

Cotas eleitorais e sub-representação feminina nas eleições municipais brasileiras de 2012 e 2016¹

Electoral quotas and female under-representation in Brazilian municipal elections in 2012 and 2016

Cuotas electorales y subrepresentación femenina en las elecciones municipales brasileñas

Received: july/2020

Accepted: august/2020

Available online: september/2020

Bárbara Lima. Mestre e doutoranda em Ciência Política / PPGPol/UFSCar, Brasil. E-mail: barbaraclima@gmail.com

Laura Arantes Gobbi. Mestre em Ciência Política / PPGPol/UFSCar, Brasil
E-mail: lauragobbi8@gmail.com

Leonardo Aires de Castro, Mestre e doutorando em Ciência Política / PPGPol/UFSCar,;
Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), Brasil.
E-mail: la284@cornell.edu.

Resumo: No Brasil atualmente as mulheres ocupam baixos percentuais de cargos eletivos, apesar de representarem mais da metade da população e do eleitorado. Para solucionar essa questão, uma das saídas encontradas foi a criação de dispositivos de lei que garantam cotas e incentivem a participação das mulheres em processos eleitorais, porém a efetividade desses mecanismos é constantemente questionada pela literatura. Com a discussão sobre a reforma política, a questão da paridade de gênero nas eleições foi novamente levantada e em 2015 com a minirreforma eleitoral os dispositivos de lei foram revistos a fim de diminuir a sub-representação. O presente trabalho tem por objetivo analisar comparativamente os dados eleitorais das eleições municipais de 2012 e 2016 e aferir se as mudanças promovidas pela minirreforma eleitoral tiveram alguma efetividade no

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

aumento de mulheres candidatas. Para atender os objetivos do trabalho, são apresentadas uma breve recapitulação sobre a lei de cotas eleitorais e suas modificações ao longo do tempo, até a minirreforma de 2015 que atinge nosso recorte, assim como a contextualização das eleições municipais de 2012 e 2016. Em seguida serão apresentados os dados relativos aos dois pleitos, a fim de analisar comparativamente se houve melhora no desempenho e aumento do número de candidaturas tendo como base dados do Tribunal Superior Eleitoral. Nas conclusões foram discutidos os pontos de efetividade e falha da lei de cotas no Brasil.

Palavras-chave: Relações de gênero, Sub-Representação, Reforma eleitoral, Eleições municipais, Participação feminina.

Abstract: Currently, in Brazil, women occupy low percentages in the elective offices despite representing more than half of the population and the electorate. One of the solutions found was the creation of laws that guarantee quotas to encourage female participation in electoral processes. However, the literature constantly questions these mechanisms' effectiveness. With the political reform debate, the gender parity issues in elections emerged again, and the 2015 mini-electoral reform revised the law provisions with intent to reduce the female under-representation. The present work aims to comparatively analyze the electoral data of the 2012 and 2016 municipal elections and assess whether the changes promoted by the mini-electoral reform had any effectiveness in increasing the number of female candidates. The work presents a review of the electoral legislation about the quota law and its changes over time until the 2015 reform and contextualization of the 2012 and 2016 municipal elections. The data about the two elections will be presented to comparatively analyze whether there has been an improvement in performance and an increase in the number of candidates based on data from the Superior Electoral Court. In conclusion, we discuss the points of effectiveness and failure of the quota law in Brazil.

Keywords: Gender relations, under representation, electoral reform, municipal elections, female participation

Resumen: Actualmente en Brasil, las mujeres ocupan porcentajes bajos de cargos electivos, a pesar de representar a más de la mitad de la población y el electorado. Una de las soluciones encontradas fue la creación de disposiciones legales que garanticen las cuotas y alienten la participación de las mujeres en los procesos electorales, pero la eficacia de estos mecanismos es cuestionada constantemente por la literatura. Con el debate sobre la reforma política, se volvió a plantear la cuestión de la paridad de género en las elecciones y en 2015, con la mini reforma electoral, se revisaron las disposiciones de la ley para reducir la subrepresentación. El presente trabajo tiene como objetivo analizar comparativamente los datos electorales de las elecciones municipales de 2012 y 2016 y evaluar si los cambios promovidos por la mini reforma electoral tuvieron alguna efectividad para aumentar el número de mujeres candidatas. Para cumplir con los objetivos del trabajo, se presenta una breve revisión de la ley de cuotas electorales y sus cambios a lo largo del tiempo, hasta la mini reforma de 2015 que afecta nuestro recorte, así como la contextualización de las elecciones municipales de 2012 y 2016. Se presentarán los datos relacionados con las dos elecciones, con el fin de analizar comparativamente si ha habido una mejora en el desempeño y un aumento en el número de candidatos con base en los datos del Tribunal Superior Electoral. Y finalmente, las conclusiones, donde se discutirán los puntos de efectividad y fracaso de la ley de cuotas en Brasil.

Palabras clave: Relaciones de género; sub-representación; reforma electoral; elecciones municipales; participación femenina.

INTRODUÇÃO

A participação feminina tem papel importante no desempenho democrático, pois demanda que os espaços de deliberação tenham pluralidade de perspectivas sociais relevantes (MIGUEL, 2010) A democracia espera mais envolvimento dos cidadãos nos processos políticos, pois é através da articulação de interesses, informação política e deliberação que as preferências eleitorais são estabelecidas e podem ser identificadas, moldadas e transformadas em decisões coletivas (DALTON; KLINGEMANN, 2011)

A ampla gama de grupos a serem representados evidenciam as demandas por maior inclusão política nos processos democráticos que propiciem uma maior representação de grupos sub representados, em especial aqueles que estão que estão sujeitos a desigualdades estruturais. Nesse sentido, a sub-representação de grupos minoritários se constitui como um problema político e social dentro das democracias contemporâneas (YOUNG, 2006)

As diferenças entre os gêneros nos mais diversos aspectos da vida social, afeta diretamente a qualidade dos processos democráticos. Assim, o campo da política ainda é um universo socialmente construído como masculino e, desta forma, o debate não deve girar em torno apenas do acesso a participação, mas também sobre o processo de desnaturalização da sub-representação e da disponibilização de mecanismos que garantam o acesso e a efetividade da participação das mulheres na arena eleitoral (DE OLIVEIRA, 2014 ;MIGUEL, 2010).

Sendo assim, uma pergunta importante na Ciência Política é se a presença de minorias sociais nas instâncias decisórias importa na produção de políticas públicas voltadas para as mesmas. O debate sobre representação é profundamente disputado e a valoração das diversas modalidades não consegue compor um consenso entre os filósofos da política (PITKIN, 1968; MANIN, 1995; 2012; YOUNG, 2006; (ÁLVARES, 2008); 2003; PHILLIPS, 2001). Todavia, Pitkin (1968) compreende que essa forma de representar é comumente discutida como descritiva, pois busca “espelhar” o corpo social dentro do corpo político. Dessa forma, um

RBPPD/BRJPD| Vol. 2 | n. 3 |p. 120-152, 2020.

parlamento representativo seria uma congregação de indivíduos que “*stand for someone*”², reproduzindo o macrocosmo da sociedade.

Nas considerações dos autores que se filiam a defesa desse tipo de representação, ao possibilitar esse espelhamento social, asseguraríamos que todos os setores sociais fossem contemplados com políticas públicas identitárias, uma vez que seus interesses (aqui ligados às suas características pessoais, vivências e experiências) estariam refletidos naqueles que ocupam espaços políticos decisórios (YOUNG, 2006). Jane Mansbridge (2010) em seu artigo “*Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent ‘Yes’*” defende a tese de que a presença de grupos minoritários na política, ou seja, aqueles grupos que enfrentam desvantagens no acesso às instâncias decisórias, tende a surtir efeito positivo na representação destes frente aos seus interesses identitários, advogando em favor da representação descritiva.

Esses obstáculos institucionais encontram uma ampla gama de pesquisas na Ciência Política. Existem os percalços estruturais na seleção de candidatos, que dificultam candidaturas femininas competitivas, sendo os partidos políticos os principais responsáveis por esses mecanismos de exclusão de vozes (ÁLVARES, 2008; ARAÚJO; ALVES, 2007). Ainda sobre os partidos políticos, há também pesquisas que tratam sobre questões partidárias sobre a estrutura de implementação e organização frente as mulheres (ARAÚJO, 2005; MIGUEL; QUEIROZ, 2006; SACCHET, 2009, 2011). Outras pesquisas relevantes para o contexto institucional são aquelas que tratam sobre regras e estrutura eleitoral, observando o quanto essas agem no aprofundamento da sub-representação (HTUN, 2001; MIGUEL; BIROLI, 2010; VOGEL, 2005).

² “Stand for someone” Representar alguém, no sentido de substituir a presença de. Tradução livre.

Esse debate compreende uma gama de posicionamentos que levam em consideração não apenas o contexto institucional, mas relações sociais e culturais que operam favoravelmente ou de modo negativo para a expansão de políticas que facilitam o acesso desses grupos ao legislativo. Mais precisamente, esse assunto incorpora uma discussão sobre representação descritiva e sua importância no fortalecimento dos excluídos ou sub representados. As considerações são ambivalentes sobre a efetividade de mecanismos que auxiliem esse incremento representativo e até mesmo se a presença desses indivíduos realmente acarretaria na conjunção dos interesses daqueles ditos representados (MANSBRIDGE, 2003; PITKIN, 2004; SACCHET, 2008)

Para Diamond (DIAMOND, 1997), ao analisar um dos maiores redutos legislativos de mulheres nos EUA, em New Hampshire, compreende que a maior quantidade de mulheres não necessariamente leva a uma maior qualidade na representação dessas na política, vinculando essa dissociação pela trajetória daquelas que ocupam as cadeiras legislativas. Ou seja, as conclusões de Diamond (1977) indicam que a crença de que quanto mais mulheres acessem a política levará a um incremento na estrutura social de direitos não possui lastro científico, uma vez que não se trata apenas da presença dessas, mas sim da qualidade de suas intervenções em favor daquelas.

Contudo, pesquisas mais recentes mostram que quanto mais mulheres ocupam posições decisórias na estrutura política, maior a probabilidade que no futuro outras venham a ocupar essas posições e difundir entre elas espaços outrora prioritariamente masculinos (JANKOWSKI; MARCINKIEWICZ; GWIAZDA, 2019; SPECK, 2018). Campbell e Cowley (CAMPBELL; COWLEY, 2014) realizaram um *survey* questionando a importância dessa relação de pertencimento, confiança e identidade com pessoas que compartilham determinadas características com aqueles que as representam. Os resultados indicaram haver

uma preferência clara de ser representado por alguém que corresponda atributos como cor, sexo, religião e afins.

Outros estudos apontam que, quanto mais mulheres eleitas, maior a facilidade para que outras mulheres obtenham sucesso em eleições posteriores. Essas são as conclusões de dois estudos que buscam medir o poder da incumbência (vantagem de reeleição), contágio (quando os demais partidos replicam os mecanismos internos de um partido que incentivou e impulsionou candidaturas femininas) e empoderamento (quando o sucesso eleitoral de mulheres incentiva outras a concorrerem a cargos eletivos) na ampliação de mulheres na política (EVANS; KENNY, 2020; JANKOWSKI; MARCINKIEWICZ; GWIAZDA, 2019).

Ao analisar o comportamento eleitoral e o abismo de gênero (*gender gap*) nos Estados Unidos na década de 1990, Inglehart e Norris (INGLEHART; NORRIS, 2000) levantaram importantes variáveis para entender como o processo de realinhamento entre gêneros começou na democracia americana. A principal variável é de que esse processo de realinhamento é causado em primeira instância por mudanças estruturais e culturais nas sociedades modernas, como a inserção da mulher no mercado de trabalho. O principal argumento utilizado pela autora é de que, as mudanças culturais e estruturais transformaram os valores masculinos e femininos principalmente entre a geração mais jovem

Segundo Avelar (AVELAR, 2001) e Norris (NORRIS, 2013) a presença das mulheres nos espaços de tomada de decisão ainda é um entrave no debate, uma vez que a dificuldade não consiste em ganhar votos para representar e sim, dissociar a figura feminina do espaço privado e inseri-las nos espaços públicos e, garantir condições efetivas para competir, tanto internamente nos partidos quanto nas eleições. Tendo o reconhecimento do problema da sub-representação feminina no campo da política, o mecanismo encontrado para promover a inclusão das mulheres nos espaços da política, foi a criação de cotas eleitorais (YOUNG RBPPD/BRJPD| Vol. 2 | n. 3 |p. 120-152, 2020.

2006). Esse sistema de cotas surgiu na década de 1970 em alguns países da Europa e América Latina, com o objetivo de promover uma maior participação das mulheres na arena pública e promover a equidade de gêneros na política ((MIGUEL, 2008, 2010).

A política de cotas para mulheres está presente no debate das democracias ocidentais é basicamente expressada de dois modos; através das listas partidárias, isto é, na escolha dos partidos pelos candidatos que serão lançados e através da reserva de assentos nos parlamentos (PINTO, 2006). No Brasil, não obstante dos demais países, a sub-representação e participação feminina também constitui um problema que perpassa os processos democráticos, apesar da população brasileira ser constituída por 51,7% de mulheres³, a presença das mulheres nas eleições e em cargos eletivos ainda é muito baixa⁴. A fim de amenizar a disparidade entre gêneros e viabilizar a participação da mulher no campo político, desde 1995 o país conta com um sistema de cotas destinados às mulheres que passou por uma revisão na minirreforma eleitoral de 2015 (ARAÚJO, 2001).

Para Sachet (2014), dentre os principais problemas constatados estão: o tipo de sistema eleitoral utilizado no país que não incentiva e/ou favorece a eleição de candidatas mulheres; a falta de reserva de vagas em cargos legislativos; problemas na interpretação de lei sobre as cotas eleitorais, uma vez que o foco do partido se concentra em cumprir a cota e não garantir sua efetividade, como será visto nos dados abaixo, e o perfil personalista de campanhas que desfavorece e desencoraja o investimento em campanhas femininas em razão de campanhas de políticos mais tradicionais.

³ De acordo com Pesquisa nacional por amostra de domicílio contínua (PNAD contínua) IBGE realizada em 2018. Fonte: https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html#:~:text=De%20acordo%20com%20dados%20da,51%2C7%25%20de%20mulheres_. Acesso em: 17/06/2020.

⁴ Entre os eleitos em 2012 e 2014, as mulheres ocuparam 13% dos cargos eletivos no país. Fonte: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/mulheres-so-ocupam-13-dos-cargos-eletivos-no-pais/Acesso em: 17/06/2020>.

A justificativa dessa pesquisa se alicerça no crescente e presente interesse de entender como as cotas eleitorais de gênero influenciam as eleições, principalmente a nível municipal, tendo em vista a baixíssima representação feminina nas circunscrições locais. Ainda, tem como objetivo avaliar esse mecanismo a fim de criar material para novas avaliações dessa política pública tão importante, mas que no Brasil alcançou pouco sucesso na sua implementação. O trabalho, dessa forma, possui caráter exploratório e descritivo, tendo em vista a necessidade de atualizar os dados sobre acesso legislativo feminino e, também, trazendo um recorte sensível para as mudanças eleitorais observadas antes e depois da implementação da minirreforma eleitoral, a fim de melhor prover os intentos do trabalho.

Desta maneira, configurados os principais problemas que afetam a participação feminina em eleições, principalmente na concorrência de cargos legislativos, o presente trabalho tem como objetivo analisar através dos resultados eleitorais de 2012 e 2016, comparativamente, se as mudanças promovidas pela minirreforma eleitoral de 2015 de fato auxiliaram no aumento de candidaturas feminina entre os pleitos. Assim, serão apresentadas um debate sobre cotas de gênero na literatura política e a recapitulação sobre a lei de cotas eleitorais e suas modificações ao longo do tempo, no Brasil. Em seguida serão expostos os dados relativos aos dois pleitos, a fim de analisar comparativamente se houve melhora no desempenho e aumento do número de candidaturas. Por fim, as conclusões, onde serão discutidos os pontos de efetividade e falha da lei de cotas no Brasil e as considerações sobre futuras pesquisas.

LEGISLAÇÃO ELEITORAL, SISTEMA DE COTAS PARA MULHERES E SUAS LIMITAÇÕES.

Como vimos anteriormente, o sistema de cotas é uma das principais estratégias institucionais que visam garantir um aprimoramento do acesso feminino em instâncias decisórias. Desse modo, o tema compõe uma agenda fundamental para discutirmos os

sistemas eleitorais, a fim de integrar as vozes sub representadas das minorias sociais, principalmente as mulheres. Contudo, o primeiro desafio é a implementação do mecanismo, visto que arranjos institucionais distintos geram resultados variados, podendo, por exemplo, não haver efeito prático na quantidade de mulheres na política (MATLAND; TAYLOR, 1997).

A perspectiva de Matland e Taylor (1997) sugere que as instituições conformam papéis de gênero em suas estruturas formais, criando obstáculos para o acesso de mulheres nas instâncias decisórias. Logo, para incrementar a representação descritiva, seria necessário um diagnóstico de quais mecanismos operam contra as candidaturas femininas e como aplacar esses efeitos com novas dinâmicas institucionais. No mesmo sentido, Araújo (2005) dispõe o quanto os sistemas políticos de representação e elegibilidade agem como fatores negativos nas eleições de mulheres, tais como regras eleitorais e desenhos institucionais.

Não podemos, entretanto, descartar outras perspectivas que também são elencadas como propulsoras dessa sub-representação. Roberts, Seawright e Cyr (2012) criticam a importância quase exclusiva dada às instituições. Em seu trabalho, os autores indicam haver uma endogenia nas variáveis utilizadas por alguns pesquisadores que levam a superestimar o poder dos mecanismos formais. Em contraponto, eles discutem que variáveis culturais e trajetórias históricas são dimensões primordiais para observarmos restrições à representação de minorias sociais.

Ambas as perspectivas assinalam considerações fundamentais para o estudo de cotas no mundo e no Brasil. Variáveis institucionais são comumente exploradas, tal como o sistema eleitoral, as estruturas internas dos partidos políticos, o acesso ao financiamento de campanha. Assim como variáveis culturais e sociais também possuem peso significativo na busca de

compreender as dinâmicas e interações entre sociedade e instituição. Araújo e Alves (2007) observam esses fatores ao compararem a trajetória das cotas por toda América Latina.

Primeiro, os países que não adotam cotas na legislação eleitoral e possuem históricos democráticos e culturais razoavelmente semelhantes apresentam índices de participação feminina na política bem mais favoráveis do que os do Brasil (casos, por exemplo, da Venezuela, com 18% de participação feminina, do Uruguai, com 12%, e do Chile, país considerado bastante conservador em termos de igualdade de gênero, que na última eleição conseguiu eleger 15% de mulheres no Parlamento). Segundo, há também dados de países que adotam cotas, possuem legislações punitivas em relação aos partidos e, no entanto, obtêm performances diferentes. Em alguns casos, tais performances são mais favoráveis em países cujo sistema eleitoral é considerado, por parte da literatura (e também por parte de movimentos de mulheres locais), como menos propenso à eleição de mulheres, por possuírem as chamadas listas abertas (vota-se em candidatos e não em partidos), – as situações do Peru, que recentemente elegeu 29,2% de mulheres para o Parlamento, e do Panamá, que na última eleição elegeu 19%. E, em outros casos, os índices tendem a ser menores nos chamados sistemas de listas fechadas, assumidos como sistemas mais favoráveis à eleição de mulheres – como na Bolívia, com 16,7%, e no Equador, com 16%. Por último, a literatura recente tem demonstrado que, embora não sejam decisivos, os fatores e as características dos sistemas eleitorais influenciam nas chances de elegibilidade das mulheres, e isto ocorre mesmo quando as cotas entram como variável interveniente. (ARAÚJO; ALVES, 2007, p. 536).

Ainda no debate internacional sobre cotas eleitorais de gênero, Dahlerup (DAHLERUP, 2008), analisando produções sobre desempenho de cotas na Ciência Política, assinala na direção constatada anteriormente, que diferentes contextos geram resultados diversos e que isso está relacionado à capacidade organizacional das mulheres em um cenário de disputa política. A fim de não transformar as cotas em instrumentos meramente burocráticos, o autor avalia a necessidade de aprimorarmos a análise dessa política pública em termos metodológicos e conceituais, observando que reformas não podem modificar séculos de instituições masculinas.

Franceschet e Piscopo (FRANCESCHET; PISCOPO, 2008) trabalham os limites das cotas de gênero a partir do caso argentino. A pesquisa analisou a proposição de leis entre 1989 e 2007 e entrevistas de 54 mulheres deputadas, os resultados mostraram que a simples adoção

de cotas e o crescimento na representação feminina, não necessariamente gera um ambiente institucional mais favorável às mulheres na política devido à dificuldade de dissociação do papel feminino no ambiente público e privado, que por consequência, gera barreiras na implementação da agenda feminina nos processos decisórios.

A América Latina é referência quando se discute a implementação de cotas. Em 1951, Evita Perón manejou a adoção de regras formais e informais de cotas femininas dentro Partido Peronista, mas somente em 1993, a Argentina se tornou o primeiro país a institucionalizar tal mecanismo. Em seguida, uma parte dos países latino americanos começaram a adotar, formal e/ou informalmente, mecanismos que visavam aumentar o número de mulheres nas cadeiras legislativas. Na década de 90, grupos internacionais de mulheres se organizaram para debater a importância e necessidade da construção de alternativas institucionais que garantiriam a reversão de um quadro profundamente consolidado. Naquele momento, 11 (onze) países aderiram a essas regras e iniciaram seus próprios caminhos na ampliação da presença das mulheres na política. Anos depois, 19 (dezenove) dos 20 (vinte) países já haviam adotado algum tipo de procedimento que garantisse uma nova estratégia de acesso. (HTUN, 2001; JONES, 2009).

Jones (2009) identifica que, na América Latina, quando bem desenhadas, as cotas funcionam positivamente independentemente do voto em lista fechada ou aberta. Logo, se estruturadas de forma orgânica, em que tantos os partidos políticos, como movimentos sociais apoiam e obedecem aos mecanismos, os resultados tendem a ser substanciais. Indica também que, quando implementado à revelia dos atores políticos, as cotas tendem a funcionar em contextos de lista partidária fechada. Por fim, adverte que a magnitude partidária não possui, ao contrário do imaginado, relação com o sucesso das cotas.

Johnson (2016) compreende uma pesquisa com intuito de analisar o sucesso das cotas eleitorais no Uruguai. O argumento que direciona seu artigo observa que o design informal das instituições engendra um resguardo de homens na composição de seleção partidária para competição eleitoral, enquanto as mulheres são afastadas desse processo. A autora procede uma investigação qualitativa, notando discursos partidários e articulações locais de seleção de candidatos indicando que uma estrutura formal de cotas, que garante uma porcentagem mínima de mulheres nas listas partidárias, não é capaz de determinar efeito substancial na realidade política.

LEGISLAÇÃO ELEITORAL E SISTEMA DE COTAS NO BRASIL

No Brasil, o sistema de cotas eleitorais ou reserva de vagas apareceu pela primeira vez na legislação eleitoral em 1995 através da lei nº 9.100 de 29 de setembro (BRASIL, 1995), a proposta apresentada pela então deputada Marta Suplicy (PT/SP na época) e assinada por outras 26 deputadas requeria uma cota mínima de 30% para candidaturas de mulheres naquele pleito, a proposta foi aceita com alterações e estabeleceu uma cota mínima de 20% das vagas de cada partido ou coligação para candidatas mulheres no mesmo ano, mas não apresentavam nenhum dispositivo acerca de espaço em propaganda eleitoral ou acesso a financiamento de campanha. Vale destacar que 10 dias antes, em 19 de setembro de 1995 foi regulamentada a lei nº 9096 (BRASIL, 1995) conhecida como a Lei dos Partidos Políticos, que em sua primeira redação não apresentou nenhum dispositivo de incentivo a participação feminina dentro das instituições partidárias, a primeira normativa a respeito foi criada somente em 2009.

A proposta da então deputada Marta Suplicy foi impulsionada pela Declaração de Pequim, adotada após IV Conferência Mundial sobre as Mulheres: Ações para Igualdade,

Desenvolvimento e Paz (PEQUIM,1995), antes da conferência parlamentares latino-americanas reuniram-se em São Paulo e elaboraram um documento reivindicando medidas para o aumento da participação feminina na política, após a conferência 189 países contaram o compromisso em estabelecer mecanismos de “ações afirmativas” para incentivar a participação das mulheres nos processos decisórios.

No ano seguinte em 1997 foi criada a lei nº 9.504 (BRASIL, 1997) conhecida como Lei Eleitoral que estabelece as normas para a realização de todas as eleições no Brasil até hoje, que passa por revisões e modernizações conforme as demandas políticas e sociais. Naquele ano a lei estabeleceu novas normas para a realização das eleições, a regra foi ampliada para os demais cargos legislativos, a cota de 20% passou para uma mínima de 30% e máxima de 70% para qualquer sexo e, apesar do avanço percentual não foi estabelecido nenhum constrangimento em forma de lei que obrigasse os partidos políticos a cumprirem previsto, a redação da lei dispunha que o partido “deverá reservar”.

Segundo Clara Araújo (2001a; 2001b) fez um primeiro balanço das cotas, apontando que mesmo que seu advento seja positivo, pois fez valer a consideração formal de que existe a necessidade de instrumentos que possibilitem o maior acesso de mulheres, a sua implementação encontrou pouquíssimo respaldo empírico em seus primeiros anos. A autora sugere três cenários distintos para o desenvolver das cotas, quais eram: 1) manutenção do sistema tal como ele estava implantado, dando continuidade à sua ineficiência; 2) criação de sanções para os partidos políticos que não obedecessem às cotas (a medida foi tomada e os resultados não se modificaram) e; 3) mudança do sistema eleitoral a fim de garantir uma estrutura que possibilitasse a um rearranjo institucional benéfico para as mulheres (instituição das listas semifechadas).

Revisitando suas considerações, Araújo (2005) analisa não apenas a engenharia política que engendra a política de cotas, mas também aspectos partidários e estrutura ideológica que acompanha a participação feminina na vida política. Seus apontamentos observam que a importância dos partidos políticos no jogo eleitoral também reverbera no desempenho da política de cotas, sendo necessário uma adesão mais substancial de agremiações que, até então, obedeciam a política pública de maneira protocolar.

Mais adiante, Araújo (2009; 2010) conforma seu entendimento que as instituições políticas são relevantes para o bom funcionamento das cotas, entretanto, as consolidações culturais e sociais que permeiam a disputa, o gênero, participação e mobilização de mulheres são variáveis indispensáveis para compreender o fracasso das cotas após uma década. Em comparação com Argentina, país com uma presença substancial de mulheres na política, detêm maior número de organizações femininas estruturadas para o jogo político, angariando mais capital político e subvertendo as regras institucionais para suas estruturas consolidadas de disputa eleitoral.

Entre 1995 a 2009 as cotas não foram cumpridas pela maioria dos partidos brasileiros, de acordo com Sacchet (2014), o grande problema se concentrou na redação da lei que previa “reservar” e não “preencher”, abrindo espaço para interpretações ambíguas. O Tribunal Superior Eleitoral só revisou o texto em 2009 com lei nº 12.034 (BRASIL, 2009) que dispôs de mecanismos para suprimir as falhas constatadas na lei anterior. Esta, tornou obrigatório o preenchimento de mínimo de 30% e máximo de 70% para as candidaturas de cada gênero nas listas eleitorais dos partidos políticos com previsão de penalidades e sanções econômicas em caso de descumprimento. Foi estipulado também, que os partidos promovessem e difundissem a participação feminina dedicando às mulheres o mínimo de 10% do tempo de propaganda política com punição prevista em caso de infração e a destinação de pelo menos 5% da verba

de fundo partidário na criação, manutenção e difusão de programas de incentivo a participação das mulheres na política. Foi a primeira redação de lei que, além de prever mecanismos de punição e sanção ao não cumprimento das regras também incluiu a obrigatoriedade de financiamento, espaços de propaganda eleitoral e inclusão de programas de incentivo as mulheres nos processos decisórios e na estrutura partidária.

A alteração seguinte foi mais tímida, em 2013 com a lei nº 12.891 (BRASIL, 2013) que incluiu através do Art- 93-A que o TSE em período de pré-campanha, poderá promover propaganda institucional, em rádio e televisão destinada a incentivar a igualdade de gênero e a participação feminina na política, trata-se da primeira disposição de lei que previa o incentivo de outra instituição que não fosse o partido político.

Em 2015 foi realizada outra reforma eleitoral a partir da lei nº 13.165 (BRASIL, 2015) que modificou pontos importantes das campanhas eleitorais no país, dentre os quais destacamos: a redução de dias e tempo de propaganda eleitoral gratuita em rádio e televisão, ampliação nas restrições das campanhas em espaços públicos, proibição do financiamento eleitoral por pessoas jurídicas e imposição de teto de gastos. A respeito da participação, foram mantidas a cota mínima de 30% e máxima de 70%, o mínimo de 5% do fundo partidário destinados em ações afirmativas e programas de incentivo a participação feminina, de responsabilidade do partido e/ou da secretaria de mulheres do mesmo. Para as eleições posteriores, ficou estabelecido que esse fundo seja entre 5% e 15%, para o financiamento das candidatas. Outros dois importantes pontos foram modificados pela minirreforma, o parágrafo 7º do art 44 prevê, o acúmulo dos valores supracitados, desde que sejam dispostos em tempo e propaganda eleitoral no rádio e televisão. O parágrafo 4º do art 45, por sua vez, prevê o mínimo de 10% do tempo de programas e inserções para promover e difundir a participação feminina.

A partir dessa revisão podemos estabelecer que desde a primeira disposição em 1995, há uma preocupação do TSE em apresentar e atualizar regras que incentivem e aumentem a participação feminina no processo eleitoral e na vida política partidária, não só através da imposição de cotas de gênero em eleições, mas também na naturalização da figura da mulher na área política por meio de propaganda institucional e na criação de secretarias voltada às mulheres dentro da estrutura partidária.

A seção a seguir traz os dados estatísticos das eleições municipais de 2012 e 2016 partir dos números de candidatas a prefeito e vereadores no Brasil nestes dois pleitos, bem como os dados sobre as candidaturas por partidos com o objetivo de investigar se as cotas de gênero e os dispositivos de lei tem se mostrado uma política efetiva na distribuição e ampliação da participação feminina nos processos eleitorais.

DADOS E RESULTADOS DA PESQUISA

As eleições municipais de 2012 foram marcadas por um cenário político e social relativamente estáveis e foi a primeira eleição desde a primeira revisão das cotas eleitorais, que as mesmas foram cumpridas, quando os partidos e coligações eleitorais apresentaram 32% de candidaturas femininas. As de 2016 foram marcadas pela implementação da nova legislação eleitoral, com alguns mecanismos de reforço nas cotas de gênero, mas com limitações financeiras, de tempo e espaço de propaganda, essas mudanças promoveram alterações na forma como os partidos organizam suas campanhas (ALVES; LIMA, 2018)

A partir da conjuntura política e a nova regulamentação eleitoral, foram coletados os dados relativos a candidaturas para os cargos eletivos dessas eleições em abrangência nacional. Foram levantados também, os dados referentes ao cumprimento da cota eleitoral de

30% por partido estabelecido por lei e a proporção de candidatos eleitos por sexo dentre os cinco partidos que mais elegeram candidatos nas eleições municipais de 2012 e 2016.

Seguindo a linha da maioria populacional, para esse pleito as mulheres também configuravam a maioria dos eleitores ativos em ambos os anos com 51,8% e 52,2%, respectivamente. Em seguida, foram levantados os dados gerais sobre as candidaturas inscritas no TSE, para aferir a proporção de candidaturas femininas para o início do pleito.

Tabela 1- Número total e percentual de candidaturas masculinas e femininas aos cargos de vereador, prefeito e vice prefeito no Brasil por sexo em 2012 e 2016

| Sexo | N | % | N | % |
|-----------|---------|------|---------|------|
| | 2012 | | 2016 | |
| Masculino | 299.487 | 66,1 | 310.059 | 66,9 |
| Feminino | 154.176 | 33,9 | 153.313 | 33,1 |
| Total | 453.663 | 100 | 463.372 | 100 |

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Tribunal Superior Eleitoral, 2012;2016.

*Em 2016, o Tribunal Superior Eleitoral incluiu a categoria “não divulgável” na apresentação de dados por gênero. Essa categoria não foi utilizada na somatória desta análise.

A tabela 1 mostra a quantidade geral de candidaturas para as eleições municipais de 2012 e 2016, os dados estão divididos por sexo e consistem na somatória dos concorrentes aos cargos de prefeito, vice-prefeito e vereador, independentemente da situação da candidatura, isto é, os dados incluem na soma candidatos, deferidos, indeferidos, inaptos, falecidos, cassados, renunciados e entre outros. Em números absolutos, podemos observar inicialmente que houve pouca variação na proporção de candidaturas por sexo, o percentual total de

candidaturas femininas manteve-se estável e apesar dos novos incentivos da mini reforma de 2015.

A partir da constatação de que em termos gerais o percentual de reserva foi atingido, viu-se a necessidade de verificar se em consonância com a lei e individualmente, se os partidos que concorreram às eleições municipais de 2012 e 2016 cumpriram a reserva exigida e se houve aumento no número de candidaturas femininas após a mini reforma de 2015.

Tabela 2 - Número total e percentual de candidaturas femininas aos cargos de prefeito, vice prefeito e vereador por partido em 2012 e 2016.

| Partido | 2012 | | 2016 | |
|---------|--------|------|--------|------|
| | N | % | N | % |
| DEM | 6.930 | 32,3 | 7.042 | 32,1 |
| NOVO | - | - | 47 | 32,6 |
| PC do B | 3.942 | 31,7 | .3998 | 32,7 |
| PCB | 106 | 26,4 | 77 | 31,7 |
| PCO | 6 | 35,2 | 25 | 29,4 |
| PDT | 7.967 | 30,9 | 8.056 | 30,7 |
| PEN | - | - | 3.320 | 32,2 |
| PHS | 2.459 | 30,8 | 3.834 | 31,9 |
| PMB | - | - | 2.007 | 43,4 |
| MDB | 13.647 | 31,8 | 14.225 | 32 |
| PMN | 2.227 | 30,6 | 2.385 | 31,9 |
| PP | 8.848 | 31 | 8.850 | 31,5 |
| PPL | 594 | 30,3 | 1.211 | 32,4 |
| PPS | 5.091 | 29,9 | 5.213 | 31 |
| PR | 6.486 | 30,5 | 7.118 | 31,3 |
| PRB | 4.093 | 31,5 | 5.773 | 32 |

| | | | | |
|---------|---------|------|---------|------|
| PROS | - | - | 3.454 | 31,1 |
| PRP | 2.375 | 30,8 | 2.752 | 31,9 |
| PRTB | 1.898 | 31,1 | 2.091 | 31,4 |
| PSB | 7.630 | 30,5 | 8.344 | 30,9 |
| PSC | 4.867 | 31,4 | 5.151 | 31,2 |
| PSD | 6.717 | 29,4 | 9.077 | 30,8 |
| PSDB | 10.839 | 32,1 | 11.275 | 31,5 |
| PSDC | 2.160 | 30,9 | 2.432 | 31,9 |
| PSL | 2.882 | 30,2 | 3.354 | 31,8 |
| PSOL | 1.345 | 31 | 1.813 | 32,9 |
| PSTU | 107 | 38,3 | 127 | 39,2 |
| PT | 13.059 | 32,1 | 8.335 | 34,3 |
| PT do B | 2.322 | 31,2 | 2.423 | 32 |
| PTB | 7.508 | 31 | 7.126 | 31,4 |
| PTC | 2.252 | 30,9 | 2.850 | 32,2 |
| PTN | 2.096 | 30,3 | 3.167 | 32,3 |
| PV | 5.626 | 31,8 | 5.445 | 32,1 |
| REDE | - | - | 1.224 | 31,4 |
| SD | - | - | 4.801 | 32 |
| Total | 136.079 | - | 158.422 | - |

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Tribunal Superior Eleitoral, 2012;2016

A tabela 2, mostra o número de candidaturas femininas de cada partido que concorreu às eleições municipais de 2012 e 2016, trata-se da somatória dos três cargos⁵; prefeito,

⁵ Alocamos os cargos de Prefeito e Vice-Prefeito apenas para analisarmos o todo prepositivo das candidaturas, compreendendo que as cotas eleitorais apenas valem para os cargos proporcionais.

vice-prefeito e vereador⁶ e o percentual que esse número representa no total de candidaturas de cada partido.

Em 2012, dos 29 partidos analisados, praticamente todos respeitaram a reserva mínima de 30% e máxima de 70%, com exceção apenas do PCB (26,4%), PPS (29,9%) e PSD (29,4%) que ficaram um pouco abaixo do mínimo exigido. Neste ano, o PCO foi o único que ultrapassou a reserva de vagas com uma certa distância: 35,2%, mesmo partidos grandes como MDB, DEM, PSDB e PT que possuem mais capilaridade, acesso a tempo de propaganda eleitoral e recursos financeiros não ultrapassaram de 33% de candidaturas femininas.

Este foi o primeiro pleito após a mudança na redação da lei nº 13.034 que trocou a expressão “deverá reservar” por “preencherá”, a partir disso o Tribunal Superior Eleitoral consolidou a jurisprudência de que o preenchimento da reserva de vagas é obrigatório e que, na impossibilidade de preencher o percentual mínimo o partido ou coligação deve reduzir o número de candidaturas do sexo masculino para se adequar a legislação (TSE, 2016).

Dos 35 partidos que concorreram em 2016, apenas três apresentaram média de candidaturas femininas acima de 33%, são eles PSTU (39,2%), PT (34,3%) e PMB (43,4), os dois primeiros mesmo estando fora do padrão apresentado, mostram uma diferença percentual pouco expressiva. O destaque fica para o PMB, o Partido da Mulher Brasileira, que em seu programa de apresentação relata ser um partido que surgiu das bases populares, que luta pela equidade na política e tem como principal bandeira colocar as mulheres na transversalidade de diferentes campos sociais. Apesar de se apresentar como um partido que essencialmente luta pelos direitos das mulheres, apresentou menos de 50% de candidaturas femininas.

⁶ Nos levantamentos de dados posteriores, não foram contabilizados o número de candidaturas a vice-prefeito.

O PCO que anteriormente apresentou um percentual acima dos demais partidos, em 2016 não cumpriu a reserva caindo de 35,2% para 29,4%. O PCB e o PSD que em 2012 não atingiram a reserva, neste pleito apresentaram 31,7% e 30,8% da reserva de vagas, respectivamente. Dos seis novos partidos que entraram na disputa somente em 2016 – NOVO, PMB, PEN (atual Patriota), PROS, REDE e Solidariedade, todos cumpriram a reserva de cotas.

Podemos aferir a partir desses dados, que em termos proporcionais, a maioria dos partidos basicamente só atingiu a cota de 30% exigida por lei nos dois anos analisados. Retomando a discussão teórica, esses dados mostram um ponto crítico que a legislação brasileira ainda precisa trabalhar; além de garantir o espaço de participação das mulheres no processo eleitoral, é preciso também que sejam criados mecanismos de incentivos intrapartidários que além de aumentar a representatividade em grupos internos, promovam candidatas efetivamente competitivas e com chances reais de disputa. Apesar da tentativa da lei eleitoral em aumentar os fundos financeiros de incentivo, entre 2012 para 2016 não houve um aumento significativo no número de candidaturas.

Apesar de constatado o não aumento no número de candidaturas, viu-se a necessidade de levantar os dados acerca de candidatos a prefeito e vereador assim como os dados de candidatas femininas eleitas para ambos os cargos.

Tabela 3 - Número total e percentual de candidaturas ao cargo de prefeito no Brasil por sexo em 2012 e 2016

| Sexo | N | % | N | % |
|-----------|--------|------|--------|------|
| | 2012 | | 2016 | |
| Masculino | 13.101 | 86,6 | 14.416 | 87,1 |
| Feminino | 2.026 | 13,4 | 2.149 | 12,9 |
| Total | 15.127 | 100 | 16.565 | 100 |

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Tribunal Superior Eleitoral, 2012; 2016.

Em termos proporcionais, podemos observar que o número de candidaturas femininas ao cargo de prefeito no Brasil foi muito inferior ao número de masculinas e o percentual fica bem abaixo do mínimo de 30% previsto na reserva geral de vagas tanto em 2012 quanto em 2016, caindo de 13,4% em 2012 para 12,9% em 2016. Apesar de ter havido um pequeno aumento no número geral de candidaturas femininas de uma eleição a outra, foi uma diferença mínima e que foi acompanhada do aumento das candidaturas de homens.

Na tabela a seguir, verificamos em números gerais o sucesso eleitoral das candidaturas a prefeito no Brasil em ambos os pleitos analisados.

Tabela 4 - Número total e percentual de eleitos ao cargo de prefeito no Brasil por sexo em 2012 e 2016

| Sexo | N | % | N | % |
|-----------|-------|------|-------|------|
| | 2012 | | 2016 | |
| Masculino | 4.860 | 88,1 | 4.898 | 88,4 |
| Feminino | 659 | 11,9 | 641 | 11,6 |
| Total | 5.519 | 100 | 5.539 | 100 |

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Tribunal Superior Eleitoral, 2012; 2016.

Na tabela 4 podemos aferir que, apesar da legislação impor a reserva de vagas a participação e o sucesso eleitoral das mulheres na disputa ainda é muito baixo se comparado a candidatos masculinos, entre 2012 e 2016 houve uma pequena queda. Essa desproporção remete às variáveis teóricas levantadas de que o espaço de participação da mulher na arena eleitoral é restrito e sua atuação é pouco associada aos espaços públicos, e de acordo com os dados, isso reflete mais em cargos majoritários.

Em seguida, foram levantados o número total e percentual geral de candidaturas e mulheres eleitas a vereadora em 2012 e 2016, para verificar se o sucesso ou não dessas candidaturas segue o mesmo padrão do cargo a prefeito.

Tabela 5 - Número total e percentual de candidaturas a vereador no Brasil por sexo em 2012 e 2016

| Sexo | N | % | N | % |
|-----------|---------|------|---------|------|
| | 2012 | | 2016 | |
| Masculino | 302.951 | 67,3 | 295.891 | 67,5 |
| Feminino | 146.841 | 32,6 | 142.212 | 32,5 |
| Total | 481.783 | 100 | 438.103 | 100 |

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Tribunal Superior Eleitoral, 2012; 2016.

A tabela 5 por sua vez, traz os dados relativos as candidaturas a vereador por sexo no Brasil em 2012 e 2016. Entre as tabelas 3 e 5, podemos observar uma diferença na proporção de candidatas femininas que concorreram a esses cargos, enquanto o percentual de mulheres concorrendo a prefeito em 2012 é de 13,4%, o percentual de candidatas a vereador é de 32,6%. Em 2016, fica em 12,9 %, enquanto o percentual de candidatas a vereador é de 32,5%. Esses dados nos mostram duas informações importantes, a primeira é de que a proporção de mulheres concorrendo a cargos eletivos é maior do que a cargos majoritários, mas ainda se mantem dentro do mínimo da reserva de vagas.

Nas tabelas subsequentes, podemos observar que esse número é muito pequeno em se tratando de candidatas eleitas.

Tabela 6 - Número total e percentual de vereadores eleitos no Brasil por sexo em 2012 e 2016

| Sexo | N | % | N | % |
|-----------|--------|------|--------|------|
| | 2012 | | 2016 | |
| Masculino | 49.779 | 86,6 | 50.029 | 86,4 |
| Feminino | 7.655 | 13,3 | 7.827 | 13,6 |

| | | | | |
|-------|--------|-----|--------|-----|
| Total | 57.434 | 100 | 57.827 | 100 |
|-------|--------|-----|--------|-----|

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Tribunal Superior Eleitoral 2012; 2016.

Os dados das tabelas 5 e 6, mostram que a variação de uma eleição para o outra é mínima. Na quantidade de prefeitos eleitos por sexo, houve até mesmo uma pequena queda, 11,9% em 2012 contra 11,6% em 2016. Já na quantidade de vereadoras eleitas, o aumento também foi mínimo de 13,3% para 13,6%.

Outra observação importante, é a de que dentro do universo de eleitos a prefeito e vereador, o número de mulheres eleitas é muito baixo nos dois períodos e se mantém assim. Esses dados corroboram com a noção de que a participação feminina na arena eleitoral e a representação dessas é muito baixa. Além das disparidades de gênero já discutidas, uma possível explicação para a sub-representação foi levantada por Almeida, Luchmann e Ribeiro (2012), segundo os autores, as mulheres por constituírem um grupo minoritário tendem a dar mais atenção a grupos sócio vulneráveis e a participar mais da formação da agenda temática do que do processo decisório em si, e, portanto, tendem a ocupar os espaços políticos em sindicatos, ONGs, movimentos sociais e outras associações. Neste sentido, há uma tendência de as mulheres ocuparem os espaços de formulação de demandas, mas não no processo decisório.

Ainda na esfera da representação, foram selecionados os cinco partidos que mais elegeram candidatos no total, somando os cargos de prefeito e vereador. Em ambos os casos de 2012 e 2016, a ordem de partidos de maior sucesso eleitoral foi a mesma: MDB, PSDB, PSD, PP e PSB. Em 2012, a presença do PSB foi substituída pela do PT. A intenção nesse levantamento de dados era de verificar se esses partidos com o maior número de eleitos,

seguiram a tendência verificada nos dados gerais de apresentar um número de candidatas mulheres eleitas inferior aos homens.

Nas tabelas 7 e 8 a seguir, apresentamos os números totais de candidatos de cada sexo nos cinco partidos com maior sucesso eleitoral nos pleitos de 2012 e 2016, afim de verificar se há uma correlação positiva entre o sucesso eleitoral do partido e o sucesso eleitoral de candidaturas femininas.

Tabela 7 - Número total e percentual de prefeitos eleitos no Brasil por partido e sexo em 2012

| Partido | Masculino | | Feminino | | Total | |
|---------|-----------|------|----------|------|-------|-----|
| | N | % | N | % | N | % |
| MDB | 889 | 87,5 | 126 | 12,4 | 1.015 | 100 |
| PSDB | 596 | 86,8 | 90 | 13,1 | 686 | 100 |
| PT | 559 | 88,7 | 71 | 11,2 | 630 | 100 |
| PSD | 436 | 88 | 59 | 11,9 | 495 | 100 |
| PP | 425 | 89,6 | 49 | 10,3 | 474 | 100 |

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Tribunal Superior Eleitoral 2012; 2016.

Tabela 8 - Número total e percentual de prefeitos eleitos no Brasil por partido e sexo em 2016

| Partido | Masculino | | Feminino | | Total | |
|---------|-----------|------|----------|------|-------|-----|
| | N | % | N | % | N | % |
| MDB | 2.063 | 88,6 | 319 | 11,4 | 2.382 | 100 |
| PSDB | 1.545 | 87,9 | 212 | 12,1 | 1.757 | 100 |
| PSD | 1.174 | 85,8 | 194 | 14,2 | 1.368 | 100 |
| PP | 1.005 | 86,8 | 152 | 13,2 | 1.157 | 100 |
| PSB | 974 | 86,6 | 146 | 13,4 | 1.093 | 100 |

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Tribunal Superior Eleitoral 2012; 2016.

As tabelas 7 e 8 mostram o número de candidatos eleitos a prefeito apresentado por partido e por sexo. Podemos observar que o percentual de mulheres eleitas é muito menor em relação ao número de homens eleitos, em nenhum dos casos o percentual alcançou os 15% e que mesmo em se tratando de partidos que obtiveram maior sucesso eleitoral, esses seguiram a tendência geral e elegeram um percentual de mulheres abaixo dos 30% da reserva de cotas. E mesmo que em um primeiro momento, pareça que o número de mulheres aumentou, o crescimento se mostra ínfimo se comparado ao aumento do número de homens eleitos.

Em seguida, foram levantados os dados de sucesso eleitoral para as candidaturas ao cargo de vereador.

Tabela 9 - Número total e percentual de vereadores eleitos no Brasil por partido e sexo em 2012

| Partido | Masculino | | Feminino | | Total | |
|---------|-----------|------|----------|------|-------|-----|
| | N | % | N | % | N | % |
| MDB | 6.841 | 85,8 | 1.128 | 14,1 | 7.969 | 100 |
| PSDB | 4.537 | 86,2 | 723 | 13,7 | 5.260 | 100 |
| PT | 4.447 | 85,7 | 738 | 14,2 | 5.185 | 100 |
| PP | 4.261 | 86,2 | 677 | 13,7 | 4.938 | 100 |
| PSD | 4.016 | 86 | 650 | 13,9 | 4.666 | 100 |

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Tribunal Superior Eleitoral 2012;2016

Tabela 10 - Número total e percentual de vereadores eleitos no Brasil por partido e sexo em 2016

| Partido | Masculino | | Feminino | | Total | |
|---------|-----------|------|----------|------|-------|-----|
| | N | % | N | % | N | % |
| MDB | 6.459 | 85,4 | 1.104 | 14,5 | 7.563 | 100 |
| PSDB | 4.653 | 86,7 | 711 | 13,2 | 5.364 | 100 |
| PP | 4.071 | 85,8 | 649 | 13,6 | 4.740 | 100 |
| PSD | 3.990 | 86 | 649 | 13,9 | 4.639 | 100 |

| | | | | | | |
|-----|-------|------|-----|------|-------|-----|
| PSB | 3.155 | 86,8 | 479 | 13,1 | 3.634 | 100 |
|-----|-------|------|-----|------|-------|-----|

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Tribunal Superior Eleitoral 2012;2016

As tabelas 9 e 10 apresentam o número de candidatos eleitos a vereador apresentados por partido e por sexo, nos mostra que no caso dos cinco partidos que mais elegeram candidatos o percentual de mulheres eleitas ao cargo de vereador é bem parecido com o caso das eleitas a prefeito. Entre esses partidos que mais conquistaram cargos nas últimas eleições, o percentual de candidatas eleitas alcançou a taxa de 14,5% em 2016, diferença praticamente mínima do percentual de 2012, 14,1%. Assim, número de mulheres eleitas para prefeito e vereador tanto no quadro geral quanto nos cinco casos específicos de cada ano ainda é muito inferior e que a variável “partido” não é determinante para o número de mulheres eleitas.

Considerações Finais

No Brasil, a cota eleitoral foi o mecanismo instituído com o objetivo de incentivar e viabilizar a participação da mulher no campo político, mais especificamente na arena eleitoral. Sobre a questão da representação política partidária, o TSE estabelece desde 1997 uma cota mínima de 30% da reserva de vagas por partido para candidatas do sexo feminino, essa cota foi implementada a partir da constatação de que, apesar de representarem maior parte da população e do eleitorado ativo, as mulheres são sub representadas e apresentam baixas percentuais de candidatura.

Em 2009 foram apresentadas as primeiras grandes mudanças nos dispositivos de lei que previam a participação feminina e em 2015, dezoito anos após o estabelecimento da primeira cota mínima, uma minirreforma eleitoral foi realizada e introduziu novas disposições de lei que objetivavam reforçar a obrigatoriedade de cumprir a cota já estabelecida, assim como RBPPD/BRJPD| Vol. 2 | n. 3 |p. 120-152, 2020.

demandar que os partidos através de procedimentos internos – como a reserva de 5% do fundo partidário para o financiamento de candidaturas femininas – incentivassem a participação das candidatas nas eleições municipais de 2016.

Sendo assim, para as eleições municipais de 2016 as novas disposições de lei incentivavam uma maior participação feminina no processo eleitoral. Porém os dados levantados nesse trabalho, mostram que os resultados eleitorais das candidaturas femininas ficaram aquém do esperado. Além da taxa geral de candidaturas não ter aumentado significativamente em relação a 2012, o percentual de candidaturas do sexo feminino geral e por partido ficou na faixa dos 33%, somente atendendo a demanda da lei eleitoral. Em relação ao número de candidatas eleitas, a proporção também ficou abaixo, principalmente no caso de cargos majoritários.

Essa situação traz consigo uma lógica puramente burocrática de conformação das regras, uma vez que os partidos políticos não aderiram, internamente, estratégias que fomentem a representação feminina. Conforme apontado anteriormente, o PMB tem em sua origem a instrumentalização da presença feminina. Também o PT aderiu nas estruturas partidária cotas de 30% para mulheres, tornando-se um dos partidos mais igualitários no que tange distribuição entre sexos nas Comissões Executivas Nacionais (LEVEGUEN, CASTRO, RIBEIRO, 2017).

Isso indica que o desenho de cotas no Brasil não prospera em número principalmente porque sua estrutura foi articulada de maneira deficiente. Ao ser implementada à revelia dos atores eleitorais e sem uma estruturação externa do sistema, os *gatekeepers* institucionais ainda agem como desestimulantes no acesso feminino as contendas eleitorais. Dessa forma, a sub-representação continuará a reverberar no cenário político brasileiro, uma vez que os responsáveis pelo sistema não se habilitam para compreender mudanças mais amplas que

correspondam a participação feminina de modo adequado, retirando as restrições que hoje ainda operam contra as mulheres (ARAÚJO, 2013; ARAÚJO; ALVES, 2007; DAHLERUP, 2008; FRANCESCHET; PISCOPO, 2008).

A partir do argumento de Álvares (2008) de que o desempenho eleitoral das mulheres está sujeito a qualidade do sistema eleitoral e dos processos democráticos de cada país, a garantia de 30% das vagas previsto pela lei não garante a ampla participação nas mulheres no processo eleitoral e tampouco garante que essas ocupem posições competitivas tanto dentro do partido quanto na arena eleitoral, isto é, a lei existe é cumprida pelos partidos políticos, mas em termos de incentivos não funciona.

Para que a questão da sub-representação e participação feminina em eleições seja de fato efetiva é preciso que as discussões sobre as cotas eleitorais privilegiem outros aspectos além dos normativos e que também seja levada a discussão juntamente com a opinião pública. Como citado na introdução, pelos argumentos de Sacchet (2014) e Reis (2014), a solução para o problema da sub-representação vai além do cumprimento de números pré-estabelecidos e envolvem questões mais ligadas a engenharia eleitoral e as próprias limitações que o sistema eleitoral impõe a candidaturas femininas, outro fator limitante está ligado ao perfil de disputa personalista brasileiro que além de privilegiar a escolha por candidatos homens também concentra os recursos financeiros nesses candidatos de tradição política, desencorajando o incentivo à candidatas mulheres.

Essas considerações abrem um amplo espaço para novas pesquisas, como por exemplo aquelas que tenham como objetivo compreender quais são os principais obstáculos observados pelas próprias competidoras, com o uso de *surveys* a fim de consolidar a perspectiva da experiência individual. Outra vertente, essa com cunho quantitativo, teria como escopo a análise dos votos obtidos antes e depois das reformas eleitorais, tratando os dados

com rigor estatístico, submetendo-os a modelos que possam extrair informações como desempenho em razão de determinadas características, ou mudanças na alocação de votos frente mudanças institucionais.

Em 2017 houve uma nova mudança na legislação eleitoral a partir da Emenda Constitucional nº 97 que trouxe novos dispositivos de incentivo a participação feminina na política. Com o fim das coligações proporcionais, a partir de 2020 os partidos individualmente terão que cumprir a reserva de cotas, o que antes era determinado somente para a coligação, a expectativa é de que com essa mudança o número de candidaturas femininas aumente. Outra modificação importante foi a obrigatoriedade da reserva de 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (mais conhecido como Fundo Eleitoral) para candidaturas femininas, o que aumentará o investimento financeiro dos partidos nestas candidaturas. Cabe a pesquisas futuras, averiguar se esses novos dispositivos na lei contribuíram de fato para o aumento da participação feminina nas eleições.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVARES, M. L. M. Mulheres brasileiras em tempo de competição eleitoral: seleção de candidaturas e degraus de acesso aos cargos parlamentares. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 51, n. 4, p. 895-939, 2008^a

ARAÚJO, C. Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil. **Revista Estudos Feministas**, v. 9, n. 1, p. 231-252, 2001a.

_____. As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais. **Dados**, n. 44, p. 155-95. 2001b.

_____. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 193-215, 2005.

_____. Gênero e acesso ao poder legislativo no Brasil: as cotas entre as instituições e a cultura. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 2, p. 23, 2009.

_____. Rotas de ingresso, trajetórias e acesso das mulheres ao legislativo—um estudo comparado entre Brasil e Argentina. **Estudos feministas**, p. 567-584, 2010.

_____. Por que uma Reforma Eleitoral mais ampla é importante para as Mulheres? **Gênero na Amazônia**. Belém, n. 4. 2013

ARAÚJO, C.; ALVES, J. E. D. Impactos de indicadores sociais e do sistema eleitoral sobre as chances das mulheres nas eleições e suas interações com as cotas. **Dados**, v. 50, n. 3, p. 535–577, 2007.

AVELAR, L. **Mulheres na elite política brasileira**. [s.l.] UNESP, 2001.

BIROLI, F. Gênero e política no noticiário das revistas semanais brasileiras: ausências e estereótipos. **Cadernos Pagu**, n° 34, janeiro-junho de 2010, p. 269-299.

BRASIL . Tribunal Superior Eleitoral. **Lei 9.504/97**, de 30 de setembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm> Acesso em: 10 de set. 2020

_____. Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm> Acesso em: 10 set. 2020.

CAMPBELL, R.; COWLEY, P. What Voters Want: Reactions to Candidate Characteristics in a Survey Experiment. **Political Studies**, v. 62, n. 4, p. 745–765, dez. 2014.

DAHLERUP, D. Gender Quotas – Controversial But Trendy: ON EXPANDING THE RESEARCH AGENDA. **International Feminist Journal of Politics**, v. 10, n. 3, p. 322–328, set. 2008.

DALTON, R. J.; KLINGEMANN, H. **Overview of Political Behavior**. [s.l.] Oxford University Press, 2011.

DE OLIVEIRA, R. A. Cultura política e gênero na América Latina: estudo sobre as dimensões subjetivas da sub-representação feminina. **Em Debate**, p. 25, [s.d.].

DIAMOND, I. Fertile ground: Women, earth and the limits of control. [s.l.] Beacon Press, 1997.

EVANS, E.; KENNY, M. Doing Politics Differently? Applying a Feminist Institutional Lens to the U.K. Women’s Equality Party. **Politics & Gender**, v. 16, n. 1, p. 26–47, mar. 2020.

FRANCESCHET, S.; PISCOPO, J. M. Gender Quotas and Women’s Substantive Representation: Lessons from Argentina. **Politics & Gender**, v. 4, n. 03, set. 2008.

JONES, M. P. Gender quotas, electoral laws, and the election of women: Evidence from the Latin American vanguard. **Comparative political studies**, v. 42, n. 1, p. 56-81, 2009.

HTUN, M. A política de cotas na América Latina. **Revista Estudos Feministas**, v. 9, n. 1, p. 225–230, 2001.

INGLEHART, R.; NORRIS, P. The Developmental Theory of the Gender Gap: Women's and Men's Voting Behavior in Global Perspective. **International Political Science Review / Revue internationale de science politique**, v. 21, n. 4, p. 441–463, 2000.

JANKOWSKI, M.; MARCINKIEWICZ, K.; GWIAZDA, A. The Effect of Electing Women on Future Female Candidate Selection Patterns: Findings from a Regression Discontinuity Design. **Politics & Gender**, v. 15, n. 2, p. 182–210, jun. 2019.

JOHNSON, N. Keeping Men In, Shutting Women Out: Gender Biases in Candidate Selection Processes in Uruguay. **Government and Opposition**, v. 51, n. 3, p. 393–415, jul. 2016.

JONES, M. P. Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women: Evidence From the Latin American Vanguard. **Comparative Political Studies**, v. 42, n. 1, p. 56–81, jan. 2009.

MADUREIRA, J. SILVA, S. A mulher na legislação previdenciária antes e depois da constituição de 1988. In Praça, Sérgio; Diniz, Simone (orgs). **Vinte anos de Constituição**. São Paulo: Paulus, 2008, p. 161-179.

MANSBRIDGE, J. Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent “Yes”. **The Journal of Politics**, v. 61, n. 3, p. 628–657, ago. 1999.

_____. Rethinking Representation. **American Political Science Review**, v. 97, n. 4, p. 14, 2003.

MIGUEL, L. F. Political Representation and Gender in Brazil: Quotas for Women and their Impact. **Bulletin of Latin American Research**, v. 27, n. 2, p. 197–214, abr. 2008.

MIGUEL, L. F. Perspectivas sociais e dominação simbólica: a presença política das mulheres entre Iris Marion Young e Pierre Bourdieu. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, p. 25–49, jun. 2010.

MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. Práticas de gênero e carreiras políticas: vertentes explicativas. **Revista Estudos Feministas**, v. 18, n. 3, p. 653–679, dez. 2010.

MIGUEL, L. F.; QUEIROZ, C. M. DE. Diferenças regionais e o êxito relativo de mulheres em eleições municipais no Brasil. **Revista Estudos Feministas**, v. 14, n. 2, p. 363–385, set. 2006.

NORRIS, P. Recrutamento político. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 46, p. 11–32, jun. 2013.

NORRIS, P e INGLEHART, R. **Gender Equality and Cultural change around the world**. Cambridge University Press. 2003.

PINTO, C. **Política de Cotas**. Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte. Editora UFMG 2007.

PHILLIPS, A. ¿De uma política de idéias a uma política de presença? **Revista Estudos Feministas**, v. 9, n. 1, p. 268–290, 2001.

PINTO, C. R. J. **Mulher e política no Brasil**: os impasses do feminismo, enquanto movimento social, face às regras do jogo da democracia representativa. p. 15, [s.d.].

PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**. Berkeley: University of California Press, c1967. 323 p. ISBN 0-520-02156-8.

PITKIN, H. F. Representation and Democracy: Uneasy Alliance. **Scandinavian Political Studies**, v. 27, n. 3, p. 335–342, set. 2004.

ROBERTS, A.; SEAWRIGHT, J.; CYR, J. Do electoral laws affect Women's representation? **Comparative Political Studies**, v. 46, n. 12, p. 1555-1581, 2013.

SACCHET, T. Beyond Numbers: THE IMPACT OF GENDER QUOTAS IN LATIN AMERICA. **International Feminist Journal of Politics**, v. 10, n. 3, p. 369–386, set. 2008.

SACCHET, T. Capital social, gênero e representação política no Brasil. **Opinião Pública**, v. 15, n. 2, p. 306–332, nov. 2009.

SACCHET, T. **Partidos políticos e (sub)representação feminina**: um estudo sobre recrutamento legislativo e financiamento de campanhas. p. 28, [s.d.].

SPECK, B. W. O efeito contagiante do sucesso feminino: A eleição de prefeitas e o impacto sobre as candidaturas nos próximos pleitos. **Latin American Research Review**, v. 53, n. 1, p. 57–75, 28 mar. 2018.

VOGEL, L. H. **As interações entre o social e o eleitoral na política de quotas para as mulheres**. p. 26, [s.d.].

YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 67, p. 139–190, 2006.