado no gráfico 3, o número total de mulheres eleitas à Câmara Federal a cada ano não demonstra, desde 1998, ano de inserção das cotas eleitorais, resultados tão efetivos. Pelo contrário, em 1998, primeiro ano de vigência das cotas eleitorais, o número de mulheres eleitas é menor do que ano anterior, em 1994.

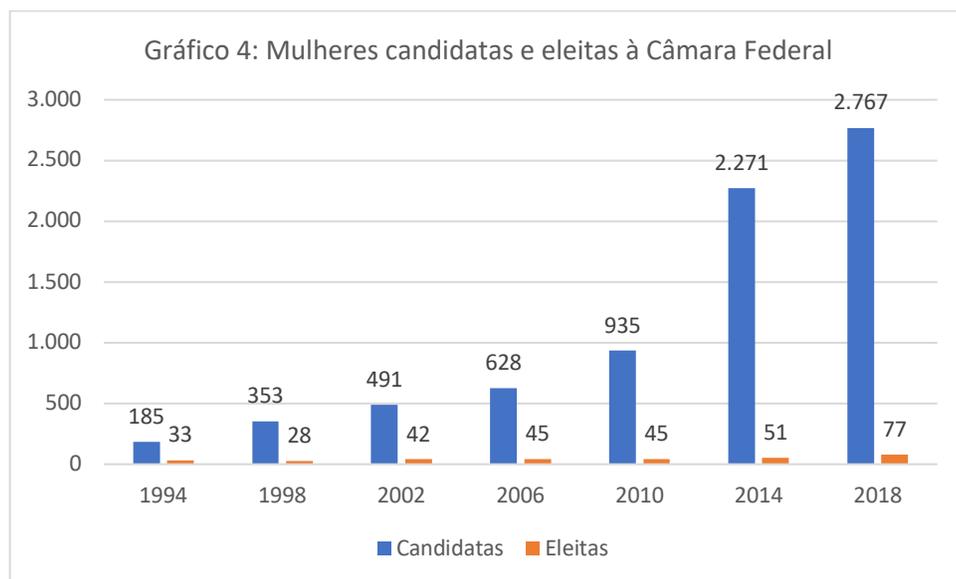
Luís Felipe Miguel (2008) destaca que, embora o número de mulheres eleitas tenha aumentado a partir das cotas eleitorais nas eleições municipais de 1996, as expectativas de aumento da presença de mulheres na Câmara Federal, em 1998, foram frustradas. Miguel (2008, p. 203) ressalta que a o aumento do número de candidatas mulheres com a instituição das cotas em 1998 pulverizou os votos, mas, em 2002, o número de mulheres eleitas realmente aumentou.

Os dados apresentados por Miguel (2008) analisam os resultados das cotas instituída com a Lei 9.504 de 1997, que

determinava, de maneira não obrigatória, a reserva de vagas às mulheres. Por isso, o autor conclui que o modelo implementado no Brasil não havia, até as eleições de 2002, produzido os efeitos desejados. Os dados levantados nesta pesquisa corroboram com a opinião do autor e, por isso, destaca a importância em considerar os efeitos potencializados pela mudança incremental instituída com a Lei 12.034 de 2009.

Entre 1998 e 2002, é possível contatar, na Câmara Federal, um aumento significativo na eleição das mulheres, passando de 28 mulheres eleitas, em 1998, para 42, em 2002. Entre 2006 e 2010, o número de eleitas permaneceu o mesmo: 45 e, de 2014 a 2018, houve o maior aumento registrado, atingindo o inédito patamar de 77 mulheres eleitas (15% da Câmara dos Deputados).

Ao comparar o número total de mulheres candidatas e mulheres eleitas à Câmara Federal, conforme aponta o gráfico 4, é possível identificar a enorme disparidade ainda existente. Enquanto o número de mulheres candidatas cresce exponencialmente, o número de mulheres eleitas cresce em proporção consideravelmente menor.



Fonte: TSE / Elaboração: Adriana Franco

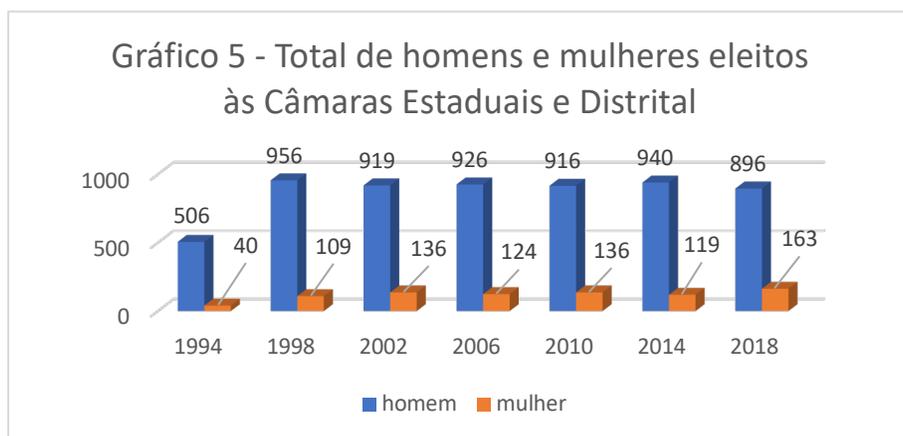
Em relação à Câmara Federal, Miguel (2008) atesta que a política de cotas facilitou o aumento do número de candidatas, no entanto, o mesmo resultado não se deu com a eleição das mulheres. O autor (MIGUEL, 2008, p. 204-5) defende que o fato se deu pela redução na taxa de sucesso das candidaturas femininas, resultando na necessidade de um número maior de candidatas mulheres por candidata mulher eleita.

(...) before the introduction of quotas, the average votes for male and female candidates were more or less equivalent. In 1998, the significant increase in the number of female candidates was not reflected by the number of votes they received; in fact, votes for women seem to have fallen sharply, resulting in an average female vote only slightly higher than half the average of votes for men. In 2002, there was a return to the previous scenario and the near equivalence of the average of votes may again be seen - with the difference that, at this time, the success rate of female candidacies was vastly inferior. Apparently, female candidates in 2002 presented a bi-modal standard - some women received a high number of votes, while others showed very poor performances.

Para Luis Felipe Miguel (2008), o impacto das cotas eleitorais analisado a partir dos dados da Câmara dos Deputados é desanimador. O autor atribui o resultado principalmente às peculiaridades do sistema de representação proporcional com lista aberta e, por isso, defende que o benefício imediato da instituição das cotas é o empoderamento das mulheres dentro dos partidos políticos e não do alargamento automático da presença feminina. Segundo Luis Felipe Miguel (2008, p. 212), o objetivo de aumento no número de assentos femininos, portanto, só aconteceria no médio prazo.

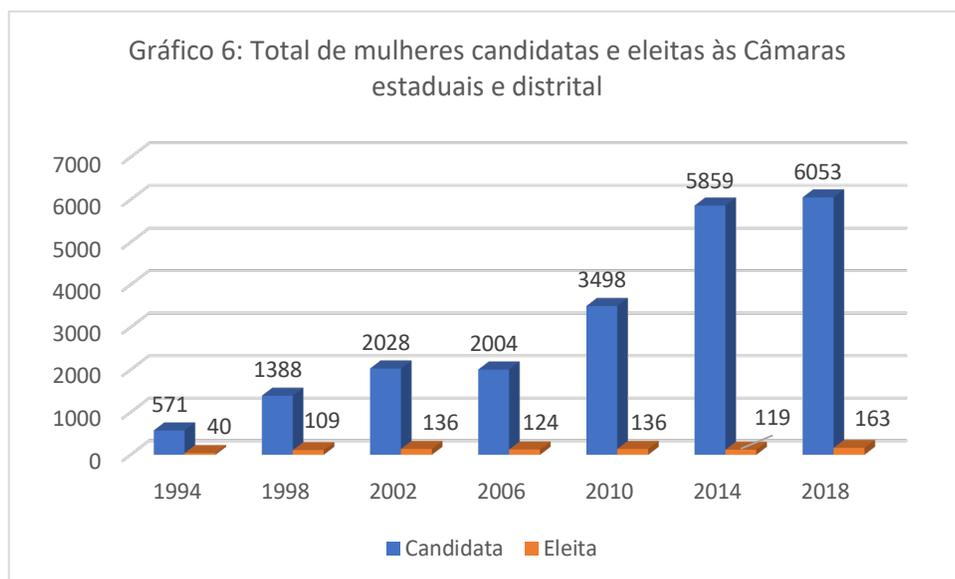
Two elections might represent an insufficient amount of time to allow for a complete observation of such results, although it is already clear that the model implemented in Brazil has not yet produced the desired effects. It appears to operate at a slower pace and, moreover, for it to work properly those

party leaders who are, in fact, in a position to influence the composition of lists need to recognise the comparative advantages of the model.



Fonte: TSE / Elaboração: Adriana Franco

Enquanto na Câmara Federal há, desde 2002, constante aumento no número de mulheres eleitas, o mesmo não pode ser constatado nas eleições às Assembleias estaduais e distrital, conforme mostra o gráfico 5. Nas Câmaras estaduais e distrital há oscilação na eleição das mulheres, ora aumentando e ora diminuindo. Ainda assim, a eleição de 2018 é a que conta com o maior número de mulheres eleitas no período analisado: 163. Nos dados das Câmaras estaduais e distrital não é possível sentir o impacto causado pela legislação de cotas, exceto pelo ano de implementação das cotas em que o número de mulheres eleitas dobrou. No entanto, após o primeiro impacto, nem mesmo a mudança incremental da lei, em 2009, aumentou o número de mulheres eleitas às Câmaras estaduais e distrital. Embora a eleição de 2010 registre o aumento do número de mulheres eleitas, o total apenas retorna ao patamar de 2006 e volta a cair na eleição de 2014.



Fonte: TSE / Elaboração: Adriana Franco

A comparação entre o número absoluto de mulheres candidatas e eleitas às Câmaras estaduais e distrital mostram não só o aumento no número de candidatas após a instituição da reserva de vagas, em 1997, como na alteração da lei, em 2009. No entanto, mais uma vez o número de mulheres candidatas não apresenta o mesmo efeito na eleição das mulheres. Nas Câmaras estaduais e distrital, o impacto registrado é ainda menor do que na Câmara Federal, registrando aumento (1998, 2002, 2010 e 2018) e redução (2006 e 2014) do número de eleitas ao longo do período analisado. Vale destacar ainda que a redução do número de eleitas em 2014 foi tão grande que levou o número de eleitas a um patamar inferior ao de 2002. O maior aumento deu-se em 1998, quando houve a instituição das cotas, e nenhuma das reduções foi capaz de elevar o número de mulheres eleitas ao patamar anterior à instituição das cotas. É preciso analisar ainda, a longo prazo, os efeitos das medidas adotadas pelo STF e TSE em relação à destinação de recursos e tempo de propaganda para as candidaturas femininas, no entanto, nas Câmaras estaduais e distrital, foi possível também notar o aumento de mulheres eleitas em 2018, alcançando um patamar inédito.

A análise de Luís Felipe Miguel (2008) acerca dos resultados das cotas eleitorais para as mulheres não abrange a alteração incremental na lei que determina – e torna obrigatório – o preenchimento de vagas, tendo analisado os impactos iniciais da política de cotas que estabelecia exclusivamente a reserva de vagas. Naquele momento, Miguel (2008) já destacava a necessidade de se adotar outras medidas, tais como a obrigatoriedade de preenchimento das vagas pelos partidos e coligações, bem como a repartição proporcional dos recursos financeiros de campanha e do tempo de propaganda no rádio e na televisão. Tais medidas, adotadas, respectivamente, em 2009 e em 2018, foram aqui analisados, principalmente, a partir dos resultados do aumento de candidatas. Já em relação ao número de mulheres eleitas, embora se note um avanço, o efeito é mais longínquo e não incide diretamente a partir da lei das cotas. É importante ressaltar que a instituição das cotas teve seus efeitos, no entanto, a adoção de outras medidas, tal qual a resolução do STF e do TSE, em 2018, podem contribuir de forma complementar para contribuir com a inserção das mulheres em cargos de disputa eleitoral.

Diante desta análise, é possível reiterar a eficiência da política pública na sistemática e crescente inserção de mulheres na disputa política, embora seja relevante destacar que, mesmo sendo instituída desde 1997, apenas em 2014 foi possível atingir ao patamar mínimo de 30% exigido.

Como afirma O'Donnell (2013, p. 96):

os progressos na conquista de alguns desses direitos permitiram lutas posteriores por outros. Essas são as formas, às vezes, frustrantes e raramente lineares, por meio das quais a política democrática trabalha – mas somente quando trabalha bem, melhorando nesse processo a sua qualidade.

### **Considerações finais**

A instituição das cotas, bem como suas sucessivas alterações legislativas, a busca pela sistemática ampliação de direitos que visa a garantir poder de agência político às mulheres brasileiras e tornar o

Estado como fonte de legitimação das políticas públicas que representem o conjunto de seus cidadãos, especificamente as mulheres, devem ser entendidas como parte das lutas democráticas e como sucessivas e constantes melhoras na qualidade democrática brasileira.

O'Donnell (2013, p. 65) classifica o Brasil, e outros países da América Latina, como uma democracia política e um regime democrático que

satisfazem as características pertinentes em nível nacional, porém mantém descontinuidades significativas em termos de alcance da legalidade do estado em diversas regiões, incluindo características não democráticas de alguns regimes sub-nacionais.

Os dados acerca do número de candidaturas para Câmara Federal e Câmaras estaduais e distrital nos possibilita obter um panorama sobre a inserção das mulheres como candidatas a cargos eletivos ao longo tempo nas eleições majoritárias. A partir deste ponto de análise de O'Donnell, podemos reiterar sua perspectiva a partir dos dados às eleições majoritárias em que a cota tem mais sucesso na inserção das mulheres na política na Câmara Federal (nível nacional) que nas Assembleias Legislativas estaduais e distrital (regime sub-nacional), conforme analisamos anteriormente no capítulo 4.

Além disso, as cotas cumprem um dos critérios centrais na discussão de democracia de O'Donnell (2013) que é a existência de eleições competitivas, livres, igualitárias, decisivas e inclusivas. Sob esta perspectiva, podemos considerar que a instituição das cotas e, posteriormente, sua obrigatoriedade contribuem para o aumento da democracia no Brasil, uma vez que passa a atender de forma incisiva ao requisito de inclusividade, que o autor (O'DONNELL, 2013, p. 26) define quando "o direito de votar e de ser votado se aplica, com poucas exceções, a todos os membros adultos de um país".

Além de cumprir com a inclusividade, a lei de cotas se encaixa em outra característica específica da democracia política postulada por O'Donnell (2013, p. 51), considerada uma consequência da própria definição do regime democrático, que "é a existência de um sistema

legal que estabelece e apoia – ao menos – direitos participativos e as liberdades “políticas” associadas a esse regime”.

Sendo assim, o tempo que as cotas levam para cumprir o percentual mínimo de inserção das mulheres nas disputas eleitorais majoritárias pode ser não só entendido como o tempo necessário de implementação da política como, a partir dos critérios adotados por O’Donnell (2013), uma efetividade, crescente, da democracia brasileira. Afinal, para O’Donnell (2013), é o agregado social de direitos individuais amplos e efetivos que torna as liberdades um bem público e possibilita o regime democrático.

É inegável, portanto, que esforços na promoção e melhora da qualidade brasileira tem sido mobilizados ao longo dos anos e, especialmente no período analisado. Vale destacar mudança incremental na legislação de cotas que passa de reserva de vagas, em 1997, para o preenchimento de vagas, em 2009, bem como a melhor distribuição de recursos financeiros e do tempo de propaganda eleitoral realizados pelo STF e pelo TSE, em 2018.

## Referências

2017. Disponível em: <https://apps.tre-sp.jus.br/ojs/index.php/revistaEJEP/article/view/28/35> Acesso em 01/03/2018

ALFAMA, Eva, CRUELLS, Marta. Gênero y nuevas organizaciones políticas no convencionales. In: HUMET, Joan Subirats (Org). *Ya nada será lo mismo: los efectos del cambio tecnológico em la política, los partidos y el activismo juvenil*. Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud. Madri, 2015.

BIROLI, Flávia. *Gênero e desigualdades: os limites da democracia no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2018.

BRASIL. *Constituição Federal de 1946*. Acesso em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)

BRASIL. Decreto 4.377 – 13 de Setembro de 2002. Promulgação da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979.

CEDAW. *Recomendación General n 23: Vida política y publica*. 1997. Disponível em:

DESPOSATO, Scott. The Impact of Electoral Rules on Legislative Parties: Lessons from the Brazilian Senate and Chamber of Deputies. *Journal of Politics*, v. 68, n. 4, p. 1018-1030, 2006.

FARAH, Marta. Gênero e Políticas Públicas. *Revista Estudos Feministas*. Florianópolis, Janeiro-abril 2004.

<http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm> Acesso em: 01/03/2018

[http://catedraunescodh.unam.mx/catedra/mujeres3/html/cedaw/Cedaw/3\\_Recom\\_grales/23.pdf](http://catedraunescodh.unam.mx/catedra/mujeres3/html/cedaw/Cedaw/3_Recom_grales/23.pdf) Acesso em 01/03/2018

<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/belem.htm> Acesso em 01/03/2018

MIGUEL, Luis Felipe. BIROLI, Flávia. *Feminismos e política: uma introdução*. São Paulo: Boitempo, 2014.

MIGUEL, Luis Felipe. Political Representation and Gender in Brazil: Quotas for Women and Their Impact. *Bulletin of Latin American Research*, v. 27, n. 2, p. 197-214, 2008.

MULHERES NOS PARLAMENTOS NACIONAIS. União Interparlamentar. Disponível em:

O'DONNELL, Guillermo. Democracia, desenvolvimento humano e direitos humanos. *Revista Debates*, v. 7, n. 1, p. 15-114, 2013.

ONU. Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos. Convenção Interamericana

Organização dos Estados Americanos (OEA). Declaración sobre la Violencia y el Acoso Políticos contra las Mujeres (MESECVI, 2015). Disponível em: <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/DeclaracionViolenciaPolitica-ES.pdf>

para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência contra a Mulher. 1994. Disponível em:

PHILLIPS, Anne. De uma política de ideias a uma política de presença? *Estudos Feministas*, ano 9, 269, p. 268-290, 2º semestre de 2001.

PITANGUY, Jacqueline. Advocacy: um processo histórico. In: *O Progresso das Mulheres no Brasil 2003-2010*. Organização: Leila Linhares Barted, Jacqueline Pitanguy. Rio de Janeiro: CEPIA; Brasília: ONU Mulheres, 2011.

RAMOS, Luciana de Oliveira. *Os tribunais eleitorais e as candidaturas femininas fictícias*.

ROUSSEFF, Dilma. Discurso de posse. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2011/01/01/integra-do-discurso-da-presidente-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-posse>. Último acesso em 26/01/2020.

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

WEBER, Rosa. CONSULTA Nº 0600252-18.2018.6.00.0000 (PJe) - BRASÍLIA - DISTRITO FEDERAL. Disponível em <https://www.conjur.com.br/dl/voto-rosa-weber-consulta-publica.pdf> Acessado em 24/11/2019