



ONMP

OBSERVATÓRIO NACIONAL
DA MULHER NA POLÍTICA

NOTA TÉCNICA 01/2022

Balanço do debate legislativo e das propostas aprovadas de 2021 sobre matéria eleitoral e partidária, sob a perspectiva das mulheres.

Ana Luiza Backes e João Carlos A. Costa

Câmara dos Deputados

Observatório Nacional da Mulher na Política

Procuradora da Mulher da Câmara dos Deputados

Deputada federal Tereza Nelma (PSDB-AL)

Coordenadora da Bancada Feminina

Deputada federal Celina Leão (PP-DF)

Coordenação do Observatório Nacional da Mulher na Política

Deputada federal Dulce Miranda (MDB-TO)

Deputada federal Rosa Neide (PT-MT)

Deputada federal Margarete Coelho (PP-PI)

Eixo Temático Atuação Partidária e Processos Eleitorais

Coordenação de Eixo

Deputada federal Margarete Coelho (PP-PI)

Responsável Técnica

Danielle Gruneich

Integrantes

Amini Haddad Campos (UFMT)

Ana Luiza Backes (CONLE/Câmara dos Deputados)

Clara Araújo (UERJ)

João Carlos Afonso Costa (Câmara dos Deputados)

Juliet Matos (FNIMPP/CIDADANIA)

Ligia Fabris (FGV)

Marcus Chevitarese (DITEC/Câmara dos Deputados)

Michele Ferreti (Instituto Alziras)

Miguelina Vecchio (FNIMPP/PDT)

Teresa Sacchet (NEIM/UFBA)

Polianna Pereira dos Santos (TSE)

Coordenação-Geral de Pesquisa

Gerson Scheidweiler

Coordenação de Articulação Institucional

Silvia Rita

Chefe de Gabinete da Secretaria da Mulher

Lin Israel dos Santos

Brasília, 15 de fevereiro de 2022

NOTA TÉCNICA 01/2022

Assunto: Balanço do debate legislativo e das propostas aprovadas de 2021 sobre matéria eleitoral e partidária, sob a perspectiva das mulheres.

Eixo Temático: Atuação Partidária e Processos Eleitorais (Eixo 3)

Data de Publicação: 15/02/2022

Autoria: Ana Luiza Backes e João Carlos A. Costa

1. Avaliação geral sobre o debate legislativo de 2021

O ano de 2021 caracterizou-se por uma profusão de propostas relativas à temática eleitoral e partidária: tramitaram no Congresso simultaneamente propostas de mudança constitucional e de um novo Código Eleitoral, bem como várias alterações esparsas na legislação eleitoral e partidária. O debate foi intenso e ocupou as duas casas entre março e setembro.

As duas proposições que polarizaram o debate na Câmara, a PEC 125/11 e o PLP 112/21, foram relatadas por mulheres, as deputadas Renata Abreu, na Comissão Especial da PEC e Margarete Coelho, que foi a relatora tanto no Grupo de Trabalho para reforma do Código Eleitoral como posteriormente no plenário, na votação do projeto de novo Código. No âmbito destes grupos, circularam com força propostas com impacto direto para a eleição de mais mulheres.

Houve intensas negociações para aprovar a proposta de reserva de cadeiras, nos moldes da PEC aprovada em 2015 pelo Senado¹. Esta é uma modalidade de cota existente em alguns países, onde se assegura às mulheres parte das cadeiras do parlamento, vagas que são ocupadas apenas por representantes do sexo feminino². No Brasil elas têm sido propostas para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais. Em 2021, os esforços para implantar a reserva de cadeiras se deram no âmbito da Comissão Especial da PEC 125/11, onde várias emendas com este propósito foram apresentadas³.

A reserva de vagas não avançou, em parte por não reunir consenso em torno dos percentuais. Se por um lado os valores oferecidos nas negociações eram vistos como muito baixos pela bancada feminina e por movimentos sociais⁴, por outro também era exigido, como contrapartida à aprovação da cota de cadeiras, que fosse flexibilizada a cota de candidatas existente hoje, ou seja, a garantia de 30% dos lugares nas listas de candidatos dos partidos às eleições⁵. A presença efetiva desse percentual nas listas, criado em 1997, deu-se apenas a partir de 2009, quando a lei passou a exigir que a cota fosse

¹ Ao longo de 2020 houve várias tentativas de votar esta proposta, a PEC 134/15, sem sucesso.

² Uma exposição sobre este tipo de cota bem como sobre os três tipos existentes no mundo pode ser encontrada em: <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/quotas>. O estudo Mulheres na Política traz uma análise de sua aplicação, com exemplos de alguns países, disponível em <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/40109>

³ As propostas constam do chamado “Emendão” (emenda que reuniu propostas de diferentes deputados, apresentada à Comissão Especial da PEC 125/11)

⁴ Circulavam como mais viáveis propostas pelas quais os 30% de mulheres seriam atingidos apenas em 2038, começando em 2022 por patamares de 10 ou 12%.

⁵ <https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/09/29/sem-acordo-na-camara-cota-para-mulher-no-legislativo-pode-nao-valer-em-2022.ghtml>

observada para a lista efetivamente registrada pelo partido junto à Justiça Eleitoral, e não como uma reserva sobre o número hipotético de candidatos que o partido pode lançar⁶. A proposta posta na negociação em 2021 era de voltar à situação anterior a 2009.

Vale registrar outra proposta que chegou a ser aprovada na Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CDDM) da Câmara, mas não prosperou. Trata-se do PLP 35/19, que contém dispositivos para instituir a alternância de sexos nas vagas que o partido conquista na distribuição de cadeiras para os legislativos federal, estadual e municipal, garantindo vagas às mulheres de forma menos rígida que a determinada por reserva de cadeiras. De acordo com o projeto, as cadeiras que cada partido conquista na eleição, após os cálculos do quociente partidário e das sobras, serão preenchidas alternando sucessivamente o candidato mais votado com a mais votada.

O Senado Federal debateu o tema intensamente também, tendo sido a casa iniciadora de vários projetos sobre matéria eleitoral e partidária, alguns com impacto direto sobre as mulheres. Dos vários projetos enviados à Câmara, dois foram aprovados, dispondo um deles sobre número de candidatos e distribuição de sobras, e o outro sobre a formação de federações. Outros dois projetos aprovados no Senado teriam impacto grande sobre a eleição de mulheres, o PL 1951/21, que também dispõe sobre reserva de vagas para representantes femininas, e a PEC 18/21, que estabelece ampla anistia para o descumprimento das cotas de mulheres. Nenhum dos dois foi aprovado pela Câmara até o momento em que redigimos esta Nota, contudo, e ali permanecem em tramitação. Se aprovada a PEC 18/21 nos próximos meses, ela poderia ser aplicada no ano de 2022, sem incorrer na exclusão do artigo 16 da Constituição, já que pode haver o entendimento de que a anistia não afetaria o processo eleitoral⁷. O efeito de uma ampla anistia, contudo, seria evidentemente devastador para a aplicação das regras de cotas e de fortalecimento das candidaturas femininas em 2022, já que passaria a mensagem de que as regras não são para valer.

Apesar de os projetos que se tornaram lei não tratarem diretamente da questão feminina, pensamos que eles podem ter impacto indireto sobre a eleição de mulheres, por este motivo serão comentados mais adiante.

Lembramos ainda que um Balanço completo das alterações legais a valer em 2022 depende também da análise das Resoluções que serão editadas pelo TSE.

Vejamos a seguir no ponto 2) as propostas que lograram aprovação final em 2021 e no ponto 3) uma breve análise das mudanças que se pode esperar a partir daí.

⁶ Uma exposição da evolução desta legislação referente às cotas pode ser encontrada em VOGEL, Luiz. A histórica sub-representação das mulheres na Câmara dos Deputados: desigualdades e hierarquias sociais nas eleições de 2014. Estudo Técnico da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/37401> Ou também no cap. 1 Descumprimento persistente e desafios na fiscalização da cota de gênero para candidaturas proporcionais da publicação: Candidatas em jogo [recurso eletrônico] : um estudo sobre os impactos das regras eleitorais na inserção de mulheres na política / Luciana de Oliveira Ramos ... [et al.] - São Paulo : FGV Direito SP, 2020

⁷ O art. 16 da CF : “Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.”

2. Propostas de regras eleitorais e partidárias que se tornaram lei em 2021 (até outubro)

Foram 5 os projetos que tramitaram até o final nas duas Casas, dando origem às seguintes normas:

1. Emenda Constitucional n.º 111, de 28 de setembro de 2021;
2. Lei n.º 14.192, de 4 de agosto de 2021;
3. Lei n.º 14.197, de 1.º de setembro de 2021;
4. Lei n.º 14.208, de 28 de setembro de 2021;
5. Lei n.º 14.211, de 1.º de outubro de 2021.

Também uma “não aprovação” merece ser citada neste Balanço, pois implica em novidades nas regras do próximo pleito: apesar de aprovada na Câmara, a volta das coligações nas eleições proporcionais foi rejeitada pelo Senado. A Emenda Constitucional n.º 97, aprovada em 2017, previu a aplicação do fim das coligações apenas a partir de 2020, tendo sido até o momento aplicada apenas às eleições municipais. Assim, em 2022, a proibição destas coligações será pela primeira vez aplicada às eleições para deputados⁸. Como veremos a seguir, há motivos para crer que a redução dos partidos daí decorrente possa beneficiar candidaturas de mulheres.

Vale registrar ainda que a proposta de um novo Código Eleitoral (PLP 112/21) foi aprovada apenas na Câmara, e aguarda apreciação do Senado Federal. Esta proposta é de grande importância, pois além de estruturar a matéria eleitoral e partidária em uma única lei, consolida conquistas das mulheres, como os 30% de candidaturas e os 30% dos fundos partidários e eleitoral e da propaganda em rádio e TV para candidaturas de mulheres, e tem vários dispositivos inovadores, tais como: a determinação do mínimo de 30% para mulheres na direção dos partidos, e punições explícitas como a cassação de chapa no caso de fraude à cota de gênero, normas para prevenção e punição à violência política contra a mulher. É importante acompanhar o que acontecerá com o projeto em sua tramitação no Senado.

Apresentamos a seguir cada uma das normas aprovadas, destacando os dispositivos com impacto especial sobre as candidaturas de mulheres.

2.1. PROPOSTAS COM IMPACTO ESPECÍFICO SOBRE A ELEIÇÃO DE MULHERES

Apesar dos intensos debates e negociações, a legislação eleitoral sobre mulheres ficou praticamente inalterada, permanecendo os patamares de 30% de preenchimento obrigatório de candidaturas na lista do partido, nos moldes atuais, bem como os 30% de destinação obrigatória de recursos financeiros e de rádio e TV, garantida por decisões dos tribunais superiores. As mudanças diretas foram a criação de um estímulo financeiro para candidaturas de mulheres e de negros/as, regras para a participação das candidatas

⁸ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm.

proporcionais nos debates e o estabelecimento de sanções contra a violência política de gênero.

Emenda Constitucional 111/21 (PEC 125/11)⁹:

A Emenda Constitucional 111/21 trata de fidelidade partidária, data de eleições, consulta popular e incluiu um dispositivo transitório que beneficia as candidaturas femininas e negras, que é a contagem em dobro dos votos dados à estas candidaturas no momento da distribuição dos recursos públicos. Transcrevemos o texto do artigo:

Art. 2º 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.

Parágrafo único. A contagem em dobro de votos a que se refere o caput somente se aplica uma única vez.

Espera-se que, na perspectiva de ganhar nas distribuições futuras o reforço financeiro aprovado na EC 111/21, os partidos façam mais esforços em prol de suas candidatas. A norma é um prêmio para bons resultados¹⁰.

LEI 14.211/21 (PL 783/21)¹¹:

A Lei 14.211/21, entre outras modificações, introduziu dispositivo na Lei 9.504/97 para assegurar a participação da mulher nos debates entre candidatos às eleições proporcionais:

Art. 46.

.....

II - nas eleições proporcionais, os debates deverão ser organizados de modo que assegurem a presença de número equivalente de candidatos de todos os partidos a um mesmo cargo eletivo e poderão desdobrar-se em mais de um dia, respeitada a proporção de homens e mulheres estabelecida no § 3º do art. 10 desta Lei

Lei nº 14.192 (PL 349/2015, na CD)¹²:

⁹ http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc111.htm

¹⁰ Cabe ressaltar que os recursos extras não possuem condicionantes a sua aplicação.

¹¹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14211.htm

¹² http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14192.htm

A lei estabelece normas relacionadas à prevenção, repressão e combate à violência política contra a mulher; definindo como tal toda ação, conduta ou omissão com a finalidade de impedir, obstaculizar ou restringir os direitos políticos da mulher, bem como qualquer distinção, exclusão ou restrição no reconhecimento, gozo ou exercício de seus direitos e de suas liberdades políticas fundamentais, em virtude do sexo. O crime de menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia durante a campanha eleitoral foi tipificado no Código Eleitoral.

A lei também veda qualquer propaganda partidária que deprecie a condição de mulher ou estimule sua discriminação em razão do sexo feminino, ou em relação à sua cor, raça ou etnia, e determina que o estatuto do partido político deve conter, entre outras, normas sobre prevenção, repressão e combate à violência política contra a mulher.

A regra sobre os debates nas eleições proporcionais foi alterada para garantir a participação de convidados na proporção de homens e mulheres de candidaturas de cada sexo, observados os percentuais mínimo e máximo de 30% e 70%, respectivamente.

Lei 14.197 (PL 2462/1991, na CD)¹³:

Observe-se que o combate à violência política contra a mulher foi abrigado também no Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/40), pela Lei nº 14.197, de 1º de setembro de 2021, que revogou a Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.170/83). No “Título XII – Dos Crimes contra o Estado Democrático de Direito” foi incluído o delito de violência política, nos seguintes termos:

Violência política (art. 359-P): restringir, impedir ou dificultar, com emprego de violência física, sexual ou psicológica, o exercício de direitos políticos a qualquer pessoa em razão de seu sexo, raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional, com pena de reclusão de 3 (três) a 6 (seis) anos e multa, além da pena correspondente à violência.

Espera-se que com as sanções estabelecidas nestas duas leis seja possível coibir as intimidações sofridas pelas mulheres em sua participação política, e que com as mudanças nos estatutos se obtenha uma maior adesão dos partidos a este combate. A maior participação das mulheres em debates por outro lado certamente trará resultados positivos para suas candidaturas

2.2. PROPOSTAS COM IMPACTO INDIRETO SOBRE A ELEIÇÃO DE MULHERES

Indicamos a seguir normas aprovadas cujo impacto sobre as mulheres necessita ser mais bem estudado, mas vemos indícios de que poderá ser positivo. Os argumentos serão explicitados no apartado seguinte.

¹³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14197.htm

LEI 14.211/21 (PL 783/21)¹⁴:

A Lei 14.211/21 reduz o número de candidatos que o partido pode lançar, dando nova redação ao artigo 10 da Lei 9.504/97:

Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 100% (cem por cento) do número de lugares a preencher mais 1 (um).

Além disso, modifica a forma de distribuição das sobras de cadeiras nos cálculos efetuados para as eleições proporcionais, determinando que apenas participem desta distribuição os partidos que tenham atingido 80% do quociente eleitoral e os candidatos que tenham alcançado 20% deste valor. É a seguinte a redação dada ao § 2º do art. 109 do Código Eleitoral:

§ 2º Poderão concorrer à distribuição dos lugares todos os partidos que participaram do pleito, desde que tenham obtido pelo menos 80% (oitenta por cento) do quociente eleitoral, e os candidatos que tenham obtido votos em número igual ou superior a 20% (vinte por cento) desse quociente. (NR)

Esta norma terá efeitos concentradores sobre o sistema partidário, já que volta a instituir uma cláusula de barreira para acesso às cadeiras. Ainda que menor que a barreira do quociente eleitoral integral, que vigorou até 2017, a nova barreira excluiria os partidos que não alcançassem esta parcela considerável dos votos que é representada por 80% do quociente eleitoral. Esta disposição tem impacto especialmente nos estados que elegem poucos representantes, onde o quociente eleitoral pode representar 10% ou 12,5% dos votos, e 80% deste total continua sendo uma barreira de patamar considerável. O efeito final da norma é promover a transferência de cadeiras destes partidos menores para os partidos maiores.

Quanto à barreira dos 20% de votos nominais para os candidatos, trata-se de norma que faz com que o partido que teria direito à cadeira pelo critério de sua proporção de votos a perca para um partido que tem candidatos com votação individual que ultrapasse a barreira, ou seja, o critério majoritário da votação dos candidatos é valorizado, enfraquecendo o princípio da proporcionalidade.

A medida poderá ter sua constitucionalidade questionada, para avaliar se é compatível com a opção da Constituição pelo sistema proporcional¹⁵.

¹⁴ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14211.htm

¹⁵ É verdade que o STF reconheceu a constitucionalidade do quociente individual num valor menor, o de 10%, que é atualmente aplicado à distribuição das cadeiras na fase anterior, quando elas são distribuídas pelo quociente partidário. A boa doutrina sobre sistemas eleitorais mostra, contudo, que diferenças nos índices e valores das regras podem produzir resultados mais proporcionais ou menos. As regras devem ser julgadas não por sua “essência” majoritária ou proporcional, mas também pelo seu efeito. Assim, neste caso, o potencial da norma produzir resultados mais desproporcionais aumenta ao se elevar o índice de 10 para 20, podendo levar à declaração de inconstitucionalidade. Ver Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales del mundo*, pgs 94 a 105.

LEI 14.208/21 (PL 2522/2015, na CD)¹⁶:

A Lei 14208/21 instituiu a possibilidade de os partidos criarem federações partidárias, unindo suas forças numa aliança mais duradoura que a coligação – os partidos unidos em federação devem permanecer unidos por pelo menos 4 anos, e esta união vale em todo o território nacional, para todas as eleições das quais os partidos federados participarem neste período.

3. Possíveis efeitos das normas aprovadas sobre a eleição de mulheres em 2022

3.1 IMPACTOS DA CONTAGEM EM DOBRO DOS VOTOS DADOS A MULHERES E A NEGROS

A norma será aplicada à distribuição a partir do ano seguinte à eleição de 2022, quando se der a distribuição dos Fundos, mas espera-se que a antecipação de seus efeitos produza resultados já em 2022, com os partidos se organizando para dar mais apoio a suas candidatas, de forma a receber mais recursos.

Para ter uma estimativa de valores, fizemos uma simulação apresentada no Anexo, calculando que se a regra fosse aplicada em 2020, 10 milhões do Fundo Eleitoral e 26 milhões do Fundo Partidário seriam redistribuídos entre os partidos, beneficiando aqueles que elegeram mais mulheres e negros (ver no Anexo a tabela com a demonstração dos cálculos e dos montantes simulados para os partidos a partir das regras aprovadas em 2021).

Sem dúvidas a medida é positiva e será benéfica para dar algum impulso a candidaturas femininas. Não se pode, contudo, superestimar os efeitos a esperar, pois os estímulos econômicos, apesar de úteis, são em geral insuficientes para inverter a lógica que comanda a eleição¹⁷.

3.2 IMPACTOS DAS NORMAS CONCENTRADORAS DO SISTEMA PARTIDÁRIO

A novidade da instituição das barreiras da Lei 14.211/21 para a distribuição de cadeiras se somará em 2022 aos efeitos da EC 97/17, como dito, pois a regra dessa Emenda sobre o fim das coligações nas eleições proporcionais será aplicada às eleições de deputados pela primeira vez. Além disso, aumentará o patamar da cláusula de desempenho ali prevista, o percentual exigido para que o partido tenha acesso aos recursos públicos, que após 2022 passará a ser de 2%. Ou seja, a previsão é que todas

¹⁶ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14208.htm

¹⁷ É bastante documentado na literatura que multas ou estímulos financeiros são menos eficazes no estímulo a candidaturas femininas do que sanções como a negação do registro a candidatos. Ver por exemplo o estudo Mulheres na Política, op. cit

estas normas atuem no sentido de promover uma redução sensível do número de partidos com representação no parlamento. A possibilidade de criar federações pode levar água para o mesmo moinho, pois, ao reunir vários partidos em apenas uma agremiação, que funcionará como partido, reduz o número deles existente.

E qual será o efeito da concentração partidária sobre a eleição das mulheres?

Este é um ponto ainda pouco estudado, e não conhecemos análise desenvolvida a respeito. Adiantamos, contudo, alguns indicadores interessantes a considerar.

A hiperfragmentação partidária do País é reconhecidamente a maior do mundo¹⁸. Este fato tem várias consequências de impacto, sendo os mais conhecidos os que afetam a forma de funcionamento do parlamento brasileiro, por exemplo as dificuldades para a formação de maioria.

Mas as dificuldades da hiperfragmentação se apresentam também de outro ângulo, menos estudado. Observado do ponto de vista das eleições nos estados, constata-se que o número de casos nos quais um partido elege **apenas um candidato** (ou candidata) no respectivo estado é muito elevado: do total de “listas estaduais” que elegeram deputados federais nas UFs em 2018, 39% estão nesta situação¹⁹.

A dispersão do número de eleitos por partido nos estados pode ser observada no quadro abaixo:

ELEITOS POR PARTIDO/UF

Dep. Eleitos por Lista	Nº de Listas	Total de dep. Eleitos
1	201	201
2	58	116
3	17	51
4	11	44
5	5	25
6	4	24
7	2	14
8	2	16
9	0	0
10	1	10
11	0	0
12	1	12
TOTAL:	302	513

¹⁸ Ver Jairo Nicolau:

<https://blogs.oglobo.globo.com/bernardo-mello-franco/post/politica-tradicional-morreu-teremos-anos-dolorosos-pela-frente-diz-jairo-nicolau.html>

¹⁹ O termo “lista estadual” é usado aqui num sentido amplo, não equivalente ao do registro no TSE, pois, quando o partido se coliga, a lista que é registrada, na verdade, é a da coligação. Até 2018, estava em vigor a permissão para coligação nos estados para eleições proporcionais. A rigor, no caso em que o partido se coligou num estado, a lista que concorreu é a da coligação. Desta forma, o número de listas efetivamente registradas nos tribunais eleitorais é menor do que o de partidos que elegeram representantes. Para efeitos de comparação, contudo, estamos tomando todos os casos de partidos que elegeram deputados federais como se o partido tivesse apresentado uma lista no estado, desconsiderando se a lista foi própria ou de coligação

Um total de 302 “listas partidárias estaduais” obtiveram sucesso na eleição, elegendo os 513 deputados federais. 201 deles foram o único eleito do partido no estado, na maioria dos casos do sexo masculino. As mulheres foram as mais votadas do partido na respectiva UF em apenas 53 das 302 listas de partidos que elegeram representantes.

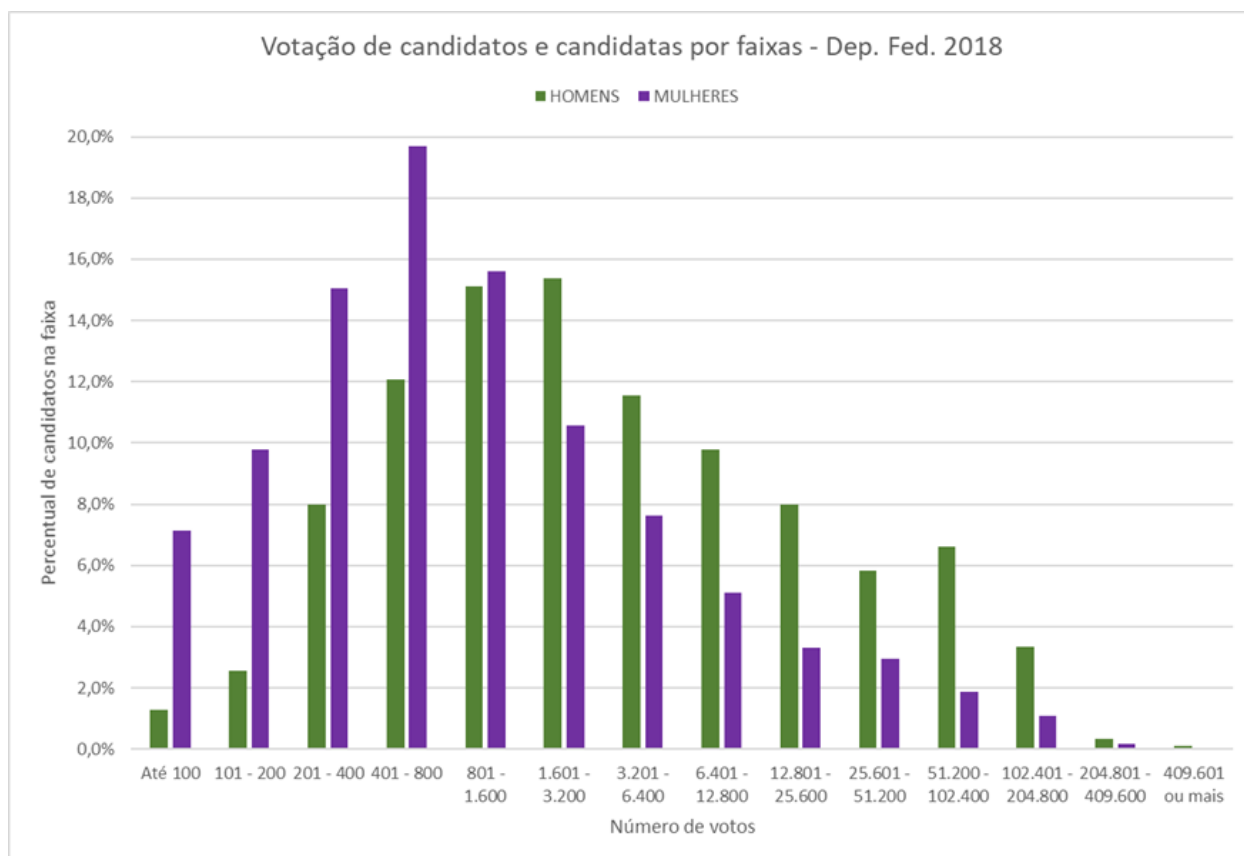
É amplamente sabido que, pelo nosso sistema de lista aberta, a distribuição de vagas entre os partidos é proporcional, pelo sistema do quociente eleitoral e partidário; e que, numa segunda fase, uma vez estabelecido o número de cadeiras do partido, a definição de qual candidato será eleito se dá por um critério majoritário, a ordem de votação individual dos candidatos.

O quadro descrito na tabela, contudo, acentua a característica majoritária da segunda fase, demonstrando uma fortíssima competição intra-partidária por poucas vagas, já que em regra os partidos obtêm poucas cadeiras no estado. 317 dos deputados federais se elegeram em disputas intrapartidárias onde o partido tinha conquistado apenas uma ou duas vagas; em apenas 1/5 dos casos há mais de cinco cadeiras em disputa no partido (foram apenas 101 os deputados eleitos em listas que elegem mais de cinco representantes no respectivo estado).

Desta forma, para ser eleita, uma mulher tem de ser a mais votada do partido ou estar entre os candidatos mais votados num número total que em geral é pequeno. Assim, pode-se dizer que, se o sistema é proporcional para a distribuição de cadeiras entre os partidos, ele é majoritário para a distribuição entre os sexos.

Os sistemas majoritários são reconhecidamente mais adversos à eleição de mulheres, como aponta a literatura. Como mostra Sacchet, por exemplo, onde as fórmulas majoritárias são aplicadas, particularmente em distritos uninominais, os partidos tendem a arriscar menos e privilegiar candidatos mais consolidados, em geral homens e com acesso a recursos para fazer campanha²⁰. O gráfico seguinte mostra que mulheres tendem a ter menos votos que seus pares, que se concentram nas faixas de votação mais altas (a soma do percentual de todas as faixas de cada sexo é igual a 100%).

²⁰ SACCHET, Teresa. Why Gender Quotas Don't Work in Brazil? The Role of the Electoral System and Political Finance. *Colombia Internacional*, Bogotá, n. 95, p. 25-54, 2018



Não há dúvidas de que a esperada redução da hiperfragmentação em 2022 levará a um número maior de eleitos por partido nos estados. A questão a explorar é se este quadro pode ser favorável a eleição de mais mulheres, criando uma competição menos exacerbada e que permita que os partidos arrisquem mais em candidaturas de mulheres e de minorias. É algo a estudar, mas a nossa hipótese é que observaremos no próximo pleito uma correlação positiva entre diminuição dos partidos e eleição de mais mulheres.

Outro ponto a observar é se haverá impacto específico sobre as mulheres da nova barreira de 20% dos votos para alcançar cadeiras na distribuição das sobras. Apesar da concentração das candidatas nos menores patamares de votação, apontada acima, serão necessários mais estudos para comprovar se as mulheres teriam mais dificuldades de conquistar cadeiras devido à barreira. É necessário, por exemplo, observar como se distribuem os votos entre os sexos nos lugares competitivos, que há chances de se eleger.

Fizemos uma simulação, aplicando a nova regra para a distribuição das sobras aos resultados eleitorais para a eleição de deputado federal em 2018. Apenas 20 cadeiras teriam sido redistribuídas, substituindo-se os candidatos que não atenderiam a regra pelos que atenderam. Mas é interessante observar que o percentual de homens e mulheres eleitos que não superaram 20% do QE é exatamente o mesmo: 3,9%

**NÚMERO DE CANDIDATOS ELEITOS EM 2018 QUE NÃO
OBTIVERAM VOTOS ACIMA DE 20% DO QE**

GÊNERO / SEXO	NÃO OBTEVE		OBTEVE		TOTAL
	Nº	%	Nº	%	
FEMININO	3	3,90%	74	96,10%	77
MASCULINO	17	3,90%	419	96,10%	436
TOTAL	20	3,90%	493	96,10%	513

De qualquer forma, este é apenas um exemplo, para estabelecer relações probabilísticas é necessário incorporar mais dados à análise.

Por outro lado, temos ainda poucos elementos para avaliar se a redução de candidatos pode ter um impacto diferenciado quanto aos sexos. Apesar de interessante estudo de Araújo, Fabris e Ferreti, do Fórum Fluminense de Mulheres, mostrar que as mudanças legais que aumentaram o número de candidatos que o partido pode lançar acompanhou a introdução das cotas de percentuais mínimos de candidatas (ou seja, aumentou o número de candidatos para dar espaço a mais candidaturas femininas sem diminuir aquele dos homens), não vemos delineada claramente uma tendência de qual será o impacto sobre a eleição de mulheres no momento em que a tendência se reverte, isto é, quando ocorre a redução no número de candidatos permitido²¹.

²¹ NOTA TÉCNICA Nº 2 - A CULPA NÃO É DAS MULHERES: O ARTIGO 190 DO NOVO CÓDIGO ELEITORAL E O ESPAÇO VAZIO NAS LISTAS PARTIDÁRIAS NAS ELEIÇÕES DE 2014 E 2018 Autoras1: Clara Araújo - professora e pesquisadora do PPCIS/UERJ Ligia Fabris - professora e pesquisadora da FGV Direito Rio Michelle Ferreti - pesquisadora e diretora do Instituto Alziras
[http://clam.org.br/uploads/arquivo/NT%202%20-%20A%20culpa%20n%C3%A3o%20%C3%A9%20das%20mulheres\(1\).pdf](http://clam.org.br/uploads/arquivo/NT%202%20-%20A%20culpa%20n%C3%A3o%20%C3%A9%20das%20mulheres(1).pdf)

ANEXO

SIMULAÇÃO DA CONTAGEM EM DOBRO PARA O FEFC E FP

A EC 11/21 determinou que se multiplicassem por 2 os votos dados em mulheres e negros na distribuição dos Fundos Públicos entre os partidos, da seguinte forma:

Art. 2º 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.

Parágrafo único. A contagem em dobro de votos a que se refere o *caput* somente se aplica uma única vez.

Como se percebe, a aplicação da regra dar-se-á posteriormente às eleições de 2022. Fizemos uma simulação sobre os valores que cada partido receberia caso a distribuição fosse feita em 2020, com base nos votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

A aferição do sexo e da raça é feita com base nas declarações feitas no momento do registro da candidatura, e no caso dos negros são somados os/as candidatas que se autodeclararam negros ou pardos, seguindo o critério usado pelo IBGE e na aplicação de várias leis de cotas.

1. FEFC

A lei 9504/97 determina da seguinte forma a distribuição dos recursos do Fundo Eleitoral:

“Art. 16-D.

I - 2% (dois por cento), divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;

II – 35% (trinta e cinco por cento), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, computando-se em dobro os votos obtidos por candidaturas do sexo feminino;

III – 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares, computando-se em dobro as representantes do sexo feminino;

IV – 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal,

consideradas as legendas dos titulares, computando-se em dobro as representantes do sexo feminino.

.....” (NR)

A contagem em dobro dos votos dados a mulheres e negros será aplicada apenas ao inc. II, ou seja, apenas aos 35% do FEFC que são distribuídos pelo número de votos. Como base de cálculo para o montante total do Fundo Eleitoral, tomamos o valor que vigorou em 2020, pois o valor estabelecido para 2022 na LDO foi vetado pela Presidência e ainda está em aberto.

Na tabela pode-se ver como ficaria a distribuição, usando os dados de votação de 2018.

TABELA 1 - DISTRIBUIÇÃO DO FEFC COM COMPUTO EM DOBRO DE VOTOS A MULHERES E NEGROS

Partido	Votos (1)			Total		Diferença	
	Mulheres	Homens Negros	Total	PROPOSTA	DISTRIBUÍDO 2020	R\$	%
AVANTE	223.643	641.975	1.854.015	R\$ 29.203.215	R\$ 28.121.268	R\$ 1.081.947	3,85%
DC	33.299	95.489	381.734	R\$ 3.981.777	R\$ 4.025.172	-R\$ 43.395	-1,08%
DEM	395.395	727.553	4.581.164	R\$ 118.014.701	R\$ 120.810.759	-R\$ 2.796.058	-2,31%
MDB	748.170	605.005	5.439.167	R\$ 145.040.857	R\$ 148.253.393	-R\$ 3.212.537	-2,17%
NOVO	520.424	156.551	2.748.079	R\$ 34.905.005	R\$ 36.564.183	-R\$ 1.659.178	-4,54%
PATRIOTA	335.601	1.679.818	2.285.298	R\$ 41.579.054	R\$ 35.139.356	R\$ 6.439.699	18,33%
PC do B	454.470	674.219	1.718.992	R\$ 33.700.683	R\$ 30.941.860	R\$ 2.758.822	8,92%
PDT	606.416	908.875	4.554.837	R\$ 102.681.534	R\$ 103.314.544	-R\$ 633.010	-0,61%
PMN	72.114	164.161	634.276	R\$ 5.920.047	R\$ 5.872.174	R\$ 47.873	0,82%
PODE	435.966	1.092.595	3.669.764	R\$ 79.114.747	R\$ 77.968.131	R\$ 1.146.616	1,47%
PP	561.174	694.665	5.481.650	R\$ 136.850.664	R\$ 140.669.215	-R\$ 3.818.551	-2,71%
PPS	231.995	261.113	1.590.361	R\$ 35.410.059	R\$ 35.824.724	-R\$ 414.666	-1,16%
PR	841.922	1.389.283	5.224.591	R\$ 119.550.269	R\$ 117.621.670	R\$ 1.928.599	1,64%
PRB	407.502	1.150.300	4.992.017	R\$ 99.384.661	R\$ 100.632.561	-R\$ 1.247.900	-1,24%
PROS	294.417	301.267	2.044.705	R\$ 36.448.534	R\$ 37.187.847	-R\$ 739.313	-1,99%
PSB	659.718	909.023	5.421.998	R\$ 107.526.309	R\$ 109.545.178	-R\$ 2.018.869	-1,84%
PSC	191.851	620.637	1.765.226	R\$ 34.207.062	R\$ 33.239.786	R\$ 967.276	2,91%
PSD	346.550	1.298.663	5.749.010	R\$ 136.633.922	R\$ 138.872.224	-R\$ 2.238.301	-1,61%
PSDB	1.053.082	540.045	5.891.806	R\$ 127.657.752	R\$ 130.452.062	-R\$ 2.794.309	-2,14%
PSL	1.973.409	2.439.190	11.457.879	R\$ 201.084.674	R\$ 199.442.420	R\$ 1.642.255	0,82%
PSOL	1.295.254	334.240	2.783.934	R\$ 44.034.166	R\$ 40.634.517	R\$ 3.399.650	8,37%
PT	2.045.574	2.051.594	10.126.611	R\$ 203.810.940	R\$ 201.297.517	R\$ 2.513.423	1,25%
PTB	248.627	192.719	2.022.719	R\$ 45.130.995	R\$ 46.658.777	-R\$ 1.527.782	-3,27%
PTC	88.370	200.260	601.814	R\$ 9.890.982	R\$ 9.498.597	R\$ 392.386	4,13%
PV	246.165	497.076	1.592.833	R\$ 21.426.114	R\$ 20.498.922	R\$ 927.192	4,52%
REDE	167.934	195.456	816.784	R\$ 28.810.191	R\$ 28.430.215	R\$ 379.977	1,34%
SOLIDARIEDADE	106.121	504.537	1.953.070	R\$ 45.556.074	R\$ 46.037.918	-R\$ 481.844	-1,05%
TOTAL	14.585.163	20.326.309	97.384.334	R\$ 2.027.554.988	R\$ 2.027.554.988	R\$ 10.530.350	0,52%

(1) Votos nominais e de legenda para o Legislativo Federal dos partidos REGISTRADOS no TSE com pelo menos um representante na câmara dos deputados (com base nos eleitos e considerando as incorporações)

(2) Considerando as migrações e incorporações

FONTE: elaboração própria a partir de dados do RDE do TSE

2. FUNDO PARTIDÁRIO

Os recursos do Fundo Partidário são distribuídos na forma do art. 41-A da lei 9096/95.

Art. 41-A. Do total do Fundo Partidário:

I - 5% (cinco por cento) serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do Fundo Partidário; e

II - 95% (noventa e cinco por cento) serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

.....

Como base para o cálculo do montante total do Fundo Partidário, tomamos os valores constantes da LDO de 2020. Simulando a distribuição com os resultados de 2018 teríamos os seguintes resultados:

TABELA 2 - DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO PARTIDÁRIO COM COMPUTO EM DOBRO DE VOTOS A MULHERES E NEGROS

Partido	Votos (1)			Total		Diferença	
	Mulheres	Homens Negros	Total	PROPOSTA	DISTRIBUÍDO 2020	R\$	%
AVANTE	223.643	641.975	1.854.015	R\$ 18.705.917	R\$ 17.441.345	R\$ 1.264.572	7,25%
DEM	395.395	727.553	4.581.164	R\$ 37.225.725	R\$ 40.405.352	-R\$ 3.179.628	-7,87%
MDB	748.170	605.005	5.439.167	R\$ 43.978.598	R\$ 47.630.182	-R\$ 3.651.583	-7,67%
NOVO	520.424	156.551	2.748.079	R\$ 23.083.318	R\$ 24.969.827	-R\$ 1.886.509	-7,56%
PATRIOTA	335.601	1.679.818	2.285.298	R\$ 28.517.134	R\$ 21.072.971	R\$ 7.444.163	35,33%
PC do B	454.470	674.219	1.718.992	R\$ 19.500.503	R\$ 16.304.382	R\$ 3.196.122	19,60%
PDT	606.416	908.875	4.554.837	R\$ 39.496.991	R\$ 40.183.665	-R\$ 686.675	-1,71%
PODE	435.966	1.092.595	3.669.764	R\$ 34.087.127	R\$ 32.730.892	R\$ 1.356.235	4,14%
PP	561.174	694.665	5.481.650	R\$ 43.638.215	R\$ 47.987.911	-R\$ 4.349.696	-9,06%
PPS	231.995	261.113	1.590.361	R\$ 14.758.282	R\$ 15.221.242	-R\$ 462.960	-3,04%
PR	841.922	1.389.283	5.224.591	R\$ 48.095.578	R\$ 45.823.341	R\$ 2.272.238	4,96%
PRB	407.502	1.150.300	4.992.017	R\$ 42.473.653	R\$ 43.864.947	-R\$ 1.391.295	-3,17%
PROS	294.417	301.267	2.044.705	R\$ 18.214.179	R\$ 19.047.054	-R\$ 832.875	-4,37%
PSB	659.718	909.023	5.421.998	R\$ 45.209.726	R\$ 47.485.610	-R\$ 2.275.884	-4,79%
PSC	191.851	620.637	1.765.226	R\$ 17.825.257	R\$ 16.693.696	R\$ 1.131.561	6,78%
PSD	346.550	1.298.663	5.749.010	R\$ 47.713.495	R\$ 50.239.220	-R\$ 2.525.726	-5,03%
PSDB	1.053.082	540.045	5.891.806	R\$ 48.276.384	R\$ 51.441.637	-R\$ 3.165.252	-6,15%
PSL	1.973.409	2.439.190	11.457.879	R\$ 100.311.824	R\$ 98.310.854	R\$ 2.000.970	2,04%
PSOL	1.295.254	334.240	2.783.934	R\$ 29.216.548	R\$ 25.271.745	R\$ 3.944.803	15,61%
PT	2.045.574	2.051.594	10.126.611	R\$ 90.093.441	R\$ 87.100.888	R\$ 2.992.553	3,44%
PTB	248.627	192.719	2.022.719	R\$ 17.120.023	R\$ 18.861.920	-R\$ 1.741.898	-9,23%
PV	246.165	497.076	1.592.833	R\$ 16.325.791	R\$ 15.242.058	R\$ 1.083.733	7,11%
SOLIDARIEDADE	106.121	504.537	1.953.070	R\$ 17.738.469	R\$ 18.275.440	-R\$ 536.971	-2,94%
TOTAL	14.223.446	19.670.943	94.949.726	R\$ 841.606.180	R\$ 841.606.180	R\$ 26.686.950	3,17%

(1) Votos nominais e de legenda para o Legislativo Federal dos partidos REGISTRADOS no TSE (com base nos eleitos e considerando as incorporações)

FONTE: elaboração própria com base nos dados do TSE

Enfatizamos que estes dados apresentados nas tabelas são apenas simulações, pois a norma da EC 111/21 trará efeitos apenas nas distribuições dos Fundos que se sucederem ao pleito de 2022.