

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Direito

Ana Luísa Diniz Silva

**CANDIDATURAS DE MULHERES:
Fraudes eleitorais às cotas de gênero e as candidaturas fictícias à luz da jurisprudência
do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral**

Belo Horizonte
2023

Ana Luísa Diniz Silva

CANDIDATURAS DE MULHERES:

Fraudes eleitorais às cotas de gênero e as candidaturas fictícias à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior

Área de Concentração: Democracia, Constituição e Internacionalização

Linha de pesquisa: Constitucionalismo Democrático

Belo Horizonte
2023

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

S586c Silva, Ana Luísa Diniz
Candidaturas de mulheres: fraudes eleitorais às cotas de gênero e as candidaturas fictícias à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral / Ana Luísa Diniz Silva. Belo Horizonte, 2023.
169 f. : il.

Orientador: José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior
Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Direito

1. Brasil. Supremo Tribunal Federal (STF). 2. Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. 3. Mulheres na política. 4. Representação proporcional. 5. Direitos políticos - Mulheres. 6. Candidaturas. 7. Corrupção eleitoral. 8. Justiça eleitoral - Jurisprudência - Brasil. I. Baracho Júnior, José Alfredo de Oliveira. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 396.9

Ana Luísa Diniz Silva

CANDIDATURAS DE MULHERES:

Fraudes eleitorais às cotas de gênero e as candidaturas fictícias à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior

Área de Concentração: Democracia, Constituição e Internacionalização

Linha de pesquisa: Constitucionalismo Democrático

Prof. Dr. José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior - PUC Minas (Orientador)

Prof. Dr. José Adércio Leite Sampaio - PUC Minas (Banca Examinadora)

Profª. Dra. Bárbara Natália Lages Lobo - Universidade Autónoma de Lisboa (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 28 de abril de 2023.

Às mulheres que vieram antes de mim, em especial a minha mãe.
À Manuela, minha filha, que me deu inspiração e motivação para lutarmos por todas nós.

AGRADECIMENTOS

Antes de iniciar a exposição desta dissertação, gostaria de fazer um agradecimento especial a todos que me apoiaram nesta jornada, por vezes solitária, mas que não seria possível sem o auxílio de vocês. Encerro essa etapa com o coração cheio de gratidão pela realização de um sonho. Sempre tive um apreço especial pelos agradecimentos em trabalhos acadêmicos, porque eles contêm um pouco da história do trabalho e do(a) autor(a). Por essa razão, sempre que pensava nos meus agradecimentos, sentia a necessidade de ser adequadamente grata a qualquer pessoa que tivesse minimamente contribuído para essa conquista.

Primeiramente, agradeço à minha filha, que é minha maior motivação e inspiração. Obrigada por cada gesto, palavra e amor que me deram a força necessária para enfrentar todas as adversidades que surgiram ao longo deste caminho. Mesmo tão pequena, você sempre conseguiu entender as minhas ausências e me deu o apoio necessário para que eu seguisse em frente nos momentos de exaustão mental e física. Espero que você possa crescer em um mundo mais justo e igualitário, onde as mulheres tenham voz e espaço na sociedade brasileira.

Agradeço aos meus pais por me darem todo o amor e suporte necessário para que eu pudesse concluir esta trajetória acadêmica, cuidando da minha filha quando eu não podia fazê-lo. Obrigada por me ensinarem valores elementares, como resiliência, comprometimento e educação, bem como por me proporcionarem todas as oportunidades possíveis para que eu pudesse alcançar meus objetivos. Também não posso deixar de agradecer às minhas irmãs, Isabela e Caroline, que me inspiraram com suas histórias e lutas, bem como me ajudaram a construir uma base sólida, especialmente no que diz respeito às nossas discussões sobre o feminismo, as quais me permitiram chegar até aqui.

Ao meu marido, que me acompanhou durante todo este trajeto, agradeço pelo apoio e companheirismo diários. Obrigada por todo o amor, paciência e compreensão. Suas palavras e gestos me ajudaram a lidar com a ansiedade, encorajaram-me a cada momento e fizeram com que o caminho da minha pesquisa se tornasse mais leve e inspirador.

Agradeço também à minha família em geral e amigos, que me deram apoio emocional e encorajamento durante todo o processo de elaboração desta dissertação. Obrigada por entenderem o meu distanciamento e por me motivarem a ter persistência nos momentos mais difíceis. Não citarei o nome de todos, pois seria impossível fazê-lo e eu poderia ser injusta ao esquecer o nome de alguém.

Gostaria de expressar minha gratidão aos professores do Programa de Pós-Graduação em Direito pelo acolhimento e pela oportunidade de pesquisar sobre um tema tão relevante para a sociedade brasileira. Em particular, agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior, por ter sido um exemplo de profissional e professor, o qual eu sempre admirei. Acompanhar as suas aulas, especialmente em um período político conturbado, aumentou ainda mais o meu desejo pelo exercício da docência. Agradeço pelo cuidado e atenção na orientação do meu trabalho e, sobretudo, por ter acreditado no meu projeto e depositado a sua confiança em mim desde o começo. Foi uma honra ser sua aluna durante todo este tempo. Agradeço também ao Prof. Dr. José Adércio Leite Sampaio, por ter plantado em mim a semente da pesquisa e pelas valiosas orientações e inquietações despertadas em mim por meio de suas aulas e dos nossos encontros no grupo de pesquisa.

Aos colegas do Programa de Pós-Graduação, agradeço por todos os conselhos, trocas de conhecimento e por termos dividido os nossos anseios, mesmo que por mensagens de *WhatsApp*, devido à pandemia. Acima de tudo, agradeço pelas palavras de estímulo e pela parceria que ultrapassaram as salas de aula virtuais.

Aos meus queridos amigos, Rute e Lucas, agradeço por terem se envolvido em uma área de atuação distante só para poderem me ajudar, auxiliando-me com a revisão do meu texto. Não tenho palavras para externar a minha gratidão e admiração por vocês.

Gostaria de agradecer também à Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, instituição da qual faço parte desde 2008 e que sempre foi a minha segunda casa. Por meio dela, tornei-me advogada, pesquisadora e, agora, docente.

Ao Grupo de Estudos Avançados em Direitos Fundamentais, Processo Democrático e Jurisdição Constitucional e ao Grupo de Pesquisa Constitucionalismo e Direitos na Era Digital – Algotr.IA, agradeço pelas trocas de conhecimento e pelo fortalecimento da minha pesquisa.

Além disso, se o meu estudo foi sobre o gênero e a política, isso se deve à minha mãe, a qual sempre me ensinou que meu lugar poderia ser onde eu quisesse e me instruiu a questionar e não aceitar o tratamento desigual desde criança. Ao me aventurar no mundo público, seus conselhos foram essenciais para o enfrentamento da misoginia, por vezes silenciada, refletida nas estruturas institucionais brasileiras. Sua vivência como professora me inspirou a entrar no mundo acadêmico.

Por fim, gostaria de ressaltar que esta dissertação é obra de todos que me ajudaram, direta ou indiretamente. Sem o apoio de vocês, esse sonho não seria possível. Espero que este trabalho possa contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária e que

possa inspirar outras mulheres a perseguirem seus sonhos e se aventurarem no mundo político.

As mulheres em posições de poder político sem precedentes, ou em seu ápice, também tendem a ser percebidas como violadoras de regras em geral. Elas não são confiáveis para se manterem na linha ou respeitar à lei e à ordem. Estas percepções são compreensíveis, porque não são tão infundadas como defuntas: estas mulheres estão quebrando as regras de um sistema patriarcal injusto que ainda está em processo de desmantelamento. Alguém como Clinton estava quebrando a hierarquia; ela estava fora de ordem em relação às hierarquias sociais nominalmente ultrapassadas, mas entrincheiradas, nas quais apenas os homens podiam aspirar ao mais alto cargo político. (MANNE, 2018, p. 271, tradução nossa).

Mulheres na política são criticadas pela aparência, pela voz, pela ambição, por não se dedicarem em tempo integral à família (ou por não terem família). Termos como ‘estridente’ e ‘mandona’ são em larga medida reservados a mulheres, tal como ‘insolente’ para afro-americanos.

Mulheres na política não podem ser femininas demais, visto que não se associa feminilidade à liderança, mas também não podem ser masculinas demais, visto que masculinidade não é prerrogativa delas; esse nó cego exige que ocupem um espaço que não existe, que sejam uma coisa impossível para não serem uma coisa errada. Até onde consigo entender, ser mulher é estar constantemente numa condição errada. Pelo menos sob o patriarcado. (SOLNIT, 2017, p. 66).

RESUMO

O presente estudo analisa a desigualdade das relações de gênero nos espaços políticos brasileiros, bem como aprecia a efetividade ou não do sistema de cotas eleitorais de mulheres no país à luz de dados estatísticos e da jurisprudência. O fenômeno da desigualdade política não é apenas um problema específico brasileiro, já que a maioria dos países, que se pretendem democráticos no contexto do ocidente, são afetados pela situação de subalternidade das mulheres nos espaços político-decisórios. Ao longo da construção da democracia liberal e da cidadania, as mulheres foram silenciadas e distanciadas da esfera pública, o que se agrava no caso do Brasil, que é um país formado pelo colonialismo. Vários avanços já foram obtidos pela sociedade no que tange à inclusão da mulher na esfera pública brasileira, possibilitados, entre outros fatores, pela implementação das cotas de candidatura de gênero nos cargos do Poder Legislativo e pela promulgação de leis e normas constitucionais com o escopo de possibilitar a igualdade política. No contexto brasileiro, a política de cotas eleitorais de gênero foi estabelecida, inicialmente, a partir de 1995. Todavia, a efetiva inclusão das mulheres nos postos de representação política brasileira mostra-se bem aquém do percentual previsto pela norma vigente que prevê as cotas de candidaturas. O baixo índice de mulheres eleitas demonstra que tal imposição legal vem sendo objeto de reiteradas violações e fraudes. Os partidos políticos, com o escopo de evitar a imposição de penalidade e de receber os recursos de financiamento público, vêm apresentando as candidaturas femininas fictícias, em que as mulheres se candidatam aos pleitos eleitorais apenas para o cumprimento formal da legislação, sem que haja o verdadeiro intento destas em ingressarem nos cargos eletivos. Neste contexto, apesar das mulheres constituírem mais de 52% do eleitorado brasileiro, as candidatas eleitas no ano de 2022 ocupam, de forma geral, apenas 18% dos cargos de representação política. As candidaturas fictícias violam a legislação, comprometem a lisura dos pleitos eleitorais e a legitimidade da própria democracia. Um regime político democrático deve possibilitar que todos os segmentos sociais, historicamente sub-representados, tenham lugar de fala nos espaços institucionais. Posto isto, foram examinados, no presente trabalho, em síntese: (i) os diplomas legais que regem esta política afirmativa; (ii) as fraudes operadas pelos partidos políticos às cotas eleitorais de gênero; (iii) as decisões do Poder Judiciário brasileiro, no que tange às fraudes às cotas eleitorais, a fim de inferir se estas reforçam ou não a subalternidade da representação das mulheres na política. Para tanto, foram apreciados os principais julgados, relacionados às candidaturas de mulheres, proferidos pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal Superior Eleitoral. No tocante à metodologia, a pesquisa foi

do tipo teórica e utilizou uma ampla revisão bibliográfica para obter o estado da arte do tema. Além disso, foi realizada uma pesquisa documental com análise qualitativa da legislação, de dados estatísticos de outros estudos e das decisões judiciais relacionadas à temática em questão.

Palavras-chave: Representação política. Cotas eleitorais. Candidatura inviável. Paridade política de gênero.

ABSTRACT

The present study analyzes the inequality of gender relations in Brazilian political spaces, as well as appreciates the effectiveness or not of the system of electoral quota for women in the country from the perspective of statistical data and jurisprudence. The phenomenon of political inequality is not just a specific Brazilian problem, since most countries, which claim to be democratic in the context of the West, are affected by the subaltern situation of women in political-decision-making spaces. Throughout the construction of liberal democracy and citizenship, women have been silenced and distanced from the public sphere, and this is aggravated in the case of Brazil, which is a country formed by colonialism. Several advances have already been achieved by society regarding the inclusion of women in the Brazilian public sphere, made possible, among others, by the implementation of gender quotas for candidacy in positions of the Legislative Power and by the enactment of laws and constitutional norms with the scope of enabling political equality. In the Brazilian context, the policy of electoral gender quotas was initially established in 1995. However, the effective inclusion of women in Brazilian political representation posts is far below the percentage provided for by the current rule that provides for candidacy quotas. The low rate of elected women demonstrates that such legal imposition has been the object of repeated violations and fraud. Political parties, with the aim of avoiding the imposition of penalties and receiving public funding resources, have been presenting fictitious female candidacies, in which women run for election just to formally comply with the legislation, with no real intention of getting into elective positions. In this context, despite women constituting more than 52% of the Brazilian electorate, female candidates elected in 2022 generally occupy only 18% of political representation positions. Fictitious candidacies violate the law, compromise the fairness of electoral processes and the legitimacy of democracy itself. A democratic political regime must allow all social segments, historically underrepresented, to have a place of voice in institutional spaces. Therefore, this research has examined, in summary: (i) the legal diplomas that regulate this affirmative policy; (ii) the frauds operated by political parties against electoral gender quotas; (iii) the decisions of the Brazilian Judiciary, with regard to electoral quota fraud, in order to conclude whether or not these reinforce the subalternity of women's representation in politics. To this purpose, this study analyzed the main judicial decisions related to women's candidacies decided by the Federal Supreme Court and the Superior Electoral Court. The methodology of the research was theoretical, making use of extensive literature review to obtain the state of the art on the topic.

Additionally, a documentary research was conducted with a qualitative analysis of legislation, statistical data from other studies and judicial decisions related to the theme in reference.

Keywords: Political representation. Electoral quotas. Non-viable candidature. Political gender parity.

LISTA DE FIGURA

Figura 1 - Médias mundiais e regionais de mulheres nos parlamentos, 1995 e 2022.....59

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Uma tipologia de laranjas.....	87
Tabela 2 - Tipologia das candidatas fictícias.....	90

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AIJE	Ação de Investigação Judicial Eleitoral
AIME	Ação de Impugnação de Mandato Eletivo
AIRC	Ação de Impugnação de Registro de Candidatura
art.	artigo
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CRFB/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DF	Distrito Federal
DRAP	Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
FEFC	Fundo Especial de Financiamento de Campanha
FP	Fundo Partidário
GO	Goiás
IPU	<i>Inter-Parliamentary Union</i> ou União Interparlamentar
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MG	Minas Gerais
Min.	Ministro
MPF	Ministério Público Federal
nº.	Número
ONU	Organização das Nações Unidas
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PGR	Procuradoria-Geral da República
PI	Piauí
PL	Partido Liberal
PP	Partido Progressistas
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PT	Partido dos Trabalhadores
Respe	Recurso Especial Eleitoral

STF	Supremo Tribunal Federal
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TRE-PI	Tribunal Regional Eleitoral do Piauí
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
2 DEMOCRACIA, CIDADANIA E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA	21
2.1 A polissemia do conceito de democracia	22
2.2 A exclusão da mulher da cidadania na história ocidental	28
2.3 A construção histórica do conceito de gênero e a divisão sexual das funções	37
2.4 As controvérsias sobre o conceito de representação	42
2.5 Representação descritiva e representação substantiva.....	48
3 REPRESENTATIVIDADE DA MULHER, POLÍTICAS AFIRMATIVAS E AS CANDIDATURAS FICTÍCIAS	56
3.1 Representatividade da mulher em outros países e na política brasileira.....	57
3.2 Cotas de gênero	64
3.3 A Evolução legislativa dos direitos políticos das mulheres no Brasil	71
3.4 Fraudes eleitorais às cotas de gênero	84
3.5 Violência política contra as mulheres.....	92
4 ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA SOBRE AS CANDIDATURAS DE MULHERES.....	104
4.1 O Poder Judiciário à luz da teoria procedimentalista de John Hart Ely.....	105
4.2 O Supremo Tribunal Federal e as decisões em matéria eleitoral	110
4.2.1 <i>A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.617 do Distrito Federal e o financiamento de campanha de mulheres</i>	<i>111</i>
4.2.2 <i>A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.230 do Distrito Federal e a anistia concedida aos partidos políticos</i>	<i>119</i>
4.3 O Tribunal Superior Eleitoral e as candidaturas das mulheres	122
4.3.1 <i>Obstáculos processuais para coibir as candidaturas fictícias.....</i>	<i>124</i>
4.3.2 <i>A candidatura fictícia enquanto fraude à democracia e o julgamento do Recurso Especial nº 193-92.....</i>	<i>127</i>
4.3.3 <i>Consultas ao TSE</i>	<i>136</i>
4.4 Os reflexos da jurisprudência das Cortes Superiores nas candidaturas de mulheres	143
5 CONCLUSÃO.....	149

REFERÊNCIAS.....	154
-------------------------	------------

1 INTRODUÇÃO

As mulheres, as quais representam a maioria do eleitorado brasileiro, aptas a votar desde 1932, continuam sub-representadas na esfera pública, seja nos cargos eletivos de representação política, seja nas composições internas das instituições republicanas. Nesse contexto, elas não enfrentam apenas os problemas das desigualdades estruturais, econômicas e sociais que as mantêm distantes do gozo da igualdade material de direitos com relação aos homens, mas também são vítimas de violência política de gênero, o que se acentua na mesma intensidade em que elas almejam cargos de maior protagonismo público.

Apesar de representarem 52% do eleitorado, as mulheres brasileiras ocupam, em 2023, apenas cerca de 18% dos assentos da Câmara dos Deputados, fazendo com que o Brasil esteja na posição 129º do *ranking* mundial de participação feminina em um nicho de 187 países monitorados pela União Interparlamentar. Já considerando os cargos de chefe do Poder Executivo, apenas dois Estados são governados, em 2023, por mulheres, quais sejam, o Rio Grande do Norte, que tem como governadora Fátima Bezerra (PT), e o Estado de Pernambuco, governado por Raquel Lyra, o que corresponde a 7% das cadeiras de governadores.

Hodiernamente, mais da metade dos países adota algum tipo de cota de gênero, seja para candidatura, seja para reserva de assentos no parlamento. No contexto brasileiro, a política de cotas eleitorais de gênero para candidatura foi estabelecida, inicialmente, em 1995, mas o baixo índice de mulheres eleitas demonstra que tal imposição legal tem sido objeto de violações e fraudes pelos partidos políticos. Além disso, a evolução legislativa das cotas de gênero e das demais medidas afirmativas tem sido morosa e pouco efetiva no Brasil, notadamente em razão da hegemonia política presente nas estruturas de poder.

Com o escopo de evitar a imposição de penalidades e de receber os recursos do financiamento público eleitoral, os partidos políticos vêm apresentando candidaturas femininas fictícias, o que viola a legislação eleitoral e o regime democrático. Ainda, não é suficiente apenas prever as cotas eleitorais de gênero no país se a desigualdade e a violência contra as mulheres se fazem presentes nos espaços institucionais e nas agremiações partidárias. Sob essa perspectiva, as mulheres, mesmo quando conseguem ultrapassar os empecilhos impostos pelos partidos políticos, continuam sendo alvos preferenciais de violências físicas e verbais e silenciamentos.

Destaca-se, portanto, que uma maior presença feminina nos ambientes públicos reflete não só na formulação de políticas públicas direcionadas ao gênero, mas, principalmente,

corroborar para o fortalecimento da democracia e para a redução das desigualdades estruturais da sociedade brasileira. Posto isso, um sistema político democrático deve contar com meios para que todos os segmentos sociais sujeitos à condição de desigualdades sejam representados nas arenas políticas e tenham lugar de fala.

Neste cenário, a presente pesquisa objetiva analisar a desigualdade das relações de gênero nos espaços de poder e de tomada de decisão política no Brasil e a (in)efetividade do sistema de cotas eleitorais femininas à luz de dados estatísticos e da jurisprudência pátria. O trabalho se concentra em apreciar o problema da sub-representação da mulher na arena política sob o viés jurídico, por intermédio da análise da legislação que regulamenta as cotas de gênero e da interpretação que o Poder Judiciário brasileiro vem dando à matéria em apreço, por meio da apreciação qualitativa de decisões judiciais proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Para tanto, objetiva-se analisar: (1) os dispositivos legais que visam assegurar a representatividade da mulher no espaço público brasileiro; (2) as fraudes operadas pelos partidos políticos em relação ao sistema de cotas eleitorais de gênero; (3) as candidaturas fictícias e o critério para o reconhecimento destas; (4) os impactos da baixa participação de mulheres na elaboração de políticas públicas em uma sociedade democrática; (5) as decisões proferidas pelo STF e do TSE, a fim de se concluir se estas vêm determinando a observância das normas legais, de modo a possibilitar o aumento da participação feminina no espaço político ou se estas apenas reforçam a subalternidade.

Além da motivação advinda de inquietação pessoal, a justificativa do presente trabalho cinge-se à necessidade de que haja paridade entre os gêneros no que tange à participação política.

No tocante à metodologia, realiza-se a pesquisa do tipo teórica, valendo-se de ampla pesquisa bibliográfica para se obter o estado da arte, o que se faz por meio da análise de artigos científicos, teses, dissertações e doutrinas, bem como de pesquisa documental, com a apreciação qualitativa da legislação, de dados estatísticos formulados por outros estudos e das decisões judiciais correlatas à temática em referência.

A dissertação se divide em 5 (cinco) capítulos. O capítulo 1, intitulado de Introdução, apresenta o objeto do estudo, os objetivos da pesquisa, a metodologia utilizada e a justificativa pela escolha do tema.

No capítulo 2, busca-se compreender: (i) a polissemia do conceito de democracia; (ii) a exclusão milenar da mulher da cidadania no contexto democrático ocidental; (iii) a construção histórica do conceito de gênero; (iv) as controvérsias sobre o conceito de

representação política. A partir da exposição de conceitos da teoria política, objetiva-se demonstrar os motivos pelos quais devem ser implementadas medidas afirmativas para que se possa alcançar a paridade das mulheres e homens nos espaços político-decisórios.

No capítulo 3, são discutidas a representatividade da mulher na política em outros locais e no Brasil, com a apresentação da evolução legislativa dos direitos políticos da mulher e das medidas afirmativas adotadas no país no que concerne a tal temática. Ainda, procura-se demonstrar as reiteradas fraudes eleitorais que vêm sendo praticadas pelos partidos políticos em face das cotas de gênero. Ademais, no final deste capítulo, é analisada a violência política de gênero, que afeta tanto as candidatas como as mulheres eleitas.

Já apresentados os fundamentos teóricos e o arcabouço jurídico brasileiro, o capítulo 4 analisa a jurisprudência do STF e TSE acerca das candidaturas das mulheres, expondo, de forma introdutória, os contributos da teoria procedimentalista de John Hart Ely. Neste capítulo, é realizada uma avaliação dos impactos da jurisprudência brasileira em relação às cotas eleitorais de gênero.

Por fim, no capítulo 5, são apresentadas as conclusões da pesquisa. Como se poderá observar, muitas conquistas das mulheres na esfera política podem ser atribuídas às interpretações proferidas pelas decisões judiciais das Cortes Superiores. Lado outro, o Poder Legislativo vem promulgando normas que anistiam os partidos políticos que descumprem as cotas de gênero.

Assim, este trabalho busca contribuir para o debate acerca da inclusão das mulheres na política brasileira, por meio da análise crítica das candidaturas fictícias e das estratégias adotadas pelo *establishment* para burlar a representatividade feminina.

Ademais, a dissertação a ser defendida no Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, na linha de pesquisa Constitucionalismo Democrático, tem como objetivo apreciar os postulados do Estado Democrático de Direito na defesa dos direitos políticos das mulheres.

2 DEMOCRACIA, CIDADANIA E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

A despeito das cotas eleitorais de gênero terem sido previstas no Brasil em 1995, passados mais de vinte e cinco anos da sua implementação, as mulheres continuam sendo alijadas dos espaços institucionais de tomada de decisão política no país. Conforme dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 2023a), apesar das mulheres constituírem 52% do eleitorado brasileiro, as candidatas eleitas nos pleitos gerais do ano de 2022 ocupam apenas 18% dos cargos políticos, o que demonstra a grande desigualdade entre os gêneros no país. Além disso, elas continuam sendo também sub-representadas nas composições internas das instituições republicanas e dos partidos políticos. Nesse viés, a representatividade da mulher nos cargos eletivos de representação política vem aumentando em ritmo vagaroso, haja vista que 13% dos cargos políticos foram preenchidos por candidatas eleitas em 2016; 16% em 2018 e 2020; 18% em 2022 (BRASIL, 2023a).

Já considerando os cargos de chefe do Poder Executivo, apenas dois Estados são governados, em 2023, por mulheres, quais sejam, o Rio Grande do Norte, que tem como governadora Fátima Bezerra (PT), e Pernambuco, que é governado por Raquel Lyra (BRASIL, 2023a). É incontestável, portanto, a desigualdade de inserção das mulheres nos cargos eletivos de representação política no Brasil, o que enfraquece o regime democrático.

O fenômeno da desigualdade política não é apenas um problema específico brasileiro, já que a maioria dos países, que se pretendem democráticos no contexto do ocidente, são afetados pela situação de subalternidade das mulheres nos espaços político-decisórios. A referida desigualdade é reflexo direto das diferenciações históricas, sociais e econômicas que, por séculos, implementaram e fortaleceram a dominação masculina, expulsando, desse modo, as mulheres da esfera pública e as restringindo à vida privada e doméstica, o que se relaciona intrinsecamente com a divisão sexual do trabalho.

Antes de se adentrar na análise objeto do presente estudo, que tem como intento apreciar o papel do Poder Judiciário na (in)efetividade das cotas eleitorais de mulheres, é preciso apresentar alguns elementos introdutórios sobre os conceitos de democracia, cidadania, participação e representação política, noções que estão umbilicalmente ligadas. Pretender-se-á, ainda, demonstrar, para a melhor compreensão do trabalho, noções iniciais sobre os conceitos de gênero, sexo e sexualidade, as quais são relevantes para entender os aspectos históricos que excluem, milenarmente, as mulheres da própria definição de cidadania. Nesse cenário, salienta-se que o próprio surgimento da democracia se deu em um contexto de dominação hegemônica dos homens na esfera pública de poder. Sendo assim, a proposta do

presente capítulo é consolidar a premissa de que a conquista formal dos direitos políticos pelas mulheres é incapaz, por si só, de resolver o distúrbio da desigualdade de gênero, bem como expor os conceitos teóricos introdutórios necessários para entender o trabalho.

2.1 A polissemia do conceito de democracia

Para o entendimento do trabalho, faz-se mister introduzir algumas das principais concepções que embasam o que se entende por democracia no pensamento político contemporâneo. A definição da democracia é uma tarefa árdua, visto que seu conteúdo é polissêmico e dinâmico, a depender das especificidades temporais e espaciais, sendo uma concepção que demanda reiteradas atualizações¹.

Para José Adércio Leite Sampaio (2003, p. 750), a democracia é um conceito de muitos significados e, em razão de vários países hoje se autoproclamarem democráticos, ora com níveis flutuantes de igualdade política e econômica, ora com a audácia de tiranos, ela parece ter se convertido em um gênero de formas políticas. Malgrado os atributos comuns, não há um único modelo e significado de democracia em todos os países.

A literatura sobre a democracia é vasta, sendo um tema objeto de interesse de várias disciplinas, tais como filosofia, ciências sociais, ciência política, direito e história, indicando tanto regimes antigos como modernos, que, entre si, são muito diversos. Usualmente, a denominação democracia vem sendo utilizada de forma genérica como sinônimo de governo ou de um bom governo (CASSESE, 2018, p. 9).

Tratado como o regime político mais desejável no contexto ocidental, a palavra “democracia” ou os adjetivos “democrático” e “democrática” constam em preâmbulos e nos primeiros artigos de várias constituições dos Estados contemporâneos para qualificar o governo do país, como no preâmbulo e art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) e no art. 20 da Constituição da Alemanha de 1949 (MEDAUAR, 2020, p. 292).

Historicamente, a definição etimológica de democracia é de que ela é o governo ou poder do povo, tendo sido o termo originado na Grécia Antiga, no século V a.C (SARTORI, 1994, p. 40-41). Conforme Dahl (2001, p. 21): “Foram os gregos – provavelmente os atenienses – que cunharam o termo *demokratia*: *demos*, o povo, e *kratos*, governar”. A Grécia

¹ Charles Tilly (2010) dispõe que não existe sequência histórica evolutiva ao se tratar do conceito de democracia. Para o autor, a história demonstra que grande parte dos Estados ou entidades que experimentaram democratizações também passaram por “desdemocratizações”.

clássica era composta por centenas de cidades independentes, rodeadas de áreas rurais, sendo a mais famosa cidade-estado Atenas. O governo de Atenas era complexo, sendo que em seu cerne havia uma assembleia em que estavam autorizados a participar todos os cidadãos, *status* conferido, apenas, à pequena parcela da população da época (DAHL, 2001, p. 22). Assim, apesar da etimologia da palavra democracia remontar à ideia de um governo do povo, tal sentido já era restrito na Grécia Antiga, haja vista que só podiam participar das deliberações públicas os homens livres, estando excluídos do *status* de cidadãos as mulheres, os estrangeiros, as crianças e os escravos, sendo que esses últimos constituíam a maioria dos habitantes da cidade (ARAUJO, 2022, p. 33-34).

Até o século XVIII, a história tinha escassa quantidade de verdadeiras democracias, sendo mais um assunto para a teorização de filósofos do que um verdadeiro sistema adotado e praticado pelos governos (DAHL, 2001, p. 13). Nos casos raros em que existia uma “democracia” ou “república” era vedada à maioria dos adultos participar da vida política (DAHL, 2001, p. 13).

Os ideais democráticos, que ficaram adormecidos no Ocidente por séculos, começaram a ressurgir com os movimentos contratualistas dos séculos XVII e XVIII e as consequentes revoluções liberais (ARAUJO, 2022, p. 36). Desde o século XVIII, a ideia de democracia começou a ser aplicada a países inteiros, tais como Estados Unidos, França, Japão e Inglaterra. As instituições políticas democráticas que pareciam necessárias ou desejáveis em cidades menores mostraram-se impróprias ou inexecutáveis em países (DAHL, 2001, p. 41). Com territórios mais vastos e maior densidade populacional dos povos, a democracia moderna trouxe consigo o modelo de representação da vontade popular (ARAUJO, 2022, p. 36).

Ao se olhar panoramicamente o início do século XVIII, Dahl (2001, p. 32) discorre que é possível perceber que ideias e práticas, que são elementos importantes nas instituições democráticas posteriores, surgiram na Europa, quais sejam: (i) a existência de parlamentos e assembleias locais, em que eram possibilitados, até certo ponto, que os homens livres participassem do governo; (ii) a premissa de que os governos precisavam do consenso dos governados; (iii) a noção de que o consenso exigia representação no corpo do governo, garantida por meio de eleição. Tais ideias e práticas políticas foram cruciais para o surgimento da democracia (DAHL, 2001, p. 32).

Apesar disso, Robert Dahl (2001, p. 33) pontua que, naquele estágio, as ideias e costumes políticos ainda eram uma promessa de democratização, sendo que faltavam pelo

menos quatro peças decisivas no século XVIII para que a democracia efetivamente se concretizasse.

Primeiramente, as imensas desigualdades impunham objeções enormes à democracia. Eram sobressalentes as diferenças entre direitos e deveres de homens livres e escravos, não proprietários e proprietários e entre homens e mulheres (DAHL, 2001, p. 33). Ainda, para o autor: “Mesmo os homens livres eram muito desiguais em *status*, fortuna, trabalho, obrigações, conhecimento, liberdade, influência e poder” (DAHL, 2001, p. 33). Quanto à diferença de tratamento em razão do gênero, a mulher de um homem livre era considerada, em muitos locais, sua propriedade, seja por força da lei, costume ou pela práxis. Portanto, a lógica da igualdade de política, fundamental em uma democracia, esbarrava na desigualdade irracional que excluía os cidadãos da esfera pública (DAHL, 2001, p. 33).

O segundo motivo é que os parlamentos e assembleias, nos locais em que existiam, não correspondiam a mínimos padrões democráticos, sendo locais bastiões de privilégios, especialmente nas câmaras reservadas para a aristocracia e alto clero. No melhor cenário, os representantes eleitos pelos “povos” apenas conseguiam exercer parcial influência na legislação (DAHL, 2001, p. 33).

A terceira justificativa de que a democratização era apenas uma promessa deve-se ao fato de que os representantes do povo não representavam toda a população. Os homens livres eram, obviamente, homens, estando metade da população adulta banida da vida política, com exceção da mulher que ocasionalmente ocupasse o cargo de monarca (DAHL, 2001, p. 33). Nesse contexto, sobre as enormes desigualdades no que tange ao *status* de cidadão, ressalta-se que, até o final da Primeira Guerra Mundial, “em todas as democracias ou repúblicas independentes que até então existiam, uma boa metade de toda a população adulta sempre estivera excluída do pleno direito de cidadania: a metade das mulheres” (DAHL, 2001, p. 13). Ainda, muitos homens adultos também estavam alijados do sistema político (DAHL, 2001, p. 34).

Por fim, o quarto motivo é de que, até mesmo depois do século XVIII, as convicções e noções democráticas não eram amplamente compartilhadas e, tampouco, entendidas, já que a lógica da igualdade apenas englobava poucos indivíduos privilegiados (DAHL, 2001, p. 34). A liberdade de expressão também encontrava limites claros e severos, particularmente se exercida para criticar monarcas, não havendo legitimidade na oposição política (DAHL, 2001, p. 35). Os partidos políticos eram tidos como perigosos e indesejáveis, bem como as eleições eram “notoriamente corrompidas por agentes da Coroa” (DAHL, 2001, p. 35). Assim, o

avanço da democracia dependia da existência de condições favoráveis ainda inexistentes naquele contexto.

Dessa forma, mesmo na modernidade, houve resistência ao uso da palavra democracia. Os grandes pensadores daquela época não se seduziam pelos encantos dos regimes democráticos. Preferia-se o emprego da palavra república, com instrumentos de representação, à denominação democracia, até então identificada como o governo da multidão e desordem (SAMPAIO, 2003, p. 743).

Os inimigos pré-modernos da democracia, quais sejam a monarquia centralizada, a aristocracia hereditária, a oligarquia baseada no sufrágio limitado e exclusivo, perderam sua legitimidade em boa parte do mundo no início do século XIX (DAHL, 2001, p. 11). Os regimes antidemocráticos do século XX mais evidentes, isto é, o comunismo, fascismo e nazismo, também desapareceram e desmoronaram internamente. As ditaduras militares igualmente foram desacreditadas por suas falhas, sendo que, nos locais em que conseguiram sobreviver, adotaram uma fachada pseudodemocrática (DAHL, 2001, p. 11).

Nesse sentido, a teoria democrática, mesmo hodiernamente, não conseguiu o apoio irrestrito de todos, tendo persistido movimentos e ideologias antidemocráticas, na maioria das vezes associados ao fundamentalismo religioso e ao nacionalismo fanático (DAHL, 2001, p. 11).

Atualmente, em variados graus de “democracia”, ao menos metade da população do mundo é governada pelo regime democrático (DAHL, 2001, p.11). Arend Lijphart (2019, p. 19) salienta que há muitas formas, em princípio, pelas quais pode ser organizada uma democracia, sendo que, também na prática, os regimes democráticos modernos contam com uma variedade de instituições governamentais formais, tais como com o Poder Legislativo, com sistemas de partidos políticos e grupos de interesse.

Giovanni Sartori (1994, p. 18) alerta para o fato de que a democracia se transformou numa palavra universalmente honorífica, devendo ter cuidado para que o seu conceito não se reduza a uma simples armadilha verbal. Para o autor, o que se testemunhou nas décadas seguintes à Segunda Guerra Mundial não foi a ascendência de um ideal comum, mas sim “uma escalada sem precedentes de uma distorção terminológica e ideológica, cujo resultado final é iminentemente o obscurantismo” (SARTORI, 1994, p. 18). Sob tal prisma, a democracia continua tendo inimigos, contudo, a melhor forma de afastar-se dela, atualmente, é fazê-la por meio de seu nome e de suas próprias instituições. No mesmo sentido, Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018), no *best-seller* intitulado *How democracies die* (“Como as democracias morrem”), pontuam:

há outra maneira de arruinar uma democracia. É menos dramática, mas igualmente destrutiva. Democracias podem morrer não nas mãos dos generais, mas de líderes eleitos – presidentes ou primeiros-ministros que subvertem o próprio processo que os levou ao poder. Alguns desses líderes desmantelam a democracia rapidamente como fez Hitler na sequência do incêndio do Reichstag em 1933 na Alemanha. Com mais frequência, porém, as democracias decaem aos poucos, em etapas que mal chegam a ser visíveis. (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 15).

Nesse diapasão, muitos países que adotam o regime democrático sequer são democracias de fato, devendo-se ter atenção com a sua qualidade e com o seu possível simulacro.

Apesar dos múltiplos conceitos, depois de séculos de estudo e vivência da democracia, parece ser possível detectar uma “percepção” dos elementos essenciais dessa palavra (MEDAUAR, 2020, p. 292). Posto isso, Abraham Lincoln, em 1863, afirmou que a democracia é o “governo do povo, pelo povo e para o povo” (“*government of the people, by the people, for the people*”). O valor da afirmação de Lincoln está em demonstrar, de início, que o governo pertence ao povo e não ao seu governante (MEDAUAR, 2020, p. 292-293).

Para Norberto Bobbio, apesar das suas múltiplas concepções, a democracia, compreendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, pode ser minimamente definida como “um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos” (BOBBIO, 2011, p. 30). Prossegue Bobbio (2011, p. 30-31) dizendo que, para que uma decisão tomada por indivíduos possa ser aceita como coletiva, faz-se mister que seja tomada com base em regras, consuetudinárias ou escritas. No que diz respeito aos sujeitos que podem tomar ou colaborar para a tomada de decisões coletivas, no regime democrático este poder é dado a um número muito elevado de membros do grupo, a depender da consideração das circunstâncias históricas e de um juízo comparativo. Uma sociedade na qual os que têm direito ao voto são os cidadãos masculinos maiores de idade é menos democrática do que aquela em que têm direito ao voto também as mulheres (BOBBIO, 2011, p. 30). Portanto, quando se diz que ocorreu um contínuo processo de democratização em algum país quer-se dizer que o número dos indivíduos com direito ao voto sofreu um alargamento progressivo (BOBBIO, 2011, p. 30).

Dahl (2001, p. 48-50), ao se incumbir da árdua tarefa de conceituar democracia, dispõe que diversas associações e organizações que se intitulam democráticas adotam muitas constituições diferentes. Como a palavra é usada de variadas formas, no governo democrático o que importa é que exista um conjunto de regras e princípios, uma constituição, que

determina como serão as tomadas de decisões dos seus membros, os quais devem ser igualmente capacitados a participar das deliberações. Outrossim, para que os membros sejam politicamente iguais é necessário que haja: (i) participação efetiva; (ii) igualdade de voto; (iii) entendimento esclarecido; (iv) controle do programa de planejamento; (v) inclusão dos adultos.

Para Arend Lijphart (2019, p. 20), adota-se a essência do modelo majoritário democrático quando se entende a democracia como “governo pelo povo para o povo”, em que se governa para a maioria de acordo com os seus desejos. A resposta majoritária aproxima-se muito mais do governo da maioria do que de um governo sensível às necessidades da minoria. Por sua vez, a autora entende que o modelo consensual de democracia aceita a regra majoritária apenas com um requisito mínimo: “em vez de se satisfazer com as estreitas maiorias tomadoras de decisão, tenta maximizar o tamanho dessas maiorias” (LIJPHART, 2019, p. 20), de modo que suas regras e instituições têm como intuito proporcionar a ampla participação no governo e o amplo consenso. Por tal razão, o modelo consensual entende que se deve governar não para a maioria, mas para o máximo de pessoas possível (LIJPHART, 2019, p. 20):

Uma diferença diretamente relacionada é que o modelo majoritário de democracia é exclusivo, competitivo e combativo, enquanto o modelo consensual é caracterizado pela inclusão, a negociação e o compromisso; por essa razão, a democracia consensual pode ser chamada de “democracia de negociação” [...]. Entretanto, existe uma tendência surpreendentemente forte e persistente na ciência política, de equiparar democracia unicamente como democracia majoritária, e não reconhecer a democracia consensual como um tipo alternativo e igualmente legítimo. (LIJPHART, 2019, p. 21-25).

A despeito dos vários ensaios acerca do tema, qualquer conceito de democracia absorve o princípio basilar segundo o qual a soberania pertence ao conjunto dos cidadãos, isto é, ao povo ou ao corpo público.

No âmbito nacional, nessa mesma linha, a Constituição do Brasil de 1988 (CRFB/1988), já em seu art. 1º, preceitua que a República Federativa do Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito, que tem como fundamentos: (i) a soberania; (ii) a cidadania; (iii) a dignidade da pessoa humana; (iv) os valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa; (v) o pluralismo político. Por sua vez, o parágrafo único desse artigo dispõe que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Contudo, apesar das transformações da concepção de democracia e da sua polissemia, de forma contraditória, as mulheres foram excluídas da cidadania e da esfera pública de debate por milênios. Conforme Arend Lijphart (2019, p. 364), “a igualdade política é uma meta básica da democracia; por isso o grau de igualdade política é um fator importante para a qualidade democrática”. Conforme se demonstrará no tópico adiante, o sufrágio universal, com a inclusão das mulheres na vida política, é um produto, principalmente, do século XX.

2.2 A exclusão da mulher da cidadania na história ocidental

“O poder sempre foi masculino, assim como a política sempre foi, para nós, um *não lugar*. Ou também podemos dizer que sempre existiu, na política, um *não lugar* reservado às mulheres”. (LAENA, 2020, p. 19).

A soberania, no regime democrático, pertence ao conjunto de cidadãos que formam o seu corpo social. Apesar da igualdade política ser um dos fundamentos da democracia, como visto, somente tardiamente as mulheres adquiriram o direito de fazer parte da esfera pública de debate. Neste diapasão, a construção político-filosófica da teoria democrática, apesar de pautada na liberdade e igualdade, conseguiu por séculos excluir as mulheres do conceito de cidadania e dos espaços institucionais de tomada de decisão política (ARAUJO, 2022, p. 38). Um dos motivos para que isso ocorresse foi a própria divisão entre as esferas pública e privada, sendo que os assuntos políticos eram responsabilidade dos homens, enquanto as mulheres ficavam restritas à área doméstica e, portanto, excluídas do espectro da racionalidade e da cidadania, devido a alegadas razões “naturais” intrínsecas ao sexo feminino (ARAUJO, 2022, p. 38).

Os principais contratualistas dos séculos XVII e XVIII excluíram as mulheres do contrato social e do exercício da cidadania, seja em razão de uma suposta inferioridade natural, defendida por Locke, Rousseau e Kant, seja por fundamentos circunstanciais, tal como entendia Hobbes (MIGUEL, 2017).

Visando preservar a ideia do patriarcado², os contratualistas liberais utilizaram da dicotomia do público e privado para negar às mulheres a condição de cidadãs (ARAUJO,

² Conforme exposto por Luis Felipe Miguel (2014b, p. 25): “o uso da denominação “patriarcado” é controverso dentro da própria teoria feminista. Para algumas autoras, trata-se do conceito capaz de ‘capturar a profundidade, penetração ampla (*pervasiveness*) e interconectividade dos diferentes aspectos da subordinação das mulheres’. De maneira similar, Carole Pateman julga ser necessário dar um nome unificador às múltiplas facetas da dominação masculina. ‘Se o problema não tem nome, o patriarcado pode facilmente deslizar de novo para a obscuridade, sob as categorias convencionais da análise política’. Para outras percepções dentro do próprio feminismo, porém, o patriarcado é entendido como sendo apenas uma das manifestações históricas da dominação masculina. Ele corresponde a uma forma específica de organização política, vinculada ao

2022, p. 45). Conforme Araújo (2022, p. 39): “De um certo modo, vê-se aí a invocação do ‘estado de natureza’ para posicionar as mulheres em uma condição de inferioridade perante os homens, da mesma forma que serviu para justificar a pactuação do contrato social”.

Para Jean-Jacques Rousseau (2014), o homem e a mulher não são e nem devem ser constituídos da mesma maneira, motivo pelo qual não devem ter a mesma educação e responsabilidades. Os trabalhos exercidos por homens e mulheres são diferentes, sendo um voltado para o espaço público remunerado e o outro, não remunerado, dirigido para o espaço doméstico reprodutivo. Logo, conforme o filósofo, a exclusão da mulher da vida política é justificada na divisão sexual do trabalho.

Tal entendimento patriarcal perpassado no pensamento de Rousseau e de outros pensadores contratualistas foi reproduzido, de forma paradoxal, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão³, lançada em agosto de 1789, na França, a qual dispunha que todos os homens nasciam livres e tinham direitos iguais, não dispendo acerca dos direitos das mulheres.

Na mesma linha, os autores da Declaração da Independência dos Estados Unidos da América (EUA) escreveram em 1776: “Consideramos evidentes as verdades de que todos os homens foram criados iguais e que todos são dotados pelo Criador com certos direitos inalienáveis, entre os quais a vida, a liberdade e a busca pela felicidade” (DAHL, 2001, p. 75). Contudo, as afirmações sobre a igualdade eram retóricas vazias, visto que “uma preponderante maioria de pessoas estava excluída dos direitos inalienáveis”⁴ (DAHL, 2001, p. 76).

absolutismo, bem diferente das sociedades democráticas concorrenciais atuais”. A despeito da observação, no presente estudo, o termo é compreendido, de forma geral, como as manifestações históricas de dominação masculina.

³ A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão foi elaborada durante a Revolução Francesa, em 1789. O referido documento histórico foi criado com a finalidade de se estabelecer o início das garantias formais dos direitos humanos, compreendidos, naquela época, como sinônimo de direitos individuais fundamentais (MAGALHÃES, 2008, p. 16). Conforme pontua José Luiz Quadros de Magalhães (2008, p. 18): “Importante lembrar que estes direitos são originalmente direitos de um grupo muito restrito de homens proprietários. A grande maioria permanecia fora do novo sistema de garantia de direitos. O constitucionalismo não nasceu democrático, e o lento processo de democratização, em uma tensão permanente até os dias de hoje, ocorreu devido às lutas dos movimentos operários e dos partidos políticos de esquerda que se formaram no século XIX”. Os direitos fundamentais, tal como corporificados no Estado Liberal, diziam respeito aos direitos individuais de propriedade, liberdade e muito pouca igualdade (MAGALHÃES, 2008, p. 19).

⁴ Para Robert Dahl (2001), além de ser falso o conteúdo da Declaração de Independência dos Estados Unidos no que tange à igualdade política, ele também refletia a hipocrisia. Conforme o autor: “Desde então e por muito tempo, mulheres, escravos, negros libertos e povos nativos estavam privados não apenas dos direitos políticos, mas de inúmeros outros ‘direitos inalienáveis’ essenciais à vida, à liberdade e à busca da felicidade. A propriedade também era um direito inalienável – e os escravos eram propriedade de seus senhores. [...] O próprio Thomas Jefferson, principal autor da Declaração de Independência, possuía escravos. Em importantes aspectos, as mulheres eram propriedade de seus maridos. A um grande número de homens livres (em algumas estimativas, cerca de 40%) era negado o direito de voto; por todo o século XIX, o direito de voto restringia-se aos proprietários em todos os novos estados norte-americanos” (DAHL, 2001, p. 76).

Em que pese a maioria dos filósofos modernos compartilharem das ideias de Rousseau no que concerne à exclusão da mulher da vida pública, nem todos os pensadores iluministas tinham essa mesma percepção. O contexto filosófico e político do século XVIII, período em que ocorreu a Revolução Americana (1776) e a Revolução Francesa (1789), abriu novas perspectivas acerca das diferenças dos papéis sociais da mulher e do homem, tendo em vista que ambas colocaram em evidência, ainda que de maneiras divergentes, os ideais de liberdade e igualdade. Nesse contexto iluminista e pós-iluminista, apesar da exclusão das mulheres do exercício da cidadania, surgiram as primeiras ideias de fato feministas (BRAZIL, 2020, p. 61).

Nesse sentido, em meio à Revolução Francesa, o marquês Nicolas de Condorcet (1743-1794), em seu texto *L'admission des femmes au droit de cité* (“Sobre a admissão do direito de cidadania às mulheres”), publicado em 1790, defende de forma veemente o direito de votos das mulheres.

Condorcet (1790) argumenta que o poder do hábito, mesmo sobre homens esclarecidos, pode ocasionar a banalização de violação dos direitos. Para o autor, privar, por meio da exclusão das mulheres dos direitos políticos, a metade da raça humana do direito de participar na formação das leis é violar o princípio da igualdade (CONDORCET, 1790).

No mencionado texto, retoricamente indaga o marquês: como se pode falar em igualdade de direitos quando uma assembleia de 300 ou 400 homens invoca o poder de decidir sobre a vida de 12 milhões de mulheres? (CONDORCET, 1790, sem paginação). Prossegue o autor dizendo que, para mostrar que essa exclusão não é um ato de tirania, deveria comprovar-se que os direitos naturais das mulheres são distintos dos homens ou que elas são inaptas a exercê-los, pois aquele que vota contra o direito do outro, por causa de seu sexo, cor ou religião, está ao mesmo tempo abjurando seus direitos (CONDORCET, 1790).

A francesa Olympe de Gouges (1748-1793) também defendeu o direito do voto feminino, de forma ainda mais incisiva, e redigiu a *Déclaration des droits de la femme et de la citoyenne* (“Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã”), em setembro de 1791, como uma reação crítica à “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, aprovada em 1789, pela Assembleia Nacional da França (GOUGES, 1791). O documento, composto por preâmbulo e dezessete artigos, insurge-se contra a violência das estruturas patriarcais e defende a igualdade entre homens e mulheres, inclusive no que tange à representação política.

Já no preâmbulo, Olympe Gouges faz perguntas assertivas dirigidas aos homens: “Homem, você é capaz de ser justo? [...] Quem lhe deu o poder soberano para oprimir meu sexo? A força? Os seus talentos?” (GOUGES, 1791, sem paginação). Prossegue, no primeiro

artigo, dispondo que a mulher nasce livre e permanece igual aos homens em direitos, afirmando, assim, a paridade dos sexos.

Em caráter complementar, o artigo terceiro do documento em evidência preceitua que a soberania, emanada da nação, é a reunião da mulher e do homem e, em paradigmático trecho do artigo dez, é disposto que: “ a mulher tem o direito de subir ao cadafalso; mas ela deve igualmente ter o direito de subir à tribuna” (GOUGES, 1791, sem paginação).

No artigo dezesseis, Gouges pontua que toda sociedade em que a garantia dos direitos não é assegurada, nem é determinada a separação de poderes, não tem a Constituição; bem como afirma que a Constituição é nula se a maioria dos indivíduos que compõe a nação não contribuiu para a sua redação (GOUGES, 1791).

No mesmo sentido, a filósofa inglesa Mary Wollstonecraft (1759-1797), logo após a França ser palco da Revolução Francesa, que exigia igualdade, liberdade e fraternidade, clamou pela extensão de tais direitos também para as mulheres, que tinham sido excluídas do papel de cidadãos pela recém-promulgada Constituição (WOLLSTONECRAFT, 2016). A sua obra *A Vindication of the Rights of Woman* (“Reivindicação dos direitos da mulher”), publicada em 1792, em resposta à Constituição Francesa, denuncia os prejuízos trazidos em razão do enclausuramento da mulher na vida doméstica (MORAES, 2016, p. 8).

Mary Wollstonecraft (2016) refutou a ideia de que a submissão da mulher se deve a uma condição natural e discorreu sobre a construção social do feminino e do masculino, tendo tecido críticas à educação desigual imposta pela sociedade patriarcal aos sexos.

Para Maria Lygia Quartim de Moraes (2016, p. 12), o texto de Gouges, em alguns aspectos, é ainda mais radical do que o de Wollstonecraft, já que propugna não apenas a igualdade dos direitos das mulheres à educação, mas também ao voto, aos cargos públicos, à herança e ao reconhecimento de filhos nascidos fora do casamento. Em razão de seus pensamentos abolicionistas e feministas, Olympe de Gouges foi presa e guilhotinada (MORAES, 2016).

Com eco nos pensamentos de Condorcet, as ideias emancipacionistas de Mary Wollstonecraft e de Olympe de Gouges alimentaram e enriqueceram o legado iluminista ao contestarem o discurso hegemônico de que a subordinação da mulher ao homem era uma condição natural e ao defenderem a importância da educação e da universalidade de direitos, inclusive dos pertinentes à política (MORAES, 2016).

Apesar das ideias do Iluminismo serem incompatíveis com o sistema colonial e escravagista do Brasil do século XVIII, Dionísia Pinto Lisboa (1810-1885), conhecida pelo pseudônimo Nísia Floresta Brasileira Augusta, é apontada como uma das primeiras feministas

brasileiras, por ter, tal como Mary e Olympe, insurgido e infringido as normas de sua época (MORAES, 2016). Dionísia tinha o privilégio de ter nascido em uma família poderosa pertencente às classes dominantes e de ter tido acesso a uma ótima educação. Em 1832, publicou a obra *Direitos das mulheres e injustiça dos homens*, a qual qualificou como uma tradução livre de “Reivindicação dos direitos da mulher”. Contudo, para a historiadora Marcia Lucia Garcia Pallares, a obra era a tradução de *Woman not Inferior to Man* (“Mulher não inferior ao homem”), de autoria desconhecida, bem como tinha trechos retirados da obra *De l'égalité des Deux Sexes* (“Sobre a igualdade dos dois sexos”), escrita pelo filósofo François Poulain de La Barre, em 1673. De todo o modo, o acesso à informação na época era difícil e ela trouxe importantes reflexões sobre o feminismo para o contexto brasileiro (MORAES, 2016, p. 17).

A trajetória de Nísia nos ajuda a entender os limites de nossa democracia e as dificuldades dos movimentos sociais brasileiros. É difícil fazer uma comparação com as sufragistas europeias de então porque o Brasil praticamente entrou no século XX atado à escravidão. Na Primeira República, só votavam os homens alfabetizados com renda suficiente e, como se não bastasse, existia apenas um partido, o republicano. [...] Aí reside a grande e fundamental diferença com relação a Olympe de Gouges e Mary Wollstonecraft. Essas duas feministas europeias inauguraram a idade do feminismo como movimento social que emergiu juntamente com os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade. Um feminismo que defendia a República laica e a cidadania plena para todos. Um feminismo como movimento de radicalização da democracia. (MORAES, 2016, p. 17).

Apesar das diferenças culturais e circunstanciais, Nísia, Mary e Olympe tinham como projeto comum a emancipação das mulheres por meio do acesso à educação e da sua inclusão na esfera pública.

John Stuart Mill (2017), um dos poucos pensadores do sexo masculino do seu tempo que defendeu a igualdade de direitos entre homens e mulheres, escreveu a obra *The Subjection of Women* (“A sujeição das mulheres”), publicada em 1869. O filósofo britânico foi membro do Parlamento pelo distrito de Westminster de 1865 a 1868 e, durante sua atuação, lutou pela concessão do direito de voto às mulheres, o que só veio a ocorrer, no entanto, em 1918⁵ (ABREU, 2002, p. 464).

Na referida obra, John Stuart Mill (2017, p. 255) afirma que o princípio pelo qual regulamenta-se as relações sociais existentes, com a subordinação legal do sexo feminino ao

⁵ A luta das mulheres por seus direitos à plena cidadania, na Inglaterra, foi liderada por mobilizações femininas, que resultaram na aprovação da Lei de Reforma Eleitoral de 1918 (*Representation of the People Act*) pelo parlamento inglês. Essa lei garantiu o direito de voto para mulheres com 30 anos ou mais, desde que seus maridos tivessem qualificação para exercer seus direitos políticos. Posteriormente, em 1928, foi aprovada uma nova lei que ampliou o direito de voto sem qualificação para homens e mulheres a partir dos 21 anos (ABREU, 2002, p. 464).

masculino, está errado em si mesmo, constituindo um dos principais obstáculos ao aprimoramento humano e que, portanto, deveria ser substituído pelo princípio da perfeita igualdade.

Mill (2017) defende que os impedimentos à concessão da igualdade de direitos entre os homens e as mulheres não se baseiam em argumentos, mas sim em costumes ou sentimentos enraizados na sociedade, refutando veemente o argumento de que a natureza dos sexos masculino e feminino condiciona as funções e posições de cada um na sociedade. Assim sendo: “O que hoje é chamado de natureza da mulher é algo eminentemente artificial — o resultado de uma repressão imposta em certas direções, e de um estímulo antinatural em outras” (MILL, 2017, p. 287). Ele entende que a construção social que naturaliza a submissão da mulher ao homem constitui um dos principais empecilhos ao aprimoramento humano.

Quanto à exclusão da mulher da política, John Stuart Mill (2017) dispõe que tal fato contribui para a perpetuação da sua subordinação à vida doméstica. Avança dispondo que as inaptidões atribuídas às mulheres só visam a manter sua subordinação na esfera privada, porque, se não fosse por tal razão, todos admitiriam a injustiça que é excluir metade da raça humana da maioria das ocupações lucrativas e da vida pública (MILL, 2017, p. 333).

Embora escrito em 1869, no âmbito de uma sociedade inglesa burguesa patriarcal, as percepções expostas por John Stuart Mill ainda permanecem arraigadas na sociedade atual, principalmente no que diz respeito às funções sociais dos sexos e aos estereótipos atribuídos às mulheres.

De maneira similar, o livro *A Room of One's Own* (“Um teto todo seu”), publicado em 1929, de autoria da escritora britânica Virginia Woolf (2019), é uma obra fundamental do feminismo literário, a qual aborda as limitações e obstáculos que as mulheres enfrentam para desenvolverem suas habilidades intelectuais e profissionais na sociedade patriarcal. Tal como Mary Wollstonecraft, Gouges e Mill, Woolf (2019) ilustra as oportunidades de educação negadas às mulheres ao longo da história. Consoante a autora, a falta de independência financeira e de espaço próprio para trabalhar impede as mulheres de alcançarem todo o seu potencial criativo. Ao apreciar a relação entre a mulher e a ficção, Woolf (2019, p. 50-51) dispõe:

De fato, se a mulher só existisse na ficção escrita pelos homens, poder-se-ia imaginá-la como uma pessoa da maior importância: muito versátil; heroica e mesquinha; admirável e sórdida; infinitamente bela e medonha ao extremo; tão grande quando o homem e até maior, para alguns. Mas isso é a mulher na ficção. [...] Na imaginação, ela é da mais alta importância; em termos práticos, é completamente insignificante. [...] Ela domina a vida de reis e conquistadores na

ficção; na vida real, era escrava de qualquer rapazola cujos pais lhe enfiassem uma aliança no dedo. Algumas das mais inspiradas palavras, alguns dos mais profundos pensamentos saem-lhe dos lábios na literatura; na vida real, mal sabia ler, quase não conseguia soletrar e era propriedade do marido.

A autora argumenta que a exclusão das mulheres dos domínios intelectual e profissional não é apenas uma questão de acesso limitado a recursos, mas também é resultado de uma concepção profundamente arraigada na sociedade patriarcal, a qual supõe a superioridade natural do homem sobre a mulher (WOOLF, 2019). Nesse cenário, existe, no âmbito masculino, o desejo arraigado de que o homem seja superior à mulher, de modo a colocá-lo na dianteira não apenas nas artes, mas também na política (WOOLF, 2019, p. 63). Embora tenha sido escrita quase cem anos atrás, a obra em questão permanece atual, sendo uma referência importante na luta por direitos iguais. Como registra Virginia Woolf (2019, p. 43): “Em todos esses séculos, as mulheres têm servido de espelhos dotados do mágico e delicioso poder de refletir a figura do homem com o dobro de seu tamanho natural”.

Portanto, apesar de se defender a igualdade e a liberdade como pilares de uma democracia ideal desde Aristóteles, tais direitos somente eram atribuídos a um conjunto limitado de pessoas que gozavam do *status* de cidadãos (ARAUJO, 2022, p. 34).

Somente por volta da primeira metade do século XIX, as demandas democráticas começaram a ser converter em programas políticos amplos, com a abolição da escravidão na Inglaterra em 1833, nos Estados Unidos em 1867 e no Brasil em 1888. O movimento de universalização do voto começou com a inclusão dos homens brancos, que ocorreu nos Estados Unidos em 1850⁶, na Inglaterra em 1884 e no Brasil em 1889 (SAMPAIO, 2003, p. 746-747).

Mesmo com as transformações ocorridas no modo de Estado e na concepção de democracia, as mulheres começaram a conquistar os direitos políticos apenas no final do século XIX e na primeira metade do século XX. Nesse sentido, o sufrágio feminino foi um processo longo e gradual. O reconhecimento das mulheres como cidadãs variou muito de acordo com o país. O voto das mulheres foi estabelecido, pela primeira vez, no Estado norte-americano de Wyoming, em 1869; pela Nova Zelândia, em 1893; Austrália, em 1901; Finlândia, em 1906; Noruega, em 1915; Holanda, em 1917; Alemanha, em 1918; Estados

⁶ A Emenda Constitucional nº XV, de 1870, proibiu a discriminação em decorrência da raça, cor ou anterior condição de escravo. Contudo, em muitos Estados do Sul, foram criadas barreiras tributárias e testes educacionais que excluíram os negros dos pleitos eleitorais durante quase um século. Muitos autores entendem que a universalização dos votos nos EUA somente ocorreu em 1964, com a supressão de taxas de alistamento e com as leis sobre direitos civis (SAMPAIO, 2003, p. 747).

Unidos, em 1920; Irlanda, em 1923; Espanha, em 1931; e no Brasil só aconteceu a partir de 1932 (SAMPAIO, 2003, p. 747).

Carole Pateman (1993), em sua obra *The Sexual Contract* (“O contrato sexual”), publicada em 1988, expôs como a divisão sexual das funções sociais contribuiu para a exclusão da mulher da cidadania no pensamento democrático moderno, o que ocasionou o abismo temporal entre a conquista dos direitos políticos pelos homens proprietários no século XVIII e a obtenção desses mesmos direitos pelas mulheres apenas no século XX, no contexto ocidental (PATEMAN, 1993; ARAUJO, 2022, p. 41).

Pateman (1993, p. 11) afirma que as condições de igualdade subjacentes ao contrato social não se aplicam às mulheres, as quais se encontram historicamente submissas ao homem pelo contrato sexual. Para a autora, o contrato sexual, apesar de nunca mencionado na história da sociedade, é uma dimensão suprimida da teoria do contrato (PATEMAN, 1993).

Em *O contrato sexual*, Pateman (1993) dispõe que contar histórias é a principal forma desenvolvida pelos seres humanos para atribuírem sentido a si próprios e à vida social, sendo que a mais famosa história política dos tempos modernos encontra-se nos escritos dos teóricos do contrato social. Nesse contexto, a referida história conta como uma forma de sociedade civil e de direito político foi fundada por meio de um contrato original, contudo, os autores clássicos nada dispuseram acerca do contrato sexual. Portanto, as teorias do contrato social, em suas versões tradicionais, não examinam toda a história e tratam o direito político como direito patriarcal ou instância do sexual – poder que os homens exercem sobre as mulheres (PATEMAN, 1993, p. 15-16).

O contrato social é uma história de liberdade; o contrato sexual é uma história de sujeição. O contrato original cria ambas, a liberdade e a dominação. A liberdade do homem e a sujeição da mulher derivam do contrato original e o sentido da liberdade civil não pode ser compreendido sem a metade perdida da história, que revela como o direito patriarcal dos homens sobre as mulheres é criado pelo contrato. A liberdade civil não é universal – é um atributo masculino e depende do direito patriarcal. [...] O pacto original é tanto um contrato sexual quanto social: é sexual no sentido de patriarcal – isto é, o contrato cria o direito político dos homens sobre as mulheres –, e também sexual no sentido do estabelecimento de um acesso sistemático dos homens aos corpos das mulheres. [...] O contrato está longe de contrapor ao patriarcado; ele é o meio pelo qual se constitui o patriarcado moderno. (PATEMAN, 1993, p. 16-17).

Ao criticar a separação das esferas pública e privada, Carole Pateman conclui que a teoria do contrato social não se baseia em uma liberdade universal, mas em um atributo exclusivo dos homens que leva à submissão das mulheres e reforça a divisão sexual do trabalho e o *establishment* (ARAUJO, 2022, p. 42). O contrato sexual é uma história de

sujeição da mulher e de liberdade do homem, sendo o meio pelo qual se constitui o patriarcado moderno (PATEMAN, 1993, p. 16-17).

Pateman critica com assertividade os limites das teorias políticas tradicionais que, sem adentrar na questão da desigualdade de gênero, aceitaram a distinção entre as esferas pública e privada, já que, em que pese a premissa moderna de que todos são iguais em direitos e deveres, os contratualistas dos séculos XVII e XVIII apenas reconheceram os direitos políticos dos homens.

Dessa forma, a ideia de cidadania, mesmo no contexto democrático liberal, foi concebida na posição do homem branco, heterossexual e proprietário, em contraste às desigualdades de raça, classe e gênero presentes na sociedade, tendo a construção social dos papéis servido como instrumento de subjugação das mulheres aos homens (ARAUJO, 2022, p. 45).

A divisão sexual do trabalho criou hierarquias que estão inerentemente relacionadas à subinclusão das mulheres nos espaços institucionais, haja vista a naturalização dessas como cuidadoras da família e reprodutoras, enquanto os homens são os responsáveis pelo trabalho produtivo e pelos cargos de representação política.

O movimento sufragista feminista começou a obter êxito a partir do final do século XIX e início do século XX e tão somente no que tange à igualdade formal de direitos políticos, diferindo a discussão sobre as desigualdades de funções e aos estereótipos relacionados ao gênero, que são hoje os principais entraves para o acesso das mulheres aos espaços institucionais de poder (ARAUJO, 2022, p. 42). Portanto, os direitos ao voto e a disputar eleições, conquistados pelas mulheres na maior parte do mundo na primeira metade do século XX, não redundaram em condições igualitárias de participação na arena institucional política. Conforme Flávia Biroli (2018, p. 279): “Sua análise demanda, assim, que se vá além das regras formais, dos direitos estabelecidos, em direção a um entendimento mais complexo da permeabilidade seletiva das democracias contemporâneas”.

Em uma sociedade patriarcal, marcada por opressões históricas, os obstáculos estruturais, institucionais, sociais, econômicos e políticos não desaparecem de forma automática com o reconhecimento formal da igualdade de gêneros (ARAUJO, 2022, p. 57).

Quanto à exclusão histórica da mulher do conceito de cidadania e ao não lugar desta na arena política mesmo no século XXI, cumpre transcrever trecho de Michelle Perrot:

A entrada das mulheres na política não é normal em nenhum lugar, quer se trate de partidos, do legislativo ou do executivo. A política é uma profissão de homens, concebida e organizada no masculino. Em seus ritos, em seus ritmos, em seus

horários, em suas formas de sociabilidade, em sua apresentação de si, que molda também a expectativa do público, eventualmente decepcionado por ser representado por uma mulher, porque tem a sensação de ser desvalorizado ou menos bem representado. (PERROT, 1998, p. 129-130).

Assim, ao longo da construção da democracia liberal e da cidadania no contexto da história ocidental, as mulheres foram silenciadas e distanciadas da esfera pública, o que se agrava no caso do Brasil, que é um país formado pelo colonialismo (LAENA, 2020).

No contexto brasileiro, conforme se demonstrará, o silenciamento da mulher se mostra ainda mais evidente a partir de 2018, quando discursos intensos e abertamente discriminatórios voltaram a ganhar destaque na esfera política.

A desconstrução dos papéis sociais atribuídos às mulheres mostra-se essencial para a efetiva inclusão destas nas esferas públicas de poder e para a obtenção da igualdade substantiva de condições. Ainda, apesar do presente estudo se debruçar sobre a desigualdade de gênero de uma forma global, é cediço que os efeitos das matrizes de dominação e do caráter patriarcal das instituições políticas modernas não são idênticos na vida de todas as mulheres. Sob essa perspectiva, o acesso de mulheres pobres, negras, lésbicas, bissexuais e transgêneros aos cargos eletivos de representação política mostra-se ainda mais difícil.

2.3 A construção histórica do conceito de gênero e a divisão sexual das funções

“O androcentrismo e sexismo predominantes exigem a mudança dos valores culturais (assim como de suas expressões legais e práticas) que privilegiam a masculinidade e negam respeito às mulheres”.(FRASER, [2001] 2006, p. 234).

A despeito das pretensões igualitárias e democráticas, as instituições políticas vigentes reproduzem e naturalizam relações assimétricas e de submissão da mulher ao homem. Obstáculos institucionais, simbólicos e materiais dificultam a atuação das mulheres no ambiente político, historicamente representado como um espaço masculino.

A história das instituições políticas modernas é a “história da acomodação do ideal de universalidade à exclusão e à marginalização das mulheres e de outros grupos sociais subalternizados” (BIROLI, 2018, p. 280-281).

A construção do conceito de gênero e sua distinção em relação ao sexo adquire importância fundamental em um contexto em que se faz necessário desconstruir os estereótipos e as funções sociais atribuídas à mulher, a fim de que haja sua real inclusão nas esferas públicas de poder.

Sem pretender exaurir o tema, mas tão somente apresentar noções introdutórias para o entendimento do trabalho, a corrente seção abordará o movimento de construção, desconstrução e reconstrução do conceito de gênero por meio da exposição das ondas do feminismo. Diante da polissemia da denominação gênero, que é um conceito científico e filosófico estudado sob diversas vertentes, foram feitos recortes na presente exposição (PIMENTEL, 2017).

O conceito de gênero é fluido por definição, não podendo ser entendido de forma dissociada das questões históricas, políticas, econômicas e culturais (ARAUJO, 2022, p. 52). Sendo assim, no que concerne às ondas do feminismo, tal classificação, passível de discordâncias, não é estanque, sendo difícil de identificar o início e término de cada ciclo, revelando-se útil, no entanto, para mostrar de forma mais didática uma visão histórica da construção do conceito de gênero (PIMENTEL, 2017).

Antes mesmo da primeira onda do feminismo, Mary Wollstonecraft, no fim do século XVIII, lançou os fundamentos ontológicos da teoria de gênero ao demonstrar que “ninguém nasce mulher”, o que foi feito 150 anos antes de Simone de Beauvoir publicar sua obra *Le Deuxième Sexe* (“O Segundo Sexo”), em 1949 (MORAES, 2016, p. 20).

Não só Mary Wollstonecraft, mas também Olympe de Gouges, Marquês de Condorcet e John Stuart Mill foram vozes indispensáveis na formação de um pensamento que critica as imposições de funções atribuídas a cada um dos sexos fundadas na crença de uma superioridade “natural” dos homens sobre as mulheres (ARAUJO, 2022, p. 46). Para os referidos autores, a condição de submissão deve-se, em contrário, pelo tipo de educação e circunstâncias sociais impostas às mulheres (ARAUJO, 2022, p. 46).

A primeira onda do feminismo ocorreu do final do século XIX até o entorno de 1950, caracterizando-se, no contexto ocidental, pela luta por igualdade de direitos civis e políticos entre homens e mulheres (PIMENTEL, 2017, p. 17). Nesse período, o gênero e o sexo recebem conotação biológica, sendo considerados geneticamente herdados e imutáveis, de modo que os papéis sociais e condutas são determinados pela biologia. Trata-se, portanto, de uma abordagem essencialista do masculino e do feminino, utilizada para manter as relações de subjugação das mulheres em favor dos homens (PIMENTEL, 2017, p. 17).

A narrativa de as diferenças entre os gêneros se darem em razão de condições naturais começa a desmoronar com o advento da industrialização, da abertura do mercado de trabalho de forma massiva para as mulheres e da popularização de opções de controle de natalidade. No século XIX, com a industrialização e com a migração das massas para os centros urbanos, além de outros fatores históricos, como as guerras, a mão de obra masculina torna-se

insuficiente, possibilitando às mulheres, que eram inicialmente superexploradas, ingressar no mercado de trabalho e ter uma vida que não fosse exclusivamente doméstica (ARAUJO, 2022, p. 49).

A possibilidade de emancipação da mulher por meio do trabalho e a sua opressão histórica foram abordadas por pensadores da época, como Marx, Friedrich Engels e Kautsky (ARAUJO, 2022, p. 49). Neste sentido, Friedrich Engels critica a divisão sexual do trabalho também na esfera doméstica e conclui que a família individual moderna baseia-se na escravidão doméstica da mulher, pois, mesmo com a possibilidade de exercer o trabalho produtivo, os deveres domésticos e privados da família continuam sendo sua responsabilidade exclusiva (ENGELS, 1984, p. 80). Para o filósofo:

A emancipação da mulher só se torna possível quando ela pode participar em grande escala, em escala social, da produção, e quando o trabalho doméstico lhe toma apenas um tempo insignificante. Esta condição só pode ser alcançada com a grande indústria moderna, que não apenas permite o trabalho da mulher em grande escala, mas até o exige, e tende cada vez mais a transformar o trabalho doméstico privado em uma indústria pública. (ENGELS, 1984, p. 80).

Simone de Beauvoir, na obra *O Segundo Sexo*, publicada em 1949, apesar de não ter se referido ao gênero como conceito, foi responsável por dar o primeiro passo na posterior construção das teorias de gênero, já que entendeu que as diferenças entre homens e mulheres tinham um caráter sociocultural, desmistificando todos os estereótipos atribuídos à condição feminina (BEAUVOIR, 2009; ARAUJO, 2022, p. 47). Para a filósofa,

Ninguém nasce mulher: torna-se mulher. Nenhum destino biológico, psíquico, econômico define a forma que a fêmea humana assume no seio da sociedade; é o conjunto da civilização que elabora esse produto intermediário entre o macho e o castrado, que qualificam de feminino. Somente a mediação de outrem pode constituir um indivíduo como um *Outro*. (BEAUVOIR, 2009, p. 449).

O ponto focal tratado por Beauvoir (2009) é que as diferenças existenciais entre homens e mulheres são uma construção social, rechaçando qualquer determinação “natural” concernente à condição feminina.

A feminista aborda, de forma profunda, a ideia de que foram os homens, ao longo dos séculos, que se utilizaram das diferenças sexuais e biológicas para construir e justificar o papel de submissão da mulher na sociedade, de modo a beneficiá-los (BEAUVOIR, 2009). Isso porque a história foi contada, predominantemente, sob o olhar de homens. Nas origens mais remotas da dominação masculina sobre a mulher está a capacidade reprodutora, que

aparentemente fragiliza a mulher, pelo menos, em força física durante o período gestacional (ARAÚJO, 2022, p. 48).

A segunda grande onda do feminismo, que ocorreu no entorno de 1960 a 1990, preocupou-se a desmantelar as teorias essencialistas, que naturalizam as desigualdades entre gêneros por razões biológicas ou reprodutivas, bem como em demonstrar que os papéis sociais foram construídos a fim de que as relações de poder continuassem assimétricas (PIMENTEL, 2017). A designação gênero, desse modo, passa a dizer respeito à noção de cultura, distintamente do conceito de sexo que se encontra no plano biológico e refere-se às características específicas e biológicas dos aparelhos reprodutores feminino e masculino (PIMENTEL, 2017, p. 19). Nesse sentido, o conceito de gênero é mutável e se refere à construção social da diferença sexual, abarcando padrões de comportamento que não são naturais de cada ser humano, mas sim frutos de sua socialização.

Os estudos acerca do gênero cooperam para que a posição de subalternidade das mulheres seja desnaturalizada. Consoante Silvia Pimentel (2017, p. 19), “ao afastar as justificativas biológicas, gênero permite descortinar as relações de poder existentes na sociedade de raízes patriarcais [...]”.

Nessa mesma linha, Joan Scott (1995) utiliza o conceito de gênero para enfatizar o caráter social das distinções fundadas sobre o sexo e para rejeitar o determinismo biológico subjacente ao termo sexo. Conforme a autora:

O termo "gênero" torna-se, antes, uma maneira de indicar "construções culturais" - a criação inteiramente social de ideias sobre papéis adequados aos homens e às mulheres. Trata-se de uma forma de se referir às origens exclusivamente sociais das identidades subjetivas de homens e de mulheres. "Gênero" é, segundo essa definição, uma categoria social imposta sobre um corpo sexuado. Com a proliferação dos estudos sobre sexo e sexualidade, "gênero" tornou-se uma palavra particularmente útil, pois oferece um meio de distinguir a prática sexual dos papéis sexuais atribuídos às mulheres e aos homens. (SCOTT, 1995, p. 75).

Em síntese, nessa fase, o gênero é entendido como algo construído e não biológico, de modo que a diferença de comportamento é um fenômeno sociocultural, o que torna possível o rompimento da hierarquia entre a mulher e o homem.

O movimento feminista, que teve seu início junto com a fundação da democracia liberal, visto sob a perspectiva da mulher branca, cisgênero, heterossexual e burguesa, também evoluiu ao longo do tempo de modo a perceber que as mulheres são diferentes e têm singularidades que podem amenizar ou intensificar as desigualdades, a depender de fatores como raça, nacionalidade, classe, orientação sexual, entre outros (ARAÚJO, 2022, p. 52).

Desde a segunda onda do feminismo alerta-se para a necessidade da intersecção de gênero com outros marcadores sociais de diferença e desigualdade, a exemplo da classe, raça, etnia e orientação sexual (ARAUJO, 2022; PIMENTEL, 2017).

A necessidade desse estudo interseccional sobre os diferentes sistemas de opressão e discriminação foi alertado precocemente, em 1851, por Sojourner Truth (1797-1883), uma mulher ex-escrava, feminista e abolicionista norte-americana, durante um discurso na Convenção dos Direitos da Mulher, ocorrido em Ohio, que ficou conhecido com o título *Ain't I a Woman?* (“Não sou eu uma mulher?”), em que os homens presentes haviam alegado que as mulheres não poderiam votar por uma suposta fragilidade, demonstrando que a condição feminina devia ser entendida de forma bem mais complexa (ARAUJO, 2022, p. 54; MIGUEL, 2014b, p. 30). A feminista observou no referido discurso:

Aquele homem diz que as mulheres precisam ser ajudadas a entrar em carruagens, erguidas para passar sobre valas e receber os melhores lugares em todas as partes. Ninguém nunca me ajudou a entrar em carruagens, a passar por cima de poças de lama nem me deu qualquer bom lugar! E eu não sou uma mulher? Olhe pra mim! Olhe pro meu braço! Tenho arado e plantado e recolhido em celeiros, e nenhum homem poderia me liderar! E eu não sou uma mulher? Posso trabalhar tanto quanto e comer tanto quanto um homem – quando consigo o que comer – e aguentar o chicote também! E eu não sou uma mulher? Dei à luz a treze filhos e vi a grande maioria ser vendida para a escravidão, e quando eu chorei com minha dor de mãe, ninguém, exceto Jesus, me ouviu! E eu não sou uma mulher? (TRUTH, 1851, não paginado, tradução nossa⁷).

A interseccionalidade só veio ser tratada academicamente, no entanto, em um artigo publicado em 1989, escrito por Kimberlé Crenshaw, mulher negra e feminista norte-americana, no qual abordou o problema da associação dos múltiplos sistemas de discriminação (CRENSHAW, 2002; ARAUJO, 2022, p. 55).

A terceira onda do feminismo, que ocorre desde os anos 1990, consolida-se por criticar o sistema binário de gênero, homem-mulher e masculino-feminino. Novas identidades de gênero emergem nessa fase, o que contribui para a emancipação não só das mulheres, mas também de outros grupos marginalizados, tais como gays, lésbicas, bissexuais, pessoas transgêneras e intersexuais (PIMENTEL, 2017, p. 21).

⁷ That man over there says that women need to be helped into carriages, and lifted over ditches, and to have the best place everywhere. Nobody ever helps me into carriages, or over mud-puddles, or gives me any best place! And ain't I a woman? Look at me! Look at my arm! I have ploughed and planted, and gathered into barns, and no man could head me! And ain't I a woman? I could work as much and eat as much as a man - when I could get it - and bear the lash as well! And ain't I a woman? I have borne thirteen children, and seen most all sold off to slavery, and when I cried out with my mother's grief, none but Jesus heard me! And ain't I a woman?

Devido à relevância da temática em apreço, o Ministro Celso de Mello, em 2019, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 26, no Supremo Tribunal Federal, tratou da diferença entre sexo, gênero e sexualidade (BRASIL, 2020b).

Considerando o uso constante dessas denominações no estudo em questão, cumpre, em breve digressão, dispor que, em seu voto, o Ministro Celso de Mello preceitua que a designação do sexo relaciona-se ao prisma estritamente biológico, isto é, diz respeito à conformação física e anatômica da pessoa, restringindo-se à mera verificação de fatores genéticos, gonadais, genitais ou morfológicos. Consoante trecho do seu voto, o mencionado critério dá ensejo à ordenação das pessoas em homens, mulheres e intersexuais, essas últimas sendo aquelas que apresentam características sexuais ambíguas (BRASIL, 2020b, p. 44).

Já no que diz respeito ao gênero, o Min. Celso de Mello aduz que tal ideia assenta-se em fatores psicossociais, referindo-se à forma como é culturalmente identificada a expressão da masculinidade e da feminilidade no âmbito social, adotando-se como parâmetro o modo de ser do homem e da mulher em suas relações sociais. Nesse sentido, a identidade de gênero relaciona-se ao sentimento individual de pertencimento ou de vinculação ao universo masculino ou feminino, sendo que tal conexão íntima pode coincidir ou não com a designação sexual atribuída à pessoa em razão de sua conformação biológica. Assim, pode haver coincidência entre o sexo designado no nascimento e o gênero pelo qual a pessoa é reconhecida, quando então a pessoa é considerada cisgênero, bem como pode haver situações de dissonância entre o sexo biológico e a identidade de gênero, quando o indivíduo será considerado transgênero (BRASIL, 2020b, p. 44).

Por fim, conforme o Min. Celso de Mello, a sexualidade humana envolve aspectos íntimos da personalidade e da natureza interna de cada pessoa, que revelam suas vocações afetivas e desígnios amorosos. Tal perspectiva, portanto, evidencia a orientação sexual das pessoas, que vem a ser exercida por meio de relacionamentos de caráter heterossexual, homossexual, bissexual ou assexual (BRASIL, 2020b, p. 44).

A despeito da importância de reconhecer a diversidade das mulheres, no presente trabalho é considerado o recorte global de gênero, a fim de analisar a desigualdade entre os homens e as mulheres no ambiente político brasileiro.

2.4 As controvérsias sobre o conceito de representação

“O subalterno não pode falar. Não há valor algum atribuído à ‘mulher’ como um item respeitoso na lista de prioridades globais. A representação não definiu. A

mulher intelectual tem uma tarefa circunscrita que ela não deve rejeitar como um floreio”. (SPIVAK, 2010, p. 26).

A presente seção destina-se a refletir acerca de algumas das principais vertentes teóricas que tratam da representação especial de grupos, tendo em vista que a inclusão das mulheres no conceito de cidadania não foi capaz, por si só, de pluralizar os espaços institucionais de poder e sinalizam a perenidade seletiva das democracias contemporâneas, em especial a brasileira.

Como demonstrado, a conquista do voto foi o ponto focal do movimento das mulheres por muitas décadas. No entanto, com o reconhecimento do sufrágio feminino ficou evidente que é possível a convivência entre o direito de voto das mulheres e uma elite política formada quase exclusivamente por homens, que tende a refletir os padrões históricos predominantes patriarcais (MIGUEL, 2014a, p. 138-139).

Neste sentido, o reconhecimento formal dos direitos civis e políticos não se converteu em representação política das mulheres nas esferas públicas de poder. Em uma sociedade patriarcal e sexista, marcada por opressões históricas, as barreiras estruturais e sociais não desaparecem automaticamente com a declaração formal de direitos, sendo que permanece, mesmo após quase um século da conquista do direito político, a divisão sexual do trabalho, a violência de gênero, a misoginia e as desigualdades salarial e de oportunidades (ARAUJO, 2022, p. 57).

A relação entre democracia e representação política é estreita, já que a justiça implica o reconhecimento das diferenças e a participação ativa de grupos subalternizados nos processos político-decisórios, sendo o conceito liberal de igualdade política deficitário, na medida em que não abarca os requisitos necessários para que homens e mulheres disputem em pleitos eleitorais em condições substanciais de simetria (SACCHET, 2021, p. 65).

Os níveis de desenvolvimento democrático de um país, além das variáveis comumente utilizadas na Ciência Política para medição, tais como eleições livres e diretas, império da lei e sufrágio universal, também são auferidos de acordo com o grau de envolvimento e de participação de grupos subalternizados na vida política da nação. Nesse sentido, para que a democracia seja efetivada é necessária a inclusão progressiva de diferentes grupos sociais no processo de tomada de decisão política, a fim de torná-la mais plural (SACCHET, 2021, p. 65).

A Teoria Política da Representação, em suas variadas vertentes, tem estudado a relevância da igualdade e proporcionalidade de gênero e de outros grupos minorizados nos espaços de poder na mesma medida de sua presença na sociedade (ARAUJO, 2022, p. 59).

Seguindo essa linha de pensamento, o conceito de representação política remete a uma infinidade de posicionamentos e vertentes, havendo uma profusa produção teórica acerca do tema. O enfoque principal da exposição é demonstrar a necessidade de que perspectivas e interesses diversificados sejam levados às arenas políticas de modo a refletir a heterogeneidade presente nas sociedades contemporâneas, ainda que os debates que permeiam a representação dos grupos sejam diversos e dissonantes.

A representação política relaciona-se com a exclusividade do Estado em exercer o poder político, sendo fundamentada na soberania popular e na incorporação plena da cidadania no processo de tomada de decisões político-decisórias. Tal noção suscita debates acerca de como os representantes devem agir, como devem se relacionar com os representados e da responsividade que devem ter para com os interesses dos representados. Neste diapasão, discussões acerca dos anseios dos representados e da necessidade de inclusão de contingentes historicamente excluídos dos espaços de poder institucionais povoam as teorias do governo representativo (ALMEIDA, 2017, p. 105).

As eleições, por si só, são instrumentos insuficientes de expressão da soberania popular, da representatividade e responsividade dos governantes (LOUREIRO, 2009, p. 63). A convivência tensa entre democracia e representação política não é um fato contemporâneo, remontando ao próprio processo histórico em que foi estabelecido o governo representativo (FARIA, 2020, p. 26). Diante das limitações, busca-se corrigir os problemas dos sistemas político-eleitorais com o intento de tornar os governantes mais representativos e de melhorar a qualidade da democracia.

Sob tal prisma, “o sufrágio universal distingue a democracia representativa moderna de todas as formas anteriores de democracia” (DAHL, 2001, p. 100). Para Dahl (2001), conforme o foco do governo democrático mudava para unidades em grande escala, como nações ou países, surgiram indagações acerca de como todos os cidadãos poderiam participar efetivamente da democracia quando o número de pessoas se tornava exageradamente grande ou geograficamente muito disperso. Neste cenário, a única solução viável seria a representação (DAHL, 2001, p. 106-107). Contudo, destaca o autor que “os interesses fundamentais dos adultos, a quem são negadas as oportunidades de participar do governo, não serão devidamente protegidos e promovidos pelos que governam” (DAHL, 2001, p. 91).

Acerca do conceito de democracia representativa, Norberto Bobbio (2000, p. 56-57) dispõe que a expressão significa, de forma geral, que as deliberações que dizem respeito à coletividade são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas sim por representantes eleitos para esta finalidade, pouco importando se os órgãos de decisão são o

parlamento, o presidente da república ou o parlamento mais os conselhos regionais. Nesse viés, Bobbio (2000, p. 57-58) alerta ao fato de que nem toda forma de democracia é representativa e que nem todo Estado representativo é democrático. Ainda, dispõe que o debate secular sobre a representação política está dominado ao menos por dois temas que dividem opiniões e conduzem a propostas conflitantes entre si, quais sejam, os poderes do representante e o conteúdo da representação.

Neste cenário, surgem indagações quanto ao fato de que as mulheres devem ser representadas por elas mesmas e da responsividade dos representantes para com as perspectivas e demandas dos representados. Alguns teóricos têm defendido que o que importa são as ideias, opiniões e interesses a serem representados e não as características identitárias de quem exerce a representação, sendo que eleger mulheres não significa, necessariamente, que as agendas do grupo serão debatidas na esfera pública. Por outro prisma, outros teóricos abordam o fato de que há experiências e perspectivas pertencentes somente às mulheres, sendo indispensável que as vozes femininas sejam ouvidas para a construção de um consenso democrático aberto à real participação popular (ARAÚJO, 2022, p. 59).

Em livro publicado em 1967, sob o título *The Concept of Representation* (“O conceito de representação”), Hanna Pitkin mostra o caráter contraditório do conceito de representação política. Pitkin (2006, p. 16) dispõe que o conceito de representação é altamente abstrato, desde muito cedo na história, e tem significado complexo, sendo, em grande medida, um fenômeno cultural e político. Sob o viés da teoria política, aponta como marco inicial os debates trazidos por Hobbes, na obra *Leviathan* (“Leviatã”), em 1651 (PITKIN, 2006, p. 28).

Hobbes define a representação em seus aspectos formais, especialmente em termos de autorização, de modo que representante é alguém que recebe autoridade para agir por outro, de forma que o representado vincula-se à ação do autorizado como se tivesse sido a sua própria (PITKIN, 2006, p. 28). Na perspectiva de Hobbes, existem duas formas de representação: a limitada, que permite apenas algumas ações específicas, e a ilimitada, que dá origem à soberania. Nesse sentido, uma República se institui quando uma multidão de pessoas concorda e pactua que determinado homem, ou uma assembleia de homens, exerça a representação (PITKIN, 2006, p. 29). Na acepção formalista de Hobbes, ao se denominar o soberano de representante, o autor sugere que este fará o que se intenciona que os representantes façam e não apenas o que lhe satisfaz (PITKIN, 2006, p. 29).

Observa-se que, apesar de iniciada no século XVII, a discussão do conceito de representação política e da sua conflituosa relação com a democracia permanece em voga até os dias atuais. Consoante Pitkin (2006, p. 30), a polêmica acerca das relações entre a

representação e a democracia e entre o mandato e a independência parece ser infundável e baseia-se na questão de saber se um representante deve fazer o que ele quer ou o que os eleitores desejam.

Os principais teóricos liberais acreditavam, em certa medida, no ideal do mandato livre ou representação independente. Na relação entre o livre mandato e delegação, Edmund Burke, principal defensor da independência, entende que o representante deve exercer um julgamento político pelos interesses da nação como um todo (ALMEIDA, 2017, p. 105). No clássico *Discurso aos Eleitores de Bristol*, pronunciado em 1774, discorreu Burke:

O parlamento não é um congresso de embaixadores que defendem interesses distintos e hostis, interesses que cada um dos membros deva sustentar, como agente ou advogado, contra outros agentes ou advogados; mas uma assembleia deliberante de uma nação, com um interesse, o da totalidade, e portanto deve ser guiada não pelos interesses e preconceitos locais, mas pelo bem geral que resulta da razão geral do todo. (BURKE, 1942, p. 312).

A noção de representatividade para Burke permeia, portanto, um corpo representativo que reflete, em alguma medida, os principais anseios da nação, não se pautando na defesa de indivíduos ou de interesses específicos de grupos, possibilitando ao governante liberdade de decisão (BURKE, 1942). Conforme Hanna Pitkin (2006, p. 31): “Uma vez que a relação de cada parlamentar é com a nação como um todo, ele não se encontra numa relação especial com seu eleitorado; ele representa a nação, não aqueles que o elegeram”, sendo, para Burke, o governo um fiduciário do povo.

Portanto, Burke entende que os interesses não são algo pessoal e mutável, mas sim amplos, fixos e objetivos, de modo a formar o bem-estar do todo. Por tal motivo, o autor reconhece e rejeita a representação pessoal, entendida como a representação de cada indivíduo por meio do sufrágio universal (PITKIN, 2006, p. 34). Contudo, para Hanna Pitkin (2006, p. 33-34), mesmo para os teóricos do liberalismo do tempo de Burke, a ideia de representação pessoal prevaleceu sobre a visão burkeana de representação:

Na América, representação era claramente representação de pessoas, e os interesses tornaram-se um mal inevitável, que deveria ser domesticado por um governo bem construído. Na Inglaterra, o utilitarismo não apenas favorecia a representação de pessoas como fazia do interesse um conceito cada vez mais pessoal. Alexander Hamilton, John Jay e James Madison, nos Artigos Federalistas, apresentam o governo representativo como um dispositivo adotado no lugar da democracia direta, porque seria impossível reunir um grande número de pessoas em um único lugar. (PITKIN, 2006, p. 34-35).

A definição de interesse, para os autores de *O Federalista*, é muito mais plural e instável do que para Burke, sendo algo que as pessoas sentem e, por isso, algo variável, mutante e subjetivo. Por outro lado, eles reconhecem a existência de algo maior e mais objetivo: o bem público (PITKIN, 2006, p. 35). Nesse viés, a representação é entendida como superior à democracia direta, pois tutela o bem público a despeito da existência dos vários interesses particulares conflitantes, sendo a cura dos males da facção. Os interesses individuais precisam, portanto, ser controlados e equilibrados, o que ocorre quando o representante busca de fato atender as ânsias dos eleitores (PITKIN, 2006, p. 35-36).

Para os autores utilitaristas, o conceito de interesse é ainda mais subjetivo, de modo que o indivíduo é motivado pelo interesse próprio, sendo o melhor juiz do seu desejo. Contudo, de forma paradoxal, eles reconhecem a existência de um interesse comum, universal ou geral, que é o bem de toda a sociedade (PITKIN, 2006, p. 37-38). Assim, os interesses públicos de cada pessoa resultam no “interesse universal” (PITKIN, 2006, p. 38).

Ainda hoje, o pensamento liberal, sob a perspectiva do raciocínio utilitarista, acredita que basta o reconhecimento do direito político para a inserção da mulher nos espaços de poder. Desse modo, a ausência ou baixa presença de eleitas seria um problema individual das eventuais candidatas ou eleitores, sendo a democracia formada pelo consenso entre indivíduos e não por grupos de interesses ou identitários (ARAÚJO, 2022, p. 57).

Ao analisar interpretações conhecidas sobre a representação, Hanna Pitkin (1967) a subdivide em 4 categorias: a) representação formalista; b) representação descritiva; c) representação simbólica; d) representação substantiva (SACCHET, 2021, p. 76).

A representação formalista, apresentada a partir da análise hobbesiana, diz respeito às regras que organizam a representação política, que concedem aos representantes a autorização de representar e se referem aos processos para prestar conta dos seus atos (*accountability*) (SACCHET, 2021, p. 76). Sob tal concepção, os representantes têm liberdade para decidir, haja vista que foram autorizados a agir em nome do outro, de modo que qualquer ato deste é entendido como representação (PITKIN, 1967, p. 39). Hanna Pitkin (1967), todavia, refuta tal visão de representação, pois tal vertente desconsidera como os representantes devem agir e o fato de que estes devem atuar em prol dos interesses dos representados (SACCHET, 2021, p. 77).

Na categorização de Hanna Pitkin (1967), o segundo tipo de representação é a descritiva, espelho ou microcós mica, sendo definida pelo fato de o representante substituir os representados, de modo a existir uma correspondência estreita nos espaços públicos de poder entre as características dos representantes e representados (SACCHET, 2021, p. 77). Tal visão

defende que a exclusão de qualquer grupo das posições de poder pode distorcer o conteúdo das políticas públicas. Pitkin (1967, p. 81) igualmente afirma que esse posicionamento é contestável, pois o representante, mesmo que se assemelhe às visões dos que pensa representar, não pode ser compreendido como uma amostra do seu grupo, visto que nem um mapa é capaz de fazer uma representação fiel da realidade (SACCHET, 2021, p. 77). Pitkin (1967, p. 90) discorre que essa forma de representação exclui o ato de “agir por” e a prestação de contas, já que uma pessoa somente pode ser responsabilizada pelo que ela é e não por suas condutas, não havendo também como assegurar a congruência entre os interesses dos representantes e representados somente pelo fato de se assemelharem (SACCHET, 2021, p. 77-78).

Para Pitkin, a representação descritiva é indesejável pois uma ênfase na composição do corpo legislativo desviaria a atenção do que é fundamental na representação, ou seja, o seu conteúdo. Para ela, o representado está presente no ato, e não nas características do representante. Assim, mesmo que fosse possível fazer do legislativo uma amostra fiel da sociedade, isso não garantiria representação em termos de responsabilidade e responsividade com o representado. (SACCHET, 2021, p. 78).

Por sua vez, a representação simbólica relaciona-se ao significado que os representantes têm para as pessoas representadas, isto é, ao sentimento de identificação. A representação simbólica se dá, desse modo, com base na crença e o representante simboliza o representado. Para Pitkin (1967, p. 102), o fundamento de tal representação é emocional, afetivo, sendo um modelo injustificável e despido de critérios racionais para que se possa avaliar o caráter da representação (SACCHET, 2021, p. 78).

Pitkin (1967) critica esses três modelos expostos e acredita na representação substantiva, em que, de modo responsivo, o representante age pelos interesses dos representados com base em uma relação analisada em sua substância.

O debate atual acerca da representação especial de grupos volta-se para as análises da representação descritiva e substantiva, que será objeto próprio de análise na próxima seção.

2.5 Representação descritiva e representação substantiva

Tal como evidenciado no tópico anterior, Pitkin (1967) tece críticas à representação descritiva por entender que, sob tal perspectiva, o que qualifica um representante é sua representatividade, isto é, o que ele é ou parece ser, não o que ele propriamente faz. Assim, são as atividades políticas, mais do que as características, que importam, bem como o que

acontece depois da ação. Nas palavras de Pitkin (1967, p. 233): “Não é necessária uma atividade constante de resposta ao eleitorado, mas deve haver uma condição constante de responsividade, de prontidão potencial para responder”.

Da mesma forma que a autora, alguns teóricos rebatem a representação descritiva por compreender que o mais importante é o que os representantes fazem e não quem eles são. Sob tal vertente, o importante é o aspecto substantivo da representação, sendo dispensável a presença física de membros de diferentes grupos sociais nas arenas políticas. Assim, a função do corpo legislativo é a de defender os interesses dos eleitores com responsividade (SACCHET, 2021, p. 80).

O posicionamento repreensor de Pitkin mostra-se compatível com as críticas a um essencialismo identitário do qual pode se revestir a representação descritiva, que parte do pressuposto de que membros de um mesmo grupo devem compartilhar da mesma identidade essencial (ARAUJO, 2022, p. 60).

Jane Mansbridge (1999) discorre que a principal crítica à representação descritiva se dá em razão da confusão feita entre os dois tipos desse modelo, quais sejam, a microcós mica e a seletiva (MANSBRIDGE, 1999; SACCHET, 2021, p. 81).

Na representação descritiva microcós mica o espaço de representação é apresentado como uma amostra da população. Logo, os espaços de poder devem ser formados por uma amostra representativa e fiel do eleitorado, o que pode ser obtido por sorteio ou outra forma aleatória de preenchimento de cargos públicos de representação política (MANSBRIDGE, 1999; ARAUJO, 2022, p. 59). Por sua vez, na representação descritiva seletiva, o intento é implementar mecanismos institucionais que criem mais espaços representativos para grupos historicamente excluídos dos espaços de poder, de modo a propiciar que o ambiente político seja constituído por membros destes grupos em proporção que se aproxime do seu número na população (SACCHET, 2021, p. 81).

Mansbridge (1999) preceitua que a representação descritiva seletiva somente é necessária quando formas de seleção adversa operam dentro de um sistema para reduzir as proporções de certos grupos, devendo ser concebida como uma compensação pelas intercorrências históricas que os silenciam.

Desafiando o pensamento desenvolvido por boa parte dos teóricos da democracia liberal contemporânea, que entende a diferença como sendo primordialmente uma questão de ideias, Anne Phillips (2001, p. 268) aborda que a crescente preocupação com os problemas de exclusão política desafiam o entendimento tradicional sobre os mecanismos de representação, em especial a percepção arraigada de que a boa representação depende das ideias

compartilhadas entre representante e representantes, sem fazer qualquer alusão às características pessoais daquelas que representam.

Phillips (2001, p. 271) afirma que a maior parte dos teóricos políticos apoiam os argumentos que Pitkin sustentou contra a representação descritiva, compartilhando da percepção de que uma exaltação excessiva sobre quem está no corpo legislativo desvia a atenção das questões mais urgentes sobre o que eles fazem. Contudo, para ela, tal direção empresta pouco suporte para as propostas focadas em quem são os representantes.

Apesar de reconhecer a importância da representação substantiva, argumentos aos quais Phillips leva em conta, a autora afirma que tal percepção, por si só, não resolve o problema da exclusão política de grupos marginalizados, excluídos ou silenciados em razão do gênero, etnia ou raça. Para a democracia liberal, questões de presença política são deixadas a par, motivo pelo qual a política de ideias está sendo desafiada por uma política alternativa, qual seja, a de presença (PHILLIPS, 2001, p. 272).

No entanto, uma vez que a diferença seja concebida em relação àquelas experiências e identidades que podem constituir diferentes tipos de grupos, fica bem mais difícil satisfazer demandas por inclusão política sem também incluir os membros de tais grupos. [...] Mas uma assembleia formada só por brancos pode realmente se dizer representativa, quando aqueles que ela representa possuem uma diversidade étnica muito maior? Representação adequada é, cada vez mais, interpretada como implicando uma representação mais correta dos diferentes grupos sociais que compõem o corpo de cidadãos, e noções de representação “típica”, “especular” ou “descritiva”, portanto, têm retornado com força renovada. (PHILLIPS, 2001, p. 273).

Para a autora, portanto, problemas de exclusão política são compreendidos tanto em termos do sistema eleitoral quanto do acesso das pessoas à participação política.

Phillips (2001, p. 289) defende que a representação descritiva e substantiva devam ser entendidas como abordagens complementares. A maior parte dos problemas de representação surgem quando essas duas vertentes são compreendidas como opostos mutuamente excludentes, não podendo as ideias serem tratadas como totalmente dissociadas das pessoas que as conduzem, tampouco a atenção ser somente focada nas pessoas sem que se considere suas atividades políticas.

Nesse enfoque, a reformulação da representação descritiva tem sido utilizada para justificar a implantação de políticas afirmativas temporárias em benefício de grupos politicamente minorizados, sem se dispensar a importância da representação substantiva como um objetivo final (ARAÚJO, 2022, p. 62).

Iris Marion Young (2006, p. 151-152), ao apresentar sua noção de representação política, o que, segundo a autora, deve-se muito ao conceito desenvolvido por Pitkin, discorre

que é necessário que esta promova a legitimidade democrática e a inclusão política. Nesse contexto, Young (2006, p. 153) afirma que os processos parlamentares devem ser efetivamente representativos e não apenas uma etapa em que as elites desempenham as atividades políticas consoante seus próprios roteiros.

Young (2006, p. 161-162) argumenta que os grupos sociais estruturais não devem ser pensados em congruência com uma lógica substancial, que os define de acordo um conjunto de atributos que seriam comuns a todos os membros e definem suas identidades, mas a partir de uma lógica relacional, em que os indivíduos são compreendidos como posicionados nas estruturas dos grupos sociais, sem que isso, contudo, determine suas identidades. Pessoas diferentemente posicionadas têm distintas histórias, experiências e compreensões, o que pode ser denominado como *perspectiva social*. Conforme Young (2006, p. 162): “Cada grupo diferentemente posicionado tem uma experiência ou um ponto de vista particular acerca dos processos sociais precisamente porque cada qual faz parte desses processos e contribui para produzir suas configurações”.

Ainda, atenta a autora que:

Cada perspectiva social é particular e parcial com relação ao campo social em seu todo, e, a partir de cada perspectiva, alguns aspectos da realidade dos processos sociais são mais visíveis que outros.

Assim, uma perspectiva social não comporta um conteúdo específico determinado. Nesse sentido, a perspectiva difere do interesse e da opinião. A perspectiva social consiste num conjunto de questões, experiências e pressupostos mediante os quais mais propriamente se iniciam raciocínios do que se extraem conclusões. As críticas ao essencialismo apontam corretamente que pessoas, a princípio pertencentes ao mesmo grupo social, freqüentemente têm interesses e opiniões diferentes e mesmo conflitantes. [...]

A perspectiva é um modo de olhar os processos sociais sem determinar o que se vê. Dessa forma, duas pessoas podem compartilhar uma perspectiva social e não obstante experienciar seus posicionamentos de maneiras diferentes, na medida em que estão voltadas a diferentes aspectos da sociedade. Compartilhar uma perspectiva, porém, propicia a cada uma delas uma afinidade com o modo como a outra descreve o que experiencia, uma afinidade que as pessoas posicionadas diferentemente não experienciam. (YOUNG, 2006, p. 163).

Nesse sentido, cada perspectiva social é particular e parcial com relação ao grupo social em seu todo. Há, portanto, uma pluralidade de interesses, nem sempre compatíveis, entre os que estão em um mesmo grupo, já que cada pessoa tem sua própria história. No entanto, deve-se evitar a visão individualista de que debates sobre o posicionamento estrutural de grupos é incoerente ou equivocado. Sob tal prisma, representar uma perspectiva compreende promover certos pontos de partida para um debate, de modo a englobar questões adicionais e compreensões sociais mais plenas (YOUNG, 2006, p. 167-169).

Sob o enfoque da perspectiva social, o acesso das mulheres aos espaços de poder é necessário não porque elas compartilham das mesmas opiniões ou interesses, mas porque partem de uma mesma perspectiva social, vinculada a certos padrões de experiências de vida. Young defende, desse modo, a representação de grupos minoritários como forma de inclusão das suas perspectivas nos debates públicos e de combate à discriminação sistemática sem que isso implique na reprodução da lógica identitária, de mera presença ou essencialista. Posto isto, a política da diferença e da inclusão das minorias são peças fundamentais à democracia e à compreensão das desigualdades.

Young (2006) compreende que uma forma importante de promover a maior inclusão de membros de grupos sociais sub-representados é a implementação de políticas afirmativas, pois os indivíduos são mais bem representados quando os espaços públicos são plurais. Quando há uma história de marginalização de certos grupos, seus membros tendem a se desafeiçoar do processo político, sendo que a representação específica de grupos sub-representados estimula o engajamento e a participação e rompe com a ideia de que os interesses são neutros e universais (YOUNG, 2006, p. 174).

Malgrado a infinidade de posicionamentos existentes acerca da representação, não há como negar que os membros de grupos sociais estruturais menos privilegiados estão sub-representados na maioria das democracias contemporâneas.

Na maior parte dos regimes políticos democráticos, as mulheres ocupam uma pequena fração dos cargos políticos eleitos e, por conseguinte, têm menor capacidade de influenciar a vida pública e privada de forma geral, carecendo de voz efetiva e de igualdade (YOUNG, 2001, p. 169). Essa exclusão ou marginalização de grupos e indivíduos subordinados frustra as promessas de igualdade política e de oportunidade que são a base dos princípios democráticos, o que ocasiona a tendência da democracia formal em reproduzir desigualdades e de manter o *establishment* (YOUNG, 2006, p. 170).

A representação de grupos que possuem perspectivas sociais semelhantes desenvolvida por Young, de maneira similar ao exposto por Jane Mansbridge, deve ser descritiva ou especular, sob pena da desigualdade estrutural social originar uma desigualdade política por desconsiderar concepções não hegemônicas nos processos comunicativos democráticos (ARAUJO, 2022).

Quando o discurso político predominante é feito considerando apenas determinadas perspectivas, como no caso das sociedades ocidentais, em que prepondera a ocupação do homem branco, proprietário e heterossexual nos cargos eletivos, faz-se mister a inclusão de grupos sub-representados nas arenas políticas por meio de medidas efetivas, a fim de

democratizar o debate e a agenda pública. A falsa percepção de universalidade e igualdade política promovida pelo pensamento liberal encobre a parcialidade e a perpetuação das desigualdades estruturais nos espaços político-decisórios, os quais foram moldados tendo como pano de fundo a imagem do homem e a submissão da mulher à esfera privada. Destarte, face à histórica exclusão das mulheres do conceito de cidadania e a milenar dominação do homem na esfera pública, é crucial a adoção de medidas afirmativas com o desígnio de se obter a sua representação descritiva na política, sem desconsiderar, no entanto, o aspecto substancial da atividade política.

Além da questão da representação descritiva e substantiva, acresce-se à noção do essencialismo estratégico, introduzido primeiramente por Gayatri Spivak, na década de 1980, que possibilita que as mulheres sejam agrupadas para pleitear a representação em espaços públicos, com o escopo de atingir fins políticos e de insurgir ao modelo de opressão entendido como universal (ARAÚJO, 2022, p. 68). Apesar das inúmeras diferenças entre os membros, agrupar os grupos sociais em situação de desvantagem política, apenas de forma temporária, pode ser uma estratégia válida para que tais agrupamentos conquistem seu espaço político e superem os obstáculos históricos socialmente construídos (ARAÚJO, 2022, p. 69).

De forma similar, pontua Teresa Sacchet (2021, p. 96-97):

Uma saída aparentemente possível é um essencialismo estratégico, em que as diferenças sejam enunciadas estrategicamente com vistas a atingir objetivos políticos específicos, sem que com isso se tornem fixas. Elas seriam resultantes de momentos e espaços particulares em constantes processos de mudança. O essencialismo fixa identidades que são mutáveis e, como discurso da diferença, contribui para perpetuar as relações de poder e subordinação. O essencialismo estratégico pode servir de fonte de mudança, na medida em que reconhece que as diferenças, apesar de plurais e mutáveis, precisam ser afirmadas para fins políticos.

Seguindo essa linha de pensamento, no presente trabalho, as mulheres, apesar de suas múltiplas diferenças, perspectivas e interesses, serão entendidas como um grupo, a fim de analisar as suas inclusões na esfera pública.

As ideias apresentadas neste subcapítulo, portanto, integram um debate controverso acerca da representação política e de grupos. Apesar disso, é cada vez mais pacífico que a democracia mostra-se deficitária e injusta em um contexto em que os espaços públicos sejam compostos por mais de 80% de homens, em uma população em que as mulheres são mais da metade do eleitorado.

Ademais, antes de finalizar o presente capítulo, é importante relacionar o problema do déficit de mulheres na política com a teoria preconizada por Nancy Fraser (2007, p. 13), a

qual defende a importância da redistribuição, do reconhecimento e da representação para alcançar a justiça.

Inicialmente, Nancy Fraser (2007, p. 118) propôs uma teoria bidimensional de justiça, que conjuga duas dimensões: a distribuição e o reconhecimento. Nesse diapasão, para que a paridade de participação seja possível, seriam necessárias, ao menos, duas condições: a distribuição de recursos materiais, de modo que assegure a independência e voz dos participantes, e a condição intersubjetiva, que exclui as normas institucionalizadas que depreciam algumas categorias de pessoas de forma sistêmica (FRASER, 2007, p. 119).

Para a autora, é necessário tratar o reconhecimento como uma questão de *status* social (FRASER, 2007, p. 107). Sob essa perspectiva, o que exige reconhecimento não é a identidade específica de um grupo, mas a condição dos membros desse grupo como parceiros na interação social, de modo a evitar o essencialismo. Nos termos expostos por Fraser (2007, p. 7): “Reparar a injustiça certamente requer uma política de reconhecimento, mas isso não significa mais uma política de identidade”. Acerca do reconhecimento, Fraser (2007, p. 108) explicita que:

Entender o reconhecimento como uma questão de status significa examinar os padrões institucionalizados de valoração cultural em função de seus efeitos sobre a posição relativa dos atores sociais. Se e quando tais padrões constituem os atores como parceiros, capazes de participar como iguais, com os outros membros, na vida social, aí nós podemos falar de reconhecimento recíproco e igualdade de status. Quando, ao contrário, os padrões institucionalizados de valoração cultural constituem alguns atores como inferiores, excluídos, completamente “os outros” ou simplesmente invisíveis, ou seja, como menos do que parceiros integrais na interação social, então nós podemos falar de não reconhecimento e subordinação de status.

À vista disso, o não reconhecimento ocorre quando as instituições estruturam a interação de acordo com normas culturais que obstaculizam a paridade de participação. Nestes casos, é necessária uma demanda por reconhecimento, que objetiva “desinstitucionalizar padrões de valoração cultural que impedem a paridade de participação e substituí-los por padrões que a promovam” (FRASER, 2007, p. 109).

Nessa lógica, é injusto negar a grupos e indivíduos a condição de parceiros integrais na interação social, meramente em razão de padrões institucionalizados de valoração cultural, de cujas construções eles não participaram em situação de paridade (FRASER, 2007, p. 112). De acordo com Nancy Fraser (2007, p. 112): “Deve-se dizer, então, que o não reconhecimento é errado porque constitui uma forma de subordinação institucionalizada – e, portanto, uma séria violação da justiça”. O não reconhecimento, assim como a desigualdade

distributiva, impede a paridade participativa, sendo que todos têm direitos iguais a buscar estima social sob condições justas de igualdade de oportunidades (FRASER, 2007, p. 115). Complementa Fraser (2007, p. 115) que tais condições não são garantidas quando padrões institucionalizados de valoração cultural depreciam, de modo vulgarizado, o feminino, o “não branco” e a homossexualidade, encontrando os membros destes grupos obstáculos na conquista de estima que não são enfrentados pelos demais indivíduos da sociedade.

Posteriormente, a autora, ao revisitar sua teoria, incorpora uma dimensão política à sua análise, tornando-a tridimensional, de modo a acrescentar a representação ao lado das condições econômica da distribuição e cultural do reconhecimento (FRASER, 2009, p. 17). Nesse diapasão, a dimensão política da justiça – representação – concentra-se na questão da inclusão igualitária dos membros da sociedade nos processos político-decisórios e nas instituições que afetam suas vidas. Sob tal vertente, ocorre a falsa representação quando as fronteiras políticas e/ou as regras decisórias negam, erroneamente, a algumas pessoas a possibilidade de participar como iguais na interação social, inclusive nas esferas políticas (FRASER, 2009, p. 21).

Portanto, com base no posicionamento de Nancy Fraser (2007, 2009), a inclusão e a representatividade da mulher na arena política constituem uma questão de justiça, as quais devem ser promovidas para aprimorar a qualidade da democracia e pluralizar os debates públicos. Nesse sentido, para garantir uma representação mais justa, plural e democrática, é essencial criar espaços e oportunidades que possibilitem a participação ativa das mulheres nos espaços político-decisórios.

Posto isto, o próximo capítulo se dedicará a aprofundar essa discussão mediante uma análise minuciosa dos fundamentos das cotas eleitorais, de dados estatísticos, da legislação brasileira, das candidaturas fictícias e da violência política de gênero. A partir de uma compreensão mais completa desta temática, já que o presente estudo busca relacionar os fundamentos teóricos com os aspectos da realidade, pode-se avançar rumo a uma sociedade mais inclusiva e igualitária, na qual as vozes femininas sejam ouvidas e representadas nos espaços políticos.

3 REPRESENTATIVIDADE DA MULHER, POLÍTICAS AFIRMATIVAS E AS CANDIDATURAS FICTÍCIAS

As cotas legislativas de gênero podem ser entendidas como uma medida de política afirmativa com o intento de inserir as mulheres nos cargos eletivos de representação política, de modo a reparar desigualdades históricas estruturais e de enfrentar pressupostos básicos da democracia liberal.

Inspiradas em experiências de outros países, as cotas eleitorais para as mulheres foram, inicialmente, introduzidas no Brasil pela Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995, em um contexto de redemocratização do país, em que se buscava aperfeiçoamentos institucionais, a fim de superar a vigência apenas formal da igualdade política e de enfrentar os padrões históricos de exclusão das mulheres do acesso aos espaços políticos.

No sistema político brasileiro, as cotas eleitorais de gênero aplicam-se somente às candidaturas para os cargos de representação política no âmbito do Poder Legislativo, não englobando as eleições majoritárias ou os cargos designados de confiança.

Conforme se demonstrará no presente capítulo, a despeito da previsão legislativa, a repercussão das cotas eleitorais nas cadeiras efetivamente obtidas pelas mulheres é aquém do esperado, encontrando forte resistência no *establishment* político, historicamente dominado por homens brancos, e nas deficiências da própria legislação.

A situação de subalternidade da mulher se agrava ainda mais com o declínio democrático que vem ocorrendo no Brasil desde a última década. Em 2016, a primeira mulher brasileira a conquistar o cargo de presidência foi retirada do poder por meio de um problemático processo de *impeachment*, entendido, por muitos, como um golpe à democracia. Por conseguinte, em 2018, emergiu uma onda de extrema-direita no país e houve o inquietante crescimento de ideais fundamentalistas, que causam um retrocesso quanto ao papel político das mulheres na sociedade e reforçam a noção binária de gênero. Nesse contexto, evidenciou-se a fundamentalista expressão “ideologia de gênero”⁸, denominação que vai de encontro aos avanços feministas de igualdade política.

⁸ Acerca da ideologia de gênero, pontua-se: “É crucial sublinhar que ‘ideologia de gênero’ não designa os estudos de gênero, mas sim um termo originalmente criado em contraposição aos direitos de igualdade e ao ativismo feminista e das pessoas LGBT, bem como aos estudos que desconstruem a base essencialista e naturalista das ordens de gênero e sexualidade. [...] Este projeto seria particularmente ameaçador para as crianças, que estariam sendo doutrinadas desde cedo na escola, segundo valores contrários aos de suas famílias e muitas vezes sem o seu conhecimento (das famílias)” (PATERNOTTE; KUHAR, 2018, p. 507-508). Apesar de não ser o objeto deste trabalho, cumpre destacar que vários projetos de lei têm sido apresentados, desde 2014, com o objetivo de evitar a “doutrinação ideológica” nas instituições de ensino (MIGUEL, 2016, p. 591). O Plenário do STF, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 457,

A despeito do exposto, de forma paradoxal, apesar da bancada feminina no corpo legislativo ter aumentado em termos de representação descritiva nas eleições de 2022, várias das novas eleitas são defensoras da divisão sexual das funções, que confina a mulher à esfera privada, colocando em ênfase a questão da atividade política como substância.

Portanto, no presente capítulo, serão expostos, de forma sequencial, (i) a abissal sub-representação das mulheres nos espaços de representação política, de modo a demonstrar os índices brasileiros de participação feminina; (ii) os fundamentos para a adoção de políticas afirmativas que tenham como escopo a igualdade paritária na esfera pública; (iii) o levantamento do arcabouço legislativo concernente aos direitos políticos das mulheres no Brasil, especificamente das cotas eleitorais; (iv) as candidaturas fictícias de mulheres e sua tipologia; (v) a violência política de gênero.

3.1 Representatividade da mulher em outros países e na política brasileira

A desigualdade política de gênero é um fenômeno que afeta a maioria dos países que se pretendem democráticos, cujos parlamentos são predominantemente compostos por homens brancos cisgêneros, heterossexuais e proprietários. Desse modo, tal realidade é um reflexo direto das desigualdades estruturais e estruturantes, que por séculos solidificaram a dominação masculina (ARAÚJO, 2022, p. 31-32).

A despeito das pretensões igualitárias e democráticas, as instituições vigentes naturalizam e reproduzem relações assimétricas de poder e de dominação. Neste diapasão, os limites convencionais da política são insuficientes para demonstrar sua dinâmica real (BIROLI; MIGUEL, 2014, p. 7).

Há, nesse cenário, um esforço para compreender o motivo da persistência dos limites à igualdade de oportunidades entre homens e mulheres nos pleitos eleitorais, mesmo com a ampliação de direitos obtida por meio de conquistas históricas. Por conseguinte, isso faz com que os debates plurais e diversificados contemporâneos sobre a justiça e a qualidade da democracia sejam redefinidos (BIROLI; MIGUEL, 2014, p. 8).

ocorrido em 27 de abril de 2020, apreciou a constitucionalidade da Lei nº 1.516/2015, do Município de Nova Gama, Goiás (GO), que proibia a divulgação de material com referência à ideologia de gênero nas escolas municipais. O STF entendeu que cabe privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, carecendo o ente municipal de competência legislativa para tanto. No aspecto material, entendeu a Corte Constitucional que a lei municipal impugnada contraria um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, relacionado à promoção do bem de todos, e o princípio da igualdade. Desta forma, a lei contribui para a manutenção da discriminação com base na orientação sexual e identidade de gênero (BRASIL, 2020).

As conquistas feministas tiveram diferentes expressões, sendo heterogêneas como o próprio feminismo e dependentes do contexto em que se encontram inseridas. Assim, a agenda feminista foi sendo transformada ao longo do tempo. Em suas diferentes frentes, o feminismo pressiona os limites do *status quo* e as formas de pensar o mundo que o legitimam. Foi assim nas lutas pelo voto feminino, pelo acesso das mulheres à educação, nos direitos iguais no casamento, no direito ao divórcio e no direito de igualdade política material (BIROLI; MIGUEL, 2014, p. 9).

Para as sufragistas do século XIX, a conquista dos votos seria suficiente para superar a desigualdade entre os gêneros. Contudo, a presença feminina reduzida nos espaços de poder após a obtenção do direito político de a mulher ser eleita aponta para a necessidade de se identificar os mecanismos de exclusão mais complexos, tornando imperativa a necessidade de transformação do funcionamento das instituições republicanas (BIROLI; MIGUEL, 2014, p. 10). A abolição das barreiras legais, portanto, não proporcionou por si só o acesso igualitário de inclusão nos espaços políticos, sendo que obstáculos de diferentes naturezas permanecem vigentes.

A União Interparlamentar ou *Inter-Parliamentary Union* (IPU, 2022a, 2022b), organização não governamental financiada com recursos públicos, cujo objetivo é o fortalecimento da democracia e a fomentação do diálogo congressista, convencida da relação intrínseca entre democracias fortes e a igualdade de gênero, publica dados relacionados à porcentagem de mulheres nos parlamentos nacionais por meio de *rankings* anuais e mensais.

O baixo número de mulheres nos espaços de poder político é uma realidade vivenciada ainda hoje pela maioria dos países do mundo. Com fulcro em dados da União Interparlamentar (IPU, 2022b), referentes ao ano de 2021, publicados em 2022, as mulheres ocupam a média global de 26,1% de composição do Poder Legislativo.

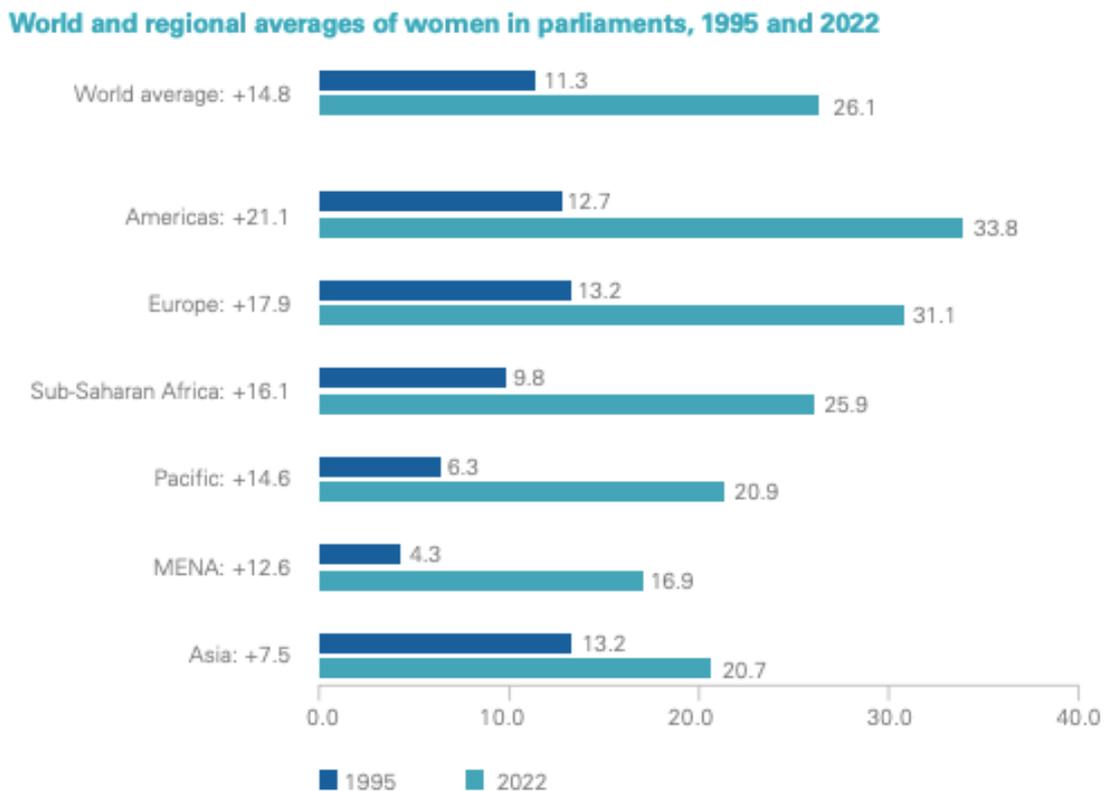
Conforme análise feita por tal organização, a parcela de mulheres nos parlamentos nacionais aumentou 0,6 ponto percentual, passando de 25,5% em 1 de janeiro de 2021 para 26,1% em 1º de janeiro de 2022. O ritmo de avanço foi o mesmo de 2020 e 2019, quando a representação parlamentar feminina também melhorou 0,6 ponto percentual (IPU, 2022b).

Nos 48 países que realizaram eleições em 2021, as mulheres ocuparam 28,6% dos assentos parlamentares em disputa, o que foi significativamente melhor do que em 2020, quando elas representavam 22,9% em todas as pesquisas (IPU, 2022b). A IPU (2022b) destaca que tal progresso pode ser atribuído a pelo menos dois fatores. Primeiramente, a representação média de mulheres nesses 48 países que realizaram eleições em 2021 já era maior mesmo antes das renovações parlamentares, visto que perfaziam o importe de 26,5%. E,

segundamente, pelo fato de que 30 dos 48 países que realizaram eleições para qualquer uma das câmaras tinham algum tipo de cota de gênero em vigor, o que pode ser contraposto ao fato de que apenas 25 dos 57 países que realizaram eleições em 2020 adotaram medidas afirmativas (IPU, 2022b).

As Américas, conforme denominado pelo IPU (2022b), são a região com a maior representação de mulheres. De forma geral, em janeiro de 2022, as mulheres representavam 33,8% de todos os parlamentares na região. Nesse cenário, destaca-se o México, que fez história ao alcançar a paridade de gênero no parlamento pela primeira vez em 2021 (IPU, 2022b). Abaixo, apresenta-se uma figura que ilustra a evolução das médias mundiais e regionais de mulheres nos parlamentos, com dados referentes a 1º de julho de 1995 e 1º de janeiro de 2022:

Figura 1 – Médias mundiais e regionais de mulheres nos parlamentos, 1995 e 2022



Fonte: (IPU, 2022b).

O ano de 2021 começou com um desenvolvimento histórico na região das Américas, tendo sido Kamala Harris empossada como a primeira mulher vice-presidente na história dos

Estados Unidos da América (IPU, 2022b). Tal ano também foi um divisor de águas para a política no Chile, em que foram eleitos os 155 membros da Convenção Constitucional, órgão encarregado de redigir a nova Constituição do país, que era composta por metade dos membros mulheres (IPU, 2022b). No entanto, os chilenos votaram em plebiscito no dia 4 de setembro de 2022 e, por ampla margem, rejeitaram a proposta de nova Constituição⁹ (COLOMBO, 2022).

No ano de 2021, evidenciou-se também que as mulheres sofreram um peso desproporcional em razão das consequências sociais e econômicas advindas da pandemia do coronavírus. A despeito disso, a eficácia da liderança feminina na mitigação do impacto do coronavírus na saúde e na vida das pessoas ganhou ênfase¹⁰ nos debates públicos e acadêmicos, o que, no entanto, não impactou o ritmo de crescimento global de participação das mulheres no parlamento (IPU, 2022b).

Não obstante a sub-representação das mulheres em cargos eletivos ser constatada na maioria dos países do mundo, essa realidade é mais destacada no caso do Brasil. Desse modo, a estabilidade da sub-representação da mulher nos espaços institucionais de poder político brasileiros é um dado da realidade, que pode ser auferido em cada pleito eleitoral ao se comparar os percentuais de homens e mulheres que foram eleitos, ainda que exista uma legislação que vise aumentar essa participação por meio da cota de gênero (LAENA, 2020, p. 27).

Conforme classificação do IPU (2022a), pertinente a 1º novembro de 2022, apesar de representarem mais de 52% do eleitorado, as mulheres brasileiras foram eleitas para 17,7% dos assentos da Câmara dos Deputados, fazendo com que o Brasil esteja na posição 129º do *ranking* mundial de participação feminina em um nicho de 187 países monitorados. Neste contexto, o Brasil encontra-se em posição inferior à média global e tem patamares inferiores à Arábia Saudita, sendo que este último país apenas alcançou o sufrágio feminino em 2015 (MOURA; SANTOS; VERBICARO SOARES, 2021, p. 192). Ainda, denota-se que os dados do IPU consideram apenas os assentos das câmaras parlamentares inferiores ou únicas, o que,

⁹ Em plebiscito ocorrido em outubro de 2020, aproximadamente 80% dos chilenos decidiram acabar com a Constituição promulgada no período ditatorial de Augusto Pinochet (COLOMBO, 2022). A Assembleia Constituinte, encarregada do papel de elaborar a nova Constituição do Chile, foi composta de modo a respeitar a paridade de gênero e contou com a representação de povos originários (COLOMBO, 2022). Apesar disso, no dia 4 de setembro de 2022, 61,87% dos chilenos rejeitaram a proposta de nova Constituição (COLOMBO, 2022).

¹⁰ No âmbito brasileiro, o economista Luiz Meloni, professor da Universidade de São Paulo (USP), em estudo que investigou a performance de lideranças femininas durante a crise do coronavírus, aponta que cidades que elegeram prefeitas tiveram melhor desempenho na contenção da primeira onda da pandemia do que os locais chefiados por homens (MENA, 2022).

no Brasil, corresponde à Câmara dos Deputados, não englobando, assim, o percentual de mulheres eleitas para o Senado Federal, o que reduziria ainda mais o patamar do país no *ranking* de representação feminina na política.

Acerca da representatividade feminina, nas eleições de 2018, foram eleitas 77 mulheres para a Câmara dos Deputados, o que corresponde ao percentual de 15,01% dos assentos (BRASIL, 2023a). Por sua vez, em 2022, 91 deputadas federais se elegeram. Apesar de ter ocorrido um aumento no número de mulheres na Câmara dos Deputados, apenas quatro mulheres foram eleitas, em 2022, no Senado Federal, o que representa 14,8% das 27 vagas que estavam em disputa no país (BRASIL, 2023a).

Duas das quatro senadoras eleitas em 2022 foram ministras no governo de Jair Bolsonaro (2018-2022): Damares Alves¹¹ e Tereza Cristina que ocuparam, respectivamente, os Ministérios da Mulher, Família e Direitos Humanos e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Nesse sentido, para além da representação descritiva, observa-se que várias das eleitas no ano de 2022 compactuam-se com noções neoconservadoras quanto ao papel da mulher na sociedade.

Ademais, apesar das eleições de 2022 indicarem uma redução do número de senadoras em relação à legislatura anterior, a bancada feminina no Senado Federal inicia a nova legislatura com 15 senadoras, o maior número de mulheres na casa em toda história (AGÊNCIA SENADO, 2023). O crescimento deve-se ao fato de que nova quatro suplentes substituem membros nomeados para os ministérios. Desse grupo, seis senadoras estão na segunda metade do mandato, quatro mulheres foram eleitas em outubro de 2022, uma assume o mandato cujo titular foi eleito para o cargo de governador estadual e quatro senadores nomeados para os ministérios têm uma mulher como primeira suplente (AGÊNCIA SENADO, 2023). Os senadores nomeados para os ministérios não renunciam ao mandato, sendo que 11 mulheres serão senadoras titulares de mandato (AGÊNCIA SENADO, 2023).

Numa visão geral das eleições ordinárias ocorridas em 2022, as mulheres foram eleitas para 18% dos cargos de representação política, consoante os dados disponibilizados no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em 10 de janeiro de 2023 (BRASIL, 2023a).

Na esfera estadual, na alçada do Poder Legislativo, foram eleitos 82% de homens e 18% de mulheres para o cargo de deputado estadual nas eleições de 2022. Em âmbito

¹¹ Damares Alves reforça a manutenção da ideologia patriarcal-conservadora em seus discursos, dentre os quais cita-se: “A mulher nasceu para ser mãe. Também, mas ser mãe é o papel mais especial da mulher. A gente precisa entender que a relação dela com o filho é uma relação muito especial. E a mulher tem que estar presente”. (SACONI, 2018, sem paginação).

municipal, 16% dos cargos de vereadores foram preenchidos por mulheres nas eleições de 2020 (BRASIL, 2023a).

Nos cargos executivos, a situação é também de baixa presença das mulheres. O Brasil teve a primeira e única mulher eleita para a Presidência da República nos anos de 2010, Dilma Vana Rousseff, reeleita em 2014. Seu segundo mandato, entretanto, foi interrompido em virtude do *impeachment* ocorrido em 2016 por motivos altamente contestáveis, razão pela qual vários juristas denominam o processo de golpe.

Para José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior (2018, p. 64):

Neste cenário, as acusações de golpe parlamentar são frequentes. A própria ex-presidente, na defesa oral que fez perante o Senado Federal, apesar de não ter empregado uma expressão tão dura como ‘golpe parlamentar’, afirmou: “Quem afasta o presidente pelo conjunto da obra é o povo e, só o povo, nas eleições”.

Ainda acerca do processo de *impeachment* de Dilma, Flávia Biroli dispõe que “o golpe parlamentar que a afastou em 2016 foi marcado pela misoginia¹², ativando estereótipos de gênero que pareciam ter sido empurrados para as franjas do debate político brasileiro nas últimas décadas” (BIROLI, 2018, p. 23).

Atualmente, em âmbito federal, no mandato eletivo de 2023-2026, a Presidência e a Vice-Presidência da República são exercidas por homens, cargos ocupados, respectivamente, por Luiz Inácio Lula da Silva e Geraldo Alckmin. No que tange ao primeiro escalão do governo, de acordo com Lucas Rocha (2022), foram nomeados 26 homens e 11 mulheres para serem ministros, número recorde feminino na Esplanada dos Ministérios na história do país.

Considerando os cargos de chefe do Poder Executivo, apenas dois Estados são governados, em 2023, por mulheres, quais sejam, o Rio Grande do Norte que tem como governadora Fátima Bezerra (PT) e o Estado de Pernambuco governado por Raquel Lyra, o que corresponde a 7% das cadeiras de governadores (BRASIL, 2023a). No que tange ao cargo de chefe do Poder Executivo municipal, no pleito de 2020, foram eleitas 662 prefeitas, o que equivale à chefia de mulheres de somente 12% dos municípios (BRASIL, 2023a).

¹² Ao analisar o *impeachment* de Dilma Rousseff, pontua Luana Mathias Souto (2022, p. 210-211): “A brutalidade pela qual Dilma Rousseff foi destituída do poder, já demonstrada em outras passagens deste trabalho, também releva o aspecto simbólico de uma morte política que lhe foi conferida como instância da violência política de gênero que as mulheres vêm sofrendo. É modalidade totalmente nova de violência em face dos elementos que precisam estar presentes para que ela ocorra e, igualmente recente, porque decorrente da primeira vez em que o País teve uma representante feminina eleita para o mais alto cargo do Executivo nacional, mas é igualmente velha em seus fundamentos, como todas as outras formas pelas quais as mulheres sempre foram violadas e seus governos evitados. Acresce-se a isso o fato de que durante a votação de seu *impeachment* diversos ataques misóginos foram proferidos pelos deputados federais para fundamentar seu voto a favor da abertura de procedimento para sua deposição”.

O Instituto Alziras (2022) conduziu uma pesquisa intitulada *Censo das Prefeitas Brasileiras (Mandato 2021-2024)*, por meio da qual foram entrevistadas 42% das 673 prefeitas em exercício, incluindo as vices que assumiram após a morte de lideranças em decorrência da pandemia do coronavírus. Conforme a pesquisa, os homens comandam 88% das prefeituras do país, sendo que as prefeitas se concentram em municípios menores e governam 9% da população brasileira. Além disso, apenas uma capital elegeu uma prefeita em 2020: Palmas, no Estado de Tocantins (INSTITUTO ALZIRAS, 2022).

Portanto, os dados apresentados evidenciam a sub-representação das mulheres no Brasil nos âmbitos dos Poderes Legislativo e Executivo. Além dos problemas das desigualdades políticas, econômicas e sociais que mantém as mulheres distantes do gozo da igualdade material de direitos com relação aos homens, elas também são vítimas constantes da violência política de gênero. Assim, a exclusão das mulheres na política não tem uma única razão, envolvendo dimensões analíticas distintas. Clara Araújo (2001, p. 239) entende que:

O problema da representação das mulheres envolve dimensões analíticas distintas, que vão desde antecedentes comuns de exclusão histórica, passando pelas suas trajetórias sociais marcadas pela condição de gênero e por aspectos relacionados com as condições socioeconômicas, até aspectos do sistema político tais como a cultura política e os sistemas partidário e eleitoral.

O alargamento da participação de mulheres na esfera pública significa que homens serão menos eleitos, já que o quantitativo de vagas de representação política é fixo, o que faz com que a luta feminina não seja, em geral, fortalecida pela solidariedade masculina (COELHO, 2020, p. 182). Há, portanto, uma resistência: homens lutam para manter suas posições de privilégio e a manutenção dos seus postos, enquanto as mulheres visam subverter o sistema de exclusão. Desse modo, a consequência desse cenário é que o Brasil vivencia uma democracia ineficiente em termo de garantias de direitos fundamentais, desfavorável à participação da mulher nas instâncias decisórias, incapaz de reduzir as desigualdades sociais e de se libertar das hierarquias coloniais, dentre as quais se inclui a de gênero (LAENA, 2020, p. 87).

A presença de mulheres nas arenas político-decisórias é uma premissa democrática, “por isso o grau de igualdade política é um fator importante para a qualidade democrática”(LIJPHART, 2019, p. 363). Em sentido similar, Corbetta e Peres-Liñan (2001, p. 150) indicam quatro dimensões essenciais para que se meça a qualidade de uma democracia: a vigência de direitos políticos e das liberdades civis, a governabilidade, a representação e a

participação dos cidadãos. Portanto, a inclusão das mulheres nos espaços político-decisórios é um indicador essencial para que se avalie a qualidade da democracia, sendo necessário questionar a estrutura extremamente desigual sobre a qual se edificou o sistema político no Brasil.

Ademais, além das mulheres não estarem nos espaços políticos institucionais de forma paritária, tal fato se agrava em se tratando de mulheres indígenas, negras, pobres e transgêneros (LAENA, 2020, p. 27).

3.2 Cotas de gênero

A inclusão de grupos sociais em processos políticos é uma recomendação feita por governos e organismos multilaterais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), a fim de proporcionar ambientes mais democráticos e representativos, bem como de reconhecer as diferenças existentes entre os cidadãos. Tal inclusão possibilita que os membros desses grupos subalternizados atuem na própria definição da agenda política (SACCHET, 2021, p. 66-67). O enfoque, então, desloca-se do reconhecimento dos direitos formais de cidadania ao aspecto substantivo da democracia e da atividade política (SACCHET, 2021, p. 67).

Ocorre que tanto a demanda por maior inclusão de grupos sociais em espaços de tomada de decisão política quanto as medidas tomadas para atingir tal fim são assuntos polêmicos e controversos (SACCHET, 2021, p. 67).

Não obstante a existência de diferentes vertentes teóricas que tratam de propostas para alterar o quadro de concentração do poder político, várias delas coadunam com a percepção de que o modelo hegemônico de democracia é deficitário no que tange à inclusão de ideias, interesses e perspectivas de setores sociais mais amplos (SACCHET, 2021, p. 66).

Luis Felipe Miguel (2021, p. 23) aprecia quais os motivos que podem fundamentar a ampliação da presença feminina na arena política. Para o autor, há, de forma sintética, três posições que analisam os motivos de serem necessárias as medidas afirmativas, quais sejam, a questão da representação descritiva, da política do cuidado e da política de interesses.

Em primeiro lugar, há uma questão de justiça intuitiva, de modo que não parece ser correto que mais da metade da população seja representada por um baixo percentual de mulheres que ocupam cargos eletivos no Congresso Nacional. Tal posição se relaciona com a complexa concepção de representação descritiva (MIGUEL, 2021, p. 23), tratada no segundo capítulo deste trabalho.

A segunda posição relaciona-se com a “política do cuidado” (*care politics*)¹³ e entende que as mulheres trariam um aporte diferenciado à esfera pública, visto que historicamente foram as responsáveis pelos cuidados da família e do lar. Sob esse prisma, as mulheres têm mais capacidade de exercer os cargos públicos de uma maneira mais positiva, menos agressiva e egoísta. Dessarte, a ampliação de mulheres em cargos eletivos significaria um abrandamento do caráter agressivo da atividade pública, entendido como uma característica inerente aos homens, e uma valorização da solidariedade e tolerância, principalmente nas áreas relacionadas ao amparo social, à saúde, à educação e ao meio ambiente. Com a maior inclusão de mulheres, a atividade política seria mais ética e generosa (MIGUEL, 2021, p. 23-24).

Luis Felipe Miguel (2021, p. 24) critica tal posicionamento ao analisar a experiência das mulheres na esfera pública, afirmando que não há uma relação automática entre o cuidado e o gênero. O autor aduz que as mulheres se ocupam com mais frequência de temas sociais do que de *hard politics* (administração pública, relações internacionais e políticas econômicas) em razão de serem os únicos debates disponíveis para elas na esfera política. Apesar da alta visibilidade, essas são questões consideradas como de menor prestígio, exigindo “menor quantidade de capital político daqueles que vão tratar delas” (MIGUEL, 2021, p. 24). Por conseguinte, o discurso da “política maternal”, ao restringir as mulheres a esse nicho, reforça a divisão do trabalho político, em que são destinadas aos homens as atribuições mais valorizadas socialmente (MIGUEL, 2021, p. 24).

Tal perspectiva essencialista atribui às mulheres o trabalho de cuidar dos outros, naturalizando a construção histórica dos papéis de gênero, sendo estas agentes de uma “política de cuidado” e não de uma “política de interesses”. Sob tal prisma, nega-se à mulher o direito de possuir interesses próprios. Portanto, essa vertente da teoria política feminista mantém e mascara a subalternidade das mulheres nos espaços institucionais de poder (MIGUEL, 2021, p. 24-25).

A terceira via de justificação para a ampliação das mulheres no poder, por sua vez, relaciona-se ao fato destas possuírem interesses específicos, legítimos, relacionados ao gênero, que devem ser considerados. O sistema político, desse modo, mostra-se injusto quando veda ou obstaculiza a expressão de interesses. A política de interesse, portanto, considera que as

¹³ Luis Felipe Miguel considera que *care politics* pode ser traduzida também como “política do desvelo”, tendo, contudo, a expressão “política do cuidado” se firmado na literatura em língua portuguesa (MIGUEL, 2021, p. 23).

demandas específicas e ligadas ao gênero devem ser debatidas e levantadas pelas próprias mulheres (MIGUEL, 2021, p. 25-26).

Esta última vertente conflita com o liberalismo político, que, em sua filosofia liberal clássica, pressupõe que o único sujeito de direito é o indivíduo, negando aos grupos a possibilidade de ter direitos. Para Miguel (2021, p. 27): “A concepção de direito individual é a contribuição mais valiosa do liberalismo político e há muitas gerações vem demonstrando seu potencial emancipador e subversivo”.

Não basta, portanto, eliminar as barreiras formais à inclusão, faz-se necessário incluir expressamente os grupos marginalizados na esfera política, rompendo a inércia estrutural que os mantém afastados desses espaços de tomada de decisões públicas (MIGUEL, 2014a, p. 140).

Como forma de superar o problema da sub-representação das mulheres na política, muitos países adotaram ações afirmativas, tais como cotas eleitorais por sexo, em que uma parcela das vagas de candidaturas ou mesmo de assentos no Poder Legislativo ficaria reservada para as mulheres (MIGUEL, 2014a, p. 142-143). Conforme Miguel (2014a, p. 143):

Dessa maneira, uma parcela das vagas de candidatos, ou mesmo dos assentos no parlamento, fica reservada para as mulheres. A partir do final dos anos 1970, regras estabelecendo uma porcentagem mínima de mulheres, primeiro em direções partidárias e sindicais ou na administração pública, em seguida nas eleições, passaram a vigorar em países da Europa. Logo foram adotadas em outras partes do mundo, sobretudo na América Latina e na África.

As cotas de gênero, nesse contexto, implicam uma ruptura com o princípio basilar da democracia liberal ao impor a inclusão de grupos nos espaços de representação política. Para a aceção clássica do liberalismo, o único sujeito de direito é o indivíduo, sendo o direito de voto um ponto de chegada definitivo, havendo uma presunção de igualdade política no ordenamento jurídico (MIGUEL, 2014a, p. 143-144).

A legitimidade advinda das medidas afirmativas que visam aumentar o número de mulheres nos processos político-decisórios manifesta-se pelo número crescente de países que vêm adotando as cotas de gênero (SACCHET, 2021, p. 75). Apesar disso, as críticas às políticas afirmativas ainda persistem nos debates acadêmicos e institucionais.

Os liberais entendem que, à medida que todos são presumidamente iguais perante a lei, a condição para a obtenção da justiça é a aplicação de regras gerais e imparciais, sendo que opositores das cotas de gênero e raciais defendem que essas medidas são uma discriminação inversa por ferir o princípio democrático de igualdade e criar privilégios (SACCHET, 2021, p.

89). Contudo, de maneira oposta, as cotas são criadas em prol de grupos que tendem a estar em maior desvantagem econômica, social, política e cultural em diferentes países como uma forma de equiparar direitos e não de criar privilégios (SACCHET, 2021, p. 90). Para Teresa Sacchet (2021, p. 90):

Enquanto não houver condição de os cidadãos participarem indistintamente em pé de igualdade do processo de tomada de decisão política, a proposta de inclusão política de grupos marginalizados por meio de ações afirmativas pode constituir-se o único instrumento efetivo para alterar a composição numérica de espaços político-decisórios e para impulsionar mudanças substantivas em distintas esferas. A aliança política entre grupos não pressupõe a construção de uma vontade coletiva, eliminando a necessidade de distinguir suas diferenças, ao contrário, um processo inclusivo de aliança política precisa incorporar as especificidades das experiências e das condições sociais de distintos grupos marginalizados.

Maria Aparecida Azevedo Abreu (2021, p. 60-61), de maneira similar, entende que, como as mulheres têm uma probabilidade de sucesso menor nos pleitos eleitorais, é preciso que a desvantagem inicial seja compensada, a fim de viabilizar a possibilidade e a liberdade destas de serem representantes, de modo a tornar a comunidade republicana mais livre. Nesse viés, o conceito de liberdade como não dominação pode ser um fundamento para a política de cotas para mulheres no Poder Legislativo.

Na mesma perspectiva, Álvaro Ricardo de Souza Cruz (2009, p. 163) entende que as ações afirmativas são cruciais para a configuração do Estado Democrático de Direito, sendo compreendidas como medidas que visam promover a promoção e integração de grupos sociais tradicionalmente discriminados:

As ações afirmativas podem ser entendidas como medidas públicas e privadas, coercitivas ou voluntárias, implementadas na promoção/integração de indivíduos e grupos sociais tradicionalmente discriminados em função de sua origem, raça, sexo, opção sexual, idade, religião, patogenicidade física/psicológica etc. [...] As ações afirmativas são, portanto, atos de discriminação lícitos e necessários à ação comunicativa da sociedade. Logo, não devem ser vistos como "esmolos" ou "clientelismo", mas como um elemento essencial à conformação do Estado Democrático de Direito. [...]

Por aqui, as ações afirmativas têm guarida no texto constitucional vigente, como se depreende do artigo 3º, inciso IV. É um objetivo/princípio fundamental do Brasil a promoção do bem geral, que deve passar, necessariamente, pela superação de preconceitos discriminatórios. [...] No entanto, patente é a dissintonia entre o texto normativo e a nossa realidade. (CRUZ, 2009, p. 163-164).

Young (2006, p. 180) defende que o compromisso com a igualdade política requer que as instituições e práticas democráticas adotem medidas para incluir a representação de grupos sociais cujas perspectivas possivelmente seriam excluídas dos debates públicos. Para a

filósofa: “Os grupos sociais devem ser reconhecidos e incluídos em sua especificidade nos processos comunicativos democráticos” (YOUNG, 2006, p. 181), seja em virtude de constituírem uma minoria relativamente pequena, seja por serem social ou economicamente desfavorecidos, como é o caso das mulheres.

Drude Dahlerup (2021, p. 5) entende que, para a inclusão plena das mulheres na tomada de decisão na esfera pública, as Medidas Temporárias Especiais (*Temporary Special Measures* – TSM), incluindo as cotas de gênero, são ferramentas necessárias. A autora dispõe que as Medidas Temporárias Especiais foram descritas pela primeira vez na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), de 1979, estando, atualmente, em uso em todo o mundo (DAHLERUP, 2021, p. 5).

Os países adotaram cotas de gênero para cargos eletivos em diferentes momentos e tipologias. Dahlerup (2021, p. 5) informa que um país pode contar com diferentes tipos de ações afirmativas, como as cotas de gênero para eleições previstas em lei, podendo não ter cota para comissões públicas ou conselhos corporativos. Sob tal prisma, exemplifica-se o caso da Finlândia, a qual tem um elaborado sistema de cotas para comissões e comitês estaduais e municipais, mas nunca adotou cotas de gênero para eleições (DAHLERUP, 2021, p. 5).

A adoção de cotas de gênero legisladas para cargos eletivos, como é o caso do Brasil, espalhou-se nas últimas três décadas. Neste cenário, regulamentações ambíguas ou vagas, sem quaisquer sanções, estão cada vez mais sujeitas às críticas públicas (DAHLERUP, 2021, p. 5). Com o crescimento das avaliações e pesquisas sobre as políticas afirmativas de igualdade de gênero e com o apoio da comunidade internacional, o conhecimento acerca da temática está ganhando corpo, mas ainda é insuficiente (DAHLERUP, 2021, p. 5).

Conforme Dahlerup (2021, p. 5, tradução nossa¹⁴): “O argumento para o número total de representação de mulheres em assembleias eleitas é que as mulheres constituem metade da população mundial e deveriam ter metade dos assentos por uma questão de direitos, justiça e legitimidade democrática”. A composição de gênero dos parlamentos ainda é sistematicamente desigual, com os homens ocupando três quartos e as mulheres apenas um quarto das cadeiras (DAHLERUP, 2021, p. 11).

A justificativa para a adoção de Medidas Temporárias Especiais é de que a plena igualdade de gênero não se manifesta automaticamente com o desenvolvimento ou o tempo e que as estruturas dominadas pelos homens podem continuar a existir ou mesmo se

¹⁴ The argument for full numerical representation of women in elected assemblies is that women constitute half of the world’s population and should have half the seats as a matter of rights, justice and democratic legitimacy.

rematerializar (DAHLERUP, 2021, p. 6). A desigualdade parece incrustada na lógica de funcionamento da maioria das instituições políticas e públicas, sendo que pesquisas contemporâneas sustentam que os procedimentos e as normas da vida política estão repletas de vieses de gênero (DAHLERUP, 2021, p. 9). Por tal razão, as cotas de gênero não podem ser adotadas de forma isolada, já que a dominação masculina está enraizada em sistemas, estruturas, instituições, normas e discursos, fazendo-se necessária a implementação de formas paralelas de ações positivas, a fim de se alcançar uma mudança sustentável (DAHLERUP, 2021, p. 10).

Sobre a razão do nome “Medidas Temporárias Especiais”, Dahlerup (2021, p. 8) dispõe que a utilização do conceito de temporalidade nas ações e medidas de igualdade de gênero suscita questões críticas. O conceito, derivado da Convenção CEDAW, significa que a duração das medidas especiais deve ser determinada pelo seu resultado funcional, independentemente do tempo necessário para alcançá-lo. Essas medidas são consideradas “especiais” por terem sido concebidas com a finalidade de atingir um objetivo específico (DAHLERUP, 2021, p. 8). O exame das leis de cotas de gênero revela que tais disposições, de forma geral, não têm uma cláusula de caducidade, de modo a indicar quando as regulamentações cessarão, possuindo a mesma permanência indeterminada dos demais diplomas legais (DAHLERUP, 2021, p. 8).

A maioria das leis que fazem previsões de cotas de gênero são formuladas como medidas neutras. Apesar disso, mesmo que as regras acerca das cotas sejam neutras em termos de gênero, como no caso brasileiro, em que se estipula o mínimo de 30% e o máximo de 70% de candidatos de cada sexo, os debates públicos, no geral, fazem referências às “cotas para as mulheres” (DAHLERUP, 2021, p. 8). Ademais, as leis atuais de cotas operam com a lógica binária de gênero de mulheres e homens, embora recentemente as políticas afirmativas tenham começado a abordar os direitos dos transgêneros (DAHLERUP, 2021, p. 9).

Na sociedade contemporânea, as cotas de gênero para eleições parlamentares configuram uma das medidas mais significativas e frequentes para a inclusão das mulheres na esfera pública, estando em uso em quase dois terços dos países do mundo (DAHLERUP, 2021, p. 10). A fim de alterar a sub-representação histórica das mulheres na tomada de decisões políticas, as cotas eleitorais de gênero exigem um certo número mínimo de mulheres ou um número mínimo-máximo de ambos os gêneros, seja entre os candidatos à eleição, seja entre os eleitos (DAHLERUP, 2021, p. 10).

Hodiernamente, os três principais tipos de cotas de gênero para eleições são: (i) as cotas legisladas para candidaturas; (ii) as cotas de candidaturas voluntárias; (iii) os assentos

reservados (DAHLERUP, 2021, p. 12). Os dois primeiros tipos tratam-se de cotas de candidatura e que, portanto, não garantem a eleição de um número específico ou de uma parcela das mulheres. Por sua vez, os sistemas de assentos reservados garantem a eleição de um número específico de mulheres ou minorias e são usualmente adotadas por emendas constitucionais (DAHLERUP, 2021, p. 12).

As cotas partidárias voluntárias, tais como as legisladas, preveem a nomeação de um certo número mínimo de candidatas mulheres ou um mínimo-máximo de ambos os sexos. Em cerca de 30 países sem cotas previstas em leis, partidos políticos individuais representados no parlamento adotaram medidas voluntárias de gênero para as suas próprias listas eleitorais (DAHLERUP, 2021, p. 13).

As cotas de candidaturas legisladas foram adotadas por mais de 60 países no mundo, sendo as mais adequadas para os sistemas eleitorais de representação proporcional. A Argentina, em 1991, foi o primeiro país a prever por lei as cotas de gênero para candidaturas, prática posteriormente seguida por quase todos os outros países latino-americanos (DAHLERUP, 2021, p. 12).

Apesar de as cotas não serem medidas autônomas para o enfrentamento do problema da sub-representação feminina nos espaços políticos, é necessário um número maior de mulheres nesses ambientes para realizar mudanças de procedimentos e de culturas institucionais (DAHLERUP, 2021, p. 20). Malgrado nem todas as mulheres políticas serem feministas e de que nem todos que defendem tais pautas são mulheres, pesquisas demonstram que mais mulheres do que homens políticos estão engajados e apoiam as políticas de igualdade de gênero (DAHLERUP, 2021, p. 20).

Na conclusão de sua análise, Dahlerup (2021, p. 44, tradução nossa¹⁵) afirma:

Além disso, a própria demanda por cotas de gênero iniciou um debate sobre o porquê as mulheres estão sub-representadas, o que pode ajudar a afastar os diagnósticos anteriores do problema das explicações tradicionais: o principal problema não é a suposta falta de interesse político e/ou falta de 'qualificações' das mulheres, mas sim a falta de inclusão em relação às mulheres e grupos sub-representados por parte das instituições de tomada de decisão, incluindo partidos políticos, órgãos eleitos e nomeados e corporações. Infelizmente, a sociedade contemporânea também está testemunhando uma resistência ao aumento da visibilidade das mulheres na vida pública, mesmo muito antes de a paridade de

¹⁵ Further, the very demand for gender quotas has started a debate on why women are under-represented, which might help shift previous diagnoses of the problem away from traditional explanations: the main problem is not women's alleged lack of political interest and/or lack of 'qualifications', but rather the lack of inclusiveness towards women and underrepresented groups on the part of decision making institutions, including political parties, elected and appointed bodies, and corporations. Unfortunately, contemporary society is also witnessing pushback against women's increased visibility in public life, even long before gender parity has been reached. These uproars demonstrate how male- dominance has been, and in many circles still is, considered the norm of public life.

gênero ser alcançada. Esses tumultos demonstram como o domínio masculino foi, e em muitos círculos ainda é, considerado a norma da vida pública.

De maneira similar, Krook, Lovenduski e Squires (2009, p. 783) dispõem que a literatura, de forma geral, identifica três amplos tipos de cotas de gênero: (i) assentos reservados, em que são designadas vagas para mulheres em assembleias as quais os homens não podem concorrer; (ii) cotas de partidos políticos, que se relacionam às promessas de partidos individuais para nomear uma porcentagem específica de mulheres; (iii) cotas legislativas, que obrigam que os partidos políticos apresentem um certo número ou percentual de mulheres. Ainda, as autoras acrescentam ao rol um quarto tipo de cota, qual seja, as cotas flexíveis ou brandas, que buscam encorajar, mas não obrigar, os partidos a promoverem a seleção de mais mulheres (KROOK; LOVENDUSKI; SQUIRES, 2009, p. 783-784).

As cotas brandas ou flexíveis, apesar de muitas vezes não serem rotuladas como cotas, buscam aumentar a representação das mulheres de alguma forma concreta. As duas principais formas que assumem são metas e recomendações informais, com o escopo de afetar diretamente a nomeação de mais candidatas, e cotas para órgãos internos dos partidos, a fim de influenciar indiretamente o número de mulheres que concorrem a cargos eletivos (KROOK; LOVENDUSKI; SQUIRES, 2009, p. 786).

O Brasil, conforme será visto no próximo subcapítulo, que trata da evolução legislativa dos direitos políticos das mulheres, adotou as cotas legisladas a fim de enfrentar o problema da sub-representação feminina no país.

3.3 A Evolução legislativa dos direitos políticos das mulheres no Brasil

A análise teórica que será empreendida nesse tópico tem como ponto de partida a adoção de cotas eleitorais no Brasil enquanto forma de aumentar a participação política das mulheres nos espaços de poder no país. Para tanto, serão expostos o histórico de leis que implementam os direitos políticos no país e a legislação relacionada às medidas afirmativas de inclusão da mulher na arena política.

O sufrágio feminino no Brasil foi estabelecido em 24 de fevereiro de 1932, por meio do Decreto nº 21.076, que instituiu o Código Eleitoral (BRASIL, 1932). No art. 2º do referido ato normativo foi reconhecido como “eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de

sexo, alistado na forma deste Código” (BRASIL, 1932). No entanto, naquele contexto, o voto das mulheres era facultativo, conforme dispunha o art. 121¹⁶ do Código Eleitoral de 1932.

Mesmo sem obrigatoriedade do voto para as mulheres, a médica paulista Carlota Pereira de Queiroz foi eleita em 1932 como a primeira deputada do Brasil pelo Estado de São Paulo (ANDRADE; MACHADO, 2017). Logo após, em 1937, Getúlio Vargas instaurou um regime ditatorial no Brasil e, durante quase 10 anos, homens e mulheres tiveram seus direitos políticos e democráticos subjugados e violados (ANDRADE; MACHADO, 2017).

Em 1946, convocou-se uma nova Assembleia Constituinte no país, que culminou com a promulgação da Constituição de 1946, em que foi estipulado, pela primeira vez, o voto obrigatório das mulheres no Brasil (BRASIL, 1946).

Menos de duas décadas após a estipulação do voto obrigatório feminino, novamente se instalou no Brasil um novo período ditatorial (1964-1985), momento no qual foram tomadas várias medidas autoritárias e de supressão de direitos pelo governo brasileiro. Os direitos políticos de homens e mulheres só foram plenamente restabelecidos a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (ARAÚJO, 2022, p. 110-111).

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, reconheceu a igualdade de direitos dos homens e mulheres em seu art. 5º, inciso I, e no art. 14 dispôs que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos” (BRASIL, 1988).

Desde a redemocratização do país e promulgação da Constituição de 1988, as mulheres participaram de nove eleições presidenciais, quais sejam, a de 1989, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014, 2018 e 2022 (ARAÚJO, 2022, p. 111). Contudo, conforme demonstrado no estudo e, especificamente, nos dados apresentados, o mero reconhecimento dos direitos políticos das mulheres foi incapaz de garantir condições substanciais de igualdade nas arenas políticas.

Sob essa perspectiva, a legislação brasileira adotou como política afirmativa a cota de gênero nas políticas eleitorais, há mais de 25 anos, na tentativa de permitir que mais mulheres participassem dos espaços de tomada de decisão política.

As cotas eleitorais para mulheres no Brasil foram inseridas pela Lei nº 9.100, datada de 29 de setembro de 1995, tendo sido instituídas no pleito municipal de 1996 (BRASIL,

¹⁶ Nos termos do art. 121 do Código Eleitoral de 1932: “Art. 121. Os homens maiores de sessenta anos e as mulheres em qualquer idade podem isentar-se de qualquer obrigação ou serviço de natureza eleitoral” (BRASIL, 1932).

1995b). A finalidade das cotas é o aumento do número de representantes mulheres no corpo legislativo, ocorre que a trajetória legislativa neste campo, todavia, tem sido atribulada.

A Constituição de 1988 ainda não tinha completado uma década e buscava-se aperfeiçoar institutos para que a ordem jurídica democrática fosse efetivamente implementada de modo a permitir progressos sociais, haja vista que a memória da ditadura ainda estava muito recente (MIGUEL, 2021, p. 9).

As cotas se inseriram nesse cenário: era um ânimo para que as instituições democráticas fossem aperfeiçoadas, tornando-se mais hábeis a enfrentar os padrões históricos de exclusão, tendo sido inspiradas em experiências de outros países (MIGUEL, 2021, p. 9). As cotas eram mecanismos que visavam dar às mulheres acesso aos lugares de representação política, historicamente marcados pelo desinteresse das direções partidárias e pela ordem patriarcal estabelecida.

A Lei Nacional nº 9.100¹⁷, datada de 29 de setembro de 1995, que estabelecia normas para a realização das eleições municipais de 1996, estipulou que 20%, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deveriam ser preenchidas com candidaturas de mulheres (BRASIL, 1995b). O art. 11, *caput*, da mesma lei, no entanto, dispunha que cada partido ou coligação podia registrar candidatos para a Câmara Municipal até 120% do número de lugares a preencher. Logo, a lei aumentou de 100% para 120% das vagas o número que cada partido ou coligação podia registrar, sendo uma forma de garantir que as candidaturas de homens não perdessem espaço nos ambientes políticos para dar espaço às mulheres.

A mencionada lei não regulamentou acerca de distribuição de recursos para campanha, tempo de propaganda na televisão ou demais medidas para garantir a igualdade de oportunidade no pleito eleitoral, apenas firmou a obrigatoriedade do preenchimento de vagas de candidaturas por mulheres em percentual mínimo nos pleitos municipais (ANDRADE; MACHADO, 2017).

Após dois anos, em 1997, com o advento da Lei nº 9.504, denominada de Lei das Eleições, foram implementadas as cotas de reserva de candidatura para mulheres no Poder Legislativo em âmbito nacional, consoante se depreende da redação original do art. 10 abaixo transcrito (BRASIL, 1997):

¹⁷ Até as eleições municipais de 1996, as legislações eleitorais eram casuísticas, isto é, só eram aplicadas para aquela eleição. Com o advento da Lei nº 9.504/1997, passou-se a ter uma Lei Geral das Eleições aplicável a todos os prélios eleitorais (COELHO, 2020, p. 178).

Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher.

§ 1º No caso de coligação para as eleições proporcionais, independentemente do número de partidos que a integrem, poderão ser registrados candidatos até o dobro do número de lugares a preencher.

§ 2º Nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder de vinte, cada partido poderá registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital até o dobro das respectivas vagas; havendo coligação, estes números poderão ser acrescidos de até mais cinquenta por cento.

§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo.

§ 4º Em todos os cálculos, será sempre desprezada a fração, se inferior a meio, e igualada a um, se igual ou superior.

§ 5º No caso de as convenções para a escolha de candidatos não indicarem o número máximo de candidatos previsto no caput e nos §§ 1º e 2º deste artigo, os órgãos de direção dos partidos respectivos poderão preencher as vagas remanescentes até sessenta dias antes do pleito (BRASIL, 1997).

A Lei das Eleições, ao regulamentar a política de cotas, optou por utilizar o termo “sexo” e não “mulher”, tendo disposto, no art. 10, § 3º, que cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo (BRASIL, 1997).

Denota-se que a Lei nº 9.100/1995, a qual havia estipulado a lei de cotas nos pleitos municipais, falava expressamente da necessidade do preenchimento de vagas de candidaturas para as mulheres¹⁸ (BRASIL, 1995b). O legislador, portanto, deixou de reconhecer na Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) que se tratava de uma medida legislativa visando enfrentar o problema da sub-representação feminina no Poder Legislativo e tratou as cotas de forma neutra.

Um dos problemas advindos da redação original da Lei nº 9.504/1997 é que, ao falar “deverá reservar”, os partidos políticos e coligações deram a interpretação equivocada ao seu art. 10, § 3º, de modo a compreender que seria suficiente promover a reserva de vagas para as mulheres e não de efetivamente preenchê-las (ANDRADE; MACHADO, 2017). Neste viés, caso os partidos e coligações não conseguissem angariar candidatas, poderiam apenas não preencher as vagas, utilizando-se comumente do argumento de desinteresse das próprias mulheres. Para Coelho (2020, p. 172): “O suposto desinteresse das próprias mulheres calhou como a justificativa perfeita para que os líderes partidários não realizassem qualquer esforço para incentivar suas filiadas a participarem da política a ponto de quererem ser candidatas”.

¹⁸ Nos termos do art. 11, § 3º, da Lei nº 9.100/1995: “Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres”(BRASIL, 1995b).

A Lei nº 9.504/1997, além de ampliar as cotas de candidaturas de mulheres para as eleições proporcionais em todos os níveis federativos (municipal, estadual e federal), majorou o seu percentual mínimo, que passou de, no mínimo, 20% para 30% para cada um dos sexos (BRASIL, 1997). No entanto, ao mesmo tempo, a Lei nº 9.504/1997 aumentou o percentual de candidatos que cada partido poderia inscrever em suas chapas, de forma permanente e para todas as eleições. Neste sentido, consoante o seu art. 10, *caput*, “cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher” (BRASIL, 1997). O percentual máximo de registros de candidaturas foi elevado de 120% para 150% e, em alguns casos, até 200%¹⁹, em relação ao número de cadeiras.

Tal inclusão legislativa conferiu uma espécie de prêmio aos partidos políticos, que passaram a poder contar com 50% a mais de candidatos do que de cadeiras, isto é, podiam apresentar uma lista com nomes que correspondem a 150% do número de assentos disponíveis (ANDRADE; MACHADO, 2017). Essa medida que aumentou o número de vagas de candidatura, conhecida como cláusula de escape, minimizou os efeitos das cotas, já que manteve o padrão de candidaturas de homens e diluiu a participação das mulheres nos pleitos eleitorais (ANDRADE; MACHADO, 2017).

Conforme explicita Costa e Beltrão (2008, p. 32-33):

Na prática, o que aconteceu foi um aumento de vagas para os homens. Numa localidade cujo parlamento possuísse 100 assentos, por exemplo, um partido qualquer podia anteriormente lançar 100 candidaturas. Se as cotas fossem aplicadas sem aumentar o número de candidaturas, o partido teria que lançar no máximo 70 homens e no mínimo 30 mulheres na disputa eleitoral. Com a ampliação do número de candidaturas possíveis para 150% dos assentos nos parlamentos, na mesma localidade um partido passou a poder lançar 150 candidatos. Destes, 105 podem ser homens (70%) e 45 mulheres (30%).

Com isso, para Margarete de Castro Coelho (2020, p. 178), o que houve efetivamente foi a criação de um novo espaço para as mulheres, já que o aumento do número de candidatos promoveu uma pulverização no eleitorado, que privilegia as candidaturas masculinas. O legislador utilizou a estratégia de ampliar o percentual das cotas e criar novas vagas de candidaturas para as mulheres (COELHO, 2020, p. 179).

¹⁹ Conforme a redação original do art. 10, § 1º, da Lei nº 9.504/1997: “No caso de coligação para as eleições proporcionais, independentemente do número de partidos que a integrem, poderão ser registrados candidatos até o dobro do número de lugares a preencher”. (BRASIL, 1997). Ainda, o art. 10, § 2º, da Lei nº 9.504/1997, em sua redação original, prevê que: “Nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder de vinte, cada partido poderá registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital até o dobro das respectivas vagas; havendo coligação, estes números poderão ser acrescidos de até mais cinquenta por cento”. (BRASIL, 1997).

Apesar da previsão de cotas eleitorais em nível nacional, o impacto causado pela Lei nº 9.504/1997 foi pequeno ao se comparar os números de mulheres eleitas. A título de exemplo, na legislatura de 1997-2000, as mulheres passaram de 8% para 11% das cadeiras no Poder Legislativo municipal (ANDRADE; MACHADO, 2017). No Congresso Nacional, o número de deputadas federais eleitas diminuiu no pleito que se seguiu à criação de cotas: de 6,23% em 1994 caiu a 5,65% em 1998, subindo em 2002, quando alcançou 8,18% (COSTA; BELTRÃO, 2008, p. 26), o que constituiu uma situação paradoxal colocando em xeque a eficácia da política de cotas.

Os números demonstram, portanto, que instituir uma política de cotas não é suficiente para alterar uma conformação histórico-política, sendo a política um setor historicamente dominado por homens (ANDRADE; MACHADO, 2017). Além disso, a legislação que implementou a lei de cotas em nível nacional continha variadas fragilidades, tais como a cláusula de escape e a obrigatoriedade de apenas reservar as vagas de candidatura para as mulheres.

Mais de dez anos depois, sob grande influência de decisões judiciais reiteradas que eram contrárias à ideia de apenas reservar as vagas de candidatura para as mulheres, o Poder Legislativo corrigiu a redação da Lei nº 9.504/1997 (ARAÚJO, 2022, p. 115). A correção foi promovida pela Lei nº 12.034, em 2009, conhecida como minirreforma eleitoral, que alterou dispositivos da Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) e da Lei nº 4.737/1965 (Código Eleitoral) (BRASIL, 2009). A minirreforma eleitoral de 2009 promoveu, em síntese, três mudanças com o intuito de ampliar a participação da mulher na política (ANDRADE; MACHADO, 2017).

Duas dessas mudanças foram promovidas pela Lei nº 12.034/2009, mediante alteração da Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), em que foram instituídas (i) a obrigatoriedade dos partidos políticos de aplicarem, no mínimo, 5% dos recursos do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres (art. 44, inciso V); (ii) e o mínimo de 10% do tempo de propaganda partidária para promover e difundir a participação política feminina (art. 45, inciso IV).

Por sua vez, a terceira mudança promovida pela minirreforma eleitoral de 2009 foi alterar a redação do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), de modo a determinar a obrigatoriedade de preenchimento de, no mínimo, 30% e, no máximo, 70% para a candidatura de cada um dos sexos em substituição à ideia anterior de reserva de vagas (BRASIL, 2009).

Não bastava mais, a partir de 2009, apenas reservar as vagas de candidatura para as mulheres, sendo necessário o efetivo preenchimento do percentual mínimo para cada um dos sexos. Conforme a nova redação do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, alterada pela Lei nº 12.034/2009: “Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo” (BRASIL, 1997).

Ainda que preservada a cláusula de escape, com essa alteração fixou-se o entendimento de que o percentual mínimo deve incidir sobre o total de candidaturas apresentadas, sendo que os partidos e coligações ficaram obrigados a cumprir a cota no momento de apresentação das listas de candidatos, sob pena de indeferimento das chapas (LAENA, 2020, p. 135).

O cumprimento do percentual mínimo de cotas é analisado pelo juízo eleitoral no momento da apresentação do Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários (DRAP), que é um formulário por meio do qual a agremiação apresenta sua lista de candidatos e candidatas. Caso a norma seja descumprida, o DRAP do partido é indeferido e esta pessoa jurídica fica inviabilizada de participar dos pleitos eleitorais. No caso de deferimento do DRAP, inexistente, no entanto, a obrigatoriedade de que as candidatas permaneçam na disputa, já que elas podem apresentar pedido de renúncia²⁰ (LAENA, 2020, p. 135). Em caso de renúncia, para que a cota de gênero seja observada, o partido político tem que providenciar a substituição por outra candidata no prazo legal de até 20 dias antes da data da eleição, conforme determina o art. 13²¹, § 3º, da Lei nº 9.507/1997 (BRASIL, 1997). Se a renúncia for solicitada pela candidata após esse prazo, o partido poderá continuar participando das eleições, porque o preenchimento das cotas foi cumprido quando da formalização das candidaturas, sendo um ato meramente formal (LAENA, 2020, p. 135).

O percentual mínimo de vagas de candidaturas para as mulheres estabelecido pela legislação brasileira mostra-se bem aquém da paridade entre os gêneros desejada e, por vezes, é entendido como um teto máximo e não um ponto de partida. Há poucas mulheres eleitas em

²⁰ Geralmente, o TSE, a cada eleição, edita resolução dispondo sobre os registros de candidatura (LAENA, 2020, p. 135). Em 2020, a renúncia estava prevista no art. 69 da Resolução TSE nº 23.609/2019. Nas eleições de 2022, a renúncia foi tratada na Resolução nº 23.675/2021 do TSE, que alterou a Resolução TSE nº 23.609/2019. A renúncia também está prevista no art. 101 do Código Eleitoral (LAENA, 2020, p. 135).

²¹ Lei nº 9.504/1997. “Art. 13. É facultado ao partido ou coligação substituir candidato que for considerado inelegível, renunciar ou falecer após o termo final do prazo do registro ou, ainda, tiver seu registro indeferido ou cancelado. § 1º A escolha do substituto far-se-á na forma estabelecida no estatuto do partido a que pertencer o substituído, e o registro deverá ser requerido até 10 (dez) dias contados do fato ou da notificação do partido da decisão judicial que deu origem à substituição.[...] § 3º Tanto nas eleições majoritárias como nas proporcionais, a substituição só se efetivará se o novo pedido for apresentado até 20 (vinte) dias antes do pleito, exceto em caso de falecimento de candidato, quando a substituição poderá ser efetivada após esse prazo”.

decorrência de que há poucas candidatas, já que ocupam, historicamente, apenas o percentual mínimo exigido em lei e muitas não estão nos prélios eleitorais para efetivamente concorrer (COELHO, 2020, p. 179).

Ainda, outro entrave determinativo para o cumprimento das cotas eleitorais foi a ausência de sanção para os partidos políticos que não respeitassem os percentuais mínimos definidos em lei. Neste sentido, as Leis nº 9.504/1997 e nº 12.034/2009 não fizeram previsões de punição aos partidos que não preenchessem as cotas, o que mitigou a capacidade da política afirmativa de promover mudanças substanciais (COSTA; BELTRÃO, 2008, p. 32; LAENA, 2020). Como não há previsão de uma sanção específica pelo descumprimento da lei de cotas, tal função vem sendo exercida pelo Poder Judiciário, consoante será apresentado no capítulo 4 deste trabalho.

A falta de previsão de punição pelo não cumprimento da cota e a existência da cláusula de escape contribuíram, inclusive, para que não houvesse uma forte resistência a políticas de cotas, haja vista que não afetou as candidaturas dos homens, o que conferiu à medida afirmativa um caráter mais simbólico do que real (ANDRADE; MACHADO, 2017).

Posteriormente, a Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, conhecida como Minirreforma Eleitoral de 2015, alterou as Leis nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) e 4.737/1965 (Código Eleitoral), para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos partidos políticos e incentivar a participação feminina (BRASIL, 2015). No que tange aos mecanismos de incentivo à participação feminina nos pleitos eleitorais, foram alterados os artigos 44, inciso V, e 45, inciso IV, da Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), que passaram a ter a seguinte redação:

Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:

[...]

V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

Art. 45. A propaganda partidária gratuita, gravada ou ao vivo, efetuada mediante transmissão por rádio e televisão será realizada entre as dezenove horas e trinta minutos e as vinte e duas horas para, com exclusividade:

[...]

IV - promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento) do programa e das inserções a que se refere o art. 49 (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015). (BRASIL, 1995a).

Neste cenário, cumpre dispor que o art. 45, inciso IV, da Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), alterado pela Lei nº 13.165/2015 e transcrito acima, foi posteriormente revogado pela Lei nº 13.487/2017, que determinou o fim da propaganda partidária no rádio e na televisão (BRASIL, 2017). Entretanto, recentemente, a Lei nº 14.291²², de 3 de janeiro de 2022, alterou o texto da Lei nº 9.096/1995, com o escopo de reintroduzir a propaganda partidária gratuita nestes meios de comunicação (BRASIL, 2022). Agora, no mínimo, 30% do tempo total disponível para o partido político deve ser dedicado à promoção e à difusão da participação política das mulheres (BRASIL, 2022).

Por sua vez, o inciso V do artigo 44 da lei sofreu mais uma alteração pela Lei nº 13.877/2019 (BRASIL, 2019b), cuja redação abaixo transcrita permanece em vigor em janeiro de 2023:

Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:

[...]

V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e executados pela Secretaria da Mulher ou, a critério da agremiação, por instituto com personalidade jurídica própria presidido pela Secretária da Mulher, em nível nacional, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total; (Redação dada pela Lei nº 13.877, de 2019)

[...]

Art. 45. (Revogado pela Lei nº 13.487, de 2017). (BRASIL, 1995a).

Conforme Gabriela Shizue Soares de Araujo (2022, p. 118), as diferentes alterações do inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) foram necessárias para que o percentual mínimo de 5% do Fundo Partidário fosse realmente destinado à promoção da participação feminina na arena política, de modo a se evitar interpretações equivocadas dos partidos políticos quanto à sua aplicação e facilitar a sua fiscalização pelos órgãos responsáveis. Não obstante o seu percentual mínimo ser muito baixo, a maioria dos partidos não cumprem essa exigência legal, inaugurada pela Lei nº 12.034/2009 (ARAUJO, 2022, p. 118). Desde a sua inclusão no ordenamento jurídico, o descumprimento de tal obrigação impõe uma sanção aos partidos políticos, penalidade esta que foi recrudescida mediante alteração promovida pela Lei nº 13.165/2015 (BRASIL, 2015).

²² A Lei nº 14.291/2022 retomou a propaganda partidária no rádio e na televisão, a qual havia sido extinta em 2017. O art. 50-B da Lei nº 9.096/1995, com redação dada pela Lei nº 14.291/2022, dispõe que: “Art. 50-B. O partido político com estatuto registrado no Tribunal Superior Eleitoral poderá divulgar propaganda partidária gratuita mediante transmissão no rádio e na televisão, por meio exclusivo de inserções, para: [...] V - promover e difundir a participação política das mulheres, dos jovens e dos negros.[...] § 2º Do tempo total disponível para o partido político, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser destinados à promoção e à difusão da participação política das mulheres” (BRASIL, 2022).

Neste sentido, o vigente artigo 44, § 5º, da Lei nº 9.096/1995, dispõe que o partido político que não cumprir a obrigatoriedade de aplicar, no mínimo, 5% dos recursos do Fundo Partidário para programas que incentivem a participação feminina deverá transferir o saldo para conta específica, sendo vedada sua aplicação para finalidade diversa, de modo que o saldo remanescente deverá ser aplicado dentro do exercício financeiro subsequente, sob pena de acréscimo de 12,5%, a ser aplicado para o mesmo objetivo (BRASIL, 1995a).

Devido aos reiterados descumprimentos da regra pelos partidos políticos e às penalidades aplicadas pela Justiça Eleitoral, em nítido retrocesso, foi promulgada a Lei nº 13.831/2019, que promoveu uma verdadeira anistia aos seus infratores e acrescentou os artigos 55-A, 55-B e 55-C à Lei nº 9.096/1995 (ARAÚJO, 2022, p. 120-121), conforme abaixo transcrito:

Art. 55-A. Os partidos que não tenham observado a aplicação de recursos prevista no inciso V do caput do art. 44 desta Lei nos exercícios anteriores a 2019, e que tenham utilizado esses recursos no financiamento das candidaturas femininas até as eleições de 2018, não poderão ter suas contas rejeitadas ou sofrer qualquer outra penalidade. (Incluído pela Lei nº 13.831, de 2019)

Art. 55-B. Os partidos que, nos termos da legislação anterior, ainda possuam saldo em conta bancária específica conforme o disposto no § 5º-A do art. 44 desta Lei poderão utilizá-lo na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres até o exercício de 2020, como forma de compensação. (Incluído pela Lei nº 13.831, de 2019)

Art. 55-C. A não observância do disposto no inciso V do caput do art. 44 desta Lei até o exercício de 2018 não ensejará a desaprovação das contas. (Incluído pela Lei nº 13.831, de 2019). (BRASIL, 1995a).

Nestes termos, a Lei nº 13.831/2019 determina que o descumprimento à obrigatoriedade de destinação do percentual de, no mínimo, 5% do Fundo Partidário à promoção de programas voltados para a promoção da participação das mulheres na política até o exercício de 2018 não enseja a desaprovação das contas partidárias (BRASIL, 2019a).

A suposta inconstitucionalidade destes artigos foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.230 do Distrito Federal, conforme será melhor exposto no próximo capítulo, o qual é destinado à análise da jurisprudência e dos seus impactos no que tange à representação feminina na política brasileira (BRASIL, 2022). De todo modo, antes disso, importa salientar que o Supremo Tribunal Federal entendeu que houve perda do objeto no que tange à análise dos artigos 55-A, 55-B e 55-C em razão superveniência da Emenda Constitucional (EC) nº 117/2022 após o ajuizamento da referida ADI.

Para finalizar o presente subcapítulo, que trata da evolução legislativa dos direitos políticos das mulheres, há, ainda, que se trazer à baila os textos normativos mais recentes

sobre o assunto, datados de 2021 e 2022, período em que houve, inclusive, a intensa produção de leis e de emendas à Constituição. Hodiernamente, há 128 emendas constitucionais, sendo a última datada de 22 de dezembro de 2022. Sob a presidência de Jair Bolsonaro (2018-2022), foram promulgadas 29 emendas constitucionais, sendo 14 destas originadas no ano de 2022. Dentre as novas emendas constitucionais, duas delas tratam de questões relacionadas à representatividade da mulher na política.

Neste cenário, a Emenda Constitucional nº 111, promulgada em 28 de setembro de 2021, prevê, em seu artigo 2º, que 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 para fins de distribuição entre os partidos políticos dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (BRASIL, 2021). Tal contagem em dobro, conforme a EC nº 111/2021, será aplicada uma única vez.

A medida foi aplicada nas eleições federais realizadas em 2022, tendo sido eleitas 91 deputadas federais, o que corresponde a 17,7% das vagas disponíveis para o cargo. Apesar de ser um número abaixo da média global de participação das mulheres na política e bem inferior ao percentual das Américas (IPU, 2022b), foi um resultado recorde na história política do Brasil. Outra conquista é que, dentre as 91 deputadas federais, duas delas são as primeiras mulheres transgêneros que se tornaram congressistas: Duda Salabert (PDT), eleita pelo Estado de Minas Gerais (MG), e Erika Hilton (PSOL), escolhida pelo Estado de São Paulo (SP).

O resultado da medida política implementada pela EC nº 111/2021, apesar de tímido, fica mais evidente se comparado ao número de mulheres eleitas para o Senado Federal, em que os votos não foram computados em dobro. No Senado Federal (BRASIL, 2023a), das 27 vagas disponíveis nas pleitos de 2022, apenas 4 mulheres se elegeram: Damares Alves (Republicanos), Professora Dorinha (União), Teresa Leitão (Partido dos Trabalhadores – PT) e Tereza Cristina (Partido Progressistas – PP). Sob tal prisma, o número de mulheres eleitas no Senado Federal diminuiu, apesar de a participação de mulheres na disputa ter aumentado nas eleições de 2022. Em 2014, eleição que renovou um terço do Senado Federal, cinco mulheres tinham conseguido se eleger, o que põe em xeque a eficácia e fiscalização das cotas eleitorais de candidaturas de mulheres no Brasil. A comparação foi feita entre as eleições de 2014 e 2022, tendo em vista que nos pleitos de 2018 houve a renovação de dois terços das vagas do Senado (AGÊNCIA SENADO, 2022).

Também em 2021, foram publicadas duas lei eleitorais que repercutem na temática objeto deste estudo, que serão tratadas de forma cronológica²³.

A Lei nº 14.192, de 4 de agosto de 2021, estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher nos espaços e atividades relacionados ao exercício de seus direitos políticos e de suas funções públicas, bem como para assegurar a participação feminina em debates eleitorais (BRASIL, 2021a). Conforme estabelecido no *caput* do art. 3º deste diploma legal, “considera-se violência política contra a mulher toda ação, conduta ou omissão com a finalidade de impedir, obstaculizar ou restringir os direitos políticos da mulher” (BRASIL, 2021a). Ainda, o parágrafo único deste artigo prevê que também são atos de violência política: “qualquer distinção, exclusão ou restrição no reconhecimento, gozo ou exercício de seus direitos e de suas liberdades políticas fundamentais, em virtude do sexo” (BRASIL, 2021a).

Por sua vez, a Lei nº 14.211, de 1º de outubro de 2021, entre outras medidas, altera a Lei nº 4.737/1965 (Código Eleitoral) e a Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), para ajustar a sua redação à vedação constitucional de coligações nas eleições proporcionais e para reduzir o limite de candidatos que cada partido poderá registrar. Sob tal panorama, o art. 10 da Lei das Eleições passa a ter a seguinte redação (BRASIL, 2021d):

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). (BRASIL, 1995a).

Neste sentido, o número de candidatos que cada partido político poderá registrar nas eleições proporcionais sofreu alteração em razão do advento da Lei nº 14.211/2011, com o escopo de baratear os custos das campanhas eleitorais (BRASIL, 2021d). Antes, o percentual de candidaturas a serem apresentadas por partido ou coligação era de até 150% do número de vagas em disputa. Por conseguinte, realiza-se uma redução importante no número de candidaturas que cada partido ou federação poderá apresentar nas eleições proporcionais.

²³ Além das Leis nº 14.192 e 14.211, também foi promulgada a Lei nº 14.208, de 28 de setembro de 2021, a qual implementou as federações de partidos no Brasil (BRASIL, 2021c). Conforme a redação vigente do art. 11-A da Lei nº 9.096/1995, “dois ou mais partidos políticos poderão reunir-se em federação, a qual, após sua constituição e registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, atuará como se fosse uma única agremiação partidária” (BRASIL, 2021c). Nos termos do § 3º deste mesmo artigo, a criação de federação observará as seguintes regras: (i) somente poderá ser integrada por partidos com registro definitivo no TSE; (ii) os partidos reunidos em federação deverão permanecer a ela filiados por, no mínimo, 4 anos; (iii) poderá ser constituída até a data final do período de realização das convenções partidárias; (iv) terá abrangência nacional e seu registro será encaminhado ao TSE (BRASIL, 2021c).

Por fim, a Emenda Constitucional nº 117, de 05 de abril de 2022, acresce dois parágrafos ao art. 17 da Constituição de 1988 (BRASIL, 2022). Nos termos do art. 17, § 7º, da CRFB/1988, incluído pela EC nº 117/2022, os partidos políticos devem aplicar, no mínimo, 5% dos recursos do Fundo Partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, de acordo com os interesses intrapartidários. Tal obrigação, que já era prevista no art. 44, inciso V, da Lei dos Partidos Políticos, passa a ser, agora, uma norma constitucional.

Além disso, o art. 17, § 8º, da CRFB/1988, também fruto da EC nº 117/2022, prevê que o montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do Fundo Partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas, deverão ser de, no mínimo, 30% (trinta por cento), proporcional ao número de candidatas (BRASIL, 2022).

A despeito do avanço obtido com a constitucionalização destas medidas afirmativas, tais regras já eram aplicadas em razão de posicionamentos consolidados em jurisprudências do STF e do TSE e de previsão legal, conforme será desbravado no próximo capítulo deste trabalho²⁴. Contudo, desde já, convém salientar que a Emenda Constitucional nº 117/2022, na contramão dos intentos buscados pelas medidas afirmativas de inclusão das mulheres nas arenas institucionais, concede anistia aos partidos infratores, conforme abaixo transcrito:

Art. 2º Aos partidos políticos que não tenham utilizado os recursos destinados aos programas de promoção e difusão da participação política das mulheres ou cujos valores destinados a essa finalidade não tenham sido reconhecidos pela Justiça Eleitoral é assegurada a utilização desses valores nas eleições subsequentes, vedada a condenação pela Justiça Eleitoral nos processos de prestação de contas de exercícios financeiros anteriores que ainda não tenham transitado em julgado até a data de promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 3º Não serão aplicadas sanções de qualquer natureza, inclusive de devolução de valores, multa ou suspensão do fundo partidário, aos partidos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições ocorridas antes da promulgação desta Emenda Constitucional. (BRASIL, 2022).

Logo, apesar de tais regras já serem uma obrigação, a EC nº 117/2022 dispõe que os partidos políticos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições ocorridas antes da sua promulgação não sofrerão sanções de qualquer natureza, inclusive de devolução de valores, multa ou suspensão do Fundo Partidário.

²⁴ Optou-se por dedicar um tópico específico neste trabalho para abordar a temática dos recursos financeiros destinados às candidaturas femininas, tendo em vista que o financiamento das campanhas é fator decisivo para a inclusão das mulheres na política e que a questão foi objeto de inúmeros julgados.

Houve, portanto, grave retrocesso às medidas de promoção e inclusão de gênero já previstas na legislação e/ou reconhecidas pelo STF e TSE. Ao determinar a não aplicação de sanções, a norma constitucional reitera o descompromisso do legislador para com as ações afirmativas voltadas para a promoção e inclusão da mulher nos espaços político-decisórios, reforçando o *status quo* da esfera pública brasileira, que é sexista e patriarcal, deixando subentendida a ideia de que ações afirmativas podem ser descumpridas e anistiadas.

Conforme demonstrado, as leis brasileiras, imersas em lacunas e descompromissadas em aplicar sanções, são instrumentos camuflados de insucesso das políticas afirmativas. Outrossim, a legislação acerca das cotas eleitorais sempre foi restrita, já que não prevê reserva de cadeiras no parlamento, mas somente vagas de candidatura, ficando excluídos da política afirmativa os cargos preenchidos por eleição majoritária, bem como aqueles denominados como de confiança (MIGUEL, 2021, p. 22).

3.4 Fraudes eleitorais às cotas de gênero

Mesmo com a adoção das cotas de gênero legisladas no Brasil, a sub-representação feminina na política subsiste no país e os índices de participação de mulheres permanecem abaixo dos da média mundial e do percentual estabelecido pela política afirmativa.

Em aparência, os partidos políticos têm preenchido o percentual mínimo de 30% de candidaturas de mulheres nas eleições. Contudo, trata-se apenas de um simulacro, pois essas candidaturas não existem de fato: os partidos preenchem as chapas com mulheres somente para compor a cota mínima de sexo (COELHO, 2020, p. 163). No que concerne ao que foi mencionado, acrescenta-se: “Algumas agremiações partidárias, apesar de lançarem candidaturas femininas, comportam-se com fins exclusivamente burocráticos, sem qualquer escopo concreto de ampliar a participação feminina no seio da política nacional” (RIBEIRO; DUARTE, 2020, p. 308).

A despeito da essencialidade do cumprimento da lei, em nítida violação à finalidade das cotas eleitorais e aos princípios democráticos, não raras vezes os partidos apresentam candidaturas femininas fictícias, com o escopo de evitar a imposição de penalidades e de receber os recursos do financiamento público eleitoral destinados à cota de gênero (MACHADO; ALMEIDA, 2018, p. 92), sem que exista real intenção de concorrência destas mulheres nos pleitos eleitorais (LAENA, 2020, p. 20).

Para cumprir as cotas de gêneros, as agremiações políticas têm apresentado candidaturas fictícias, também denominadas de “laranjas”:

A mídia tem divulgado que os partidos políticos se valem de “laranjas” para atender a cota legal de candidatas, furtando-se à prática inclusiva e inscrevendo mulheres de forma ficta, valendo-se de pessoas sem qualquer compromisso com a vida política, que acabam por não participar do processo eleitoral, nele figurando apenas com a oferta de seu nome, em absoluta afronta ao dogma da democracia participativa. (MACEDO, 2014, p. 224).

Wylie, Santos e Marcelino (2019, p. 1-2) discorrem que a disputa eleitoral para os 513 assentos da Câmara dos Deputados resulta em campanhas personalistas centradas no candidato, nos quais os próprios co-partidários competem uns com os outros, sendo que, em meio a esse cenário competitivo, há um aumento simultâneo na parcela de candidaturas extremamente inviáveis, em que candidatos recebem zero ou pouquíssimos votos. Tal problema, no entanto, não ocorre apenas nos pleitos federais para o Poder Legislativo, mas também são recorrentes nas eleições para os cargos de representação política em todos os níveis federados. Conforme os autores, nas eleições municipais, estaduais e federais brasileiras já ocorridas, a maioria dos candidatos que receberam zero votos são mulheres, sendo apelidadas como candidatas laranjas na mídia e no vernáculo popular (WYLIE; SANTOS; MARCELINO, 2019, p. 2).

Nesse contexto, os casos de candidatas que recebem zero votos são entendidos, pelas autoridades eleitorais, como uma evidência sugestiva de que os partidos políticos apenas buscaram cumprir nominalmente a lei de cotas de gênero, a fim de evitar punições e preservar o *status quo* (WYLIE; SANTOS; MARCELINO, 2019, p. 2).

Os autores entendem que a lei de cotas de gênero no Brasil é um fracasso e que as mulheres podem ter êxito na arena eleitoral desde que tenham capital político para isto, contudo, a maioria dos partidos políticos não tem vontade e capacidade para angariar e apoiar candidatas viáveis (WYLIE; SANTOS; MARCELINO, 2019, p. 3). O aumento de candidaturas laranjas decorre do próprio contexto eleitoral brasileiro, das deficiências da legislação e da resistência dos líderes partidários a cumprir efetivamente a lei de cotas (WYLIE; SANTOS; MARCELINO, 2019, p. 4).

A candidatura laranja é um termo genérico que abrange variantes de candidatos extremamente inviáveis, incluindo os “cordeiros de sacrifício”²⁵, termo usado na literatura para descrever candidatos em cenários precários ou quase impossíveis (WYLIE; SANTOS;

²⁵ Wylie, Santos e Marcelino (2019, p. 4-5) utilizam o termo *sacrificial lambs*, o qual pode ser traduzido como “cordeiros de sacrifício”. A expressão tem sido amplamente utilizada na literatura política para descrever candidatos em situação precária ou quase impossível, sendo, especialmente, empregada nas eleições majoritárias, em que os partidos podem nomear um candidato sabendo que ele não vai vencer, o que pode ocorrer devido a um forte titular e/ou a limitado apoio partidário.

MARCELINO, 2019, p. 4). O termo “cordeiros de sacrifício” não é usado no Brasil, que prefere denominar candidaturas extremamente inviáveis como fictícias ou laranjas (WYLIE; SANTOS; MARCELINO, 2019, p. 4). Isto porque laranja pode significar tanto as pessoas ingênuas e mansas quanto aquelas que são intermediárias em negócios fraudulentos e suspeitos (WYLIE; SANTOS; MARCELINO, 2019, p. 5).

Desde o estabelecimento das cotas de gênero no país em 1995 e, especialmente, da minirreforma eleitoral ocorrida em 2009, os partidos políticos têm sido obrigados por lei a apresentar 30% de mulheres como candidatas nas eleições legislativas. Por carecerem de projetos para promover a inclusão das mulheres na política, os partidos enfrentam dificuldades para encontrar candidatas, o que é feito tão somente para não serem penalizados e receberem os recursos públicos de financiamento de campanhas (WYLIE; SANTOS; MARCELINO, 2019, p. 6).

Ao avaliar descritivamente os padrões brasileiros, Wylie, Santos e Marcelino (2019) traçam uma tipologia de candidaturas laranjas de acordo com as dimensões de legalidade e intencionalidade. Os autores dividem as candidatas fictícias, denominadas por eles de candidaturas extremamente não-viáveis, em 4 tipos: (i) laranjas sem consentimento; (ii) laranjas ingênuas; (iii) laranjas de licença; (iv) laranjas estratégicas.

Nessa tipologia, laranjas de licença são um tipo muito específico de candidatura e referem-se às servidoras públicas que burlam a prerrogativa legal de licença para atividade política, não realizando campanha própria (WYLIE; SANTOS; MARCELINO, 2019, p. 7). As servidoras públicas que são candidatas podem tirar licença remunerada durante o período oficial de campanha²⁶. Por tal motivo, são classificadas como laranjas de licença as servidoras que usam a candidatura para tirar férias com verbas públicas ou para trabalhar na campanha de outra pessoa, sendo difícil, em tais casos, comprovar a intencionalidade da candidata (WYLIE; SANTOS; MARCELINO, 2019, p. 7).

Laranjas sem consentimento são aquelas que têm o nome usado pelo partido político sem a sua anuência, faltando a intencionalidade da candidata (WYLIE; SANTOS; MARCELINO, 2019, p. 8). Nessa situação, os nomes das mulheres são usados pelos partidos

²⁶ Previsão contida no art. 86 da Lei nº 8.112/1990, alterada pela Lei nº 9.527/1997. Neste sentido, conforme tal artigo: “Art. 86. O servidor terá direito a licença, sem remuneração, durante o período que mediar entre a sua escolha em convenção partidária, como candidato a cargo eletivo, e a véspera do registro de sua candidatura perante a Justiça Eleitoral. §1º O servidor candidato a cargo eletivo na localidade onde desempenha suas funções e que exerça cargo de direção, chefia, assessoramento, arrecadação ou fiscalização, dele será afastado, a partir do dia imediato ao do registro de sua candidatura perante a Justiça Eleitoral, até o décimo dia seguinte ao do pleito. (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97). § 2º A partir do registro da candidatura e até o décimo dia seguinte ao da eleição, o servidor fará jus à licença, assegurados os vencimentos do cargo efetivo, somente pelo período de três meses. (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)” (BRASIL, 1990b).

políticos sem consentimento, com o escopo de cumprir formalmente a legislação que prevê as cotas de gênero. Por desconhecerem a sua candidatura, as laranjas sem consentimento ou não consensuais não fazem as campanhas eleitorais, sendo a fraude evidente nesses casos (WYLIE; SANTOS; MARCELINO, 2019, p. 8).

Wylie, Santos e Marcelino (2019) consideram que tanto as laranjas de licença como as laranjas sem consentimento são tipos ilegais de candidaturas, as quais constituem nítidas fraudes às cotas de gênero.

Por sua vez, as laranjas ingênuas são as candidatas convidadas pelos partidos para realizarem uma campanha, mas que não recebem recursos financeiros para efetivamente concorrer ao pleito, de modo que elas não representam uma ameaça eleitoral para os candidatos estabelecidos na lista partidária, que geralmente são homens (WYLIE; SANTOS; MARCELINO, 2019, p. 8). Para os autores, apesar de serem candidaturas legais, são extremamente inviáveis, sendo tal estratégia adotada pelos partidos políticos similar à implantação de “cordeiros de sacrifício” comum em outros sistemas políticos (WYLIE; SANTOS; MARCELINO, 2019, p. 8).

Nesta tipologia, a última categoria de candidatura extremamente inviável é a laranja estratégica, que é uma tática deliberada por parte do partido político e da candidata. As laranjas estratégicas colocam seus nomes na lista apenas para burlar a lei, não tendo como objetivo final se elegerem, fazendo, geralmente, uma campanha básica e pouco ativa (WYLIE; SANTOS; MARCELINO, 2018, p. 9). A tabela abaixo representa a tipologia apresentada pelos autores:

Tabela 1 - Uma tipologia de laranjas

	Não intencional	Intencional
Illegal	Laranjas sem consentimento	Laranjas de Licença
Legal	Laranjas ingênuas	Laranjas estratégicas

Fonte: (WYLIE; SANTOS; MARCELINO, 2018, p. 7, tradução nossa).

Sob tal prisma, por mais que todas sejam feitas a fim de beneficiar os partidos políticos, as candidaturas fictícias não se configuram da mesma forma, havendo distintas razões e situações que as diferenciam (LAENA, 2020, p. 161).

Juvêncio (2012) traça duas classificações acerca das candidaturas laranjas: as ilegais e as ilegítimas. Conforme o autor, as candidaturas ilegais são aquelas que não estão em conformidade com as normas eleitorais, tendo sido impugnadas por tal razão. Nas palavras do

sociólogo: “Não eram candidaturas de fato, pois não chegaram a concorrer as eleições” (JUVÊNCIO, 2012, p. 7). Mesmo sendo apenas tentativas de candidaturas, foram designadas como laranjas pelo Poder Judiciário e pelos líderes partidários. Juvêncio (2012, p. 8) dá como exemplos desses tipos de candidatura casos em que foram colocados fotos de bonecos ou de homens em lugar dos retratos das candidatas, falta de assinatura das possíveis concorrentes em documentos e situações em que as mulheres nem sabiam que eram candidatas, tendo sido inscritas sem o seu consentimento prévio.

Por sua vez, conforme tal classificação, as candidaturas ilegítimas são aquelas em que as mulheres não têm “chances reais de ganhar as eleições por apenas cumprirem uma exigência legal, pessoas que não estão dispostas a irem para a guerra de votos, candidatas que não atendem aos padrões considerados corretos em uma democracia representativa” (JUVÊNCIO, 2012, p. 11).

A despeito de fazer uma distinção, a classificação apresentada por Juvêncio não abrange todas as hipóteses de candidaturas fictícias nem analisa aspectos relevantes, tais como os tipos de consentimento e a motivação da candidatura (LAENA, 2020, p. 162).

Laena (2020, p. 165) propõe uma tipologia de candidaturas fictícias para fins de cumprimento da cota de gênero, em que são pormenorizadas as variações existentes. Mesmo assim, afirma a autora que a classificação não é fechada ou taxativa, tampouco completa, mas que permite uma compreensão melhor de como as candidaturas fictícias ocorrem. A divisão proposta por Laena (2020, p. 165) é feita a partir de duas dimensões: quanto ao consentimento e quanto ao desempenho eleitoral da candidata.

Nas palavras da autora: “Quanto ao consentimento, as candidatas se distinguem em 4 (quatro) subtipos: *candidata involuntária*, *candidata induzida*, *candidata coagida* e *candidata voluntária*” (LAENA, 2020, p. 165).

A candidata involuntária é aquela inscrita sem seu consentimento e que desconhece que seu nome tenha sido utilizado para fins de registro. Para tanto, os partidos políticos podem fraudar a documentação e a assinatura da candidata ou podem obtê-los por meios ilícitos, argumentando que são para outra finalidade (LAENA, 2020, p. 165-166). Conforme Laena (2020, p. 166): “De todo o modo, a candidata não consente com a candidatura, seja por desconhecê-la, seja por não entender bem para que fim cedeu sua documentação”.

Já a candidata induzida é aquela que consente com a candidatura, mas o partido a induz a erro, fazendo-a acreditar que receberá auxílio financeiro e que tem chances de eleição (LAENA, 2020, p. 166).

Por sua vez, a candidata coagida tem seu consentimento viciado pela coação, de forma

direta ou velada. Sob pressão psicológica, ela concorda com a candidatura, mas não é a sua intenção real, decorrendo a candidatura da má-fé partidária agravada pela violência intrínseca (LAENA, 2020, p. 166).

Ainda na dimensão do consentimento, a candidata voluntária é a mulher que concorda com a candidatura, mesmo sabendo da intencionalidade do partido, o qual visa somente preencher a cota eleitoral de gênero. As motivações da referida concordância são variadas e, por isso, Laena (2020, p. 167) as classifica em 4 subtipos: candidata aliada, candidata estrategista, candidata para fins de fruição de licença remunerada e candidata para fins de percepção do Fundo Partidário.

Nessa subclassificação, a candidata aliada é compreendida como aquela que aceita se candidatar simplesmente para auxiliar o partido, um familiar, um amigo ou uma pessoa próxima, não participando, de forma geral, de atos de campanha (LAENA, 2020, p. 167).

Já a candidata estrategista consente com a candidatura fictícia visando, também, uma outra finalidade, seja em proveito próprio ou de terceiros, que pode ser, por exemplo, a aquisição de visibilidade para eleição futura, a realização de campanha para outros candidatos ou a promoção de campanhas de conscientização (LAENA, 2020, p. 167).

A candidatura para fins de fruição de licença remunerada é feita por servidora pública que se candidata com a finalidade de gozar do período de licença para a atividade política, sem ter a intenção de participar efetivamente do pleito, o que viola tanto a lei de cotas quanto a um direito assegurado ao servidor no ordenamento jurídico brasileiro (LAENA, 2020, p. 167).

Por fim, o subtipo de candidatura para fins de percepção de verba pública²⁷ é aquele em que a candidata concorre na disputa com o intuito de, além de cumprir a lei de cotas de gênero, receber verbas públicas destinadas às mulheres para repassar de volta ao partido em benefício de outros candidatos (LAENA, 2020, p. 168).

No que tange à dimensão do desempenho eleitoral, Laena (2020, p. 168) dispõe que há os seguintes tipos de candidatas: candidata *pro forma*, candidata aparente e candidata desertora. A candidata *pro forma* não realiza ato de campanha tampouco despense valores com propaganda eleitoral, apresentando votação zerada e prestação de contas sem movimentação financeira. Por seu turno, a candidata aparente realiza atos mínimos de campanha e obtém votação inexpressiva, de modo a tentar transparecer que está na disputa eleitoral. Por fim, a candidata desertora é a voluntária que desiste da sua candidatura, seja de

²⁷ Conforme Laena (2020, p. 168), essa modalidade surgiu nas eleições de 2018 em razão de decisão do STF que determinou o repasse de, no mínimo, 30% do Fundo Partidário às candidaturas das mulheres.

forma informal, seja por meio de renúncia homologada em juízo (LAENA, 2020, p. 169).

Laena (2020, p. 170) informa que a classificação em duas dimensões é cumulativa, de modo, por exemplo, que uma candidata pode ser involuntária e desertora, havendo inúmeras possibilidades de combinação entre os tipos de cada categoria. Ainda, dispõe que, no caso das candidatas voluntárias, os motivos da aceitação podem ser cumulados. Nesse contexto, a tabela abaixo sintetiza a tipologia apresentada pela autora:

Tabela 2 - Tipologia das candidatas fictícias

Candidatas fictícias para fins de cumprimento da cota de gênero		
1. Quanto ao consentimento	Candidata involuntária	
	Candidata induzida	
	Candidata coagida	
	Candidata voluntária	Candidata aliada; Candidata estrategista; Candidata para fins de fruição de licença remunerada; Candidata para fins de percepção de verba pública.
2. Quanto ao desempenho eleitoral	Candidata <i>pro forma</i> ; Candidata aparente; Candidata desertora.	

Fonte: (LAENA, 2020, p. 171).

Portanto, as candidaturas fictícias englobam, entre outras, as candidatas que recebem zero ou pouquíssimos votos, que não realizam qualquer ato de campanha, que não possuem movimentação financeira ou empregam recursos econômicos irrisórios na difusão de suas candidaturas e, inclusive, àquelas que possuem o desejo de concorrer, mas não recebem qualquer apoio do partido político.

Nesse ponto, em levantamento estatístico realizado pelo TSE, foi demonstrado que 16.131 candidatos das eleições municipais de 2016 não receberam sequer um voto (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2016). Logo, os candidatos, apesar de terem o registro de candidatura deferido, não receberam nem o próprio voto. Dentre os candidatos que tiveram votação zerada, 14.417 eram mulheres e 1.714 homens, o que corresponde ao percentual de que quase 90% das candidaturas fictícias eram de mulheres.

Em certa medida, o número acentuado de candidaturas fictícias decorre do problema de que o próprio legislador, ao estabelecer a cota de gênero de candidatura, não fez previsão

do instrumento jurídico a ser manejado em caso da sua inobservância, tampouco da penalidade a ser aplicada em tais casos (COELHO, 2020, p. 186).

Nessa conjectura de constantes fraudes, o fenômeno mostra-se ainda mais perceptível após vencida a fase de impugnação do pedido de registro de candidatura, já que não há na legislação de regência previsibilidade de outro instrumento legal manejável para apurar e punir tal fraude, mas tão somente o indeferimento do pedido de registro, fase essa já superada (COELHO, 2020, p. 174). Por tal motivo, até pouco tempo²⁸, as burlas à lei de cotas eram praticadas impunemente pelos partidos políticos sob o argumento de que as mulheres não estavam dispostas a se candidatarem e concorrerem de fato (COELHO, 2020, p. 175). Apesar da regra jurídica clara, havia dificuldade em se apurar e punir as candidaturas fictícias. Conforme Margarete de Castro Coelho (2020, p. 175):

Surgiram diversas ações eleitorais Brasil afora denunciando tal fraude. Entretanto, as mesmas sempre esbarraram na ausência de ação típica para seu processamento. E de fato, como já se alertou acima, a lei que estabeleceu a cota de gênero, não previu os meios jurídicos a serem manejados quando do seu descumprimento. E, por consequência, se não havia a via processual cabível, também não havia definição dos legitimados para os polos ativos e passivos, nem de qual seria a sanção aplicável. Conforme já se mencionou, o legislador previu um único momento para se denunciar o descumprimento da cota de candidatura por sexo: o do pedido de registro de candidaturas, através de Ação de Impugnação ao Pedido de Registro de Candidatura (AIRC), manejável contra o candidato, se inelegível, ou contra o partido ou coligação se não atendidas as condições de registrabilidade (entre elas o cumprimento da cota), cuja sanção é o indeferimento do pedido de registro.

Neste sentido, apesar do reconhecimento dos direitos políticos das mulheres e da implementação de medidas afirmativas no Brasil desde 1995, a esfera pública continua impregnada por dogmas patriarcais e sexistas.

As legislações que incentivam a participação feminina nos ambientes públicos vêm sendo reiteradamente violadas por meio de práticas fraudulentas, que negam às mulheres o direito à efetiva inclusão na esfera pública, já que a sua finalidade é estimular candidaturas e não registros (COELHO, 2020; LAENA, 2020). Além disso, o não lugar das mulheres na política brasileira não é reforçado apenas em razão das candidaturas fictícias, mas também por

²⁸ A falta da punibilidade foi superada em decorrência do julgamento do Recurso Especial Eleitoral nº 1-49.2013.6.18.0024/PI do TSE, o qual reconheceu que o termo fraude encerra um conceito aberto e que é possível, por isso, a propositura de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo em caso de fraude à lei de cotas (COELHO, 2020, p. 175). Nesse sentido, o art. 14, §10, da CRFB/1988 preceitua que “o mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral, no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude”(BRASIL, 1988). Em outro processo com a mesma origem e mesmo fatos, o TSE reconheceu que pode ser também manejada a Ação de Investigação Judicial Eleitoral nessas situações (COELHO, 2020, p. 176).

meio de promulgação de leis deficitárias e de anistia. Aliado a esse rol, acrescenta-se a prática de violências políticas cometidas contra candidatas e eleitas.

O que se observa é que os percentuais mínimos de cotas de participação das mulheres nos prélios eleitorais, estabelecidos para atuarem como um ponto de partida, têm sido utilizados como um teto (COELHO, 2020, p. 166). Tais porcentagens, em vez de promoverem a participação feminina, estão limitando-a, pois quando o importe mínimo é atingido, entende-se que os comandos legais foram observados (COELHO, 2020, p. 166).

Neste azo, é necessário salutar que o conceito de igualdade política não deve ser meramente formal, mas sim prático, não havendo democracia representativa sem participação e inclusão. Em razão da hegemonia dos homens nos parlamentos, a construção do ordenamento jurídico tem sido feita e mantida sob vieses masculinos, o que reforça práticas de exclusão e dominação, sendo a lei de cotas incapaz, por si só, de modificar a realidade brasileira, que é sedimentada em valores culturais patriarcais muito arraigados.

As fraudes às candidaturas femininas, feitas, inclusive, por meio de desvio dos recursos dos fundos eleitorais que são destinados para mulheres, mas que são aproveitados por homens, constituem nova modalidade de abuso de poder político. Isso porque afetam a normalidade dos pleitos eleitorais e afrontam o princípio da igualdade de oportunidades na competição, podendo ser punidas com cassação de mandato e inelegibilidade, mediante o manejo de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) ou Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), o que foi possibilitado mediante entendimentos jurisprudenciais²⁹ (COELHO, 2020, p. 199-200).

Para a subversão do cenário estabelecido, portanto, é indispensável que o legislador esteja verdadeiramente imbuído do propósito de alterar a realidade posta, tendo o cuidado de produzir leis claras, eficazes, que prevejam sanções efetivas pelo seu descumprimento, bem como é necessário que as instituições encarregadas de implementar e fiscalizar a aplicação de tais políticas estejam comprometidas com a causa (COELHO, 2020, p. 169).

3.5 Violência política contra as mulheres

O sistema eleitoral brasileiro tem inimigos bem particulares: o abuso do poder, a violência política, a corrupção e fraude, dentre as quais se inclui as violações praticadas em face das cotas de gênero obrigatórias nas candidaturas proporcionais, que estão sempre

²⁹ O assunto será aprofundado no próximo capítulo.

confrontando a legitimidade e lisura dos pleitos eleitorais no país (COELHO, 2020, p. 25). Tratam-se, portanto, de ameaças internas, originadas no próprio seio da democracia brasileira.

Isto posto, um dos motivos que contribuem para a exclusão das mulheres na esfera pública é a violência política de gênero (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2022). Faz-se mister, nesse cenário, avaliar a ligação umbilical entre o poder político e a violência que naturaliza privilégios e discriminações e, por conseguinte, impede a inclusão feminina no espaço de debate político.

De forma geral, as pesquisas acadêmicas e institucionais, a mídia e as políticas públicas debruçam-se sobre as violências física, sexual, moral, psicológica e patrimonial contra as mulheres ocorridas no âmbito doméstico e familiar em razão da notória gravidade dos casos e dos dados que demonstram, ano após ano, a alta generalizada nos seus índices (LAENA, 2020, p. 251). Ocorre que, em razão disso, por muito tempo permaneceu oculto um outro tipo de violência de gênero: a violência política, que, além de violar a dignidade, ataca os direitos políticos fundamentais e a própria legitimidade dos prélios eleitorais (LAENA, 2020, p. 251).

A naturalização do poder e do espaço político como elementos masculinos levam à falsa percepção de que as práticas misóginas sejam compreendidas como normais, de modo que a violência política seja sequer questionada nestes ambientes (LAENA, 2020, p. 251). Conforme pontua Rebecca Solnit (2017, p. 66):

Mulheres na política são criticadas pela aparência, pela voz, pela ambição, por não se dedicarem em tempo integral à família (ou por não terem família). Termos como “estridente” e “mandona” são em larga medida reservados a mulheres, tal como “insolente” para afro-americanos. Mulheres na política não podem ser femininas demais, visto que não se associa feminilidade à liderança, mas também não podem ser masculinas demais, visto que masculinidade não é prerrogativa delas; esse nó cego exige que ocupem um espaço que não existe, que sejam uma coisa impossível para não serem uma coisa errada. Até onde consigo entender, ser mulher é estar constantemente numa condição errada. Pelo menos sob o patriarcado.

Ocorre que uma rede global de políticos, ativistas, profissionais e acadêmicos, preocupados com uma onda crescente de violência contra as mulheres nos espaços políticos, vem se dedicando ao estudo deste fenômeno (KROOK, 2022).

Em *Semiotic Violence against Women: Theorizing Harms against Female Politicians*³⁰, Mona Lena Krook (2022, p. 371) discorre que, em 06 de janeiro de 2021, manifestantes invadiram o Capitólio dos Estados Unidos, exibindo símbolos e

³⁰ Em português, o artigo intitula-se “Violência semiótica contra mulheres: teorizando danos contra mulheres políticas” (KROOK, 2018, tradução nossa).

comportamentos de apoio à supremacia do poder político masculino branco, de modo a defender um presidente conhecido por ataques sexistas³¹. Os insurgentes invadiram o escritório da então Presidente da Câmara, Nancy Pelosi, seguraram uma placa quebrada com o nome dela e, até mesmo, carregaram seu púlpito (KROOK, 2022, p. 371). Além de quebrarem janelas e espalharem fezes nas paredes, os insurgentes destruíram vitrines contendo livros históricos sobre mulheres e política (KROOK, 2022, p. 371). Para a autora, esses eventos apontam limitações nos entendimentos predominantes de que a violência política é motivada por diferenças partidárias, de modo a indicar outro tipo de violência, qual seja, a baseada na identidade, que visa restringir quem participa na esfera pública (KROOK, 2022, p. 371-372).

De forma geral, as pesquisas e o ativismo identificam a violência contra as mulheres na esfera pública como comportamentos em que há o emprego da força para alcançar fins políticos. Desse modo, a violência política visa exercer uma função silenciadora, buscando eliminar ou intimidar opositores para que sejam impedidos de exercer seus direitos políticos (KROOK, 2022, p. 373).

Mona Lena Krook (2022) identifica, em seu trabalho, cinco subcategorias de violência contra a mulher no âmbito político: física, sexual, psicológica, econômica e a semiótica, sendo este último subtipo teorizado pela autora. Sob tal prisma, a violência semiótica mobiliza recursos semióticos para ferir, disciplinar e subjugar mulheres, sendo a forma mais difundida, bem como obscura e banalizada, de violência contra as mulheres. No espectro político, tal tipo de violência serve como instrumento para negar o direito pleno e igualitário

³¹ De forma similar ao ocorrido no Capitólio dos Estados Unidos, no dia 8 de janeiro de 2023, criminosos, apoiadores do ex-presidente Jair Bolsonaro, invadiram e depredaram os prédios dos Três Poderes, quais sejam, o Palácio do Planalto, o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal, seguindo o mesmo manual do ataque promovido ao Congresso americano, em janeiro de 2021 (CRAVEIRO, 2023). Líderes de vários países e a comunidade internacional reprovaram, de forma imediata, os atentados ocorridos em Brasília (CRAVEIRO, 2023). Há, apesar dos paralelos, diferenças entre os dois ataques. Nos EUA, os manifestantes invadiram o Capitólio, sede do Congresso americano, tentando impedir a certificação do resultado da eleição que elegeu o atual presidente Joe Biden, ainda sob o mandato de Trump (INVASÕES..., 2023). No Brasil, os criminosos pediram que as Forças Armadas dessem um golpe e tomassem o poder e promoveram um ataque aos Três Poderes sob o mandato de Lula, o qual tomou posse uma semana antes das invasões em Brasília (CRAVEIRO, 2023; INVASÕES..., 2023). Em ambos os casos, os prédios institucionais foram tomados à força, deixando um enorme rastro de destruição, e os manifestantes foram contidos por pequeno número de policiais (INVASÕES..., 2023). No Brasil, os criminosos quebraram vidraças, móveis antigos, obras de arte, equipamentos de informática e arquivos (INVASÕES..., 2023). A violência no Brasil, no entanto, não foi apenas patrimonial, cerca de 70 pessoas ficaram feridas, o que inclui policiais e jornalistas que cobriam o atentado, sendo que, pelo menos, 1200 pessoas foram detidas (INVASÕES..., 2023). Tal como Trump, Bolsonaro alimentou, por meses, a narrativa de que as eleições foram fraudadas, de modo a semear dúvidas sobre as urnas eletrônicas (INVASÕES..., 2023). Os fatos ocorridos em Brasília ainda estão sendo apurados e, no próprio dia 8 de janeiro de 2023, Lula decretou intervenção federal sobre a segurança pública do Distrito Federal com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública (MELO, 2023). A intervenção federal foi aprovada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, com duração até o dia 31 de janeiro de 2023 (MELO, 2023).

de as mulheres participarem da política, minando a própria democracia (KROOK, 2022, p. 372).

Mona Lena Krook (2022, p. 374) explica que a semiótica é o estudo dos signos e que, portanto, a análise semiótica busca ler palavras e imagens como texto, fornecendo subsídios sobre as estruturas interpretativas que filtram e orientam as percepções humanas do mundo exterior. A experiência é medida por signos de modo que o seu papel na estruturação dos processos de pensamento é inconsciente e invisível, sendo o papel da semiótica tornar os sistemas interpretativos mais explícitos. Ademais, aponta a autora que tais signos são socialmente construídos e não reflexos fiéis do mundo externo (KROOK, 2022, p. 374).

Krook (2022) dispõe que a violência semiótica está enraizada na violência estrutural, cultural e simbólica contra as mulheres, característica que a distingue dos demais subtipos e que explica o motivo pelo qual ela permanece, em grande medida, normalizada e oculta, sendo um instrumento de deslegitimação e silenciamento de vozes femininas na arena política.

A exclusão política das mulheres emerge das primeiras teorias políticas que arquitetaram a construção de que os homens pertencem à esfera pública e as mulheres à esfera privada (KROOK, 2022, p. 374). O resultado pretendido é, portanto, a violência simbólica, que intenta restaurar as hierarquias de dominação, colocando as mulheres que se desviam do comportamento “padrão” de volta “em seu lugar” na sociedade (KROOK, 2022, p. 374). Como as imagens e palavras contribuem para a manutenção do *status quo*, a sua desconstrução pode ser uma ferramenta essencial para desafiar os sistemas de privilégio e opressão (KROOK, 2022, p. 375). Nesse sentido,

como a violência estrutural, cultural e simbólica naturaliza e defende as hierarquias de gênero de maneira reflexiva e inconsciente, essa estrutura ajuda a explicar por que esse fenômeno até recentemente permaneceu amplamente oculto. Também exige um novo olhar sobre as experiências de mulheres politicamente ativas para explorar se as tipologias predominantes são abrangentes de toda a gama de estratégias empregadas para prejudicar, deslegitimar e excluir as mulheres da vida política. (KROOK, 2022, p. 374, tradução nossa³²).

As mulheres que pretendem participar dos espaços político-decisórios sofrem ameaças psíquicas por meio de processos de difamação, demonização, menosprezo, humilhação,

³² Because structural, cultural, and symbolic violence naturalize and defend gender hierarchies in reflexive and unconscious ways, this framework helps explain why this phenomenon has until recently remained largely hidden from view. It also calls for a new look at the experiences of politically active women to explore whether prevailing typologies are comprehensive of the full array of strategies employed to harm, delegitimize, and exclude women from political life.

sátiras, de modo a envergonhá-las (KROOK, 2022, p. 375). Ao tratar do conceito de violência semiótica, discorre Krook:

Como um conceito geral, a violência semiótica envolve desenhar e reforçar as desigualdades de gênero usando palavras e imagens – e em alguns casos, linguagem corporal – para ferir, disciplinar e subjugar as mulheres. Aplicado à política, refere-se especificamente ao uso de recursos semióticos para negar os direitos políticos das mulheres. Uma característica definidora desses atos é seu significado público: embora perpetrados contra mulheres individualmente, eles procuram enviar uma mensagem de que as mulheres como um grupo são indignas. Os atos podem ganhar mais ressonância ao explorar recursos semióticos para denegrir outros grupos marginalizados, criando manifestações interseccionais de violência. (KROOK, 2022, p. 375, tradução nossa³³).

Apesar de a violência semiótica não ser um fenômeno novo, as inovações tecnológicas recentes ampliaram drasticamente as oportunidades para criar e circular as representações negativas e prejudiciais de mulheres na esfera pública. Nos meios virtuais, a liberdade de expressão transformou-se em uma arma de dominação, em que não interessa a verdade, mas sim o silenciamento da vítima por meio de mensagens sucessivas de inferioridade grupal (KROOK, 2022, p. 375-376).

Sob tal prisma, epítetos como “prostituta” e “vadia” são usados para desumanizar e silenciar as vozes femininas, sufocando sua participação no discurso público, sendo que enquadrar comentários sob o viés de piadas é estratégia deliberada para evitar a desaprovação geralmente associada aos comportamentos discriminatórios (KROOK, 2022, p. 376). A despeito da normalização da violência semiótica, a fim de ocultar a consciência pública, esses comportamentos servem como mecanismos de controle social e reforçam relações de dominação, sendo condutas tão difundidas que sua natureza nociva é negligenciada ou até mesmo negada (KROOK, 2022, p. 377).

Ao analisar indutivamente notícias coletadas entre 2014 e 2019, Krook (2022, p. 377) teoriza dois modos de violência semiótica na esfera pública: (i) a que visa tornar as mulheres invisíveis; (ii) a que busca torná-las incompetentes, sendo que essa tipologia não é necessariamente exaustiva, mas sim uma arquitetura preliminar do conceito.

Vários são os exemplos de violência semiótica, tais como interromper a fala de uma mulher, sair do parlamento quando mulheres políticas começam a discursar, ridicularizá-las

³³ As a general concept, semiotic violence entails drawing on and reinforcing gender inequalities by using words and images—and in some cases, body language—to injure, discipline, and subjugate women. Applied to politics, it specifically refers to the use of semiotic resources to deny women’s political rights. A defining feature of these acts is their public signification: while perpetrated against individual women, they seek to send a message that women as a group are unworthy. Acts can gain further resonance by tapping into semiotic resources for denigrating other marginalized groups, creating intersectional manifestations of violence.

como emocionais, negar as suas qualificações, utilizar o “*mansplaining*”³⁴, objetificá-las sexualmente, tratá-las como monstros ou aberrações, entre outros (KROOK, 2022).

Apesar de Krook utilizar exemplos mundiais de violência política contra as mulheres, no Brasil hodierno, o autoritarismo também se instalou sem encobrimentos e a democracia está em constante processo de erosão, sendo que a ocorrência de práticas de violência política de gênero são cada vez mais corriqueiras. Mulheres candidatas ou ocupantes de cargos públicos são silenciadas, têm suas falas interrompidas em plenário, sofrem ameaças e agressões em discursos sexistas, ataques nas redes virtuais de comunicação, dentre outras ações violentas (LAENA, 2020, p. 255-256).

A violência política ganhou holofote no Brasil apenas recentemente, o que se deu, principalmente, em razão dos ataques misóginos dirigidos à ex-presidente Dilma Rousseff, ao seu tormentoso processo de *impeachment* em 2016 e ao episódio mais extremo de feminicídio político de Marielle Franco, em 2018 (LAENA, 2020, p. 252-253). Nesse cenário, no entendimento de Marlise Matos (2019, p. 189-192), a violência política de gênero, denominada pela autora como violência sexista, foi uma das características que conferiu marca significativa ao golpe³⁵ contra a democracia brasileira realizado em 2016, sendo um dos fatores centrais que expulsam e excluem as mulheres das relações político-institucionais.

A ex-presidente Dilma Rousseff (2022, p. 48), ao relatar seu processo de *impeachment*, dispõe que vários recursos são usados para desqualificar e interditar lideranças políticas, tratadas no Brasil como inimigos que devem ser destruídos, especialmente se forem contrários à agenda neoliberal. Nas palavras da ex-presidente: “Nesse contexto, a misoginia na sociedade, nas instituições e na mídia vem sendo uma poderosa arma de controle e dissuasão da atividade política das mulheres e se manifesta principalmente em períodos eleitorais, durante governos e na atividade parlamentar” (ROUSSEFF, 2022, p. 48).

No texto *A misoginia e a manipulação da mídia*, Rousseff (2022) discorre sobre a contribuição da mídia na efetivação do seu *impeachment* em 2016, com o suporte específico da misoginia. A manipulação se deu, “fortemente, por meio de notas, reportagens, manchetes, fotos e capas indisfarçavelmente misóginas, para impor os grilhões do patriarcado à primeira mulher presidenta do Brasil” (ROUSSEFF, 2022, p. 50). Dilma relata várias manchetes de

³⁴ O *mansplaining* se refere às situações em que o homem fala com uma mulher de maneira condescendente, supondo que ele saiba mais sobre a temática do que a pessoa a quem ele está se dirigindo (KROOK, 2022, p. 386).

³⁵ O termo golpe foi utilizado por Marlise Matos (2019) ao se referir ao processo de *impeachment* de Dilma Rousseff. O presente trabalho não intenciona, portanto, questionar a legalidade do *impeachment* ocorrido em 2016, visto que não é o foco deste estudo, tampouco pretende abordar as diversas teorias existentes acerca da temática.

jornais que a trataram como frágil, despreparada, desequilibrada e passional, todas utilizando vieses claramente misóginos (ROUSSEFF, 2022, p. 53).

A conspiração que levou ao golpe sempre dependeu de manipulação de informações pela mídia e de um componente misógeno, que era acolhido sem questionamento. A rigor, não é exagero dizer que o processo golpista teve início no exato instante – 20h27m53s do dia 26 de outubro de 2014 – em que a Globo News anunciou oficialmente a minha vitória na eleição. Minutos depois, a bancada de jornalistas da emissora já discutia a possibilidade de um impeachment. [...] Antes de o processo chegar ao Senado, a imprensa defendeu a minha renúncia. A *Folha* publicou editorial na primeira página cobrando que eu renunciasse, antes mesmo de a Câmara dos Deputados votar a autorização para o processo de impeachment. (ROUSSEFF, 2022, p. 55).

Já no dia 14 de março de 2018, Marielle Franco, que era vereadora do Rio de Janeiro, eleita em 2016 com mais de 40 mil votos, foi assassinada junto de seu motorista, Anderson Gomes. Marielle foi atingida por, pelo menos, quatro tiros na cabeça. O assassinato da parlamentar marcou a história política do Brasil e trouxe à tona a importância da inserção do tema violência política nos espaços institucionais e acadêmicos (INSTITUTO MARIELLE, 2021, p. 16).

Assim, apesar do tímido aumento de representatividade feminina nos espaços políticos, esses ambientes não proporcionam condições seguras para a permanência das mulheres. Malgrado não se tenha um resultado oficial das investigações do crime, as circunstâncias do crime indicam que ela foi assassinada por razões políticas. A respeito disso: “Nada pode ser mais grave em termos de violência política de gênero: uma parlamentar, uma mulher negra da periferia, teve sua vida interrompida por interesses políticos” (LAENA, 2020, p. 256).

À medida que as mulheres acessam o poder político, mostra-se perceptível, por intermédio da análise de dados e fatos, que a violência política de gênero vem se acentuando, como uma arma para silenciá-las, para miná-las ou as diminuam, o que, além de infringir a dignidade e outros direitos fundamentais, viola diretamente a igualdade política e a própria democracia. Erika Hilton³⁶ (2022, p. 13), atualmente deputada federal, discorre sobre a violência política de gênero nos seguintes termos:

O machismo e a misoginia presentes na sociedade são os mesmos que atuam na esfera política. Nas casas legislativas e no Executivo, eles se manifestam quando somos interrompidas, quando nossos argumentos são menosprezados numa discussão, quando somos preteridas para assumir cadeiras em comissões importantes, quando somos impedidas de exercer o mandato para o qual fomos eleitas. Para além

³⁶ Erika Hilton foi vereadora na cidade de São Paulo. Negra e transvestigênera, foi a mulher mais bem votada de todo o Brasil em 2020 e a primeira trans eleita para a Câmara de Vereadores deste Município (HILTON, 2022, p. 12).

de ser um efeito nefasto do machismo, da misoginia e do patriarcado, a violência política de gênero se configura num ataque direto à democracia. Não existe democracia sem a representação de todos os grupos sociais nos espaços de poder e decisão. Não existe democracia sem a participação das mulheres e de toda a sua diversidade: mulheres negras, mulheres indígenas, mulheres trans, mulheres com deficiência, mulheres mães solo, mulheres imigrantes, mulheres trabalhadoras, mulheres do campo, mulheres faveladas – enfim, mulheres em todas as suas mulheridades. Mas por que a nossa presença incomoda tanto? (HILTON, 2022, p. 13).

Isa Penna (2022) também relata a violência política de gênero que sofreu no dia 16 de dezembro de 2020, quando do exercício de seu mandato de deputada estadual. Penna (2022, p. 74) foi apalpada nos seios dentro do plenário da Assembleia Legislativa de São Paulo pelo deputado estadual Fernando Cury, assédio sexual este que foi filmado e veiculado pela mídia. Para Isa Penna (2022, p. 76), “ultrapassar o último limite, dominar o corpo das mulheres, sempre foi um gesto de poder”.

A esse rol acima, poderiam ser listados mais inúmeros casos de violência política de gênero no Brasil. Para Roberta Laena (2020, p. 260-261),

O fato é que a violência política de gênero ocorre, cada vez com mais frequência, contra quem intenciona participar ou participa da vida política do Estado, nas agremiações políticas ou nos cargos estatais de poder, afetando sobremaneira a participação política das mulheres na democracia. No âmbito partidário, é uma constante, especialmente quando as mulheres são usadas em candidaturas fictícias para cumprir a cota de gênero, beneficiando o partido ou políticos homens. E, da mesma forma que os demais tipos de violência de gênero, decorre da relação desigual entre homens e mulheres na ordem patriarcal, que configurou a esfera pública como um espaço masculino.

O Instituto Alziras (2022), na pesquisa intitulada *Censo das Prefeitas Brasileiras (Mandato 2021-2024)*, entrevistou 42% das 673 prefeitas em exercício. A pesquisa demonstra que 58% das prefeitas afirmam ter sofrido assédio ou violência política pelo fato de ser mulher. Nesses casos, 1 em cada 2 prefeitas não registrou queixa ou boletim de ocorrência em função da violência política de gênero (INSTITUTO ALZIRAS, 2022).

Quanto aos obstáculos de ser mulher na política, a pesquisa concluiu que o que mais preocupa é a falta de recursos para a campanha, obstáculo reconhecido por 47% das entrevistadas, motivo pelo qual 90% delas admitem a importância de se garantir às campanhas de mulheres, pelo menos, 30% dos recursos do Fundo Eleitoral e do Fundo Partidário e do tempo de propaganda eleitoral gratuita em rádio e televisão. O segundo obstáculo mais reconhecido pelas prefeitas foi o desmerecimento de seus trabalhos ou falas, motivo este alegado por 34% das entrevistadas, o que, sob o prisma da teoria de Krook, configura-se no

conceito de violência semiótica. No terceiro lugar, 26% atribuíram as dificuldades ao assédio e violência no espaço político (INSTITUTO ALZIRAS, 2022).

Para Gabriela Shizue Soares de Araujo (2022, p. 267), “a misógina mensagem de que as mulheres não pertencem à vida pública se manifesta não apenas nas estruturas organizacionais das instituições, mas também em suas estruturas físicas: as barreiras, aqui, são escancaradamente visíveis”. Nesse diapasão, o primeiro banheiro feminino do Plenário do Senado Federal foi inaugurado somente em 2016, mais de 55 anos depois da inauguração do prédio do Congresso Nacional em Brasília, em 1960 (ALEGRETTI, 2016). Antes da sua existência, as senadoras tinham que deixar o plenário para usar o banheiro do restaurante ao lado (ALEGRETTI, 2016).

Buscando a subversão desse cenário, o Congresso Nacional aprovou duas leis, em 2021, que tipificam como crime a violência política de gênero e a violência política de forma mais ampla, as quais serão expostas de forma cronológica (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2022).

Como já brevemente exposto no item 3.3 deste capítulo, a Lei nº 14.192, datada de 4 de agosto de 2021, estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher, nos espaços e atividades relacionados ao exercício de seus direitos políticos e de suas funções públicas, para assegurar a participação de mulheres em debates eleitorais e dispõe sobre os crimes de divulgação de fato ou vídeo com conteúdo inverídico no período de campanha eleitoral (BRASIL, 2021a). Para tanto, ela realiza alterações no Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965), na Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995) e na Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997).

O art. 3º, *caput*, da mencionada lei define a violência política contra a mulher como sendo “toda ação, conduta ou omissão com a finalidade de impedir, obstaculizar ou restringir os direitos políticos da mulher” (BRASIL, 2021a). Outrossim, conforme o parágrafo único deste mesmo artigo, “constituem igualmente atos de violência política contra a mulher qualquer distinção, exclusão ou restrição no reconhecimento, gozo ou exercício de seus direitos e de suas liberdades políticas fundamentais, em virtude do sexo” (BRASIL, 2021a).

O texto normativo, em seu art. 2º, estabelece que serão garantidos os direitos de participação política da mulher, sendo vedadas discriminação e desigualdades em virtude do sexo ou de raça no acesso às instâncias de representação política e no exercício de funções públicas (BRASIL, 2021a). Sob tal prisma, a Lei nº 14.192/2021 protege as mulheres antes, durante e após os prélios eleitorais.

Em que pese o importante avanço, observa-se que o legislador opta por utilizar a denominação “sexo” em vez de “gênero”, o que, em uma interpretação semântica, parece excluir mulheres transgêneros (INSTITUTO MARIELLE FRANCO, 2021, p. 64).

Ainda, a mencionada lei prevê a criminalização de condutas relacionadas à violência política de gênero. Neste sentido, a lei insere o art. 326-B no Código Eleitoral, que tipifica como crime as condutas de assédio, constrangimento, humilhação, perseguição ou ameaça, por qualquer meio, praticadas contra candidata ou detentora de mandato eletivo, com a finalidade de impedir ou dificultar a sua campanha eleitoral ou seu mandato eletivo, com pena prevista de 1 a 4 anos de prisão e multa. A pena é aumentada em um terço se o crime for praticado contra gestante, mulher maior de 60 anos ou com deficiência (BRASIL, 2021a).

A Lei nº 14.192/2021 também altera a redação do art. 323 do Código Eleitoral, de modo a prever que é crime divulgar, na propaganda eleitoral ou durante o período de campanha, fatos que sabe serem inverídicos em relação a partidos ou a candidatos e capazes de exercer influência perante o eleitorado (BRASIL, 2021a). A lei prevê aumento de pena de um terço até a metade se o fato: (i) for cometido por meio da imprensa, rádio ou televisão, ou por meio de internet ou de rede social, ou se for transmitido em tempo real; (ii) envolver menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça e etnia (BRASIL, 2021a).

Além disso, diante da necessidade de mudanças estruturais no sistema político brasileiro como um todo, a referida lei altera a Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), que agora exige, em seu art. 15, inciso X, que o estatuto do partido político preveja normas sobre prevenção, repressão e combate à violência política contra a mulher. Outra mudança importante trazida pela Lei nº 14.192/2021 é a alteração da redação do art. 46, inciso II, da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), de modo a prever que, nas eleições proporcionais, os debates deverão ser organizados com o fito de assegurar 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 seu art. 10, §3º (BRASIL, 1997)³⁷.

Por sua vez, a Lei nº 14.197, de 1º de setembro de 2021, tipifica a violência política, mediante o acréscimo do Título XII na Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), relativo aos crimes contra o Estado Democrático de

³⁷ O artigo 10, § 3º, da Lei das Eleições estabelece a cota de gênero de candidatura nos seguintes termos: “Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo” (BRASIL, 1997).

Direito (BRASIL, 2021b). A violência política passa a ser crime tipificado no Código Penal, 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:

Pena - reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa, além da pena correspondente à violência. (BRASIL, 1940).

O crime do art. 359-P do Código Penal é mais abrangente, de modo a proteger não só as mulheres, mas também qualquer cidadão no exercício de seus direitos políticos.

Desde a sanção da Lei nº 14.192/2021, o Ministério Público Federal (MPF) contabilizou, até novembro de 2022, 112 procedimentos relacionados à violência política de gênero, o que representa uma média de sete casos por mês (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2022). O primeiro caso julgado de violência política contra a mulher, tendo como fundamento a referida lei, foi registrado no Município de Pedreiras, no Estado do Maranhão, ocasião em que um vereador arrancou o microfone das mãos de uma vereadora que discursava, impedindo-a de se manifestar (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2022).

A violência política de gênero tem impacto diferente a depender da interseccionalidade, sendo mais proeminente em caso de mulheres negras, indígenas, transgêneros e com deficiência, devido às múltiplas discriminações a que estão submetidas em um ambiente dominado pela representação de homens brancos, proprietários e cisgêneros.

Nesse cenário, retomando ao exposto no tópico 3.4 deste trabalho, a candidatura fictícia pode ser compreendida como violência política de gênero, já que, com essa fraude, os partidos materializam a ideia discriminatória de que a esfera pública é lugar de homem e que a mulher deve permanecer restrita à esfera privada (LAENA, 2020). A candidatura fictícia afasta, cada vez mais, as mulheres dos espaços político-decisórios (LAENA, 2020, p. 277). Outrossim, conforme demonstrado, a própria legislação brasileira assenta a ideia de que toda ação, conduta ou omissão com a finalidade de impedir, obstaculizar ou restringir os direitos políticos da mulher é violência política de gênero.

Ao instrumentalizar mulheres com o único escopo de cumprir as cotas eleitorais, os partidos passam a mensagem de que elas não possuem habilidades ou aptidões de exercer as funções políticas, o que vai ao encontro da violência semiótica teorizada por Krook. Além disso, as candidaturas fictícias envolvem a violência econômica, já que, por vezes, os recursos financeiros destinados às campanhas de mulheres são desviados ou simplesmente não

aplicados (LAENA, 2020, p. 280). Ainda, consoante também demonstrado no subcapítulo anterior, a candidatura fictícia pode envolver todos os outros tipos de violência política, tais como a psicológica e a moral.

Face ao exposto, a violência política de gênero, que pode ocorrer por meio virtual, é um dos principais fatores para a sub-representação feminina nos espaços público-decisórios, de modo a atingir a integridade da disputa eleitoral e a própria democracia. Em razão da publicação recente da lei que criminaliza a violência política de gênero no Brasil, ainda não é possível vislumbrar o seu impacto na redução destes ilícitos.

4 ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA SOBRE AS CANDIDATURAS DE MULHERES

A criação e a efetiva implementação da legislação que prevê as cotas de candidaturas de gênero e as demais políticas afirmativas têm sido morosa e insuficiente para garantir uma representação paritária das mulheres nos espaços institucionais e partidários. Tais iniciativas legislativas dependem do engajamento e do interesse do Congresso Nacional, órgão majoritariamente masculino, que reflete o patriarcalismo enraizado na estrutura dos próprios partidos políticos (ARAÚJO, 2022, p. 126).

O ritmo lento de inclusão de mulheres nas esferas institucionais deve-se também à tradição no sistema político-eleitoral brasileiro de ausência de *accountability* e controle social sobre os eleitos, de modo que a única forma de irresignação válida é obtida por meio do “não voto” nas eleições (ARAÚJO, 2022, p. 127).

Apesar de todos os obstáculos já expostos nos capítulos 2 e 3, mesmo que seja alguém do desejado, há que se reconhecer que ocorreu um aumento considerável de mulheres nos parlamentos nas eleições de 2022 em comparação aos resultados dos pleitos anteriores. Isso porque, na Câmara dos Deputados, 91 deputadas ocupam atualmente as cadeiras deste órgão, elevando o percentual de ocupação feminina para aproximadamente 18% dos assentos disponíveis, número este histórico na política brasileira (ARAÚJO, 2022, p. 139; BRASIL, 2023a).

Nesse cenário, o presente capítulo visa apreciar as tendências interpretativas extraídas dos julgamentos proferidos pelo Poder Judiciário no que concerne à implementação da cotas eleitorais de gênero e das demais medidas afirmativas relacionadas às candidaturas femininas, a fim de concluir se as decisões contribuem para o aumento da representatividade da mulher na política brasileira ou se reforçam a posição de subalternidade.

Posto isto, intenta-se enfrentar se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral, no campo dos direitos político-eleitorais de mulheres, tem contribuído para a melhoria da qualidade da democracia brasileira, visto que as decisões nesse campo podem interferir diretamente nas regras do jogo democrático (FARIA, 2013, p. 13). A metodologia empregada neste estudo não envolve a análise das decisões que versem sobre o campo político-eleitoral em sentido amplo, tampouco a apreciação de todos os precedentes que tratam das candidaturas de mulheres. A principal aspiração deste capítulo é evidenciar a necessidade de rigor no controle das cotas de candidaturas de gênero no Brasil, sob pena de esvaziá-las, bem como apresentar os entendimentos tomados pelo Poder Judiciário

compreendidos como paradigmáticos no que tange às medidas de inclusão da mulher na política.

Inúmeras variantes e assuntos relacionam-se com a temática em apreço, não pretendendo o referido estudo exaurir todos os aspectos deste debate, mas tão somente ampliar a compreensão sobre as candidaturas fictícias das mulheres e avaliar o padrão de conduta do Judiciário na defesa dos direitos políticos e da lisura dos prélios eleitorais.

De tal modo, a análise dos julgados é qualitativa e visa apresentar os principais casos paradigmáticos decididos após a promulgação da CRFB/1988, a fim de se identificar as tendências jurisprudenciais, sendo as evidências coletadas na pesquisa de natureza não numérica. Ademais, compreendem-se como paradigmáticas as decisões que: (i) inovam interpretações no que concerne aos entendimentos tradicionais do STF e TSE; (ii) relacionam-se a confrontos entre decisões legislativas e judiciais; (iii) suprem omissões legislativas (FARIA, 2013, p. 13).

Enfatiza-se que, na exposição das decisões, serão sintetizadas as justificativas que consolidam os acórdãos publicados, não sendo destacada, via de regra, a posição individual de cada ministro. Ademais, além das decisões judiciais, serão destacadas as principais respostas às consultas feitas pelo TSE no que tange às medidas afirmativas que visam assegurar a representatividade da mulher na política nacional.

Preliminarmente, será exposto o papel do Poder Judiciário no contexto da redemocratização brasileira e, de forma sintética, o controle de constitucionalidade à luz da teoria de John Hart Ely. Após, serão expostas as decisões paradigmáticas proferidas pelo STF e pelo TSE, bem como as conclusões sobre os reflexos desta jurisprudência.

Importante dispor que as políticas afirmativas são atribuições que competem aos Poderes Legislativo e Executivo prever em um Estado Democrático de Direito. A despeito disso, as decisões proferidas pelo Poder Judiciário podem influenciar a discussão e a formulação de medidas voltadas para a promoção da igualdade de gênero nos espaços político-decisórios.

4.1 O Poder Judiciário à luz da teoria procedimentalista de John Hart Ely

Antes de se adentrar às análises dos principais julgados do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral, faz-se mister contextualizar o papel que o Poder Judiciário vem assumindo desde a redemocratização brasileira, já que o sistema eleitoral relaciona-se diretamente com a qualidade da democracia e com o equilíbrio entre os poderes.

A proposta ao falar do papel do Poder Judiciário não é discorrer o tema em detalhes, mas apresentá-lo de forma panorâmica para que seja possível ter como referência, na análise dos julgados, o ordenamento jurídico constitucional vigente.

O processo de redemocratização do Brasil se formalizou com a promulgação da Constituição de 1988 (FARIA, 2013, p. 41). Criada no período pós-regime militar, em que houve uma forte restrição de direitos civis e políticos no Brasil, o seu principal objetivo era restaurar o regime político democrático e evitar retrocessos institucionais. Visava-se equilibrar a relação entre os poderes, historicamente caracterizada por uma hipertrofia do Poder Executivo (BARACHO JÚNIOR, 2014, p. 23).

No período anterior à redemocratização, havia uma inversão do processo de interpretação do direito que flertava com o Estado antidemocrático, “com excessiva concentração do poder na mão dos governantes” (FARIA, 2013, p. 41), em que a lei tinha mais valor do que a norma constitucional.

Nesse contexto, antes da CRFB/1988, as decisões proferidas pelo Poder Judiciário coadunavam-se com uma concepção formalista do direito, por meio do qual era priorizada a interpretação literal da norma jurídica (FARIA, 2013, p. 41).

Buscando a redemocratização do país, a Constituição de 1988 foi denominada como “Cidadã” por ter previsto, dentre outros, (i) um rol extenso de direitos fundamentais; (ii) novos remédios e garantias constitucionais; (iii) valores de não discriminação e de respeito aos direitos das minorias; (iv) repartição de competências entre os órgãos institucionais democráticos; (v) mecanismos de controle de poder e de participação popular (BRASIL, 1988; FARIA, 2013, p. 41-42).

Sob essa perspectiva, uma das características mais marcantes da Constituição de 1988 foi que, ao retomar o regime democrático, depositou grande confiança no Poder Judiciário, passando a assegurar a sua autonomia administrativa e financeira, bem como trazendo garantias aos juízes para possibilitar o exercício da função jurisdicional com imparcialidade e independência (BRASIL, 1988; FARIA, 2013, p. 44; SILVA, 2011, p. 588-592).

Com a mesma motivação, a Constituição de 1988 atribuiu ao Judiciário a competência de exercer o controle de constitucionalidade de leis, atos normativos e ações da Administração Pública, sendo o parâmetro desta revisão judicial o texto constitucional.

Assim, após a promulgação da CRFB/1988, iniciou-se um processo de expansão do Poder Judiciário brasileiro, que passou a decidir questões que originariamente não lhe recaíam a responsabilidade, sendo, por vezes, palco de disputas políticas em questões controvertidas. Nesse cenário, o STF assume relevante protagonismo no contexto político-social, filosófico e

ideológico do Brasil (CABRAL; CRUZ, 2021, p. 6), haja vista que vem dando a última palavra em questões de alta complexidade e relevância, as quais vão desde a união homoafetiva até assuntos *interna corporis* das demais instituições democráticas. Depreende-se, então, que a própria composição e atribuição do STF contribuíram para esse cenário.

A atribuição do Poder Judiciário nesse novo panorama político, filosófico e ideológico coloca em ênfase o ativismo judicial, que ora é compreendido como uma solução em detrimento das falhas, omissões e inércia do Legislativo, ora é entendido como uma ingerência e usurpação das competências dos outros poderes (CABRAL; CRUZ, 2021, p. 6). No âmbito do sistema eleitoral brasileiro, regulamentado por normas constitucionais e infraconstitucionais, há também uma atuação intensa do Judiciário (ROCHA, 2022, p. 209). A judicialização da política e a expectativa de um ativismo judicial na concretização de direitos decorrem da própria Constituição de 1988 e de uma inércia e/ou omissão atribuídas aos Poderes Legislativo e Executivo. O princípio da inafastabilidade da jurisdição, constante do art. 5º, inciso XXXV, da CRFB/1988, impõe a não abstenção do dever de julgar ao dispor que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988).

Em uma democracia representativa, na qual o poder emana do povo e quem o representa são os eleitos, o ativismo judicial traz à tona a crise de representatividade, tendo em vista que tal fenômeno emerge em um contexto de inércia e descaso dos outros poderes em solucionar matérias tipicamente legiferantes (CABRAL; CRUZ, 2021, p. 8).

Acerca da atuação do Poder Judiciário no que concerne à inclusão da mulher na política brasileira, dispõe Gabriela Shizue Soares de Araujo (2022, p. 127):

o Poder Judiciário tem assumido um papel crucial para a efetiva aplicação da ainda insuficiente legislação de incentivo à participação feminina na política, seja na imposição de penalidades rigorosas àqueles que tentam fraudar as cotas de gênero, seja por meio de uma interpretação mais adequada aos ditames constitucionais. Nesse caso, o tão criticado ativismo judicial parece necessário diante da omissão deliberada do Poder Legislativo, sempre evasivo com relação a temas afetos à igualdade de gênero, raça e orientação sexual, ou qualquer coisa que pareça ameaçar a dominação masculina branca, fundada no cisheteropatriarcado.

Apesar de não ser o objeto deste trabalho enfrentar o tema do ativismo judicial³⁸, convém expor, em breves linhas, o pensamento de John Hart Ely (2010) a fim de se encontrar subsídios para compreender as decisões judiciais na temática em apreço.

³⁸ O conceito de ativismo judicial remonta ao Direito norte-americano, o qual demonstrou preocupação com a interferência do Poder Judiciário em matérias e atribuições que, tradicionalmente, são do Poder Executivo e do Poder Legislativo (BARACHO JÚNIOR, 2014, p. 305). A decisão proferida pela Suprema Corte norte-

John Hart Ely (2010, p. 3), na obra intitulada *Democracy and Distrust* (“Democracia e Desconfiança”), pontua que há uma disputa travada em uma falsa dicotomia: de um lado, há o interpretacionismo, o qual entende que os juízes que decidem questões constitucionais devem se limitar a cumprir as normas explícitas ou claramente implícitas dispostas na Constituição escrita; do outro lado, há o não interpretacionismo, o qual assevera que os tribunais devem controlar a legislação, de modo a cumprir as normas que não se encontram claramente indicadas no texto constitucional.

Nesse diapasão, Ely (2010) vai além das duas opções e propõe uma nova forma de controle de constitucionalidade direcionada para questões de participação, já que, para o autor, a Suprema Corte dos Estados Unidos (*Supreme Court of the United States*) deve tutelar direitos identificados com alguma especificidade na Constituição como habilitados à proteção da democracia, em especial os direitos de acesso político, de igualdade e representação.

Logo, ao tratar do controle de constitucionalidade relativo às disposições abertas da Constituição, John Hart Ely (2010) redige que a revisão judicial é competente para resolver os problemas de participação, sendo, no entanto, vedado que esta realize um controle de mérito substantivo da opção política atacada (FARIA, 2013, p. 26).

O entendimento do autor é no sentido de que a Corte do Judiciário não deve impor seus valores às cláusulas constitucionais de textura aberta, mas sim atuar em margem mínima de ação corretiva, isto é, só deve intervir no processo político quando se fizer necessário para a proteção do regular funcionamento do sistema democrático e para a inclusão das minorias nas discussões dos processos coletivos (ELY, 2010). Neste contexto, o doutrinador defende um modelo de controle de constitucionalidade compatível com a legitimidade dos juízes em uma democracia representativa:

Ely defende que uma proposta de controle de constitucionalidade, em uma democracia representativa, deve ter caráter procedimental, ou seja, deve autorizar um processo de revisão judicial reservado à proteção da própria representação. Um controle em favor dos mecanismos de decisão democrática e das liberdades democráticas e que enfrente situações discriminatórias que impeçam a expressão e o exercício de direitos das minorias. [...] Dessa maneira, defende que, na análise de constitucionalidade, os juízes devem, antes de tudo, fazer uma leitura próxima do

americana em 1803, no caso *Marbury v. Madison*, é apontada como um marco incipiente na atuação do Poder Judiciário no controle dos atos do Poder Legislativo. Na referida decisão, a Suprema Corte definiu sua atribuição de apreciar a constitucionalidade de normas, tendo utilizado um precedente judicial para a resolução da lide e afastado a aplicação de uma lei sob o argumento de ser incompatível com a Constituição (CABRAL; BARACHO JÚNIOR, 2020). A expressão ativismo judicial, neste trabalho, é utilizada para designar a atuação do Judiciário em certas questões que tradicionalmente competem aos Poderes Legislativo e Executivo, o que ocorre, principalmente, no exercício do controle de constitucionalidade de leis. No Brasil, esse fenômeno pode ser observado, com maior clareza, a partir da promulgação da Constituição da República de 1988, que, dotada de força normativa e vinculante, determinou a materialização de direitos e políticas públicas.

texto constitucional e, diante de cláusulas abertas, proceder a processos de adjudicação em favor da proteção de canais abertos à participação política e em favor do reconhecimento das minorias. Devem-se prestigiar decisões que impeçam discriminação, seja no tocante à limitação da participação no processo político, seja em relação à construção de políticas que resultem na discriminação de grupos e em fragilização do processo democrático. (FARIA, 2013, p. 26-27).

Ely (2010) dispõe sobre os perigos que o distanciamento do texto legal causam ao Estado Democrático de Direito, sendo que a integração do texto constitucional não pode ser feita com base em valores pessoais, critérios morais, concepções do direito natural, tradições ou princípios neutros. Isto porque tais fontes não são representativas e desatendem aos valores democráticos, podendo estar culminadas com fortes concepções pessoais.

Conforme o autor, o controle de constitucionalidade deve ter caráter procedimental em uma democracia, isto é, deve ser utilizado para a proteção da própria representação, quando os direitos inerentes à participação política estiverem em risco. Posto isto, o controle se presta para defender os mecanismos e liberdades democráticas e para combater as situações que impeçam o exercício de direitos das minorias (ELY, 2010). Portanto, a teoria procedimental de John Hart Ely rejeita decisões do Poder Judiciário que adentrem no domínio dos juízos substantivos da democracia em contradição com as escolhas prévias feitas pelos representantes legitimamente eleitos.

Sob tal prisma, a Corte Constitucional deve proteger os direitos políticos e civis inerentes ao funcionamento dos processos decisórios, tal como a liberdade de expressão, de modo a retirar os entraves que obstaculizam o processo democrático, devendo as concepções valorativas se darem nos moldes da democracia representativa (ELY, 2010). Cumpre transcrever as considerações de Ely:

Não é justo dizer que o governo está “funcionando mal”, só porque às vezes ele gera resultados com os quais discordamos, por mais forte que seja nossa discordância (e afirmar que ele obtém resultados de que “o povo” discorda – ou de que discordaria, “se compreendesse” – na maioria das vezes é pouco mais que uma projeção delirante). Numa democracia representativa, as determinações de valor devem ser feitas pelos representantes eleitos; e, se a maioria realmente desaprová-los, poderá destituí-los através do voto. O mau funcionamento ocorre quando o processo não merece nossa confiança. Quando (1) os incluídos estão obstruindo os canais da mudança política para assegurar que continuem sendo incluídos e os excluídos permaneçam onde estão, ou (2) quando, embora a ninguém se neguem explicitamente a voz e o voto, os representantes ligados à maioria efetiva sistematicamente põem em desvantagem alguma minoria, devido à mera hostilidade ou à recusa preconceituosa em reconhecer uma comunhão de interesses – e, portanto, negam a essa minoria a proteção que o sistema representativo fornece a outros grupos. (ELY, 2010, p. 137).

Assim, o Poder Judiciário é legitimado a intervir quando (1) os incluídos estão obstruindo os canais da mudança política a fim da manutenção do *establishment* e da condição de excluídos de grupos sociais ou (2) quando os representantes ligados à maioria efetiva sistematicamente põem em desvantagem alguma minoria, devido à mera hostilidade ou à recusa preconceituosa em reconhecer uma comunhão de interesses (ELY, 2010, p. 137).

É importante salientar que a forma de controle de constitucionalidade proposta por Ely é justificada pela própria essência da Constituição dos Estados Unidos e pelo sistema norte-americano de democracia representativa (FERRO, 2010, p. 108). Embora tenha sido concebida para a realidade norte-americana, sua teoria, por ter uma abordagem formal e procedimentalista, oferece contribuições relevantes para a análise de outros sistemas de justiça, incluindo o brasileiro. Nesse sentido, a teoria de Ely é demonstrada com o objetivo de explicar a importância da inclusão de minorias e grupos marginalizados nos processos democráticos.

Ao refletir sobre a Corte de Warren³⁹, Ely (2010) nega que suas decisões tenham violado os limites impostos pela teoria da separação de poderes, pois sua atuação foi no sentido de retirar entraves para o melhor desenvolvimento do processo democrático, haja vista ter assegurado a participação de todos os grupos e indivíduos (BARACHO JÚNIOR, 2014, p. 306).

Devido às peculiaridades do constitucionalismo do Brasil, as ideias de Ely (2010) foram apresentadas de forma resumida no presente tópico. Feita a breve explanação, passar-se-á à apreciação das decisões do STF no que tange às candidaturas de mulheres.

4.2 O Supremo Tribunal Federal e as decisões em matéria eleitoral

O Supremo Tribunal Federal é o órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro, sendo que a ele compete, precipuamente, a guarda da Constituição, nos termos do art. 102 da CRFB/1988 (BRASIL, 1988). Dentre as suas atribuições, compete exclusivamente ao STF a atribuição para realizar o controle abstrato das normas em relação à Constituição. Contudo, ele não é um Tribunal Constitucional, já que integra o Poder Judiciário e, em muitos casos, é órgão recursal (BRASIL, 1988).

³⁹ A Corte de Warren refere-se ao período em que Earl Warren foi *Chief Justice* da Suprema Corte dos Estados Unidos, o que ocorreu entre 1953 a 1969. Nesse período, a Corte proferiu decisões que tiveram um grande impacto na história dos direitos civis e nas políticas públicas. Entre os seus casos mais relevantes, cita-se, por exemplo, o *Brown v. Board of Education* (1954), o qual eliminou a segregação racial nas escolas públicas (CARVALHAES, 2016, p. 59-60).

No que concerne à matéria eleitoral, o STF vem decidindo questões relacionadas à igualdade de condições para os pleitos eleitorais e às cotas de gênero. Nos próximos tópicos, serão abordados dois julgamentos do STF acerca desta temática.

4.2.1 A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.617 do Distrito Federal e o financiamento de campanha de mulheres

Várias são as barreiras enfrentadas pelas mulheres para serem incluídas na esfera pública, dentre elas cita-se a falta de apoio e financiamento dos partidos políticos para as candidaturas femininas, que, muitas vezes, são apresentadas por mera formalidade a fim de se preencher as cotas eleitorais de gênero⁴⁰.

Nesse diapasão, mostra-se crucial a existência de previsão legislativa que imponha que os partidos políticos financiem as campanhas de mulheres, a fim de se oferecer reais condições de elegibilidade.

Antes de adentrar ao tema específico do financiamento de candidaturas de mulheres, cumpre tecer alguns breves comentários sobre os recursos públicos destinados aos partidos políticos.

Em digressão, no que tange ao financiamento partidário das campanhas eleitorais no Brasil, a ADI nº 4.650⁴¹, julgada pelo Supremo Tribunal Federal em setembro de 2015, cujo acórdão foi publicado em fevereiro de 2016, culminou com a proibição de doação de pessoas jurídicas para partidos políticos e campanhas eleitorais (BRASIL, 2016; POGLIESE, 2020, p. 343).

A ADI nº 4.650/DF, de relatoria do Min. Luiz Fux, foi proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil sob a alegação de que existe uma infiltração do poder econômico nas eleições, o que gera graves distorções aos processos eleitorais e uma desigualdade política, na medida em que aumenta a influência dos mais ricos sobre quem serão os representantes e, por conseguinte, sobre a própria atuação do Estado (BRASIL, 2016). Essa influência forte do dinheiro nas eleições inviabiliza a possibilidade do sucesso eleitoral de candidatos que não têm patrimônio ou não têm acesso aos financiadores privados, sendo primordial, nesse sentido, garantir recursos para o custeamento de campanhas de mulheres e daqueles que são historicamente excluídos pelo *establishment*.

⁴⁰ Mais informações acerca das fraudes eleitorais às cotas de gênero são encontradas no tópico 3.4 deste trabalho.

⁴¹ Conforme Marco Weick Pogliese (2020), o julgamento da ADI nº 4.650 “exigiu a construção pelo Poder Legislativo de um atabalhado redesenho do formato das fontes de financiamento político, com claro viés para o fortalecimento da fonte pública de patrocínio da democracia e da política partidária” (POGLIESE, 2020, p. 345).

O Plenário do STF, no referido julgado, entendeu que as doações feitas por pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais são incompatíveis com o regime democrático e com o exercício da cidadania, inerente às pessoas físicas, de modo que a excessiva atuação do poder econômico no processo político desequilibra a competição eleitoral, repercutindo na formação do quadro representativo (BRASIL, 2016).

Nesse cenário, o Congresso Nacional deu duas soluções para o financiamento de campanhas eleitorais: (i) intensificar os recursos destinados ao Fundo Partidário (FP) com o intento de lhe garantir mais força econômica; (ii) criar uma nova fonte de arrecadação, o denominado Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)⁴², instituído pelas Leis nº 13.487 e 13.488, ambas de 6 de outubro de 2017, que introduziram, respectivamente, os artigos 16-C e 16-D à Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) (POGLIESE, 2020, p. 345).

Posto isto, hodiernamente, os partidos políticos contam com duas fontes de recursos públicos para custear as campanhas eleitorais de seus candidatos: o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, também conhecido como Fundo Eleitoral, e o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, denominado como Fundo Partidário (CAVALCANTE, 2022). As doações feitas por pessoas físicas continuam sendo possíveis, na forma prevista na legislação eleitoral (BRASIL, 2016).

O FEFC foi a solução encontrada pelo Congresso Nacional diante da proibição, feita pelo STF, de doação de pessoas jurídicas para o financiamento de campanhas eleitorais, o qual é financiado por dotações orçamentárias da União em anos eleitorais. Desde então, o Fundo Eleitoral tornou-se uma das principais fontes de receita para a realização das campanhas eleitorais (CAVALCANTE, 2022).

Por sua vez, o FP, instituído pela Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), previsto nos seus artigos 38 a 44-A, é constituído por multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; recursos financeiros que lhe forem destinados por lei; doações efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário; e dotações orçamentárias da União. Além de financiar campanhas eleitorais, seus valores são utilizados para assegurar a manutenção dos partidos políticos, custeando as despesas previstas no art. 44 da Lei nº 9.096/1995, como o pagamento de água, energia elétrica, compra ou locação de bens móveis e imóveis, entre outros (BRASIL, 1995a;

⁴² O Plenário do STF, no julgamento da ADI nº 5.795/DF, sob relatoria da Min. Rosa Weber, realizado em 19 de agosto de 2022, apreciou a constitucionalidade do FEFC. Sua criação foi impugnada sob a alegação de que somente por emenda constitucional é possível a criação de um novo fundo. O STF discordou do argumento e entendeu que não existe na CRFB/1988 norma que estabeleça a exclusividade do Fundo Partidário e que proíba a instituição de novos fundos para financiamento de campanhas eleitorais, tampouco que imponha que tal temática somente possa ser inserida por meio de Emenda à Constituição (BRASIL, 2022).

CAVALCANTE, 2022). O Fundo Partidário foi, durante muito tempo, a única fonte de recurso público das campanhas e dos partidos políticos.

Feita a necessária introdução sobre os recursos públicos de financiamento de campanhas e partidos políticos, a sub-representação das mulheres na política brasileira continua sendo uma realidade mesmo depois da promulgação da Lei nº 12.034/2009, que alterou a Lei nº 9.096/1995 (Lei das Eleições), de modo a obrigar o preenchimento de, no mínimo, de 30% e, no máximo, 70% para candidaturas de cada sexo⁴³ (BRASIL, 2009). A referida lei preceituou também a necessidade de que o mínimo de 5% dos recursos do Fundo Partidário fossem destinados para a criação e manutenção de programas de difusão da participação política das mulheres, conforme percentual fixado pelo órgão nacional de direção partidária, nos termos da redação que era prevista no art. 44, inciso V, da Lei nº 9.096/1995⁴⁴ (BRASIL, 1995a).

Apesar da inovação legislativa, a desigualdade de gêneros na política brasileira subsistiu, motivo pelo qual foi promulgada a Lei nº 13.165/2015, denominada também como Minirreforma Eleitoral de 2015, a qual estabelece, em sua ementa, que uma de suas finalidades é “incentivar a participação feminina” (BRASIL, 2015).

Entre outras providências, tal lei determinou que os partidos políticos destinassem o mínimo de 5% e o máximo de 15% dos recursos do Fundo Partidário para as candidaturas de mulheres, incluídos nesse valor a parcela mínima de 5% do FP relativa à criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, prevista no art. 44, inciso V, da Lei nº 9.096/1995 (BRASIL, 1995a).

Logo, a Lei nº 13.165/2015 não só criava recursos novos para mulheres, como também restringia e desviava a finalidade dos já existentes (FABRIS, 2021, p. 215). Consoante Ligia Fabris (2021, p. 206), a Minirreforma Eleitoral estabeleceu a desigualdade formal entre homens e mulheres na política por meio da lei, visto que o mínimo de 30% de candidaturas femininas teria acesso a, no máximo, 15% de recursos do Fundo Partidário. Ainda, se nesse importe máximo estão incluídos os 5% de recursos destinados à formação de programas de

⁴³ Conforme minuciosamente disposto no capítulo anterior, a Lei nº 9.100/1995 estabeleceu, pela primeira vez, as cotas de candidaturas de mulheres no Brasil. Referida lei determinava a obrigatoriedade de que, pelo menos, 20% das vagas de candidaturas fossem preenchidas por mulheres no que tange aos cargos do Poder Legislativo nos pleitos municipais. Após, a Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) exigiu a reserva de, no mínimo, 30% das vagas para as candidaturas de mulheres no Poder Legislativo em âmbito nacional. Posteriormente, a Lei nº 12.034/2009, que alterou a Lei das Eleições, dispôs que se deveria efetivamente preencher, no mínimo, 30% das vagas com candidaturas de mulheres, bem como obrigou que pelo menos 5% dos recursos do Fundo Partidário fossem destinados aos programas de promoção e difusão da participação política das mulheres (FABRIS, 2021, p. 206).

⁴⁴ A redação do art. 44, inciso V, da Lei nº 9.096/1995 (Lei das Eleições) foi posteriormente modificada pelas Leis nº 13.165/2015 e 13.877/2019.

mulheres, então os montantes que já eram legalmente previstos foram limitados e diminuídos. Conforme a autora: “Dessa forma, a Lei de 2015 representou não um incremento, mas um retumbante retrocesso da igualdade política de gênero” (FABRIS, 2021, p. 206).

Ao invés de fortalecer os mecanismos para ampliar a participação e inclusão de mulheres nos espaços públicos, a Lei nº 13.165/2015 propôs uma distribuição discriminatória dos recursos do Fundo Partidário. Limitar o investimento financeiro em campanhas de mulheres ao, no máximo, de 15% dos recursos do Fundo Partidário, isto é, a metade do percentual mínimo de cotas de candidaturas de gênero, permitindo ainda o desconto dos recursos destinados aos programas de incentivo da participação feminina na política, era um nítido retrocesso, o qual mais beneficiava a dominação masculina do que a inserção de mulheres nas arenas público-decisórias (BRASIL, 2015; ARAUJO, 2022, p. 123).

Sob tal prisma e diante da notória desigualdade, a Procuradoria-Geral da República (PGR) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.617 do Distrito Federal (BRASIL, 2018), perante o STF, tendo como objeto questionar a constitucionalidade do art. 9º da Lei nº 13.165/2015, que dispõe:

Art. 9º Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V⁴⁵ do art. 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. (BRASIL, 2015).

Na petição inicial, a PGR sustentou, em síntese, que o dispositivo legal impugnado, o qual estabelece regras sobre destinação de recursos do Fundo Partidário para campanhas de candidatas: (i) viola o princípio da igualdade; (ii) deixa de proteger de forma suficiente o pluralismo político, a cidadania e o princípio democrático; (iii) contraria o atingimento do objetivo fundamental de construir uma sociedade livre, justa e solidária; (iv) fere os princípios

⁴⁵ A Lei nº 13.165/2015 alterou a redação do inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096/1995 (Lei das Eleições), de modo a dispor que: “Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados: [...]V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)” (BRASIL, 2015). Denota-se que, posteriormente, a redação do art. 44, inciso V, da Lei das Eleições foi alterada pela Lei nº 13.877, de 2019, nos seguintes termos: “V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e executados pela Secretaria da Mulher ou, a critério da agremiação, por instituto com personalidade jurídica própria presidido pela Secretária da Mulher, em nível nacional, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total”(BRASIL, 2019). Esta última redação encontra-se vigente.

da eficiência e da finalidade; (v) viola o princípio da autonomia de partidos políticos (BRASIL, 2018, p. 4).

Nesse cenário, a PGR salientou que o Brasil é um país que tem menos participação de mulheres no Poder Legislativo do que outras nações de menor consolidação democrática, menor abertura política e cultural ou menor condição socioeconômica, sendo necessárias políticas afirmativas de inclusão de mulheres até que a igualdade de participação na esfera pública no país seja próxima da composição populacional (BRASIL, 2018, p. 5). Sob tal perspectiva, dispôs que as cotas eleitorais só serão efetivas se acompanhadas, por tempo razoável, de proporcional destinação de recursos financeiros para as campanhas de mulheres (BRASIL, 2018, p. 5).

Para a PGR, o ato impugnado, ao destinar o percentual mínimo de 5% e máximo de 15% do Fundo Partidário para candidaturas de mulheres, é incapaz de proteger os direitos políticos das mulheres, sendo aquém do percentual previsto para as cotas de gênero. Além da norma obstaculizar a alocação equitativa de recursos entre candidatos e candidatas, questionou a vigência da norma prevista para apenas três eleições subsequentes à publicação da lei, visto que o prazo é extremo e irracionalmente curto para subverter as desigualdades estruturais existentes há décadas (BRASIL, 2018).

Posto isto, no mérito, a Procuradoria-Geral da República requereu ao STF a procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade dos percentuais mínimo e máximo definidos no dispositivo impugnado, o reconhecimento da inconstitucionalidade da delimitação da vigência da norma às três eleições subsequentes à publicação da lei, bem como que se procedesse a interpretação conforme à Constituição de 1988 do artigo questionado.

Além dessas questões levantadas pela PGR, Ligia Fabris (2021, p. 208) pontua que, a partir de uma análise sistemática, pode-se afirmar que o art. 9º da Lei nº 13.165/2015 permitiu o esvaziamento e o desvio de destinação dos recursos previstos para programas de promoção e difusão da participação política das mulheres.

O Ministro Relator Edson Fachin, em seu voto, discorre que “não haverá verdadeira democracia enquanto não se talharem as condições para tornar audíveis as vozes das mulheres na política” (BRASIL, 2018, p. 13), tratando-se a presente ADI não apenas de limitar-se ao conteúdo normativo do dispositivo impugnado, mas também de fixar a interpretação constitucional que o densifique.

Acerca das políticas afirmativas, o voto do Min. Relator Edson Fachin sustenta que o direito à igualdade substancial propicia a desequiparação pontual com a finalidade de superar uma desigualdade histórica (BRASIL, 2018, p. 23), sendo constitucionalmente legítimas as

cotas legislativas com o escopo de promover a participação política de mulheres (BRASIL, 2018, p. 26).

Em seu voto, o Min. Edson Fachin dispõe que a mencionada ação direta não visa impugnar as cotas de candidaturas, mas sim a distribuição dos recursos partidários posteriormente fixada por meio da Lei nº 13.165/2015, questionando-se, em especial, a fixação de patamares mínimos e máximos para o acesso aos recursos do Fundo Partidário, o que, ao seu ver, é manifestamente inconstitucional (BRASIL, 2018, p. 27). Sob tal esteira, cumpre transcrever trecho de seu voto:

O estabelecimento de um piso de 5% significa, na prática, que, na distribuição dos recursos públicos que a agremiação partidária deve destinar às candidaturas, os homens poderão receber no máximo 95%. De outro lado, caso se opte por fixar a distribuição máxima às candidaturas de mulheres, poderão ser destinados do total de recursos do fundo 15%, hipótese em que os recursos destinados às candidaturas masculinas será de 85%. Inexistem justificativas razoáveis, nem racionais, para essa diferenciação. A autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais. [...] O respeito à igualdade não é, contudo, obrigação cuja previsão somente se aplica à esfera pública. Incide, aqui, a ideia de eficácia horizontal dos direitos fundamentais, sendo importante reconhecer que é precisamente nessa artificiosa segmentação entre o público e o privado que reside a principal forma de discriminação das mulheres [...]. (STF. ADI 5617, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 15/3/2018). (BRASIL, 2018, p. 27-28).

Para o Ministro Relator, as agremiações devem garantir todos os meios que forem necessários para o real e efetivo ingresso das mulheres na política, conferindo eficácia às normas que reservam o número mínimo de vagas para a candidaturas (BRASIL, 2018, p. 29), sendo que, em caso de proteção insuficiente de direitos fundamentais, “a liberdade de conformação do legislador é reduzida, incumbindo ao Judiciário zelar pela sua efetiva promoção” (BRASIL, 2018, p. 30). Trata-se, pois, de uma previsão inconstitucional, visto que priva as candidaturas de mulheres dos recursos públicos de financiamento (BRASIL, 2018, p. 30-33). Assim, o voto do Min. Relator pontua que os partidos políticos possuem autonomia para distribuir os recursos recebidos do Fundo Partidário desde que respeitem os estritos limites constitucionais, não se podendo criar distinções em sua distribuição baseadas exclusivamente no gênero (BRASIL, 2018, p. 34).

Na conclusão de seu voto, Edson Fachin entende que a única interpretação constitucional possível do artigo impugnado é a que impõe aos partidos políticos a distribuição dos recursos públicos destinados às campanhas eleitorais na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos, sendo, em conformidade com o disposto no art. 10, § 3º, da Lei das Eleições, o patamar mínimo de 30% (BRASIL, 2018, p. 34). Lado outro, no que

concerne ao prazo de três eleições, determinado pela Minirreforma Eleitoral de 2015, discorre que o critério de distribuição de recursos do Fundo Partidário deve obedecer à composição das candidaturas e perdurar enquanto vigorar as cotas eleitorais de gênero, sendo, portanto, inconstitucional (BRASIL, 2018, p. 34).

A Ministra Rosa Weber, em seu voto, acrescenta que o dispositivo legal impugnado debilita o princípio constitucional da igualdade ao definir o mínimo de 5% dos recursos do Fundo Partidário para aplicação em campanhas eleitorais de mulheres, devendo a norma ser interpretada de maneira sistêmica com a política de cotas eleitorais brasileira (BRASIL, 2018, p. 57).

De maneira similar, o Ministro Luiz Fux compreende que as candidaturas de mulheres devem gozar dos mesmos instrumentos que viabilizam as candidaturas masculinas, sob pena de se violar os princípios democrático, da isonomia, da não discriminação e do pluralismo político, de modo que o Fundo Partidário deve atender, em igualdade de condições, às candidaturas masculinas e femininas (BRASIL, 2018, p. 60-61).

Por sua vez, o Ministro Dias Toffoli discorre que não se trata de um ativismo judicial o julgado, mas sim de dar aplicação à igualdade de gênero prevista no art. 5º, inciso I, da CRFB/1988, que preceitua que os homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, o que inclui os recursos públicos de financiamento de campanhas eleitorais (BRASIL, 2018, p. 62).

O resultado do julgamento, datado de 15 de março de 2018, foi que o Plenário do STF, por maioria e nos termos do voto do Relator, deu procedência à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.617/DF, nos seguintes moldes:

Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação direta para: i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “três”, contida no art. 9º da Lei 13.165/2015, eliminando o limite temporal até agora fixado; ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para as eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção; iii) declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/1995. Vencidos, em parte, os Ministros Marco Aurélio e Gilmar Mendes, por terem julgado parcialmente procedente a ação, e o Ministro Ricardo Lewandowski, por tê-la julgado procedente em maior extensão. (STF. Plenário. ADI 5.617, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 15/3/2018). (BRASIL, 2018).

Portanto, a redação original do art. 9º da Lei nº 13.165/2015 foi alterada por interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 5.617, o qual estipulou que (i) os repasses de recursos do Fundo Partidário devem ser proporcionais às candidaturas femininas apresentadas para as eleições majoritárias e proporcionais, cuja cota mínima é de 30% para as eleições do Poder Legislativo; (ii) extinguiu o limite temporal restrito a três eleições; (iii) declarou a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/1995 (BRASIL, 2018).

O STF deu uma interpretação conforme os princípios constitucionais de modo a assegurar às mulheres condições efetivas de concorrer aos prélios eleitorais, visto que o financiamento das campanhas com os recursos públicos é essencial para o ingresso nos cargos representativos. Denota-se, portanto, à luz da concepção procedimental de John Hart Ely, que a jurisdição constitucional atuou para desobstruir os canais da mudança política, haja vista que o processo democrático mostrava-se com um funcionamento comprometido. Logo, o controle de constitucionalidade do STF, no caso em análise, mostra-se perfeitamente compatível com a democracia representativa, tendo sido os fundamentos da decisão extraídos do próprio texto constitucional, a fim de que fossem viabilizadas condições paritárias de participação das mulheres nas campanhas eleitorais.

Ainda versando sobre esse tema, seguindo o mesmo entendimento do STF, o Plenário do TSE, em resposta à Consulta nº 0600252-18/DF, datada de 22 de maio de 2018, entendeu, por unanimidade, que os partidos políticos devem reservar, no mínimo, 30% dos recursos do FEFC para financiar as candidaturas femininas, sem fixar percentual máximo (BRASIL, 2018b). A Min. Relatora Rosa Weber entendeu que, se a distribuição dos recursos do Fundo Partidário deve resguardar a efetividade do disposto no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, no sentido de viabilizar o percentual mínimo de 30% de candidaturas por gênero, consoante decidiu o Plenário do STF no julgamento da ADI nº 5.617, com maior razão a aplicação dos recursos do FEFC há de seguir a mesma diretriz, especialmente se considerado que sua finalidade é, exclusivamente, o custeio das campanhas eleitorais (BRASIL, 2018b).

A decisão proferida na ADI nº 5.617/DF foi um importante avanço na luta pela inclusão das mulheres na política, sendo, posteriormente, o referido entendimento incorporado à CRFB/1988 por meio da Emenda Constitucional nº 117, promulgada em 5 de abril de 2022 (BRASIL, 2022).

Nesse sentido, a EC nº 117/2022 acrescentou o § 8º ao art. 17 da Constituição de 1988 de modo a dispor que o montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do Fundo Partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de

propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas, deverão ser de, no mínimo, 30% (trinta por cento), proporcional ao número de mulheres que estejam concorrendo aos pleitos eleitorais (BRASIL, 2022).

Logo, foram inseridas na Constituição de 1988 as conquistas jurisprudenciais obtidas pelas mulheres no que tange ao financiamento de campanhas, o que denota que o Poder Judiciário foi mais célere do que o Poder Legislativo na função de garantir a paridade política de gêneros, sem que, com isso, tenha havido uma ingerência indevida entre os poderes à luz da teoria de John Hart Ely.

4.2.2 A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.230 do Distrito Federal e a anistia concedida aos partidos políticos

Outra decisão do STF selecionada por este trabalho no que concerne às candidaturas de mulheres trata-se da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.230/DF, proposta pela Procuradoria-Geral da República, no dia 16 de setembro de 2019, em face da promulgação de dispositivos da Lei nº 13.831/2019, que alteram a Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) (BRASIL, 2022).

Na referida ADI, foram impugnados vários dispositivos inseridos pela Lei nº 13.831/2019 (BRASIL, 2019a). No entanto, no que tange ao objeto deste trabalho, a petição inicial da PGR solicitou a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 55-A, 55-B e 55-C, que foram inseridos à Lei nº 9.096/1995, haja vista que conferiram verdadeira anistia aos partidos políticos que descumpriram, até o exercício de 2018, com a obrigação legal de destinar 5% dos recursos do Fundo Partidário para a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres. Seguem transcritos os artigos impugnados:

Art. 2º A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 55-A, 55-B, 55-C e 55-D:

Art. 55-A. Os partidos que não tenham observado a aplicação de recursos prevista no inciso V do caput do art. 44 desta Lei nos exercícios anteriores a 2019, e que tenham utilizado esses recursos no financiamento das candidaturas femininas até as eleições de 2018, não poderão ter suas contas rejeitadas ou sofrer qualquer outra penalidade.

Art. 55-B. Os partidos que, nos termos da legislação anterior, ainda possuam saldo em conta bancária específica conforme o disposto no § 5º-A do art. 44 desta Lei poderão utilizá-lo na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres até o exercício de 2020, como forma de compensação.

Art. 55-C. A não observância do disposto no inciso V do caput do art. 44 desta Lei até o exercício de 2018 não ensejará a desaprovação das contas. (BRASIL, 2019a).

A PGR dispôs que o legislador, ao inserir os dispositivos legais acima transcritos, tentou modular os efeitos da decisão proferida pelo STF na ADI nº 5.617/DF, com o desígnio de postergar a destinação de recursos públicos para o incremento da participação da mulher na política brasileira (BRASIL, 2022). Sob tal perspectiva, os dispositivos violam a Constituição de 1988, na medida em que não respeitam os princípios da isonomia, da prestação de contas, da inafastabilidade do Judiciário e da vedação do retrocesso.

Ademais, a PGR entendeu que o legislador criou, em verdade, uma hipótese de descumprimento de dispositivo legal, de modo a beneficiar os partidos políticos que não executaram a política afirmativa de incentivar a participação feminina, sendo que o abrandamento puro e simples da sanção pode soar como escárnio aos que cumpriram com rigor as normas. Ainda, o legislador limitou a atuação do próprio Judiciário no julgamento de prestação das contas eleitorais, o que fere o art. 17, inciso III⁴⁶, da CRFB/1988, de modo a transformar a sentença em um ato sem imperatividade e coercibilidade.

Na petição inicial da ADI nº 6.230/DF, redigida pela então Procuradora-Geral da República, Raquel Elias Ferreira Dodge, foi disposto que em uma república instituída em uma sociedade justa metade da composição populacional não pode ser excluída da amostra política dos representantes nos parlamentos. A previsão de cotas de candidaturas sem o suficiente financiamento não produz, portanto, o efeito esperado, sendo que 16.000 candidatas femininas nas eleições municipais de 2016 não receberam nem mesmo um voto. A implementação de política pública deve ser acompanhada de financiamento que a sustente para a ampliação da democracia por meio de incentivo à atuação da mulher na esfera pública (BRASIL, 2022, p. 12-13).

Ao apreciar a referida ADI, o Ministro Relator Ricardo Lewandowski constatou, preliminarmente, a perda parcial de objeto da ação pela superveniência da Emenda Constitucional nº 117/2022 (BRASIL, 2022, p. 14). Nesse diapasão, após o ajuizamento da referida ADI, foi aprovada uma nova anistia aos partidos políticos descumpridores das cotas de financiamento de gênero por meio da superveniência da EC nº 117/2022.

A emenda constitucional em pauta determina que os partidos políticos destinem recursos do FP e FEFC para campanhas femininas, mas, simultaneamente, concede uma ampla anistia para aqueles que violaram essas regras, que já eram estabelecidas por lei e

⁴⁶ Nos termos do art. 17, inciso III, da CRFB/1988: “Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: [...]III – prestação de contas à Justiça Eleitoral; [...]”.(BRASIL, 1988).

jurisprudência (ARAUJO, 2022, p. 145). Os artigos 2º e 3º, abaixo transcritos, comprovam essa afirmação:

Art. 2º Aos partidos políticos que não tenham utilizado os recursos destinados aos programas de promoção e difusão da participação política das mulheres ou cujos valores destinados a essa finalidade não tenham sido reconhecidos pela Justiça Eleitoral é assegurada a utilização desses valores nas eleições subsequentes, vedada a condenação pela Justiça Eleitoral nos processos de prestação de contas de exercícios financeiros anteriores que ainda não tenham transitado em julgado até a data de promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 3º Não serão aplicadas sanções de qualquer natureza, inclusive de devolução de valores, multa ou suspensão do fundo partidário, aos partidos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições ocorridas antes da promulgação desta Emenda Constitucional. (BRASIL, 2022).

A EC nº 117/2022 dispõe, portanto, que os partidos políticos que não tenham utilizado os recursos destinados aos programas de promoção e difusão da participação política das mulheres ou cujos valores destinados a essa finalidade não tenham sido reconhecidos pelo Poder Judiciário podem utilizar esses valores nas eleições subsequentes, vedada a condenação pela Justiça Eleitoral nos processos de prestação de contas de exercícios financeiros anteriores que ainda não tenham transitado em julgado até o dia 5 de abril de 2022.

Outrossim, o seu art. 3º concede ampla anistia ao prever que não serão aplicadas sanções de qualquer natureza, inclusive de devolução de valores, multa ou suspensão do Fundo Partidário, aos partidos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições ocorridas antes da promulgação da EC nº 117/2022.

Para Gabriela Shizue Soares de Araujo (2022, p. 146), em primeira análise, a EC nº 117/2022 mais trouxe prejuízos do que benefícios à inclusão das mulheres na política, visto que retirou a eficácia de uma política afirmativa que vem sendo descumprida reiteradamente pelos partidos políticos ao isentar as suas sanções.

Face ao exposto, o Ministro Relator Ricardo Lewandowski, na ADI nº 6.230/DF, cujo julgamento virtual foi finalizado em 05 de agosto de 2022, com publicação do inteiro teor do acórdão em 16 de agosto de 2022, entendeu que “a Emenda Constitucional em questão promoveu uma anistia mais ampla do que aquela constante dos artigos legais supracitados, decorrendo, por isso, a perda parcial de objeto desta ação” (BRASIL, 2022, p. 16).

A EC nº 117/2022 proíbe a aplicação de qualquer tipo de sanção, não se limitando apenas à rejeição da prestação de contas. Ademais, tal emenda estende o período de perdão para os processos que ainda não foram concluídos até a data de sua promulgação.

Nesse diapasão, o Plenário do STF decidiu:

O Tribunal, por unanimidade, i) reconheceu o prejuízo da presente ação direta de inconstitucionalidade quanto aos arts. 55-A, 55-B e 55-C da Lei 9.096/1995, na redação dada pela Lei 13.831/2019; ii) deu interpretação conforme à Constituição ao § 2º do art. 3º da Lei 9.096/1995, na redação dada pela Lei 13.831/2019, para assentar que os partidos políticos podem, no exercício de sua autonomia constitucional, estabelecer a duração dos mandatos de seus dirigentes desde que compatível com o princípio republicano da alternância do poder concretizado por meio da realização de eleições periódicas em prazo razoável; iii) julgou procedente o pedido quanto ao § 3º do art. 3º da Lei 9.096/1995, na redação dada pela Lei 13.831/2019; iv) julgou improcedente o pedido quanto ao art. 55-D da Lei 9.096/1995, na redação dada pela Lei 13.831/2019; e v) determinou que a decisão, no trecho em que reconhece a inconstitucionalidade da norma, produza efeitos exclusivamente a partir de janeiro de 2023, prazo após o qual o Tribunal Superior Eleitoral poderá analisar a compatibilidade dos estatutos com o presente acórdão, tudo nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 1.7.2022 a 5.8.2022. (STF. Plenário. ADI 6230/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 5/8/2022). (BRASIL, 2022).

Portanto, em razão da promulgação da EC nº 117/2022, o STF reconheceu o prejuízo da presente ação direta de inconstitucionalidade quanto aos arts. 55-A, 55-B e 55-C da Lei 9.096/1995, com redação dada pela Lei nº 13.831/2019.

O legislador, novamente, promove nítido retrocesso em relação aos avanços jurisprudenciais proporcionados pelo STF e TSE, de modo a afirmar o seu descompromisso para com as políticas afirmativas de inclusão da mulher na política, que só ocorre verdadeiramente se houver a alocação de recursos públicos de financiamento e promoção, tendo em vista que a sub-representação feminina é uma deficiência estrutural histórica da democracia brasileira.

O Estado, portanto, deve promover o cumprimento das cotas eleitorais de gênero, viabilizando condições para o seu exercício sem fraudes e prevendo sanções em caso de descumprimento, sendo que a emenda constitucional ora exposta é um reflexo de um parlamento sexista, formado, majoritariamente, por homens brancos e cisgêneros, que são um retrato da elite política brasileira.

4.3 O Tribunal Superior Eleitoral e as candidaturas das mulheres

A Justiça Eleitoral brasileira, responsável por regulamentar e julgar questões relacionadas à eleição e votação no país, nos termos dispostos no art. 18 da CRFB/1988, é composta pelos seguintes órgãos: (i) Tribunal Superior Eleitoral; (ii) os Tribunais Regionais Eleitorais; (iii) os juízes eleitorais; e (iv) as juntas eleitorais (BRASIL, 1988).

O Tribunal Superior Eleitoral é órgão máximo da Justiça Eleitoral brasileira, sendo composto, nos termos do art. 119 da CRFB/1988, por, no mínimo, sete membros, escolhidos mediante voto secreto, sendo três deles ministros do STF, dois deles ministros do STJ e dois advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo STF e nomeados pelo Presidente da República (BRASIL, 1988).

O art. 121 da CRFB/1988 preceitua que “lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais” (BRASIL, 1988). Portanto, ancorada em norma constitucional, a Justiça Eleitoral é regulada, principalmente, pelo Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965), pela Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995), pela Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997) e por leis que tratam das inelegibilidades (FARIA, 2013, p. 57).

Além disso, merece destaque o exercício do poder regulamentar realizado pelo TSE. Nesse sentido, o TSE, com amparo constitucional, possui, nos termos do art. 23, inciso IX, da Lei nº 4.737/1965 (Código Eleitoral), competência legal para “expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código” (BRASIL, 1965). Conforme Faria (2013, p. 57): “Dessa previsão decorre o que se entende como poder regulamentar da Justiça Eleitoral, que, formalmente, se apresenta como instruções normativas ou resoluções”. Consoante entendimento de Adriana Ancona de Faria (2013, p. 57), a competência regulamentar do TSE não pode ser entendida como uma autorização para se criar novos direitos e deveres no âmbito político-eleitoral, não se equiparando à competência legislativa, a despeito das peculiaridades que caracterizam a Justiça Eleitoral. A jurista entende como aceitável pela ordem constitucional que a Justiça Eleitoral crie regras sobre temas não previstos na legislação, em razão da superveniência de novas realidades, “desde que contida a regulação nos limites necessários ao regular andamento do processo eleitoral, com base nos paradigmas dispostos na Constituição e nas leis que estruturam o campo eleitoral” (FARIA, 2013, p. 57-58).

Uma outra competência do TSE, disposta no art. 23, inciso XII, da Lei nº 4.737/1965 (Código Eleitoral) é a de “responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição, federal ou órgão nacional de partido político” (BRASIL, 1965).

Nesse diapasão, no que pertinente ao objeto deste trabalho, compete ao TSE, entre outros, fiscalizar o cumprimento das cotas legislativas pelos partidos políticos, responder a consultas e exercer o poder regulamentar.

No exercício de suas atribuições, o TSE vem incluindo a perspectiva de gênero nas resoluções que elabora a cada eleição, bem como vem adotando medidas afirmativas de inclusão da mulher na política, de modo a promover campanhas sob a temática em apreço nos seus veículos oficiais, na mídia e no site específico por ele criado, denominado de #ParticipaMulher (ARAUJO, 2022, p. 128). Ainda, o TSE instituiu a Comissão Gestora de Política de Gênero por meio da Portaria TSE nº 791, publicada no Diário da Justiça Eletrônica no dia 11 de outubro de 2019, posteriormente modificada pela Portaria nº 555, publicada no dia 14 de junho de 2022 (ARAUJO, 2022, p. 128).

Nesse prisma, as consultas são um instrumento importante para suprir omissões legislativas. Ademais, as consultas que versam sobre o tema em apreço vêm sendo propostas, principalmente, por parlamentares mulheres (ARAUJO, 2022, p. 129). Apesar disso, as consultas respondidas pelo TSE são dotadas de índole administrativa, sendo instrumentos de orientação para as autoridades eleitorais, partidos políticos, candidatos e eleitores, não ostentando caráter vinculativo.

4.3.1 Obstáculos processuais para coibir as candidaturas fictícias

Apesar da previsão das cotas de gênero na legislação, obter a concretude desta medida afirmativa, no Brasil, não está sendo uma tarefa simples em virtude das inúmeras fraudes a que vem sendo submetida (CUNHA; BASTOS JÚNIOR, 2020, p. 58).

Como já exposto no capítulo anterior, a fim de fraudar as cotas de gênero, surgem as candidaturas fictícias. Para Margarete de Castro Coelho (2020, p. 174), as candidatas fictícias são mulheres que não possuem qualquer capital eleitoral, que não têm intenção ou condição de participarem efetivamente da disputa, sendo, geralmente, recrutadas entre familiares de outros candidatos, de líderes partidários ou entre as empregadas dos partidos, algumas sem sequer saber que estão concorrendo ao prélio eleitoral.

A averiguação do cumprimento da cota de gênero e da possibilidade da existência da fraude, em tese, deve ocorrer quando do registro do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários. Nesse sentido, o legislador prevê um só momento para se denunciar o descumprimento da cota de candidatura por gênero, que ocorre quando do pedido de registro de candidaturas, por meio do manejo de Ação de Impugnação ao Pedido de Registro de Candidatura (AIRC), cuja sanção é o indeferimento do pedido de registro (COELHO, 2020, p. 175). No entanto, é muito difícil constatar se a candidatura é fictícia nesta fase, já que tal reconhecimento, em regra, depende da análise conjunta dos atos de campanhas, das

movimentações financeiras e dos votos obtidos (CUNHA; BASTOS JÚNIOR, 2020, p. 58). Assim, duas complexidades decorrem de ausência de previsão na legislação de regência: (i) não há na lei outro momento específico em que se pode constatar a candidatura fictícia; (ii) não há previsão de instrumentos processuais que podem ser manejados em caso de fraude à cota de gênero configurada após o deferimento do DRAP (CUNHA; BASTOS JÚNIOR, 2020, p. 58).

Deferidos os registros, as candidatas fictícias somem da cena política, deixando o protagonismo da disputa para os homens, candidatos da vida real (COELHO, 2020, p. 174). Ocorre que a fraude à lei é facilmente perceptível durante as campanhas eleitorais, após vencida a fase de impugnação dos pedidos de registros.

Por tal razão, até recentemente, a burla à lei das cotas era praticada impunemente pela maioria dos partidos políticos, os quais utilizavam artifícios para frustrar a efetividade da medida afirmativa, sob a alegação de que as mulheres não estavam dispostas a se candidatarem de fato (COELHO, 2020, p. 174). Contudo, tal argumento é facilmente fragilizado pelo expressivo número de mulheres filiadas a partidos políticos (COELHO, 2020, p. 175). Mesmo sendo um fenômeno antigo, as fraudes às cotas de gênero só passaram a ser apreciadas pelo Judiciário recentemente, já que não existiam instrumentos processuais cabíveis para discutir o tema.

Os primeiros casos ajuizados relacionados às fraudes às cotas de gênero ocorreram no âmbito do Estado do Piauí. A despeito de o mérito das questões não ter sido analisado na ocasião, o TSE fixou, pela primeira vez, no julgamento do Recurso Especial nº 1-49.2013.6.18.00241/PI, em 2015, que as candidaturas fictícias podem ser caracterizadas como fraudes e apuradas mediante propositura de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo – AIME (CUNHA; BASTOS JÚNIOR, 2020, p. 64; BRASIL, 2015).

Na ocasião, o TSE reconheceu que o termo “fraude”, constante da CRFB/1988 como uma das causas de pedir da AIME, é um conceito aberto, que engloba todas as situações que afetam a normalidade das eleições e a legitimidade do mandato (BRASIL, 2015).

Na referida ação, foi narrada a existência de candidaturas fictícias lançadas apenas para atender os patamares exigidos pela legislação eleitoral. Conforme o julgado, a análise de tais questões é matéria que, evidentemente, não pode ser aferida, nem mesmo apontada no início do processo de registro de candidaturas, pois os fatos que demonstram a ocorrência da fraude teriam ocorrido em período posterior ao do registro (BRASIL, 2015).

O TSE entendeu que não há como impedir que tais temas sejam levados ao conhecimento e julgamento pela Justiça Eleitoral, com a observância do devido processo legal

e das garantias da defesa, sob pena de manifesta contrariedade ao direito de ação e à inafastabilidade da jurisdição, esculpida no inciso XXXV do art. 5º da CRFB/1988 (BRASIL, 1988).

Nesse prisma, o TSE dispôs que, caso não seja possibilitado que a Justiça Eleitoral tenha conhecimento da fraude à cota de gênero na AIME, tal ilícito não será submetido à apreciação jurisdicional e ficará impune, porque na impugnação do DRAP tal burla não é evidente (BRASIL, 2015).

O atendimento ou não do percentual da cota de gênero é matéria para se decidir no DRAP, mas depois de deferido o registro, se eventualmente forem cometidos atos ou omissões que possam caracterizar a fraude, a matéria pode ser tratada por meio de propositura de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo. Por tal motivo, decidiu o TSE por unanimidade:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. CORRUPÇÃO. FRAUDE. COEFICIENTE DE GÊNERO. [...] 2. O conceito da fraude, para fins de cabimento da ação de impugnação de mandato eletivo (art. 14, § 10, da Constituição Federal), é aberto e pode englobar todas as situações em que a normalidade das eleições e a legitimidade do mandato eletivo são afetadas por ações fraudulentas, inclusive nos casos de fraude à lei. A inadmissão da AIME, na espécie, acarretaria violação ao direito de ação e à inafastabilidade da jurisdição. Recurso especial provido. (Recurso Especial Eleitoral n. 149, acórdão, relator: Min. Henrique Neves da Silva. Publicação: DJE – Diário de justiça eletrônico, 21 out. 2015. p. 25-26). (BRASIL, 2015).

Posteriormente, o TSE, em 2016, no julgamento do Recurso Especial Eleitoral (Respe) nº 243-42.2012.6.18.0024, também proveniente do Tribunal Regional do Piauí, entendeu que essas situações poderiam se enquadrar como formas de abuso de poder, podendo ser apuradas também mediante propositura de Ação de Investigação Judicial Eleitoral – AIJE (BRASIL, 2016; CUNHA; BASTOS JÚNIOR, 2020, p. 64). Nesse sentido, transcreve-se trecho da ementa do acórdão proferido pelo TSE:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. FRAUDE. PERCENTUAIS DE GÊNERO. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. 1. Não houve ofensa ao art. 275 do Código Eleitoral, pois o Tribunal de origem entendeu incabível o exame da fraude em sede de ação de investigação judicial eleitoral e, portanto, não estava obrigado a avançar no exame do mérito da causa. [...]
4. É possível verificar, por meio da ação de investigação judicial eleitoral, se o partido político efetivamente respeita a normalidade das eleições prevista no ordenamento jurídico - tanto no momento do registro como no curso das campanhas eleitorais, no que tange à efetiva observância da regra prevista no art. 10, § 3º, da Lei das Eleições - ou se há o lançamento de candidaturas apenas para que se preencha, em fraude à lei, o número mínimo de vagas previsto para cada gênero, sem o efetivo desenvolvimento das candidaturas.

5. Ainda que os partidos políticos possuam autonomia para escolher seus candidatos e estabelecer quais candidaturas merecem maior apoio ou destaque na propaganda eleitoral, é necessário que sejam assegurados, nos termos da lei e dos critérios definidos pelos partidos políticos, os recursos financeiros e meios para que as candidaturas de cada gênero sejam efetivas e não traduzam mero estado de aparências. Recurso especial parcialmente provido. (Recurso Especial Eleitoral nº 24342, Acórdão, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 196, Data 11/10/2016, Página 65-66). (BRASIL, 2016).

Ambas as demandas são originárias do Município de José de Freitas, no Estado do Piauí, em que a Coligação *Vitória que o Povo Quer* utilizou a estratégia de propor as ações eleitorais previstas na legislação, com o objetivo de forçar o Poder Judiciário a examiná-las e verificar suas condições de prosseguimento (COELHO, 2020, p. 176).

Na instância inicial, as ações foram indeferidas sob o argumento de que a via eleita era inadequada, mas o TSE entendeu que a prática se tratava de fraude à lei, podendo ser apurável por meio de AIME e AIJE, determinando a remessa dos autos para o Tribunal de origem processar e julgar o mérito do litígio.

Portanto, não existiam instrumentos processuais adequados para denunciar e punir as candidaturas fictícias, sendo os referidos precedentes fundamentais para que se promova a paridade de gênero na política brasileira e para possibilitar a discussão da temática em apreço pelo Poder Judiciário.

4.3.2 A candidatura fictícia enquanto fraude à democracia e o julgamento do Recurso Especial nº 193-92

Como já demonstrado, malgrado a imposição normativa consubstanciada no artigo 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), os partidos políticos têm preenchido o percentual de 30% de candidaturas femininas nos pleitos eleitorais não raras as vezes em caráter meramente formal, sem que haja o escopo concreto de ampliar a participação das mulheres no seio da política nacional, tendo como único desiderato o deferimento das chapas (RIBEIRO; DUARTE, 2020, p. 307-308).

As leis e a jurisprudência que tratam do tema da inclusão das mulheres na política tiveram que sofrer alterações e novos ajustes ao mesmo tempo em que os partidos políticos encontravam novas maneiras de fraudá-las (ARAUJO, 2022, p. 240).

O que tem se visto, no entanto, é que há um ciclo vicioso no país que impede a efetiva representatividade das mulheres. Nesse sentido, sob pressão dos movimentos da sociedade e de organismos internacionais, o parlamento brasileiro, majoritariamente composto por

homens brancos, cria ou supre deficiências dispostas nas medidas afirmativas de inclusão da mulher na política. Os partidos políticos, também liderados por homens, passam a descumprir reiteradamente a legislação, o que dá ensejo à aplicação de penalidades severas pela Justiça Eleitoral. Pressionados, os parlamentares alteram a legislação para abrandar ou anistiar as sanções e diminuir as exigências, já ínfimas, previamente estipuladas (ARAÚJO, 2022, p. 244).

A Justiça Eleitoral vem agindo com rigor na repressão às fraudes perpetradas pelos partidos políticos no que tange às candidaturas fictícias. A lei que institui as cotas eleitorais de gênero no Brasil sempre foi deficitária no que se refere às penalidades a serem aplicadas em caso de seu descumprimento e aos instrumentos processuais para averiguá-la. Por tal razão, como demonstrado no tópico anterior, a Justiça Eleitoral passou a reconhecer a possibilidade de apuração das candidaturas fictícias por meio de Ações de Impugnação ao Mandato Eletivo, de Ações de Investigação Judicial Eleitoral e, mais recentemente, com a exigência de que os partidos apresentem autorização, por escrito, das candidatas como condição prévia de registrabilidade (ARAÚJO, 2022, p. 247).

Outrossim, destaca-se que dados estatísticos divulgados pelo TSE revelam que, no ano de 2023, mais de quinze milhões de mulheres encontram-se filiadas a partidos políticos no Brasil, o que representa 46% do total de filiados (BRASIL, 2023b). Logo, não obstante os obstáculos estruturais, as mulheres possuem interesse e engajamento políticos e estão nas bases partidárias (ARAÚJO, 2022, p. 247).

As candidaturas fictícias são, em sua maioria esmagadora, realizadas a fim de que os partidos políticos cumpram as cotas de gênero. Tal fenômeno transparece a misoginia presente na estrutura partidária, haja vista que quase metade de seus filiados são mulheres, deixando de investir em candidaturas daquelas que estão realmente dispostas a participarem das eleições (ARAÚJO, 2022, p. 248).

Nesse cenário, as candidaturas fraudulentas advêm da falta de comprometimento dos próprios partidos políticos em promover maior participação de mulheres na política, o que é refletido pela resistência das lideranças partidárias em empregar os recursos destinados em lei para tal fomento; em dar espaço para mulheres nos órgãos diretivos; e em alocar recursos para as suas campanhas. Ocorre que, por vezes, a sub-representação é atribuída a uma falsa condição natural de ausência de interesse das mulheres.

Superado o problema da ausência de instrumentos processuais adequados para apurar as fraudes à cota de gêneros, o Tribunal Superior Eleitoral, em julgamento do paradigmático Recurso Especial Eleitoral nº 193-92.2016.6.18.0018/PI, datado de 17 de setembro de 2019,

enfrentou a temática (BRASIL, 2019d). No *leading case* em referência, de relatoria do Ministro Jorge Mussi, o TSE entendeu que constitui fraude eleitoral a geração de candidaturas fictícias de mulheres para preenchimento da cota de gênero, cuja punição é a cassação indiscriminada dos candidatos eleitos pela coligação (BRASIL, 2019d).

A Coligação *Nossa União É Com o Povo* ajuizou ação de investigação judicial eleitoral de modo a aduzir que a lisura das eleições municipais de 2016, ocorridas no Município Valença do Piauí, no Estado do Piauí, foi comprometida pela existência de fraudes eleitorais cometidas pelas Coligações *Compromisso com Valença I* e *Compromisso com Valença II*, que requereram o registro de 29 candidaturas para disputar vagas na Câmara dos Vereadores, dentre as quais 5 delas foram fictícias (BRASIL, 2019d).

Apontou a parte autora, de forma resumida, que houve fraude no preenchimento da cota mínima de 30% de candidaturas femininas, tendo em vista que cinco de suas nove mulheres candidatas não praticaram atos de campanhas, não compareceram às urnas para votar, não receberam votos e/ou tinham familiares próximos disputando o mesmo cargo (BRASIL, 2019d, p. 8).

O Juízo da 18ª Zona Eleitoral do Estado do Piauí julgou parcialmente procedentes os pedidos contidos na inicial, de modo a reconhecer a fraude à lei eleitoral, no tocante à formação das coligações eleitorais, por inobservância das cotas de gênero. Outrossim, foram julgados improcedentes os pedidos relacionados aos candidatos majoritários por ausência de relação entre os fatos descritos na peça inicial e a chapa majoritária.

Como sanção em decorrência do ato ilícito, o referido juízo *a quo* determinou a cassação do registro de todas as candidaturas fictícias deferidas no DRAP das coligações proporcionais para, por meio das candidaturas remanescentes, fazer um novo cálculo das cotas eleitorais. Os registros de candidaturas que excederam o número permitido para cada gênero foram cancelados, de acordo com os menos votados em cada coligação, sendo declarados nulos os votos adquiridos pelos candidatos remanescentes. Ainda, foram declarados inelegíveis, pelo prazo de oito anos, todos os candidatos que tiveram seus registros cassados.

Após, foram interpostos recursos eleitorais pelos candidatos e pela Coligação autora, tendo sido este último parcialmente provido pelo Tribunal Regional Eleitoral do Piauí (TRE-PI) de modo a determinar a cassação de todos os membros da chapa.

Posto isto, o TRE-PI reconheceu a fraude às cotas de gênero quanto às candidaturas das coligações *Compromisso com Valença I* e *Compromisso com Valença II* para os cargos de vereador nas eleições de 2016, impondo as seguintes sanções: (i) cassação dos registros das

cinco candidatas fictícias e inelegibilidade por oito anos; (ii) cassação dos demais candidatos na qualidade de beneficiários.

Foram interpostos três recursos especiais em face da decisão do TRE-PI. O Tribunal Superior Eleitoral, ao apreciar o Recurso Especial nº 193-92, entendeu que a fraude à cota de gênero em eleições proporcionais implica a cassação de todos os candidatos registrados pela legenda ou pela coligação, em decorrência da redação do art. 22, inciso XIV, da Lei Complementar nº 64/1990⁴⁷, que tem como objeto de proteção a normalidade e legitimidade do pleito eleitoral, independentemente de prévia ciência sobre as fraudes cometidas (BRASIL, 2019d).

Conforme Laena (2020, p. 179), “a fundamentação da decisão se lastreou justamente na análise combinada do quantitativo de votos e dos gastos com propaganda eleitoral despendidos pelas 5 (cinco) candidatas fictícias”. Por tal motivo, o TSE, por maioria, vencidos em parte os Ministros Edson Fachin, Og Fernandes e Sérgio Banhos, em sessão de julgamento finalizada no dia 17 de setembro de 2019, manteve a cassação de todas as candidaturas, cujos trechos da ementa da decisão seguem abaixo transcritos:

RECURSOS ESPECIAIS. ELEIÇÕES 2016. VEREADORES. PREFEITO. VICE-PREFEITO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). ART. 22 DA LC 64/90. FRAUDE. COTA DE GÊNERO. ART. 10, § 3º, DA LEI 9.504/97.1. [...]
 CASSAÇÃO. TOTALIDADE DAS CANDIDATURAS DAS DUAS COLIGAÇÕES. LEGISLAÇÃO. DOUTRINA. JURISPRUDÊNCIA.8. Caracterizada a fraude e, por conseguinte, comprometida a disputa, não se requer, para fim de perda de diploma de todos os candidatos beneficiários que compuseram as coligações, prova incontestada de sua participação ou anuência, aspecto subjetivo que se revela imprescindível apenas para impor a eles inelegibilidade para eleições futuras. Precedentes.9. Indeferir apenas as candidaturas fraudulentas e as menos votadas (feito o recálculo da cota), preservando-se as que obtiveram maior número de votos, ensejaria inadmissível brecha para o registro de "laranjas", com verdadeiro incentivo a se "correr o risco", por inexistir efeito prático desfavorável.10. O registro das candidaturas fraudulentas possibilitou maior número de homens na disputa, cuja soma de votos, por sua vez, contabilizou-se para as respectivas alianças, culminando em quociente partidário favorável a elas (art. 107 do Código Eleitoral), que puderam

⁴⁷ Nos termos do art. 22, inciso XIV, da LC 64/1990: “Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito: [...]XIV – julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar; [...] (BRASIL, 1990a).

então registrar e eleger mais candidatos.11. O círculo vicioso não se afasta com a glosa apenas parcial, pois a negativa dos registros após a data do pleito implica o aproveitamento dos votos em favor das legendas (art. 175, §§ 3º e 4º, do Código Eleitoral), evidenciando-se, mais uma vez, o inquestionável benefício auferido com a fraude.12. A adoção de critérios diversos ocasionaria casuismo incompatível com o regime democrático.13. Embora o objetivo prático do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 seja incentivar a presença feminina na política, a cota de 30% é de gênero. Manter o registro apenas das candidatas também afrontaria a norma, em sentido contrário ao que usualmente ocorre.

[...] CONCLUSÃO. MANUTENÇÃO. PERDA. REGISTROS. VEREADORES. EXTENSÃO. INELEGIBILIDADE. IMPROCEDÊNCIA. CHAPA MAJORITÁRIA.17. Recursos especiais dos candidatos ao cargo de vereador pelas coligações Compromisso com Valença I e II desprovidos, mantendo-se cassados os seus registros, e recurso da Coligação Nossa União É com o Povo parcialmente provido para impor inelegibilidade a Leonardo Nogueira e Antônio Gomes da Rocha, subsistindo a improcedência quanto aos vencedores do pleito majoritário, revogando-se a liminar e executando-se o aresto logo após a publicação (precedentes).(Recurso Especial Eleitoral nº 19392, Acórdão, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 193, Data 04/10/2019, Página 105/107). (BRASIL, 2019d).

O referido acórdão, proferido pelo TRE-PI nos autos da Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 193-92, ratificado pelo TSE em 2019, optou por estender a cassação dos mandatos a todos os integrantes da coligação da qual faziam parte as candidatas fictícias, independente de prova de sua participação ou anuência com a burla (ARAÚJO JÚNIOR, 2020, p. 124).

Com base no referido julgado, podem ser extraídas três premissas jurídicas: (i) a fraude na cota de gênero é constatada na análise do caso concreto, por meio da apreciação da prestação de contas, dos atos de campanha e, até mesmo, da publicidade para outros candidatos; (ii) o reconhecimento da fraude dá ensejo à perda do diploma de todos os candidatos beneficiários, independentemente de ciência ou participação, o que inclui as mulheres que foram eleitas; (iii) a inelegibilidade é penalidade personalíssima e depende da comprovação de participação ou ciência do ato fraudulento, não sendo estendida para todos os beneficiários (COSTA FILHO; SANTOS, 2021, p. 147-148).

A tese vencedora baseou-se na ideia de que os ilícitos constantes do art. 22, inciso XIV, da Lei Complementar nº 64/1990 não requerem análises de participação ou anuência, o que resulta na cassação de todos os beneficiários. Ademais, o TSE ressaltou que a questão em jogo é a proteção dos bens jurídicos da normalidade e lisura das eleições, e não apenas da igualdade de gênero. Portanto, permitir que a chapa não seja cassada encorajaria os partidos políticos a continuarem apresentando candidaturas fictícias.

Trata-se o referido acórdão de um marco na jurisprudência sobre as candidaturas fictícias, já que havia forte divergência de entendimento entre as decisões dos tribunais eleitorais do Brasil (LAENA, 2020, p. 179). Muitos julgados posicionavam-se pela não ocorrência de fraude nesses casos, ainda que as situações concretas fossem típicas de

candidaturas fictícias (LAENA, 2020, p. 179). Assim, a falta de uniformidade na interpretação e aplicação das leis pela Justiça Eleitoral comprometia a segurança jurídica, uma vez que casos semelhantes eram decididos de formas divergentes.

Para Margarete de Castro Coelho (2020, p. 186), embora o legislador não tenha feito previsão expressa do instrumento jurídico a ser manejado quando do descumprimento da cota eleitoral, tampouco da penalidade a ser aplicada, entende-se que a aplicação da sanção de cassação de registro de toda a chapa beneficiada pela burla encontra respaldo no próprio repertório eleitoral.

Ocorre que a principal crítica à decisão reside no fato de ela ter determinado a cassação dos mandatos de mulheres eleitas. Nesse sentido, Ademar Aparecido da Costa Filho e Jéssica Guedes Santos (2021, p. 148) pontuam:

A principal crítica a esse julgamento reside no fato de a sanção de cassação e inelegibilidade serem aplicadas de forma quase indiscriminada, cassando inclusive os mandatos das próprias mulheres eleitas, sem se perquirir acerca de elementos subjetivos dos envolvidos ou dimensionar o alcance da conduta na legitimidade das eleições. Ou seja, em nome da manutenção de uma ação afirmativa, contraria-se essa própria ação afirmativa, o que significa dizer que o TSE buscou manter a norma como um *tóteme* a ser contemplado socialmente, ao invés de resguardar os mandatos eletivos daquelas mulheres que transpassaram todo sistema fraudulento para se elegerem.

Posto isto, a problemática reside na maneira que o TSE adotou para imputar sanções por fraudes às cotas de gênero, já que não foram analisados os elementos que comprovam a participação direta, indireta ou anuência com o ilícito (CUNHA; BASTOS JÚNIOR, 2020, p. 69). Em outras palavras, as sanções foram aplicadas aos supostos beneficiários mesmo sem a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso, sendo que duas mulheres, legitimamente eleitas, tiveram os mandatos cassados (CUNHA; BASTOS JÚNIOR, 2020, p. 72).

Para Marilda de Paula Silveira (2019, p. 165), cassar as mulheres eleitas é como punir a vítima duplamente: primeiro, pois as mulheres enfrentam injustificáveis filtros partidários e sociais para conquistar um cargo e, quando eleitas, são cassadas sem a comprovação de que sequer tinham ciência do ilícito. Conforme Silveira (2019, p. 165): “Extirpar o mandato das mulheres que se elegeram concretizando a ação afirmativa porque houve fraude alheia (justamente advinda daqueles(as) que aprofundam o ciclo de desigualdade) – seria um absoluto contrassenso democrático”, bem como um desincentivo à participação das mulheres na política (SILVEIRA, 2019, p. 165).

Silveira (2019, p. 168) dispõe que as candidaturas fictícias têm como propósito aumentar o número de homens em uma chapa e não beneficiar candidatas femininas, sendo que, no *leading case* ora analisado, a despeito da fraude, duas mulheres foram eleitas e a medida afirmativa tinha produzido seus efeitos. Para a jurista, a cassação de todos os mandatos não restaura a reequiparação de gênero, mas distorce o sistema representativo (SILVEIRA, 2019, p. 171). A solução, portanto, para parte da doutrina, seria a cassação apenas dos mandatos dos beneficiados diretamente pela fraude.

Ainda que o TSE tenha proferido sua decisão, o debate sobre as consequências jurídicas das fraudes às cotas eleitorais não pode ser considerado encerrado. O Partido Político Solidariedade ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.338/DF, com pedido cautelar, a fim de emprestar interpretação conforme à Constituição ou de declarar a inconstitucionalidade parcial sem redução do texto do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), quando combinado com o art. 22, inciso XIV, da Lei Complementar nº 64/1990 (Estatuto das Inelegibilidades), nos casos de abuso de poder decorrentes de fraudes às cotas de gênero (BRASIL, 2020a). O proponente alega, em síntese, que: (i) consequências normativas ou pronunciamentos judiciais cujos resultados concretos amesquinham o estado de coisas preconizado pela medida afirmativa são incompatíveis com a igualdade de gênero política; (ii) os efeitos do reconhecimento judicial de fraude nas candidaturas femininas devem ser limitados àqueles responsáveis pelo abuso e aos partidos que tenham aquiescido com tais candidaturas, não alcançando os beneficiários que concorreram de boa fé; (iii) estender a cassação a todos os membros da coligação configura hipótese de responsabilidade objetiva na seara eleitoral, o que é incompatível com o devido processo legal substantivo. A referida ADI encontra-se pendente de julgamento pelo STF⁴⁸ (BRASIL, 2020a).

Portanto, nos termos já expostos, o ponto mais controverso do julgamento do Recurso Especial nº 193-92 diz respeito às consequências do reconhecimento do ilícito (BANHOS, 2020, p. 138). Conforme Sérgio Silveira Banhos (2020, p. 132), o resultado do mencionado julgamento foi apertado (quatro votos a três), sendo que a corrente vencedora decidiu pela cassação do mandato de todos da coligação; lado outro, a parte vencida sugeria a punição apenas dos responsáveis e beneficiários identificáveis. O Plenário do TSE, em maioria, entendeu que indeferir apenas as candidaturas fraudulentas e as menos votadas, preservando-se as que obtiveram maior número de votos, configura inadmissível brecha para o registro de

⁴⁸ Destaca-se que, até o final do mês de março de 2023, a ADI nº 6.338/DF ainda não havia sido julgada pelo STF.

candidaturas “laranjas”, sendo que os partidos políticos seriam incentivados a correr o risco de lançá-las (BRASIL, 2019).

Embora haja divergências de opinião, a postura rigorosa do TSE visa inibir os partidos políticos de cometerem fraudes às cotas eleitorais, o que se mostra compatível com os objetivos desta política afirmativa.

Por último, pretende-se realizar uma análise qualitativa das decisões proferidas pelo TSE, com o objetivo de verificar se a posição adotada no julgamento do Recurso Especial Eleitoral nº 193-92 tem sido empregada em processos julgados a partir do dia 17 de setembro de 2019. Neste sentido, a despeito das divergências acadêmicas, nota-se que o TSE vem mantendo seu entendimento quanto às consequências das candidaturas fictícias, senão vejamos:

AGRAVO. CONVERSÃO. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2020. VEREADOR. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO (AIME). FRAUDE. COTA DE GÊNERO. ART. 10, § 3º, DA LEI 9.504/97. CANDIDATURA FICTÍCIA. PROVAS ROBUSTAS. AUSÊNCIA DE VOTOS. RELAÇÃO DE PROXIMIDADE. INEXISTÊNCIA DE ATOS EFETIVOS DE CAMPANHA. PROVIMENTO.1. Recurso especial interposto contra aresto do TRE/SP em que se manteve a improcedência dos pedidos formulados em Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) ajuizada em desfavor dos candidatos eleitos ao cargo de vereador de Ourinhos/SP, pelo Republicanos, nas Eleições 2020, e de mais duas candidatas, por fraude à cota de gênero (art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97).2. De acordo com a jurisprudência desta Corte, a fraude à cota de gênero deve ser aferida caso a caso, a partir das circunstâncias fáticas de cada hipótese, notadamente levando-se em conta aspectos como falta de votos ou votação ínfima, inexistência de atos efetivos de campanha, prestações de contas zeradas ou notoriamente padronizadas entre as candidatas, dentre outras, de modo a transparecer o objetivo de burlar o mínimo de isonomia entre homens e mulheres que o legislador pretendeu assegurar no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97.3. No caso, a somatória dos elementos contidos no aresto a quo e na própria contestação permite concluir que a primeira candidatura teve como único fim burlar a regra do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97: (a) votação zerada, ou seja, nem sequer a candidata votou em si; (b) prestação de contas sem registro de despesas com propaganda, além do que a doação estimável em dinheiro de veículo automotor afigura-se no mínimo suspeita, pois inexistiu gasto com combustíveis; (c) ausência de quaisquer elementos que denotem a efetiva prática de atos de campanha, tais como militância em redes sociais, participação no horário eleitoral gratuito, mobilização de rua, dentre outros; (d) a primeira candidata é filha do presidente do Diretório Municipal da grei, ao passo que a segunda é enteada deste, não havendo nenhuma justificativa plausível para duas pessoas próximas disputarem o mesmo cargo, tendo os próprios recorridos afirmado que "na família haviam 02 (duas) candidatas, [...] sendo impossível, portanto, se esperar que as 02 (duas) candidatas fossem votadas por cada um destes". [...] 8. Recurso especial a que dá provimento para julgar procedentes os pedidos na Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) e, por conseguinte: (a) decretar a nulidade dos votos recebidos pelo Republicanos em Ourinhos/SP para o cargo de vereador nas Eleições 2020; (b) cassar o respectivo Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) e os diplomas dos candidatos a eles vinculados, com recálculo dos quocientes eleitoral e partidário.(RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060061811, Acórdão, Relator(a) Min. Benedito Gonçalves, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 22, Data 22/02/2023). (BRASIL, 2023e).

Ainda, similar posicionamento foi adotado pelo TSE no acórdão que decidiu o Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 0600983-13.2020.6.26.0358⁴⁹, de relatoria do Min. Benedito Gonçalves, datado de 16 de fevereiro de 2023 e publicado no Diário de Justiça Eletrônico em 28 de fevereiro do mesmo ano (BRASIL, 2023c). Isso porque a referida decisão cassou o DRAP e os diplomas dos candidatos a ele vinculados em razão da fraude perpetrada às cotas eleitorais de gênero.

O referido entendimento também foi replicado na decisão proferida pelo TSE no Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 0601196-36.2020.6.19.0092, de relatoria do Min. Benedito Gonçalves, datada de 16 de fevereiro de 2023 (BRASIL, 2023d). A mencionada decisão julgou procedentes os pedidos contidos na AIJE e, por conseguinte: (a) decretou a nulidade dos votos recebidos pelo Republicanos no Município de Araruama, no Estado do Rio de Janeiro, para o cargo de vereador nas Eleições de 2020; (b) cassou o DRAP e os diplomas dos candidatos a eles vinculados, com recálculo dos quocientes eleitoral e partidário; (c) declarou inelegível a candidata recorrida que incorreu na fraude à cota de gênero (BRASIL, 2023d).

⁴⁹ Segue ementa deste julgado: “AGRAVO. CONVERSÃO. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2020. VEREADOR. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). FRAUDE. COTA DE GÊNERO. ART. 10, § 3º, DA LEI 9.504/97. CANDIDATURA FICTÍCIA. PROVAS ROBUSTAS. AUSÊNCIA DE VOTOS. MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA INEXPRESSIVA. INEXISTÊNCIA DE ATOS EFETIVOS DE CAMPANHA. PROVIMENTO.1. Recurso especial interposto contra aresto do TRE/SP em que se reformou sentença condenatória para julgar improcedentes os pedidos formulados em Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) ajuizada em desfavor do Diretório Municipal do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) de Elias Fausto/SP, do seu presidente e de toda chapa proporcional apresentada pela grei ao cargo de vereador nas Eleições 2020, por fraude à cota de gênero (art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97).2. De acordo com a jurisprudência desta Corte, a fraude à cota de gênero deve ser aferida caso a caso, a partir das circunstâncias fáticas de cada hipótese, notadamente levando-se em conta aspectos como falta de votos ou votação ínfima, inexistência de atos efetivos de campanha, prestações de contas zeradas ou notoriamente padronizadas entre as candidatas, dentre outras, de modo a transparecer o objetivo de burlar o mínimo de isonomia entre homens e mulheres que o legislador pretendeu assegurar no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97.3. No caso, quanto às três candidatas, a somatória dos elementos contidos no aresto a quo permite concluir que as candidaturas tiveram como único fim burlar a regra do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97: (a) votação zerada de duas e inexpressiva da terceira, com apenas dois votos; (b) movimentação de recursos de forma inexpressiva, sem trânsito de recursos financeiros em conta bancária; (c) ausência de quaisquer elementos que denotem a efetiva prática de atos de campanha, tais como militância em redes sociais, participação no horário eleitoral gratuito, mobilização de rua, dentre outros.4. O provimento do recurso especial não demanda reexame do conjunto probatório, vedado pela Súmula 24/TSE, mas apenas o reenquadramento jurídico das premissas fáticas contidas no acórdão regional.5. Por outro lado, não há elementos que revelem a participação ou anuência do presidente do Diretório Municipal do PTB de Elias Fausto/SP, motivo pelo qual não há como lhe impor a sanção de inelegibilidade.6. Recurso especial a que se dá provimento para julgar procedentes, em parte, os pedidos na Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) e, por conseguinte: (a) decretar a nulidade dos votos recebidos pelo Partido Trabalhista Brasileiro de Elias Fausto/SP para o cargo de vereador nas Eleições 2020; (b) cassar o respectivo Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) e os diplomas dos candidatos a ele vinculados, com recálculo dos quocientes eleitoral e partidário; (c) declarar a inelegibilidade das três candidatas pelo prazo de oito anos, nos termos do art. 22, XIV, da LC 64/90. (AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060098313, Acórdão, Relator(a) Min. Benedito Gonçalves, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 27, Data 28/02/2023)”. (BRASIL, 2023c).

Por fim, o TSE manteve a sentença de improcedência em razão de comprovação de candidatura fictícia no julgamento do Recurso Especial Eleitoral nº 0600459-63.2020.6.25.0028⁵⁰, cujo acórdão é datado de 14 de fevereiro de 2023 e teve como relator o Min. Sérgio Silveira Banhos (BRASIL, 2023f). O Tribunal entendeu que restou evidenciada a configuração da prática de fraude à cota de gênero, uma vez que a candidata não obteve votos, não teve movimentação financeira em sua campanha, não realizou atos de campanha, não divulgou sua candidatura nas redes sociais e seu pai concorreu ao mesmo cargo eletivo (BRASIL, 2023f).

Deste modo, resta demonstrado que o TSE vem aplicando, de forma uniforme, o entendimento de que, caracterizada a fraude às cotas eleitorais de gênero, as consequências do ilícito implicam a cassação do mandato de todos os candidatos beneficiários, o que pode englobar mulheres eleitas, bem como a declaração de inelegibilidade dos comprovadamente envolvidos na burla.

4.3.3 Consultas ao TSE

⁵⁰ Resta transcrita a ementa do julgado: “ELEIÇÕES 2020. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. FRAUDE À COTA DE GÊNERO. ART. 10, § 3º, DA LEI 9.504/97. CANDIDATURA FICTÍCIA. CONFIGURAÇÃO. SÍNTESE DO CASO1. O Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe manteve a sentença de improcedência do pedido formulado em ação de impugnação de mandato eletivo ajuizada em desfavor dos candidatos ao cargo de vereador registrados pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) nas Eleições de 2020, com fundamento em suposta fraude à cota de gênero.2. O recurso especial teve seguimento negado, por incidência dos verbetes sumulares 24 e 30 do Tribunal Superior Eleitoral.3. Interposto agravo regimental, a decisão agravada foi reconsiderada, com base no art. 36, § 9º, do Regimento Interno do Tribunal Superior Eleitoral, a fim de submeter o recurso especial ao plenário desta Corte. ANÁLISE DO RECURSO ESPECIAL4. Extrai-se do voto condutor do aresto regional as seguintes premissas fáticas do caso concreto: i) a candidata não obteve nenhum voto; ii) a candidata não realizou campanha eleitoral, nem mesmo nas redes sociais; iii) o pai da candidata concorreu ao mesmo cargo eletivo; iv) a candidata foi intimada para complementar a documentação necessária ao deferimento do registro e não se manifestou; v) não houve substituição da candidatura indeferida; vi) a candidata não realizou gastos de campanha.5. A partir do leading case do caso de Jacobina/BA (Agravo em Recurso Especial 0600651-94, red. para o acórdão Min. Alexandre de Moraes, DJE de 30.6.2022), a jurisprudência do Tribunal tem reiteradamente assentado que “a obtenção de votação zerada ou pífia das candidatas, a prestação de contas com idêntica movimentação financeira e a ausência de atos efetivos de campanha são suficientes para evidenciar o propósito de burlar o cumprimento da norma que estabelece a cota de gênero, quando ausentes elementos que indiquem se tratar de desistência tácita da competição” (REspEl 0600001-24, rel. Min. Carlos Horbach, DJE de 13.9.2022). Na mesma linha: REspEl 0600239-73, rel. Min. Alexandre de Moraes, DJE de 25.8.2022; AgR-REspEl 0600446-51, rel. Min. Benedito Gonçalves, DJE de 15.8.2022.6. Na espécie, tendo sido revelado que a candidata Juciane da Silva não obteve votos, não teve movimentação financeira na campanha, não realizou atos de campanha, não fez a divulgação de sua candidatura nas suas redes sociais e que o pai da candidata concorreu ao mesmo cargo eletivo (obtendo votação consistente), evidencia-se a configuração da prática de fraude à cota de gênero. CONCLUSÃO Recurso especial provido, com determinação.(RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060045963, Acórdão, Relator(a) Min. Sérgio Silveira Banhos, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 36, Data 10/03/2023)”. (BRASIL, 2023f).

No presente subcapítulo, serão expostas as principais respostas às consultas, feitas ao TSE, no que tange às candidaturas das mulheres.

Uma das decisões mais relevantes tomadas pelo TSE foi a Consulta nº 0604054-58.2017.6.00.0000, do Distrito Federal, que foi formulada pela Senadora Maria de Fátima Bezerra (Partido dos Trabalhadores – PT). A consulta tinha como objetivo esclarecer se a expressão “cada sexo”, contida no art. 10, § 3º⁵¹, da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), refere-se ao sexo biológico ou ao gênero. A finalidade da consulta era compreender se homens e mulheres transexuais devem ser contabilizados nas respectivas cotas masculina e feminina (BRASIL, 2018a, p. 3).

A demanda, cujo acórdão é datado de 1º de março de 2018, suscitou questionamentos cruciais em um cenário em que as candidaturas de pessoas trans e a representatividade LGBTQIAPN+⁵² têm aumentado.

O relator do caso, Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, estabeleceu que a expressão "cada sexo" deve ser interpretada em relação ao gênero e não ao sexo biológico. Dessa forma, concluiu que homens transgêneros, assim como homens cisgêneros, devem ser incluídos na cota masculina, do mesmo modo que mulheres transgêneros, tanto quanto cisgêneros, devem ser consideradas na cota feminina (BRASIL, 2018a, p. 6).

Após tal consulta, o TSE passou a adotar uma série de providências para viabilizar o reconhecimento do nome social das pessoas transgênero no processo eleitoral, dentre as quais citam-se a Resolução nº 23.562, de 22 de março de 2018, e a Portaria Conjunta TSE nº 1, de 17 de abril de 2018 (ARAÚJO, 2022, p. 128).

O reconhecimento da cidadania das pessoas trans trata-se de grande avanço que poderá produzir efeitos concretos em direção a uma representação política mais diversa e plural (ARAÚJO, 2022, p. 129).

Por sua vez, a Consulta nº 0603816-39.2017.6.00.0000 – DF, também formulada por uma mulher, qual seja Lídice da Mata e Souza (Partido Socialista Brasileiro – PSB), trata acerca da aplicabilidade do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 na composição dos diretórios e comissões dos partidos políticos (BRASIL, 2020c). Formulou a consulente os seguintes questionamentos:

⁵¹ Segue transcrito o art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições): “Art. 10. [...]§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)”. (BRASIL, 1997).

⁵² A sigla LGBTQIAPN+ significa lésbicas, gays, bissexuais, transexuais/transgêneros/travestis, *queer*, intersexuais, assexuais, pansexuais, não-binário, entre outros. A sigla, em constante evolução, foi empregada considerando a nomenclatura vigente quando da redação do presente trabalho (MOREIRA, 2022).

- 1) A previsão de reserva de vagas para candidaturas proporcionais, inscrita no § 3º do artigo 10 da Lei n. 9.504 /1997, deve ser observada também para a composição das comissões executivas e diretórios nacionais, estaduais e municipais dos partidos políticos, de suas comissões provisórias e demais órgãos equivalentes?
- 2) Caso a resposta ao primeiro quesito seja positiva, serão indeferidos pela Justiça Eleitoral, nos termos da Resolução-TSE nº 23.465/2015, os pedidos de anotação dos órgãos de direção partidária que não tenham observado os percentuais previstos no § 3º do art. 10 da Lei 9.504/97? (BRASIL, 2020, p. 6).

Logo, em síntese, a deputada federal indagou se a previsão de reserva de vagas para candidaturas proporcionais deve ser observada também para a composição das comissões executivas e diretórios nacionais, estaduais e municipais dos partidos políticos. Ademais, caso a resposta seja positiva, perguntou se serão indeferidos pela Justiça Eleitoral os pedidos de anotação dos órgãos de direção partidária que não tenham observado os percentuais previstos no § 3º do art. 10 da Lei n.º 9.504/1997.

O TSE, por maioria, vencidos os Ministros Tarcísio Vieira de Carvalho Neto e Sérgio Banhos, conheceu da consulta, no dia 19 de maio de 2020. A Ministra Rosa Weber, relatora da presente demanda, no exercício da função consultiva, entendeu, a partir da interpretação dos direitos fundamentais à igualdade política e do princípio constitucional democrático, pela aplicabilidade, em tese, do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, aos núcleos intrapartidários, haja vista a omissão normativa (BRASIL, 2020c, p. 19).

Prosseguindo no julgamento, o Tribunal, por unanimidade, respondeu que a previsão de reserva de vagas para a disputa de candidaturas proporcionais deve ser observada para a composição das comissões executivas e diretórios nacionais, estaduais e municipais dos partidos políticos, das suas comissões provisórias e demais órgãos equivalentes. Quanto ao segundo questionamento, por maioria, vencidos os Ministros Edson Fachin, Luis Felipe Salomão e Sérgio Banhos, respondeu negativamente, já que o entendimento adotado não se reveste de vinculatividade normativa nem de natureza sancionatória, sendo que a inobservância da regra do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 na composição dos diretórios e comissões dos partidos políticos será analisada caso a caso pela Justiça Eleitoral (BRASIL, 2020c, p. 34).

Outra decisão importante proferida pelo TSE foi tomada na Consulta nº 0604076-19.2017.6.00.0000 – DF, apresentada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), cujo principal questionamento referia-se à distribuição de recursos destinados à criação ou manutenção de programas de incentivo à participação política das mulheres. A consulta questionou se os diretórios regionais e municipais de um partido político também deveriam

repassar 5% do total de recursos recebidos do Fundo Partidário, caso o Diretório Nacional efetuasse tal repasse globalmente (BRASIL, 2019c, p. 1-2).

Quando a consulta em questão foi respondida, o texto da Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) apresentava a seguinte redação⁵³:

Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:

[...]

V – na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total (BRASIL, 1995a).

Conforme o Ministro Relator, Jorge Mussi, a regra, introduzida pela Lei nº 13.165/2015, foi regulamentada pelo Tribunal Superior Eleitoral no art. 22 da Resolução do TSE nº 23.464/2015, segundo a qual todas as esferas partidárias devem destinar o importe fixado no referido inciso V do art. 44 para a finalidade ali disposta (BRASIL, 2019c, p. 3).

Por tal motivo, o TSE entendeu que “os diversos níveis partidários, individualmente, devem aplicar o mínimo de 5% do total de recursos que recebem do Fundo Partidário para o objetivo disciplinado no art. 44, V, da Lei 9.096/95” (BRASIL, 2019c, p. 4). Nesse sentido, o Tribunal, por unanimidade, respondeu à consulta afirmativamente, no dia 23 de maio de 2019, nos termos do voto do relator (BRASIL, 2019, p. 4).

Por sua vez, a Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000 do Distrito Federal, formulada pelas Senadoras Vanessa Grazziotin (Partido Comunista do Brasil – PCdoB), Ângela Portela (PDT), Maria de Fátima Bezerra (PT), Gleisi Hoffmann (PT), Kátia Abreu (PDT), Maria Regina Sousa (PT), Lídice da Mata (PSB) e Rose de Freitas (Movimento Democrático Brasileiro - MDB), bem como pelas Deputadas Federais Gorete Pereira (Partido Liberal – PL), Jô Moraes (PCdoB), Luana Costa (Partido Social Cristão – PSC), Luciana Santos (PCdoB), Raquel Muniz (Partido Social Democrático – PSD) e Soraya Santos (PL), questionou acerca da aplicabilidade da decisão proferida na ADI nº 5.617 quanto à distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (BRASIL, 2018b, p. 5). Naquela ocasião, o STF estabeleceu que a alocação dos recursos provenientes do Fundo Partidário para o

⁵³ A redação vigente do inciso V do art. 44, da Lei dos Partidos Políticos foi dada posteriormente pela Lei nº 13.877/2019, de modo a dispor que: “Art. 44. [...] V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e executados pela Secretaria da Mulher ou, a critério da agremiação, por instituto com personalidade jurídica própria presidido pela Secretária da Mulher, em nível nacional, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total; (Redação dada pela Lei nº 13.877, de 2019)”. (BRASIL, 1995a).

financiamento de campanhas eleitorais deve ser proporcional ao percentual de candidaturas femininas, respeitando o mínimo legal de 30% (BRASIL, 2018b, p. 5). Diante disso, as consulentes apresentaram as seguintes questões:

- a) Aplica-se a decisão do STF que conferiu interpretação conforme à Constituição, proferida na ADI 5617, para a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, previsto nos artigos 16-C e 16-D, da Lei das Eleições, devendo-se equiparar o mínimo de recursos destinado a cada partido, ao patamar legal mínimo de 30% de candidaturas femininas, nos termos do artigo 10, § 3º, da Lei 9.504/97?
- b) Havendo percentual mais elevado do que 30% de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido, destinado às respectivas campanhas, deve ser na mesma proporção?
- c) Aplica-se a decisão do STF que conferiu interpretação conforme à Constituição, proferida na ADI 5617, para a distribuição do tempo da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, prevista nos artigos 47 e seguintes, da Lei das Eleições, devendo-se equiparar o mínimo de tempo destinado a cada partido, ao patamar legal mínimo de 30% de candidaturas femininas, nos termos do art. 10, § 3º da Lei 9.504/97?
- d) Havendo percentual mais elevado do que 30% de candidaturas femininas, o mínimo do tempo da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, destinado às respectivas campanhas, deve ser na mesma proporção? (BRASIL, 2018b, p. 6-7).

Nesse sentido, em resumo, o objetivo principal da presente consulta foi o de questionar a aplicação do entendimento do STF, manifestado na ADI nº 5.617, quanto à distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, bem como em relação à distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, conforme previsto nos artigos 47 e seguintes da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

De acordo com a resposta proferida pelo TSE, a distribuição dos recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha deve seguir a mesma lógica estabelecida no artigo 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997. Essa medida se deve ao fato de que o FEFC tem como objetivo exclusivo o financiamento das eleições e, por conseguinte, deve ser utilizado de forma a assegurar a efetividade da cota eleitoral de gênero (BRASIL, 2018b, p. 14).

Posto isto, o TSE, no julgamento da Consulta nº 0600252-18, realizado em 22 de maio de 2018, entendeu que a distribuição dos recursos do FEFC e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão deve observar os percentuais mínimos da cota de candidatura por gênero, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, na linha da orientação firmada pelo STF quando do julgamento da ADI nº 5.617/DF. Nesse sentido, transcreve-se parte da ementa do julgado:

Consulta respondida afirmativamente, nos seguintes termos: a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), previsto nos artigos 16-C e 16-D, da Lei das Eleições, e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, regulamentada nos arts. 47 e seguintes do mesmo

diploma legal, deve observar os percentuais mínimos de candidatura por gênero, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, na linha da orientação firmada na Suprema Corte ao exame da ADI 5.617. No caso de percentual superior de candidaturas, impõe-se o acréscimo de recursos do FEFC e do tempo de propaganda na mesma proporção.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em responder afirmativamente à consulta, nos termos do voto da relatora. (BRASIL, 2018b, p. 5).

Por último, a Deputada Federal Benedita Souza da Silva Sampaio (PT), por intermédio da Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000, do Distrito Federal, questionou o TSE sobre a possibilidade de: (i) assegurar às candidatas negras 50% dos recursos financeiros e do tempo em rádio e TV destinados às candidaturas femininas, levando em consideração a distribuição demográfica brasileira; (ii) estabelecer uma cota de 30% das candidaturas de cada partido para pessoas negras, nos moldes da cota de gênero prevista na Lei nº 9.504/1997; (iii) determinar o custeio proporcional das campanhas dos candidatos negros, destinando-se a estes, no mínimo, 30% dos recursos do FEFC; e (iv) assegurar tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão proporcional às candidaturas de pessoas negras, respeitando-se o mínimo de 30% (BRASIL, 2020d, p. 1).

Em relação à consulta em questão, o TSE decidiu, em sessão realizada em 25 de agosto de 2020, que compete prioritariamente ao Congresso Nacional estabelecer políticas afirmativas que possam aumentar a representação de minorias não brancas na esfera pública, não podendo o Poder Judiciário ser protagonista de sua formulação (BRASIL, 2020d, p. 4).

O Ministro Relator, Luís Roberto Barroso, aponta que a igualdade obstaculiza a hierarquização dos indivíduos e as infundadas desigualdades, de modo a impor a neutralização das injustiças históricas, sociais e econômicas, bem como o respeito à diferença (BRASIL, 2020d, p. 11). Prossegue o Ministro dizendo que a igualdade no mundo hodierno se expressa em três dimensões: (a) igualdade formal, que protege o indivíduo contra a existência de privilégios e tratamentos discriminatórios; (b) igualdade material, que concerne às demandas por redistribuição de poder, bem-estar social e riqueza; (c) igualdade como reconhecimento, que corresponde ao respeito devido às minorias, suas identidades e diferenças, sejam essas raciais, de gênero, religiosas ou quaisquer outras (BRASIL, 2020d, p. 12).

As três dimensões de igualdade são contempladas pela CRFB/1988, que não apenas rejeita qualquer forma de preconceito e discriminação, mas também obriga o Estado atuar positivamente na redução das desigualdades de fato. A igualdade formal, prevista no art. 5º, *caput*, da Constituição de 1988, preceitua que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de

qualquer natureza” (BRASIL, 1988). A igualdade material, ou igualdade como redistribuição, decorre, entre outros, de objetivos da República Federativa do Brasil previstos, respectivamente, no art. 3º, incisos I e III, da CRFB/1988, a fim de se “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (BRASIL, 1988) e “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1988). A igualdade como reconhecimento também encontra lastro no art. 3º, inciso IV, da CRFB/1988, que dispõe que é objetivo fundamental do país “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”, bem como no art. 5º, inciso XLII, que dispõe que o racismo constitui crime inafiançável e imprescritível (BRASIL, 1988).

O Min. Relator ainda aduz que o dever de inclusão de mulheres e homens negros nos espaços de poder é potencializado no caso do Poder Legislativo, já que “a representação de todos os diferentes grupos sociais no parlamento é essencial para o adequado funcionamento da democracia e para o aumento da legitimidade democrática das decisões tomadas” (BRASIL, 2020d, p. 12).

Luís Roberto Barroso dispõe que é necessária a identificação dos casos de discriminação indireta, em que normas pretensamente neutras produzem consequências práticas sistematicamente prejudiciais aos grupos marginalizados, o que viola o princípio da igualdade em sua vertente material (BRASIL, 2020d, p. 12).

Assim sendo, a primeira indagação da consultante foi respondida de forma afirmativa, de modo que os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV destinados às candidaturas de mulheres, em razão das cotas de gênero, devem ser repartidos entre mulheres negras e brancas. Tal repartição deve se dar na exata proporção das candidaturas de mulheres brancas e negras, o que se mostra em consonância com a decisão do STF tomada na ADI nº 5.617/DF, bem como com a decisão do TSE proferida na Consulta nº 0600252-18/DF.

Acerca da criação de reserva de candidaturas de pessoas negras, o TSE entendeu que “compete prioritariamente ao Congresso Nacional estabelecer uma política de ação afirmativa apta a ampliar a participação política de minorias não brancas, atendendo ao anseio popular e à demanda constitucional por igualdade” (BRASIL, 2020d, p. 16).

Outrossim, a maioria do Tribunal entendeu que a inovação somente deve valer para as Eleições Gerais de 2022 (BRASIL, 2020d, p. 61), tendo o julgamento ocorrido no dia 25 de agosto de 2020. Ressalta-se que tal conclusão fora posteriormente alterada pelo STF, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 738, do Distrito Federal, que, por maioria, referendou a liminar concedida para determinar a imediata

aplicação dos incentivos às candidaturas de pessoas negras, nos exatos termos da resposta do TSE à Consulta 600306-47, ainda nas eleições de 2020 (BRASIL, 2021; SANTOS; BORGES, 2022, p. 34).

Ademais, a referida decisão influenciou o Poder Legislativo brasileiro a positivar novas regras acerca da temática, já que, em 28 de setembro de 2021, foi aprovada a EC nº 111, a qual estabeleceu, em seu art. 2º, que os votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para a Câmara dos Deputados, nas eleições realizadas entre 2022 a 2030, serão contados em dobro para fins de distribuição entre os partidos políticos dos recursos do FP e do FEFC (BRASIL, 2021; SANTOS; BORGES, 2022, p. 36). Com efeito, parece ter ocorrido, nesse caso, um diálogo institucional informal entre os Poderes Judiciário e Legislativo, o qual desbloqueou as vias de ação do constituinte derivado para tratar da matéria (SANTOS; BORGES, 2022, p. 35). Assim, segundo Santos e Borges (2022, p. 35):

Por isso, é correto afirmar que a decisão proferida pelo TSE não apenas criou política pública como ampliou a visibilidade da baixa representatividade de alguns segmentos sociais, fazendo com que a sociedade e o próprio Poder Legislativo refletissem sobre a questão e estabelecesse política afirmativa, de envergadura constitucional, em prol desses grupos.

Diante da importância da propaganda eleitoral e dos recursos na viabilização de candidaturas vencedoras, é certo que tal política certamente terá impactos positivos na ampliação da representatividade da população negra nos espaços deliberativos de poder.

Como evidenciado, as consultas submetidas à Corte Eleitoral têm desempenhado um papel crucial em preencher as lacunas da legislação, que foi elaborada por um parlamento hegemonicamente masculino. É importante destacar que as consultas mais relevantes nesta temática foram iniciadas por mulheres, que encontram no TSE uma via alternativa para atender às demandas das perspectivas sociais que elas representam (ARAÚJO, 2022, p. 129). Além disso, as decisões do TSE têm impactado o Poder Legislativo em sua função de criar normas, especialmente no que diz respeito à inclusão da mulher na política brasileira.

4.4 Os reflexos da jurisprudência das Cortes Superiores nas candidaturas de mulheres

Malgrado o Brasil tenha iniciado a implementação das cotas de candidatura de gênero com a promulgação da Lei nº 9.100/1995, que se referia aos pleitos municipais de 2016, somente com a edição da Lei nº 9.504/1997 tal política afirmativa passou a ser aplicada, em âmbito nacional, no que tange aos cargos do Poder Legislativo. Ademais, a redação original

da Lei nº 9.504/1997 apresentava inúmeras lacunas e deficiências, sendo que muitas delas foram resolvidas mediante entendimentos jurisprudenciais.

Mesmo com a vigência das cotas eleitorais há mais de duas décadas, até as eleições gerais de 2014 as mulheres ocupavam menos de 10% dos assentos da Câmara dos Deputados (COSTA DE OLIVEIRA; MOUTA ARAÚJO, 2022, p. 8).

Tal realidade vem sendo alterada, visto que nas eleições de 2018 e 2022 foram eleitas, respectivamente, 77 e 91 deputadas federais. Tal aumento de representação da mulher na política brasileira, apesar de aquém do esperado, é um reflexo também das decisões judiciais proferidas pelo TSE e STF sobre a temática (COSTA DE OLIVEIRA; MOUTA ARAÚJO, 2022, p. 8).

Em que pese os avanços da legislação e da jurisprudência eleitorais, o grave déficit de representação da mulher na política brasileira ainda é fator de preocupação quanto à qualidade da democracia e à efetivação dos direitos constitucionais. Os partidos políticos continuam atuando no sentido de manter a dominação masculina no cenário político, obstaculizando a inserção da mulher na política por meio de candidaturas fictícias e de desvio de recursos públicos de financiamento de campanhas e de programas que objetivam a paridade política de gênero (COSTA DE OLIVEIRA; MOUTA ARAÚJO, 2022, p. 8).

As candidaturas fictícias se mostraram mais nítidas a partir da minirreforma eleitoral de 2009, que, entre outras providências, obrigou os partidos políticos a efetivamente preencherem o mínimo de 30% de candidaturas de mulheres (COSTA DE OLIVEIRA; MOUTA ARAÚJO, 2022, p. 11).

A fim de coibir tais práticas ilícitas, conforme demonstrado, o próprio conceito de fraude no direito eleitoral sofreu evoluções. Isto porque a Constituição de 1988 e a legislação infraconstitucional não se preocuparam em conceituar a fraude, cabendo à doutrina e à jurisprudência a função de construí-lo.

Apenas em 2015, no julgamento do Respe nº 1-49/PI, o TSE adotou uma interpretação ampliada do conceito de fraude de modo a englobar todas as situações que alterem a normalidade e legitimidade das eleições, o que inclui as candidaturas fictícias, de modo a autorizar a propositura de AIME em tais casos (COSTA DE OLIVEIRA; MOUTA ARAÚJO, 2022, p. 13).

O precedente jurisprudencial configura nítido avanço no que tange às candidaturas de mulheres, visto que o mero registro de candidatas, sem que haja o interesse de participar efetivamente do processo eleitoral, viola princípios jurídicos que conformam o Estado

Democrático de Direito, tais como o pluralismo político, a igualdade material e a legitimidade das eleições.

Outrossim, em 2016, no julgamento do Respe nº 243-42, o TSE ampliou ainda mais os instrumentos processuais para aferir tais práticas fraudulentas, possibilitando também o manejo da AIJE para a apuração de candidaturas fictícias sob o prisma do abuso de poder (COSTA DE OLIVEIRA; MOUTA ARAÚJO, 2022, p. 17-18).

Tais interpretações jurisprudenciais são importantes mecanismos de combate às fraudes eleitorais às cotas de gênero, já que, não obstante estas ocorram na fase de registro de candidatura, de forma geral, os indícios ou provas de sua ocorrência somente aparecem na época das campanhas eleitorais ou depois dos pleitos, sendo evidenciadas no caso concreto a partir de diversas variáveis, tais como ausência de votos à candidatas, não realização de atos de campanhas e inexistência de gastos eleitorais (ARAÚJO JÚNIOR, 2020, p. 114). Para Costa de Oliveira e Mouta Araújo (2022, p. 19): “Nota-se, portanto, que o conceito de abuso de poder é fluido e aberto. Sua delimitação semântica ocorrerá na análise de um caso concreto pelo intérprete”. Outrossim, essas constatações não necessariamente implicam na configuração da fraude, já que é plenamente possível a desistência de candidaturas sem que haja a devida formalização (ARAÚJO JÚNIOR, 2020, p. 114).

Em razão das inúmeras variantes envolvidas, não há uma parametrização possível no que tange aos critérios de se detectar uma candidatura fictícia. É necessário, pois, reunir provas robustas que comprovem a fraude.

Quantos aos instrumentos processuais, a AIJE é uma ação prevista na legislação infraconstitucional para dar concretude ao disposto no art. 14, § 9º, da CRFB/1998, o qual prevê que lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício de mandato considerada a vida pregressa do candidato e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na Administração Pública (BRASIL, 1988).

Por sua vez, a Lei Complementar nº 64/1990 estabeleceu o procedimento da AIJE, sendo que, nos termos do seu art. 22, inciso XIV, julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou o ilícito, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos

meios de comunicação (BRASIL, 1990a). Ademais, a AIJE pode ser manejada a partir do pedido de registro de candidatura até a data de diplomação dos eleitos (COSTA DE OLIVEIRA; MOUTA ARAÚJO, 2022, p. 21).

Por outro lado, a AIME é uma ação de natureza constitucional, prevista no art. 14, § 10, da CRFB/1998, que dispõe que “o mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude” (BRASIL, 1988), tramitando a referida ação em segredo de justiça. A AIME pode ser ajuizada a partir do primeiro dia subsequente à diplomação do eleito até quinze dias da sessão solene, tendo como objetivo desconstituir o mandato eletivo (BRASIL, 1988; COSTA DE OLIVEIRA; MOUTA ARAÚJO, 2022, p. 21).

Ademais, conforme disposto, no pedido de registro de candidatura é possível averiguar se o partido político cumpriu, mesmo que apenas formalmente, com a exigência de preencher o mínimo de 30% de candidaturas de cada gênero, podendo, nesse momento, ser apresentada ação de impugnação de registro de candidatura – AIRC (COSTA DE OLIVEIRA; MOUTA ARAÚJO, 2022, p. 22).

Pelo exposto, verificada a ocorrência de candidatura fictícia, revelam-se como instrumentos adequados à apuração do ilícito a propositura de AIRC, AIJE e AIME, a depender do momento do ajuizamento da demanda (COSTA DE OLIVEIRA; MOUTA ARAÚJO, 2022, p. 24).

Conforme demonstrado no capítulo anterior, são exemplos de candidaturas fictícias: a renúncia coletiva de candidaturas femininas após o deferimento dos registros; a votação zerada ou com número inexpressivo; ausência de gastos na prestação de contas; ausência de atos de campanha e/ou propaganda; apoio explícito a outro candidato, sem promover sua própria candidatura; familiares que concorrem ao mesmo cargo eletivo na mesma circunscrição eleitoral; requerimento de registro de candidatura sem a anuência da candidata; desvio de recursos públicos de campanhas de mulheres para promoção de candidaturas de homens; entre outros (COSTA DE OLIVEIRA; MOUTA ARAÚJO, 2022, p. 23).

Além da polissemia do conceito de fraude, outro imbróglio jurídico diz respeito às consequências da configuração da violação às cotas eleitorais de gênero, pelo fato de que tal medida afirmativa foi instituída desacompanhada de um sistema próprio de penalidades e controle (COSTA DE OLIVEIRA; MOUTA ARAÚJO, 2022, p. 20).

No *leading case* derivado do Estado do Piauí, qual seja, Respe nº 193-92/PI, o TSE decidiu que as consequências da condenação em casos de fraude à cota de gênero é a revogação integral do DRAP, com a cassação dos mandatos das coligações que dele façam

parte, incluindo mulheres eleitas. Nesse sentido, para a corrente vencedora do julgado, não é possível validar candidaturas da lista fraudada, visto que o partido político sequer poderia ter disputado as eleições (COSTA DE OLIVEIRA; MOUTA ARAÚJO, 2022, p. 25).

Logo, a corrente majoritária entende pela necessidade de cassar toda a coligação, anulando todos os votos dos candidatos, de modo a recalcular o quociente eleitoral para dar posse aos suplentes das coligações com votos válidos, bem como impor a sanção de inelegibilidade aos que participaram diretamente da fraude (BRASIL, 2019; COSTA DE OLIVEIRA; MOUTA ARAÚJO, 2022, p. 30). Contudo, foi inaugurada divergência no sentido de que apenas deveriam ser cassados os candidatos que participaram efetivamente da fraude, devendo a questão ser analisada sob o ponto de vista da responsabilidade subjetiva, corrente esta que foi vencida (COSTA DE OLIVEIRA; MOUTA ARAÚJO, 2022, p. 30).

Nos termos da corrente majoritária, cassar apenas os que participaram efetivamente da fraude poderia esvaziar o conteúdo e a finalidade das cotas eleitorais de gênero, já que somente seriam invalidados os candidatos com votação inexpressiva, o que poderia estimular as candidaturas fictícias (COSTA DE OLIVEIRA; MOUTA ARAÚJO, 2022, p. 30).

Para Costa de Oliveira e Mouta Araújo (2022, p. 27-28):

Ao reconhecer a fraude à cota de gênero, os tribunais eleitorais brasileiros têm determinado a anulação dos votos de todos os membros da chapa proporcional, procedendo à recontagem total dos votos e novo cálculo do quociente eleitoral, dando posse aos suplentes dos partidos ou das coligações com votos válidos (BRASIL; TRE-RS; TRE-SP; TRE-PI, 2017). [...] Preservar a votação do partido ou da coligação que lançou mão da prática de fraude à cota de gênero seria premiar uma conduta fraudulenta, estimulando-a.

Devido à gravidade da penalidade imposta, qual seja, a cassação de mandatos eletivos, o TSE vem exigindo provas inequívocas e irrefutáveis da prática da candidatura fraudulenta, não bastando a mera existência de indícios. Espera-se que, em decorrência da interpretação jurisprudencial que impõe a cassação dos mandatos eletivos em caso de fraudes, os partidos políticos sejam desestimulados a apresentar as candidaturas fictícias de mulheres. Portanto, os entendimentos jurisprudenciais sugerem que a política de cotas eleitorais tende a ser mais respeitada pelos partidos, de modo a cumprir a sua função de estimular a participação de mulheres no processo político-eleitoral.

Para Ribeiro e Duarte (2020, p. 301), “recai sobre o Estado, em especial, o Poder Judiciário o importante papel de primar pela igualdade efetiva entre homens e mulheres e impedir que a autonomia partidária se preste a esvaziar o intento legislativo [...]”. Todavia, complementam os autores que a via hermenêutica, por si só, ainda mais em um contexto de

Estado Democrático de Direito, não pode proporcionar verdadeiras mudanças no espectro da igualdade de gênero, tendo em vista que a legitimidade de qualquer decisão judicial pressupõe a observância aos limites normativos impostos (RIBEIRO; DUARTE, 2020, p. 303). Apesar da necessidade de observância aos limites legais, observa-se que o Judiciário tem proporcionado avanços na área ao exigir o cumprimento e o fortalecimento das medidas afirmativas.

A jurisprudência do STF e do TSE, nos termos já demonstrados, vem viabilizando notórias conquistas. Não obstante o vocábulo constante da redação do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 empregar o termo “sexo” e não “gênero”, o TSE assentou o entendimento de que mulheres transgêneros devem ser contabilizadas nas cotas femininas.

A interpretação do Poder Judiciário, alinhada aos preceitos constitucionais, também determinou, mesmo antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 117/2022, a distribuição dos recursos do FP e do FEFC de forma proporcional ao número de candidatas, respeitado o mínimo de 30%.

Quanto ao reconhecimento efetivo às diferenças em uma sociedade democrática, Seyla Benhabib dispõe: “Argumento que a tarefa da igualdade democrática é criar instituições imparciais na esfera pública e na sociedade civil, em que essa luta pelo reconhecimento das diferenças culturais e a contestação de narrativas culturais podem ocorrer sem dominação” (BENHABIB, 2002, p. 8, tradução nossa⁵⁴).

Em suma, mesmo que a cota eleitoral não seja a solução completa para a sub-representação das mulheres na política brasileira, é fundamental que ela seja cumprida adequadamente para assegurar a igualdade de gênero. Nesse sentido, a atuação do Poder Judiciário, encarregado de garantir o cumprimento das normas referentes às cotas estabelecidas, tem sido crucial para impulsionar o progresso em direção à paridade de participação na esfera pública.

⁵⁴ I argue that the task of democratic equality is to create impartial institutions in the public sphere and civil society where this struggle for the recognition of cultural differences and the contestation for cultural narratives can take place without domination.

5 CONCLUSÃO

A presente dissertação objetivou apreciar as desigualdades das relações de gênero nos espaços públicos e avaliar o impacto do sistema de cotas eleitorais de candidaturas no aumento da representatividade das mulheres na política brasileira. Para tanto, foram analisados dados estatísticos obtidos em outros estudos, realizada ampla revisão bibliográfica, bem como analisada a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral.

Como demonstrado ao longo deste trabalho, o fenômeno da desigualdade política não é um problema específico brasileiro, pois afeta a maioria dos países que se pretendem democráticos no contexto ocidental. Ao longo do segundo capítulo, procurou-se demonstrar que a construção político-filosófica da teoria democrática, apesar de pautada na liberdade e igualdade, conseguiu, por séculos, excluir as mulheres do conceito de cidadania e dos espaços institucionais de tomada de decisão política. Um dos motivos para que isso ocorresse foi a própria divisão entre as esferas pública e privada, sendo que os assuntos políticos eram responsabilidade dos homens, enquanto as mulheres ficavam restritas à área doméstica e, portanto, excluídas do espectro da cidadania.

Não obstante os principais contratualistas dos séculos XVII e XVIII terem excluído as mulheres do contrato social e do exercício da cidadania, foi nesse contexto iluminista e pós-iluminista que surgiram as primeiras ideias feministas. Com eco nos pensamentos de Condorcet (1790), as ideias emancipacionistas de Mary Wollstonecraft (2016) e de Olympe de Gouges (1791) alimentaram e enriqueceram o legado iluminista ao contestarem o discurso hegemônico de que a subordinação da mulher ao homem era uma condição natural e ao defenderem a importância da educação e da universalidade de direitos, inclusive dos pertinentes à política.

Outrossim, também ao longo do segundo capítulo, foi demonstrada a convivência tensa entre democracia e representação política, o que remonta ao próprio processo histórico em que foi estabelecido o governo representativo. Malgrado a infinidade de posicionamentos existentes acerca da representação, não há como negar que os membros de grupos sociais estruturais menos privilegiados estão sub-representados na maioria das democracias contemporâneas.

Nesse sentido, ainda nos dias atuais, as instituições políticas vigentes reproduzem e naturalizam relações assimétricas e de submissão da mulher ao homem. Obstáculos institucionais, simbólicos e materiais dificultam a atuação das mulheres no ambiente político,

sendo este historicamente representado como um espaço masculino. Ademais, apesar do presente estudo se debruçar sobre a desigualdade de gênero de uma forma global, foi enfatizado que os efeitos das matrizes de dominação e do caráter patriarcal das instituições políticas modernas não são idênticos na vida de todas as mulheres. Sob essa perspectiva, as mulheres são diferentes e têm singularidades que podem amenizar ou intensificar as desigualdades, a depender de fatores interseccionais como raça, nacionalidade, classe, orientação sexual, entre outros.

Posto isto, o terceiro capítulo da dissertação demonstrou que, apesar de representarem 52% do eleitorado, as mulheres brasileiras ocupam, em 2023, apenas cerca de 18% dos assentos da Câmara dos Deputados, fazendo com que o Brasil esteja na posição 129º do *ranking* mundial de participação feminina em um nicho de 187 países monitorados pela União Interparlamentar. Logo, as mulheres ocupam uma pequena fração dos cargos políticos eleitos e, por conseguinte, têm menor capacidade de influenciar a vida pública e privada de forma geral, carecendo de voz efetiva e de igualdade. Destarte, face à histórica exclusão das mulheres do conceito de cidadania e a milenar dominação do homem na esfera pública, foi salientada a necessidade da adoção de medidas afirmativas com o desígnio de se obter a sua representação descritiva nos espaços republicanos, sem desconsiderar, no entanto, o aspecto substancial da atividade política.

Hodiernamente, mais da metade dos países adota algum tipo de cota de gênero, seja para candidatura, seja para reserva de assentos no parlamento. No contexto brasileiro, a política de cotas eleitorais de gênero para candidaturas foi estabelecida, inicialmente, em 1995, sendo que a previsão legal vigente estabelece que cada partido ou coligação deve preencher o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo. Apesar disso, o baixo número de mulheres eleitas demonstra que tal imposição legal tem sido objeto de reiteradas violações e fraudes pelos partidos políticos. Nesse cenário, o presente trabalho demonstrou que os índices de participação das mulheres na política nacional permanecem abaixo dos da média mundial e do percentual estabelecido pela política afirmativa.

A evolução legislativa das cotas de gênero e das demais medidas afirmativas tem sido morosa e pouco efetiva no Brasil, especialmente em razão da hegemonia política presente nas estruturas de poder. As leis brasileiras, repletas de lacunas e desprovidas de sanções, são instrumentos que enfraquecem o sucesso da política afirmativa. Ainda, a legislação referente às cotas eleitorais sempre foi limitada, uma vez que não prevê a reserva de assentos no parlamento, mas apenas vagas de candidatura, ficando excluídos da política afirmativa os

cargos preenchidos por eleição majoritária, bem como aqueles denominados como de confiança.

Ao longo da dissertação, foi demonstrado que os partidos políticos têm fraudado o preenchimento do percentual mínimo de 30% de candidaturas de mulheres nas eleições. Tais candidaturas são meros simulacros, uma vez que não existem de fato. Sob essa perspectiva, as candidatas fictícias são mulheres sem qualquer capital eleitoral, que não têm intenção ou condição de participar efetivamente da disputa, sendo, geralmente, recrutadas entre familiares de outros candidatos, de líderes partidários ou entre as empregadas dos partidos, algumas vezes sem sequer saber que estão concorrendo ao pleito eleitoral. Ademais, observou-se que os percentuais mínimos de cotas de participação das mulheres nas disputas eleitorais, estabelecidos para atuarem como um ponto de partida, têm sido utilizados como um teto. Tais porcentagens, em vez de promoverem a participação feminina, estão limitando-a, pois quando o importe mínimo é atingido, entende-se que os comandos legais foram cumpridos.

Nesse diapasão, apesar de as cotas não serem medidas autônomas para o enfrentamento do problema da sub-representação feminina nos espaços políticos, é necessário um número maior de mulheres nesses ambientes para realizar mudanças de procedimentos e de culturas institucionais.

Ademais, para a subversão do cenário estabelecido, é indispensável que o legislador esteja verdadeiramente imbuído do propósito de alterar a realidade posta, tendo o cuidado de produzir leis claras e eficazes, que prevejam sanções efetivas pelo seu descumprimento.

Outro fator preocupante é que, à medida que as mulheres acessam o poder político, a violência política de gênero vem se acentuando, como uma arma para silenciá-las, para miná-las ou as diminuírem, o que, além de infringir a dignidade e outros direitos fundamentais, viola diretamente a igualdade política e a própria democracia.

A despeito de todos os obstáculos, mesmo que seja aquém do desejado, há que se reconhecer que ocorreu um aumento considerável de mulheres nos parlamentos nas eleições de 2022 em comparação com os resultados dos pleitos anteriores. Tal aumento de representação da mulher na política brasileira é um reflexo também das decisões judiciais proferidas pelo STF e TSE sobre a temática.

Para tanto, no quarto capítulo do referido estudo, foi feita uma análise qualitativa dos principais casos paradigmáticos decididos, após a promulgação da CRFB/1988, pelo STF e TSE, a fim de se identificar as tendências jurisprudenciais, sendo as evidências coletadas na pesquisa de natureza não numérica.

Importante enfatizar, ainda, que a criação das políticas afirmativas é uma atribuição que compete aos Poderes Legislativo e Executivo em um Estado Democrático de Direito. Apesar disso, as decisões proferidas pelo Poder Judiciário têm influenciado a discussão e a formulação de medidas voltadas para a promoção da igualdade de gênero nos espaços político-decisórios, bem como têm assumido um papel crucial para a efetiva aplicação da legislação, seja na imposição de penalidades rigorosas, seja por meio de uma interpretação mais adequada aos ditames constitucionais.

O quarto capítulo desta dissertação buscou evidenciar que as leis e a jurisprudência relacionadas à inclusão das mulheres na política foram submetidas a ajustes e alterações ao longo do tempo, enquanto os partidos políticos encontravam novos meios de burlá-las. O que tem se visto, portanto, é que há um ciclo vicioso no país que impede a efetiva representatividade das mulheres na esfera pública. Nesse sentido, em resposta à pressão dos movimentos da sociedade e de organismos internacionais, o Poder Legislativo brasileiro cria ou corrige deficiências dispostas nas medidas afirmativas de inclusão da mulher na política. No entanto, os partidos políticos, liderados por homens, passam a descumprir reiteradamente a legislação, o que dá ensejo à aplicação de penalidades rigorosas pela Justiça Eleitoral. Como resultado, os congressistas são pressionados a alterar a legislação para abrandar ou anistiar as sanções e reduzir as já insuficientes exigências previamente estipuladas.

Até pouco tempo atrás, a burla à lei das cotas era praticada impunemente por quase a totalidade dos partidos políticos. Apesar de ser um fenômeno antigo, as fraudes às cotas de gênero só passaram a ser apreciadas pelo Judiciário recentemente, já que não havia instrumentos processuais cabíveis para discutir o assunto.

Por meio de jurisprudência consolidada, o problema da falta de instrumentos processuais adequados para apurar as fraudes às cotas de gêneros foi superado, permitindo-se que o TSE enfrentasse a temática das candidaturas fictícias no julgamento do Recurso Especial Eleitoral nº 193-92.2016.6.18.0018/PI, de 17 de setembro de 2019. No *leading case* em referência, o TSE entendeu que constitui fraude eleitoral a geração de candidaturas fictícias de mulheres para preenchimento da cota de gênero, cuja punição é a cassação indiscriminada dos candidatos eleitos pela coligação.

Devido à gravidade da penalidade imposta, o TSE tem exigido provas inequívocas e irrefutáveis para reconhecer a prática da candidatura fictícia, não sendo suficiente a mera existência de indícios. Espera-se que, em virtude da interpretação jurisprudencial que prevê a cassação dos mandatos em casos de fraude, os partidos políticos sejam desestimulados a apresentar candidaturas fictícias de mulheres.

Destaca-se que, em um contexto de Estado Democrático de Direito, a via hermenêutica não pode, por si só, proporcionar verdadeiras mudanças no espectro da igualdade de gênero, tendo em vista que a legitimidade de qualquer decisão judicial pressupõe a observância aos limites normativos impostos. No entanto, os entendimentos jurisprudenciais, como demonstrado anteriormente, têm viabilizado notórias conquistas. Não obstante o vocábulo constante da redação do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 empregar o termo “sexo” e não “gênero”, o TSE assentou o entendimento de que mulheres transgêneros devem ser contabilizadas nas cotas femininas. A interpretação do Poder Judiciário, alinhada aos preceitos constitucionais, também determinou, mesmo antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 117/2022, que a distribuição dos recursos do FP e do FEFC fosse feita de forma proporcional ao número de candidatas, respeitado o percentual mínimo de 30%.

Por todo o exposto, entende-se que, embora a cota eleitoral não seja suficiente, por si só, para resolver o déficit de participação da mulher na esfera política brasileira, o seu cumprimento efetivo é um passo crucial para garantir a igualdade de gênero. Nesta conjuntura, a atuação do Poder Judiciário, encarregado de garantir o cumprimento das normas referentes às cotas estabelecidas, tem sido crucial para impulsionar o progresso em direção à paridade de participação na arena política brasileira.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Maria Aparecida Azevedo. **Cotas de representação para mulheres e seus fundamentos republicanos.** In: Luis Felipe Miguel. (Org.). Mulheres e representação política: 25 anos de estudos sobre cotas eleitorais no Brasil. 1ed. Porto Alegre: Zouk, 2021, v. 1, p. 41-64.
- ABREU, Maria Zina Gonçalves de. **Luta das mulheres pelo direito de voto: Movimentos sufragistas na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos.** Arquipélago – História, Revista da Universidade dos Açores, Ponto Delgada, segunda série, v. VI, p. 443-469, 2002. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/61433997.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2022.
- AGÊNCIA SENADO. **Apesar de maior presença de mulheres na disputa ao Senado, bancada feminina diminui.** Brasília, 03 de outubro de 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/10/03/apesar-de-maior-presenca-na-disputa-ao-senado-bancada-feminina-reduz-tamanho>. Acesso em: 22 dez. 2022.
- AGÊNCIA SENADO. **Com suplentes, bancada feminina será a maior da história.** Brasília, 06 jan. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/01/06/com-suplentes-bancada-feminina-sera-a-maior-da-historia>. Acesso em: 15 jan. 2023.
- ALEGRETTI, Laís. Plenário do Senado terá banheiro feminino 55 anos após inauguração. **Globo**, Portal G1, Brasília, 5 jan. 2016. Política. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2016/01/plenario-do-senado-tera-banheiro-feminino-55-anos-apos-inauguracao.html>.
- ALMEIDA, Debora Rezende de. **Representação além das Eleições: Repensando as Fronteiras entre Estado e Sociedade.** Jundiaí: Paco Editorial: 2017. *E-book*.
- ANDRADE, Denise Almeida De; MACHADO, Mônica Sapucaia. **Participação política das Mulheres: Desafios para a Equidade.** Revista Jurídica da FA7, v. 14, n. 2, p. 43-64, 20 dez. 2017. Disponível em: https://redib.org/Record/oai_articulo1385730-participa%C3%A7%C3%A3o-pol%C3%ADtica-das-mulheres-desafios-para-a-equidade. Acesso em: 20 nov. 2022.
- ARAÚJO, Clara. **Analisando Estratégias - Potencialidade e limites da política de cotas no Brasil.** Rio de Janeiro: Revista Estudos Feministas, v. 9, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/V75SLT5r9DFZgHYJkfKqGXg/?lang=pt>. Acesso em: 11 nov. 2022.
- ARAUJO, Gabriela Shizue Soares de. **Mulheres na Política Brasileira: Desafios Rumo à Democracia Paritária Participativa.** 1. ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2022. v. 01. 268p. *E-book*.
- ARAÚJO JÚNIOR, José Wilson Ferreira de. **Construção jurisprudencial sobre fraudes relativas à cota de gênero eleitoral: como pensam os tribunais?** 2020. 173 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2021. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/3350/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O_%

[20JOSE%20WILSON%20FERREIRA%20DE%20ARAUJO%20JUNIOR%20_MESTRAD O%20EM%20DIREITO.pdf](#). Acesso em: 22 jan. 2023.

BANHOS, Sérgio Silveira. **A participação das mulheres na política: as quotas de gênero para o financiamento de campanhas no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. 163 p. E-book.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Jurisdição Constitucional no Supremo Tribunal Federal e Ativismo Judicial**. In: Patrícia Henriques Ribeiro; Arthur Magno e Silva Guerra; Wilba Lúcia Bernardes; Juliana Campos Horta de Andrade. (Org.). 25 anos da Constituição brasileira. 1ed. Belo Horizonte: D'Plácido Editora, 2014, v. 1, p. 305-323.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **O Impeachment no Direito Constitucional brasileiro**. In: José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior e Bruno Cláudio Penna Amorim Pereira. (Org.). Direito Parlamentar - Discussões Contemporâneas. 1ed. Belo Horizonte: Editora Vorto, 2018, v. 1, p. 35-66.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Os 25 anos da Constituição brasileira e sua efetividade**. In: José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior e Luciana da Silva Costa. (Org.). Anais do V Congresso de Direito Constitucional. 1ed. Belo Horizonte: Editora Lutador, 2014, v. 1, p. 21-31.

BEAUVOIR, Simone de. **O Segundo Sexo: a experiência vivia**. Tradução de Sérgio Milliet. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009. *E-book*.

BENHABIB, Seyla. **The Claims of Culture – Equality and Diversity in the Global Era**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. **Feminismo e política: uma introdução**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2014. *E-book*.

BIROLI, Flávia. **Gêneros e desigualdades: os limites da democracia no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2018. *E-book*.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 12 ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm . Acesso em: 12 fev. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 11 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932**. Decreta o Código Eleitoral. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2022]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html> . Acesso em: 12 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Decreta o Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm. Acesso em: 24 out. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 111, 28 de setembro de 2021.** Altera a Constituição Federal para disciplinar a realização de consultas populares concomitantes às eleições municipais, dispor sobre o instituto da fidelidade partidária, alterar a data de posse de Governadores e do Presidente da República e estabelecer regras transitórias para distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e para o funcionamento dos partidos políticos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc111.htm. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 117, 05 de abril de 2022.** Altera o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc117.htm. Acesso em: 15 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965.** Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 14 fev. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.** Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp64compilado.htm. Acesso em: 14 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, 1990b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 2 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.** Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1995a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm. Acesso em: 12 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995.** Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9100.htm. Acesso em: 2 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009.** Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm . Acesso em: 12 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015.** Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017.** Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13487.htm . Acesso em: 12 fev. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.831, de 17 de maio de 2019.** Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), a fim de assegurar autonomia aos partidos políticos para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13831.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.831%2C%20DE%2017%20DE%20MAIO%20DE%202019&text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA%209.096,provis%C3%B3rios%3B%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em: 14 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.877, de 27 de setembro de 2019.** Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995, 9.504, de 30 de setembro de 1997, 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), 13.831, de 17 de maio de 2019, e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre regras aplicadas às eleições; revoga dispositivo da Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13877.htm . Acesso em: 12 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.192, de 04 de agosto de 2021.** Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher; e altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para dispor sobre os crimes de divulgação de fato ou vídeo com conteúdo inverídico no período de campanha eleitoral, para criminalizar a violência política contra a mulher e para assegurar a participação de mulheres

em debates eleitorais proporcionalmente ao número de candidatas às eleições proporcionais. Brasília, DF: Presidência da República, 2021a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14192.htm. Acesso em: 15 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.197, de 1º de setembro de 2021.** Acrescenta o Título XII na Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), relativo aos crimes contra o Estado Democrático de Direito; e revoga a Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983 (Lei de Segurança Nacional), e dispositivo do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais). Brasília, DF: Presidência da República, 2021b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14197.htm#:~:text=Restringir%2C%20impedir%20ou%20dificultar%2C%20com,da%20pena%20correspondente%20%C3%A0%20viol%C3%Aancia.&text=Art.,-359%2DQ. Acesso em: 2 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.208, 28 de setembro de 2021.** Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para instituir as federações de partidos políticos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021c. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/1289550798/lei-14208-21> . Acesso em 15 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.211, de 1º de outubro de 2021.** Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para ajustar a sua redação à vedação constitucional de coligações nas eleições proporcionais; para fixar critérios para a participação dos partidos e dos candidatos na distribuição dos lugares pelo critério das maiores médias nas eleições proporcionais; e para reduzir o limite de candidatos que cada partido poderá registrar nas eleições proporcionais. Brasília, DF: Presidência da República, 2021d. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2021/lei-14211-1-outubro-2021-791809-norma-pl.html> . Acesso em 15 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.291, de 3 de janeiro de 2022.** Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), para dispor sobre a propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14291.htm. Acesso em 15 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4.650/DF.** Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Rel. Min. Luiz Fux. Brasília, 24 de fevereiro de 2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur339864/false> . Acesso em: 14 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5.617/DF.** Requerente: Procurador Geral da República. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Rel. Min. Edson Fachin. Brasília, 15 de março de 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748354101>. Acesso em: 14 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5.795/DF**. Requerente: Partido Social Liberal. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Rel. Min. Rosa Weber. Brasília, 22 de agosto de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15352988301&ext=.pdf> . Acesso em: 14 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6.230/DF**. Requerente: Procuradoria-Geral da República. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 16 de agosto de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15352695580&ext=.pdf> . Acesso em: 14 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6.338/DF**. Requerente: Solidariedade. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Rel. Min. Rosa Weber. Brasília, 18 de março de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5879329>. Acesso em: 14 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADO 26**. Rel. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 13-06-2019, Processo Eletrônico, DJe-243,. Brasília, 06 de outubro de 2020. 2020b. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754019240>. Acesso em: 30 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 457/GO**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Acórdãos, DJe: 27 de abr. de 2020. Publicado em: 03 de jun. de 2020. Brasília, 2020. Disponível: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343276006&ext=.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo em Recurso Especial nº 060098313**. Acórdão. Relator(a) Min. Benedito Gonçalves. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 27, Data 28/02/2023, 2023c. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia> . Acesso em: 14 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 060119636**. Relator: Min. Benedito Gonçalves. Brasília, DF, 02 mar. 2023. Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 29, 2023d. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **CTA nº 0604054-58**. Consulente: Senadora Maria de Fátima Bezerra. Rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto. Brasília, 01º de março de 2018. 2018a. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia> . Acesso em: 14 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **CTA nº 0600252-18/DF**. Consulentes: Senadoras e Deputadas Federais. Rel. Min. Rosa Weber. Brasília, 22 de maio de 2018. 2018b. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia> . Acesso em: 14 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **CTA nº 060407619**, Brasília, DF. Consulente: Partido Democrático Trabalhista (PDT). Rel. Min. Jorge Mussi. Brasília, 23 de maio de 2019. 2019c. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia> . Acesso em: 14 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **CTA nº 0603816-39/DF**. Consultente: Lídice da Mata e Souza. Rel. Min. Rosa Weber. Brasília, 19 de maio de 2020. 2020c. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia> . Acesso em: 01 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **CTA nº 0600306-47/DF**. Consultente: Benedita Souza da Silva Sampaio. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 25 de agosto de 2020. 2020d. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia> . Acesso em: 14 fev. 2023.

BRASIL. Justiça Eleitoral. **Dados estatísticos**. Brasília, 2023a. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/> . Acesso em: 11 jan. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas eleitorais**. Brasília, 2023b. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 03 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 149**. Acórdão. Relator: min. Henrique Neves da Silva. Diário de justiça eletrônico, 21 out. 2015. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia> . Acesso em: 10 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 24342**. Acórdão. Relator: min. Henrique Neves da Silva. Diário de justiça eletrônico, 11 out. 2016. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia> . Acesso em: 10 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 19392**. Acórdão. Relator: min. Jorge Mussi. Diário de justiça eletrônico, 04 out. 2019. Brasília, 2019d. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia> . Acesso em: 2 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 060061811**. Acórdão. Relator: min. Benedito Gonçalves. Diário de justiça eletrônico, 22 fev. 2023. Brasília, 2023e. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 060045963**. Relator: Min. Sergio Silveira Banhos. Brasília, DF, 10 mar. 2023. Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 36, 2023f. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRAZIL, Katarina. **Mulheres na política brasileira: reflexões sobre gênero e democracia intrapartidária**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. v. 1. 280p .

BURKE, Edmund. **Textos políticos**. Cidade do Mexico: Fondo de Cultura Economica, 1942.

CABRAL, Ana Luiza Novais; BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **O Compartilhamento Da Guarda Da Constituição Brasileira Como Pressuposto Da Ordem Democrática: The Sharing Of The Brazilian Constitution Guard As A Pergregation Of Democratic Order**. Revista da Faculdade de Direito da UFG, [S. l.], v. 44, n. 3, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/61271>. Acesso em: 31 jan. 2023.

CABRAL, Ana Luiza Novais; CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza . **O Ativismo Judicial e a controvérsia na situação do amianto**. In: Álvaro Ricardo de Souza Cruz. (Org.). *Direito em tempos de crise*. 1ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021, v. 1, p. 1-18.

CARVALHAES, Rafael Bitencourt. **A judicialização das políticas públicas e o processo deliberativo adversativo: a tese da “última palavra provisória”**. Rio de Janeiro: Teoria Jurídica Contemporânea, 1(1), 47-73, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.21875/tjc.v1i1.3203>. Acesso em: 31 jan. 2023.

CASSESE, Sabino. **La democrazia e i suoi limiti**. Milão: Mondadori, 2018.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Não é permitido o repasse de recursos do FEFEC ou do Fundo Partidário a partidos políticos e candidatos não pertencentes à mesma coligação ou não coligados**. Buscador Dizer o Direito, Manaus, 2022. Disponível em: <https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/ca3f4ad48be4dc9ef210f96327e1331b> . Acesso em: 31 jan. 2023.

COELHO, Margarete de Castro. **O teto de cristal da democracia brasileira: abuso de poder nas eleições e violência política contra mulheres**. Belo Horizonte : Fórum, 2020. *E-book*.

COLOMBO, Sylvia. **Chile rejeita nova Constituição por ampla margem, em derrota do governo**. Folha de São Paulo, Santiago, 4 set. 2022. América Latina. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/09/chile-rejeita-nova-constituicao-por-ampla-margem-e-entra-em-periodo-de-incerteza.shtml> . Acesso em: 2 jan. 2023.

CONDORCET, Marie-Jean-Antoine-Nicolas. **On the Admission of Women to the Rights of Citizenship**. Letchwork: Garden City Press, 1790. Disponível em: <https://oll.libertyfund.org/title/condorcet-on-the-admission-of-women-to-the-rights-of-citizenship>. Acesso em: 26 set. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Violência política de gênero: Brasil registra sete casos a cada 30 dias**. Brasília, CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/violencia-politica-de-genero-brasil-registra-sete-casos-a-cada-30-dias/>. Acesso em: 02 fev. 2023.

CORBETTA, Jose; PEREZ-LIÑAN, Aníbal. **Calidad de la democracia. Un análisis de la trayectoria argentina**. Instituciones y desarrollo, Barcelona, n. 10, p. 149-169, 2001. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/39181065_Calidad_de_la_Democracia_Un_Analisis_de_la_Trayectoria_Argentina . Acesso em: 22 dez. 2022.

COSTA, Thiago Cortez; BELTRÃO, Kaizô Iwakami. **Cotas e Mulher na Política: avaliando o impacto de variáveis institucionais e socioeconômicas sobre a elegibilidade feminina**. 2008. ABEP - Unicamp. Disponível em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008_991.pdf . Acesso em: 21 mar. 2022.

COSTA DE OLIVEIRA, Pedro Henrique; MOUTA ARAÚJO, José Henrique. **As Candidaturas Femininas “Fictícias” e Impugnação de Mandato Eletivo**. Revista Direitos

Fundamentais & Democracia, [S. l.], v. 27, n. 2, p. 06–38, 2022. DOI: 10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v27i21611. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1611>. Acesso em: 24 fev. 2023.

COSTA FILHO, Ademar Aparecido da; SANTOS, Jéssica Guedes. **Aporia da sanção e participação das mulheres na política: um estudo de caso do RESPE 193-92 de Valença do Piauí**. REDESP, v. 22, p. 117, 2021. Disponível em: <https://apps.tre-sp.jus.br/ojs/index.php/revistaEJEP/article/view/174/186>. Acesso em: 21 fev. 2023.

CRAVEIRO, Rodrigo. Comunidade internacional condena o “Capitólio brasileiro”. Correio Braziliense. **Correio Braziliense**, Brasília, 09 jan. 2023. Democracia sob ataque. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2023/01/5064614-comunidade-internacional-condena-o-capitolio-tupiniquim.html>. Acesso em: 24 fev. 2023.

CRENSHAW, Kimberlé. **Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero**. Rev. Estud. Fem., Florianópolis, v. 10, n.1, 2002, Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2002000100011&lng=en&nrm=iso . Acesso em: 26 fev. 2022.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **O direito à diferença: as ações afirmativas como mecanismo de inclusão social de mulheres, negros, homossexuais e pessoas portadoras de deficiência**. Belo Horizonte: Arraes, 2009.

CUNHA, Amanda Guimarães da ; BASTOS JÚNIOR, Luiz Magno Pinto. **Fraudes à Cota de Gênero na Perspectiva do Direito Eleitoral Sancionador**. Resenha Eleitoral - Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, v. 24, p. 57-84, 2020.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. 230 p.

DAHLERUP, Drude. **Women in Decision-Making in Public Life: Types, Usage, and Effects of Temporary Special Measures, Including Gender Quotas**. New York : UN Women, 2021. Disponível em: https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/CSW/65/EGM/Dahlerup_TSMs_EP3_EGMCSW65.pdf. Acesso em: 2 jan. 2023.

ELY, John Hart. **Democracia e desconfiança: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade**. Trad. Juliana Lemos. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do estado**. 9.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984, p. 80.

FABRIS, Ligia. **Desigualdade de gênero na lei: recursos de campanha para mulheres na Minirreforma Eleitoral de 2015 e o julgamento da ADI 5617 no STF**. In: Luis Felipe Miguel. (Org.). Mulheres e representação política: 25 anos de estudos sobre cotas eleitorais no Brasil. 1ed. Porto Alegre: Zouk, 2021, v. 1, p. 199-227.

FARIA, Adriana Ancona de. **O Ativismo Judicial Do STF No Campo Político-eleitoral: Riscos Antidemocráticos**. 2013. Tese (Doutorado em Direito). Pontifícia Universidade

Católica de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em:
<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/6144/1/Adriana%20Ancona%20de%20Faria.pdf>.
 Acesso em: 2 fev. 2023.

FARIA, Alessandra Maia Terra de. **Teorias da representação política**. 1 ed. Curitiba: Appris, 2020. 167 p.

FERRO, Ana Luiza Almeida. **A teoria procedimentalista de interpretação constitucional de J. H. Ely**. De Jure (Belo Horizonte), v. não, p. 107-126, 2010. Disponível em:
https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/35640/teoria_procedimentalista_ferro.pdf Acesso em: 2 fev. 2023.

FRASER, Nancy. **Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”**. Cadernos de Campo (São Paulo - 1991), [S. l.], v. 15, n. 14-15, p. 231-239, 2006. DOI: 10.11606/issn.2316-9133.v15i14-15p231-239. Disponível em:
<https://www.revistas.usp.br/cadernosdecampo/article/view/50109>. Acesso em: 13 jan. 2023.

FRASER, Nancy. **Reconhecimento sem ética**. São Paulo: Revista Lua Nova, 2007. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/ln/a/JwvFBqdKJnvndHhSH6C5ngr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 dez. 2022.

FRASER, Nancy. **Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado**. São Paulo: Lua Nova, p. 229-236, 2009. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/ln/a/BJjZvbgHXyxwYKHyJbTYCnn/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 02 jan. 2023.

GOUGES, Olympe de. **Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã**. 1791. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/mulheres.htm>. Acesso em: 26 set. 2022.

HILTON, Erika. **Introdução a esta edição**. In: D'Ávila, Manuela (org.). Sempre foi sobre nós: relatos da violência política de gênero no Brasil. 1 ed. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2022, p. 12-16. *E-book*.

INSTITUTO ALZIRAS. **Censo das Prefeitas Brasileiras: mandato 2021-2024**. Rio de Janeiro: Instituto Alziras, 2022. Disponível em: <http://preefeitas.institutoalziras.org.br/censo/>. Acesso em: 12 dez. 2022.

INSTITUTO MARIELLE FRANCO. **Violência política de gênero e raça no Brasil – 2021: Eleitas ou não, mulheres negras seguem desprotegidas**. Rio de Janeiro: IMF, 2021. Disponível em: <https://www.violenciapolitica.org/>. Acesso em: 22 jan. 2023.

INVASÕES em Brasília: 3 semelhanças (e 3 diferenças) com a invasão do Capitólio nos EUA há 2 anos. **BBC News Brasil**, São Paulo, Redação BBC News Mundo, 10 jan. 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-64220636>. Acesso em: 15 jan. 2023.

IPU. **Ranking as of 1st November 2022**. 2022a. Disponível em: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=11&year=2022>. Acesso em: 22 jan. 2023.

IPU. **Women in Parliament in 2021**. 2022b. Disponível em: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2022-03/women-in-parliament-in-2021>. Acesso em: 22 jan. 2023.

JUVÊNCIO, José Sérgio Martins. **As candidaturas consideradas "laranjas" e sua relação com a Lei de Cotas**. In: ENCONTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DO NORTE E NORDESTE E PRÉ-ALAS DO BRASIL, 15., 4-7 set. 2012, Teresina: UFPI, 2012. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/45545/1/2012_eve_jsmjuvencio.pdf. Acesso em: 2 fev. 2023.

KROOK, Mona Lena; LOVENDUSKI, Joni; SQUIRES, Judith. **Gender Quotes and Models of Political Citizenship**. British Journal of Political Science, 2009. Disponível em: https://mlkrook.org/pdf/cls_bjps_09.pdf. Acesso em: 12 dez. 2022.

KROOK, Mona Lena. **Semiotic Violence against Women: Theorizing Harms against Female Politicians**. Signs: Journal of Women in Culture and Society, 47, 371 - 397. 2022. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/716642>. Acesso em: 25 jan. 2023.

LAENA, Roberta. **Fictícias: candidaturas de mulheres e violência política de gênero**. Fortaleza: Editora Radiadora. 2020. 360 p.

LEVITSKY, Steven, ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução: Renato Aguiar. 1 ed. São Paulo: Zahar, 2018 .

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Tradução de Vera Caputo. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019. *E-book*.

LOUREIRO, Maria Rita. **Interpretações contemporâneas da representação**. Revista Brasileira de Ciência Política (Impresso), v. 1, p. 63-93, 2009. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/1530/1351>. Acesso em: 22 jan. 2023.

MACEDO, Elaine Harzheim. **A cota de gênero no processo eleitoral como ação afirmativa na concretização de direitos fundamentais políticos: tratamento legislativo e jurisprudencial**. Revista de Ajuris, v. 41, 2014. Disponível em: https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11430/2/A_cota_de_genero_no_processo_eleitoral_como_acao_afirmativa_na_concretizacao_de_direitos_fundamentais_politicos.pdf. Acesso em: 20 nov. 2021.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos; ALMEIDA, Jéssica Teles. **Abuso de poder político-partidário e a fraude às cotas de candidaturas por gênero**. In: FUX, Luiz et al. (Org.). Direito Eleitoral: temas relevantes. 1 ed. Curitiba: Juruá, 2018, v. 1, p. 127- 148.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Direito constitucional: curso de direitos fundamentais**. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2008.

MANNE, Kate. **Down Girl: The Logic of Misogyny**. New York: Oxford University Press, 2018.

MANSBRIDGE, Jane. **Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent yes.** The Journal of Politics, v. 61, n.3, 1999, JSTOR. Disponível em: www.jstor.org/stable/2647821. Acesso em: 26 set. 2022.

MATOS, Marlise. **A violência política sexista no Brasil: o caso da presidenta Dilma Rousseff.** In: ROSA, Renata Adriana et al. Observando as desigualdades de gênero e raça nas dinâmicas sociais de Minas Gerais. Belo Horizonte: Instituto Cultural Boa Esperança, 2019, p. 195.

MEDAUAR, Odete. **Variações sobre um tema de todos: democracia.** In: COSTA, Daniel Castro Gomes da; FONSECA, Reynaldo Soares da; BANHOS, Sérgio Silveira; CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de (Coord.). Democracia, justiça e cidadania: desafios e perspectivas. Homenagem ao Ministro Luís Roberto Barroso. Belo Horizonte: Fórum, 2020. t. 1: Direito eleitoral, política e democracia. p. 291-299.

MELO, Karine. Senado confirma intervenção federal na segurança pública do DF. **Agência Brasil**, Brasília, 10 jan. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-01/senado-confirma-intervencao-federal-na-seguranca-publica-do-df>. Acesso em: 25 jan. 2023.

MENA, Fernanda. Liderança política feminina reduziu danos da Covid em prefeituras, aponta estudo. **Folha de São Paulo**, 7 mar. 2022. Coronavírus. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/03/lideranca-politica-feminina-reduziu-danos-da-covid-em-prefeituras-aponta-estudo.shtml>. Acesso em: 2. fev. 2023.

MIGUEL, Luis Felipe. **Carole Pateman e a crítica feminista do contrato.** Revista Brasileira De Ciências Sociais (ONLINE), v. 93, p. 1-17, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/Z8RkRcXTyxwPPMzwQCBKmrX/?lang=pt>. Acesso em: 2. fev. 2023.

MIGUEL, Luis Felipe. **Da “doutrinação marxista” à “ideologia de gênero”- Escola Sem Partido e as leis da mordada no parlamento brasileiro.** Revista Direito e Práxis, v. 7, n. 15, p. 590-621, 2016. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/25163>. Acesso em: 19 jan. 2023.

MIGUEL, Luis Felipe. **Gênero e representação política.** In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. **Feminismo e política: uma introdução.** 1. ed. - São Paulo : Boitempo, 2014. p. 138-160. *E-book*.

MIGUEL, Luis Felipe. **Introdução: Gênero e igualdade política em uma democracia declinante.** In: Luis Felipe Miguel. (Org.). Mulheres e representação política: 25 anos de estudos sobre cotas eleitorais no Brasil. 1ed. Porto Alegre: Zouk, 2021, v. 1, p. 9-17.

MIGUEL, Luis Felipe. **O feminismo e a política.** In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. **Feminismo e política: uma introdução.** 1. ed. - São Paulo : Boitempo, 2014. p. 23- 43. *E-book*.

MIGUEL, Luis Felipe. **Teoria política feminista e liberalismo.** In: Luis Felipe Miguel. (Org.). Mulheres e representação política: 25 anos de estudos sobre cotas eleitorais no Brasil. 1ed. Porto Alegre: Zouk, 2021, v. 1, p. 21-40.

MILL, John Stuart. **Sobre a liberdade e a sujeição das mulheres**. Tradução de Paulo Geiger. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Violência política de gênero é crime: saiba como reconhecer e denunciar essa prática**. Brasília: MPF, 2022. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/pge/institucional/gt-violencia-de-genero/Eleitoral_Campanha_Mulheres_na_Politica_Cartilha.pdf. Acesso em: 2 fev. 2023.

MORAES, Maria Lygia Quartim de. **Prefácio**. In: WOLLSTONECRAFT, Mary. Reivindicação dos direitos da mulher. Tradução de Ivania Pocinho Motta. São Paulo: Boitempo, 2016.

MOREIRA, Geraldo Eustáquio. **Por trás do Monograma do Movimento LGBTQIAPN+**. Revista Temporis[ação], v. 22, 28 nov. 2022. Disponível em: <https://www.revista.ueg.br/index.php/temporisacao/article/view/13262>. Acesso em: 23 fev. 2023.

MOURA, Lídia Joy Pantoja; SANTOS, Juliana Coelho dos; VERBICARO SOARES, Douglas. **Direito Comparado: Brasil, Bélgica e Arábia Saudita frente aos direitos da mulher**. Revista ESMAT, 2021. Disponível em: http://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista_esmat/article/view/394. Acesso em: 12 dez. 2022.

PATEMAN, Carole. **O contrato sexual**. Tradução de Marta Avancini. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

PATERNOTTE, David; KUHAR, Roman. **"Ideologia de gênero" em movimento**. São Paulo: Revista Psicologia Política, v. 18, n. 43, p. 503-523, dez. 2018. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-549X2018000300005. Acesso em: 27 mar. 2023.

PENNA, Isa. **Assédio é sobre poder**. In: D'Ávila, Manuela (org.). Sempre foi sobre nós: relatos da violência política de gênero no Brasil. 1 ed. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2022, p. 72-78. *E-book*.

PERROT, Michelle. **Mulheres públicas**. Tradução Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.

PHILLIPS, Anne. **De uma política de ideias a uma política de presença?** Rev. Estud. Fem., Florianópolis, v. 9, n.1, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/FdBzZvsFvDmZLZQQm5DKY8M/?lang=pt>. Acesso em: 2 fev. 2023.

PIMENTEL, Silvia. **Gênero e direito**. In: PIMENTEL, Silvia (coord.); PEREIRA, Beatriz; MELO, Mônica (org.). Direito, discriminação de gênero e igualdade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

PITKIN, Hanna Fenichel. **Representação: Palavras, Instituições e Ideias**. São Paulo: Lua Nova, 2006. n. 67, pág. 263-269.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley: University of California Press, 1967.

POGLIESE, Marcelo Weick. **Financiamento partidário e campanha eleitoral no Brasil – pontos críticos desta colcha de retalhos**. In: COSTA, Daniel Castro Gomes da; FONSECA, Reynaldo Soares da; BANHOS, Sérgio Silveira; CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de (Coord.). Democracia, justiça e cidadania: desafios e perspectivas. Homenagem ao Ministro Luís Roberto Barroso. Belo Horizonte: Fórum, 2020. t. 1: Direito eleitoral, política e democracia. p. 343-362.

RIBEIRO, Carlos Eduardo Fernando Neves; DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades. **O fenômeno perverso das candidaturas fictas: a inefetividade das cotas eleitorais femininas enquanto fraude à democracia**. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, v. 36.1, p. 295-317, 2020. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/282>. Acesso em: 12 jan. 2023.

ROCHA, Humberto José de Rezende. **30 Anos de atuação do STF em matéria eleitoral: aplicação de princípios e tutela da democracia**. Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília, [S. l.], v. 1, n. 21, p. 208–240, 2022. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/redunb/article/view/42565>. Acesso em: 9 fev. 2023.

ROCHA, Lucas. Lula nomeia 11 mulheres ministras e bate recorde de Dilma. CNN, 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/lula-nomeia-11-mulheres-ministras-e-bate-recorde-de-dilma/>. Acesso em: 29 jan. 2022.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Emílio ou da Educação**. Tradução de Roberto Leal Ferreira. 4 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

ROUSSEFF, Dilma. **A misoginia e a manipulação da mídia**. In: D'Ávila, Manuela (org.). Sempre foi sobre nós: relatos da violência política de gênero no Brasil. 1 ed. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2022, p. 48-60. *E-book*.

SACCHET, Teresa. **Representação política, representação de grupos e política de cotas: o debate feminista**. In: Luis Felipe Miguel. (Org.). Mulheres e representação política: 25 anos de estudos sobre cotas eleitorais no Brasil. 1ed. Porto Alegre: Zouk, 2021, v. 1, p. 65-100.

SACONI, José. Cotada para ser ministra, Damares diz que ‘mulher nasce para ser mãe e infelizmente tem que ir para o mercado de trabalho’. **O Globo**, 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/cotada-para-ministra-diz-que-mulher-nasce-para-ser-mae-infelizmente-tem-que-ir-para-mercado-de-trabalho-23272762>. Acesso em: 22 jun. de 2019.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Democracia, Constituição e Realidade**. Revista Latino Americana de Estudos Constitucionais, Belo Horizonte, p. 741-824, 2003.

SANTOS, Yago da Costa Nunes dos; BORGES, Lázaro Alves. **Ação Afirmativa de Destinação de Cotas do Fundo Eleitoral e do Direito de Antena para Candidaturas de Pessoas Negras**. Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos (UFRN), v. 14, p. 21, 2022. Disponível em:

<https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/24703> . Acesso em: 28 mar. 2023.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**. v. 1. São Paulo. Editora Ática, 1994.

SCOTT, Joan Wallach. **Gênero: uma categoria útil de análise histórica**. Educação & Realidade. Porto Alegre, vol. 20, nº 2, jul/dez. 1995, pp-71-99. Disponível em: <https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/SCOTTJoanGenero.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2023.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

SILVEIRA, Marilda de Paula. **As Consequências da Identificação de Candidaturas Fictícias: cassação das eleitas e desincentivos à representatividade feminina na política**. Resenha Eleitoral, Florianópolis, SC, v. 23, n. 2, p. 161–186, 2019. DOI: 10.53323/resenhaeleitoral.v23i2.38. Disponível em: <https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/38>. Acesso em: 21 fev. 2023.

SOLNIT, Rebecca. **A mãe de todas as perguntas: reflexões sobre os novos feminismos**. Tradução de Denise Bottmann. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

SOUTO, Luana Mathias. **A “Constitucionalização” da violação a garantias e direitos fundamentais no Estado de Direito: estado de exceção, questões de gênero e direitos políticos**. 2022. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. **Pode o subalterno falar?** Tradução de Sandra Regina Goulart Almeida, Marcos Pereira Feitosa, André Pereira Feitosa. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

TILLY, Charles. **Democracia**. Tradução de Raimundo Viejo Viñas. Madrid: Akal, 2010.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Mais de 16 mil candidatas tiveram votação zerada nas Eleições 2016**. Brasília, 10 de novembro de 2016. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2016/Novembro/mais-de-16-mil-candidatos-tiveram-votacao-zerada-nas-eleicoes-2016>. Acesso em: 2 fev. 2023.

TRUTH, Sojourner. **Ain't I a woman?(1851)**. In: SCHNEIR, Miriam. *Feminism: the essential historical writings*. New York: Vintage Books, 1994. Disponível em: <http://www.historyisaweapon.com/defcon1/aintwomantruth.html> . Acesso em: 26 set. 2022.

WYLIE, Kristin; SANTOS, Pedro dos; MARCELINO, Daniel. **Extreme non-viable candidates and quota maneuvering in Brazilian legislative elections**. Opinião Pública, Campinas, v. 25, n. 1, jan-abr, 2019, p. 1-28. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762019000100001 .Acesso em: 4 set. 2022.

WOLLSTONECRAFT, Mary. **Reivindicação dos direitos da mulher**. Tradução de Ivania Pocinho Motta. São Paulo: Boitempo, 2016.

WOOLF, Virginia. **Um teto todo seu**. Tradução de Vera Ribeiro. 2ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2019. *E-book*.

YOUNG, Iris Marion. **Representação política, identidade e minorias**. São Paulo: Lua Nova, n. 67, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 26 set. 2022.