

Universidade Federal do Rio Grande do Sul | UFRGS  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política | IFCH

Stéphani Schuetz Ramos

**Gênero, Raça e Classe:**  
Uma Análise da Literatura sobre a  
Sub-representação das Mulheres e da População Negra

**STÉPHANI SCHUETZ RAMOS**

**Gênero, Raça e Classe:**

**Uma Análise da Literatura sobre a Sub-representação das Mulheres e da  
População Negra**

Dissertação de mestrado, formato artigo, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre.

**Orientador: Prof. Dr. Paulo Peres**

**Porto Alegre**

**2023**

CIP - Catalogação na Publicação

Schuetz Ramos, Stéphani  
Gênero, Raça e Classe: Uma Análise da Literatura  
sobre a Sub-representação das Mulheres e da População  
Negra / Stéphani Schuetz Ramos. -- 2023.  
35 f.  
Orientador: Paulo Peres.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência  
Política, Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. Gênero. 2. Raça. 3. Classe. 4. Literatura. 5.  
sub-representação. I. Peres, Paulo, orient. II.  
Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os  
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

**Stéphani Schuetz Ramos**

**GÊNERO, RAÇA E CLASSE: UMA ANÁLISE DA LITERATURA SOBRE A  
SUB-REPRESENTAÇÃO DAS MULHERES E DA POPULAÇÃO NEGRA**

Dissertação de mestrado, formato artigo, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre.

Porto Alegre, 29 de Setembro de 2023

Resultado: Aprovada

**BANCA EXAMINADORA**

---

Jennifer Azambuja de Moraes

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

---

Carolina Pimentel Corrêa

Universidade do Porto

---

Suelen Aires Gonçalves

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

## **AGRADECIMENTOS**

Dedico este trabalho à minha família, por todo apoio emocional, financeiro e psicológico que foram imprescindíveis à minha jornada, principalmente na reta final. Ao meu pai, Márcio, sempre deixo meus agradecimentos por ser o primeiro a ter me demonstrado que estar na Universidade Federal era um caminho possível. À minha mãe, Susiane, por todo o trabalho incansável realizado desde sempre, por estar ao meu lado em todos os momentos da minha jornada, que não foi fácil. Obrigada mãe, sem palavras, a senhora é uma rainha!

Às minhas irmãs, Ingridi, Melissa e Helena, por serem a maior motivação de tudo isso, motivação esta que se retroalimenta. A primeira delas, atualmente, se prepara para ser uma internacionalista nesta mesma Universidade, a segunda, é atleta de natação do clube caixeiros viajantes e, a terceira, mesmo pequena, já tem certeza de que poderá alcançar qualquer lugar que quiser no mundo. Valeu e vale muito a pena. A vocês cinco por me ensinarem o significado de amor.

Agradeço, também, à minha bisavó Maria Teresa, ao meu bisavô João das Neves, às minhas avós Elisabete e Maria Leda, aos meus avôs Antônio Carlos e Derli Paulo por serem parte da árvore que me constitui e igualmente fundamental à minha jornada.

Nesta jornada da pós-graduação, outras pessoas também foram importantes. Este é o caso do meu companheiro, Fabrício, que sempre me incentivou, acreditou no meu potencial e entendeu as diversas fases por que passei ao longo desse percurso. A pós-graduação foi uma das coisas mais difíceis que fiz em toda minha vida.

Agradeço imensamente às componentes da minha banca de avaliação, Suelen Aires Gonçalves, Jennifer Azambuja e Carol Corrêa, pelas excelentes observações críticas e sugestões para desenvolvimentos posteriores desta pesquisa.

Da mesma forma, quero deixar meus agradecimentos especiais ao meu professor orientador, Paulo Peres. Digo que essa difícil jornada só foi possível de ser concluída pois tive um excelente orientador ao meu lado, e que este seja o primeiro trabalho de muitos que ainda vamos realizar juntos.

Agradeço, ainda, a Carolina Corrêa, que transformou minha trajetória durante a graduação e que é responsável por eu ter acreditado ser possível esses maiores passos.

Por fim, porém, não menos importante, gostaria de agradecer à toda equipe da qual faço parte nas minhas atividades profissionais, do Mandato Popular, da Deputada Estadual Bruna Rodrigues, a primeira deputada negra eleita no estado do Rio Grande do Sul. Sou muito grata por estar ao lado de vocês. Muito obrigada!

# **Gênero, Raça e Classe: Uma Análise da Literatura sobre a Sub-representação das Mulheres e da População Negra**

Stéphani Schuetz

## **Resumo**

Neste trabalho, analiso a literatura relevante sobre a sub-representação parlamentar das mulheres e da população negra, com o objetivo de identificar as contribuições e as lacunas da literatura acerca do tema. Defendo que a política de cotas de gênero é insuficiente para lidar com a intersecção dos obstáculos que atingem mais dramaticamente as mulheres negras: gênero, raça e classe. Por fim, aponto os desafios teóricos e normativos a serem enfrentados pelos especialistas para lidar com esse problema.

**Palavras-chave:** Gênero. Raça. Classe. Literatura. Sub-representação.

## **Abstract**

In this work, I analyze the relevant literature on the parliamentary underrepresentation of women and the black population, with the aim of identifying the contributions and gaps in the literature on the topic. I argue that the gender quota policy is insufficient to deal with the intersection of obstacles that most dramatically affect black women: gender, race and class. Finally, I point out the theoretical and normative challenges to be faced by experts in dealing with this problem.

**Keywords:** Gender. Race. Class. Literature. Underrepresentation.

## SUMÁRIO

1. Introdução .....	08
2. A Sub-Representação de gênero .....	10
a. Panorama e legislação .....	10
b. A busca das Explicações .....	18
c. Contribuições e lacunas .....	20
3. A Sub-representação da População Negra .....	22
a. A identificação do Problema .....	22
b. Investigação do Problema .....	23
c. Contribuições e lacunas .....	25
4. Conclusões .....	29
5. Referências Bibliograficas .....	30

## 1. Introdução<sup>1</sup>

ESTE ARTIGO analisa a literatura temática sobre a sub-representação parlamentar das mulheres e da população negra. O meu objetivo é identificar as suas contribuições e as lacunas que a serem preenchidas. O fio condutor da análise é a defesa de um argumento a respeito das políticas adotadas visando à promoção da participação política das mulheres brancas e negras, bem como dos homens negros. Defendo que, além das falhas na legislação e das burlas dos partidos para descumprir as leis, a política de cotas de gênero está destinada a lidar com apenas um dos obstáculos à justiça representativa: a dominação masculina nos partidos e nos cargos representativos. As cotas femininas, portanto, não enfrentam as disparidades raciais que também afetam a competição eleitoral no Brasil e, por consequência, resultam em Casas Legislativas majoritariamente dominadas por políticos/as brancos/as.

Além disso, ao não levar em conta as diferenças de classe social, a política de cotas femininas pode se converter num mecanismo de perpetuação da mesma elite no poder, apenas mais permeável às mulheres da mesma classe dominante a qual os homens pertencem. Ainda, ao não levar em conta as desigualdades raciais que estão contidas no gênero feminino, a política de cotas pode ser uma propulsora da disparidade representativa entre mulheres brancas e mulheres negras. Da mesma forma, a simples adoção de uma política de cotas raciais provocará efeitos semelhantes se não considerar o fator gênero. Homens negros podem se beneficiar dessa política sem que as mulheres tenham os mesmos ganhos. Na verdade, a combinação de uma política de cotas femininas com uma política de cotas raciais sem calibrar a legislação de maneira a contemplar as mulheres negras, pode contribuir para agravar a sua situação de disparidade representativa, como mostram as pesquisas que serão analisadas. Ou seja, defendo que, em que pese as valiosas contribuições de uma literatura relativamente recente sobre o problema da sub-representação de gênero e de raça, persiste uma lacuna teórica e empírica fundamental para lidar com o problema, que é pensar uma justiça representativa que contemple a intersecção de gênero, raça e classe social.

A literatura analisada não é exaustiva, mas é representativa da produção recente, metodologicamente mais robusta e assentada em dados mais consistentes, especialmente no caso das informações sobre a raça dos/as candidatos/as, cujo registro oficial somente teve início em 2014. A metodologia utilizada é a tradicional análise crítica de literatura, de natureza interpretativa. As fontes dos dados mencionados são indicadas em notas de rodapé, ou no corpo do texto quando se referir a alguma das referências bibliográficas utilizadas. Essencialmente, trata-se de uma dissertação focada no propósito clássico de uma dissertação, ou seja, dissertar,

---

<sup>1</sup> Dissertação no formato de artigo de periódico apresentado ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política. Orientador: Prof. Dr. Paulo Peres.

analiticamente, sobre um dado tema. Combinam-se aspectos teóricos com a discussão de dados empíricos, além de reflexões que avançam, em alguma medida, para o campo normativo. A intenção é contribuir com uma interpretação do debate que apresente alguma originalidade e, sobretudo, apontar lacunas para reflexões e pesquisas futuras.

## 2. A Sub-Representação de Gênero

### A. Panorama e Legislação

Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2022,<sup>2</sup> a proporção de mulheres na população brasileira corresponde a 51,1%.<sup>3</sup> De fato, desde o início da sua série histórica, essa pesquisa amostral vem registrando que o contingente feminino sempre foi maior do que o masculino, que agora chegou a totalizar quase 5 milhões de mulheres a mais do que a quantidade de homens. Porém, como é amplamente reconhecido, esse perfil populacional está muito aquém de corresponder à distribuição da representação parlamentar em qualquer nível da federação, sem contar o desequilíbrio ainda mais acentuado na composição dos cargos majoritários \_Presidência da República, Governadorias de Estado, Prefeituras e Senado (cf. Peixoto *et al.*, 2022; Sacchet, 2018).

De fato, desde as eleições de 1933 \_as primeiras regidas sob o código eleitoral de 1932,<sup>4</sup> quando as mulheres até então sistematicamente excluídas<sup>5</sup> foram admitidas

---

<sup>2</sup> Pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE]. Acesso aos dados em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?edicao=36337>.

<sup>3</sup> Considerando-se o contingente de eleitores, as mulheres representam 52,65% do total, conforme os dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral [TSE] referentes ao pleito de 2022. Fonte: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Julho/eleicoes-2022-mulheres-sao-a-maioria-do-eleitorado-brasileiro>.

<sup>4</sup> Para uma análise extensa e detalhada de cada dispositivo do Código Eleitoral de 1932, consulte-se Cabral (2004).

<sup>5</sup> Assim como ocorria na Europa e nos Estados Unidos, no Brasil dos anos de 1920 surgiu um movimento sufragista, a parte política da militância feminista que estava ainda nos seus primórdios no país. Bertha Lutz foi central nesse processo porque, além da intensa militância, fundou a Liga para a Emancipação Intelectual da Mulher, cujo foco era precisamente a busca de igualdade política para as mulheres. Em 1922, Bertha extinguiu a Liga para fundar outra, no mesmo ano, a Liga Brasileira pelo Progresso Feminino, vinculada à Associação Pan-Americana de Mulheres. Renomeou essa Liga em 1924, que passou a ser denominada Federação Brasileira pelo Progresso Feminino. Filha do cientista Adolfo Lutz, Bertha estudou na Europa, onde conheceu o movimento sufragista inglês. Formou-se bióloga e seguiu prestigiosa. Foi a segunda mulher a ser admitida no serviço público brasileiro e a segunda mulher a assumir o cargo de deputada federal, na legislatura de 1934. Eleita suplente, acabou tomando posse devido à vacância do posto. Para maiores detalhes acerca da militância sufragista de Bertha, consulte-se Karawejczk (2019), Marques (2019), Barbosa (2003); para uma história mais ampla do movimento sufragista no Brasil, conferir Karawejczk (2020). Ainda vale ressaltar que, antes das organizações fundadas sob a liderança de Bertha Lutz, Leolinda Daltro criou, no ano de 1910, Partido Republicano Feminino. Professora e indigenista, Leolinda atuou na formação de um grupo de tiro feminino, ligado ao Exército Brasileiro; em 1917, ela foi a principal liderança de uma passeata de grande repercussão no Rio de Janeiro reivindicando o sufrágio feminino. Sua trajetória a credenciou com uma das mais relevantes precursoras do feminismo, inclusive indígena, no Brasil. Confira-se: Karawejczyk (2014) e Schuma e Brazil (2000) para maiores detalhes sobre a sua histórica militância.

no rol dos direitos políticos do país<sup>6</sup>, jamais houve representação feminina no Legislativo nacional que sequer se aproximasse minimamente das médias mundiais calculadas pela *Inter-Parliamentary Union*,<sup>7</sup> apesar da intensificação do nível de organização societária das mulheres a partir de 1990 (Avelar, 2014). De acordo com esse indicador,<sup>8</sup> em dezembro de 2022, a média mundial de representantes mulheres nas Casas Legislativas mundo afora atingiu 26,4%, um valor que situou o Brasil na 129ª posição<sup>9</sup> do *ranking* composto por 190 países.<sup>10</sup> Portanto, com 91 deputadas e 13 senadoras \_17,7% e 16,1% de cada Casa, respectivamente\_, a legislatura iniciada em 2023 confirma o legado de desequilíbrio de gênero na história parlamentar brasileira,<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> O Decreto 21.076, de 24/2/1932, instituiu o Código Eleitoral, no âmbito do qual foi criada a Justiça Eleitoral, foi estabelecido o voto secreto e reconhecido o voto feminino facultativo. Em 1965, o voto feminino se tornou obrigatório, assim como já era o caso do voto masculino. Pelos mesmos parâmetros legais, as mulheres, além do direito ao voto, adquiriam o direito de serem votadas, o que ocorreu, pela primeira vez, na eleição de 1933, que elegeu a Assembleia Constituinte, responsável pela Constituição de 1934. Sobre isso, consulte-se Zulini e Ricci (2020) e Ricci (2019). Candidataram-se 19 mulheres, mas somente uma conseguiu representação, a paulista Carlota Pereira de Queirós (Karawejczk, 2019). Médica atuante em diversas associações profissionais, foi professora da Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro, assessora da área médica do governo de São Paulo e líder de quase mil mulheres que prestaram assistência aos feridos do estado na guerra civil paulista de 1932.

<sup>7</sup> A União Interparlamentar é uma organização mundial dos parlamentos, criada no final do século XIX por alguns parlamentares europeus \_principalmente William Cremer [inglês] e Frédéric Passy [francês]. Desde então, ganhou adesões até chegar a abranger 179 membros efetivos e 14 membros associados. O seu foco declarado é promover o fortalecimento dos parlamentos e a diplomacia parlamentar para a democracia, a paz e o desenvolvimento sustentável. Para um breve histórico da União Interparlamentar, confira-se: <https://www.ipu.org/about-ipu/history-ipu>. Desde 2019, a organização calcula o ranking mensal com as taxas nacionais.

<sup>8</sup> Um dos principais focos de atuação da União Interparlamentar é a promoção da igualdade de gênero na representação parlamentar. Além do ranking sobre o tema, a organização possuiu algumas diretrizes de atuação em defesa desse equilíbrio nos legislativos. Sobre isso, confira-se a declaração oficial da organização: <https://www.ipu.org/about-ipu/gender-equal-ipu>.

<sup>9</sup> As posições anteriores do Brasil foram as seguintes. Em 2019, com 77 deputadas [15%] e 12 senadoras [14,8%], o país ficou na 136ª posição. Em 2020, ficou na 146ª, com 75 deputadas [14,6%] e 10 senadoras [12,4%]. Em 2021, com 78 deputadas [15,2%] e 10 senadoras [12,4%], ficou no 141ª lugar. Fonte: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=12&year=2022>.

<sup>10</sup> O total de países é 193, mas, devido à suspensão de Myanmar, Afeganistão e Sudão, o cálculo considerou um N de 190.

<sup>11</sup> De acordo com os dados da Câmara dos Deputados, na Câmara Baixa brasileira, apenas uma mulher obteve vaga nas legislaturas de 1933, 1950, 1958, 1970 e 1974. Em 1954 e 1962, somente duas mulheres foram eleitas; em 1978, foram 4, e, em 1982, foram 8. A partir de 1986 a representação feminina cresceu de maneira expressiva, chegando a 29 deputadas, porém, em comparação com a restritíssima quantidade de cadeiras obtidas nos períodos anteriores. Em 1990 [30], 1994 [33] e 1998 [28], esse montante ficou praticamente estável. A partir dos anos 2000, ocorreu um novo incremento, chegando a 43 deputadas em 2002, 45 em 2006 e 2010, 51 em 2014, 77 em 2018 e, finalmente, 91 em 2022. Fonte: <https://www.camara.leg.br/noticias/911406-bancada-feminina-aumenta-18-e-tem-2-representantes-trans/>. No caso do Senado, a primeira mulher conquistou uma vaga apenas em 1979. Até 1995 nunca houve mais do que duas senadoras. Em 1994 foram eleitas 5 senadoras, correspondendo a 6,20% da Câmara Alta; em 1998, com 6 senadoras, as mulheres ocuparam 7,40% das cadeiras; em 2002, 14,8%, com 8 mulheres; em 2006, 4,93%, com 4 mulheres; em 2010, 8,64%, com 7 mulheres; em 2014, 6,17%, com 5 mulheres, e, em 2018, 14,8%, com 12 mulheres. Na atual legislatura, iniciada em 2023, o Senado tem 14 representantes mulheres, o que corresponde a 17,28% da Casa; porém, seis delas são suplentes que assumiram o mandato os senadores titulares se licenciaram para assumir outros cargos. Fonte: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/08/26/candidaturas-femininas-crescem-mas-representacao-ainda-e-baixa>.

que figura como um dos mais injustos do contexto latino-americano (Sacchet, 2018; Gatto, 2016).<sup>12</sup> Observe-se que se o Brasil tivesse alcançado pelo menos a média mundial na última eleição contaríamos agora com 135 deputadas federais.

Entretanto, como registrou a literatura especializada, os Poderes Legislativo e Judiciário da Nova República não ficaram indiferentes à situação (e.g. Gatto and Wylie, 2022; Peixoto *et al.*, 2022; Agra e Santos, 2020; Wylie et al., 2019; Quintela e Dias, 2016; Gatto, 2016). Desde meados dos anos de 1990 foram tomadas providências legais a fim de equiparar o exercício da representação por homens e mulheres no Congresso Nacional, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais. Essencialmente, foram adotadas políticas de cotas voltadas a duas dimensões do processo representativo, quais sejam, (1) porcentagem mínima de candidaturas femininas e (2) porcentagem mínima de recursos de campanha eleitoral alocados para as candidatas mulheres.

A lei 9.100, de 1995, é primordial nesse percurso histórico, pois com ela deu-se impulso à legislação subsequente e interpretações judiciais com o objetivo de aprimorar a regulação destinada à equiparação de gênero na composição das cadeiras legislativas são preenchidas pela fórmula proporcional. Ao mesmo tempo, deu-se início à dinâmica de reações conservadoras dos partidos políticos em resposta às sucessivas mudanças institucionais a fim de manter o status quo do predomínio masculino na arena parlamentar. Na verdade, esse comportamento deveria ser esperado, uma vez que toda mudança institucional implica reconfiguração das relações de poder e de acesso a recursos, sendo natural, portanto, que aqueles que possuem posição de dominância recorram a estratégias as mais diversas para manter o *status quo* (cf. Mahoney and Thelen, 2009; Mackay, 2014). Não seria diferente, então, no caso da representação política, já que a resistência a mudanças é condição para manter a dominação masculina nessa esfera da vida social (Waylen, 2017; Mackay, 2014; Mackay and Krook, 2011; Mackay *et al.*, 2010).

Por sua vez, esse comportamento reativo de burla às leis levou a respostas corretivas dos Poderes Legislativo e Judiciário, desencadeando novas formas de burla, e assim sucessivamente. Desse modo, formou-se um sistema de retroalimentação por meio do qual as mudanças na lei, ou na sua aplicação, provocaram o comportamento adaptativo conservador das lideranças dos partidos, predominantemente masculinas, cuja finalidade é manter intacta a sua posição vantajosa na apropriação dos recursos partidários.

Nesse contexto, a Lei 9.100/1995 estabeleceu a indicação de um percentual mínimo de 20% para as candidaturas femininas, o que parecia positivo. Porém, não havia a imposição de obrigatoriedade e tampouco estava explícito que se tratava de

---

<sup>12</sup> Em 2017, o relatório da ONU Mulheres avaliou a representação feminina nos parlamentos nacionais de 174 países. O Brasil apareceu na 154ª posição do quadro geral e na 32ª posição dentre os 33 países da América Latina e Caribe.

um piso aplicável aos dois gêneros. Diante disso, nada aconteceu; os partidos não seguiram a indicação e, obviamente, ficaram isentos de qualquer punição. Diante disso, em 1997 foi aprovada a Lei 9.504, que deixou explícita a recomendação de um percentual mínimo para homens e mulheres, além de ter elevado a cota para 30% das candidaturas. Aqui, entretanto, o próprio Legislativo deixou aberta uma rota de desvio ao princípio da equiparação de gênero \_para não prejudicar as sempre mais volumosas candidaturas masculinas devido ao estabelecimento de quotas femininas, permitiu-se que a proporção das candidaturas partidárias em relação à quantidade de vagas em disputa se elevasse.<sup>13</sup> Desse modo, ainda que um partido lançasse mais candidaturas femininas do que o usual, sobraria uma margem para elevar também as candidaturas masculinas, mantendo-se a proporção desvantajosa para a competitividade das mulheres.

No entanto, o maior problema na sua implantação da Lei foi o seu generalizado descumprimento (Agra e Santos, 2020; Wylie *et al.*, 2019).<sup>14</sup> Sem dúvida, esse era um indicativo de que, assim como ocorreu com a Lei anterior, era necessário promover aprimoramentos na legislação. Com essa intenção foi aprovada, em 2009, a Lei 12.034, com duas modificações relevantes. Em primeiro lugar, especificou-se mais objetivamente os valores das cotas \_cada gênero deve ter um mínimo de 30% e um máximo de 70%. Em segundo lugar, a adoção dessas cotas passou a ser obrigatória, cujo descumprimento impede a participação do partido no processo eleitoral, mediante a inviabilização, pela Justiça Eleitoral, do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários [DRAP] (Agra e Santos, 2020).<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Em 1995, essa taxa havia sido fixada em 120% de candidaturas em relação às vagas; em 1997, subiu para 150%. Estados com direito até 12 vagas na Câmara dos Deputados não aplicavam esse percentual, assim como os municípios com até 100 mil eleitores. Para ambos, o limite de candidatos em relação às vagas era de 200%. Tais aspectos são explorados com maior detalhes por Aras e Santos (2000).

<sup>14</sup> Não obstante, mesmo que os partidos cumprissem a lei rigorosamente, ainda assim, como observado por Campos (2019), 30% está longe de promover o equilíbrio na representação de gênero. Reforça esse ponto a relação entre a porcentagem de mulheres eleitoras e mulheres candidatas \_segundo dados do TSE, em 2018 as mulheres correspondiam a 52,8% do eleitorado nacional, no entanto, do total das candidaturas naquele ano apenas 32% eram mulheres. Portanto, ainda que a cota mínima de 30% seja atingida, a equivalência eleitoras/candidatas será cerca de vinte pontos percentuais inferior ao montante de equilíbrio. Observe-se, além disso, que tal disparidade já na primeira etapa do processo representativo exacerba a desigualdade na competição eleitoral à representação parlamentar. Os dados também confirmam isso: dos eleitos para o Congresso em 2018, 15% da Câmara dos Deputados e 14,8% do Senado eram mulheres. Fonte: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>.

<sup>15</sup> Sobre isso pronunciou-se o Ministro Arnaldo Versiani, do TSE, no Recurso Especial Eleitoral n. 784-32.20106.14.0000/PA, de 12/08/2010, do qual era relator: "Candidatos a eleições proporcionais. Preenchimento de vagas de acordo com os percentuais mínimo e máximo de cada sexo. (1) O §30 do art. 10, da Lei nº 9.504/97, na redação dada pela Lei nº 12.034/2009, passou a dispor que, "do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo", substituindo, portanto, a locução anterior "deverá reservar" por "preencherá", a demonstrar o atual caráter imperativo do preceito quanto à observância obrigatória dos percentuais mínimo e máximo de cada sexo. (2) O cálculo dos percentuais deverá considerar o número de candidatos efetivamente lançados pelo partido ou coligação, não se levando em conta os limites estabelecidos no art. 10, caput e §10, da Lei nº 9.504/97. (3) Não atendidos

Uma vez estabelecida a obrigatoriedade, percebeu-se que a verificação do cumprimento das exigências da Lei ficou no vazio. À Justiça Eleitoral cabia conferir apenas formalmente o registro das candidaturas conforme a designação do gênero, sem a necessidade de conferir se as candidatas de fato estavam envolvidas com as atividades partidárias e de campanha. Assim, ao TSE competia notificar os partidos que não haviam preenchido os requisitos formais da cota mínima, solicitando a correção, nada mais. Quando começaram a ser detectadas fraudes cada vez mais frequentes, a Justiça Eleitoral se viu impelida a produzir jurisprudência retificativa (Agra e Santos, 2020). Assim, casos de candidatas com pouquíssimos votos se tornaram alvo de Ações de Investigação Judicial Eleitoral [AIJE], entre outras medidas, o que levou à detecção do crescente fenômeno das 'candidaturas laranjas', predominantemente femininas (Gatto e Wylie, 2022; Wylie *et al.*, 2019).<sup>16</sup>

De fato, o lançamento de 'candidatura laranjas' se tornou comum e constituiu a principal estratégia dos partidos para cumprir a formalidade da cota mínima e, desse modo, obter a aprovação do DRAP sem ter que investir efetivamente nas candidaturas femininas (Gatto and Wylie, 2022; Wylie *et al.*, 2019). Para a literatura que se debruçou sobre esse fenômeno, a profusão desse tipo de candidatura é o efeito perverso da conjunção de fatores institucionais e culturais característicos do contexto brasileiro. Mais especificamente, a dinâmica interativa de uma legislação de cotas que contém falhas com a cultura partidária machista leva à emergência de barreiras informais à efetiva representação das mulheres (Gatto and Wylie, 2022; Wylie *et al.*, 2019; Gatto, 2016) \_prova disso seriam os diversos países do mundo onde a adoção de quotas femininas proporcionou uma representação de gênero mais equitativa (cf. Annesley, 2015; Hughes, 2011; Krook and O'Brien, 2010; Krook, 2009; Tripp and Kang, 2007; Dahlerup, 2006). No entanto, há que se considerar, ainda, que, em paralelo com o machismo partidário contribui para essa prática a racionalidade instrumental que move os dirigentes a buscar, a todo custo, o aumento das suas bancadas parlamentares. Para atingir tal objetivo, investir nas candidaturas mais viáveis é a estratégia mais indicada (Gatto and Wylie, 2022; Agra e Santos, 2020; Wylie *et al.*, 2019).

Sem tocar no problema das 'candidaturas laranjas', o STF apreciou, em 2018, a Consulta 0600252-18,<sup>17</sup> sobre a pertinência da aplicação das cotas para candidaturas femininas \_conforme dispõe o Artigo 10, Parágrafo 3, da Lei 9.504/1997\_ à distribuição dos recursos do Fundo Eleitoral e do tempo de propaganda eleitoral

---

os respectivos percentuais, cumpre determinar o retorno dos autos ao Tribunal Regional Eleitoral, a fim de que, após a devida intimação do partido, se proceda ao ajuste e regularização na forma da lei. Recurso especial provido": <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/16092021/inteiro-teor-103504913>.

<sup>16</sup> Observe-se, porém, que, de acordo com análises comparadas (Waylen, 2017; Gatto, 2016; Krook, 2016, 2015; Mackay, 2014), 'candidaturas laranjas' \_fake candidates, phantom candidates\_ não são um fenômeno exclusivamente brasileiro.

<sup>17</sup> Iniciativa da Senadora Vanessa Grazziotin [PCdoB] e outras parlamentares.

gratuita. A relatora, Ministra Rosa Weber, pronunciou-se favoravelmente, observando, ainda, que, no caso de haver mais de 30% de candidatas, a distribuição desses recursos deve ser proporcional.<sup>18</sup> Dessa forma, a legislação avançou da cotização das candidaturas para a cotização dos recursos partidários; ou seja, da competição para a competitividade. Nesse caso, principalmente o financiamento de campanha foi percebido como um contributo crucial para elevar a competitividade das mulheres na disputa dos votos (Sacchet and Speck, 2012<sup>a</sup>, 2012<sup>b</sup>; Cervi, 2010; Speck, 2005), afinal, o seu principal obstáculo à conquista de vagas era precisamente a combinação de baixa oferta de candidatas com poucos recursos para competir (Scheidweiler, 2021).<sup>19</sup>

Esse avanço, contudo, ficou prejudicado pela lacuna que se deixou no que diz respeito às regras de distribuição dos recursos cotizados (cf. Peixoto *et al.*, 2022). Quanto deve ser alocado para quantas e para quais mulheres? Nesse vácuo, podem surgir desigualdades internas às candidaturas femininas, nomeadamente as de caráter social e racial \_mulheres de famílias políticas, com capital social elevado podem ser privilegiadas na alocação dos recursos, assim como as mulheres brancas e de grupos sociais abastados (cf. Agra e Santos, 2020). No limite, nada impediria que o partido destinasse todos os 30% da cota feminina para uma única candidata.<sup>20</sup> Ademais, a legislação falhou quando permitiu o uso dos recursos cotizados para candidaturas femininas a cargos majoritários sem dar a devida atenção para uma distorção que já poderia ser antecipada: ocorreram casos de candidaturas masculinas que encabeçavam chapas tendo mulheres como vice, o que, pela Lei, autorizava a utilização dos recursos reservados às candidaturas femininas.<sup>21</sup>

Sendo assim, embora, à primeira vista, o entendimento do Tribunal parecia acenar positivamente para a competitividade das mulheres nas eleições, havia falhas e lacunas que propiciaram a reação estratégica conservadora das lideranças

---

<sup>18</sup> Voto de Rosa Weber: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-rosa-weber-consulta-publica.pdf>.

<sup>19</sup> Como observou Sacchet (2020), até mesmo quando cumprem a lei de repartição dos recursos, os partidos não mostram real interesse na participação feminina. Não obstante, a distribuição cotizada dos recursos trouxe resultados positivos, embora moderados. Na eleição subsequente à decisão do STF e do TSE sobre a matéria, em resposta à ADI 5617, em 2018, a Câmara dos Deputados recebeu um número mais elevado de representantes mulheres (Campos, 2019).

<sup>20</sup> Segundo Peixoto *et al.* (2022), é preciso ponderar, entretanto, que, de maneira geral, houve ligeira redução na desigualdade de acesso aos recursos partidários a partir de 2016. Uma explicação possível, de acordo com os autores, é a convergência da cotização dos recursos com a proibição do financiamento de campanhas por empresas privadas. Mas, em que pese tal nivelamento, com a exceção das eleições para vereador, a disparidade de recursos continua acentuada nas disputas proporcionais. Aliás, conforme os dados analisados pelos autores, apenas no caso das eleições municipais, prefeituras incluídas, a alocação dos recursos partidários para homens e mulheres é sensivelmente menos desigual do que nos demais níveis da federação.

<sup>21</sup> Conforme Agra e Santos (2020), nas eleições de 2016 e 2018 foram identificadas burlas envolvendo candidaturas para o Executivo que consistiam no lançamento de chapas com mulheres como candidatas a vice, cujo propósito era concentrar os recursos na candidatura masculina, cabeça de chapa. Em 2018 ocorreram vários casos de candidaturas laranjas femininas ao Legislativo que serviam de fachada para a destinação dos recursos a candidatos homens.

partidárias. O resultado prático dessa Lei foi incentivar burlas e distorções, especialmente a mais danosa: as 'candidaturas laranjas'.

É possível dizer, portanto, que, o machismo \_um traço cultural\_ e o pragmatismo \_um incentivo que advém das instituições eleitorais\_ interagem do modo a configurar um ciclo vicioso. Por um lado, devido ao machismo histórico entranhado na política nacional, as lideranças eleitoralmente mais viáveis acabam sendo os homens; por outro, a imposição do pragmatismo eleitoral torna inevitável o investimento dos recursos partidários em candidaturas masculinas, uma vez que são estas as que têm maiores chances de vitória. Inclusive, a votação conjunta desses 'puxadores de voto' aporta substancial contribuição ao quociente partidário, determinante para eleger um número expressivo de parlamentares.

Era nítida, a necessidade de aprimorar a essa política mais uma vez. Assim, em 2019, a Deputada Federal pelo PT do Rio de Janeiro, Benedita da Silva, formulou uma Consulta ao TSE<sup>22</sup> questionando se, sob o amparo da legislação vigente, caberia às pessoas negras a mesma cota mínima de 30% para candidaturas e, também, para a distribuição dos recursos de campanha. No caso dos recursos, a Consulta acrescentou o questionamento acerca da necessidade de que tais recursos, dentro da cota feminina, sejam destinados meio a meio entre candidatas brancas e negras.

Com relatoria do Ministro Roberto Barroso, a Consulta foi examinada no dia 25/8/2020, recebendo do Tribunal o seguinte entendimento: <sup>23</sup> (a) o custeio proporcional das campanhas das candidaturas de pessoas negras tem direito à destinação de 30% como percentual mínimo, tanto do Fundo Especial de Financiamento de Campanha como da propaganda eleitoral; (b) a cota dos recursos destinada às mulheres deve ser partilhada em 50% para candidatas brancas e 50% para candidatas negras; (c) não é possível aplicar a cota mínima para reserva de candidaturas de pessoas negras; (d) tal entendimento somente balizaria as eleições a partir de 2022, seguindo as demais diretrizes da legislação.<sup>24</sup>

Por fim, a mais recente tentativa de corrigir as distorções e burlas à política de cotas foi a Emenda Constitucional 111, promulgada em 28/9/2021. O seu Artigo 2º estabelece regras transitórias para a distribuição dos recursos do Fundo Partidário e

---

<sup>22</sup> Consulta ao TSE [Nº 0600587-37.2018.6.00.0000]: <https://www.conjur.com.br/dl/deputada-questiona-tse-partidos-cotas.pdf>.

<sup>23</sup> Consulte-se o Acórdão relatado por Barroso: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2020/10/1/16/43/6/52de58d73c9c77d3782foc8cod7c68acc9d5d4e6968ea39d2e7cc9622213c19f>.

<sup>24</sup> Dados que comparam a proporcionalidade na distribuição dos recursos em duas eleições municipais, de 2016 e 2020, mostram que, pelo menos no nível local, mudanças relevantes ocorreram. De acordo com o índice utilizado no estudo de Barbieri *et al.* (2022), em 2016, candidatas a vereador receberam um volume de recursos acima da sua proporção em relação às mulheres nas listas partidárias. Quando se considera apenas as candidaturas femininas, as mulheres brancas foram contempladas com recursos proporcionalmente mais elevados do que as mulheres negras. Em 2020, incrementaram as proporções de recursos destinados tanto às mulheres em geral como, dentro do grupo feminino, às mulheres negras.

do Fundo Especial de Financiamento de Campanha [FEFC],<sup>25</sup> determinando que os votos recebidos por mulheres e pessoas negras contam em dobro para o cálculo da sua repartição. A Lei, já aplicada no pleito de 2022 \_e que terá validade até as eleições de 2030\_ foi recebida com entusiasmo porque foi considerada inovadora na promoção das ações afirmativas, uma vez que impôs uma inflexão no tratamento da matéria. Até então, a legislação estava focada na punição às infrações, agora, o foco foi dado aos incentivos positivos, já que o cumprimento da determinação legal implicará ganhos materiais aos partidos. Em outras palavras, uma vez que mulheres e pessoas negras eleitas darão aos partidos mais recursos, a expectativa é de que o 'bolso' falará mais alto do que a 'discriminação', de maneira que os partidos terão mais motivação para investir nessas candidaturas do que para burlar a política de cotas.

Obviamente, ainda é preciso aguardar a realização de algumas eleições para que seja possível avaliar mais acuradamente os impactos tanto do entendimento do TSE à Consulta da Deputada Benedita da Silva como das determinações da EC 111. Pelo menos até o momento, é possível afirmar que, apesar das sucessivas leis e interpretações judiciais voltadas tanto para o nivelamento da competição entre os dois gêneros como para o aumento da competitividade feminina,<sup>26</sup> os resultados das políticas de cotas foram modestos, para dizer o mínimo.<sup>27</sup> O incremento no número de mulheres na Câmara dos Deputados<sup>28</sup> ficou muito aquém do esperado, mesmo em 2022, assim como foram insatisfatórios os ganhos nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras de Vereadores.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> Literalmente: "Para fins de distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), os votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para a Câmara dos Deputados nas eleições realizadas de 2022 a 2030 serão contados em dobro". Confira-se: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc111.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc111.htm).

<sup>26</sup> Observe-se que competição e competitividade são fenômenos articulados, mas distintos. Competição se refere à possibilidade de participar da disputa, o que, no caso, significa assegurar às mulheres a sua inserção nas listas de candidaturas que os partidos ofertam ao eleitorado. Competitividade é a capacidade de disputar com reais chances de alcançar a vitória, o que implica ter algum nível de igualdade de condições para concorrer com adversários, seja da lista do próprio partido \_no Brasil, as listas abertas estimulam a concorrência interna\_ ou da lista de outros partidos. Portanto, para ter competitividade, é necessário, primeiro, ter acesso à competição, mas, ter acesso à competição não significa, necessariamente, ter competitividade.

<sup>27</sup> Inclusive, segundo os dados analisados por Sacchet e Speck (2012<sup>b</sup>), nas eleições imediatamente seguintes às leis que estabeleceram cotas de candidaturas femininas, as chances de vitória eleitoral das mulheres sofreram uma leve redução.

<sup>28</sup> Além das condições desfavoráveis de competição, uma inovação institucional aplicada à eleição de 2022 resultou ser mais uma barreira à competitividade feminina (cf Peixoto *et al.*, 2022). Trata-se da cláusula de desempenho individual para que as candidaturas se habilitem à obtenção de uma vaga. De acordo com o Artigo 108 do Código Eleitoral, submetido à minirreforma de 2015, é necessário que cada candidatura tenha recebido votação que corresponda a pelo menos 10% do quociente eleitoral da respectiva eleição. Sem isso, não é possível se beneficiar da transferência dos votos que o partido como um todo recebeu. Mais propensas a receber votações inferiores ao exigido pela cláusula de desempenho, as mulheres foram prejudicadas por esse dispositivo da legislação.

<sup>29</sup> Conforme os dados levantados por Peixoto *et al.* (2022), exceto o breve período de 2010-2012, o quantitativo de votos recebidos pelas candidaturas femininas para o cargo de vereador, de 1998 a 2020, foi bastante inferior aos recebidos pelos candidatos masculinos.

## B. A Busca das Explicações

A quebra das expectativas com a política de quotas femininas converteu-se num dos pontos mais debatidos pelos especialistas e pelos políticos (e.g. Gatto and Wylie, 2022; Ara e Santos, 2020; Wylie, 2018; Sacchet, 2018, 2012; Araújo, 2017, 2010, 2003; Wylie and Santos, 2016; Quintela e Dias, 2016; Bolognesi, 2012; Miguel, 2008). Acima de tudo, o problema instigou avaliações a respeito do que fazer daqui pra frente com a política de cotas femininas: (1) corrigir com mais cuidado as falhas da legislação atual ou (2) simplesmente extinguir a política de cotas femininas. Nos meios políticos, a discussão se tornou acalorada a ponto de estimular o Senador Ângelo Coronel [PSD-BA] a propor, em 2019, um Projeto de Lei que extingue as cotas,<sup>30</sup> sob a alegação de que, sem mudanças culturais, qualquer lei nesse sentido será inócua, ou até danosa, como confirmado pelo expressivo número de 'candidaturas laranjas'.

A justificativa apresentada pelo senador, em realidade, não destoa do debate acadêmico mais amplo acerca do outro aspecto desse debate: as causas do problema. Inevitavelmente, tal investigação tem de lidar com a intrincada relação entre instituições políticas formais [leis, regulação] e instituições sociais [cultura] (cf. Persson and Tabellini, 2021; Alesina and Giuliano, 2015; Peres, 2008).<sup>31</sup> Ou seja, em que medida as leis provocam mudanças culturais? Ou, inversamente, em que medida as leis são a expressão formal da cultura? Ou, ainda, as leis e a cultura, na verdade, não seriam um mecanismo de interações recíprocas com uma causalidade circular? Na primeira hipótese, se a lei fizer a cultura, bastará investir na lei adequada. Na segunda hipótese, se a cultura fizer a lei, não adiantará investir na legislação e no seu aperfeiçoamento. Mas, se for assim, como mudar a cultura? Já na terceira hipótese, se se tratar de uma relação interativa, haverá alguma margem de interferência via legislação. Contudo, como saber se o efeito da legislação não será desprezível ou, então, anulado devido ao peso das variáveis culturais?

Sem dúvida, tal relação é tão complexa que há anos motiva inúmeros estudos teóricos e empíricos; contudo, não obstante os esforços intelectuais despendidos, ainda não foi possível chegar a uma resposta conclusiva e pacificadora. Assim, os analistas seguem divididos em abordagens distintas, cada qual defendendo, e procurando comprovar alguma dessas três hipóteses. No caso da lei de cotas femininas a maioria dos/as especialistas da área de Ciência Política atribuí os poucos resultados alcançados às falhas na legislação adotada, cujas lacunas, brechas e zonas cinzentas permitiram que as lideranças partidárias não cumprissem ou burlassem a lei. Não se trata de não reconhecer a causalidade cultural do fenômeno ao nível partidário, como já registrado por diversas pesquisas (e.g. Johnson, 2016; Verge and de la Fuente, 2014; Franceschet *et al.*, 2012; Murray, 2010; Baldez, 2007), mas sim de a

---

<sup>30</sup> Acesso ao projeto: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135505>.

<sup>31</sup> De fato, como analisado por Peres (2008), essa relação é central na construção histórica da Ciência Política enquanto uma disciplina científica e acadêmica.

cultura não é um fator determinista. Isso significa que o problema não decorre da ineficácia das instituições quando confrontadas com aspectos da cultura,<sup>32</sup> pois o comportamento machista pode ser suprimido se forem adotadas leis robustas o suficiente para fazer cessar a causalidade cultural (e.g. Gatto and Wylie, 2022; Ara e Santos, 2020; Wylie, 2018; Sacchet, 2018, 2012; Wylie and Santos, 2016; Quintela e Dias, 2016). Disso depende a representação mais equitativa das mulheres, como ilustrado no percurso não-tracejado do **Fluxograma 1**.

**Fluxograma 1. Relação entre Leis e Cultura Machista na Promoção do Tipo de Representação, Segundo a Literatura Temática**



Todavia, superar as falhas na legislação não é o bastante. O sistema eleitoral, outro aspecto do arranjo institucional, deve ser reformado.<sup>33</sup> Adotado nas eleições para deputados/as e vereadores/as, o voto proporcional tem o potencial de aumentar as chances de candidatas mulheres alcançarem uma vaga legislativa, pois permitem a eleição de quem não obteve uma votação bastante inferior ao quociente eleitoral, (cf. Schwindt-Bayer, 2010; Bohn, 2007; Htun and Jones, 2002). Porém, esse efeito positivo é reduzido quando o voto proporcional é combinado com listas partidárias abertas, pois, ao facultar ao eleitorado a escolha pessoal de uma candidatura dentre as diversas ofertadas pelos partidos, esse modelo provoca a competição entre candidatos/as da mesma sigla (cf. Wylie *et al.*, 2019; Speck and Mancuso, 2014;

<sup>32</sup> Em contraponto com a hipótese cultural, Malu Gatto, uma das principais especialistas no tema atualmente, observou que países da América Latina, que possuem culturas semelhantes à brasileira, apresentam porcentagens muito mais elevadas de mulheres no parlamento, como, por exemplo, Costa Rica, Nicarágua, México e Bolívia, todos em torno de 50%. Em todos eles, essa situação mais equitativa foi assegurada por leis de cotas, portanto, incentivos institucionais são capazes de promover mudanças nos comportamentos conservadores, impondo-lhes decisões estratégicas que favoreçam as mulheres. Declaração dada em entrevista: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47446723>.

<sup>33</sup> Outros obstáculos relevantes, todavia, de caráter social, são a 'jornada dupla' da mulher que trabalha fora e dentro de casa, sem contar a maternidade, e, ainda, o tipo de ocupação \_atuar em posições públicas aumentam as chances de entrar e seguir na carreira política (Soares, 2020; Bolognesi, *et tal.*, 2016; Speck e Sacchet, 2012<sup>b</sup>). Além disso, as mulheres sofrem violência tanto no espaço privado, como no espaço público. Estudo recente mostrou dentre os variados tipos de violência masculina, as mulheres estão sujeitas a feminicídio. Nesses casos, as mulheres brancas são mais vitimadas no espaço privado da vida doméstica, já as mulheres negras, no espaço público, o que lhe confere um caráter político matizado pela interseção de gênero, raça e classe social (Gonçalves, 2022). Também no espaço público dos parlamentos há inúmeros casos de violência simbólica e de outras formas de violência contra as mulheres, especialmente as negras.

Nicolau, 2015, 2006; Samuels, 2001; Ames, 2002, 1995, Carey and Shugart, 1995). Com isso, abre-se espaço tanto para a distribuição desigual dos recursos de campanha, favoravelmente aos concorrentes masculinos, como para a manifestação do machismo presente em alguma parcela do eleitorado \_mais do que preferir candidatos homens, eleitores machistas usarão o seu voto para vetar as mulheres candidatas.

Esse sistema eleitoral, portanto, estimula os partidos a lançar um número elevado de candidaturas, a fim de capturar o maior número de votos possível e, com isso, atingir o quociente partidário o máximo de vezes que puder (Nicolau, 2015, 2006). Por consequência, com muitos candidatos, a competição interpessoal se torna acirrada, deflagrando conflitos internos em torno da distribuição dos recursos de campanha. Diante desse tipo de impasse, como já mencionado, as direções partidárias tenderão a investir mais nas candidaturas masculinas, que, historicamente, dispõem de maior capital político e exercem domínio tradicional naquele espaço.

A solução institucional sugerida para esse caso consiste em potencializar os efeitos positivos do sistema proporcional mediante o acoplamento do voto em listas partidárias fechadas. Tal mudança na legislação eleitoral, conforme as expectativas reformistas, levariam os partidos a ofertar candidaturas ordenadas alternadamente seguindo o critério de gênero. Por exemplo, se um dado partido A alcançasse o quociente partidário que corresponda a 10 vagas na Câmara dos Deputados, seriam eleitos/as 5 homens e 5 mulheres. Se, por acaso, o quociente partidário resultasse num número ímpar qualquer, e o mesmo partido A situasse uma mulher candidata na primeira posição na sua lista alternada, mais mulheres do que homens conquistariam o cargo. Mesmo que o primeiro da lista fechada fosse um homem, ainda assim, um número ímpar de vagas asseguraria, progressivamente, uma porcentagem cada mais elevada de representação feminina. Em qualquer um dos casos, a representação política seria mais equitativa quanto ao gênero.<sup>34</sup>

### **C. Contribuições e Lacunas**

Como se pode perceber, a literatura sobre a representação feminina no parlamento brasileiro trouxe relevantes contribuições empíricas. O mapeamento crítico do conjunto de leis votadas à promoção de maior justiça representativa foi crucial para perceber as bases culturais que permitem a manutenção da dominação masculina para a apropriação dos recursos partidários, dos espaços de poder dentro das Casas Legislativas e das instâncias estatais. Os estudos mostraram que a toda mudança institucional corresponderá uma ação estratégica defensiva conservadora das

---

<sup>34</sup> Ainda mais desigual é a proporcionalidade de gênero nos cargos majoritários (Cervi and Borba, 2019). Uma alternativa seria impor a rotatividade de gênero na Presidência da República, nas Governadorias de Estado e nas Prefeituras. No caso do Senado, seria necessário aumentar o número de cadeiras para 4 por estado, com eleições para 2 vagas a cada quatro anos, com uma vaga masculina e uma vaga feminina. O homem e a mulher mais votados ficariam com as vagas.

lideranças partidárias, desejosas de manter a sua posição, levando a mudanças até aqui demasiado arrastadas.

Nas palavras de Peixoto *et al.* (2022, p. 110), “as análises demonstram que os avanços na promoção de igualdade de gênero na participação política têm sido lentos e graduais, e que o aperfeiçoamento das instituições não pode desprezar o caráter conservador adaptativo dos partidos políticos (...)”. Devido ao peso determinante do financiamento das campanhas no aumento da competitividade (Ramos *et al.*, 2020; Mancuso *et al.*, 2018; Camargo, 2018; Junckes *et al.*, 2015; Sacchet e Speck, 2012<sup>a</sup>, 2012<sup>b</sup>; Speck *et al.*, 2012; Miguel e Biroli, 2010) não era inesperado que o último enclave de resistência do machismo partidário fossem tais recursos, agora majoritariamente públicos.

Em termos teóricos mais gerais, foi possível depreender da literatura que se consolidou um circuito de feedback positivo para os homens em posição de mando \_controlar o poder partidário assegura a monopolização dos recursos, que, uma vez apropriados, asseguram o controle do poder\_ de feedback negativo para as mulheres, pelas razões inversas. Da mesma forma, a literatura contribuiu no aspecto normativo ao procurar subsídios para justificar uma solução institucional para o problema da baixa absorção de mulheres pelos legislativos do país, apontando para a necessidade de uma legislação mais consistente que seja imune às trapaças masculinas no lançamento de candidaturas e na distribuição dos recursos, de maneira a suplantar os obstáculos à competição e à competitividade das mulheres. Ainda, houve avanços na proposição de alterações no sistema eleitoral, visando a remover os empecilhos do modelo de votação à chegada das mulheres no parlamento.

Limitações de fundo, entretanto, persistem e, ao que tudo indica, não serão superadas com a restrição do debate e das reivindicações, primeiro, às cotas femininas, segundo, às cotas exclusivamente femininas. Quanto às cotas femininas de forma ampla, é preciso observar que o critério de gênero não necessariamente altera o perfil social de quem tem acesso ao poder (Agra e Santos, 2020). Afinal, a participação das mulheres na política não está imune ao recrutamento fechado das elites; ou seja, as mulheres recrutadas podem pertencer ao mesmo grupo social dominante (cf. Bolognesi, 2012). Isso significa que não decorre da lei de cotas femininas a automática alteração da desigualdade de gênero interseccionada com a desigualdade de classe. Conforme o caso, as cotas femininas, embora possam incrementar a quantidade de mulheres nos parlamentos, têm o potencial de contribuir para a continuidade da dominação de classes, inclusive por intermédio das famílias políticas que controlam o poder por gerações (Nogueira, 2015; Vogel, 2011; Htun, 2001).

Concomitante a isso, devemos considerar outro fator que faz intersecção com a desigualdade de gênero, qual seja, a desigualdade racial. As cotas femininas, nesse caso, podem contribuir para perpetuar o desequilíbrio representativo da população

negra, em geral, e das mulheres negras, em específico. Mulheres de famílias políticas ou que possuem capital social acumulado de outra maneira, terão mais prestígio dentro das organizações partidárias e recursos para competir do que homens negros pobres e desprovido de capital social. Inclusive, há evidências de que capital social é crucial para o desempenho das candidaturas femininas \_nomeadamente o pertencimento a famílias tradicionais na política e/ou trajetórias pessoais (Bolognesi *et al.*, 2016; Miguel *et al.*, 2015; Codato *et al.*, 2014; Araújo e Borges, 2013; Sacchet and Speck, 2012<sup>b</sup>; Araújo, 2010; Pinheiro, 2007, Miguel, 2003). Além disso, no âmbito da estrutura de cotas femininas, as mulheres negras, majoritariamente sem recursos e sujeitas a variadas formas de exploração e opressão social, terão mínimas chances para competir com as mulheres brancas, inclusive já na própria repartição dos recursos cotizados. Em suma, mais mulheres no parlamento pode significar mais mulheres brancas juntamente com homens brancos, mantendo-se, desse modo, a mesma elite racial das classes abastadas no poder.

### **3. A Sub-Representação da População Negra**

#### **A. Identificação do Problema**

Alinhados com Paixão *et al.* (2010), Paixão e Carvalho (2008) e Johnson (1998), Campos e Machado (2017, 125) sintetizaram, num pequeno enunciado, a essência discriminatória da nossa democracia: “a representação política é majoritariamente branca no Brasil”. Assim, ao lado do machismo, já amplamente diagnosticado e debatido, a literatura dedicada à análise da representação política pela ótica racial trouxe outro elemento \_também amplamente diagnosticado nas diversas esferas da vida social\_<sup>35</sup> para examinar as causas da reduzida inserção de pretos/as e pardos/as nos cargos representativos do país: o racismo.

Entretanto, como reiterado pelos autores (Campos e Machado, 2020, 2017, 2015), análises mais consistentes da disparidade racial acerca da alocação de cargos representativos permanecem escassas. Isso porque somente a partir de 2014 o TSE começou a fazer o registro da identificação racial das candidaturas, utilizando o

---

<sup>35</sup> A literatura sobre a questão racial no Brasil é extensa e variada, de maneira que não é viável abordá-la neste espaço, inclusive para não fugir do escopo do estudo. Algumas indicações, entretanto, fazem-se necessárias. No que se refere mais diretamente à política institucional, Campos e Machado (2020, capítulo 2) fizeram um balanço crítico da literatura relevante, de 1960 a 2020, que merece ser consultado. Em linhas gerais, a sua revisão apontou que às desigualdades raciais no contexto dos processos eleitorais foram dedicados inúmeros estudos a partir da década de 1960, que se intensificaram a partir dos anos de 1990, mas ainda com dados precários. Somente a partir dos anos 2010, especialmente a partir de 2014, quando a identificação da cor dos/as candidatos/as se tornou uma exigência da Justiça Eleitoral, essa agenda de pesquisas começou a se desenvolver com mais rigor metodológico e com uma delimitação mais precisa na conquista de cargos representativos.

critério de autoclassificação segundo a cor.<sup>36</sup> Foi a partir de então que se tornou possível realizar o que antes estava sujeito a algum grau de arbitrariedade, ou seja, o tratamento mais acurado \_inclusive com técnicas estatísticas mais refinadas\_ dos dados a respeito do perfil racial tanto das candidaturas como daqueles que conquistam as vagas representativas.<sup>37</sup>

Esse delineamento, padronizado e oriundo de dados oficiais permite que sejam devidamente examinados dois aspectos dessa recente agenda de pesquisas. O primeiro deles é o diagnóstico mais detalhado dos eventuais desequilíbrios entre a proporção de candidatos/as negro/as *vis-à-vis* a sua parcela na composição populacional do país e, assim como a sua disparidade em relação ao montante de candidatos/as brancos/as concorrentes. O aspecto segundo consiste na identificação dos obstáculos à conquista de cargos eletivos de maneira mais equitativa em termos raciais.

## **B. Investigação do Problema**

Numa série de estudos que trouxeram significativas contribuições, alguns de abrangência nacional (Campos e Machado, 2020, 2018; 2017; Machado, Campos e Recch, 2019) e outros restritos a eleições locais (Campos, 2015; Campos e Machado, 2015<sup>a</sup>, 2015<sup>b</sup>), Luiz Campos e Carlos Machado encaixaram algumas peças desse quebra-cabeças empírico. Em conjunto, as suas análises mostraram que, no que se refere à oferta partidária, a desproporção entre as candidaturas de pessoas negras e a sua parcela populacional é diminuta; logo, não se pode concluir que a sub-representação desse grupo social nos legislativos seja explicado em função de tal variável.

De fato, se compararmos as eleições de 2018 e 2022, as candidaturas negras, considerando-se todos os cargos em disputa, foram de 46,4% do total para 50,27%, \_uma taxa de aumento de 11,4%. Nos cargos específicos, na concorrência para Presidente aumentou 1,6%; para Governador, 34,3%; para Deputado Federal, 43,1%. Já no caso de Deputado Estadual, decresceu 0,86%. Quanto aos eleitos, houve um aumento de 9,8% nos deputados federais, 23,7% nos deputados estaduais e 28,6% nas governadorias de estado.

---

<sup>36</sup> No pleito de 2014 foram eleitos 1627 candidatos, o equivalente a todos os cargos em disputa. Apenas 24% se declararam negros, sendo 342 pardos e 51 pretos. Nenhum dos eleitos para governador se declarou preto ou indígena, enquanto 20 deles se declararam brancos; por consequência, declaram-se pardos 7 dos eleitos. No caso do Congresso Nacional 5 senadores e 81 deputados se declararam pardos, 22 se declararam negros. Dos 27 eleitos para o Senado, nenhum se declarou preto. Na Legislatura que permaneceu apenas dois senadores eram negros \_Paulo Paim [PT-RS] e Magno Malta [PR-ES].

<sup>37</sup> Talvez, por isso, "(...) a prolífica bibliografia sobre os mecanismos que levam à sub-representação feminina contraste com o reduzido número de trabalhos dedicados a entender a marginalidade política dos negros brasileiros" (Campos e Machado, 2015). No entanto, isso não é exclusividade brasileira, também é reduzida a literatura sobre a representação de negros no Congresso de outros países (cf. JOHNSON, 2000)

Observe-se que essa constatação difere do que ocorre com as mulheres, cujo desempenho eleitoral já fica prejudicado de partida, devido à oferta desproporcional de candidaturas tanto em relação à sua parcela proporcional como em comparação com as candidaturas masculinas.<sup>38</sup> No entanto, em dissintonia com os autores, pode-se dizer isso não significa não haver um problema de oferta. Como salientado na discussão sobre a sub-representação das mulheres, a oferta de candidaturas possui duas dimensões \_ competição e competitividade. Portanto, não haver desproporção de candidaturas significativa em relação ao perfil populacional indica a ampla abertura à competição em termos raciais. Contudo, não decorre disto que ocorra o mesmo com a competitividade, que é a dimensão relacionada com as chances de conquistar a vaga. Em resumo, os dados dessas pesquisas mostraram que a representação racialmente equitativa não é impedida pela dimensão da oferta relativa à competição, como indica o volume de candidaturas desse grupo social. Por consequência, as razões da sub-representação residem nos obstáculos à competitividade dos/as candidatos/as negros/as.

Isso nos leva àquele segundo aspecto dessa agenda de pesquisas, relativo às possíveis causas do fenômeno. Numa espécie de garimpagem das hipóteses até então dispersas na literatura Campos e Machado (2020, 2017) chegaram às quatro principais explicações acerca do desproporcional acesso de competidores/as negros/as a cargos representativos: (1) as históricas desigualdades sociais e econômicas imprimiram uma inércia de desnivelamento racial quanto às oportunidades para competir nas eleições; (2) decorrem disso disparidades educacionais e de capital social que dificultam a inserção desse grupo no círculo das elites partidárias, controladoras dos recursos de campanha; (3) decorre disso a discrepância no financiamento das candidaturas, de maneira desfavorável aos/as candidatos/as negros/as; (4), também decorre da segunda proposição, o baixo acesso dessas candidaturas à estrutura dos partidos, muitas vezes indispensável ao bom desempenho eleitoral.

Os seus sucessivos testes indicaram um cenário cheio de nuances e alguma complexidade. As duas primeiras hipóteses estão disseminadas também em outras literaturas \_ história, sociologia, antropologia \_ fazem algum sentido. Com trajetórias desfavoráveis no âmbito de uma estrutura discriminatória, os/as candidatos/as pardos/as e pretos/as, em média, têm menor acesso à educação, renda e ocupações de prestígio, o que resulta no acúmulo de baixo capital social, inclusive porque, via de regra, não pertencem a famílias de tradição política. Essa condição dificulta a

---

<sup>38</sup> Porém, um exame mais pormenorizado apontou para uma nuance de relativa importância \_ desagregando-se a oferta por partido, depreende-se que as maiores legendas, que costumam ser também as mais consolidadas, ofertam candidatos/as brancos/as em montantes consideravelmente maiores do que candidatos/as negros/as (cf. Campos e Machado, 2020). Essa diferença na estrutura partidária, avaliam os autores, pode dar maiores chances de vitória eleitoral aos candidatos/as brancos/as, em detrimento dos candidatos/as negros, desprovidos dos mesmos recursos nos partidos médios e pequenos. Em princípio, sugerem, a adoção de quotas raciais para candidaturas, nos mesmos moldes das femininas, poderia mitigar esse problema.

participação na política de um modo geral e, de maneira específica, a filiação a partidos. Os que se vinculam a alguma organização partidária encontrarão barreiras em seu interior, dificilmente conseguirão posição de destaque nos órgãos diretivos e, mais ainda, adentrarão no restrito círculo da elite partidária. O problema é que essa elite é grupo que de fato tem o controle das estruturas e dos recursos do partido, o que contribui para aumentar ainda mais o seu poder. É essa elite que concorre de maneira realmente competitiva e se restringe, conforme os dados analisados, a cerca de 30% das candidaturas lançadas (Campos e Machado, 2020).

Conclui-se disso que "(...) as chances de sucesso eleitoral estão condicionadas à capacidade de acesso de um dado grupo social a uma elite de candidaturas competitivas" (Idem., p. 149). Tal conclusão, entretanto, levou os pesquisadores à uma ponderação acerca da estreita conexão entre os fatores socioeconômicos relativos à posição de classe e os fatores raciais, considerando que sua imbricação impossibilita que se afirme com certeza que a raça é a variável que exerce maior impacto na baixa competitividade dos/as candidatos/as negros/as. Poderíamos, contudo, ponderar, em resposta, que esses fatores interagem por intersecção de um com o outro e, desse modo, fazem parte de uma sequência \_a raça está na origem da exploração social e econômica que imprimiu essa trajetória até a exclusão do seletivo grupo da elite partidária.

Aliás, essa lógica está em harmonia com a variável que os testes realizados pelos pesquisadores revelaram ser a mais relevante: o financiamento de campanha (cf Bueno and Dunning, 2017).<sup>39</sup> Os dados analisados mostraram que o efeito positivo do financiamento de campanha é generalizado, ou seja, quem tem maior financiamento tem mais chances de conquistar o cargo, independentemente de a candidatura ser masculina, feminina, branca ou negra. Ocorre que, longe de refutar as demais variáveis explicativas, o maior peso do financiamento de campanha reforça a natureza processual e interseccional do fenômeno. Afinal, uma vez constatada a relevância central dos recursos partidários para se obter a vaga em disputa, a próxima pergunta a ser feita é esta: por que alguns grupos partidários têm mais e outros têm menos acesso aos recursos? A trajetória de um grupo submetido aos efeitos interseccionados do racismo e das desigualdades de classe é a resposta, pois é o que está na base dessa distinção e que os mantém excluídos/as do grupo da elite dirigente partidária que controla os recursos que asseguram a sua reprodução.

### **C. Contribuições e Lacunas**

Inadvertidamente ou não, a conclusão final desses estudos trouxe à tona uma questão que mereceria ser mais bem discutida. Já que o processo político de produção da representação é essencialmente elitista, a solução do problema da sub-representação

---

<sup>39</sup> Cumpre observar que os dados indicaram que o efeito positivo do financiamento de campanha se reduz nas eleições municipais (Campos e Machado, 2020).

reside no recrutamento de pretos/as e pardos/as para o grupo da elite partidária? A resposta dos autores parece ser positiva; segundo eles, “não basta apenas ter maior acesso médio a recursos e votos para se eleger, é preciso ter acesso ao seletivo grupo com mais recursos do que todos os demais” (Idem, p. 149). Não se trata, então, de superar o elitismo político, mas de promover um ‘recrutamento aberto’ de algumas mulheres e algumas/uns negra/os para compor a ‘elite de governo’?

Seja como for, ficamos sabendo com essas pesquisas que a competição eleitoral é aberta às candidaturas negras, mas a competitividade é restrita às elites partidárias. Outra contribuição foi apontar para a insuficiência da política de cotas exclusivamente femininas, que, inclusive, tem potencial conservador, pois, além de não necessariamente levar em conta as diferenças sociais e econômicas de do próprio grupo social das mulheres brancas, conforme o caso, pode reforçar os obstáculos à competitividade dos homens negros e, principalmente, das mulheres negras. Em outras palavras, a lei de cotas femininas, em alguma medida, contribui para combater o machismo, mas não necessariamente enfrenta os obstáculos de classe e de raça à representação política institucional. Ao analisar a sub-representação racial, esses estudos também contribuíram para pôr em evidência a centralidade da distribuição dos recursos partidários, de maneira a tornar a competição efetivamente competitiva. Para isso, é necessário conceber os mecanismos que permitam eliminar o impacto da trajetória pessoal desfavorecida da maior parte da população negra no acesso aos recursos partidários. Se o acesso ao pequeno grupo das lideranças, da elite dos partidos, está bloqueado, resta promover uma legislação que as obrigue a repartir de maneira mais equitativa os recursos públicos aportados em seus partidos.

Seria o caso de estender a lei de cotas às candidaturas negras? Como vimos, essa tentativa já ocorreu e foi rejeitada pelo STF. Uma alternativa seria não depender da interpretação da lei pelos magistrados, mas produzir uma nova legislação nesse sentido. O desafio, nesse caso, será angariar apoio a um projeto dessa natureza num parlamento com sub-representação da população negra. Como isso foi possível no caso das mulheres, talvez seja possível também nesse caso. Mas, ainda assim, em que medida as cotas raciais, se adotadas, seriam a solução? Em princípio, poderiam ser objeto de burla, principalmente porque a identificação racial pela autotransclassificação não está imune a trapaças de políticos que tenha a intenção de usar esse aspecto a seu favor. No caso da autotransclassificação de alguns políticos na cor parda, há casos que já levantaram suspeitas de uso indevido do critério. Especialmente após a decisão da Justiça que possibilitou que a eleição de negro/as conte o dobro na distribuição dos recursos de campanha. Mas, acima de tudo, uma lei de cotas raciais, que poderia contribuir para avançar na resolução desses obstáculos à representação desse grupo populacional, não necessariamente solucionaria o problema mais grave de todos: a sub-representação das mulheres negras.

Aqui reside a principal lacuna dessa literatura. Há quem defenda que basta incrementar a representatividade feminina, uma vez que a baixa representação das mulheres negras é um efeito indireto da sub-representação de todas as mulheres; portanto, o problema de fundo é a desigualdade de gênero, e não propriamente a desigualdade racial. Há quem concentre o foco de discussão no aumento da representação das pessoas negras, mulheres e homens; logo, o problema de fundo é a desigualdade racial, e não a desigualdade de gênero. Porém, as mulheres negras estão numa posição desvantajosa singular \_elas enfrentam discriminação racial e machismo simultaneamente, além dos obstáculos econômicos que permeiam as relações de classe.

Sendo assim, temos que: as mulheres brancas enfrentam o machismo e, parte delas, está em situação de desvantagem econômica. Os homens negros enfrentam discriminação racial e, em sua maioria, têm que lidar com os obstáculos da desigualdade econômica que os atinge. As mulheres negras, contudo, têm diante de si a discriminação racial, o machismo e as adversidades da opressão social e econômica das relações de classe. Isso significa que a sub-representação das mulheres negras somente pode ser eventualmente superada se o diagnóstico da sua condição histórica e socioeconômica presente levar em consideração a interseccionalidade dos três fatores convergentes na sua opressão: gênero, raça e classe.

Os dados comprovam a situação mais grave da sub-representação das mulheres negras em comparação com os demais grupos. Em análise recente, Machado *et al.* (2022) utilizou um índice de disparidade para avaliar a desproporcionalidade da representação das mulheres negras na oferta de candidaturas e na conquista de vagas na Câmara dos Deputados, tendo sempre como parâmetro comparativo a proporção desse grupo na composição racial da população. Simplificadamente, basta informar que os valores do índice variam de 1 a 0, sendo que 0,5 aponta equilíbrio,  $\leq 0,5$  configura os graus de sub-representação e  $\geq 0,5$  indica os graus de sobre-representação. Também para simplificar, é o bastante dizer, de início, que no caso da oferta de candidaturas das mulheres negras o índice de 2014 registrou 0,31, em 2018, 0,32, em 2022, 0,39. Sem dúvida, a disparidade negativa das três eleições foi bastante acentuada, o que indica as dificuldades que as candidatas negras enfrentam para simplesmente se colocar na disputa. Agora, quando considera a disparidade na conquista de vagas, o quadro é alarmante, como mostram os dados da **Tabela 1**.

**Tabela 1. Índice de Disparidade das Mulheres Negras Eleitas em relação à sua Proporção População**

Gênero/Raça	2014	2018	2022
Homens Brancos	0.78	0.75	0.75
Homens Negros	0.39	0.44	0.43

Mulheres Brancas	0.26	0.35	0.34
Mulheres Negras	0.06	0.09	0.19

Fonte: Machado *et al.* (2022)

A sub-representação das mulheres negras foi quase completa em 2014 e 2018, quando vários estados não elegeram sequer uma mulher desse perfil racial. Em 2022 a disparidade sofreu redução, mas ainda é extremamente acentuada. Embora estejam numa situação melhor, as mulheres brancas também enfrentam uma disparidade representativa elevada, ficando na terceira colocação geral. Muito abaixo dos homens brancos, situam-se os homens negros, cuja sub-representação está mais próxima de ser superada. Esse índice mostra, sobretudo, três aspectos relevantes do sistema representativo: primeiro, à parte os homens brancos, as demais categorias de gênero/raça são sub-representadas; segundo, os homens são sobrerrepresentados, graças à excessiva sobrerrepresentação dos homens brancos; terceiro, as mulheres seguem sub-representadas, muito especialmente as mulheres negras.

Ademais, fica evidente a hierarquia representativa marcada pela intersecção de raça e gênero, tendo como fator interveniente a classe social. Homens brancos estão acima de todo o resto, valendo-se de características menos discriminatórias, pois são homens e são brancos. Homens negros vem logo em seguida, uma vez que, apesar de serem negros, um marcador social de discriminação negativa, são homens, o que os coloca numa posição de vantagem em relação às mulheres, pelo menos no caso da política representativa. Depois, vêm as mulheres brancas, que embora sejam mulheres, são brancas, um fator que contribui para abrir espaços e acumular capital social. Por último, vêm as mulheres negras, que conjugam raça e gênero que são fatores de discriminações negativas e, muitas vezes, estão associados à posição de classe economicamente exploradas.

Isso quer dizer que a simples adoção de políticas de cotas raciais pode provocar problemas semelhantes às cotas femininas. Os homens negros, menos desfavorecidos do que as mulheres negras, podem se beneficiar em maior grau com a distribuição desses recursos. Isso implicará, é verdade, na melhoria da disparidade representativa racial, mas em detrimento da representação feminina negra. Se a política de cotas femininas, tanto para vagas como para recursos, parece não ter trazido nenhum ganho mais substantivo para as mulheres negras, pelo menos até o momento, nada garante que a implantação de cotas raciais produzirá efeitos diferentes. Nada garante que, no âmbito da política de quotas raciais para a representação, a mulher negra não esteja sujeita à dominação masculina de homens brancos e homens negros.

A própria resolução de 2020, do TSE, determinando a contagem em dobro dos/as representantes eleitos pardos/as e pretos/os para a distribuição do Fundo

Eleitoral e do tempo de propaganda eleitoral gratuita não estabeleceu o gênero como critério. Se um partido eleger 10 mulheres negras e, outro, eleger 10 homens negros, pontuarão do mesmo modo. Se os homens negros, apesar de tudo, têm mais competitividade do que as mulheres negras, os partidos, obviamente, tenderão a investir nas candidaturas masculinas de pretos e pardos para ter o benefício previsto na resolução. Enfim, a legislação, trazida vem provocando mudanças positivas graduais e bastante lentas na representação das mulheres e dos negros, não foi capaz de fazer o mesmo pelas mulheres negras. Temos aqui outra lacuna, agora de natureza normativa, a ser preenchida pelos especialistas. Conceber mudanças institucionais que possam promover a justiça representativa de todos a população negra, inclusive as mulheres; assim como de todas as mulheres, inclusive as negras.

#### **4. Conclusões**

Após avaliar as contribuições da literatura temática e identificar algumas das suas lacunas, duas conclusões mais gerais podem ser destacadas. Primeiramente, a eficácia da política de cotas femininas encontra limites estruturais ainda mais profundos do que a cultura partidária machista, que, como mostram os estudos analisados, ignora ou burla as leis para manter o seu domínio sobre os recursos públicos e as posições no governo. A depender do contexto político, mesmo que sejam bem-sucedidas, as cotas femininas podem contribuir para o agravamento da sub-representação de outras clivagens sociais, demarcadas por contornos de classe e/ou raciais. Podem contribuir, ainda, para o fortalecimento da classe dominante \_apesar da maior abertura à participação feminina, as mulheres contempladas serão da mesma elite que controla do poder.

Em segundo lugar, o tipo de representação que a política de cotas procura promover, sejam elas femininas, raciais ou de qualquer outro tipo, não corresponde ao princípio de representação que está nas bases da democracia liberal. Como já abordado por alguns teóricos, a democracia liberal tem como foco a igualdade de competições, e não a igualdade dos resultados. Por isso os seus esforços não vão além da tentativa de nivelar a competição, supondo que, com tais medidas, os indivíduos serão equalizados e as desigualdades sociais concretas que fazem parte da sua história desaparecerão.

Nos termos de Pitkin (1967), a democracia liberal supõe que qualquer indivíduo pode representar os interesses de qualquer outro indivíduo, independentemente das suas origens e demais atributos sociais. A teórica denominou de 'substantivo' esse tipo de representação, que poderíamos chamar de liberal. O tipo de representação que se reivindica com as cotas, ainda na sua classificação, é a 'descritiva', que supõe ser necessário um vínculo identitário entre representante e representado. Para assegurar esse tipo de representação, não basta promover algum nível de igualdade de condições para competir pelos cargos de governo, é necessário

assegurar que as clivagens politicamente relevantes sejam proporcionalmente representadas. Portanto, é preciso ir além das cotas de candidaturas e a cotização de recursos; é preciso estabelecer cotas de representação societárias. Para isso, dois desafios deverão ser enfrentados. Dada as resistências às quotas de representação, o primeiro desafio seria conceber um arranjo institucional que fosse capaz de combinar as duas formas de representação de maneira articulada. O segundo desafio seria evitar que a representação descritiva não se convertesse numa forma de divisão social radicalizada que tendesse para o conflito, sem possibilidade de conciliação.

Por fim, a agenda de pesquisas e de proposta normativas sobre o tema deve lidar com um problema que, mesmo no âmbito da democracia liberal com representação substantiva, atinge os grupos sub-representados, especialmente as mulheres, e ainda mais diretamente as mulheres negras. Trata-se das discriminações e da violência que mulheres eleitas enfrentam no exercício do mandato. Ou seja, os problemas da representação não terminam com a eleição; com o apoio das cotas ou não, as mulheres que chegam aos parlamentos sofrem vários tipos de violência simbólica, de assédio e de desrespeito. Inclusive, esse tipo de comportamento, nitidamente machista, configura outra forma de resistência conservadora às mulheres conseguiram ultrapassar as barreiras da arena eleitoral.

## 5. Referências Bibliográficas

- AGRA, W. e SANTOS, M. (2020). Cotas, Candidaturas Laranjas, Melhor Divisão de Recursos Financeiros e a Inafastabilidade da Realidade”, *Estudos Eleitorais*, Vol. 14, Nº1, pp. 204-230.
- ALESINA, Alberto and GIULIANO, Paola (2015). “Culture and Institutions”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 53, Nº 4, pp. 898-944.
- AMES, B. (2002). *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- \_\_\_\_\_(1995). “Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress”, *The Journal of Politics*, Vol. 57, Nº 2, pp. 324-343.
- ANNESLEY, C. (2015) “Rules of Ministerial Recruitment”, *Politics and Gender*, Vol. 11, Nº 4, pp. 618-642.
- ARAÚJO, Clara (2010). “The limits of women’s quotas in Brazil”, *IDS Bulletin*, Vol. 41, nº 5, pp. 17-24.
- \_\_\_\_\_(2005) “Partidos Políticos e Gênero: Mediações nas Rotas de Ingresso das Mulheres na Representação Política”, *Revista de Sociologia e Política*, 24, pp. 193-215.
- \_\_\_\_\_(2001ª). “Potencialidades e Limites da Política de Cotas no Brasil”, *Revista Estudos Feministas*, Vol. 9, Nº 1.

- \_\_\_\_\_ (2001<sup>b</sup>). "As Cotas por Sexo para a Competição Legislativa: O Caso Brasileiro em Comparação com Experiências Internacionais", *Dados*, 44, pp.155–195.
- ARAÚJO, C. e BORGES, D (2013). "Trajetórias Políticas e Chances Eleitorais", *Revista de Sociologia e Política*, Vol. 21, Nº 46, pp. 69-91.
- ARAÚJO, C. e ALVES, J. E. (2007). "Impactos de Indicadores Sociais e do Sistema Eleitoral sobre as Chances das Mulheres nas Eleições e suas Interações com as Cotas", *Dados*, 50, pp. 535–577.
- AVELAR, Lúcia (2014). "Onde as Mulheres se Representam? Avenidas da Representação Extraparlamentar das Mulheres Brasileiras", *Revista Gênero*, Vol. 14, Nº 2, pp. 29-50.
- BALDEZ, L. (2007). "Primaries vs. Quotas: Gender and Candidate Nominations in Mexico (2003)", *Latin American Politics and Society*, Vol. 49, Nº 3, pp. 69–96.
- BARBIERI, Catarina *et al.* (2022). Dinheiro, Raça e Eleições: Uma Análise do Financiamento Eleitoral de Candidaturas Negras. Nota Técnica do Núcleo de Justiça Racial e Direito, Fundação Getúlio Vargas.
- BARBOSA, Rita (2003). "O Voto de Saias: A Constituinte de 1934 e a Participação das Mulheres na Política", *Estudos Feministas*, Vol. 17, Nº 49, pp. 133-150.
- BOLOGNESI, Bruno (2012). "A cota eleitoral de Gênero: Política pública ou Engenharia Eleitoral?", *Paraná Eleitoral*, Vol. 1, Nº. 2, pp. 113-119.
- BOLOGNESI, B.; PERISSINOTTO, R. and CODATO, A. (2016). "Political Recruitment in Brazil: Women, Blacks and Political Parties in the 2014 Federal Elections", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. 61, Nº 226, pp. 247-78.
- BOHN, S. (2007). "Women and Candidate Quality in the Elections for the Senate: Brazil and the United States in Comparative Perspective", *Brazilian Political Science Review*, Vol. 2.
- BUENO, N. and DUNNING, T (2017). "Race, Resources, and Representation: Evidence from Brazilian Politicians", *World Politics*, Vol. 69, Nº 2, pp. 327-365.
- CABRAL, João da Rocha (2002). *1932: Código Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral.
- CAMPOS, L. A. (2015). "Quando Raça não é Igual a Gênero: Teorias Feministas e a Sub-Representação dos Negros na Política Brasileira"; In: MIGUEL, L. F. *et al.* (eds.), *A Democracia Face às Desigualdades*. São Paulo: Alameda Editorial.
- CAMPOS, L. A. E MACHADO, C. (2020). *Raça e Eleições no Brasil*. Porto Alegre: Editora Zouk.
- \_\_\_\_\_ (2018). "The Colour of the Elected: Determinants of the Political Under-Representation of Blacks and Browns in Brazil", *World Political Science*, Vol. 14, Nº 1, pp. 1-26.
- \_\_\_\_\_ (2017). "O que Afasta Pretos e Pardos da Representação Política? Uma Análise a Partir das Eleições Legislativas de 2014", *Revista de Sociologia e Política*, Vol. 25, Nº 61, pp. 125-142.

- \_\_\_\_\_ (2015<sup>a</sup>). "A Cor dos Eleitos: Determinantes da Sub-Representação Política dos Não Brancos no Brasil", *Revista Brasileira de Ciência Política*, 16, pp.121-151.
- \_\_\_\_\_ (2015<sup>b</sup>). "A Raça dos (In)Eleitos", *Insight Inteligência*, Vol. 17, Nº 67, pp.60-72.
- CARVALHO, V. (2018). "Performance Feminina na Arena Eleitoral", *Estudos Eleitorais*, Vol. 13, Nº. 2, pp. 105-128.
- CAREY, J. and SHUGART, M. (1995). "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas", *Electoral Studies*, Vol. 14, Nº 4, pp. 417-439.
- CODATO, A.; COSTA, L. D. e MASSIMO, L. (2014). "Classicando Ocupações Prévias à Entrada na Política: Uma Discussão Metodológica e um Teste Empírico", *Opinião Pública*, Vol. 20, Nº 3, pp. 346-362.
- DAHLERUP, D. (2006). What are the Effects of Electoral Gender Quotas? From Studies of Quota Discourses to Research on Quota Effects. International Political Science Association's World Congress, Fukuoka, Japan.
- GATTO, Malu (2016). Endogenous institutionalism and the puzzle of gender quotas: insights from Latin America. Doctoral Dissertation, University of Oxford.
- GATTO, Malu and WYLIE, Kristin (2022). "Informal Institutions and Gendered Candidate Selection in Brazilian Parties", *Party Politics*, Vol. 28, Nº 4, pp. 727-738.
- GONÇALVES, Suelen Aires (2022). "Vidas Matáveis": Femicídio de Mulheres Negras e Interseccionalidades de Gênero, Raça e Classe. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- HTUN, M. (2001). "A Política de Cotas na América Latina", *Revista Estudos Feministas*, Vol. 9, Nº 1, pp. 225-230.
- HTUN, M. and JONES, M. (2002). "Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America; In: CRASKE, N and MOLYNEUX, M. (eds), *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*. London: Palgrave Macmillan.
- HUGHES, M. (2011). "Intersectionality, Quotas, and Minority Women's Political Representation Worldwide", *American Political Science Review*, Vol. 105, Nº 3, pp. 604-620.
- JOHNSON, N. (2016). "Keeping Men in, Shutting Women out: Gender Biases in Candidate Selection Processes in Uruguay", *Government and Opposition*, Vol. 51, Nº 3, pp. 393-415.
- JOHNSON, O. (1998). "Racial Representation and Brazilian Politics: Black Members of the National Congress (1983-1999)," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 40, Nº 4, pp. 97-118.
- KARAWAJCZY, Mônica (2020). *As Filhas de Eva querem Votar: Uma História da Conquista do Sufrágio Feminino no Brasil*. Porto Alegre: Editora PUC.

- \_\_\_\_\_ (2019). "Voto Feminino: Trâmites Legais e Movimento Sufragista"; In: RICCI, P. (Org.), *O Autoritarismo Eleitoral dos Anos Trinta e o Código Eleitoral de 1932*. Curitiba: Appris Editora.
- \_\_\_\_\_ (2014). "Os Primórdios do Movimento Sufragista no Brasil: O Feminismo 'Pátrio' de Leolinda Figueiredo Daltro", *Estudos Ibero-Americanos*, Vol. 40, Nº 1, pp. 64-84.
- KROOK, M. (2016). "Contesting Gender Quotas: Dynamics of Resistance", *Politics, Groups, and Identities*, Vol. 4, N 2, pp. 268-283.
- \_\_\_\_\_ (2015). "Empowerment versus Backlash: Gender Quotas and Critical Mass Theory", *Politics, Groups, and Identities*, Vol. 3, Nº 1, pp. 184-188.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (2006). "Reforming Representation: The Diffusion of Candidate Gender Quotas Worldwide", *Politics and Gender*, Vol. 2, Nº 3, pp. 303-327.
- KROOK, M. and O'BRIEN, D. (2010). "The Politics of Group Representation: Quotas for Women and Minorities Worldwide", *Comparative Politics*, Vol. 42, Nº 3, pp. 253-272.
- MACHADO, C. et al. (2022). *Eleições, Gênero e Raça: O que o Pleito de 2022 nos Ensina*. Brasília: Observatório Nacional da Mulher na Política, Câmara dos Deputados.
- MACHADO, C.; CAMPOS, L. A. and RECCH, F. (2019). "Race and Competitiveness in Brazilian Elections: Evaluating the Chances of Black and Brown Candidates through Quartile Regression Analysis of Brazil's 2014 Congressional Elections", *Brazilian Political Science Review*, Vol. 13, Nº 3.
- MACKEY, F. (2014). "Nested Newness, Institutional Innovation, and the Gendered Limits of Change", *Politics and Gender*, Vol. 10, Nº 4, pp. 549-571.
- MACKEY, F.; KENNY, M. and CHAPPELL, L. (2010). "New Institutionalism Through a Gender Lens: Towards a Feminist Institutionalism?" *International Political Science Review*, Vol. 31, Nº 5, pp. 573-588.
- MACKEY, F. and KROOK, M. (2011). *Gender, Politics and Institutions: Towards a Feminist Institutionalism*. New York: Palgrave Macmillan.
- MAHONEY, J. and THELEN, K. (2009). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MARQUES, Maria Cristina (2019). *O Voto Feminino no Brasil*. Brasília: Edições Câmara.
- MIGUEL, L. F. (2008). "Political Representation and Gender in Brazil: Quotas for Women and their Impact", *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 27, Nº 2, pp. 197-214.
- \_\_\_\_\_ (2003). "Capital Político e Carreira Eleitoral: Algumas Variáveis na Eleição para o Congresso Brasileiro", *Revista de Sociologia e Política*, 20, pp. 115-134.

- MIGUEL, L. F.; MARQUES, D. e MACHADO, C. (2015), "Capital Familiar e Carreira Política no Brasil: Gênero, Partido e Região nas Trajetórias para a Câmara dos Deputados", *Dados*, Vol. 58, Nº 3, pp. 721-747.
- MIGUEL, L. F. e BIROLI, F. (2010). "Práticas de Gênero e Carreiras Políticas: Vertentes Explicativas", *Revista de Estudos Feministas*, Vol. 18, Nº 3, 653–679.
- MURRAY, R. (2010). *Parties, Gender, Quotas, and Candidate Selection in France*. Berlin: Springer.
- NICOLAU, J. (2006). "O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil", *Dados*, Vol. 49, Nº 4, pp. 689-720.
- NOGUEIRA, Cristiano (2015). "A Mulher na Política: Um Estudo sobre a Participação da Mulher nas Eleições de 2014", *Cadernos de Gênero e Diversidade*, Vol. 1, Nº 1, pp. 307- 309.
- PAIXÃO, M. e CARVALHO, L. (2008). *Relatório Desigualdades Raciais (2007-2008)*. Rio de Janeiro: Garamond.
- PEIXOTO, V.; MARQUES, L. e RIBEIRO, L. (2022). "Financiamento de Campanhas e Desempenho Eleitoral das Mulheres nas Eleições", *Estudos Avançados*, Vol. 36, Nº 106, pp. 93-116.
- PERSSON, T. and TABELLINI, G. (2021). "Culture, Institutions, and Policy"; In: BISIN, A. and FEDERICO, G. (Eds.), *The Handbook of Historical Economics*. New York: Elsevier.
- PINHEIRO, L. (2007). *Vozes femininas na Política: Uma Análise sobre Mulheres Parlamentares no Pós-Constituinte*. Brasília: Secretária Especial de Políticas para as Mulheres.
- QUINTELA, D. e DIAS, J. (2016). "Participação Política das Mulheres no Brasil: Das Cotas de Candidatura à Efetiva Paridade na Administração", *Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos*, Vol. 2, Nº 1, pp. 52-74.
- RICCI, Paolo (2019). "Introdução: O Código Eleitoral de 1932 e os Anos Trinta"; In: RICCI, P. (Org.), *O Autoritarismo Eleitoral dos Anos Trinta e o Código Eleitoral de 1932*. Curitiba: Appris Editora.
- SACCHET, Teresa (2018). "Why Gender Quotas Don't Work in Brazil? The Role of the Electoral System and Political Finance", *Colômbia Internacional*, 95, pp. 25-54.
- \_\_\_\_\_ (2012). "Representação Política, Representação de Grupos e Política de Cotas: Perspectivas e Contendas Feministas", *Estudos Feministas*, Vol. 20, Nº 2, pp. 399-431.
- SACCHET, T. e SPECK, B. (2012<sup>a</sup>). "Financiamento Eleitoral, Representação Política e Gênero: Uma Análise das Eleições de 2006", *Opinião Pública*, Vol. 18, Nº 1, pp. 177-197.
- SACCHET, T. e SPECK, B. (2012<sup>b</sup>). "Dinheiro e Sexo na Política Brasileira: Financiamento de Campanha e Desempenho Eleitoral em Cargos Legislativos"; In: ALVES, J.; PINTO, C. e JORDÃO, F. (Orgs.), *Mulheres nas eleições de 2010*. São Paulo: ABCP. pp. 417-452.

- SAMUELS, D. (2001). "Money, Elections, and Democracy in Brazil", *Latin American Politics and Society*, Vol. 43, Nº 2, pp. 27-48.
- SCHUMA, S. e BRAZIL, E. (2000). *Dicionário mulheres do Brasil: de 1500 até a atualidade*. Rio de Janeiro: Zahar.
- SPECK, B. and MANCUSO, W. (2014). "A Study on the Impact of Campaign Finance, Political Capital and Gender on Electoral Performance", *Brazilian Political Science Review*, Vol. 8, Nº 1, pp. 34-57.
- TRIPP, A. and KANG, A. (2007). "The Global Impact of Quotas: On the Fast Track to Increased Female Legislative Representation", *Comparative Political Studies*, Vol. 41, Nº 3, pp. 338-361.
- VERGE, T. and de la FUENTE, M. (2014). "Playing with Different Cards: Party Politics, Gender Quotas and Women's Empowerment", *International Political Science Review*, Vol. 35, Nº 1, pp. 67-79.
- VOGEL, L. H. (2011). *As Interações entre o Social e o Eleitoral na Política de Quotas para as Mulheres*. Brasília: Câmara dos Deputados.
- ZULINI, J. e RICCI, P. (2020). "O Código Eleitoral de 1932 e as Eleições da Era Vargas: Um Passo na Direção da Democracia?", *Estudos Históricos*, Vol. 33, Nº 71, pp. 600-623.
- WAYLEN, G. (2017). *Gender and Informal Institutions*. Lanham: Rowman and Littlefield International.
- WYLIE, K. (2020) "Taking Bread off the Table: Race, Gender, Resources and Political Ambition in Brazil", *European Journal of Politics and Gender*", Vol. 3, Nº 1, pp. 121-142.
- \_\_\_\_\_ (2018). *Party Institutionalization and Women's Representation in Democratic Brazil*. New York: Cambridge University Press.
- WYLIE, K. and SANTOS, P. (2016). "A Law on Paper Only: Electoral Rules, Parties, and the Persistent Underrepresentation of Women in Brazilian Legislatures". *Politics and Gender*, Vol. 12, Nº 3, pp. 415-442.
- WYLIE, K.; SANTOS, P. and MARCELINO, D. (2019). "Extreme Non-Viable Candidates and Quota Maneuvering in Brazilian Legislative Elections", *Opinião Pública*, Vol. 25, Nº 1, pp. 1-28.