

ESTUDOS EM
HOMENAGEM À
MARIA CLAUDIA
BUCCIANERI

*Anais do I Congresso Nacional
de Mulheres da Abradep*

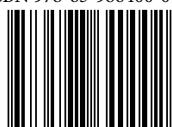


MINISTRA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL E DEFENSORA DAS MULHERES NA POLÍTICA Maria Cláudia vive, então, sob a influência do Direito e das mulheres. Fruto de seu tempo, durante sua caminhada, quando percebeu, já se tornara porta voz das mulheres e das mulheres na política, com uma considerável escalada nas lides forenses. Em 23 de junho de 2021 foi nomeada Ministra Substituta do TSE. Tomou posse em meio à pandemia com a cerimônia por nos prestigiada remotamente. Mas, eu, Ana Márcia e Gabriela não poderíamos deixar de comparecer pessoalmente, ainda que no final de semana posterior à posse, para, de longe e com máscaras, abraçarmos nossa querida amiga e irmã pela conquista ímpar e pelo que sabíamos iria representar para todas as juristas e mulheres do Brasil.

Sua atuação jurisdicional não deixou dúvidas: Maria Cláudia apontou um caminho ousado, inovador, apesar de toda a tradição conservadora e patriarcal da política partidária brasileira, ao trazer ao plenário do TSE, voto no sentido da abrangência de envolvimento dos dirigentes partidários nas fraudes praticadas pelos partidos, em caso do município de Andradina/SP, a fim de, além de ser determinada a cassação da lista, debate da inelegibilidade também dos dirigentes partidários que, comprovadamente, participarem da fraude à cota de gênero.



ISBN 978-65-986400-0-2



9 786598 640002 >

ESTUDOS EM
HOMENAGEM À
MARIA CLAUDIA
BUCCIANERI

Antônio Veloso Peleja Júnior – PUC-SP (MT)

Daniel Monteiro Da Silva – UFSC (RN)

Denise Goulart Schlickmann – UFSC (SC)

Frederico Franco Alvim – UMSA (SP)

Isaac Kofi Medeiros – USP (SC)

Jayme Barreiros Neto – UFBA (BA)

João Andrade Neto – Hamburg Universität (MG)

Raimundo Augusto Fernandes Neto – UNIFOR (CE)

Rubens Beçak – USP (SP)

Vânia Siciliano Aieta – PUC-SP (RJ)

ESTUDOS EM HOMENAGEM À MARIA CLAUDIA BUCCIANERI

*Anais do I Congresso Nacional
de Mulheres da Abradep*

ABRADEP
RIO DE JANEIRO
2025

Todos os direitos desta edição reservados à Abradep

*Copyright © 2025 by Vânia Siciliano Aieta, Anna Paula Oliveira Mendes e
Denise Goulart Schlickmann*

Categoria: Direito Eleitoral

Editor: João Luiz da Silva Almeida

Produção editorial: Angel Cabeza

Designer editorial: Rebecca Ramos e Thassiel Melo

Diagramação: Rômulo Lentini

Gerente administrativo-financeiro: Carla Sampaio

Financeiro: Juliano de Oliveira

Assistente financeiro: Jefferson Badaró

Gerente comercial e logística: Arlei Rocha

Comercial e relacionamento: Cristiano Mabilia

Eventos: Arianna Pacheco

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, inclusive quanto às características gráficas e/ou editoriais. A violação de direitos autorais constitui crime (Código Penal, art. 184 e §§, e Lei nº 6.895, de 17/12/1980), sujeito à busca e apreensão e indenizações diversas (Lei nº 9.610/98).

Impresso no Brasil | Printed in Brazil

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

E82

Estudos em homenagem à Maria Claudia Bucchianeri : anais do I Congresso Nacional de Mulheres da Abradep / Organizadoras: Vânia Siciliano Aieta, Anna Paula Oliveira Mendes, Denise Goulart Schlickmann. – 1. ed. – Rio de Janeiro : Paradoxo : Abradep, 2025.

230 p. ; 21 cm.

Inclui bibliografia ao final de cada artigo.

ISBN 978-65-986400-0-2

1. Direito eleitoral. 2. Mulheres. 3. Participação política. 4. Democracia.
I. Aieta, Vânia Siciliano (organizador). II. Mendes, Anna Paula Oliveira (organizador). III. Schlickmann, Denise Goulart (organizador). IV. Bucchianeri, Maria Claudia. V. Título.

CDD 342.8107

Ficha catalográfica elaborada por Ellen Tuzi CRB-7: 6927

Apresentação

Maria Claudia Bucchianeri: Diracionando a Glória do Passado ao Direito do Futuro

Filha mais moça do Seu Cláudio e Dona Vera, Maria Cláudia Bucchianeri, desde pequena mostrava ao mundo seu raciocínio rápido e espírito desbravador. Célebre a passagem em que, ainda menina, acampou na frente do prédio da Embaixada de Cuba no Brasil, esperando conhecer Fidel Castro que, ao saber da pequena que o esperava há dias, mandou chamá-la para, com ela, deixar registrado em uma foto, a sua vocação: pleitear incansavelmente, de maneira inteligente e perspicaz, até conseguir alcançar o objetivo que traçou.

Capaz de conciliar os estudos com avanços no piano, executando partituras de Villa Lobos a Mozart, professora de inglês quando jovem, leitora voraz e líder nata, integrando qualquer equipe que a chamassem para contribuir, Maria Cláudia foi capturada pelo senso de justiça, a oportunidade de apresentar e comprovar os fatos, esclarecendo ou revertendo situações de litígio.

Estreou na profissão sob máxima inspiração. Foi a primeira assessora mulher do gabinete do Ministro Celso de Mello, no STF e depois exerceu as atribuições do cargo de assessora-chefe da presidência do TSE, então presidido pelo Ministro Carlos Ayres. Tais funções, foram exercidas com desempenho inigualável e solidificou sua caminhada, ainda muito jovem, no direito e nas Cortes Superiores do País.

Chegou o dia, porém, em que resolveu materializar o sonho que sonhou por muitos anos: ser advogada. E, incentivada por vários mestres e amigos, dentre os quais o Prof. Romeu Bacelar, jogou-se na aventura de abrir um escritório na capital federal, por certo temendo esse enorme salto, mas confiante em sua capacidade intelectual e pessoal de fazer amigos e encantar a todos que tem o privilégio de partilhar de sua vida. Maria Cláudia, assim, afunilou seu talento para a redação jurídica, atraindo clientes e abrindo as asas para seguir em voo solo.

Casada com Roberto Botelho, com muita gratidão e coragem, com uma filha pequena, a Bianca, ou simplesmente a nossa Bibi, abria o primeiro e pequeno escritório em Brasília.

Priorizando o Direito Constitucional e Eleitoral, não tardou a fazer Justiça com causas que colegas hesitavam em abraçar, como na célebre sustentação oral que proferiu na tribuna do TSE, com transmissão ao vivo, do Plenário da Corte, como advogada do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva, em agosto de 2018. Na ocasião, com a combatividade de uma grande advogada, clamou o tribunal brasileiro a respeitar os direitos políticos do hoje presidente da República, nos termos de tratado internacional subscrito pela nação brasileira.

À medida que a filha crescia, Maria Cláudia também crescia: passo a passo, pasta a pasta, processo a processo, ganhando clientes de todo o Brasil, credibilidade e parceiros.

Do pequeno escritório no Edifício Libertas, novo salto para o escritório no Lago Sul, terreno comprado e imóvel construído com seu esforço pessoal, lindamente decorado, com o capricho de quem arruma seu lar para garantir a melhor experiência possível ao seu cliente, etapa de sua vida da qual também fui testemunha.

A conheci ainda no pequeno escritório, muito jovem, cheia de sonhos. Maria Cláudia me foi apresentada justamente pelo Professor Romeu Bacelar que me disse: “minha filha, procure

essa moça em Brasília. Ela está advogando há muito pouco tempo, mas é dona da mais privilegiada inteligência e raciocínio jurídicos que conheço.” E, assim, nos tornamos, primeiro, parceiras de trabalho, com ela sendo a correspondente do meu escritório na capital federal e acompanhando nossos complexos processos que tramitavam das cortes superiores.

Daí surgiu a amizade mais linda, mais pura, mais verdadeira. Fomos nos tornando confidentes, amigas, irmãs de alma. E ela me apresentou outras mulheres fortes, doces e guerreiras ao mesmo, quase todas aqui presentes hoje: a minha queridíssima Ana Márcia Mello, Margarete Coelho, Geórgia Nunes, Vânia Aieta e a Gabriela Rollemburg, ou simplesmente, a nossa Gabi. Formamos, então, um time. Um time de excelência! Desses do tipo “*once in a life time*”, único e que tratamos como um diamante, por tão raro e brilhante.

Assumimos tacitamente o compromisso de cuidar-nos, umas às outras, seja nos tormentosos momentos particulares que todas nós passamos, seja no júbilo profissional que alcançamos. Estamos sempre, todas, enfileiradas como uma tropa, para defender e cuidar da batalha pessoal de cada uma, com amor e alegria, sempre torcendo e pedindo que aconteça o melhor a cada uma de nós.

E ainda mais: para além disso, criamos um propósito comum: o de trabalharmos, em grupo, pela força da mulher brasileira, incentivando meninas e mulheres a ocuparem lugares de vida e trabalho que pretendessem ter. Livres para escolher a vida que queiram ter.

E é nessa condição que estamos aqui hoje: todas nós, revereenciando a força da Maria Cláudia, a nossa MC, mulher combativa, destemida, inteligente, amorosa, empática, por vezes irreverente -por que não dizer - alegre, brincalhona e com um descortínio jurídico admirado por todas nós.

Para nossa homenageada, não faltam atributos: competente advogada, respeitada e admirada pelos colegas, mãe dedicada, filha exemplar, inteligente, estudiosa, ética, perfeccionista, com notável saber jurídico e uma capacidade de argumentação sem igual.

Ministra do Tribunal Superior Eleitoral e Defensora das Mulheres na Política

Maria Cláudia vive, então, sob a influência do Direito e das mulheres. Fruto de seu tempo, durante sua caminhada, quando percebeu, já se tornara porta voz das mulheres e das mulheres na política, com uma considerável escalada nas lides forenses.

E em 23 de junho de 2021 foi nomeada Ministra Substituta do TSE. Tomou posse em meio à pandemia com a cerimônia por nos prestigiada remotamente. Mas, eu, Ana Márcia e Gabriela não poderíamos deixar de comparecer pessoalmente, ainda que no final de semana posterior à posse, para, de longe e com máscaras, abraçarmos nossa querida amiga e irmã pela conquista ímpar e pelo que sabíamos iria representar para todas as juristas e mulheres do Brasil.

Sua atuação jurisdicional não deixou dúvidas: Maria Cláudia apontou um caminho ousado, inovador, apesar de toda a tradição conservadora e patriarcal da política partidária brasileira, ao trazer ao plenário do TSE, voto no sentido da abrangência de envolvimento dos dirigentes partidários nas fraudes praticadas pelos partidos, em caso do município de Andradina/SP, a fim de, além de ser determinada a cassação da lista, debater a inelegibilidade também dos dirigentes partidários que, comprovadamente, participarem da fraude à cota de gênero.

Essa posição de vanguarda, garantiu à Maria Cláudia a chance de, na condição de Ministra do TSE, trazer o assunto à tona, nova-

mente alertar sobre a conduta discriminatória que manipula mulheres e contribuir com a efetiva presença feminina na política.

A Ministra viu, então, seu trabalho transcender as fronteiras do TSE, com matérias que despontavam na imprensa nacional abastecendo ainda mais o interesse pela causa. Com muito estudo e espírito coletivo, tem se envolvido em mais campanhas pela educação política e pelo engajamento político de mulheres com propósito.

Maria Cláudia busca construir pontes em prol do conjunto, e promover a justiça. O resultado é uma experiência intangível, que atinge não só seus clientes, mas todas nós, mulheres brasileiras, as quais a Ministra sempre garantiu um atendimento seguro e humano que vem marcando as nossas vidas e a vida política nacional.

Sua trajetória converge para a uma só condição: escrever a própria história.

Prefácio

Logo quando a querida amiga Maria Cláudia foi nomeada como Ministra do Tribunal Superior Eleitoral, tive a oportunidade de homenageá-la no Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, quando foi agraciada com a medalha Sálvio Figueiredo Teixeira, nosso eterno Ministro.

Naquele dia, pude salientar como Maria Claudia Buccianeri Pinheiro é uma igual entusiasta da educação, como o era o Ministro Sálvio. De formação humanista, em direito, música e relações internacionais, Maria Cláudia sempre lecionou e compartilhou conhecimento, aprimorado inclusive em mestrado na USP e estudos em Coimbra.

Sua contribuição acadêmica em temas como liberdade religiosa e participação feminina nos espaços de Poder se reflete não apenas na sua produção intelectual, mas especialmente pela sua trajetória pessoal, na rota de confirmação da importância das almejadas liberdade e paridade, essa última ainda tão distante quanto aos gêneros e raças. Desassossegada que é, não descansou um minuto sem falar sobre suas convicções para romper paradigmas, tornando-se inspiração e exemplo para que talentos femininos, em especial, possam também romper, em suas palavras, “*o grássimo manto de invisibilidade*”, que muitas vezes as encobrem.

Antes de se dedicar exclusivamente à advocacia, foi elogiadíssima servidora do Poder Judiciário, inclusive do Tribunal Superior Eleitoral. Já sua atuação como advogada, cujo caminho respaldou seu reconhecimento até a nomeação pelo Presidente da República, sempre teve brilho único: profissional de oratória impecável, de escrita de fácil compreensão, mas de densidade

inigualável, de estratégia ímpar, trato afável e admirado, extremamente competente em tudo o que se propõe a fazer, de uma trajetória profissional singular.

Naquele evento em Minas Gerais, Maria Cláudia era recém nomeada como Ministra e já demonstrava a grandeza do papel que estava a desempenhar no seu compromisso com o bom direito e na defesa intransigente dos direitos fundamentais e da Democracia.

Maria Cláudia, como Ministra, além de aprimorar seus predicados, levou a sua voz pelo país inteiro - e para o país inteiro -, não só para conhecerem suas teses e conhecimento, mas especialmente a sua força pujante na busca por Justiça, sua independência, suas convicções, qualquer que fosse a situação, o local, as partes envolvidas ou o ambiente em que se fazia presente.

Jurista comprometida, enfrentou o enorme desafio que foram as eleições de 2022, conseguindo acender alertas para temas adormecidos ou ignorados, trazer luz e esperança para os desacreditados, inovar processos e procedimentos, sacudir rotinas, tudo a partir de muita responsabilidade, técnica e competência.

Não foram poucos os eventos que organizou, participou, palpitou, gerando debates incríveis e tão necessários, em especial para suscitar e cobrar o protagonismo da mulher e dos minorizados nos espaços em que quiserem estar. As EJEs nunca mais serão as mesmas depois do trabalho desenvolvido perante o TSE. O Brasil também não, pois o trabalho da nossa Ministra buscou e conseguiu eco no Parlamento, em vários Movimentos Sociais e segmentos da sociedade.

Como dito pela querida Margareth Coelho, Maria Cláudia é uma líder nata, uma voz corajosa em tempos desafiadores e um farol de esperança para todas as mulheres que aspiram alcançar seu pleno potencial. Uma mulher que nos desafia e estimula a romper com as estruturas opressivas e construirmos uma sociedade mais justa e inclusiva.

Deixando a figura da Ministra de lado, também não poderia me furtar da oportunidade de ressaltar o ser humano extraordinário que ela é e como tenho tido a honra de acompanhar a sua caminhada.

A filha do Sr. Cláudio e da D. Vera, a esposa do Beto, a mãe da Bibi, a Dona Cláudia da Maria, a MC da Abradep, a vó dos pimbos. A amiga leal e acolhedora, que sempre agrega e tem uma palavra de conforto ou um espaço na agitada agenda só para não perder a oportunidade dos encontros; a que passa uma noite inteirinha ao lado do telefone para ter notícias do amigo doente ou em conversas compridas debatendo teses jurídicas; que pega um avião porque está preocupada ou com saudades dos amigos; que pode ter a opinião mais certeira e, mesmo assim, é aquela que não se furta a repensar; aquela que inclui, acrescenta e soma; a que está sempre pronta para compartilhar conhecimento, experiências, figurinhas e figurinos; aquela que brilha sem ofuscar, que tem uma energia inigualável; que chora junto as tristezas e celebra sempre em primeiro lugar as vitórias daqueles que a cercam.

Essa é Maria Cláudia.

Pessoa iluminada, que tem em seu destino a missão de não passar desapercebida por onde caminhe ou esteja, que é farol para os nossos caminhos e daqueles de tantos outros que lhe admiram, que demonstra maturidade e sabedoria na condução do seu destino, altivez nas suas ações, comprovando que o tempo só lhe faz bem.

Equilibrando magicamente os pratos da vida, conseguiu, com tantos afazeres, dar conta de seus vários papéis de forma admirável: mãe zelosa e atenta, esposa parceira, amiga fiel e profissional admirada, tudo a partir de um semblante convicto e certeiro das suas crenças e do futuro que almeja.

À querida Maria Cláudia, homenageada no evento realizado pela Abradep Mulher em junho de 2023, que frutificou na presente obra, rendemos todas as merecidas homenagens, pelo

exemplo e pela trajetória profissional, mas especialmente pelo ser extraordinário que ela é.

Agora, com seu mandato como Ministra do Tribunal Superior Eleitoral finalizado, deixa ela um legado notável, a partir de suas posições firmes e inovadoras, maestria técnica e profundo conhecimento do Direito. Representou nós mulheres, perante o Judiciário Eleitoral, com muita competência, independência e coragem, em prol da verdadeira Democracia.

Obrigada à Ministra Maria Cláudia Buccianeri, vida longa à nossa MC.

Ana Márcia Mello

Sumário

Afetação da Democracia Paraense ante a Fraude à Cota de Gênero: o Registro de Candidatura Feminina como “Laranja” nas Eleições Municipais	1
<i>Guilherme Aparecido da Rocha</i>	
<i>Yuri de Souza Belleza</i>	
A Importância da Interseccionalidade para a Participação Política de Mulheres Vulneráveis.....	29
<i>Clarissa Fonseca Maia</i>	
Análise Crítica da Cota Eleitoral de Gênero	45
<i>Delmiro Dantas Campos Neto</i>	
<i>Maria Stephany dos Santos</i>	
As Candidaturas “Laranjas” atuam como modo de Reprodução das Desigualdades de Gênero e Representam Ameaça à Democracia	63
<i>Fabiana Dias de Araujo</i>	
Desafios e Condições para o Incremento da Participação Política das Mulheres no Brasil.....	83
<i>Débora do Carmo Vicente</i>	
Engajamento Partidário das Mulheres: um Boicote Institucionalizado e Ratificado por Normatividade Constitucional	121
<i>Isabela Bichara de Souza Neves</i>	
<i>Vívian Alves de Assis</i>	

**O Alistamento Eleitoral Feminino em Disputa na Primeira
República: Análise de Julgados da Década de 1920 151**

Mariana Rodrigues Aragão

Bruna Ferreira de Araújo Bezerra

**Para uma Torrente de Desrespeito,
um Guarda-Chuva de Proteção 175**

Raquel Ramos Machado

Anna Paula Oliveira Mendes

**Estado Democrático de Direito e a Governança
Eleitoral no Brasil: a Importância das Decisões
Judiciais Brasileiras no Cumprimento do
Rule of the Game do Processo Eleitoral 191**

Vânia Siciliano Aieta

Afetação da Democracia Paraense ante a Fraude à Cota de Gênero: o Registro de Candidatura Feminina como “Laranja” nas Eleições Municipais

Guilherme Aparecido da Rocha¹
Yuri de Souza Belleza²

Resumo: O presente ensaio visa trazer à discussão a incideência da fraude de cota a cota de gênero no contexto político-eleitoral no Brasil, por meio do método hipotético-dedutivo, munido de pesquisa teórico-bibliográfica e jurisprudencial do Tribunal Regional do Pará referente à temática que aqui será

-
- 1 Mestre e Doutor em Direito pela Universidade de Marília. Pós-graduado em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Pós-graduado em Direito Civil, Processual Civil e do Trabalho pela Instituição Toledo de Ensino. Graduado em Direito pela Instituição Toledo de Ensino. Professor universitário em várias instituições de ensino superior. Procurador da Câmara Municipal de Jaú (Ex-Procurador Geral). Advogado especializado em Direito Público. Autor de vários livros e artigos jurídicos. Parecerista de Revistas Científicas. Avaliador de Eventos Jurídicos.
 - 2 Graduado no curso de Bacharelado em Direito pela Universidade da Amazônia (UNAMA), Pós-Graduado em Advocacia Pública pelo Instituto para o Desenvolvimento Democrático (IDDE). Exerceu o cargo de Chefe de Divisão de Acompanhamento e Avaliação de Programas - DAAP vinculado à Auditoria Geral da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Advogado atuante e com experiência na Advocacia Pública, no assessoramento de Prefeituras, Câmaras Municipais, e ex-gestores, nas áreas do Direito Administrativo, Eleitoral, Civil, Ambiental e Tributário, além de ser Membro do Grupo de Pesquisa Desenvolvimento, Democracia e Minorias do Centro Educacional do Pará – CESUPA.

abordada. Sabendo-se que a temática ainda um pouco controversa, uma vez que por mais que se tenha diversos entendimentos jurisprudenciais, dentro das Cortes Regionais, e da própria Corte Superior Especializada, ainda é possível que se tenha um dificuldade na compreensão (a depender do caso) do que hoje se considera a fraude à cota de gênero, pois, por mais que as situações cotidianas sejam levadas ao judiciário para a confirmação ou não, para quem irá apreciar, precisará ter provas contundentes e comprobatórias, capaz de definir a prática.

Palavras-Chave: Fraude; Cota; Gênero; Democracia.

Abstract: This essay aims to discuss the incidence of gender quota fraud in the political-electoral context in Brazil, using the hypothetical-deductive method, with theoretical-bibliographical and jurisprudential research from the TRE on the subject that will be addressed here. Knowing that the issue is still somewhat controversial, since even though there are several jurisprudential understandings within the Regional Courts, and the Specialized Superior Court itself, it is still possible to have a difficult time understanding (depending on the case) what is now considered to be gender quota fraud, because, even though everyday situations are brought to the judiciary for confirmation or not, those who will appreciate it will need to have conclusive and corroborating evidence, capable of defining the practice.

Keywords: Fraud; Quota; Gender; Democracy.

1 Introdução

É notório que o sistema eleitoral possibilita a participação feminina nas eleições, uma vez que a candidata registrada junto à Justiça Eleitoral representará uma gama de eleitores que depositarão confiança para que venha possivelmente vencer o pleito eleitoral.

Nessa perspectiva, pelo menos em um primeiro momento, é possível de se visualizar que o Estado entendeu por se preocupar e incentivar a participação da mulher na política, sabidamente, porque, por muitos anos cargos políticos estariam sendo ocupados por homens.

Por outro lado, sabemos que nos mais variados espaços sociais permanece – infelizmente – enraizada a desigualdade de gênero, dando voz ao machismo estrutural que por muitos anos se arrasta, e na seara política não poderia ser diferente.

No intuito de minimizar as presentes desigualdades existentes no plano político, a legislação passou a avançar, de modo que, se tornou uma obrigatoriedade o registro ao menos 30% (trinta por cento) de candidatas femininas em relação aos candidatos homens.

No entanto, ainda é possível de se constatar a dificuldade para que mulheres estejam inseridas no campo político, seja pela exclusão das mesmas, seja pelo machismo estrutural enraizado, seja pela falta de incremento ao incentivo, dando azo à algumas das possibilidades mais prováveis das inúmeras decisões de cassação de mandato pela prática de fraude à cota de gênero.

Incrível que o passar do tempo, bem como, com o aumento significativo da prática antijurídica, o que se conhece por Fraude à Cota de Gênero, hoje, é visto com “candidaturas laranja”, em que as mulheres preenchem formalmente a respectiva cota, mas, na prática, não são candidatas propriamente ditas.

Diante dessa situação, é imprescindível que o Poder Judiciário intervenha nas situações, a partir da análise de caso a caso, a fim de constatar ou não, a prática de fraude à cota de gênero, em detrimento da benefício aos candidatos homens registrados.

Em um primeiro momento, a Justiça Especializada inicia o crivo – mesmo que minimamente – a partir da análise dos pedidos de registros a partir do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP), ou seja, é a fase em que os partidos

enviam as informações que passarão a comprovar o preenchimento da cota refere à candidatura feminina. No entanto, não é tão explícito aos olhos a prática da fraude, para que nesse momento seja possível de identificação por parte da Justiça Eleitoral, ficando a cargo de uma minuciosa análise a posteriori, quando provocada por meio das ações cabíveis.

Dessa situação enfrentada pelas Cortes Eleitorais, a problemática que se insurge é se os partidos políticos atuam na promoção do incentivo de mulheres à ocupação de cargos eleitorais municipais; e se a razão da condição de elegibilidade dos candidatos masculinos, corresponde diretamente ao registro mínimo de mulheres por ser um percurso mais célere para o ingresso de homens na política.

Nesse contexto, este estudo visa investigar a existência de políticas para o fortalecimento da cota de gênero nos partidos políticos e o incremento de incentivo à participação feminina no pleito eleitoral, a fim de não serem utilizadas unicamente para o cumprimento de percentual mínimo exigível pela legislação.

A pesquisa será desenvolvida por mais de uma perspectiva metodológica, utilizando instrumento quantitativo e qualitativo. Em sentido estrito, o método será o hipotético-dedutivo, inclusive, se utilizando pesquisas teórico-bibliográficas e jurisprudencial, com base em decisões do Tribunal Regional Eleitoral do Pará sobre a fraude à cota de gênero.

No primeiro capítulo, traz à discussão a política afirmativa das cotas de gênero no brasil, perpassando pelas questões adotadas e apreciadas pela Justiça Eleitora, além de ser feita uma apresentação geral sobre as características gerais que passaram a caracterizar as “fraudes” às cotas pela justiça especializada.

No capítulo seguinte, irá ser exposto algumas das situações aos quais tornam difícil, ou até mesmo, embaraçam a participação efetiva da mulher. Tratando propriamente da prática à fraude à cota de gênero, assim como da violência praticada política de gênero.

Ao fim, o último capítulo reservou-se à análise de decisões proferidas junto ao TRE/PA, com a temática de fraude à cota de gênero, abortando as perspectivas apontadas nas mesmas, assim como, os quesitos adotados pela Justiça Especializada quanto à decretação da fraude ou não.

2 Da apreciação da política afirmativa de cota de gênero

A política de cota de gênero adentrou no ordenamento jurídico quando inserida na Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997, conhecida como a Lei das Eleições, constando no art. 10, § 3º, o seguinte:

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). (Redação dada pela Lei nº 14.211, de 2021)

§ 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)

Isto é, apenas a partir da Lei a partir da edição da Lei nº 12.034/2009, que veio alterando a Lei das Eleições, é que se pode perceber a preocupação em adotar mecanismos que possibilitem a participação da mulher na política, de modo que a legislação determinou a reserva ao percentual mínimo de registro de candidatas a 30% (trinta por cento) e máximo 70% (setenta por cento) do número de candidatos, a serem registrados junto ao Tribunal Regional Eleitoral.

Sabendo que a política de cotas destinar-se-á para ambos os sexos conforme fixou claro na legislação, a ideia primordial objetivou a promoção da participação da mulher no pleito eleitoral, uma vez que é histórico a inexpressiva representatividade feminina.

Ao longo dos anos, candidatas passaram a ser vistas com “maus olhos”, ante os inúmeros procedimentos judiciais instaurados com o fito de desbanhar candidatos homens eleitos.

Por sua vez, tais ações eleitorais uma vez utilizadas para os mais variados objetivos, inclusive para a cassação de mandato de candidato eleito em razão da prática de fraude à cota de gênero, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a partir de entendimento findado, entendeu ser plenamente possível a utilização da Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), no intuito de cassar o mandato de candidatos eleitos pela prática de fraude à cota de gênero.

Neste diapasão, anotando as lições de Rodrigo Lopes Zílio³ para quem “*pode-se conceituar os atos de conduta vedada como espécies de abuso de poder político que se manifestam através do desvirtuamento dos recursos materiais (incisos 1, li, IV e § 10 do art. 73 da LE), humanos (incisos III e V do art. 73 da LE), financeiros (incisos VI, a, VII e VIII do art. 73 da LE) e de comunicação (inciso VI, b e c do art. 73 da LE)*”.

Neste passo, é cristalino que coligações e/ ou partidos políticos, entendem por registrar candidatas com o fito primordial de cumprimento do percentual mínimo exigido por lei, ou seja, os 30% (trinta por cento) que preceitua a Lei das Eleições, que na maioria, ou até mesmo na sua totalidade, desconhecem dos interesses escusos a partir do registro efetuado pela mesma junto à Justiça Eleitoral.

³ ZÍLIO, Rodrigo Lopes, *Direito Eleitoral: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas), ações eleitorais*. 3a Ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012, pág. 503.

A presente situação, é característica do que se conhece por candidatura “laranja/fictícia”, que atrelado a diversos outros fatos, acabam por considerar fraude à cota de gênero pela Justiça Especializada, vindo a comprometer *in totum*, as eleições daquele momento, inclusive, com a cassação de candidatos eleitos.

Nas palavras de NASCIMENTO e MOREIRA⁴ (2019, p. 170), comprehende-se por candidatura “laranja” aquelas registradas com o fito ao preenchimento do percentual mínimo exigido pela legislação (30%), inclusive com meios a incidência de recursos de campanha em benefício a terceiros (candidatos homens).

Consoante a ausência de previsibilidade legal para a caracterização da fraude à cota de gênero na condição de crime eleitoral, ficou reservado ao Poder Judiciário por meio da Justiça Especializada, o dever apontar por meio de decisões reiteradas (jurisprudências) os entendimentos da caracterização.

Por outro lado, ante a ausência de previsão, permite que os tribunais, por meio do livre convencimento motivado, entendam a depender do caso concreto, o que seja ou não a prática da fraude à cota de gênero, tornando, uma sistemática sem muito do que se esperar, uma vez que, pode ser que em determinado caso um juízo venha decretar a fraude, em outro, possuindo um entendimento distinto.

A presente situação é extremamente característica em situações em que o juízo zonal entende pela prática antijurídica, e a Corte do TRE vem e reforma a decisão de piso, muitas vezes marcado por discussão entre os membros do Tribunal a fim de firmar o entendimento.

Nesse sentido, o TSE a partir do julgamento do REspe nº 193-92/PI, fixou o direcionamento da matéria em questão,

4 NASCIMENTO, Camila Teixeira do; MOREIRA, Diogo Rais Rodrigues. Igualdade de gênero nas eleições: a fraude no processo eleitoral através de candidatas laranjas. Revista Estudos Eleitorais: Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, 2019. v. 23, n.1, p. 165-185

passando o ser considerado um caso paradigmático, em que ficou compreendido, a partir do julgamento no plenário por 4 votos a 3 o seguinte:

- a) A fraude na cota de gênero de candidaturas representa afronta à isonomia entre homens e mulheres que o legislador pretendeu assegurar no art. 10, § 30, da Lei 9.504/97 - a partir dos ditames constitucionais relativos à igualdade, ao pluralismo político, à cidadania e à dignidade da pessoa humana;
- b) A prova da ocorrência de fraude deve ser robusta e levar em conta a soma das circunstâncias fáticas do caso, a denotar o incontroverso 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;
- c) A fraude não se presume e deve ser avaliada pelo ‘conjunto da obra’;
- d) Impõe-se, em sede de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), a citação não apenas dos candidatos beneficiados com a prática do ilícito, como também dos autores da conduta que se busca sancionar (Litisorückcio passivo necessário), citando o respectivo leading case: REspe 843-56/MG, redator para acórdão Mm. Henrique Neves, DJE de 2/9/2016);
- e) É possível a apuração de fraude em Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), por constituir tipo de abuso de poder, cujas consequências são a cassação dos mandatos dos eleitos e dos diplomas dos suplentes e não eleitos e a declaração de inelegibilidade dos diretamente envolvidos na fraude.

Ou seja, considerando o caso analisado pela Corte Superior Especializada, foi definido por meio da robusta documentação comprobatório dos autos, que os parâmetros para a prática de fraude à cota de gênero, reservar-se-á as seguintes condutas:

- a) votação zerada;
- b) votação inexpressiva,
- c) maquiagens contábeis,
- d) não realização de despesas com publicidade e material de campanha;
- e) realização de campanha em prol de parentes, pertencentes à mesma coligação e concorrendo ao mesmo cargo (vereador), em detrimento de sua própria candidatura;
- f) não comparecimento às urnas;
- g) comparecer às urnas e não receber votos;
- h) disputar habitualmente às eleições apenas para compor formalmente a chapa e usufruir licença remunerada do serviço público.

Ou seja, para o TSE importante se faz aduzir que, para a caracterização da fraude à cota de gênero, é necessário, sobretudo, que se tenha prova robusta da suposta fraude, atrelada a característica, capaz de ser demonstrada que aquela candidata foi utilizada para fraudar à democracia, quando, tenta beneficiar candidatos homens a serem registrados a fim de competirem ao pleito eleitoral.

Nota-se que, consubstanciada às decisões proferidas pelos tribunais, têm-se seguido pelos mesmos que a ausência de votos por parte de candidatas não é capaz, por si só, de ser caracterizada a fraude à cota de gênero, uma vez que – a depender do caso – pode participar de atos de campanha, como comícios, pedido de voto, etc., e ainda sim, não vir se eleger.

Dentre os inúmeros julgados espalhados pelo Brasil, temos o julgado correspondente ao Acórdão nº 99/2022 do TRE/ES nos autos 0600669-60.2020.6.08.0005, em que mesmo com características apresentadas pelo TSE, não ficou clarividente para o tribunal a prática da fraude, vejamos:

ELEIÇÕES 2020. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. FRAUDE À COTA DE GÊNERO. CANDIDATURA FEMININA FICTÍCIA. DESISTÊNCIA TÁCITA DA CANDIDATURA. PRINCÍPIO IN DUBIO PRO SUFFRAGIL.

1. É pacífico na jurisprudência que o litisconsórcio passivo necessário nas ações para apuração de fraude no preenchimento das cotas de gênero não envolve os candidatos suplentes. Questão preliminar rejeitada.

2. A Recorrente teve votação zerada e não realizou atos de campanha na rede social Facebook. Esses fatos constituem indícios importantes, mas, isoladamente considerados, não perfazem prova cabal de fraude à cota de gênero.

(...)

5. A prova testemunhal confirmou que a Recorrente chegou a praticar atos de campanha logo no início do período de propaganda eleitoral, mas também ficou incontrovertido que ela não deu prosseguimento à campanha.

(...)

7. A jurisprudência admite a desistência tácita da candidata em disputar as eleições. 8. A justa causa para a desistência tácita da candidata é coerente com a opção de votar em outra candidata.

(...)

12. O conjunto probatório não autoriza inferir com segurança que a candidata estivesse imbuída de desinteresse de concorrer ao pleito no momento do registro da sua candidatura.

13. Ficou provada desistência da candidata de concorrer à disputa eleitoral, mas não ficou provado conluio entre a candidata e o partido para registrar a candidatura de forma intencionalmente fraudulenta.

14. A fraude à cota de gêneros não pode ser presumida, precisa ser provada de forma indene de dúvidas. Deve prevalecer a máxima in dubio pro suffragii, para, em

prestígio à soberania popular expressada nas urnas, evitar a cassação do diploma em um cenário de incertezas.

15. Recursos Eleitorais providos para reformar a sentença, julgando improcedente a Ação de Investigação Judicial Eleitoral. (TRE-ES - AIJE: 06006696020206080005 Muqui/ES 060066960, Relator: ROGÉRIO MOREIRA ALVES, Data de Julgamento: 06/07/2022, Data de Publicação: DJE - Diário Eletrônico da Justiça Eleitoral do ES, Página 14-16)

Dessa maneira, o que se percebe é que o depoimento pessoal/testemunhal é de suma importância ao convencimento dos julgadores, pois, no momento, é imprescindível sentir na fala da depoente se aquela prática (ausência de empenho na campanha), tenha sido movida por interesse próprio, ou convencida por terceiros a não exercer os atos de campanha devidos aqueles que almejam candidatar-se.

3 Da fraude à prática de violência

O obstáculo ao lançamento de candidatas para o preenchimento do mínimo exigido pela legislação, possibilita a abertura de margem à prática de fraude, se não tiver um bom planejamento ao incremento de incentivo da participação feminina na política. Uma vez que falamos que a prática fraudulenta seja praticada por partidos políticos, na verdade, estamos dizendo sobre os dirigentes masculinos, que de algum modo ludibriam as mulheres, e possibilita-as a serem registradas junto à Justiça Especializada.

Veja que, infelizmente mulheres acabam sendo usadas para que candidatos homens possam ser registrados, venham concorrer, e quem sabe venham ser eleitos, enquanto, essas mulheres foram unicamente usadas como uma espécie de degrau para se tornarem candidatos/eleitos aqueles homens que se beneficiaram de seu registro junto ao TRE.

O que se presencia é que mesmo com o advento da legislação federal que veio possibilitar que as mulheres venham concorrer, sobretudo, ocupar espaços políticos junto aos homens, ao longo dos anos, não se mostra tão acentuado e expressivo o número de mulheres que almejam uma vaga no pleito eleitoral se equiparado aos candidatos masculinos, isso porque, ainda se mostra desarrazoado o quantitativo da participação destas, assim como o próprio incentivo por parte dos partidos políticos.

Nas lições de CROVELLARI (2013)⁵, comprehende-se por fraude no âmbito do direito eleitoral como “*qualquer ato ardiloso, enganoso, de má-fé, com intuito de lesar ou ludibriar outrem, ou de não cumprir determinado dever, do que normalmente resulta a obtenção de vantagem indevida*”.

A fraude à cota de gênero em termos práticos se mostra como o registro de candidatas junto à Justiça Eleitoral, por meio de sistema próprio, quando na verdade, foram apenas inseridas no pleito eleitoral para o cumprimento do percentual mínimo exigido pela legislação eleitoral, burlando evidentemente à regra legal.

Percebe-se então que, diante da falta de mulheres inseridas no campo político, possibilita que homens tomem conta de cargos de alto escalão dentro de partidos políticos, e acabam tomando decisões às quais não lhes favoreçam, sobretudo, as deixando a margem dos benefícios partidários, como por exemplo, ao recebimento de recursos do fundo partidário equiparado aos dos candidatos homens.

Segundo pesquisa feia pela CNN Brasil⁶, ao questionar os 31 (trinta e um) partidos registrados junto ao Tribunal Supe-

5 CRIVELLARI, Júlio César Teixeira. Impugnação de mandato eletivo sob a ótica dos direitos e garantias fundamentais e dos objetivos primordiais do Estado Democrático de Direito brasileiro. Revista JUS, v. 44, n. 29, p. jul./dez. 2013.

6 Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/so-quatro-partidos-tem-pelo-menos-50-de-mulheres-em-cargos-de-comando/>. Acesso em: 31 ago.

rior Eleitoral a respeito da quantidade de cargos nas cúpulas das agremiações e quantos atualmente são ocupados por mulheres, obtiveram a resposta que apenas 23 partidos prestaram informações, em que apenas 4 partidos como PSOL (61%), PMB (53%), PT e PC do B (ambos com 50%) afirmaram ter divisão pelo menos paritária ou com predomínio feminino.

Tal situação, nos permite fazer a reflexão sobre o investimento no incremento ao incentivo da participação feminina na política, uma vez que a Resolução nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019, ao qual dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatas ou candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições, dispôs no §3º do art. 19 que será reservado o percentual mínimo de 30% (trinta por cento) do recurso partidário a candidatura de mulheres.

Isto é, por mais que a legislação venha ao longo dos anos avançando para que a mulher venha ser parte integrante da política, muitos problemas as esbarram pelo caminho, como é o caso, destas serem utilizadas para a prática de fraude ao processo democrático, posto que, dirigentes partidários, na sua grande maioria formados por homens, não permitem que mulheres ganhem espaços com suas representatividades, ao passo que criam uma espécie de oligarquia permitindo que homens sejam oportunizados a ocuparem cargos de lideranças; isso por si só, nos mostra com a realidade da política ainda é vivenciada, obstaculizando a participação feminina junto aos mais diversos ambientes políticos.

Contudo, fazendo um comparativo com a participação da mulher nos Conselhos Tutelares, segundo informação extraída do portal da Empresa Brasil de Comunicação⁷ em 2015, mais de 70% (setenta por cento) de candidatos ao cargo de conselheiro

⁷ Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/cidadania/2015/09/mais-de-70-dos-candidatos-conselheiro-tutelar-sao-mulheres>. Acesso em: 29 ago. 2023.

tutelar são mulheres conforme levantamento realizado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, ou seja, à época a maioria dos candidatos inscritos foram mulheres, aos quais terão a responsabilidade à proteção de crianças e adolescentes vítimas de violência.

Ainda, segundo dados recentes de 2023 do Jornal Plural Curitiba⁸, foi informado que da totalidade dos candidatos inscritos a concorrerem ao cargo de Conselheiro Tutelar na cidade de Curitiba, 78% (setenta e oito por cento) foram de candidaturas femininas.

Ou seja, em comparação às eleições municipais, em que mulheres são filiadas à partidos políticos geridos por homens, acabam por sua vez, não tendo os mesmos direitos aos homens, posto que, ainda se vê o machismo enraizado dentro dos partidos e coligações.

Em entrevista realizada com o Advogados, profissionais autônomos, e atuantes na área do Direito Eleitoral, quando questionados do porquê da ocorrência maçante de casos de fraude à cota de gênero, em sua totalidade, informaram que tratam do machismo estrutural existente em partidos políticos, sobretudo, porque quase sempre, são homens que estão nos mais altos escalões destes partidos, e quando escolhidos pela maioria de seus filiados (homens), são eleitos em disparado, frente à qualquer mulher que venha se candidatar à ocupação destes cargos internos.

Ainda, foi informado por eles que, por mais que a legislação venha possibilitando a inserção mais acentuada de mulheres, a dificuldade é notória e existente, porque por mais que os partidos políticos venham incentivar estadual e nacionalmente a participação destas mulheres, acaba não se tendo o controle da mudança interna junto aos diretórios municipais para que ocorra o incentivo à participação feminina em pleitos eleitorais.

8 Disponível em: <https://www.plural.jor.br/noticias/vizinhanca/mulheres-respondem-por-78-das-candidaturas-ao-conselho-tutelar/>. Acesso em: 29 ago. 2023.

Ver-se, portanto, que estas mulheres, infelizmente, acabam sofrendo o que chamamos de violência política, uma vez que é algo latente e crescente, tendo em vista que por anos foram tratadas com inferioridade, desde a conquista ao sufrágio universal.

Na realidade, temos que se mantém o restrito direito à igualdade entre homens e mulheres na política, uma vez que, por mais que se tenha o cumprimento da legislação no registro mínimo de mulheres (30%), materialmente, temos a desigualmente descarada, pois esta(s), são usadas direta ou indiretamente para que homens se mantenham na política.

Portanto, não faz sentido que tanto se lute por direitos igualitários, quando na primeira oportunidade, uma candidata eleita, venha ser cassada pela suposta prática de fraude à cota de gênero. Que tipo de democrática representativa se tem tido? Isso porque, não é razoável dizer que que as mulheres não queiram estar inseridas na política, quando na verdade as são afastadas direto ou indiretamente.

Em entrevista realizada com a Secretária Estadual da Juventude do PT, Sra. Larissa Martins, questionada se a fraude à cota de gênero é tema debatido junto ao partido no intuito de minimizar a ocorrência da prática, como também, se o Partido dos Trabalhadores incentiva às mulheres à ocupação de cargos eleitorais, informou que é um tema bastante debatido junto aos filiados.

Apontou que o PT possui mecanismos no intuito de minimizar essa prática tão corriqueira no pleito eleitoral. Inclusive, esclareceu que o Pará possui uma grande dimensão territorial, e que nos interiores do estado, ainda é um trabalho árduo de fazer com que as pessoas compreendam a importância de colocar mulheres para participarem do pleito eleitoral.

A Secretaria Estadual da Juventude, asseverou ainda que, o PT possui uma plataforma denominada de “Elas por Elas”, desenvolvida pela Secretaria Nacional de Mulheres do PT com o

intuito de impulsionar a participação de mulheres na política, como já vem sendo feito pelo partido.

Ainda, a recentíssima Lei nº 14.192/2021 que veio trazendo algumas mudanças Código Eleitoral, Lei dos Partidos Políticos, e na Lei das Eleições, definiu o que se comprehende pela prática de violência de gênero, conforme dispôs:

Art. 3º Considera-se violência política contra a mulher toda ação, conduta ou omissão com a finalidade de impedir, obstruir ou restringir os direitos políticos da mulher.

Parágrafo único. 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.

Na mesma Lei ficou tipificado como crime a prática da violência no âmbito político, inserindo no Código Eleitoral, o seguinte dispositivo:

Art. 326-B. Assediar, constranger, humilhar, perseguir ou ameaçar, por qualquer meio, candidata a cargo eletivo ou detentora de mandato eletivo, utilizando-se de menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia, com a finalidade de impedir ou de dificultar a sua campanha eleitoral ou o desempenho de seu mandato eletivo., constranger, humilhar, perseguir ou ameaçar, por qualquer meio, candidata a cargo eletivo ou detentora de mandato eletivo, utilizando-se de menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia, com a finalidade de impedir ou de dificultar a sua campanha eleitoral ou o desempenho de seu mandato eletivo.

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

Assim, diante da tipificação concernente ao conceito legal da violência política, o enfrentamento propriamente dito é o que se tem como maior dificuldade, isso porque, as ideias patriarcais, machistas, misóginas, encontram-se enraizadas dentro da política, além de que, há uma grande desvalorização das teorias e movimentos feministas, aos quais são inteiramente seguidos por mulheres, ou seja, se fora da política há uma grande marginalização, quiçá dentro.

Isto é, a violência política de gênero, atualmente é considerada um dos pontos focais à progressão do estado democrático de direito, refletindo por sua vez nas bancadas parlamentares, ocupando cargos majoritários, cargos de alto escalão intrapartidários.

4 Da análise jurisprudencial do Tribunal Regional Eleitoral do Pará – TER/PA

Consubstanciada à análise das decisões proferidas pelo Tribunal Regional do Pará, concernente à fraude à cota de gênero, muitos são os julgados em que entenderam pela ocorrência ou não da fraude, no entanto, foi necessário se ater àqueles em que foi possível a retirada de informações quanto ao apontamento de características da prática ou não.

Sendo assim, nos atentaremos as seguintes decisões às quais podemos perceber diante das textuais do relator ante a não ocorrência da fraude à cota de gênero, e a consequente ausência da demonstração do intuito de burlar a legislação, vejamos:

RECURSO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2020. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. ART. 10, § 3º, DA LEI 9.504/97. CARGO VEREADOR. COTA DE GÊNERO. PRELIMINAR DE REUNIÃO DOS PROCESSO. REJEITADA. PRELIMINAR DE NULIDADE DA SENTENÇA. REJEITADA. PRELIMINAR DE CER-

CEAMENTO DE DEFESA. REJEITADA. MÉRITO. QUANTIDADE INEXPRESSIVA DE VOTOS. FRAUDE NÃO CONFIGURADA. RECEBIMENTO DE RECURSOS DE PARTIDO. FRAUDE NÃO DEMONSTRADA. REALIZAÇÃO DE PROPAGANDA EM TELEVISÃO E RÁDIO. FRAUDE NÃO COMPROVADA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.

(...)

4. Mérito. A cota de gênero é ação afirmativa que objetiva a promoção e defesa da igualdade entre homens e mulheres no cenário político.

5. O percentual da cota foi cumprido quando da formalização do pedido de registro de candidatura e também quanto ao preenchimento de candidaturas em vagas remanescentes.

6. Não caracteriza fraude à cota de gênero quando, por razões supervenientes, não imputáveis ao partido, resta desatendido o cumprimento da cota, como indeferimento do pedido de registro, renúncia ou morte, pela inteligência do art. 17, § 4º da Resolução TSE nº 23.609/2019.

7. As situações em que as candidatas receberam votação ínfima, movimentação financeira ausente e/ou ausência de material de campanha demonstram indícios de descumprimento da norma, porém não são suficientes para caracterizar a fraude, caso não demonstrado o elemento subjetivo que, no caso, é a demonstração do ajuste de vontade entre as candidatas e os representantes da coligação para o fim específico de burlar a lei. (REl - Recurso Eleitoral nº 060000351 - ABAETETUBA - PA. Acórdão nº 34015 de 15/06/2023. Relator(a) Des. Alvaro Jose Norat De Vasconcelos. Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 130, Data 13/07/2023)

RECURSO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2020. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. PREENCHIMENTO DO PERCENTUAL DE GÊNERO. CANDIDATURAS FEMININAS FICTÍCIAS. ART. 10, §3º,

DA LEI Nº 9.504/97. PRELIMINAR DE APTIDÃO DA INICIAL. REQUISITOS LEGAIS OBSERVADOS ACOLHIDA. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA. PARTIDO POLÍTICO. CANDIDATOS NÃO DIPLOMADOS. REJEIÇÃO. CAUSA MADURA. ART. 1.013, §3º, I DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. MÉRITO. FRAUDE NÃO COMPROVADA. VOTAÇÃO INEXPRESSIVA. AUSÊNCIA DE PROPAGANDA ELEITORAL NA INTERNET. GASTOS ELEITORAIS MÓDICOS. PARTICIPAÇÃO EM ATOS PRESENCIAIS DE CAMPANHA. PRODUÇÃO DE MATERIAL GRÁFICO. DESISTÊNCIA TÁCITA. PROVA FRÁGIL E INAPTA PARA CONDENAÇÃO. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. SENTENÇA REFORMADA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

5. A inexpressiva quantidade de votos, associada a ausência de atos de propaganda na internet e aplicação de gastos módicos em campanha não são suficientes para provar cabalmente a existência da fraude nas candidaturas.

(...)

9. Recurso eleitoral conhecido e provido parcialmente para reformar a sentença que extinguiu o feito sem resolução de mérito e, com base no art. 1.013, § 3º do Código de Processo Civil, julgar improcedente a AIME. (REl nº 060000364 - BAIÃO - PA. Acórdão nº 33800 de 14/03/2023. Relator(a) Des. Diogo Seixas Conduru. Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 58, Data 24/03/2023)

Por outro lado, em recente julgado do TRE/PA, nos autos de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, perante a Corte Especializada, ficou caracterizada a prática de fraude à cota de gênero, ao passo que, a candidata eleita para o cargo de vereador, Sra. Edileuza Viegas Muniz teve seu mandato cassado, vejamos:

ELEIÇÕES 2020. RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO AO MANDATO ELEITO. PRELIMINAR DE NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIO-

NAL. REJEITADA. PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA. REJEITADA. FRAUDE À COTA DE GÊNERO. CANDIDATURA FICTÍCIA. ARTIGO 10, §3º, DA LEI DAS ELEIÇÕES. CRITÉRIOS FIXADOS PELA JURISPRUDÊNCIA DAS CORTES ELEITORAIS. VOTAÇÃO ZERADA. AUSÊNCIA DE MOVIMENTAÇÃO DE RECURSOS. AUSÊNCIA DE ATOS DE CAMPANHA. FRAUDE CONFIGURADA. ANULAÇÃO DO DRAP. CASSAÇÃO DO MANDATO ELETIVO. REDISTRIBUIÇÃO DA VAGA. CUMPRIMENTO IMEDIATO DA DECISÃO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.
(...)

3. O artigo 10, §3º, da Lei das Eleições, instituiu a ação afirmativa de incentivo à mulher na política, dispondo que, na disputa para as eleições proporcionais, cada partido preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento).

5. As circunstâncias indiciárias relativas à ausência de prestação de contas, a inexistência de arrecadação de recursos ou ínfimos registros contábeis, a inexistência de atos de campanha, em especial nas redes sociais, votação zerada ou ínfima, são elementos que correspondem à prova robusta necessária para a constatação de fraude à cota de gênero. Precedentes.

(...)

8. Recurso conhecido e provido. Sentença Zonal reformada. AIME julgada procedente. Anulação do DRAP do PT de Abaetetuba/PA para o cargo de vereador nas eleições de 2020. Cassação do mandato da candidata eleita. Redistribuição da vaga para o partido que alcançou o quociente eleitoral. (ACÓRDÃO Nº 34.244 RECURSO ELEITORAL (11548) - 0600001-81.2021.6.14.0007 - Abaetetuba – PARÁ. Data do Julgamento: 27/07/2023)

Nota-se, portanto, que há uma situação de subjetividade na apreciação dos processos por parte do julgador, em se tratando de fraude à cota de gênero, uma vez que depende unica-

mente do caso concreto, para seja confirmada ou não a fraude, tanto que não apenas os julgados da Corte Regional do Pará possuem essa “divergência”.

Nesse sentido, não sendo diferente nesta Corte Eleitoral, como em diversas outras, não há um entendimento único, capaz de ser analisado e feito uma espécie de *checklist* no momento da apreciação dos processos envolvendo fraude à cota de gênero, razão pela qual, o TSE se viu obrigado a editar súmula específica para a temática em questão, justificando as eleições vindouras, a fim de sistematizar as análises, conforme as últimas informações da Corte Superior Eleitoral.

Aliais, uma vez analisado alguns dos inúmeros acórdãos do TRE/PA, a fraude por si só não poderá ser decretada se não vier munida de provas robustas, que a depender do caso, será visivelmente mais acentuada, noutrora não, ficando nas mãos dos julgadores a apreciação do processo e o seu livre convencimento.

Assim sendo, torna-se extremamente difícil sabermos se um processo poderá ou não ser entendimento como fraude à cota de gênero, primeiro, porque o judiciário é muito dinâmico, capaz de haver modificação do entendimento de um dia para o outro, e segundo, porque a composição da Corte Eleitoral Regional ou Superior é composta por diversos atores com convencimentos e ideias distintos, uns mais centrados à lei, outros mais ao caso concreto e as provas existentes no processo, o que nos permite ter dúvidas quanto ao posicionamento daquela corte.

Em específico ao TRE/PA, dos mais variados processos e situações concretas, ainda atualmente, se tem tido muita divergência quanto aos julgamentos de processos tratando de fraude à cota de gênero, uma vez que, a jurisprudência da referida Corte, por mais que tenha um objeto similar, em muito se diferencia por conta do caso concreto que está sendo analisado.

Alguns dos julgados que exponho a seguir, entende pela prática da fraude à cota de gênero, mas que em comparação com decisões que não acolheram o pleito, em muito se assemelha, mas quando na realidade, possuem entendimentos diversos. Vejamos:

ELEIÇÕES 2020. RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELEITO. FRAUDE À COTA DE GÊNERO. CANDIDATURA FICTÍCIA. ARTIGO 10, §3º, DA LEI DAS ELEIÇÕES. CRITÉRIOS FIXADOS PELA JURISPRUDÊNCIA DAS CORTES ELEITORAIS. VOTAÇÃO ZERADA OU ÍNFIMA. AU-SÊNCIA DE MOVIMENTAÇÃO DE RECURSOS OU ÍNFIMOS REGISTROS CONTÁBEIS. AUSÊNCIA DE ATOS DE CAMPANHA. FRAUDE CONFIGURADA. PLURALIDADE DE CANDIDATURAS LARANJAS. ANULAÇÃO DO DRAP. CASSAÇÃO DOS MANDATOS ELETIVOS. REDISTRIBUIÇÃO DAS VAGAS. CUMPRIMENTO IMEDIATO DA DECISÃO. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.

(...)

3. As circunstâncias indiciárias relativas à elaboração das prestações de contas formam padronizada, a inexistência de arrecadação de recursos ou ínfimos registros contábeis, a inexistência de atos de campanha, em especial nas redes sociais, votação zerada ou ínfima, são elementos que correspondem à prova robusta necessária para a constatação de fraude à cota de gênero. Precedentes.

4. O mero recebimento de doações estimáveis em dinheiro, notadamente os que se referem a materiais de campanha feitos em conjunto com o candidato da chapa majoritária, não ilide a alegação de ocorrência de candidatura laranja, sobretudo quando as outras candidatas da chapa demonstram que houve padronização na prestação de contas e nenhum material de campanha foi juntado aos autos.

5. A mera juntada aos autos de imagens genéricas da campanha eleitoral, sem a necessária individualiza-

ção dos atos de campanha praticados pela candidatura tida como laranja, não é capaz de demonstrar que a candidata teria, de fato, realizado atos de campanha, sobretudo quando as demais provas dos autos apontam para um indubitável desinteresse da candidata.

6. A utilização de várias candidaturas femininas apenas como laranjas constitui uma sistematização de candidaturas femininas para viabilizar a eleição de candidaturas masculinas, prática vedada pela legislação eleitoral.

(...)

9. Recurso conhecido e desprovido. Sentença Zonal mantida. AIME julgada procedente. Anulação dos DRAPs do PSDB e do PL de São Caetano de Odivelas. Cassação dos mandatos dos candidatos eleitos. Redistribuição das vagas para os demais partidos que alcançaram o quociente eleitoral. (0600988-51.2020.6.14.0008. REl nº 060098851 - SÃO CAETANO DE ODIVELAS – PA. Acórdão nº 33867 de 20/04/2023. Relator(a) Des. Carina Catia Bastos De Senna. Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 83, Data 05/05/2023)

ELEIÇÕES 2020. RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. FRAUDE À COTA DE GÊNERO. CANDIDATURA FICTÍCIA. ARTIGO 10, §3º, DA LEI DAS ELEIÇÕES. CRITÉRIOS FIXADOS PELA JURISPRUDÊNCIA DAS CORTES ELEITORAIS. VOTAÇÃO ZERADA OU ÍNFIMA. AU-SÊNCIA DE MOVIMENTAÇÃO DE RECURSOS OU ÍNFIMOS REGISTROS CONTÁBEIS. AUSÊNCIA DE ATOS DE CAMPANHA. FRAUDE CONFIGURADA. SANÇÃO DE INELEGIBILIDADE À CANDIDATA LARANJA. ANULAÇÃO DO DRAP. CASSAÇÃO DOS MANDATOS ELETIVOS. REDISTRIBUIÇÃO DAS VAGAS. CUMPRIMENTO IMEDIATO DA DECISÃO. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.

(...)

3. As circunstâncias indicíárias relativas à elaboração das prestações de contas formam padronizada, a inexistê-

cia de arrecadação de recursos ou ínfimos registros contábeis, a inexistência de atos de campanha, em especial nas redes sociais, votação zerada ou ínfima, são elementos que correspondem à prova robusta necessária para a constatação de fraude à cota de gênero. Precedentes.

(...)

6. Recurso conhecido e provido. Sentença Zonal reformada. AIJE julgada procedente. Anulação do DRAP do PL de Alenquer. Cassação do mandato do candidato eleito. Redistribuição das vagas para os demais partidos que alcançaram o quociente eleitoral. Inelegibilidade aplicada à candidata fictícia. (0600854-82.2020.6.14.0021. REl - Recurso Eleitoral nº 060085482 - ALENQUER - PA. Acórdão nº 33918 de 11/05/2023. Relator(a) Des. Alvaro Jose Norat De Vasconcelos. Relator(a) designado(a) Des. Carina Catia Bastos De Senna. Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 116, Data 22/06/2023)

RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. AIJE. ELEIÇÕES 2020. CARGO. PROPORCIONAL. VEREADOR. COTA DE GÊNERO. FRAUDE. CANDIDATURA FEMININA FICTÍCIA. PRELIMINARES. CITAÇÃO. NULIDADE. NÃO CONFIGURADA. INÉPCIA DA INICIAL POR AUSÊNCIA PROVAS. REJEIÇÃO. ELEMENTOS INDICIÁRIOS SUFICIENTES PARA O RECEBIMENTO DA AÇÃO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. REJEITADA. FRAUDE A COTA DE GÊNERO COMO ESPÉCIE DE ABUSO DE PODER. MÉRITO. AUSÊNCIA DE CAMPANHA. VOTAÇÃO ZERADA. DESISTÊNCIA TÁCITA NÃO COMPROVADA. CONJUNTO PROBATÓRIO. ELEMENTOS SUFICIENTES. FRAUDE CONFIGURADA. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO.

(...)

6. A obtenção de votação zerada e a não realização de campanha eleitoral não são suficientes para caracterizar a fraude alegada, quando existirem elementos nos autos que indiquem a desistência tácita.

7. No caso concreto, a desistência tácita não foi comprovada, diante da ausência de provas dos motivos alegados, aliado a votação zerada, ausência de ato de campanha, inclusive em mídia social, dúvida razoável sobre os gastos de campanha declarados posteriormente à data da eleição e apoio declarado a candidato ao mesmo cargo.

8. Recurso conhecido e desprovido para manter a sentença que julgou procedentes as ações de investigação judicial eleitoral – AIJE. (0600926-02.2020.6.14.0011. REL - Recurso Eleitoral nº 060092602 - SÃO MIGUEL DO GUAMÁ – PA. Acórdão nº 33609 de 09/12/2022. Relator(a) Des. Diogo Seixas Conduru. Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 28, Data 07/02/2023, Página 03-22)

Veja que das decisões colacionadas, é possível de se verificar que na sua integralidade, é necessário que provas juntadas aos autos comprovem a prática de fraude à cota de gênero, uma vez que, por mais que os requisitos se façam presente, se por meio de prova não ficar evidenciada a prática em querer burlar a lei, e beneficiar terceiros, poderá ser entendido pela ausência de fraude.

Desse modo, é mister destacar que, pontualmente no caso concreto, ainda que se tenha as características ditadas pela vasta jurisprudência quanto a fraude às cotas eleitorais, é necessário que a Justiça Especializada se debruce aos fatos, bem como às provas, em que estas por último são imprescindíveis que demonstrem a violação à legislação eleitoral, isso porque, as severas consequências deixam marcas por inúmeros anos, a se falar em 8 (oito), sobretudo, a derrubada da chapa.

No entanto, o que se percebe é que por mais que a jurisprudência venha constantemente reafirmar a necessidade de prova robusta, ainda assim, os julgadores atentar-se-ão às “características” delimitadas pelo TSE, o que torna, completamente, contrário aos entendimentos destes julgadores, que confirmam a imprescindibilidade da coletânea de provas robustas a fim de

levar a confirmação da fraude à cota de gênero, ou seja, esbarra-se a todo o tempo, no subjetivismo dos julgadores quando da apreciação do processo.

5 Considerações finais

A partir de todo exposto, é necessária a reflexão sobre os limites do que se comprehende pela prática de fraude à cota de gênero, sobretudo, no poder exercido pela Justiça Eleitoral ao jugarem as ações específicas do Direito Processual Eleitoral, isso porque, é cediço que a regra eleitoral vem sendo descumprida ao longo dos inúmeros anos, por parte dos partidos políticos e coligações.

Nesse sentido, com o avançar da legislação, é notório que o percentual mínimo exigido pela legislação, não está tendo a força que se espera para evitar que se permaneça a prática da fraude ao percentual mínimo exigido pela legislação.

É necessário, portanto, que os homens, levem sério as políticas de enfrentamento à desigualdade, inclusive, o próprio pleito eleitoral, em que na verdade querem apenas concorrer ao cargo ou fazer com que outros homens concorram, ludibriando mulheres a serem candidatas, deixando de esquecer que as eleições é a chave de entrada para o cargo eletivo, e se comprovada a fraude à cota de gênero, o cargo eletivo almejado deixa de existir.

Desse modo, é imprescindível que atos praticados com o animus de vir ferir a legislação eleitoral, tenha represálias severas, uma vez que é o próprio estado democrático de direito que está sendo colocado à descredito perante a sociedade, na medida em que candidatas mulheres são utilizadas com o único fim de permitir que candidatos homens venham concorrer ao pleito eleitoral, ou seja, permitindo-as que sirvam de degrau, contrariando não somente a legislação, como a principiologia constitucional do direito à igualdade.

Por isso, cabe à Justiça Eleitoral adotar medidas mais coercitiva/ríspida, uma por possuir papel importantíssimo em coibir que práticas como estas permaneçam acontecendo, ao passo que a violência política de gênero aumenta no estado democrático de direito, facilitando a desmoralização da presença feminina no pleito eleitoral, tornando-se ainda mais distante as mulheres que necessariamente precisam estar inseridas na política.

Portanto, por mais difícil que seja, comprovar a caracterização de fraude às cotas gênero, a Justiça Especializada merece dar atenção às situações minimalistas que podem ser caracterizadas como fraude à cota de gênero, já que se sabe complexidade que os casos possuem, até mesmo porque é imprescindível a existência de provas concretas e contundentes a fim de ao final ser definido pela prática ou não da fraude.

Referências

ADED, Caio Fernandes Gioia Enne. **Fraudes nas cotas de gênero e configuração de candidaturas laranjas no tribunal superior eleitoral**. 2021. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/23474/TCC%20-%20CAIO%20FERNANDES%20GIOIA%20ENNE%20ADED.pdf;jsessionid=FC94A99408>. Acesso em: 28 mar. 2023.

CRIVELLARI, Júlio César Teixeira. **Impugnação de mandato eletivo sob a ótica dos direitos e garantias fundamentais e dos objetivos primordiais do Estado Democrático de Direito brasileiro**. Revista JUS, v. 44, n. 29, p. jul./dez. 2013.

LÓSSIO, Luciana. **Candidaturas laranja, fantasmas ou fictícias, há esperança? Gênero e Número**. 2018. Disponível em: <https://>

www.gereneronumero.media/reportagens/candidatura-laranja-esperanca/. Acesso em: 28 mar. 2023

MACEDO, Elaine Harzheim. **A cota de gênero no processo eleitoral como ação afirmativa na concretização de direitos fundamentais políticos: tratamento legislativo e jurisdicional.** Revista da AJURIS. v. 41. n. 133. p. 205-243, mar. 2014

NASCIMENTO, Camila Teixeira do; MOREIRA, Diogo Rais Rodrigues. **Igualdade de gênero nas eleições: a fraude no processo eleitoral através de candidatas laranjas.** Revista Estudos Eleitorais: Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, 2019. v. 23, n.1, p. 165.

ZÍLIO, Rodrigo Lopes. **Direito Eleitoral: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas), ações eleitorais.** 3a Ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012, pág. 503.

_____. **Só quatro partidos têm pelo menos 50% de mulheres em cargos de comando.** Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/so-quatro-partidos-tem-pelo-menos-50-de-mulheres-em-cargos-de-comando/>. Acesso em: 31 ago.

_____. **Mais de 70% dos candidatos a conselheiro tutelar são mulheres.** Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/cidadania/2015/09/mais-de-70-dos-candidatos-conselheiro-tutelar-sao-mulheres>. Acesso em: 29 ago. 2023.

_____. **Mulheres respondem por 78% das candidaturas ao Conselho Tutelar.** Disponível em: <https://www.plural.jor.br/noticias/vizinhanca/mulheres-respondem-por-78-das-candidaturas-ao-conselho-tutelar/>. Acesso em: 29 ago. 2023.

A Importância da Interseccionalidade para a Participação Política de Mulheres Vulneráveis

Clarissa Fonseca Maia¹

Resumo: O presente ensaio aborda a importância da interseccionalidade para a participação política de mulheres vulneráveis. Urge a necessidade de refletir sobre a representatividade das mulheres em situação de vulnerabilidade na política brasileira. Ressalta-se que a falta de consideração das diversas formas de opressão que essas mulheres enfrentam pode levar a uma reprodução das estruturas de poder dominantes. A crítica principal é dirigida à homogeneização do ser feminino na esfera política, que resulta em uma neutralidade jurídica prejudicial à democracia material e plural. A ausência de critérios de interseccionalidade na promoção da participação política das mulheres vulneráveis amplia o silenciamento dessas minorias e reflete um racismo institucional. A sub-representação das mulheres vulneráveis na política é identificada como um problema do Estado, que perpetua o *status quo* através de ações afirmativas pouco sensíveis às suas necessidades específicas.

Palavras-chave: interseccionalidade, representatividade política, mulheres vulneráveis, democracia material.

Abstract: This essay discusses the importance of intersectionality for the political participation of vulnerable women. It's

¹ Doutora em Direito Constitucional (UNIFOR). Professora Adjunta da Universidade Estadual do Piauí (UESPI). Membro da ABRADEP.

necessary to reflect on the representation of women in vulnerable situations in Brazilian politics. The lack of consideration for the various forms of oppression these women face can lead to a reproduction of dominant power structures. The main criticism is directed towards the homogenization of femininity in the political sphere, resulting in a harmful legal neutrality for material and plural democracy. The absence of intersectionality criteria in promoting the political participation of vulnerable women amplifies the silencing of these minorities and reflects institutional racism. The underrepresentation of vulnerable women in politics is identified as a state problem perpetuating the *status quo* through affirmative actions insensitive to their specific needs.

Keywords: intersectionality, political representation, vulnerable women, material democracy.

1 Introdução

Inicialmente, deve-se advertir sobre a ausência de lugar de fala da autora deste ensaio em que se busca apontar a importância da interseccionalidade para a participação política de mulheres vulneráveis. Isto porque se trata de pesquisadora que, a não ser pela sua condição de mulher, pertence a uma ordem agraciada pelo *status quo* representativo na política.

Com efeito, se para Simone de Beauvoir (1980), a mulher é o *Outro* por não ter reciprocidade do olhar do homem, a mulher que pertence a grupos vulneráveis seria o *Outro do Outro*, posição que a coloca num local ainda mais difícil de reciprocidade em relação ao domínio masculino, mas também em relação as demais mulheres.

Portanto, pretende-se com este artigo refletir acerca da necessidade de se estabelecer bases críticas sobre o contexto da busca por representação feminina na política nacional brasileira, pois se este

intento não encarar apropriadamente a questão da sub-representatividade de mulheres em situação de vulnerabilidade, corre-se o risco de que os oprimidos, no caso, as mulheres, tornem-se os novos opressores, ao não considerarem em sua luta propostas que almejam paridade também aquelas que ocupam grupos vulneráveis.

Desta forma, a crítica que se faz presente, é, sobretudo, em relação a homogeneização do ser feminino na seara eleitoral, o que leva a uma neutralidade jurídica, que não corresponde aos preceitos de efetivação de uma democracia material e plural, pois nega visibilidade e participação identitária de grupos minorizados.

Os problemas desta neutralidade jurídica vão desde a falta de informações descritivas sobre candidaturas de pessoas vulneráveis, como deficientes, variáveis de gênero, condições socioeconômicas específicas de desigualdade, etnias, entre outras; esbarrando na questão central de ausência de critérios de interseccionalidade.

O conceito de interseccionalidade é utilizado na crítica feminista para destacar o cruzamento de diferentes formas de opressões que se encontram em contextos específicos de mulheres em condições especiais de vulnerabilidade, resultando em formas distintas e ainda mais problemáticas de desigualdade.

A ausência de critérios de interseccionalidade para incentivo a participação política de mulheres em situação de vulnerabilidade gera um silenciamento ainda maior destas minorias e revela um destacado racismo institucional, sendo causa para a sub-representação destes grupos, inclusive, levando-se em conta a participação feminina na política.

A sub-representatividade das mulheres vulneráveis na política deve, pois, ser encarada como um problema de Estado, ainda mais por se perceber que, da forma neutra e universal em que são colocadas as ações afirmativas em prol da participação feminina na política, estas devem continuar servindo como instrumento de manutenção do *status quo*.

2 A necessidade de uma democracia representativa identitária

A representação política é o principal instrumento dentro de um Estado de Direito a conferir efetividade aos direitos de grupos excluídos dos benefícios de se viver em sociedade, isso porque o modelo de atuação política por meio da representação permite que o povo, verdadeiro detentor do poder em sua diversidade orgânica e funcional, apresente para deliberação seus interesses e desejos concretos.

As teorias de Política de Presença destacam que representações de grupos são importantes

para: 1) legitimidade da deliberação pública; 2) pluralização da agenda política; 3) proteção de grupos excluídos politicamente; 4) evitar crises de confiança entre eleitores e eleitos; e 5) desconstrução de estereótipos estruturais (CAMPOS; MACHADO, 2020).

Desta forma, não se pode falar em instituições democráticas se sistematicamente são instituições que excluem ou silenciam grupos oprimidos.

Levando-se em conta essas questões sobre representatividade e qualidade democrática, tem-se que considerar toda complexidade sobre reconhecimento e identificação do indivíduo em uma sociedade multifacetada, o que não se contenta apenas a partir de uma exigência formal por paridade de gênero.

Neste contexto, a análise interseccional de categorias busca revelar uma consciência que ultrapasse o mínimo quanto a identidade, hoje reduzida no debate eleitoral a paridade de gênero. Portanto, é preciso que ao se fomentar a participação feminina na política se considere as demais circunstâncias e dimensões do ser mulher.

Esta empreitada é ainda mais relevante quando se percebe os artifícios empregados para fraudar os objetivos almejados com ações afirmativas para inserção das mulheres na política.

Neste sentido, a “industrialização” das “candidaturas-laranja” reflete a discriminação contra mulheres nas esferas do reconhecimento e da representação, primeiro criando candidaturas meramente fictícias para atender a cota partidária de gênero, que se tornou obrigatória pela Lei n. 12.034/09; e mesmo depois do julgamento da ADI n. 5617/2018, que determinou a distribuição de recursos do fundo partidário direcionado ao financiamento das campanhas eleitorais destinadas a candidaturas de mulheres, os quais deveriam ser estabelecidos na proporção das candidaturas de ambos os sexos, respeitando-se o percentual mínimo de 30% para candidatas mulheres, ainda assim, o que se tem observado é a manutenção do *status quo* diante da discrepância entre a absoluta maioria de representantes eleitas com perfil elitista em relação a mandatárias que se enquadrem em uma categoria vulnerável.

3 O silenciamento de mulheres vulneráveis pela neutralidade jurídica e a importância da interseccionalidade

Entende-se que as ações afirmativas que visam a promoção da representação feminina não podem deixar de considerar a perspectiva periférica da imensa realidade de mulheres cujas necessidades prática-estruturais de desenvolvimento são peculiares ao ambiente em que vivem e, por isso, políticas públicas específicas para esses ambientes precisam ser elaboradas com a consideração dessas variáveis.

Todos os esforços empreendidos em prol do aumento da participação feminina na política, mesmo que representem um avanço ao gênero, permanecerão passíveis de críticas, enquanto não contemplarem toda a diversidade racial, de orientação se-

xual, de disparidades econômicas e entre tantas outras formas pelas quais as mulheres podem ser diferentes e se colocarem em uma situação de sub-representatividade.

É neste sentido que o debate sobre a participação feminina na política deve ser conduzido com atenção ao aspecto da interseccionalidade, considerando que “os indivíduos situados entre eixos diversos (mulheres negras, indígenas, lésbicas, etc.) sofriam a desigualdade de modo único e qualitativamente diferente, impossível de ser analisado a partir de uma mera soma de categorias.” (ALONSO, 2020, p. 25-26), pois nestas condições, a incidência de diversas variáveis de desigualdade resulta em múltiplas formas de discriminações sobre as quais as políticas públicas de gênero em perspectiva binária não atendem.

Diante disso, quando se fala em interseccionalidade, objetiva-se corrigir essas distorções e mostrar que, apesar da existência de uma luta que busca por igualdade de gênero, ela não pode ser encampada sem considerar as complexidades que se inserem em seu pleito e deixar de tratar da multiplicidade de preocupações que permeiam seu debate.

Entretanto, em que pese a importância do enfoque de interseccionalidade, observa-se na atualidade que há um lapso normativo no tocante aos impactos que condições identitárias para além do gênero provocam na sub-representatividade de mulheres em situação vulnerável.

Isso porque os preceitos genéricos e universalizantes da legislação e das políticas públicas sobre a participação feminina aprofundam as desigualdades no processo democrático, mesmo quando adotadas ações afirmativas neste sentido, haja vista o impacto desproporcional que estas medidas tomadas de forma isolada, ou seja, não interseccionalizadas, provocam à sub-representação da mulher vulnerável.

Tem-se com isto o que se denomina de Teoria do Impacto Desproporcional, em que uma norma pretensamente neutra acaba gerando efeitos secundários sistemáticos e indesejáveis às minorias. Sobre o tema, vale a citação de Joaquim Barbosa Gomes:

Toda e qualquer prática empresarial, política governamental ou semi-governamental, de cunho legislativo ou administrativo, ainda que não provida de intenção discriminatória no momento de sua concepção, deve ser condenada por violação do princípio constitucional da igualdade material se, em consequência de sua aplicação, resultarem efeitos nocivos de incidência especialmente desproporcional sobre certas categorias de pessoas. (GOMES, 2001)

Na verdade, além de sub-representadas, estas minorias são até mesmo silenciadas neste debate, haja vista a ausência de um retrato fidedigno de dados sobre o eleitorado e sobre as candidaturas de grupos de mulheres minorizadas como indígenas, quilombolas, deficientes, LGBTQI+ e a imprecisão da exclusiva autodeclaração para identificação de raça.

Destaca-se, por exemplo, que atualmente não há dados no repositório de estatísticas da Justiça Eleitoral relacionadas às candidaturas LGBTI+, sendo apenas possível aferir eventual registro de nome social. Aliás, uma questão importante a ser analisada sobre o registro e o financiamento de candidaturas LGBTI+ é a necessidade de enquadramento das pessoas não binárias no corte legal de 30%/70% por gênero.

Assim, para o devido diagnóstico da representação política, principalmente de grupos minorizados, é necessária a identificação precisa e interseccionalizada de identidades, pois a categorização genérica e binária aprofunda o poço de desigualdades, servindo para operacionalizar o racismo estrutural e institucional do Estado.

Recentemente as instituições vêm sendo convocadas a enfrentar a pauta sobre a sub-representatividade de vulneráveis, trazendo à tona o enfoque da interseccionalidade sobre a questão, o que se observou em alguns projetos de lei, especialmente propostos na legislatura que se iniciou em 2019, mas cuja pauta foi trançada, a exemplo do Projeto de Lei nº 4041/2020 da Dep. Benedita da Silva (PT-RJ), que propõe a instituição de cotas mínimas de candidaturas no partido para negros e de cotas mínimas de gastos com essas candidaturas, razão a qual também se levantou o tema em ações judiciais como a Consulta de relatoria da Ministra Rosa Weber envolvendo a composição dos diretórios partidários por mulheres (CTA 0603816-39), (b) a distribuição proporcional de recursos e de tempo de propaganda entre candidaturas masculinas e femininas(CTA 0600252-18), (c) a identificação de candidatos transgêneros na urna eletrônica mediante seu nome social (Res.-TSE 23.609/2019)e (d) a impossibilidade de se exigir, de deficientes visuais, alfabetização em braille para disputar as eleições (RO 0602475-18, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, de 18/9/2018).

Mais especificamente, em relação a questão da sub-representatividade de negros, notadamente de mulheres negras trabalhada no citado PL n. 4041/2020 a mesma parlamentar de autoria do projeto, Dep. Benedita da Silva, propôs a Consulta Eleitoral 0600306-47.2019.6.00.0000.

Na oportunidade, argumentou-se que as decisões do STF e do TSE nos precedentes da ADI 5617 e da Consulta nº 0600252-18/DF, em que se determinou a obrigatoriedade do financiamento público de candidaturas femininas, com percentual mínimo de 30% dos fundos, ao passo em que foram fundamentais para a fomentar a participação feminina no processo político, propiciou um efeito secundário negativo acarretando o subfinanciamento de candidatas negras, e por consequência, aprofundando a sub-representatividade desta categoria.

Assim, defendeu-se à necessidade de se promover a representatividade no contexto democrático frente às condutas dos grupos políticos liderados por homens brancos, que têm inserido as suas familiares, igualmente brancas, no âmbito da arena eleitoral, as quais acabam sendo destinatárias das maiores fatias dos recursos das campanhas, em detrimento das candidatas negras.

Ao realizar tal argumento em prol da interseccionalidade, a Deputada Federal Benedita da Silva escancara também um problema subliminar na representação feminina universalizante, ao demonstrar que até mesmo a representação feminina no Brasil pode atender à estrutura masculina elitista, quando as mulheres eleitas pertencem a famílias tradicionais da política nacional.

A fala da Deputada expõe que, em um mundo permeado por diversas desigualdades, as mulheres negras convivem não apenas com o machismo, mas também com o racismo e a pobreza, e que a ausência de interseccionalidade nas políticas públicas de representação feminina no País apenas prolonga a exclusão para extratos sociais que deveriam ser mais igualitários.

Acerca da sobredita Consulta formulada pela Deputada Benedita da Silva, as perguntas foram agrupadas da seguinte maneira:

- 1) Por um lado, pretendia-se saber se é possível haver divisão dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, dentre as candidatas do gênero feminino, na proporção de 50% para mulheres negras e 50% para mulheres brancas;
- 2) Por outro, perguntou se os partidos têm o dever jurídico de reservar vagas para candidatos negros, tal como ocorre com as candidaturas femininas, com a destinação proporcional dos recursos financeiros e do tempo de propaganda eleitoral.

No que se refere ao primeiro questionamento e outros decorrentes deste entendimento, a resposta da Corte Eleitoral manifestou a necessidade de reserva de cotas de financiamento e tempo de propaganda eleitoral para as mulheres negras dentro daquelas destinadas às mulheres candidatas pelo partido, de forma proporcional.

Com relação ao segundo questionamento, acolheu-se o argumento do Ministério Público, contrário a reserva de vagas de candidaturas para negros, concluindo que seria incabível para o TSE estabelecer, por meio de resposta à consulta, política de cotas, por quanto tal competência seria do Congresso Nacional. Aduz que, ao contrário da manifestação afirmativa aos outros quesitos, resposta favorável a esse ponto constituiria inovação normativa e não apenas em mitigação de efeitos indesejáveis de decisão anterior.

Por meio de Medida Cautelar deferida pelo Ministro Relator da ADPF nº 738, Ricardo Lewandowski – determinou-se a aplicabilidade da divisão proporcional dos recursos do fundo eleitoral entre candidatos negros e brancos e a divisão de recursos entre candidatas brancas e negras, de forma proporcional, já no pleito municipal de 2020.

A resposta a Consulta do TSE, ademais, influenciou o Poder Legislativo brasileiro, que, em 28 de setembro de 2021, aprovou a Emenda Constitucional nº 111, na qual estabeleceu norma no sentido de que para fins de distribuição entre os partidos políticos dos “recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), os votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para a Câmara dos Deputados nas eleições realizadas de 2022 a 2030 serão contados em dobro”.

[...] a contagem em dobro dos votos de candidatos negros e de candidatas mulheres, até 2030, para fins do cálculo da partilha dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha parece ser um mecanismo eficiente para estimular os partidos a in-

cluírem nas listas de candidatos nomes competitivos de mulheres e de negros. Afinal, os votos por eles obtidos redundarão, a partir do ano seguinte à eleição, num volume maior de recursos repassados mensalmente para o partido (BRASIL, 2021, p. 8).

Com efeito, o que parecer ter havido nesse caso foi um diálogo institucional informal (MENDES, 2011, p. 173) entre os Poderes Judiciário e Legislativo, sendo provável que a atuação daquele impulsionou ou desbloqueou as vias de ação do constituinte derivado para dispor sobre a matéria. Por isso, é correto afirmar que a decisão proferida pelo TSE não apenas criou política pública como ampliou a visibilidade da baixa representatividades 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.

Contudo, apesar destes avanços observa-se que ainda persistem fatores que promovem a exclusão de mulheres de grupos vulneráveis do processo eleitoral, especialmente por decisões intrapartidárias no que se refere a distribuição dos recursos de financiamento de campanha, que ainda mantém como prioridade os candidatos e candidatas à reeleição, favorecendo a manutenção do *status quo* elitista.

Portanto, o desafio institucional consiste em incrementar o enfoque interseccional nas políticas públicas de ações afirmativas, afastando as neutralidades jurídicas de viés universal, bem como, combater a fraude eleitoral que se perfaz em candidaturas fictícias.

De igual maneira, contra o fisiologismo e caciquismo partidário deve-se permitir a moderação na divisão de recursos públicos para financiamento de campanhas com perfis inclusivos.

Por fim, deve-se pensar e promover estratégias de participação que considerem alternativas eficientes para atravessar o cruzamento de obstáculos impostos aos grupos marginalizados,

como por exemplo, vem se apresentando as candidaturas coletivas, em que se pode conjugar a presença de perspectivas interseccionais numa única candidatura.

De acordo com o relatório Análise das Candidaturas Coletivas de 2020 do Instituto de Estudos Socioeconômicos¹⁴ (Inesc) e da CommonData, candidaturas coletivas têm sido utilizadas por grupos políticos minoritários (mulheres, negros, indígenas, quilombolas, LGBTs) para fortalecer candidaturas que teriam menos chances de se elegerem sozinhas e levarem para o debate público perspectivas não hegemônicas.

A interseccionalidade de um mandato coletivo formado por minorias pode instrumentalizar, na deliberação pública, decisões atualmente silenciadas sobre o cruzamento de estruturas de opressão do racismo, do sexism e do classismo presentes na construção do *ethos* público colonial da sociedade.

É certo que essa capacidade de mobilização coletiva não partidária desafia a lógica tradicional e insular da representação individualizada, típica do paradigma liberal-burguês. Portanto, uma reconfiguração verdadeiramente emancipatória do sistema político precisará reconhecer e se aproveitar dessas potentes vivências em rede.

4 Considerações finais

Infelizmente, na esfera do Legislativo, poucos são os Projetos de Lei que se atentam a perspectiva interseccional para mulheres de grupos minorizados. Porém, dentro do escopo de atuação da Justiça Eleitoral, observa-se um claro chamado para que a pauta da diversidade seja assumida em seu processo de governança através da capacitação de magistradas e magistrados, servidoras e servidores, mesárias e mesários; do desenvolvimento de programas de cidadania e de campanhas institucionais. En-

tretanto, ainda há a necessidade de aperfeiçoamento dos dados e da divulgação de candidaturas minorizadas em toda sua diversidade, para se ter um retrato mais fidedigno destas participações.

Também na atividade normativa/consultiva a Justiça Eleitoral, em certa medida, vem se abrindo a análise interseccional, a exemplo do que ocorreu de forma incipiente na resposta a Consulta Eleitoral 0600306-47.2019.6.00.0000 e na Consulta nº 0604054-58.2017.6.00.0000.

Em relação ao ano de 2020, o TSE fortaleceu a proteção jurídica da participação política da mulher ao responder a CTA 0603816-39, fixando interpretação de que a regra garantista da reserva de gênero, na proporção mínima de 30%, também deve incidir sobre a constituição dos órgãos partidários, como comissões executivas e diretórios nacionais, estaduais e municipais (MACHADO; ALMEIDA, 2020)4

Registra-se também ter sido a referida Corte, no exercício da sua função jurisdicional, uma grande responsável pelo reforço do modelo normativo de proteção à participação política da mulher, por meio da fixação de precedentes que reconheceram formas de punição aos infratores das normas, tal qual se deu na jurisprudência em que se identificou e condenou as “candidaturas laranjas”.

Ainda no que se refere ao combate às candidaturas femininas fictícias, alguns remédios se apresentam, seja na resposta jurisdicional no contencioso eleitoral, seja em proposições legislativas. Discutem-se o aprimoramento de mecanismos para investigação e controle, a possibilidade de responsabilização e penalização dos partidos políticos e não somente dos candidatos, com previsão de multa e/ou com diminuição de valores a serem recebidos do Fundo Partidário e do Fundo de Financiamento de Campanhas e a possibilidade de sanção de inelegibilidade aos dirigentes partidários que respondam diretamente pelo lançamento das candidaturas laranjas. Por outro lado, atualmente se

encontra em discussão no TSE a adoção de parâmetros mais seguros de avaliação da extensão da responsabilidade da candidata na fraude – para que esta seja penalizada, será necessário haver indícios de ter anuído consciente e voluntariamente na fraude. Isto porque muitas vezes a candidata fictícia é na verdade uma vítima e não agente da simulação.

Contudo, no que se refere a questão do “do multiplicador partidário de gênero”, que atribui “peso 2” aos votos dados a candidaturas femininas e negras, entende-se que faltou na análise observar a perspectiva interseccional, pois não se reconheceu a incidência do peso 2 diferenciado e cumulativo para mulheres negras, o que seria o mais recomendado diante da indiscutível sub-representatividade deste grupo e da constatação do impacto desproporcional e negativo das ações afirmativas em prol das candidaturas femininas para essas mulheres vulneráveis.

Com efeito, essa proposta se afiguraria mais justa na medida em que atribui peso positivo diferenciado a candidaturas de mulheres negras, tendo potencial de gerar incentivos aos partidos políticos para investirem nestas candidatas e não apenas naquelas que compõem uma elite feminina, que serve a manutenção do *status quo*.

Referências

ALONSO, Alba. A introdução da interseccionalidade em Portugal: Repensar as políticas de igualdade(s). **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 90, set. 2010, p. 25-43. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/1760>. Acesso em: 21 abr. 2023.

AKOTIRENE, C. **O que é Interseccionalidade?** São Paulo: Letramento, 2018.

ASSIS, D. N. Conceição de. **Interseccionalidades.** Salvador: UFBA, Instituto de Humanidades, Artes e Ciências; Superintendência de Educação a Distância, 2019.

BEAUVOIR, Simone. O Segundo sexo: fatos e mitos; tradução de Sérgio Milliet. 4 ed. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1980.

BUTLER, J. **Problemas de gênero:** feminismo e subversão de identidade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. **Raça e Eleições no Brasil.** Porto Alegre: Editora Zouk, 2020.

GOMES. Joaquim Benedito Barbosa. **A recepção do instituto da ação afirmativa pelo direito constitucional brasileiro.** Revista de informação legislativa, v. 38, n. 151, p. 129-152, jul./set. 2001

GOMES, Rodrigo Portela. **Constitucionalismo e Quilombos: famílias negras no enfrentamento ao racismo de estado.** 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). **Análise das candidaturas coletivas nas eleições de 2020.** Disponível em: <https://www.inesc.org.br/analise-das-candidaturascoletivas-nas-eleicoes-de-2020/>. Acesso em: 13 set. 2023.

MENDES, Conrado Hubner. **Direitos fundamentais, separação dos poderes e deliberação.** São Paulo: Saraiva, 2011.

RIBEIRO, Djamila. **Lugar de fala.** São Paulo: Polén Livros, 2019.

RIBEIRO, Djamila. **Pequeno manual antirracista.** São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

Análise Crítica da Cota Eleitoral de Gênero

Delmiro Dantas Campos Neto¹

Maria Stephany dos Santos²

Resumo: Este artigo tem como principal objetivo realizar uma análise crítica acerca da cota de gênero, uma política adotada em diversos países com a inexorável ideia de promover a representação igualitária entre os gêneros e, notadamente, qualificar a participação feminina na política. O contexto deste artigo terá como esteio a análise da eleição de 2020, principalmente, as fraudes cometidas por diversos partidos políticos no Estado de Pernambuco e, principalmente, terá como fator teleológico debater determinados posicionamentos normativos e jurisprudenciais em face de casos práticos sobre a participação da mulher na política brasileira.

Palavras-chaves: Cota de gênero; proporcionalidade entre candidaturas masculinas e femininas; condição de elegibilidade.

Abstract: This article aims to critically analyse gender quotas, a policy adopted in several countries with the inexorable idea of promoting equal representation between genders and notably

1 Advogado. Exerceu as funções de Desembargador Eleitoral do TRE/PE e Diretor da Escola Judiciária Eleitoral de PE (2017/2020). Presidiu o Colégio de Dirigentes das Escolas Judiciárias Eleitorais do Brasil – CODEJE (2018/2020). Membro do Conselho Executivo da Escola Superior da Advocacia Nacional. Membro da Comissão Especial de Direito Eleitoral do Conselho Federal da OAB. Presidente da Comissão de Estudos Legislativos da Reforma Política do Conselho Federal da OAB para o triênio 2022-2025.

2 Advogada; Especialista em Direito Eleitoral; Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP).

enhancing female participation in politics. The context of this article will be based on the analysis of the 2020 election, particularly the frauds committed by various political parties in the state of Pernambuco. Furthermore, it will aim to discuss certain normative and jurisprudential positions regarding practical cases concerning women's participation in Brazilian politics.

Keywords: Gender quota; proportionality between male and female candidacies; eligibility condition.

1 Cotas de gênero na seara eleitoral e a sua efetividade nas campanhas brasileiras

As ações afirmativas têm como base promover políticas compensatórias que serão implementadas para mitigar e corrigir situações decorrentes de um histórico de discriminação, desempenhando, portanto, um papel fundamental no cumprimento dos objetivos democráticos.³ Constantemente, o sistema patriarcal busca normalizar as opressões que as mulheres enfrentam, visando perpetuar a ideia de que a estigmatização da mulher como inferior ao homem é algo intrínseco à sociedade.⁴⁻⁵

Desde 1995, com a promulgação da Lei nº 9.100/1995, exigiu-se a observância de um percentual formal mínimo de 20% (vinte

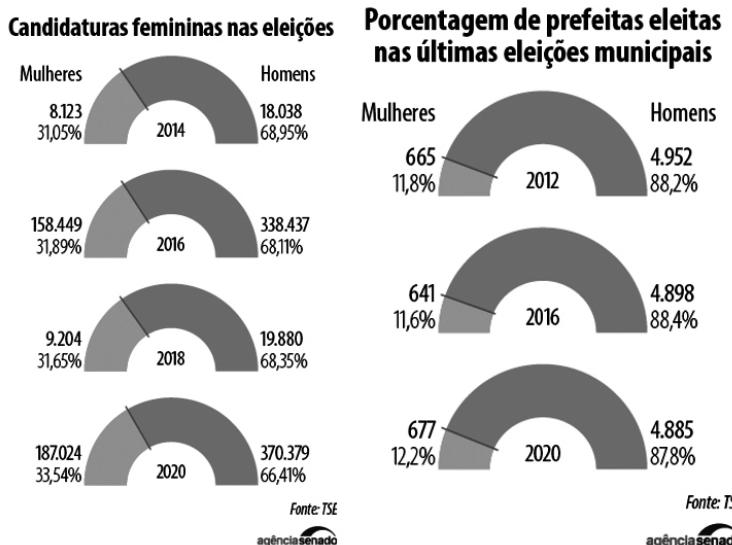
3 PIOVESAN, Flavia. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. *Cadernos de pesquisa*, v. 35, p. 43-55, 2005.

4 SALGADO, Eneida Desiree; GUIMARÃES, Guilherme Athaides; MONTE-ALTO, Eric Vinicius Lopes Costa. Cotas de gênero na política: entre a história, as urnas e o parlamento. *Gênero & Direito*, v. 4, n. 3, p. 156-182, 2015.

5 Há priscas eras que a figura feminina – cosmogonia de Platão – “se o homem viver bem, após morrer habitará para sempre a sua estrela, com alegria; se não o fizer, tornar-se-á, em sua próxima existência, mulher; caso ele (ou ela) persistir nas más ações, virará animal selvagem e passará por transmigrações até que a razão enfim triunfe” (RUSSELL, Bertrand. *História da filosofia ocidental-Livro 1*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2016, p. 189).

por cento) de vagas para mulheres na formação das listas partidárias, havendo ou não coligações. Apenas a partir da promulgação da Lei nº 9.504/97, passou a ser de 30% (trinta por cento), mas apenas com força cogente em 2009, a partir da Lei nº 12.034/2009, e que se passou a exigir nos pleitos eleitorais o percentual mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) de candidatos de cada sexo nas eleições proporcionais.⁶

De acordo com o IBGE, mais da metade da população brasileira (51,13%) é feminina, e elas representam, segundo Tribunal Superior Eleitoral, 53% do eleitorado. No entanto, ocupam hoje menos de 15% dos cargos eletivos.⁷



6 SANTOS, Maria Stephany dos.; AGRA, Walber de Moura. Cotas, candidaturas laranjas, melhor divisão de recursos financeiros e a inafastabilidade da realidade. ESTUDOS ELEITORAIS, v. 14, p. 203-230, 2020.

7 Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2022/05/aliados-na-luta-por-mais-mulheres-na-politica>. Acesso em: 15 ago. 2023.

De acordo com dados da área de jurisprudência do TSE,⁸ em relação às eleições municipais de 2020, pelo menos 38 acórdãos do Tribunal resultaram em cassação de eleitos por partidos que, comprovadamente, descumpriram a regra. Entre eles estão os casos de Jacobina (BA), Araruama (RJ),⁹ Elias Fausto (SP),

8 Disponível em: <https://www.tse.jus.br/hotsites/consultas-jurisprudencia/jurisprudencia.html>. Acesso em: 15 ago. 2023.

9 AREspe 0601196-36.2020.6.19.0092 e AREspe 0600983-13.2020.6.26.0358:
AGRADO. 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. VOTAÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS ZERADAS. AUSÊNCIA DE ATOS DE CAMPANHA. PROVIMENTO. 1. Recurso especial interposto contra arresto do TRE/RJ em que se reformou a sentença para julgar improcedentes os pedidos formulados em Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) ajuizada em desfavor dos candidatos do Republicanos ao cargo de vereador de Araruama/RJ, nas Eleições 2020, por fraude à cota de gênero (art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97). 2. “A parte não pode desistir do seu recurso, caso já realizado o pleito, se, desse ato, advir alteração do quociente eleitoral, por se tratar, em última análise, da apuração da vontade popular e, consequentemente, da legitimidade da eleição, o que se insere como matéria de ordem pública. O direito é indisponível nessas situações [...]” (AgR-REspEl 114-03/BA, Rel. Min. Luciana Lóssio, DJE de 22/8/2013). 3. Consoante entende esta Corte, a fraude à cota de gênero deve ser aferida caso a caso, a partir das circunstâncias fáticas de cada hipótese, sobretudo 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, 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 9.504/97.4. No caso, a somatória dos elementos contidos no arresto a quo permite concluir que a 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) ajuste de contas sem registro de receita ou despesa; (c) ausência de atos efetivos de campanha.5. Especificamente sobre a inexistência de campanha, extrai-se do arresto de origem que, para comprovar a militância em rede social, a recorrente juntou exclusivamente prints de mensagens enviadas em 28/10/2020 pelo WhatsApp contendendo santinhos, ao passo que afirmou em juízo ter desistido tacitamente da candidatura em data próxima do dia 15/10/2020 (um mês antes do pleito). Trata-se de contradição que corrobora a falta de engajamento no período eleitoral.6. 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

Imbé (RS), Maruim (SE), Barra de São Miguel (AL), Serra Azul (SP) e Quixadá (CE).¹⁰ O Ministério Público Federal, inclusive, já alinhava os principais indícios mais comuns na prática da fraude à cota de gênero. São eles: a) votação zerada ou inexpressiva; b) ausência de movimentação de recursos na campanha, não prestação de contas ou prestação de contas “zerada” (ou “maquiagem contábil”); c) não participação em atos de campanha, nem na internet (redes sociais); d) comunicação de desistência de candidatura feminina em tempo hábil para substituição seguida de inércia do partido; e) parentesco com outros candidatos para o mesmo cargo; f) impossibilidade de efetiva participação na campanha; g) desinteresse da candidata na corrida eleitoral.¹¹

No caso de Jacobina/BA, Respe 0600651-94, sob a relatoria do Ministro Sérgio Banhos, o colegiado acompanhou o voto divergente do ministro Alexandre de Moraes e decidiu pela re-totalização dos votos para vereador nas Eleições Municipais de 2020, decretando nulos os votos obtidos pelo partido e cassando

acórdão regional.⁷ Recurso especial a que se dá provimento para julgar procedentes os pedidos na Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) e, por conseguinte, (a) declarar a nulidade dos votos recebidos pelo Republicanos no Município de Araruama/RJ 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; (c) declarar inelegível a candidata recorrida que incorreu na fraude.

(TSE - REspEl: 06011963620206190092 ARARUAMA - RJ 060119636, Relator: Min. Benedito Gonçalves, Data de Julgamento: 16/02/2023, Data de Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 29)

- 10 Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Marco/mulheres-e-politica-decisoes-do-tse-combatem-fraude-a-cota-de-genero>. Acesso em: 17 set. 2023.
- 11 FEDERAL, Ministério Público. Cota de gênero na política: saiba como identificar possíveis fraudes e denuncie. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/prees/noticias/cota-de-genero-na-politica-saiba-como-identificar-possiveis-fraudes-e-denuncie#:~:text=No%20entanto%2C%20com%20frequ%C3%A7Ancia%2C%20s%C3%A3o,mulheres%20candidatas%20por%20cada%20partido>. Acesso em: 15 ago. 2023.

os registros e diplomas dos candidatos envolvidos na fraude de cota de gênero e, por fim, decidiram ainda pela inelegibilidade, por oito anos, das quatro candidatas da legenda ao cargo, nos termos do voto divergente “o juiz de primeira instância reconheceu a fraude. Somente nos embargos, as candidatas juntaram santinhos para demonstrar meros indícios de que haviam feito campanha. A matéria de fundo está comprovada, e há elementos suficientes no próprio acórdão regional. Precisamos ser duros em relação a essas candidaturas fictícias de mulheres, se quisermos implementar efetivamente a política de gênero na política”.¹²

Adotando firmemente a ideia de eliminar qualquer possibilidade de práticas repetidas de fraude na cota de gênero por meio de uma atuação vigorosa da Justiça Eleitoral. Além disso, recentemente, em 17/08/2023, o Tribunal Superior Eleitoral anunciou sua intenção de criar uma norma para combater a fraude na cota de gênero, buscando padronizar os julgamentos nas eleições de 2024.

Marilda esclarece que a sub-representação das mulheres em cargos políticos decorre de uma desigualdade histórica imposta não apenas pela cultura, mas também pelo sistema legal do Estado, até recentemente.¹³ Em outras palavras, as regras do jogo são estabelecidas de forma a evitar mudanças, e as medidas afirmativas, como a cota de gênero implementada no âmbito eleitoral, servem como alicerce para promover a igualdade na política e fortalecer a representatividade feminina e, portanto, merecem ser preservadas.

No entanto, o impacto das cotas de gênero tem sido objeto de diversas abordagens visando sua relativização por parte dos partidos políticos. Podemos observar isso na prática a partir da

12 BRASIL, TSE - AREspEl: 06006519420206050046 JACOBINA - BA 060065194, Relator: Min. Sergio Silveira Banhos, Data de Julgamento: 14/12/2021, Data de Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 231.

13 SILVEIRA, Marilda de Paula. As Regras do Jogo e as Eleições 2020: filiação e candidaturas femininas. TSE#PARTICIPAMULHER, TSE, p. 110 - 121, 27 maio 2020.

alocação de um percentual de 30% (trinta por cento), denominado “cota da mulher”, mesmo a regra eleitoral aduzindo “gênero”, durante a fase preparatória das eleições. O Brasil saiu da 153^a posição em 2014 e alcançou a 134^a posição em 2018, mas agora está na 132^a posição, ainda atrás da Líbia, no ranking mundial de representação feminina no parlamento,¹⁴ o que indica um pequeno avanço e que as ações afirmativas não aumentaram a participação da mulher na política,¹⁵ haja vista que os problemas se cingem além de um critério quantitativo estatuído na regra eleitoral.

1.1 Arcabouço jurisprudencial do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco sobre a cota de gênero

Apesar da regra estabelecida na Lei Geral das Eleições e da obrigatoriedade do percentual mínimo de representação de gênero, parte-se da análise de situações específicas e das particularidades de cada caso. O Tribunal Superior Eleitoral tem desenvolvido entendimentos a partir dessas circunstâncias particulares, como a ausência de votos ou até mesmo a falta de campanhas eleitorais.

Desde a promulgação da Lei nº 12.034/2009, a ação afirmativa de promoção da participação das mulheres na política tornou-se uma exigência efetiva e conquistou um lugar cativo na Justiça Eleitoral. No entanto, ainda persiste uma considerável dificuldade prática na aplicação desta regra afirmativa por parte dos partidos políticos.

¹⁴ Posição em 18/09/2023, disponível em: <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. Acesso em: 18 set. 2023.

¹⁵ QUINTELA, Débora Françolin & Dias, Joelson Costa. Participação Política das Mulheres no Brasil: das Cotas de Candidatura à Efetiva Paridade na Administração. In: Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos. V.2. N. 1. P. 52-74. Jan/Jun. 2016. p. 68.

A fraude à cota de gênero pode ser examinada através de duas ações eleitorais: a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) e a Ação de Impugnação ao Mandato Eletivo (AIME). É evidente que a prática efetiva da fraude ocorrerá no momento do registro de candidatura, mas essa evidência será apenas circunstancial/in-diciária. Isso se deve ao fato de que a fraude só será comprovada durante o período de campanha. No Recurso Especial Eleitoral nº 24342, sob a relatoria do Ministro Henrique Neves Da Silva, entendeu que 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 – 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.¹⁶

No AgR-REspe nº 799-14/SP, sob a Relatoria do Ministro Jorge Mussi reverberou-se a necessidade da prova robusta nos casos que trazem como causa de pedir a fraude à cota de gênero:

“apesar do importante papel da Justiça Eleitoral na apuração de condutas que objetivam burlar o sistema previsto no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504 /97, a prova da fraude à cota de gênero deve ser robusta e levar em conta a soma das circunstâncias do caso a denotar o inequívoco fim de mitigar a isonomia entre homens e mulheres que o legislador pretendeu garantir”

16 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

Ganhou notoriedade e serviu de esteio para o julgamento de diversos casos (nos regionais, principalmente) o Respe nº 193-92.2016.7.18.0018,¹⁷ também sob a Relatoria do Ministro Jorge Mussi, em que foi reconhecido a afronta à isonomia entre homens e mulheres (art. 10, §3º, da Lei nº 9.504/97), trazendo a pauta da fraude na cota de gênero no Município de Valença no Piauí, a partir de indícios de maquiagem contábil.

O TSE vem alinhavando algumas balizas qualitativas para que este configurado (fato) como capaz de malferir o preenchimento da cota de gênero, entre eles, destacam-se: a) a votação zerada ou ínfima, b) a não demonstração de atos efetivos de campanha, c) o baixo volume de receitas na prestação de contas e, d) o empenho das candidatas tidas como fictícias na campanha de candidatos do gênero masculino.¹⁸ Neste sentido, “*a prova de fraude no preenchimento da cota de gênero deve ser robusta e levar em conta a soma das circunstâncias fáticas do caso a denotar o incontroverso objetivo de burlar o mínimo de isonomia entre ho-*

17 [...] TEMA DE FUNDO. FRAUDE. COTA DE GÊNERO. ART. 10, § 3º, DA LEI 9.504/97. ROBUSTEZ. GRAVIDADE. AFRONTA. GARANTIA FUNDAMENTAL. ISONOMIA. HOMENS E MULHERES. ART. 5º, I, DA CF/88. 4. A fraude na cota de gênero de candidaturas representa afronta à isonomia entre homens e mulheres que o legislador pretendeu assegurar no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 - a partir dos ditames constitucionais relativos à igualdade, ao pluralismo político, à cidadania e à dignidade da pessoa humana - e a prova de sua ocorrência deve ser robusta e levar em conta a soma das circunstâncias fáticas do caso, o que se demonstrou na espécie.5. A extrema semelhança dos registros nas contas de campanha de cinco candidatas - tipos de despesa, valores, data de emissão das notas e até mesmo a sequência numérica destas - denota claros indícios de maquiagem contábil. A essa circunstância, de caráter indiciário, somam-se diversos elementos específicos [...] - (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)

18 Nesse sentido: AgR-AREspE 0600651-94, red. para o acórdão Min. Alexandre de Moraes, DJE de 30.6.2022; AgR-AREspE 0600605-21, rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJE de 29.8.2022; e AgR-REspEl 0600446-51, rel. Min. Benedito Gonçalves, DJE de 15.8.2022.

mens e mulheres que o legislador pretendeu assegurar no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97”, sendo certo que “*apenas a falta de votos ou atos significativos de campanha não é suficiente à caracterização da fraude alegada, especialmente porque é admissível a desistência tácita de participar do pleito por motivos íntimos e pessoais, não controláveis pelo Poder Judiciário*”.¹⁹

Por fim, por ocasião do julgamento do Recurso Especial Eleitoral nº 060201638, sob a Relatoria do Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto asseverou ser “*imprescindível a demonstração da vontade deliberada e inequívoca de frustrar a finalidade preconizada pela norma jurídica*”. Aliado a isso, tem-se que a sanção de inelegibilidade possui natureza personalíssima, a exigir prova de participação ou de anuênciam na prática ilícita.²⁰

Através dessa construção jurisprudencial e diante de diversos casos, os quais são recorrentes, o próprio sistema da Justiça Eleitoral CANDex, que recebe informações acerca dos candidatos e partidos políticos que pretendem concorrer no pleito eleitoral, realiza o cálculo dos percentuais de gênero e já alerta o magistrado na hipótese de inobservância desse critério legal. Destarte, não há um indeferimento liminar das candidaturas, pois há viabilidade de sua correção, através da retificação de candidaturas nestes atos preparatórios.

Ressoa incontesté que o preenchimento formal da cota de gênero é muito mais simples. Já a participação efetiva (prática) desse percentual de gênero para o engajamento feminino na política, torna-se quase simbólico diante de toda a criatividade

19 TSE. AgRREspe. n. 060046112, de 25.6.2020, Relator Ministro Luís Felipe Salomão.

20 Nos termos da jurisprudência do TSE, a sanção de inelegibilidade tem natureza personalíssima, por esse motivo incide apenas em face de quem efetivamente praticou ou anuiu com a prática da conduta. (RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060201031, Acórdão, Relator(a) Min. Luis Felipe Salomão, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônico, Tomo 41, Data 08/03/2021)

humana. A partir de então, passar-se-ia a analisar os principais casos apreciados pelo Regional do Estado de Pernambuco, referente ao pleito de 2020.

Em 15/07/2021, o Regional apreciou e julgou o processo nº 0600470-19.2020.6.17.0092, sob a Relatoria da Desembargadora Virginia Dantas, do Município de Jucati/PE, entendeu-se que a renúncia de candidata, desacompanhada de outros elementos, a despeito de sua proximidade com o pleito inviabilizaria sua substituição, não permitindo a conclusão de que tenha havido má fé ou prévio ajuste de vontades no propósito de burlar a ação afirmativa prevista na legislação. Logo, afastando-se a pecha de prática de fraude à cota de gênero.²¹

No dia 03/05/2022, o Regional ao analisar o processo nº 0600375-13.2020.6.17.0084, sob a Relatoria do Desembargador Dario Oliveira, do Município de Araripina/PE, destacou que não restou constatada a fraude à cota de gênero, ante a inobservância

21 RECURSO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2020. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AJJE). CARGOS PROPORCIONAIS (VEREADOR). FRAUDE. COTA DE GÊNERO. CANDIDATURAS FEMININAS FICTÍCIAS. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 10, § 3º, DA LEI Nº 9.504/97. RENÚNCIA. FRAUDE E ABUSO PODER. MÁ FÉ. AUSÊNCIA DE PROVA ROBUSTA. NÃO CONFIGURAÇÃO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. RECURSO NÃO PROVIDO. 1. Olançamento de candidaturas apenas para que se preencha o percentualmínimo de cotagênero, sem o efetivo desenvolvimento das candidaturas, viola a cota de gênero prevista no art. 10, § 3º, da Lei das Eleicoes e caracteriza a fraude. 2. Para configuração do ilícito exige-se prova robusta de que o registro de candidatura tido por irregular tenha o objetivo de fraudar o percentual mínimo de candidatura de cada sexo. Precedentes do TSE. 3. A renúncia de candidatura, desacompanhada de outros elementos nos autos, a despeito de sua proximidade com o pleito inviabilizar sua substituição, não permite a conclusão de que tenha havido má fé ou prévio ajuste de vontades no propósito de burlar a ação afirmativaprevista na legislação. Acervo probatório insuficiente. 4. Não provimento do recurso.

(TRE-PE - RE: 06004701920206170092 JUCATI - PE, Relator: Des. MARIANA VARGAS CUNHA DE OLIVEIRA LIMA, Data de Julgamento: 02/07/2021, Data de Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 149, Data 20/07/2021, Página 15-17)

do partido na substituição da candidata. Ou seja, o partido da candidata ficou inerte e não a substituiu, o que culminou no não preenchimento do percentual mínimo, mas esta questão formal, por si só, não foi capaz de culminar na fraude eleitoral.²²

Em 28/05/2022, o Regional analisou o processo nº 0600886-09.2020.6.17.0020, sob a Relatoria do Desembargador Roberto Machado, do Município de Lagoa do Carro/PE, reverberou que a realização de campanha sem magnitude e a ausência de votos em favor da candidata não servem de parâmetro para afirmar a ocorrência das chamadas “*candidaturas fictícias ou laranjas*”, bem como a desistência tácita por motivo de foro íntimo não gera, de per si, prova cabal da existência de afronta ao sistema de cotas de gênero.

No dia 22/06/2022, o Tribunal de Pernambuco apreciou o processo nº 0600469-28.2020.6.17.0094, sob a Relatoria do Desembargador Dario Oliveira, do Município de Lajedo/PE, em

22 RECURSO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2020. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). JUNTADA DE DOCUMENTO NA FASE RECURSAL. INADMISSIBILIDADE. COTA DE GÊNERO. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 10, § 3º, DA LEI Nº 9.504/97. FRAUDE E ABUSO PODER. AUSÊNCIA DE PROVA ROBUSTA. NÃO CONFIGURAÇÃO. RECURSO NÃO PROVIDO. 1. A juntada de documentos na fase recursal somente é permitida nas hipóteses do art. 435 do CPC, quando se tratar de documento novo ou que se tornou conhecido, acessível ou disponível posteriormente, não sendo a hipótese dos autos. 2. Para a configuração do abuso de poder, não se deve verificar apenas o cumprimento do percentual previsto no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97 no momento das eleições, mas analisar se de fato ocorreu fraude com gravidade suficiente para atingir a normalidade e a legitimidade das eleições. 3. O fato de o partido não ter substituído a candidata, por si só, não constitui abuso de poder. 4. A jurisprudência do TSE exige prova robusta e incontestável de que os registros de candidaturas femininas tiverem por objetivo burlar os percentuais mínimos de cota de gênero. Precedentes. 5. Não houve comprovação da intenção de simular uma candidatura, mas apenas de que a candidata teve o indeferimento de sua candidatura confirmado por este TRE/PE e o partido não foi diligente na substituição. 6. Negado provimento do recurso (TRE-PE - REL: 060037513 ARARIPINA - PE 060037513, Relator: IASMINA ROCHA, Data de Julgamento: 25/03/2022, Data de Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 87, Data 06/05/2022, Página 7-24)

que restou constatada a apresentação de candidaturas fictícias no pleito eleitoral de 2020, em suma, houve o registro indeferido por ausência de desincompatibilização, bem como a não comprovação de realização de atos de campanha e divulgação de apoio a outro candidato a vereador. Assim, o Regional reconheceu a fraude à cota mínima de gênero prevista no artigo 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, revogou o deferimento do DRAP do partido e cassou os diplomas das candidatas e candidatos eleitos e dos respectivos suplentes. Decretando, por fim, a nulidade dos votos conferidos ao partido e aos candidatos e candidatas ao cargo de vereador a ele vinculados(as) e determinando a retotalização dos votos das eleições proporcionais no município.²³

No dia 10/07/2023, o Regional ao apreciar e julgar o processo nº 0600821-39.2020.6.17.0044, sob a relatoria do Desembargador Rodrigo Cahu Beltrão, do Município de São Caetano/PE, alinhavou que o caso dos autos se amoldava a uma candidatura simulada, pois antes mesmo do seu nascimento (formalização perante

23 RECURSO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2020. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). FRAUDE. COTA DE GÊNERO. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 10, § 3º, DA LEI Nº 9.504/97. QUESTÃO DE ORDEM. AUSÊNCIA DE OITIVA DE TESTEMUNHAS. CERCEAMENTO DO DIREITO DE DEFESA. ACOLHIMENTO. 1. O rito da Ações de Investigação Judicial (AIJEs) confere às partes o direito de ampla produção probatória, prevendo fase específica para realização de audiência para oitiva de testemunhas e apresentação de alegações finais, inclusive pelo MPE. 2. Ausência injustificada de designação de audiência para a oitiva das testemunhas, não oportunização de apresentação de alegações finais, apesar de a parte investigada ter arrolado testemunhas, e sem anúncio prévio de julgamento da lide. 3. Violação aos princípios do contraditório, da ampla defesa, e do devido processo legal. 4. Conversão do processo em diligência para que seja realizada a audiência de instrução processual, com a oitiva das testemunhas arroladas em contestação, por delegação, pelo magistrado da zona de origem, com base nos art. 938, §§ 1º e 4º c/c art. 972 do CPC. 5. Questão de ordem acolhida. (TRE-PE - RE: 06004692820206170094 LAJEDO - PE, Relator: Des. IASMINA ROCHA, Data de Julgamento: 05/08/2021, Data de Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 164, Data 09/08/2021, Página 14-21)

a Justiça eleitoral) já se sabia que não seria implementado o fito de concorrência ínsito a candidaturas. Depreende-se do conjunto factual que a candidatura da candidata foi, tão somente, de fachada, haja vista que não obteve votos; não foi constatado atos de campanha – mesmo que em sua prestação de contas conste recibo eleitoral com gastos de peças publicitárias de campanha –; que seu companheiro também disputou o cargo de vereador no Município e que ambos estavam filiados pelo Partido Republicano – PR.

Some-se a isso, a declaração expressa da candidata, em audiência, de que não realizou campanha, culminando com ausência de material de campanha.²⁴ No presente caso, observa-se que, a filiação

24 ELEIÇÕES 2020. AIME. PRELIMINAR DE DECADÊNCIA NO LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO DE SUPLENTES. NÃO CONHECIMENTO. CONEXÃO. FRAUDE À COTA DE GÊNERO. VOTAÇÃO ZERADA. INEXISTÊNCIA DE ATOS DE CAMPAHNA PRÓPRIOS. MILITÂNCIA PARA OUTROS CANDIDATOS. RECURSOS DE CAMPAHNA. DESCONHECIMENTO DOS VALORES PELA CANDIDATA. FRAUDE. ANÁLISE OBJETIVA DOS FATOS. PROVAS SUFICIENTES. DESISTÊNCIA INFORMAL. HIPÓTESE AFASTADA. ILÍCITO RECONHECIDO. RECURSO PROVIDO. DRAP E RESPECTIVAS CANDIDATURAS DESCONSTITUÍDAS. ELEITOS E SUPLENTES CASSADOS. VOTAÇÃO NULA. DECISÃO COLEGIADA. CUMPRIMENTO IMEDIATO. SÚMULA 14 DO TRE-PE. 1. Obrigatória no polo passivo apenas candidatos eleitos, uma vez que a ação se destina a desconstituir o mandato obtido nas urnas. Presentes os eleitos, importa não conhecer a preliminar de decadênciia. 2. Devem ser reunidas para decisão conjunta este processo e a ação 0600821-39.2020.6.17.0044, pois possuem mesma causa de pedir e pedido. 3. Candidata com votação zerada e que apesar de não ter realizado campanha para si mesma, a fez em benefício de seu esposo também candidato. Diante das provas dos autos, apresentou em diversos momentos contradições e desconhecimento do processo eleitoral. Diante de todos esses indícios, restou caracterizada a fraude a quota de gênero. 4. O caso dos autos se amolda a uma candidatura simulada, pois antes mesmo do seu nascimento (formalização perante a Justiça eleitoral) já se sabia que não seria implementado o fito de concorrência ínsito a candidaturas. Eis então a burla legal. 5. Provimento do recurso para reformar a sentença de primeiro grau.

(TRE-PE - REI: 06008161720206170044 SÃO CAITANO - PE, Relator: Des. Rodrigo Cahu Beltrao, Data de Julgamento: 10/07/2023, Data de Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 135, Data 19/07/2023)

e a vontade em concorrer/disputar o pleito eleitoral foram fruto da convivência marital e com o fito de preencher formalmente o percentual da cota de gênero, ou seja, não havia o interesse de disputa e/ou mesmo engajamento feminino na participação na política.

O Regional analisou e julgou apenas 06 (seis) processos, referente a eleição de 2020, tendo como pano de fundo o estiolamento à cota de gênero e apenas 02 (dois) tiveram o reconhecimento efetivo de sua prática.

Os processos analisados abordam uma questão comum que surge em cidades do interior, onde, notavelmente, o interesse das mulheres na participação política brasileira é escasso. Isso significa que a regra eleitoral que exige um preenchimento mínimo de 30% (trinta por cento) traz consigo inevitavelmente a possibilidade de fraude, nessas localidades, além de estimular a criatividade humana na tentativa de burlar essa exigência perante a Justiça Eleitoral. Em outras palavras, alguns poucos atos de campanha, como publicações em redes sociais, a distribuição de material de campanha ou o apoio a outros candidatos, são realizados com o intuito de mascarar a fraude e transformar uma campanha que não existe em algo que parece real, pois o interesse feminino nessas localidades é praticamente inexistente.

Para que a teoria se torne efetiva no que diz respeito à participação efetiva da mulher na política, é necessário mais do que simples mudanças nas regras eleitorais; isso requer a implementação de um conjunto de soluções, como uma educação primária que assegure e promova o envolvimento das mulheres na política, bem como a criação de espaços dentro dos partidos políticos para sua participação:

“Para que a finalidade da legislação atinja sua função social, é preciso que as candidaturas lançadas pelos partidos sejam, no mínimo, reais e viáveis. Não basta que o partido lance 30% de candidaturas femininas apenas

para obedecer um critério formal; é necessário que essas candidaturas se desenvolvam ou, ao menos, tenham potencial para se desenvolverem, cabendo ao partido dar condições mínimas para tanto.”²⁵

Na teoria, a exigência legal representa uma ação afirmativa destinada a corrigir toda a exclusão histórica que as mulheres enfrentaram na política. No entanto, na prática, existem diversos obstáculos, sejam eles de natureza factual ou financeira, que dificultam a sua implementação efetiva. Portanto, não é possível viabilizar candidaturas que apenas atendem formalmente a uma porcentagem, se na realidade não contribuem para o objetivo claro da norma, que é o de promover o engajamento das mulheres na política brasileira.

Considerações finais

Há de ser destacado que, o texto normativo não impõe que o percentual de 30% seja ocupado pelo gênero feminino, mas a *práxis* e o contexto social (inclusive boa parte da doutrina) já direciona e enfatiza a destinação do menor percentual para o gênero feminino.

O objetivo deste artigo é, sem dúvida alguma, destacar que, apesar da intenção expressa na legislação eleitoral, o preenchimento da cota de gênero em várias cidades do interior, onde há uma grande dificuldade em reunir mulheres interessadas em concorrer a cargos políticos, a fraude é evidente e resulta na desvalorização da regra eleitoral, comprometendo a qualidade da representação política feminina.

25 MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos & ALMEIDA, Jéssica Teles de. O Direito Humano da Mulher à Participação Política, Fraude às Cotas de Candidaturas e Violência Institucional a Partir de um Diálogo entre o Direito Público e Privado. Revista Conhecer: o Debate entre o Públco e o Privado. N. 22. Abril, Fortaleza: UECE, 2019.

Deste modo, a imposição do texto normativo de 30% (trinta por cento), ao menos, para a efetiva participação da mulher é arrefecida através de um conjunto de fatores e, por vezes, até desinteresse de participação na política. Na prática, essa imposição normativa acaba por ignorar o próprio contexto social e os aspectos capazes de consolidar a efetiva participação da mulher na política. Isso tudo se torna factível com base nos diversos julgamentos realizados, seja pelos tribunais regionais ou até mesmo pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Referências

- MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos & ALMEIDA, Jéssica Teles de. O Direito Humano da Mulher à Participação Política, Fraude às Cotas de Candidaturas e Violência Institucional a Partir de um Diálogo entre o Direito Público e Privado. **Revista Conhecer: o Debate entre o Público e o Privado**. N. 22. Abril, Fortaleza: UECE, 2019;
- PIOVESAN, Flavia. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. **Cadernos de pesquisa**, v. 35, p. 43-55, 2005;
- QUINTELA, Débora Françolin & Dias, Joelson Costa. Participação Política das Mulheres no Brasil: das Cotas de Candidatura à Efetiva Paridade na Administração. In: **Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos**. V.2. N. 1. P. 52-74. Jan/Jun. 2016;
- RUSSELL, Bertrand. **História da filosofia ocidental - Livro 1**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2016;

SALGADO, Eneida Desiree; GUIMARÃES, Guilherme Athaides; MONTE-ALTO, Eric Vinicius Lopes Costa. Cotas de gênero na política: entre a história, as urnas e o parlamento. **Gênero & Direito**, v. 4, n. 3, p. 156-182, 2015;

SANTOS, Maria Stephany dos; AGRA, Walber de Moura. Cotas, candidaturas laranjas, melhor divisão de recursos financeiros e a inafastabilidade da realidade. **ESTUDOS ELEITORAIS**, v. 14, p. 203-230, 2020;

SILVEIRA, Marilda de Paula. As Regras do Jogo e as Eleições 2020: filiação e candidaturas femininas. **TSE#PARTICIPAMULHER**, TSE, p. 110 - 121, 27 maio 2020.

As Candidaturas “Laranjas” atuam como modo de Reprodução das Desigualdades de Gênero e Representam Ameaça à Democracia

Fabiana Dias de Araujo¹

Resumo: Atualmente, o déficit de representatividade é um dos maiores desafios para a participação feminina na política. Embora a cota de gênero tenha sido estabelecida para abordar esse problema, a participação de candidatas ainda é baixa e o número de mulheres eleitas permaneceu inalterado nas últimas eleições. Decisões judiciais revelam que, em vez de serem incentivadas pelos partidos políticos, as mulheres são usadas em candidaturas fictícias, conhecidas como “candidaturas laranjas”. Nestes casos, elas cedem seus nomes aos partidos, mas não são candidatas reais, recebendo poucos votos ou nenhum, e não participam da campanha. Essas candidaturas de fachada são utilizadas para cumprir a cota de gênero e transferir recursos públicos para campanhas de outros candidatos, geralmente homens. Isso distorce o propósito legislativo de aumentar a representatividade feminina e resulta na alocação desproporcional de recursos para candidaturas masculinas, desequilibrando a pluralidade de participação no processo eleitoral.

¹ Advogada. Mestranda em Serviço Social na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Membro da Comissão de Direito Constitucional da OAB/RJ. E-mail: fabianadiasaraujo@gmail.com

Palavras-chave: desigualdade de gênero; candidaturas femininas; papéis de gênero; candidaturas laranjas.

Abstract: Currently, one of the biggest problems regarding female participation in politics is the deficit of representation. To address the issue, gender quotas were established in elections. Nevertheless, the participation of female candidates remains low, and the number of elected women has not significantly changed in recent elections. According to decisions made in actions related to the topic, instead of being encouraged by political parties, women have been used in fictitious candidacies, popularly called “orange candidacies”, where through an illicit and antidemocratic practice, they lend their name to the party but are not actual candidates, receiving zero or insignificant votes and not engaging in campaign activities. This implies facade candidacies, used to fulfill the legal requirement of gender quotas and with the intention of transferring public funds to the campaign of another candidate, generally male. This practice distorts the legislative purpose of greater female representation in elective positions and represents the transfer of more funds to male candidacies, unbalancing the plurality of participation in the electoral process.

Keywords: gender inequality; female candidacies; gender roles; orange applications.

1 Introdução

Atualmente, um dos maiores problemas no quesito da participação feminina na política é o déficit de representatividade. Para enfrentar o problema, foi estabelecida a cota de gênero nas eleições. Apesar disso, a participação de candidatas do sexo feminino continua baixa e o número de eleitas não sofreu alteração significativa nas últimas eleições. De acordo com decisões proferidas em ações acerca do tema, ao contrário de contarem com o

incentivo dos partidos políticos, mulheres têm sido usadas em candidaturas fictícias, popularmente chamadas de “candidaturas laranjas”, onde através de uma prática ilícita e antidemocrática, cedem o nome ao partido, mas não são candidatas de fato, recebem votação zerada ou insignificante e não praticam atos de campanha. Isso significa candidaturas de fachada, usadas com a finalidade de que o partido atenda ao dispositivo legal da cota de gênero e com intuito de transferir recursos públicos para a campanha de outro candidato, considerado mais viável e mais interessante para o partido, em geral, candidatos do sexo masculino. A prática deturpa a finalidade legislativa de maior representatividade feminina nos cargos eletivos e representa o repasse de mais verbas às candidaturas masculinas, desequilibrando a balança da pluralidade de participações no pleito eleitoral.

2 A desigualdade de gênero no cotidiano feminino

Anualmente, o dia 8 de março é celebrado com flores e bombons, mas a data é mais do que uma evento comercial: trata-se da celebração de um marco político, que nos remete constantemente a uma reflexão acerca do papel que a mulher brasileira tem desempenhado na sociedade, das conquistas até o presente momento e das lutas recentes pela manutenção dessas conquistas. Tivemos a primeira eleitora no ano de 1927², a primeira prefeita eleita em 1929³

² A primeira eleitora brasileira foi Celina Guimarães Vianna, oriunda de Natal (Rio Grande do Norte). Ela se alistou após a entrada em vigor da Lei Estadual n.º 660/1927, que tornava o Rio Grande do Norte o primeiro estado a estabelecer a não distinção de sexo para o exercício do voto. Fonte: TSE (<https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/>).

³ Luíza Alzira Soriano Teixeira foi a primeira prefeita eleita no Brasil e na América Latina. Tomou posse na prefeitura de Lajes, cidade do interior do Rio Grande do Norte, em 1º de janeiro de 1929. Fonte: TSE (<https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/>).

e em 1932, o primeiro Código Eleitoral do país, garantiu a todas as mulheres o direito de votar e serem votadas⁴. Até aqui, nada foi benesse ou generosidade. Tudo, em matéria de direito das mulheres e consequentemente, da cidadania feminina, foi produto de luta! Destaco o *lobby* do batom, pela inclusão de direitos na Constituição de 1988 (SCHUMAHER & CEVA, 2018) e a elaboração da Carta das Mulheres aos Constituintes, cujo texto dizia que “Constituição para valer, tem que ter palavra de mulher”.

Apesar do aparente avanço das primeiras décadas do século XIX, na sociedade brasileira a mulher ocupou um papel de subalternidade com relação aos homens e o Direito desempenhou papel central nesta opressão, ora através do direito positivo, ora através de decisões judiciais de cunho patriarcal e machista⁵.

Coube-nos recorrer aos estudos sobre gênero para a compreensão desta desigualdade. Esta categoria de análise foi cunhada pelas ciências sociais para analisar e descrever as formas como se dão as relações de poder desiguais entre homens e mulheres. Segundo Scott, referência nos estudos do tema, a atenção dada ao gênero constitui parte crucial da organização da igualdade e da desigualdade (SCOTT, 1990). Nesta construção social desigual são construídos papéis de gênero, sendo atribuídos mais valor ao que é tipicamente masculino e a participação feminina na política não foi considerada um papel tipicamente de mulheres.

4 O primeiro Código Eleitoral (Decreto nº 21.076) garantiu às mulheres acima de 21 anos os direitos de votar e serem votadas em todo o território nacional. Esses direitos políticos foram assentados em bases constitucionais por meio da segunda Constituição da República, em 1934. Fonte: TSE (<https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/>).

5 “O Código Filipino foi o documento oficial que ditou a Justiça na Colônia Brasileira do século XVI ao XIX. Ele garantia ao marido, com todas as letras, o direito de matar a mulher caso a apanhasse em adultério. Também podia matá-la por meramente suspeitar da traição - bastava um boato” (MELLO, 2017, p. 85)

Apesar de termos alcançado o marco da igualdade formal com a Constituição de 1988, é fato que a igualdade real ainda é um desafio que levará muito tempo para ser alcançada. Esta paridade de gênero tão sonhada significa na prática a igualdade de escolhas, em que homens e mulheres possam usufruir das mesmas responsabilidades, direitos e oportunidades.

Em declaração que causou silêncio constrangedor, o chefe da Diplomacia da Organização das Nações Unidas, Antonio Guterres, alertou aos governos mundiais que a igualdade entre homens e mulheres levará mais de três séculos para ocorrer⁶. Não temos esse tempo! Então, o que fazer hoje e agora para melhorar a situação de mulheres que pleiteiam um lugar na política? Essas questões partem da inquietação da autora e não pretendem apresentar uma solução e encerrar o tema, mas serão apresentadas como forma de colaborar com os estudos acerca do assunto.

A Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (1979) conclama os Estados-partes a tomarem todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na vida política e pública

do país e a garantirem igualdade de condições com os homens. Portanto, é obrigatório que o Brasil adote medidas para a garantia da participação feminina na vida política, tendo em vista que é signatário da referida Convenção, mas também que atue no enfrentamento às fraudes que burlam a participação de mulheres no processo eleitoral.

6 Fonte:<https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2023/03/06/onu-igualdade-entre-homens-e-mulheres-levara-mais-300-anos-para-ocorrer.htm> (acesso em: 2 set. 2023).

3 A expressão da desigualdade de gênero na participação feminina na política

Apesar dos avanços na luta contra a desigualdade de gênero, a sociedade brasileira ainda necessita enfrentar este tema tão caro à população feminina: os impactos causados pela desigualdade de gênero na vida das mulheres. Pode-se mencionar os índices de feminização da pobreza; são as mais atingidas pela falta de acesso à água potável e coleta de esgoto e isso se reflete diretamente na renda, saúde e acesso à educação das mulheres (TRATA BRASIL, 2022); baixa representatividade de mulheres nos cargos de poder; a luta contínua contra violência doméstica e familiar e os inúmeros casos de violência sexual e feminicídio; a violência urbana que atinge mulheres diuturnamente, dentre outras desvantagens oriundas na desigualdade de gênero.

No quesito representatividade, até hoje, somente três mulheres foram indicadas a vaga na mais alta Corte do Judiciário brasileiro desde a instalação do órgão em 1891: as Ministras Ellen Gracie, Rosa Weber e Cármem Lúcia tomaram posse no Supremo Tribunal Federal (STF) em dezembro de 2000, fevereiro e junho de 2006, respectivamente. A indicação de Ellen Gracie no ano de 2000 chamou a atenção ao ser a primeira mulher indicada a Ministra e posteriormente ser a primeira mulher a exercer a Presidência da Casa (2006-2008).

Em discurso realizado na celebração dos 91 anos de conquista do voto feminino, a Ministra Rosa Weber disse que “o déficit de representatividade feminina significa um déficit para a própria democracia brasileira” (STF, *online*).

Numa análise comparativa entre 174 países, o Brasil ocupa a 154^a posição no ranking de participação de mulheres no Parlamento, segundo a Organização das Nações Unidas (ONU, 2017),

embora o voto feminino seja de 53% do eleitorado nacional, o que corresponde a 82 milhões de votantes e de representarem 46% das filiações em partidos políticos no país.

Nas eleições de 2022, dos 513 deputados eleitos, apenas 91 são mulheres, o que equivale a 18% de representatividade feminina. A bancada cresceu com relação ao pleito de 2018, em que foram eleitas 77 mulheres (15%). Apesar do baixo percentual, trata-se do feito histórico de maior número de deputadas federais eleitas na história política nacional.

No Senado Federal os números não foram tão animadores: dos 27 eleitos em 3 de outubro de 2022, apenas 4 são mulheres: as ex-ministras Damares Alves (Republicanos-DF) e Tereza Cristina (PP-MS), a deputada Professora Dorinha Seabra (União-TO) e a deputada estadual Teresa Leitão (PT-PE). Há representação feminina em 11 dos 27 entes que compõem a Federação e apenas o Distrito Federal possui 3 Senadoras⁷.

Quanto ao governo dos estados e do Distrito Federal, apenas duas mulheres foram eleitas em 2002: o estado de Pernambuco elegeu Raquel Lyra (PSDB) e Fátima Bezerra (PT) foi reeleita no Rio Grande do Norte. As duas governadoras fazem parte do seletivo grupo de nove mulheres eleitas desde 1994, que já chefiam o Poder Executivo de 7 estados da Federação⁸.

Apesar de representarem mais de 46% das filiações, as mulheres também sofrem o efeito da desigualdade de gênero no quesito

⁷ Fonte: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores/em-exercicio> (acesso em: 3 set. 2023).

⁸ Roseana Sarney foi a primeira mulher eleita governadora em 1994, ao ser eleita pelo Maranhão, onde exerceu 3 mandatos (1994, 1998 e 2010); o Rio Grande do Norte já elegeu Wilma de Faria (2002 e 2006), Rosalba Ciarlini (2010) e Fátima Bezerra (2018 e 2022); o estado do Rio de Janeiro elegeu Rosinha Garotinho (2002); o Pará elegeu Ana Júlia (2006); o Rio Grande do Sul elegeu Yeda Crusios (2006); Roraima elegeu Suely Campos (2014) e Pernambuco elegeu Raquel Lyra em 2022.

liderança: dos 30 partidos políticos brasileiros, apenas cinco são presididos por mulheres: PT, com a Deputada Federal Gleisi Hoffmann; PCdoB, com Luciana Barbosa de Oliveira Santos (Ministra de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação); a Deputada Federal Renata Abreu preside o Podemos; Suêd Haidar Nogueira preside o PMB e a ex-senadora Heloísa Helena o Rede Sustentabilidade⁹.

Na construção social dos papéis de gênero, às mulheres são destinados os salários mais baixos e são os homens que ocupam os postos de prestígio e poder na sociedade. Na ampla galeria de fotos dos ex-presidentes do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil não há sequer o rosto de uma mulher entre os 37¹⁰ e atualmente a presidência é exercida por um homem.

Até hoje, nenhuma mulher presidiu a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal. Trata-se de um fenômeno popularmente conhecido como “teto de vidro” (COELHO, 2020) e faz referência às barreiras que não são visíveis, mas que existem e impedem que mulheres ascendam aos níveis hierárquicos mais elevados, mas também não queremos quebrar o “teto de vidro” para que outra mulher tenha que recolher os cacos.

Além disso, o ambiente político mostra-se hostil com as mulheres em diversos momentos, seja em palavras, explicações e interrupções desnecessárias. *Manterrupting* é a interrupção desnecessária durante a fala da mulher, comum em comissões e debates parlamentares, enquanto o *mansplaining* acontece quando o homem tenta explicar o óbvio para as mulheres, de forma paternalista, como se elas fossem incapazes de compreender.

9 Fonte: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse> (acesso em: 3 set. 2023).

10 Fonte: <https://www.oab.org.br/institucionalconselhofederal/honorarios> (acesso em: 5 set. 2023).

Em tempos de redes sociais, uma fala hostil e depreciativa tende a render muitos *likes* aos seguidores daquele que comete o ato de violência. Estas são espécies de violência política de gênero e podem ocorrer tanto com as ativistas políticas, candidatas e com mulheres eleitas. Trata-se de uma forma sutil de dominação que tenta silenciar mulheres que estão na vida pública, reproduzindo um estereótipo de gênero de que a esfera pública pertence ao homem e que a mulher deve ficar calada.

Ainda há que se mencionar ameaças contra a vida de parlamentares: a deputada estadual mineira Lohanna França (PV) registrou um boletim de ocorrência relatando ter sido ameaçada de “estupro corretivo” e de morte por meio do e-mail institucional da Assembleia Legislativa do estado de Minas Gerais¹¹. Ela é a sétima parlamentar a denunciar ameaças de estupro corretivo no período de nove dias a nível nacional¹².

Mudanças nos papéis de gênero podem ocorrer em resposta às alterações realizadas pela própria sociedade e através de políticas públicas implementadas pela Administração Pública, com foco na garantia da igualdade de gênero e combate aos preconceitos e estereótipos de gênero associados às mulheres. Coelho aponta a importância das leis, mas destaca que a sociedade não muda por leis, mas “pela alteração dos valores e significados das pessoas que vivem nela” (COELHO, 2020, p. 205). Necessitamos de uma sociedade que deixe de perguntar com quem estão os filhos das candidatas aos cargos eletivos durante a campanha, pois pergunta semelhante não é destinada aos homens, tampouco se questiona como o candidato do sexo masculino equilibrará

11 Fonte: <https://www.otempo.com.br/politica/deputada-estadual-lohanna-informa-ter-recebido-ameaca-de-morte-e-estupro-1.3214342> (acesso em: 11 set. 2023).

12 Fonte: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2023/08/23/em-oito-dias-seis-mulheres-parlamentares-denunciam-ameacas-de-estupro-corretivo-como-cura-lesbica.ghtml> (acesso em: 13 set. 2023).

a vida doméstica com a vida política, tampouco há destaque para a *solteirice* dos candidatos masculinos.

A situação de violência levou à promulgação da Lei 14.192 de 4 de agosto de 2021, que estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra as mulheres durante as eleições e no exercício de mandato político, dentre outras medidas.

Na estrutura machista e patriarcal da sociedade brasileira, foi negado acesso das mulheres ao espaço público, sendo-lhe atribuída atividades relacionadas à casa e ao cuidado. Em razão disso, mesmo quando a mulher teve acesso ao espaço público, a vida pública não estava preparada para recebê-la (GONZAGA, 2011). A seguir, apresenta-se alguns dos elementos que dificultam a participação política da mulher na sociedade brasileira:

a) Divisão sexual do trabalho: A divisão sexual do trabalho, destina aos homens o papel de provedores das despesas familiares e às mulheres a responsabilidade pelas tarefas domésticas, incluindo a responsabilidade pelo cuidado com os necessitados. Sendo imprescindível a realização das atividades domésticas, as mulheres são lançadas em postos de trabalho com menores horas de labor diário ou em trabalhos informais.

A perda do tempo livre com os trabalhos relacionados a reprodução social impedem à mulher de desfrutar livremente de seu tempo e, inclusive, de participar na organização política da sociedade, o que significa que afeta o conceito de democracia e de cidadania, pois a participação no destino da sociedade é um dos pilares do exercícios da cidadania. Esse nexo causal sequer é visualizado por aqueles que não precisam executar qualquer tarefa de reprodução social e podem dispor do tempo livre sem preocupação (BIROLI, 2018).

Para além de ser a base onde se assentam as hierarquias de gênero, a divisão sexual do trabalho é um elemento que afeta as mulheres como grupo, pois é claro que a divisão não ocorre da

mesma forma para todas as mulheres. Inclusive, muitas mulheres brancas conseguem dispor do labor doméstico de outra mulher. Portanto, faz-se necessário relacionar outros elementos que juntos, tornam a divisão ainda mais opressora para determinado grupo de mulheres (BIROLI, 2018).

No quesito renda, as mulheres brancas estão mais próximas da igualdade de oportunidades dos homens brancos e que com relação ao trabalho precarizado, as mulheres negras estão em maior desvantagem (BIROLI, 2018). Quanto às mulheres mais pobres, que trabalham em atividades mais precarizadas, além do deslocamento para o local de trabalho, com perda de tempo útil no trânsito, ainda há a segunda jornada em casa.

Desta forma, a divisão sexual do trabalho com a sobrecarga de trabalhos domésticos recaindo sobre a responsabilidade das mulheres, contribui para afastar as mulheres da participação na vida política do Estado. A convergência entre gênero, raça e classe torna ainda mais difícil a participação política de mulheres afetadas por diversos eixos de opressão.

b) Discriminação no mercado de trabalho: A discriminação no mercado de trabalho atribui características femininas ou masculinas às tarefas, sendo que as que possuem características masculinas são consideradas de maior valor. Desta forma, entre uma candidatura masculina e outra feminina para o mesmo cargo eletivo, ainda há o “sentimento” de maior capacidade masculina, com fundamento nos papéis de gênero reproduzidos na sociedade.

Nesse contexto de desigualdades, as candidaturas “laranjas” servem para burlar a legislação, sob a aparência da construção de uma sociedade calcada na igualdade de gênero, mas servem para reforçar estereótipos de gênero e afastar a mulher do exercício da cidadania. Portanto, trata-se de uma prática que ameaça a democracia.

c) Mulheres na chefia da família: O grupo de mulheres “chefes de família” concentrou maior incidência de pobreza: 17,3% tinham rendimento domiciliar per capita inferior a U\$\$1,90 e 57,9% vivem em condição inferior a U\$\$5,50. Dados do IBGE apontam que uma em cada três mulheres vive em situação de pobreza, enquanto o índice de pobreza para o arranjo de casal com filhos foi de 5,4% para extrema pobreza e de 27% para pobreza em 2020 (IBGE, 2021). Este componente é identificável nos dados apresentados pelo IBGE com relação às mulheres pretas ou pardas que vivem sem companheiro e vivem na condição de “chefes de família”, com filhos menores de 14 anos.

A chefia de família, tal qual a divisão sexual do trabalho, impede que a mulher tenha tempo livre para dispor de atividades políticas.

4 Candidaturas laranjas representam ameaça à democracia

Diante de todo esse quadro de desigualdade de gênero que tem como uma das consequências a dificuldade da mulher acessar os cargos eletivos, a Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (1979) recomenda aos Estados-partes, a adoção de medidas especiais de caráter temporário, o tratamento preferencial ou sistema de quotas para que a mulher se integre nesses eixos de atuação.

Internamente, o Estado brasileiro, ao reconhecer as diferenças e especificidades do gênero feminino, adotou legislação que favorece a candidatura das mulheres. A Lei 12034/2009¹³ estabe-

¹³ As cotas, previstas anteriormente na Lei Eleitoral 9504/1997, em conformidade com o artigo 10, parágrafo 3º, significavam a retenção de, no mínimo, 30% das candidaturas dos partidos políticos ou coligações para homens e mulheres

leceu, conforme parágrafo terceiro do artigo 10, que cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) de candidaturas de cada sexo. Na prática, isso significou 30% de candidaturas femininas.

Há que ressaltar que dentro do grupo mulheres, há necessidade de proteção especial para mulheres trans, negras, deficientes, quilombolas e indígenas, pois ainda há diferenças e peculiaridades que atravessam a vida das mulheres além da categoria gênero.

Lamentavelmente, as “candidaturas laranjas” significam candidaturas de fachadas, com intuito de burlar a cota de gênero do fundo eleitoral, criar aparência de concorrência pelo voto e fazer com que o partido esteja dentro dos parâmetros legais. Essas candidaturas são fraudulentas e não representam avanço na representatividade feminina, ao contrário, servem de escada para que o partido destine mais verbas aos candidatos masculinos e os mantenha perpetuamente no poder.

Infelizmente, o problema da candidatura de mulheres não foi resolvido de forma em razão do dispositivo legal: alguns partidos não atingiram o mínimo de 30% de candidatas mulheres nos pleitos eleitorais e clamam por anistia. Por isso, tramita no Congresso uma Proposta de Emenda à Constituição (18/2021), do Senado Federal, para anistiar os partidos políticos que não cumpriram a cota de gênero (30%) nas últimas eleições e não aplicaram o mínimo de recursos em campanhas femininas.

Porém, a anistia também contemplaria os partidos que foram condenados pela prática de candidaturas laranjas. Portanto, seria uma anistia geral e irrestrita, que na realidade representaria um retrocesso de uma luta das mulheres, não de uma concessão dos homens eleitos para o Parlamento brasileiro.

igualmente em eleições. Entretanto, a palavra utilizada na legislação era a de “reservar” vagas e não “preencher”. Então, os partidos poderiam alegar a reserva, mas que não havia mulheres para ocupar a cota.

A participação das mulheres na vida política é de fundamental relevância para o funcionamento da democracia em diversos quesitos: a) representatividade: as mulheres constituem a maioria do eleitorado brasileiro, portanto, é importante que suas necessidades sejam consideradas nos processos decisórios; b) pluralidade de ideias: a participação feminina enriquece o debate político ao apresentar novas perspectivas, necessidades e experiências; c) medida para promoção da igualdade de gênero: a participação das mulheres na vida política é uma das medidas de avançar na agenda de promoção da igualdade de gênero e combater os estereótipos de gênero de que mulher deve ficar restrita ao ambiente da casa e às tarefas da reprodução social.

Em um julgado do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)¹⁴, em que houve o reconhecimento de fraude à cota de gênero, menciona a adoção dos seguintes critérios para a configuração:

A partir do leading case do caso de Jacobina/BA (AgR-AREspE 0600651-94, red. para o acórdão Min. Alexandre de Moraes, DJE de 30.6.2022), a jurisprudência deste 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 0600617-97, rel. Min. Cármem Lúcia, DJE de 30.6.2023; 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.

14 REspEl nº 060061623 Acórdão CANÁPOLIS - MG. Relator(a): Min. Floriano de Azevedo Marques. Julgamento: 22/08/2023 Publicação: 11/09/2023

Em decisão proferida pelo Superior Tribunal Federal (STF) no ano de 2023¹⁵ acerca do tema que envolve o reconhecimento de fraude à cota de gênero, foram aplicadas as seguintes consequências: (i) a cassação dos candidatos vinculados ao Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (Drap), independentemente de prova da participação, ciência ou anuência deles; ii) a inelegibilidade daqueles que efetivamente praticaram ou anuíram com a conduta; e iii) a nulidade dos votos obtidos pela Coligação, com a recontagem do cálculo dos quocientes eleitoral e partidários, nos termos do art. 222 do Código Eleitoral.

Segundo a teoria de Nancy Fraser (2016), o reconhecimento da situação de injustiça social é fundamental para combater a opressão e a discriminação com base em marcadores como gênero, raça, orientação sexual, etnia, religião etc. Segundo Fraser, esses os marcadores possuem dimensões econômicas e dimensões cultural-valorativa. Desta forma, necessitam tanto do reconhecimento da diferença, quanto da luta por redistribuição.

As lutas por reconhecimento visam garantir o reconhecimento das identidades e culturas das pessoas. Isso envolve respeitar a diversidade de identidades e garantir que todos os grupos sejam tratados com dignidade e igualdade. As lutas por redistribuição consiste em garantir que grupos que necessitam do

15 Trata-se de agravo contra decisão por meio da qual foi inadmitido recurso extraordinário interposto pelo Diretório Municipal do Democratas e outros contra o acórdão por meio do qual o Tribunal Superior Eleitoral deu provimento ao Recurso Especial para reconhecer a ocorrência de fraude à cota de gênero e, por conseguinte, decretar a nulidade de todos os votos recebidos pela agremiação partidária no Município de Martins/RN nas eleições de 2020. Foi determinado, ainda, o recálculo dos quocientes eleitoral e partidários, cassando-se o registro e, por consequência, o diploma dos candidatos vinculados ao DRAP, além de ter sido declarada a inelegibilidade de Maria Auxiliadora Rezende Queiroz. ARE 1422294 / RN - Rio Grande do Norte. Recurso Extraordinário com Agravo. Relator(a): Min. Dias Toffoli. Julgamento: 09/08/2023. Publicação: 14/08/2023.

reconhecimento de suas identidades tenham acesso a recursos básicos de maneira justa e igualitária e visa combater as desigualdades econômicas e sociais que possam surgir devido à estrutura econômica, política e social (FRASER, 2016)

No caso da participação feminina na política, houve necessidade do reconhecimento e consequente valorização do marcadôr gênero, atribuindo características positivas à participação feminina na política, para que posteriormente fossem estabelecidas políticas redistributivas: cotas e fundo eleitoral. A autora diz que “enquanto a lógica da redistribuição é acabar com esse negócio de gênero, a lógica do reconhecimento é valorizar a especificidade de gênero” (FRASER, 2006, p. 235).

À guisa de conclusão da teoria proposta por Nancy Fraser, o debate sobre reconhecimento e redistribuição estão interligados. Tomando como exemplo a participação feminina na política, não basta reconhecer a especificidade do grupo mulheres e lhes atribuir valor, sem que nada seja feito para sanar as dificuldades de acesso aos cargos políticos. A redistribuição e o reconhecimento devem andar de mãos dadas. A existência de uma sem a presença da outra não é capaz de produzir justiça social. Assim, burlar a cota de participação por gênero, além de ser fraude contra o sistema eleitoral, frustra as medidas de redistribuição e reconhecimento e mantém os homens no poder.

Neste sentido, Coelho aponta que “um olhar sobre a iconografia do poder no Brasil deixa claro que o lugar do poder, o gênero do poder, a classe do poder são masculinos, brancos, de meia idade e de classe média” (COELHO, 2020, p. 206). A autora chama de “outsiders” do sistema o grupo que necessita de proteção especial.

5 Considerações finais

A luta contra a desigualdade de gênero produz aspectos em diversos segmentos da vida da mulher, demonstrado, inclusive, pela pequena participação política e pelos atos reiterados de violência política de gênero, que incluem ameaças à vida de parlamentares.

A participação das mulheres na vida política do país requer a remoção de barreiras e de desafios impedem o seu envolvimento na política, como discriminação de gênero, estereótipos e papéis de gênero, falta de acesso à educação política e oportunidades limitadas de liderança.

Uma das ameaças à participação feminina na política são as candidaturas fictícias, tendo em vista que são ameaças à democracia, pois impedem a participação de diversos segmentos da sociedade e consequentemente, a pluralidade de ideias no debate político, além de reforçarem os estereótipos de gênero de que mulher não tem interesse em participar da vida política do país e que “não leva jeito para a coisa¹⁶”.

Referências

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

BRASIL. **Constituição Federal.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. BRASIL.

16 Presidente do PSL diz que “política não é muito da mulher”. Fonte: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/02/politica-nao-e-muito-da-mulher-diz-presidente-nacional-do-psl.shtml>.

CARNEIRO, Sueli. Raça, gênero e ações afirmativas. In.: BERNARDINO, J.; GALDINO, D. (Org.). **Levando a raça a sério: ação afirmativa e universidade**. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2004.

COELHO, Margareth de Castro. **O teto de cristal da democracia brasileira: abuso de poder nas eleições e violência política contra mulheres**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). Observatório de igualdade de gênero da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o Encontro de Especialistas em Aspectos da Discriminação Racial Relativos ao Gênero. **Revista Estudos Feministas**. Ano 10 (1). Florianópolis, 2002. p.171-188.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era pós-socialista. Traduzido por Julio Assis Simões, publicado em **Cadernos de Campo**, nº 14/15, p. 231- 239. São Paulo, 2006.

FERREIRA, Gracyelle Costa. Queremos igualdade? a dialética das diferenças e as políticas públicas no enfrentamento das disparidades étnico-raciais e de gênero no brasil, **Anais do 16º Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**. ENPESS, Espírito Santo, 2018.

GONZAGA, T. O. **A cidade e a arquitetura também mulher: planejamento urbano, projetos arquitetônicos e gênero**. São Paulo: Annablume, 2011.

MELLO, Adriana Ramos. **Feminicídio:** uma análise sociojurídica da violência contra a mulher no Brasil. 2^a ed. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2017.

MELLO, Adriana Ramos; PAIVA, Lívia de Meira Lima. Lei Maria da Penha na prática. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2019.

RANKING DO SANEAMENTO DO INSTITUTO TRATA BRASIL DE 2023 (SNIS 2021). Março de 2023. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/ranking-do-saneamento-2023/>. Acesso em: 12 jun. 2023.

SCOTT, Joan W. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. In: Educação e Realidade. Porto Alegre, jul./dez. 1990. p. 5-22.

SCHUMAHER, Schuma; CEVA, Antônia. Mulheres no poder: trajetórias na política a partir da luta das sufragistas do Brasil. 1. ed.- Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2015.

Desafios e Condições para o Incremento da Participação Política das Mulheres no Brasil

Débora do Carmo Vicente¹

Resumo: O presente artigo analisa os principais desafios enfrentados pelas mulheres na política brasileira, além de apresentar condições que possam aumentar a representação feminina no cenário político. A pesquisa adota uma abordagem bibliográfica, jurisprudencial, documental e normativa, seguindo a estrutura do plano francês, que se divide em duas partes. A primeira aborda os desafios socioculturais e jurídicos, enquanto a segunda parte trata dos desafios financeiros e condições políticas para superar a sub-representação das mulheres. Assim, inicialmente são identificados os desafios mais amplos que dificultam a participação das mulheres na política. Os obstáculos socioculturais são destacados como significativos, incluindo estereótipos de gênero, papéis tradicionais atribuídos às mulheres e preconceitos enraizados na sociedade. No que diz respeito aos desafios jurídicos, destaca-se a importância de um quadro normativo preciso em

¹ Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Pós-graduada em Direito Civil, Processo Civil e Direito Público. Servidora do quadro do TRE-RS. Chefe da Seção de Programas institucionais da Escola Judiciária Eleitoral do Rio Grande do Sul – EJERS. Coordenadora da Comissão de Participação Feminina Institucional do TRE-RS. Participou de Programa Acadêmico na Missão Permanente do Brasil junto a ONU - NY- Estados Unidos, em 2016, durante a 60a. Sessão da CSW – Commission on The Status of Women – Comissão sobre a Condição Jurídica e Social da Mulher. Formadora da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados ENFAM-CNJ. Membra da ABRADEP e IGADE.

relação à política de cotas e ao sistema eleitoral brasileiro, além da necessidade de previsão de sanções efetivas em caso de descumprimento. A segunda parte do artigo aborda os aspectos financeiros e as condições políticas para o impulsionamento de mulheres nas instituições políticas. Mostra-se crucial uma distribuição de recursos para o financiamento de campanhas compatível com a política de cotas de gênero, juntamente com previsão de penalidades em caso de inobservância aos preceitos de igualdade. No contexto das condições políticas, é fundamental exigir um maior comprometimento dos partidos políticos com os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, que incluem a cidadania plena e o pluralismo político. Uma medida eficaz seria a imposição de cotas de gênero para os órgãos de direção partidária, garantindo assim uma maior representatividade feminina nas estruturas de poder partidário. Em suma, o artigo destaca algumas condições para superar a sub-representação feminina na política brasileira. No que concerne aos desafios socioculturais, é necessário desafiar estereótipos de gênero e preconceitos arraigados na sociedade. No âmbito jurídico, é essencial estabelecer um quadro normativo adequado ao sistema eleitoral brasileiro, com medidas afirmativas de gênero, incluindo a distribuição justa de finanças de campanha e sanções efetivas. Além disso, os partidos políticos, como guardiões da democracia, devem agir como um elo essencial para alcançar a igualdade, promovendo medidas efetivas para aumentar a representatividade feminina, como a implementação de cotas de gênero nos órgãos de direção. Este artigo contribui para a compreensão dos desafios enfrentados pelas mulheres na política brasileira e oferece *insights* sobre possíveis condições para aumentar a representação política feminina. A implementação dessas condições pode levar a maior igualdade de gênero na política, fortalecendo a democracia brasileira e garantindo a participação plena das mulheres.

Palavras-chave: Participação Feminina na Política. Igualdade de Gênero. Partidos Políticos. Cota de Gênero. Mulheres na política.

Abstract This article analyses the main challenges faced by women in Brazilian politics and presents conditions that may increase female representation in the political arena. The research adopts a bibliographic, jurisprudential, documentary, and normative approach, following the French plan structure, which is divided into two parts. The first part addresses socio-cultural and legal challenges, while the second part discusses financial challenges and political conditions to overcome the underrepresentation of women. Initially, broader challenges hindering women's participation in politics are identified. Sociocultural obstacles are highlighted as significant, including gender stereotypes, traditional roles assigned to women, and deep-rooted societal prejudices. Regarding legal challenges, the importance of a precise normative framework concerning quota policies and the Brazilian electoral system is emphasized, along with the need for effective sanctions in case of non-compliance. The second part of the article addresses financial aspects and political conditions to boost women in political institutions. It is crucial to distribute resources for campaign financing compatible with gender quota policies, along with penalties for non-compliance with equality principles. In the context of political conditions, greater commitment from political parties to the fundamental principles of the Federative Republic of Brazil is essential, including full citizenship and political pluralism. An effective measure would be imposing gender quotas for party leadership bodies, thus ensuring greater female representation in party power structures. In summary, the article highlights some conditions to overcome female underrepresentation in Brazilian politics. Sociocultural challenges require challenging gender stereotypes and entrenched societal prejudices. Legally, it is essential to establish a

normative framework suitable for the Brazilian electoral system, with gender affirmative measures, including fair distribution of campaign finances and effective sanctions. Additionally, political parties, as guardians of democracy, must act as an essential link to achieve equality, promoting effective measures to increase female representation, such as implementing gender quotas in leadership bodies. This article contributes to understanding the challenges faced by women in Brazilian politics and provides insights into possible conditions to increase female political representation. Implementing these conditions can lead to greater gender equality in politics, strengthening Brazilian democracy, and ensuring women's full participation.

Keywords: Female Political Participation. Gender Equality. Political Parties. Gender Quota. Women in Politics.

1 Introdução

A sub-representação feminina em espaços de poder e de decisão não é algo a ser superado apenas no Brasil, em que pese ocupar a constrangedora 132^a posição entre 193 nações referidas em ranking elaborado pela União Interparlamentar², o qual mede a presença de mulheres nos parlamentos ao redor do mundo.

Em setembro de 1995, durante a Quarta Conferência Mundial de Mulheres da Organização das Nações Unidas – ONU, realizada em Pequim, 189 países, incluindo o Brasil, comprometeram-se a garantir ao menos 30% de representação feminina em seus parlamentos nacionais. O tema foi amplamente discutido, concluindo-se que o percentual, chamado de “massa crítica”, era

² Inter-Parliamentary Union – IPU. Monthly ranking of women in national parliaments. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2023. Disponível em: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=7&year=2023>. Acesso em: 10. jul. 2023.

o mínimo necessário para que as mulheres pudessem impactar em um campo tradicionalmente dominado por homens. Era preciso transpor o limiar sociológico de 20%, o índice mais baixo³.

Até mesmo países de alta renda⁴ apresentam preocupação em relação ao tema, sendo tal debate um dos mais importantes da contemporaneidade. A título comparativo, passados vinte e oito anos da Quarta Conferência Mundial de Mulheres, a maior economia do mundo, os Estados Unidos, ainda não atingiu a almejada massa crítica em seus parlamentos, pois conta, atualmente, com 27% de mulheres no legislativo nacional, a maior proporção já alcançada na história política do país. A bem da verdade, apenas 64 nações, das 193 listadas pelo ranking da União Interparlamentar, atingiram ou superaram a marca de 30% de mulheres em seus legislativos, isto é, representam apenas 35% dos países do mundo.

O Japão, a terceira maior economia do mundo, classifica-se na posição 164 do ranking, com apenas 10% de mulheres eleitas, atrás do Brasil, que por sua vez perde em representatividade feminina para a Arábia Saudita, último país do mundo a conceder o direito de voto às mulheres. Apesar disso, alcançou 19,9% de mulheres eleitas em seu parlamento, ocupando a posição de número 119 do ranking.

Em 2015, por ocasião do aniversário de vinte anos da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim⁵, adotadas na IV Confe-

3 SZCZYGLAK, Gisèle. Subversivas: a arte sutil de nunca fazer o que esperam de nós. Trad. Karina Jannini. São Paulo: Editora Cultrix, 2022, p. 235-236.

4 Segundo Hans Rosling, em sua obra *Factfulness*, é equivocado dividir o mundo entre “países desenvolvidos”, “países em desenvolvimento” e países subdesenvolvidos. Atualmente, a classificação mais adequada seria: países de renda baixa, de renda média e de renda alta. ROSLING, Hans. *Factfulness: o hábito libertador de só ter opiniões baseadas em fatos*. Trad. Vitor Paolozzi. 5ª. ed. Rio de Janeiro: Record, 2020. p. 32-43.

5 A Declaração e Plataforma de Ação de Pequim é considerada o documento internacional mais abrangente sobre os direitos das mulheres.

rência Mundial sobre a Mulher, a ONU realizou uma revisão do documento, reconhecendo e declarando que a desigualdade de gênero caracteriza-se como um desafio mundial. No Relatório do Conselho Econômico e Social constou a seguinte conclusão⁶:

“Apesar da expansão dos compromissos normativos e de direitos humanos nos últimos 20 anos, a desigualdade de gênero continua a ser um desafio universal. Não há um único país no mundo que tenha alcançado a igualdade de gênero.”

Como destacou o documento de revisão dos 20 anos da Plataforma de Pequim, a participação das mulheres na política é fundamental não só por razões de justiça e igualdade, mas porque a presença ativa das mulheres pode promover maior inclusão das questões de gênero nos espaços de deliberação e decisão, além de incentivar o acompanhamento da implementação de políticas e programas favoráveis aos direitos das mulheres. Trata-se efetivamente de representação democrática, pluralismo político, valores e princípios previstos na Constituição da República Federativa do Brasil.

Apesar das mulheres comporem a maior parte do eleitorado brasileiro, até as eleições de 2018, as mulheres nunca haviam ultrapassado a marca de 10% de ocupação das cadeiras disponíveis na Câmara de Deputados e 16% do Senado brasileiro. Em 2018, foram eleitas 77 parlamentares, um aumento de 51% em relação ao pleito anterior, quando foram eleitas 51 mulheres, isto é, 15% da bancada. No Senado, o percentual de participação das mulheres foi mantido em 16,05%, com apenas 13 senadoras. Já nas Assembleias Legislativas, foram eleitas 159 representantes, um crescimento em relação a 2014, quando 114 mulheres foram eleitas para o cargo de deputada estadual.

⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Relatório do Conselho Econômico e Social 2015, parágrafo 372, p. 100.

As eleições municipais de 2020, bateram recordes de mulheres candidatas e eleitas, ainda assim o avanço pode ser considerado tímido. Observando-se a classificação mundial, o Brasil fica na retaguarda de nações com menor abertura política e cultural, e de menor condição socioeconômica, como Uganda, 42º do ranking e Iraque, 73º do ranking. Ademais, o Brasil é o pior colocado entre os países da América do Sul e Central. Em 2022, dentre todos os cargos em disputa, foram 18% de mulheres eleitas, num total de 91 Deputadas Federais (17,7%), duas Governadoras (7,40%) e apenas quatro Senadoras, totalizando um percentual de 14,81%.

Vale lembrar que a legislação brasileira estabelece o registro de no mínimo 30% e no máximo 70% de candidaturas de cada sexo nos cargos de representação proporcional. E como apontado no informe preliminar da missão de observação eleitoral da Organização dos Estados Americanos – OEA em 2018⁷: “Embora a Missão tenha observado que os partidos cumprem com esta obrigação legal, os 30% funcionam atualmente mais como um teto do que como um piso mínimo.”

Diante desse cenário, surgem as seguintes indagações que orientam o presente artigo: Afinal, o que impede a maior eleição de mulheres no Brasil? E quais seriam as condições para aprimorar este quadro? Para Flávia Biróli⁸ são diversos os fatores:

É possível sustentar, partir do conjunto amplo e heterogêneo de estudos que temos hoje à disposição, que obstáculos materiais, simbólicos e institucionais erigem barreiras que dificultam a atuação das mulheres e alimentam os circuitos da exclusão.

⁷ Organização dos Estados Americanos - OEA. Informe Preliminar Missão de Observação Eleitoral – MOE da OEA.

⁸ BIRÓLI, Flávia. *Gênero e Desigualdades: os limites da democracia no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2018, p. 172.

Adotando-se o plano francês, o artigo é dividido em duas partes para, inicialmente, apresentar e desconstruir mitos que insistem em atribuir a culpa às próprias mulheres, revelando os obstáculos sociais e culturais que contribuem para o fenômeno. Em seguida, são analisados os fatores jurídico-normativos que contribuem para o fenômeno de sub-representação feminina na política brasileira. Expõem-se as indefinições e vácuos jurídico-normativos que prejudicam e ou desencorajam a participação de mulheres na política, abordando-se na sequência a política de cotas de candidaturas femininas instituída no Brasil, que não têm sido cumprida plenamente, e não tem surtido o efeito desejado.

Na segunda parte, perquirem-se os desafios econômicos que dificultam a eleição de mulheres. É sabido que a questão financeira faz a diferença e aumenta as chances de uma mulher se eleger. Além disso, surgem os aspectos políticos que vão desde a distribuição dos recursos financeiros, à experiência anterior e apoio a uma candidatura. Não se pode ignorar que as lideranças partidárias são dominadas por homens que decidem quem vai receber maior suporte, seja ele financeiro ou político, para enfrentar uma eleição. Para tanto, utiliza-se a investigação bibliográfica e documental, por meio de consulta doutrinária, jurisprudencial e legal.

2 Desafios socioculturais e jurídicos

2.1 Desafios socioculturais

É frequente atribuir a culpa da baixa representação feminina na política às próprias mulheres. Sabendo-se que a maioria do eleitorado brasileiro é feminino, costuma-se propagar que são as mulheres as maiores responsáveis, pois não votam em mulheres. Todavia este argumento é inadequado e reforça estereótipos culturais.

Historicamente, a política é um campo dominado pelos homens e estruturado de uma forma tradicional que dificulta novas configurações. A campanha eleitoral é marcada desde o princípio pelo baixo número de mulheres que se candidatam a um cargo político. E isso ocorre, dentre outros motivos, porque a cultura política privilegia valores e crenças associadas à masculinidade. O ideal de líder no imaginário social é um homem branco. Além de terem sido forjadas para manutenção do *status quo*, para favorecer aqueles que já fazem parte delas, permitindo que mantenham seus privilégios intactos.

Essa cultura prejudica as mulheres ainda na etapa do desenvolvimento da chamada “ambição política”, isto é, na decisão de se candidatar. A verdade é que mundialmente o comportamento masculino é tido como uma “normalidade” política, e os comportamentos femininos, como um desvio desta normalidade. Então as mulheres não participam da política, porque de uma maneira ou de outra a política não está aberta para elas.

As cicatrizes deixadas pela divisão entre a esfera privada e a esfera pública na origem da invenção da democracia ateniense, constituída por cidadãos e não por cidadãs, ainda são sentidas pelas mulheres. A herança dessa invenção grega de uma democracia androcêntrica traduz os desafios socioculturais impostos às mulheres, de forma muito bem descrita por Gisèle Szczyglak⁹, em seu livro *Subversivas*:

“As mulheres foram relegadas à esfera privada com o mero pretexto de que davam à luz. Sua natureza, decidida pelos homens, mantinha-as no papel de cuidadoras. Cuidar dos homens, dos filhos, das pessoas idosas, dos

⁹ SZCZYGLAK, Gisèle. *Subversivas: a arte sutil de nunca fazer o que esperam de nós*. São Paulo: Cultrix, 2022, p. 84-85.

doentes (mas sem os atributos e as honras do médico).
(...) Ela não participa da política.”

Para perdurar e manter essa manipulação cultural, há uma criação e disseminação constante de conteúdos como mitos, literaturas, ciências, dogmas, mídia, etc. que validam essa lógica. Para Suzan Okin¹⁰, a maioria das culturas apresenta como um de seus principais propósitos o controle dos homens sobre as mulheres. A autora cita os mitos fundadores das sociedades gregas, romanas, judias, cristãs e muçulmanas, repletos de tentativas de justificar a subordinação das mulheres e o controle sobre elas. Esses mitos consistem em uma combinação de negações do papel das mulheres e desvalorização de suas características. A ideia imperante é a de culpar e punir as mulheres pela dificuldade dos homens em controlar seus próprios impulsos.

No mesmo sentido, Fustel de Coulanges¹¹ afirma: “o direito grego, o direito romano e o direito hindu, oriundos destas crenças religiosas, concordavam ao reputarem a mulher sempre como menor.” Segundo essas culturas, a mulher precisa de um chefe, e para todos os atos de sua vida civil necessita de um tutor. O poder do marido sobre a mulher deriva dessas crenças religiosas que colocam o homem em posição superior relativamente à mulher.

Suzan Okin aponta a discriminação contra mulheres e o controle da liberdade feminina como uma prática em maior ou menor extensão de todas as culturas, mas especialmente das religiosas. Citando Kymlicka, a autora conclui: “nenhuma cultura atual, minori-

10 OKIN, Susan Moller. O Multiculturalismo é ruim para as mulheres? *Revista Brasileira de Ciência Política*. Brasília, n. 4, 2010, p. 356.

11 FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. *A cidade Antiga*. Tradução Fernando de Aguiar, 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 86.

tária ou majoritária, conseguiria ser aprovada no ‘teste de ausência de discriminação sexual’, se este fosse aplicado à esfera privada”¹².

A representação recorrente de imagens negativas ou degradantes de mulheres na mídia seja ela eletrônica, impressa, visual ou auditiva tem contribuído para reforçar os papéis tradicionalmente desempenhados pelas mulheres de forma inferior ou pejorativa.

A famosa culpa feminina vai sendo inculcada de forma constante. Por isso, é muito comum ouvir que a responsabilidade pela carência de representatividade feminina na esfera política é das próprias mulheres. Há um senso comum equivocado de que “mulheres não votam em mulheres”, alimentando uma cultura de rivalidade feminina que seria a causa para o quadro de sub-representação.

Todavia, pesquisa realizada em outubro de 2022, pelo Instituto de Pesquisa DataSenado em parceria com o Observatório da Mulher contra a Violência e a Procuradoria Especial da Mulher do Senado Federal¹³ revelou que para 80% dos entrevistados não faz diferença se o candidato é homem ou mulher, além disso, 90% acredita que deveria existir cotas para mulheres ocuparem vagas no judiciário e no Legislativo.

Ademais, convém citar que o Brasil já teve uma mulher eleita Presidente, e no primeiro turno da eleição presidencial de 2010, as candidatas Dilma Rousseff e Marina Silva angariaram juntas 62,91% dos votos válidos daquela eleição, somando quase 66 milhões de votos. Ou seja, quase 63% do eleitorado brasileiro votou em uma mulher para ser Presidente do Brasil, evidencian- do que o problema não é o preconceito contra as candidatas mu-

12 Kymlicka, Will. *Apud* OKIN, 2010, p. 356.

13 SENADO FEDERAL. Instituto de Pesquisa DataSenado. Secretaria de Transparência. *Pesquisa Mulheres e Poder*. Brasília, novembro de 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/pdf/Relatorio%20Mulheres%20e%20Poder.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2023.

lheres, mas sim a baixa visibilidade destinada, em regra, pelos partidos políticos às candidatas.

A corroborar, em 2020, mulheres foram as mais votadas em 13 capitais. O mesmo ocorreu em 2016, quando mulheres foram as mais bem votadas em quatro capitais: Porto Alegre, Belém, Recife e Belo Horizonte. Em todos os casos, as mulheres eleitas tiveram votação tão expressiva que atuaram como “puxadora de votos” em seus partidos.

Outro mito a ser combatido é o de que as mulheres não se interessam ou não querem participar da política, e por isso não se candidatam e portanto não são eleitas. O fato é que as mulheres já representam mais de 46% das filiações nos partidos políticos brasileiros conforme dados do TSE. Ora, ninguém filia-se a um partido político por falta de interesse ou de vontade de participar da política.

Arranjos sociais conservadores exigem uma abordagem transversal, de cunho cultural e educacional, para garantir a eliminação de estereótipos associados aos papéis tradicionais das mulheres e meninas na família, no trabalho, e na sociedade em geral. Assim, é papel do poder público promover o desenvolvimento de padrões culturais democráticos, por meio de políticas sociais públicas de ação conjunta com os meios de comunicação, visando à construção de novos papéis e valores sociais que promovam uma cultura não-discriminatória, estimulando a desnaturalização das desigualdades fundadas em gênero.

O que se percebe é que as mulheres não chegam aos cargos eletivos por diversos obstáculos que se apresentam em sua trajetória política. São obstáculos sociais, culturais, como vistos até aqui, e outros de cunho econômico, político e jurídico como veremos a seguir.

2.2 Desafios jurídicos

Desde 1995, o Brasil adota uma política de cota de gênero. As brasileiras que estiveram na IV Conferência Mundial de Mulheres em Pequim voltaram engajadas a colocar em prática o que lá discutiram, e conseguiram aprovar a Lei n. 9.100, de 29 de setembro de 1995, uma lei temporária destinada a reger as eleições municipais de 1996, a qual previu em seu art. 11, §3º, uma cota de, no mínimo, vinte por cento, a ser preenchida com mulheres candidatas. Logo após, foi promulgada a Lei n. 9.504 de 1997, a chamada Lei das Eleições, ainda vigente, que determinou a reserva de um percentual mínimo de 25% para cada sexo, no pleito geral de 1998, e para as eleições posteriores, a lei fixou em 30%, o mínimo, de candidaturas de cada sexo¹⁴.

Não obstante o aumento para 30% de cota, não se verificou um incremento efetivo das candidaturas femininas, uma vez ter restado assentado o entendimento de que a norma não obrigava o preenchimento, mas apenas a “reserva” de vagas. Por via de consequência, em 2009, a reforma eleitoral introduzida pela Lei nº 12.034 deu nova redação ao §3º do art. 10, da lei 9.504, determinando que 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”. Essa mudança na norma motivou a alteração na jurisprudência sobre o tema e o TSE passou a exigir a observância do número de candidatos efetivamente apresentados para fins de cálculo do percentual mínimo por

14 BRASIL. LEI N. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília: site do Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm. Acesso em: 18 set. 2016.

gênero¹⁵. O não cumprimento dessas disposições é motivo para rejeição do pedido de registro do partido político ou federação.

Afora isso, a lei n. 12.034 instituiu novas disposições na Lei dos Partidos Políticos, de forma a privilegiar a promoção e difusão da participação feminina na política. Dentre elas, obrigou os partidos a investir 5% do fundo partidário na “criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres”. Todavia, além do percentual ser muito pequeno para possibilitar qualquer alteração considerável no quadro de sub-representação feminina, inexistindo previsão de sanções, mais uma vez a lei não se mostrou efetiva, e segue sendo descumprida.

O passo seguinte veio em 2013, com a Lei n. 12.891, que introduziu o artigo 93-A na Lei das Eleições, o qual passou a prever que o Tribunal Superior Eleitoral, no período compreendido entre 1º de março e 30 de junho dos anos eleitorais, poderia promover propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a igualdade de gênero e a participação feminina na política. Novamente sob a tutela da possibilidade, nenhuma medida foi tomada.

Assim, em 2015, foi lançada nova reforma legislativa eleitoral destinada, dentre outros objetivos, a incentivar a participação feminina na política brasileira. Esta lei alterou a redação do artigo 93-A da Lei n. 9.504, substituindo a locução “poderá promover” por “promoverá”, no tocante à publicidade institucional realizada pelo TSE em prol do incremento da participação feminina na política.

É preciso salientar, no entanto, que a previsão de cotas de candidatas não tem se mostrado suficiente para a eleição de mais mulheres ou maior participação delas na política brasileira. Para esse mister, a literatura mais especializada defende, dentre outras medi-

15 BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL – TSE. Recurso Especial Eleitoral N. 78432, Acordão de 12/08/2010, Relator(a) Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 12/8/2010 RJTSE - Revista de jurisprudência do TSE, Volume 21, Tomo 3, Data 12/8/2010, Página 62.

das, a implementação de cotas para a efetiva ocupação dos cargos eletivos pelas mulheres, numa verdadeira reserva de cadeiras.¹⁶

Nota-se, contudo, forte resistência da classe política dominante com propostas nesse sentido. Isso decorre da ideia subjacente de que, em um cenário onde o poder não tem espaços vazios, para que mais mulheres possam ingressar, é necessário que homens se retirem. E assim, o plenário da Câmara rejeitou proposta de emenda constitucional tendente a garantir temporariamente, por três legislaturas, um percentual mínimo de vagas no Legislativo para as mulheres.

Ademais, cumpre destacar que a ONU tem recomendado a utilização de cotas eleitorais adequadas aos sistemas eleitorais nacionais como uma ferramenta fundamental para a promoção de uma participação política mais plural e democrática. O estudo revelou que as cotas eleitorais, tanto as de candidatas como as de assentos reservados, têm particularmente impulsionado a representação das mulheres na política em todo o mundo¹⁷.

Todavia como se viu com os dados apontados, no Brasil, o sistema de cotas a candidatas não tem surtido efeitos práticos capazes de ampliar o número de mulheres eleitas na política brasileira. As pesquisadoras e pesquisadores sobre o tema são quase

16 SALGADO, Eneida Desiree; GUIMARÃES, Guilherme Athaides; MONTE-ALTO, Eric V. L. Costa. Cotas de Gênero na Política: Entre a História, as Urnas e o Parlamento. Gênero e Direito. João Pessoa, n. 03, p. 171, 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/19989587/COTAS_DE_GÊNERO_NA_POLÍTICA_ENTRE_A_HISTÓRIA_AS_URNAS_E_O_PARLAMENTO. Acesso em: 15 abr. 2021, p. 171.

17 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL – ECOSOC. Relatório. E/CN.6/2015/. *Review and appraisal of the implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action and the outcomes of the twenty-third special session of the General Assembly*. New York: ONU, 2015. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/CN.6/2015/3&referer=http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2015/02/beijing-synthesis-report&Lang=E. Acesso em: 4 maio 2021.

unâimes em afirmar que as cotas de candidatas não são efetivas em um sistema baseado em listas abertas como o nacional, o qual além de tornar a campanha eleitoral mais cara, tem um efeito negativo para as mulheres que, em geral, conseguem menos recursos. Ademais, a lista aberta não garante a eleição do percentual mínimo, como seria no caso do sistema de lista fechada, o qual apresentaria no mínimo 30% de candidatas mulheres, de modo a efetivar a eleição destas¹⁸.

Afora isso, o normativo de cotas acabou por gerar um fenômeno conhecido como candidaturas “laranja”, fictícias, de fachada ou fraude à cota de gênero. Os partidos acabaram optando, em regra, por apenas incluir mulheres como candidatas, para cumprir o que a lei estabelece, sem de fato tentar promover lideranças femininas. Há uma tendência em recrutar mulheres sem capital político, não se preocupando em investir nelas, e até mesmo de registrar mulheres candidatas que nem sabem que são candidatas.

A título ilustrativo, 14.473 candidatas a vereadoras nas eleições de 2016 não receberam nenhum voto sequer, nem o seu próprio voto, em contrapartida a 1.704 candidatos homens sem votos computados¹⁹. Convém registrar que não ter voto algum constitui um forte indício, talvez o mais consistente de todos, mas como afirma Laena²⁰: “juridicamente trata-se de apenas um indício”, pois há possibilidade de desistência de candidatura sem a apresentação formal de um pedido de renúncia.

18 LAENA, Roberta. *Fictícias: Candidaturas de mulheres e violência política de gênero*. Fortaleza: Radiadora: 2020, p. 142.

19 BRASIL. TSE. *Mais de 16 mil candidatos tiveram votação zerada nas Eleições 2016*. Brasília: TSE, 2016. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Novembro/mais-de-16-mil-candidatos-tiveram-votacao-zerada-nas-eleicoes-2016>. Acesso em: 11 abr. 2021.

20 LAENA, Roberta. Op. Cit, p. 177.

No mesmo sentido, Silveira²¹ aponta que a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral firmou-se no sentido de que não basta a ausência de votos para se caracterizar a fraude; é necessário que haja prova de que a mulher foi designada como candidata apenas para preencher o percentual da cota de gênero, o que seria possível apurando-se gastos e ausência de propaganda.

Vale ainda demonstrar que especialmente desde o acórdão proferido pelo TSE, nos autos do Recurso Especial 19392 de 2019, o qual confirmou a cassação de todas as candidaturas que incorreram em fraude à cota de gênero, no município de Valença, no Piauí, este número vem caindo. A saber, em 2020, 3.454 candidatas mulheres receberam zero votos, enquanto 1.843 homens não tiveram votos.

A constatação de que diversas mulheres filiadas a partidos acabam sendo apresentadas como candidatas sem o seu consentimento²² demonstra que os partidos políticos têm se apresentando como os maiores adversários das mulheres. “Os partidos políticos são as instituições mais resistentes a abrir-se à participação política das mulheres”.²³

21 SILVEIRA, Marilda de Paula. As Consequências da Identificação de Candidaturas Fictícias: Cassação Das Eleitas e Desincentivos À Representatividade Feminina Na Política. *Resenha Eleitoral*, Florianópolis, v. 23, n. 2, 2019, p. 176.

22 SANTOS, Polianna Pereira; BARCELLOS, Júlia Rocha de. Direitos Políticos das Mulheres e a Regulamentação Legal das Cotas de Gênero: Resultados em Bolívia, Peru e Brasil. In: VIII CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA. 22-24 Jul. 2015, Lima, Perú. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 10. Disponível em: <http://files.pucp.edu.pe/sistema-ponencias/wp-content/uploads/2015/01/DIREITOS-POLÍTICOS-DAS-MULHERES-Polianna-Pereira-dos-Santos-e-Júlia-Rocha-de-Barcelos.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2023.

23 FEITOSA, Fernanda. A participação feminina das mulheres nas eleições 2010: panorama geral de candidatos e eleitos. In: ALVES, José Eustáquio Diniz; PINTO, Céli Regina Jardim; JORDÃO, Fátima (Orgs.). *Mulheres nas eleições 2010*. São Paulo: ABCP/ Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012. p 164.

Um estudo da FGV sobre o impacto das regras eleitorais na inserção das mulheres na política²⁴ aponta que o fenômeno das candidaturas fictícias é agravado pela inexistência de um enquadramento jurídico claro. A lei eleitoral não define o que são candidaturas fictícias, tampouco quais são as sanções aplicáveis. Ademais, não existe uma definição jurisprudencial clara e uniforme para o conceito de candidaturas fraudulentas, nem dos elementos que a compõem.

Não havendo consenso jurisprudencial, cria-se um cenário de imprevisibilidade judicial, isto é, a depender de quem julga, os critérios e as consequências podem ser diversas. Este cenário de indefinição prejudica as candidatas e beneficia os partidos que arriscam apostando na impunidade e na falta de clareza normativa.

Diante da necessidade de estabelecer um regramento acerca do tema, em 17 agosto de 2023, o Presidente do TSE, Ministro Alexandre de Moraes comunicou, ao final do julgamento de uma Ação de Investigação Judicial Eleitoral - AIJE contra duas candidatas fictícias que concorreram ao cargo de vereadora, a edição de súmula sobre fraudes à cota de gênero²⁵, visando à eleição de 2024.

Para evitar o alto grau de descumprimento normativo é importante o estabelecimento de critérios mais precisos não só sobre a política de cotas, mas também sobre as regras de financiamento dos partidos políticos e campanhas eleitorais, conforme análise que segue na segunda parte deste artigo.

24 RAMOS, Luciana Oliveira et al. *Candidatas em jogo [recurso eletrônico]: um estudo sobre os impactos das regras eleitorais na inserção de mulheres na política*. São Paulo: FGV Direito SP, 2020, p. 11-12.

25 BRASIL, TSE. Plenário vai editar súmula sobre fraude à cota de gênero. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Agosto/tse-editara-sumula-sobre-fraude-a-cota-de-genero>. Acesso em: 20 ago. 2023.

3 Desafios financeiros e condições políticas

3.1 Desafios financeiros

Uma pesquisa da União Interparlamentar²⁶ realizada em 2008 constatou a falta de recursos financeiros como um dos impedimentos mais fortes para as mulheres ingressarem na política²⁷. A questão financeira também foi apontada como um aspecto crucial em pesquisa realizada pela ONU Mulheres em 2013, em que mais de 80% dos entrevistados identificaram a falta de acesso ao financiamento como um dos maiores desafios para a entrada das mulheres na política²⁸.

Segundo especialistas, a dificuldade para levantamento de fundos por parte das candidatas deve-se à menor probabilidade de estarem conectadas a redes que podem não só fornecer recursos financeiros, como também experiência, profissionalismo e apoio de toda forma. Esse argumento de rede compreende também os “clubes do bolinha” formados dentro dos partidos, já que a maioria das lideranças partidárias atuais são dominadas pelos homens²⁹.

26 BALLINGTON, Julie. *Equality in Politics: A survey of Women and Men in Parliaments*. Geneva: Interparliamentary Union, 2008, p. 18. Disponível em: <http://archive.ipu.org/pdf/publications/equality08-e.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2023.

27 Também foram apontados: responsabilidades domésticas, Atitudes culturais predominantes sobre o papel das mulheres na sociedade, tratadas na primeira parte deste artigo, e falta de apoio partidário, falta de apoio familiar e falta de confiança.

28 BALLINGTON, Julie e KAHANE, Muriel. Mulheres na política: Financiamento para a igualdade de gênero. In: FALGUERA, Elin; JONES, Samuel e OHMAN, Magnus. (Ed). Financiamento de partidos políticos e campanhas Eleitorais: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p.402.

29 BALLINGTON, Julie e KAHANE, Muriel. Op. Cit., 2015, p.408.

Silveira³⁰ analisou as Comissões Executivas dos dez partidos com maior representação na Câmara dos Deputados e verificou que apenas três deles possuem representantes do sexo feminino entre presidentes, vice-presidentes, secretários e tesoureiros. Em análise dos trinta partidos registrado no TSE, cinco apresentam uma mulher como Presidente do Partido, a saber: Partido dos Trabalhadores, Partido Comunista do Brasil, Podemos, Rede Sustentabilidade e Partido da Mulher Brasileira³¹.

Para uma eleição são necessários recursos para a compra de materiais, propaganda, contratação de cabos eleitorais, entre diversos gastos, o que torna a política dependente do poder econômico³². Sem recursos financeiros torna-se impossível à candidata deslocar-se até os eleitores para discutir e apresentar sua candidatura, suas propostas, reunir uma equipe qualificada e organizar a campanha eleitoral, elaborar projetos de governo com assessoria adequada, produzir peças publicitárias ou fazer pesquisa eleitoral.

Em regra, constata-se menor financiamento para as campanhas das mulheres independentemente de sua experiência política. Uma amostra disso, são os números da Eleição Geral de 2014. Numa análise dos 15 principais e maiores doadores de campanha, demonstrou-se que 90% dos recursos doados pelas grandes empresas (R\$325.447.961) foram destinados para os candidatos homens e apenas 10% para as mulheres. Essa foi a exata proporção dos eleitos

30 SILVEIRA, Marilda de Paula. Democracia de gênero e seus desafios: como as ações afirmativas para participação feminina na política devem ser aprimoradas. *Rev. Fac. Direito UFMG*, Belo Horizonte, n. 75, jul./dez. 2019, p. 342.

31 BRASIL. TSE. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse>. Acesso em: 22 ago. 2023.

32 MEDEIROS, Luana dos Santos; CHÍXARO, Lino José de Souza. O modelo atual do financiamento de campanhas eleitorais no Brasil. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral: RBDE*, Belo Horizonte, v.12, n.22, jan./jun. 2020, p. 80.

em 2014 na Câmara de Deputados Federais, em que 51 deputadas foram eleitas, representando apenas 9,9% dos deputados federais.

Em resposta a este manifesto desequilíbrio no sistema de financiamento de campanhas brasileiro, em 2015, uma minirreforma eleitoral introduzida pela lei 13.165 previu a obrigatoriedade de se direcionar um mínimo de 5% do fundo partidário para as candidaturas femininas. Todavia, o dispositivo que se propunha a um avanço, ainda que tímido, trouxe também um flagrante retrocesso, impondo um teto máximo de 15% para os gastos com as campanhas femininas, invertendo a lógica da norma.

Perante esta flagrante discrepância legislativa, o dispositivo foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADI N. 5617, proposta pela Procuradoria-Geral da República. Em março de 2018, o Supremo Tribunal Federal decidiu por maioria de votos, que a distribuição de recursos do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais deveria ser feita na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos, respeitado o patamar mínimo legal de 30% de candidatas mulheres, previsto no artigo 10, parágrafo 3º, da Lei 9.504/1997.

Vale referir que o acesso gratuito ou subsidiado à mídia é uma forma indireta de financiamento político. Não se pode esperar que o eleitor vote em uma candidata que ele não conhece. Via de regra, as mulheres pouco aparecem na propaganda eleitoral. Até por não haver disposição normativa expressa que alinhe a distribuição de tempo no rádio e na televisão em termos de percentual de gênero.

A despeito de falta de previsão legal e a fim de combater esta prática atentatória aos princípios da igualdade, oito senadoras e seis deputadas federais formularam consulta sobre o tema ao Tribunal Superior Eleitoral, que decidiu, em maio de 2018, nos seguintes termos:

a carência de regramento normativo que imponha a observância dos patamares mínimos previstos no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97 à distribuição do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão não obstaculiza interpretação extraída a partir de preceitos constitucionais que viabilizem a sua implementação³³

A decisão foi um avanço para a campanha das mulheres, como explicita Krook: “a exposição na mídia é vital para uma campanha e pode contribuir para desafiar estereótipos difundidos que impedem as mulheres de serem vistas como capazes e legítimas para os espaços de poder”.³⁴

Na mesma oportunidade, o Plenário do TSE, em decisão unânime, confirmou que os partidos políticos deveriam, já para as Eleições 2018, reservar pelo menos 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, para financiar as campanhas de candidatas. Em consonância com a decisão do STF sobre destinação de pelo menos 30% dos recursos do Fundo Partidário às candidatas mulheres.

A título comparativo, vale indicar que o fornecimento de financiamento público, como é o caso do Brasil, é por diversos países vinculado à aplicação de cotas eleitorais e à nomeação de mulheres como candidatas. A França, por exemplo, possui uma sistemática muito interessante, desde 2000, em que não mais do

33 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão da Consulta nº 11551. Relatora Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://www.tre-rs.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tre-rs.jus.br/jurisprudencia/emtema-novo/prestacao-de-contas-eleitorais/arquivos-prestacao-de-contas-eleitorais-partidos/tre-rs-tse-0600252-18-2018-6-00-0000-1591328014994/@download/file/TRE-RS%20TSE%200600252-18.2018.6.00.0000.pdf. Acesso em: 10 ago. 2023.

34 KROOK, Mona Lena. *Gender and Elections: Temporary Special Measures beyond Quotas*. Commission by the Electoral Affairs Division of the United Nations Department of Political Affairs.

que 51% dos candidatos podem ser de um gênero, e se a diferença de gênero entre os candidatos é maior do que 2%, o financiamento público é reduzido em $\frac{1}{4}$. Portugal adotou uma reforma semelhante em 2006³⁵.

No Quênia, os partidos não podem receber financiamento caso uma determinada porcentagem de mulheres não seja eleita, essa disposição junto com a reserva de cadeiras para mulheres no parlamento resultou numa duplicação no número de eleitas³⁶.

Na esteira desse entendimento, o relatório da Missão de Observação Eleitoral da OEA, de 2018, recomendou uma revisão dos mecanismos intrapartidários de repartição dos recursos públicos:

Mesmo diante de medidas legislativas e judiciais que buscam evitar as práticas abusivas e desiguais na política, convém notar que são os partidos políticos que decidem livremente como dividir recursos dentro do partido. As cúpulas partidárias são dominadas por homens, notando-se uma tendência a se desconsiderar as candidatas do sexo feminino quando elas não estão no topo da estrutura partidária. Assim, parte-se para uma necessária análise das condições políticas para maior participação feminina em espaços de poder.

3.2 Condições políticas

A palavra “política” é derivada do termo grego “politikos”, que designava os cidadãos que viviam na “polis”. “Polis” era a cidade, que por sua vez deu origem a palavra cidadania. Para Aristóteles: “A finalidade e o propósito de uma *polis* é uma vida boa, e as instituições da vida social são o meio de atingir essa

35 BALLINGTON, 2015, Op. Cit. pp. 422 e 424.

36 Ibidem.

finalidade³⁷". No mesmo sentido, o filósofo atribuía à política um significado mais elevado: "aprender a viver uma vida boa"³⁸.

Onde quer que haja duas ou mais pessoas, haverá a necessidade de definir regras de convivência, limites de ação e deveres comuns. A política acontece justamente no ato de existir em conjunto. Dessa forma, política remonta à participação na comunidade. Eis o desafio para se tentar definir o mínimo de condições políticas para que mais mulheres tenham acesso e participação na sociedade atual.

A começar pela dificuldade das mulheres de estabelecerem redes de contato, tanto para conquistar todo o tipo de apoio, seja político, seja financeiro. Seja também para terem acesso a redes especializadas em campanhas políticas para mulheres. Além do sentido de pertencimento a essa cultura política.

Na Grécia Antiga, todos os cidadãos tinham a possibilidade de participar diretamente das decisões concernentes à "Polis". Em nosso atual sistema de democracia representativa, especialmente no Brasil, onde os partidos políticos mantêm o controle exclusivo sobre as candidaturas, torna-se inescapável exigir por meio deles o estabelecimento das bases e condições políticas necessárias para uma maior inclusão política das mulheres.

O papel dos Partidos Políticos é vital no incremento da representação feminina na política. Eles são o elo essencial para alcançar a igualdade e a participação inclusiva das mulheres. Para tanto precisam estabelecer maior comprometimento com o melhor funcionamento da dinâmica democrática brasileira, baseado nos fundamentos constitucionais de cidadania e pluralismo político.

37 ARISTÓTELES, Política, livro III, cap. IX in SANDEL, Michael. *Justiça*. 23a. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017, p. 241.

38 Ibidem, p. 240.

Fernandes Neto³⁹ realça nesse sentido: “Uma sociedade é pluralista quando possibilita a coexistência de núcleos e poder diversificados. Quanto maior a diversidade, maior a representatividade”.

Todavia, como aponta Silveira⁴⁰: “a despeito de estarem obrigados por lei a registrar campanhas femininas, os partidos, de forma geral, não têm se comprometido com o sucesso de suas candidaturas”. Pelo contrário, têm se mostrado como mais um obstáculo na arena política.

Diversos especialistas defendem a imposição de reserva de gênero para os órgãos de direção partidária, como ocorre no Peru, por exemplo. Para Ballington⁴¹: “As mulheres devem ser parte de órgãos decisórios a fim de garantir que os fundos sejam desembolsados de uma forma que beneficie igualmente a todos os candidatos.”

No Brasil, o Plenário do Tribunal Superior Eleitoral - TSE analisou uma consulta elaborada pela senadora Lídice da Mata sobre a possibilidade de que a regra de reserva de gênero de 30% para mulheres nas candidaturas proporcionais também incida sobre a constituição dos órgãos partidários, como comissões executivas e diretórios nacionais, estaduais e municipais. Os ministros da Corte Eleitoral entenderam ser possível a aplicação da regra também para as disputas internas dos partidos, embora esse entendimento não tenha efeito vinculativo para a análise e a aprovação, por parte da Justiça Eleitoral, das anotações de órgãos partidários.

Nos autos da consulta 0603816-39.2017.6.00.0000, sob a relatoria da ministra Rosa Weber, a Corte Superior Eleitoral entendeu que as disposições estabelecidas no artigo 10, §2º, da lei

39 FERNANDES NETO, Raimundo Augusto. *Partidos políticos: desafios contemporâneos*. Curitiba: Íthala, 2019, p. 103.

40 SILVEIRA, Marilda de Paula. Democracia de gênero e seus desafios: como as ações afirmativas para participação feminina na política devem ser aprimoradas. *Rev. Fac. Direito UFMG*, Belo Horizonte, n. 75, jul./dez. 2019, p. 341.

41 BALLINGTON, 2015, Op. Cit, p. 423.

9.504/97 devem ser estendidas aos órgãos partidários, de sorte que o preenchimento de cota de gênero de 30% deve nortear a constituição de diretórios e comissões executivas das agremiações em todas as esferas federativas⁴².

A ministra Relatora afirmou:

se aos partidos políticos cabe observar um percentual mínimo de candidaturas por gênero para as disputas nas eleições proporcionais, a mesma orientação deve se aplicar aos pleitos para a composição de seus órgãos internos. Segundo a ministra, a não aplicação da regra dos 30% da cota de gênero simultaneamente nos âmbitos externo e interno das agremiações constituiria ‘um verdadeiro paradoxo democrático, não sendo crível que a democracia interna dos partidos políticos não reflita a democracia que se busca vivenciar, em última instância, nas próprias bases estatais’.⁴³

Durante o julgamento, como medida mais concreta, o ministro Luís Roberto Barroso propôs o encaminhamento de um ofício ao Congresso Nacional para que essa obrigatoriedade do cumprimento da reserva de gênero de 30% nas candidaturas dos órgãos internos diretivos de partidos seja incluída na legislação, com a previsão de sanções às legendas que não a cumprirem.

42 SANTOS JÚNIOR, Francisco Eimar. Consulta 0603816-39 (quota de gênero para órgãos partidários): quando o fim nobre é alcançado pelo meio inconstitucional. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/328774/consulta-0603816-39--quota-de-genero-para-orgaos-partidarios---quando-o-fim-nobre-e-alcancado-pelo-meio-inconstitucional>. Acesso em: 10 ago. 2023.

43 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral - TSE. Consulta 0603816-39.2017.6.00.0000. Consulente: Lídice da Mata e Souza, Senadora. Relatora: Ministra Rosa Weber. 31 de outubro de 2017. Disponível em: <https://sedesc1-jud.tse.jus.br/sadJudSadp/atasDeSessoes/ataGetBin.do?action=getBin&nomeArquivo=PDF897.pdf&data=31/10/2017&numero=121&tipoDeSessao.tipo=Ordinaria&Administrativa>. Acesso em: 20 ago. 2023.

A par disso, vale mencionar que há disposição legal ainda inócuas prevendo que 5% do Fundo Partidário seja destinado a criar e manter programas de incentivo às mulheres na política. Há uma tendência mundial de estímulo aos partidos políticos para que destinem recursos a atividades e programas de educação, treinamento, colaboração e incentivo às mulheres na política.

É sabido que a menor experiência política das mulheres tem sido usada para justificar a não indicação delas ou relegá-las a condições e situações inelegíveis. No Brasil, é comum a alegação de que as mulheres não querem participar da política, mencionando, por exemplo, falta de experiência ou conhecimento na política. Ora, justamente por isso deve-se enfatizar a fundamental importância dos Partidos em promoverem treinamentos efetivos de capacitação de mulheres, não apenas em termos de habilidades para o engajamento político, mas também acerca do funcionamento do processo eleitoral, financiamento de campanhas e arrecadação de recursos. Além de propiciar ambientes mais favoráveis à integração das mulheres.

Outra importante condição política, que depende de inovação legislativa, defendida pelos maiores especialistas na temática da participação feminina em cargos eletivos, é a adoção de um sistema de cotas de representação, que consiste na reserva de um percentual mínimo de cadeiras nas Casas legislativas a serem efetivamente ocupadas por mulheres, em substituição à atual e ineficiente política de cotas de candidaturas.

Em uma análise perfuntória das sessenta e quatro nações que atingiram a massa crítica mínima de 30% de mulheres eleitas para as casas legislativas, nota-se que cinquenta e quatro⁴⁴ delas, isto é 85%, possuem legislação sobre cotas de gênero na política.

44 Dados sobre cotas de gênero no site Idea. Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-overview>. Acesso em: 10 ago. 2023.

Dante da morosidade no crescimento do contingente feminino na esfera política, surgem crescentes apelos por abordagens mais eficazes para atingir uma equidade de gênero nas instituições políticas. Neste cenário, as cotas emergem como um desses instrumentos, sendo imprescindível sua adequação ao sistema eleitoral em que se inserem.

Em estudo sobre a política de cotas na América Latina, Da Silva e Harvey⁴⁵ afirmam:

A lista fechada e bloqueada tem se tornado a forma por excelência de facilitar a entrada da mulher. Quando a lista é só fechada, sem bloqueio, o partido pode lançar uma lista com mulheres nas primeiras posições, mas depois de eleito passá-las para suplência por exemplo. Quando a lista é aberta, como o voto é direto na candidata ela precisa lidar com a alta competitividade das candidaturas, o que privilegia os candidatos com mais recursos, com mais experiência, com articulação política e com tempo integral para dedicar à campanha.

Salgado e Calleffi⁴⁶ ponderam todavia que no modelo de lista fechada há enorme concentração de poder dos dirigentes partidários, diminuindo o alcance do eleitor. Por isso, sugerem um modelo que consideram mais democrático, com a manutenção das listas abertas e a efetivação da reserva de vagas após o cálculo do quociente partidário. Assim, os Partidos formariam internamente duas listas organizadas por ordem de votação, uma

45 DA SILVA, Ellen. & HARVEY, Isadora L. A política de cotas na América Latina como impulsora da representação feminina na Câmara baixa. Revista Eletrônica de Ciência Política, vol. 7, n. 1, 2016, p. 62. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/politica/article/download/45772/28901>. Acesso em: 20 ago. 2023.

46 SALGADO, E. D.; CALEFFI, R. Propostas para aumentar a participação feminina na política brasileira [on line]. Mai. 2015. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-mai-02/propostas-aumentar-participacao-feminina-politica>. Acesso em: 25 ago. 2023.

de mulheres e outra de homens, de forma que as mulheres mais votadas entrariam na cota reservada pela legislação.

Em outra pesquisa sobre o efeito das cotas de gênero na América Latina, Susan Franceschet⁴⁷ demonstra que embora as cotas de gênero não signifiquem, por si só, uma maior defesa das pautas políticas relacionadas à igualdade de gênero pelas parlamentares eleitas, o aumento da participação feminina provoca efeitos positivos na representação descritiva, substantiva e simbólica das mulheres. A verdade é que os espaços de poder devem contar com uma pluralidade de perspectivas sociais relevantes⁴⁸.

4 Considerações finais

O presente artigo buscou apresentar os aspectos socioculturais, jurídicos, financeiros e políticos que dificultam o acesso das mulheres às instituições políticas, além de tentar estabelecer condições políticas mínimas para alterar esse quadro de desequilíbrio de gênero, na esfera política-eleitoral.

Cabe ressaltar que as instituições políticas, no geral, carecem de representatividade efetiva, não conseguindo verdadeiramente refletir a diversidade da população, seja pela falta de jovens, mulheres, grupos vulnerabilizados, seja pela incapacidade de abranger os variados setores da sociedade. No entanto, a questão das mulheres adquire destaque devido à sua influência profunda na maneira como o mundo é vivenciado. É por essa razão

47 FRANCESCHET, Susan. ¿Promueven las cuotas de género los intereses de las mujeres? In: TOBAR, Marcela Ríos. *Mujer y Política: El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago: Catalonia, 2008, p. 66.

48 Miguel, Luis Felipe. Perspectivas sociais e dominação simbólica: a presença política das mulheres entre Iris Marion Young e Pierre Bourdieu. Revista de Sociologia e Política [online]. 2010, v. 18, n. 36. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/xLwK6B9RyRhbXDN4tCfRKrP/?lang=pt#>. Acesso em: 25 ago. 2023, p.28.

que a perspectiva de gênero desempenha um papel tão crucial na análise da democracia representativa.

Em síntese, a análise empreendida no artigo revela que a sub-representação de mulheres na política brasileira é um fenômeno complexo, enraizado em desafios socioculturais, estereótipos arraigados e obstáculos jurídicos e financeiros. Ficou evidente que as disparidades de gênero transcendem as meras questões institucionais, exigindo uma abordagem multifacetada e abrangente.

As estruturas institucionais foram concebidas para beneficiar aqueles que já se encontram inseridos nelas, perpetuando assim seus privilégios. Como mencionado, não existe um vácuo de poder; para que as mulheres possam ingressar, é necessário que os homens cedam espaço.

Silveira⁴⁹ destaca que, em qualquer contexto, a tarefa de eleger um candidato pela primeira vez é consideravelmente mais desafiadora do que reeleger alguém que já ocupa um cargo eletivo. Para ilustrar esse ponto ela menciona que em 2016, a taxa de reeleição de prefeitos atingiu seu ponto mais baixo na história recente, totalizando 47%. Como referência, essa taxa era de 66% em 2008.

Ciente desta realidade, a primeira seção do artigo elucidou como mitos que culpabilizam as próprias mulheres ocultam os verdadeiros obstáculos sociais e culturais que perpetuam a sub-representação feminina. Trata-se de uma manipulação cultural com disseminação constante de conteúdos como mitos, literaturas, ciências, dogmas, mídia, que validam a dominação masculina. Além disso, a análise dos fatores jurídicos e normativos destacou as lacunas legais que minam a participação das mulheres na política, incluindo as falhas na implementação das cotas de candidaturas femininas no Brasil.

49 SILVEIRA, Marilda de Paula. Democracia de Gênero e seus Desafios: como as ações afirmativas para participação feminina na política devem ser aprimoradas. *Rev. Fac. Direito UFMG*, Belo Horizonte, n. 75, jul./dez. 2019, p. 328.

Restou evidenciado que uso da política de cotas de candidaturas femininas no contexto brasileiro revelou-se ineficaz, não alcançando os resultados desejados. Reforça-se assim a necessidade de reformulações normativas para garantir sua efetiva implementação e impacto.

A segunda seção do artigo, dividida em duas partes, examinou os desafios financeiros enfrentados pelas mulheres na política e apresentou condições políticas propícias para impulsionar a paridade de gênero. A influência do financiamento nas campanhas eleitorais foi reconhecida, ressaltando a necessidade de melhor regulamentação, controle e sanção em caso descumprimento, para garantir uma distribuição equitativa de recursos.

Nesse sentido, as conclusões indicam que os partidos políticos desempenham um papel fundamental na promoção da igualdade de gênero na política. Sugere-se a implementação de cotas nas direções partidárias, com o objetivo de equilibrar a alocação de recursos, formação e apoio às candidatas mulheres. Além disso, uma revisão normativa das cotas de candidaturas pode evoluir para uma cota de representação, assegurando efetivamente a presença feminina nos órgãos legislativos.

No cerne das propostas está o comprometimento dos partidos políticos em fortalecer a dinâmica democrática, com base nos princípios constitucionais de cidadania e pluralismo político. Somente por meio de uma abordagem abrangente, que aborde os desafios culturais, jurídicos, financeiros e partidários, será possível alcançar uma representação genuinamente igualitária de gênero na esfera política brasileira.

Uma sociedade que tenta funcionar com apenas metade de sua população e capacidade, sem conceder participação e liderança econômica e política às mulheres, resta estagnada⁵⁰.

Referências

ANDRADE NETO, J.; GRESTA, R. M.; SANTOS P. P. dos. Fraude à cota de gênero como fraude à lei: os problemas conceituais e procedimentais decorrentes do combate às candidaturas femininas fictícias. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord); PECCINI, Luiz Eduardo (Org.). **Abuso de poder e perda de mandato.** Belo Horizonte: Fórum, 2018 (Tratado de Direito Eleitoral, v. 7).

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

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral - TSE. **Consulta 0603816-39.2017.6.00.0000.** Consulente: Lídice da Mata e Souza, Senadora. Relatora: Ministra Rosa Weber. 31 de outubro de 2017. Disponível em:< <https://sedesc1-jud.tse.jus.br/sadJudSadp/atasDeSessoes/ataGetBin.do?action=getBin&nomeArquivo=PDF897.pdf&data=31/10/2017&numero=121&tipoDeSessao=Ordinaria%20Administrativa>>. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. TSE. **Mais de 16 mil candidatos tiveram votação zerada nas Eleições 2016.** Brasília: TSE, 2016. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Novembro/>

⁵⁰ SACHS, Jeffrey. *A era do desenvolvimento sustentável*. Lisboa: Editora Actual, 2017, p. 141.

mais-de-16-mil-candidatos-tiveram-votacao-zerada-nas-eleicoes-2016. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 13.165**, de 29 de Setembro de 2015b. Altera as Leis n.º 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: 20 ago. 2023.

BRASIL. **LEI N. 9.504**, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília: site do Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: 18 set. 2016.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL – TSE. **Recurso Especial Eleitoral N. 78432**, Acórdão de 12/08/2010, Relator(a) Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 12/8/2010 RJTSE - Revista de jurisprudência do TSE, Volume 21, Tomo 3, Data 12/8/2010.

BRASIL, TSE. **Plenário vai editar súmula sobre fraude à cota de gênero**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Agosto/tse-editara-sumula-sobre-fraude-a-cota-de-genero>. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 35**, de 2019. Altera o caput e o parágrafo único do art. 2º e o caput do art. 3º da Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993, que disciplina a fixação do número de Deputados, para criar cota para cada

sexo. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192198>. Acesso em: 2 de ago. 2023.

Da SILVA, Ellen. & HARVEY, Isadora L. A política de cotas na América Latina como impulsora da representação feminina na Câmara baixa. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, vol. 7, n. 1, 2016, p. 55-67. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/politica/article/download/45772/28901>. Acesso em: 20 ago. 2023.

FEITOSA, Fernanda. A participação feminina das mulheres nas eleições 2010: panorama geral de candidatos e eleitos. In: ALVES, José Eustáquio Diniz; PINTO, Céli Regina Jardim; JORDÃO, Fátima (Orgs.). **Mulheres nas eleições 2010**. São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012.

FERNANDES NETO, Raimundo Augusto. **Partidos políticos: desafios contemporâneos**. Curitiba: Íthala, 2019.

FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. **A cidade Antiga**. Tradução Fernando de Aguiar, 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

INTER-PARLIAMENTARY UNION – IPU. Monthly ranking of women in national parliaments. Situação em Julho de 2023. In: **Global Data on National Parliaments**. Disponível em: <<https://data.ipu.org/women-ranking?month=4&year=2021>>. Acesso em: 10 ago. 2023.

KROOK, Mona Lena. **Gender and Elections: Temporary Special Measures beyond Quotas**. Commissionde by the Electoral Affairs Division of the United Nations Department of Political Affairs.

LAENA, Roberta. **Fictícias: Candidaturas de mulheres e violência política de gênero**. Fortaleza: Radiadora, 2020. 360p.

MEDEIROS, Luana dos Santos; CHÍXARO, Lino José de Souza. O modelo atual do financiamento de campanhas eleitorais no Brasil. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral: RBDE**, Belo Horizonte, v.12, n.22, p. 79-90, jan./jun. 2020.

MIGUEL, Luis Felipe. Perspectivas sociais e dominação simbólica: a presença política das mulheres entre Iris Marion Young e Pierre Bourdieu. **Revista de Sociologia e Política** [online]. 2010, v. 18, n. 36. pp. 25-49. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-44782010000200004>>. Acesso em: 25 ago 2023, Epub 14 Out 2010. ISSN 1678-9873. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782010000200004>.

OKIN, Susan Moller. O Multiculturalismo é ruim para as mulheres? **Revista Brasileira de Ciência Política**. Brasília, n. 4, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher**. Pequim, 1995. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL – ECOSOC. *Relatório. E/CN.6/2015/*. **Review and appraisal of the implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action and the outcomes of the twenty-third special session of the General Assembly**. New York: ONU, 2015. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/CN.6/2015/3&referer=http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2015/02/beijing-synthesis-report&Lang=E>. Acesso em: 4 ago. 2023.

RAMOS, Luciana Oliveira *et al.* **Candidatas em jogo** [recurso eletrônico]: um estudo sobre os impactos das regras eleitorais na inserção de mulheres na política. São Paulo: FGV Direito SP, 2020.

ROSLING, Hans. **Factfulness**: o hábito libertador de só ter opiniões baseadas em fatos. Trad. Vitor Paolozzi. 5^a. ed. Rio de Janeiro: Record, 2020.

RIBEIRO MOREIRA, E., & BUNCHAFT, M. E. (2021). **Cotas de gênero no voto do Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho na Consulta n.º 0604054-58.2017.6.00.0000**: uma reflexão à luz da teoria da interseccionalidade de Fraser. *Revista Brasileira De Direitos Fundamentais & Justiça*, 14(43), 491–518. <https://doi.org/10.30899/djf.v14i43.1082>

SACCHET, T. Partidos políticos e sub-representação feminina: um estudo sobre recrutamento legislativo e financiamento de campanhas no Brasil. In: PAIVA, D.; BEZERRA, H. D (Orgs). **Mulheres, política e poder**. Goiânia: Cânone Editorial, 2011.

SACHS, Jeffrey. **A era do desenvolvimento sustentável**. Lisboa: Editora Actual, 2017.

SALGADO, Eneida Desiree; GUIMARÃES, Guilherme Athaides; MONTE-ALTO, Eric V. L. Costa. Cotas de Gênero na Política: Entre a História, as Urnas e o Parlamento. **Gênero e Direito**. João Pessoa, n. 03, p. 171, 2015. Disponível em: <https://www.academia.edu/19989587/COTAS_DE_GÊNERO_NA_POLÍTICA_ENTRE_A_HISTÓRIA_AS_URNAS_E_O_PARLAMENTO>. Acesso em: 15 abr. 2021.

SALGADO, E. D.; CALEFFI, R. **Propostas para aumentar a participação feminina na política brasileira** [on line]. Mai.

2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-mai-02/propostas-aumentar-participacao-feminina-politica>>. Acesso em: 14 ago. 2023.

SANDEL, Michael. **Justiça**: o que é fazer a coisa certa. 23a. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017

SANTOS, Polianna Pereira; BARCELOS, Júlia Rocha de. **Direitos Políticos das Mulheres e a Regulamentação Legal das Cotas de Gênero**: Resultados em Bolívia, Peru e Brasil. In: *VIII CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA*. 22-24 Jul. 2015, Lima, Perú. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 10. Disponível em: <http://files.pucp.edu.pe/sistema-ponencias/wp-content/uploads/2015/01/DIREITOS-POLÍTICOS-DAS-MULHERES-Polianna-Pereira-dos-Santos-e-Júlia-Rocha-de-Barcelos.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2023.

SANTOS JÚNIOR, Francisco Eimar. **Consulta 0603816-39** (quota de gênero para órgãos partidários): quando o fim nobre é alcançado pelo meio inconstitucional. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/328774/consulta-0603816-39--quota-de-genero-para-orgaos-partidarios---quando-o-fim-nobre-e-alcancado-pelo-meio-inconstitucional>. Acesso em: 10 ago. 2023.

SENADO FEDERAL. Instituto de Pesquisa DataSenado. Secretaria de Transparéncia. **Pesquisa Mulheres e Poder**. Brasília, novembro de 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/pdf/Relatorio%20Mulheres%20e%20Poder.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2023

SILVEIRA, Marilda de Paula. Democracia de gênero e seus desafios: como as ações afirmativas para participação feminina

na política devem ser aprimoradas. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 75, pp. 323-348, jul./dez. 2019.

SILVEIRA, Marilda de Paula. As consequências da identificação de candidaturas fictícias: cassação das eleitas e desincentivos à representatividade feminina na política. **Resenha Eleitoral**. Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 161-186, 2019.

SZCZYGLAK, Gisèle. **Subversivas**: a arte sutil de nunca fazer o que esperam de nós. São Paulo: Cultrix, 2022

Engajamento Partidário das Mulheres: um Boicote Institucionalizado e Ratificado por Normatividade Constitucional

Isabela Bichara de Souza Neves¹

Vívian Alves de Assis²

Resumo: O estudo promoverá o debate sobre os mecanismos de inserção das mulheres no processo intrapartidário e o ingresso destas em cargos parlamentares nas eleições nos últimos dois pleitos eleitorais proporcionais em âmbito federal (2018 e 2022), sob a perspectiva do sistema de cotas e destinação do fundo partidário para suas candidaturas. A análise terá como plano de fundo as recentes mudanças legais, em especial a Emenda Constitucional nº 117/2022 e a Proposta de Emenda Constitucional nº 09/2023 que pretende anistiar os partidos políticos das punições pelo descumprimento das cotas de gênero e racial, aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados e ainda em trâmite na casa legislativa. Num panorama de representação baseado em elites partidárias que renegam

-
- 1 Mestre em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Mestranda no Programa em Direito Constitucional (PPGDC) na Universidade Federal Fluminense. Pós- Graduação em Direito e Advocacia Pública (Lato sensu) pela Faculdade de Direito da UERJ. Advogada. E-mail: belabsouza@hotmail.com; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7546590273639169>
- 2 Doutora em Teorias Jurídicas Contemporâneas no PPGD da UFRJ. Bacharel em Direito e Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela PUC-Rio. Advogada eleitoral e assessora parlamentar na Câmara Municipal do Rio de Janeiro. E-mail: viviandeassis@yahoo.com.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1959657810742459>

as minorias nas relações de poder, as ações afirmativas integrativas são essenciais para superar o déficit de participação política de mulheres, principalmente àquelas que estão no limiar de marcadores de discriminação social, como raça e sexualidade. A adoção das cotas de gênero como exigência constitucional se torna um imperativo de coercibilidade institucional da justiça eleitoral para as estruturas partidárias e eleitorais. A obrigatoriedade legal de recursos para campanha de candidaturas de mulheres é uma das bandeiras de lutas sociais entre diversos movimentos feministas e de minorias, porém com o decurso do tempo demonstrou que a legalidade da cota de gênero é precária na administração intrapartidária, sendo possível a verificação de um sistema de candidaturas fraudulentas e boicotes institucionais, inclusive sobre o formato de normatividade constitucional. Desta forma, a opressão política de mulheres perpassa pela estrutura patriarcal e misógina do direito que se retroalimenta a sociabilidade capitalista. Em termos metodológicos, o estudo utiliza-se da revisão bibliográfica, a análise dos estatutos partidários fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral para averiguar a interação das agremiações com a presença das mulheres. Vislumbra-se, assim, a representação das mulheres em uma perspectiva interseccional que viabiliza a pluralidade da mulher e de espectros políticos diversos frente à composição partidária oligárquica, perfilando-se críticas sobre a atuação das lideranças partidárias no esvaziamento dos objetivos da legislação e a imagem da mulher na política.

Palavras-chave: Mulheres na política; Partidos Políticos; Cotas de Gênero; Estatutos Partidários; Legislação eleitoral.

Abstract: The study will promote the debate on the mechanisms of women's inclusion in the intraparty process and their entry into parliamentary positions in the elections of the last two proportional electoral terms at the federal level (2018 and 2022), from the perspective of quotas system and allocation of party funds for

their candidacies. The analysis will have as background recent legal changes, especially Constitutional Amendment No. 117/2022 and Proposed Constitutional Amendment No. 09/2023, which aims to grant amnesty to political parties for non-compliance with gender and racial quotas, approved by the Committee on Constitution and Justice of the Chamber of Deputies and still under consideration in the legislative house. In a representation panorama based on party elites that neglect minorities in power relations, integrative affirmative actions are essential to overcome the deficit in women's political participation, especially for those on the threshold of social discrimination markers, such as race and sexuality. The adoption of gender quotas as a constitutional requirement becomes an imperative of electoral justice's institutional coerciveness for party and electoral structures. The legal requirement of resources for women's candidacy campaigns is one of the social struggles' flags among various feminist and minority movements. However, over time, it has been demonstrated that the legality of gender quotas is precarious in intraparty administration, with the possibility of verifying a system of fraudulent candidacies and institutional boycotts, including on the constitutional normativity format. Thus, women's political oppression permeates through the patriarchal and misogynistic structure of law that feeds back into capitalist sociability. Methodologically, the study uses bibliographic review, analysis of party statutes provided by the Superior Electoral Court to assess the interaction of associations with the presence of women. Therefore, the representation of women is envisaged from an intersectional perspective that enables the plurality of women and diverse political spectrums in the face of oligarchic party composition, outlining criticisms of the party leaders' actions in undermining the objectives of the legislation and the image of women in politics.

Keywords: Women in politics; Political Parties; Gender quotas; Party Statutes; Electoral Legislation.

1 Introdução

O histórico diagnóstico do déficit de representação das mulheres na política, para além de questões que envolvem o desenho institucional, tem relação com aspectos culturais, econômicos, sociais e até simbólicos de uma sociedade baseada no patriarcado (Moraes, 2021). Patriarcado “como o próprio nome indica, é o regime da dominação-exploração das mulheres pelos homens” (Safiotti, 2015, p. 47)³.

Segundo Pateman, no patriarcado moderno o direito natural dos homens sobre as mulheres (1993, p. 167) se traduz em um contrato social-sexual que abarca todos os aspectos da vida civil, ao abranger as esferas pública e privada, que “[...] são separáveis e inseparáveis ao mesmo tempo” (Pateman, 1993, p. 19).

Os partidos políticos reproduzem essa estrutura patriarcal, em uma etapa preparatória, ao não capacitarem e incentivarem de fato as mulheres filiadas a se candidatarem e ao não se prestarem como reguladores da desigualdade de gênero nas disputas intrapartidárias.

3 Safiotto ao debater sobre a necessidade de se manter ou não o conceito de patriarcado para as teorias feministas defende a manutenção do conceito justifica: “por que se manter o nome patriarcado? Sistematizando e sintetizando o acima exposto, porque: 1 – não se trata de uma relação privada, mas civil; 2 – dá direitos sexuais aos homens sobre as mulheres, praticamente sem restrição. Haja vista o débito conjugal explícito nos códigos civis inspirados no Código Napoleônico e a ausência sistemática do tipo penal estupro no interior do casamento nos códigos penais. Há apenas uma década, e depois de muita luta, as francesas conseguiram capítular este crime no Código Penal, não se tendo conhecimento de se, efetivamente, há denúncias contra maridos que violentam suas esposas. No Brasil, felizmente, não há especificação do estuprador. Neste caso, pode ser qualquer homem, até mesmo o marido, pois o que importa é contrariar a vontade da mulher, mediante o uso de violência ou grave ameaça; 3 – configura um tipo hierárquico de relação, que invade todos os espaços da sociedade; 4 – tem uma base material; 5 – corporifica-se; 6 – representa uma estrutura de poder baseada tanto na ideologia quanto na violência.” (2015, p. 60)

É um fato recorrente que as mulheres não estão representadas nos espaços políticos de poder de forma paritária, em uma sociedade patriarcal que se transforma mas que mantém o predomínio do poder dos homens nesses espaços. As instituições democráticas, tais como o Estado e sua estrutura administrativa, sempre relegaram ao homem o papel de cuidado da coisa pública, enquanto a mulher estava restrita ao meio doméstico, mesmo que participasse ativamente da educação dos futuros cidadãos. A obtenção de inclusões mínimas neste espaço eleitoral e partidário ocorreu de forma disruptiva ou por concessões jurídicas dadas pelo próprio sistema patriarcal para o controle da participação da mulher.

Neste artigo, serão realizadas duas etapas iniciais: a primeira é análise qualitativa de dados extraídos pelos estatutos partidários no sítio eletrônico pelo Tribunal Superior Eleitoral dos 30 (trinta) partidos políticos registrados até agosto de 2023. Foi realizada uma pesquisa pelas palavras-chaves “paridade”, “gênero”, “violência”, “mulher(e)s”, “participação feminina” para identificar de forma eficiente quais normas disciplinam as questões em debate e como são tratadas pelas agremiações. A segunda análise decorre de uma pesquisa jurisprudencial e a respeito dos paradigmas legais sobre as cotas de gênero, que ganhou grande repercussão com a intervenção jurisdicional do Tribunal Superior Eleitoral e do próprio Supremo Tribunal Federal sobre a necessidade de inclusão de cotas de gênero e raça dentro do aparato partidário com vistas à diversidade e pautas mais representativas da sociedade.

Inclusão da mulher na vida partidária e eleitoral: análise normativa e jurisprudencial sobre cotas de gênero

O primeiro marco legislativo com o propósito de paridade de gênero no Brasil foi a Lei 9100/95 (Brasil, 1995)⁴, inspirada nas diretrizes estabelecidas na *IV Conferência Mundial sobre a Mulher de Pequim* realizada no mesmo ano. A Plataforma de Ação da referida Conferência, além de reforçar a meta de alcance de 30% de representação parlamentar feminina, estabelece um rol de medidas que os governos, partidos políticos e Organização das Nações Unidas deveriam adotar para a melhoria do quadro de sub-representatividade persistente em seu objetivo estratégico – G1 (ONU MULHERES, 1995, p. 218).

Embora seja recente o marco legal para fins de incentivo eleitoral, a possibilidade de voto feminino facultativo foi possível a partir de decreto do governo varguista em 1932 para inclusão do Código Eleitoral e, em 1965, o voto feminino se tornou obrigatório em paridade com o voto masculino. O direito de votar foi conquistado por um movimento feminista de mulheres sufragistas como a Josefina Álvares de Azevedo que promoveu diversas discussões no meio jornalístico sobre o assunto. As discussões sempre gravitavam em torno da capacidade civil e a cidadania da mulher que, desde o regime republicano, eram consideradas como incapazes e tuteladas por seus esposos ou pais, mesmo que fossem diplomadas e letradas.

⁴ O texto original apresentado pela Deputada Marta Suplicy previa a reserva de mínimo 30% das candidaturas aos cargos legislativos a mulheres em todo o país. O texto sofreu alterações na tramitação e o percentual proposto foi reduzido para uma cota de 20% para candidatura de mulheres.

O termo cidadão e os direitos políticos inerentes ao pensamento liberal encontravam uma enorme contradição com os pleitos de mulheres por maior participação em eleições e na política. Além disso, havia um receio coletivo dos homens da política no Brasil em ampliar o rol de direitos das mulheres sem que houvesse a intermediação ou interferência direta do gênero masculino, o medo era sempre justificado pela necessidade de manutenção da ordem familiar brasileira.

O art. 11, § 3º, da Lei n. 9.100/1995 (Brasil, 1995) que estabelece pela primeira vez ações afirmativas femininas no contexto político partidário no Brasil, previa: “Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidos por candidaturas de mulheres”.

Essa normativa foi revisada em 1997, com a Lei n.º 9.504⁵ (Brasil, 1997), que estendeu a medida para os todos os cargos eleitos por voto proporcional, ampliando o percentual anterior para 30%, tanto municipais quanto estaduais e federais.

Em 2009 a Lei 12.034⁶ (Brasil, 2009) determina que os partidos devem garantir que as candidaturas estabeleçam o mínimo de 30% ou o máximo de 70% das candidaturas para cada sexo. Assim, o que era uma reserva de vagas para mulheres que podiam não ser preenchidas pelos partidos, se torna uma política pública mais eficaz com a necessidade de preenchimento de vagas.

5 Foram estabelecidas normas de disposição transitórias determinando que, excepcionalmente, para as eleições de 1998, cada partido ou coligação deveria reservar, para candidatos de cada sexo, no mínimo 25% e no máximo 75% do número de candidaturas que pudesse registrar.

6 Foram estabelecidas normas de disposição transitórias determinando que, excepcionalmente, para as eleições de 1998, cada partido ou coligação deveria reservar, para candidatos de cada sexo, no mínimo 25% e no máximo 75% do número de candidaturas que pudesse registrar.

Outra medida essencial para a efetivação das políticas públicas de inclusão das mulheres na política foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 117/2022 (Brasil, 2022), que estabeleceu a obrigatoriedade de uma porcentagem mínima de 5% para investimento do fundo partidário na promoção da participação feminina, bem como o percentual mínimo de 30% de investimento do fundo especial de campanha e de tempo de televisão e rádio para as candidaturas femininas.

A Lei Federal nº 14.192/2021 (Brasil, 2021), em meio aos escândalos constantes de candidaturas “laranjas” como fraude às cotas de gênero, foi promulgada com o objetivo de 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.

O aspecto penal dado às condutas de assediar, constranger, ameaçar, humilhar e outras condutas violadoras do direito político da mulher é uma resposta rápida para silenciar os burburinhos e indignação. Resta saber se haverá a aplicação diligente das penalizações ou se tornará uma letra morta pelo Sistema Judicial ou, como dito pela Ministra Rosa Weber em consulta sobre a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha , um “estado de aparência” (TSE, 2018)⁷.

⁷ A Ministra Rosa Weber rememora o julgamento da RP nº 282-73/DF, Rel. Min. Herman Benjamin, em 23.2.2017, em sua relatoria sobre distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha na Consulta 0600252-18.2018.6.00.0000/DF ao transcrever o seguinte trecho da decisão: “(...) 8. Cabe à Justiça Eleitoral, no papel de instituição essencial ao regime democrático, atuar como protagonista na mudança desse quadro, em que as mulheres são sub-representadas como eleitoras e líderes, de modo a eliminar quaisquer obstáculos que as impeçam de participar ativa e efetivamente da vida política”. 9. As normas de caráter afirmativo são não só constitucionalmente legítimas, como pragmaticamente necessárias, em um País

No plano normativo interno dos partidos políticos, este estudo buscou trazer uma análise qualitativa dos estatutos que regem as regras básicas e organizam o funcionamento do processo decisório e a estruturação de hierarquias administrativas em diversos entes federativos. Até o mês de agosto de 2023, o Tribunal Superior Eleitoral registrou em seu sistema eletrônico 30 partidos políticos deferidos pela conformidade com a legislação vigente. A utilização de uma amostragem ampla de estatutos partidários visa demonstrar que a existência de um grande número de institutos democráticos de representação política, não implica necessariamente na eficácia da representação de minorias na sua formatação interna.

A tabela abaixo descreve os partidos políticos e as respectivas normas estatutárias que disciplinam a paridade de gênero na escolha de dirigentes intrapartidário, bem como as regras de proteção e combate a violência política contra mulheres. Os artigos selecionados tratam sobre a proteção da participação política da mulher, órgãos internos para inclusão e a fixação normativa expressa de paridade de gênero nas cúpulas decisórias (Convenção Executiva, Diretório, Comissão Provisória e demais órgãos administrativos e deliberativos de condução partidária).

caracterizado por toda sorte de desigualdade, sobretudo nas oportunidades de participação das mulheres na vida político-partidária.¹⁰ As agremiações devem garantir todos os meios necessários para real e efetivo ingresso das mulheres na política, conferindo plena e genuína eficácia às normas que reservam número mínimo de vagas para candidaturas (art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97) e asseguram espaço ao sexo feminino em propaganda (art. 45, IV, da Lei nº 9.096/95). A criação de “estado de aparências” e a burla ao conjunto de dispositivos e regras que objetivam assegurar isonomia plena devem ser punidas, pronta e rigorosamente, pela Justiça Eleitoral.¹¹ Em síntese, a participação feminina nas eleições e vida partidária representa não apenas pressuposto de cunho formal, mas em verdade, garantia material oriunda, notadamente, dos arts. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, 45, IV, da Lei nº 9.096/95 e 5º, caput e I, da CF/88.¹² A mera participação feminina na propaganda partidária, desvinculada de qualquer contexto relacionado à inclusão das mulheres na política, não é suficiente para atender às finalidades legais. (TSE, 2018)

Tabela 01. Artigos dos estatutos partidários sobre paridade de gênero/combate a violência de gênero em instâncias decisórias

PARTIDOS	SIGLA	ESTATUTOS PARTIDÁRIOS
MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO	MDB	Não existe disposição de paridade de gênero ou racial para escolha de dirigentes/inclusão de participação política.
PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO	PTB	Arts. 20, 51 e 112.
PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA	PDT	Arts. 12, 55, 56 e 61.
PARTIDO DOS TRABALHADORES	PT	Arts. 4º, 8º, 14, 22, 31, 135, 227, 247.
PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL	PcdoB	Arts. 6º, 49, 53 e 58.
PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO	PSB	Artigo 20 e 53. Não existe disposição de paridade de gênero ou racial para escolha de dirigentes/inclusão de participação política em instâncias decisórias.
PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA	PSDB	Art. 2º, 16, 64, 106, 90.
AGIR	AGIR	Art.32. Não existe disposição de paridade de gênero ou racial para escolha de dirigentes/inclusão de participação política em instâncias decisórias.
PARTIDO DA MOBILIZAÇÃO NACIONAL	PMN	Art. 84-A. Não existe disposição de paridade de gênero ou racial para escolha de dirigentes/inclusão de participação política em instâncias decisórias.

CIDADANIA	CIDADANIA	Arts. 3º, 31, 32. Não existe disposição de paridade de gênero ou racial para escolha de dirigentes/inclusão de participação política em instâncias decisórias.
PARTIDO VERDE	PV	Arts. 6º, 34, 75. Não existe disposição de paridade de gênero ou racial para escolha de dirigentes/inclusão de participação política em instâncias decisórias.
AVANTE	AVANTE	Arts. 50, 51. Não existe disposição de paridade de gênero ou racial para escolha de dirigentes/inclusão de participação política em instâncias decisórias.
PROGRESSISTAS	PP	Arts. 8º e 85. Não existe disposição de paridade de gênero ou racial para escolha de dirigentes/inclusão de participação política em instâncias decisórias.
PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO	PSTU	Não existe disposição de paridade de gênero ou racial para escolha de dirigentes/inclusão de participação política em instâncias decisórias.
PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO	PCB	Arts.11, 20, 53. Não existe disposição de paridade de gênero ou racial para escolha de dirigentes/inclusão de participação política em instâncias decisórias.
PARTIDO RENOVADOR TRABALHISTA BRASILEIRO	PRTB	Não existe disposição de paridade de gênero ou racial para escolha de dirigentes/inclusão de participação política em instâncias decisórias.

DEMOCRACIA CRISTÃ	DC	Estatuto não disponível no sítio eletrônico do TSE
PARTIDO DA CAUSA OPERÁRIA	PCO	Não existe disposição de paridade de gênero ou racial para escolha de dirigentes/inclusão de participação política em instâncias decisórias.
PODEMOS	PODE	Arts. 13 e 37. Não existe disposição de paridade de gênero ou racial para escolha de dirigentes/inclusão de participação política em instâncias decisórias.
REPUBLICANOS	REPUBLICANOS	Arts. 59, §2º, 60, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73 e 74. Não existe disposição de paridade de gênero ou racial para escolha de dirigentes/inclusão de participação política em instâncias decisórias.
PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE	PSOL	Arts. 5º, 37-A, 37-B, 61, 63 e 64.
PARTIDO LIBERAL	PL	Art. 34, §2. Não existe disposição de paridade de gênero ou racial para escolha de dirigentes/inclusão de participação política em instâncias decisórias.
PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO	PSD	Art.14. Não existe disposição de paridade de gênero ou racial para escolha de dirigentes/inclusão de participação política em instâncias decisórias.

PATRIOTA	PATRIOTA	Art. 29. Esta norma é replicada para os órgãos estaduais e municipais da organização do partido. Não existe disposição de paridade de gênero ou racial para escolha de dirigentes/inclusão de participação política em instâncias decisórias.
SOLIDARIEDADE	SOLIDARIEDADE	Arts. 9º, XII, 58 e 92. Não existe disposição de paridade de gênero ou racial para escolha de dirigentes/inclusão de participação política em instâncias decisórias.
PARTIDO NOVO	NOVO	Art. 5º. Não existe disposição de paridade de gênero ou racial para escolha de dirigentes/inclusão de participação política em instâncias decisórias.
REDE SUSTENTABILIDADE	REDE	Não existe disposição de paridade de gênero ou racial para escolha de dirigentes/inclusão de participação política em instâncias decisórias, nemrrente a existência de previsão de intervenção das instâncias de direção nas instituições hierarquicamente inferiores para garantir o exercício da democracia interna, dos direitos dos filiados, das filiadas e das minorias.

PARTIDO DA MULHER BRASILEIRA	PMB*	Em decorrência do pedido de mudança estatutária sobre a mudança de nomenclatura partidária e do formato de composição de lideranças por conter disposições estatutárias que estabeleçam a escolha de membros dos órgãos partidários por eles próprios, dificultando a alternância do poder e contrariando os princípios republicano e democrático, não existe disposição de paridade de gênero ou racial para escolha de dirigentes/inclusão de participação política em instâncias decisórias.
UNIDADE POPULAR	UP	Não existe disposição de paridade de gênero ou racial para escolha de dirigentes/inclusão de participação política em instâncias decisórias.
UNIÃO BRASIL	UNIÃO	Arts. 20 e 74. Não existe disposição de paridade de gênero ou racial para escolha de dirigentes/inclusão de participação política em instâncias decisórias.

Fonte: Elaboração das autoras por levantamento dos estatutos partidários disponibilizados pelo sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (2023b).

*TSE - RPP 0001554-73 /DF. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Requerente: Partido da Mulher Brasileira (PMB) – Nacional.

Ao analisar os artigos destacados acima, depreende-se que os partidos políticos realizaram adaptações para disciplinar o fundo partidário e a cota destacada de, no mínimo, 5% (cinco por cento) a ser destinado a promoção de medidas de combate a

violência política contra mulheres e/ou incentivo a participação da mulher na política. Outro ponto importante a ser assinalado é a inclusão de normativas de coerção, inclusive com penalidades de exclusão do filiado, em caso de cometimento de condutas de violência política contra filiadas.

No quesito coercibilidade e sanção, o Partido Republicanos apresentou um órgão específico para lidar com o combate da violência política. O partido elege a Comissão Executiva Nacional, pelo Observatório Nacional de Combate à Violência Política contra a mulher, tem como função a monitoramento e combate à violência política contra a mulher no ambiente intrapartidário, parlamentar e eleitoral, bem como criará um canal de denúncias para recebimento de denúncias sobre a prática de atos de violência política contra a mulher.

Apesar do referido partido ter a iniciativa de construção de um órgão específico para lidar com casos de discriminação e atos violadores dos direitos políticos de mulheres no ambiente intrapartidário, não há nenhuma disposição de paridade de gênero para a eleição de lideranças em instâncias do partido.

A busca pela igualdade de representação por gênero não deve ser apenas no sentido do incentivo formal ou de implementação de projetos esparsos para cumprimento legal, enquanto persistir a estrutura política que perpetua o sistema político predominantemente masculino. Além do combate e repressão da violência política, é imprescindível que haja a inclusão efetiva de grupos sub-representados nas instâncias decisórias e deliberativas do partido, como no caso das mulheres.

Neste sentido, salienta-se a percepção de Young (2006) sobre a pluralidade de indivíduos dentro da representação é importante para que seja possível agregar novos formatos de identidades sociais e de perspectivas políticas.

Uma forma importante de promover maior inclusão de membros dos grupos sociais sub-representados se dá por meio de dispositivos políticos destinados especificamente a aumentar a representação de mulheres, pessoas da classe trabalhadora, minorias raciais ou étnicas, castas desfavorecidas etc. Assim, esquemas como cotas em listas partidárias, representação proporcional, cadeiras parlamentares reservadas e delimitação de distritos eleitorais especiais, entre outros, têm sido propostos e implementados para promover a representação de grupos. Os movimentos sociais cada vez mais demandam formas de representação de grupos não apenas nas legislaturas, mas também em diversos tipos de comissões e conselhos, em instâncias diretivas das empresas privadas e em órgãos estatais. Embora as propostas de representação de grupos quase sempre sejam controversas, as exclusões estruturais que motivam tais propostas parecem permanecer em muitas sociedades (Young, 2006, p. 170)

Continuando a leitura e análise dos estatutos partidários, percebe-se que a maioria dos partidos não realiza a paridade de gênero para que homens e mulheres tenham o mesmo peso decisório nas altas cúpulas diretivas. Apenas o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) escrevem expressamente em seus estatutos que seus órgãos internos deverão obedecer a igualdade de gênero em seus órgãos diretivos. No caso do PSOL, é obrigatoriedade a presença de 30% de liderança negra (homens e mulheres) na composição das direções nacionais, estaduais e municipais. Isso não significa que não haja contradições no cenário real (Carvalho, 2023), em espaço eleitoral (Tribunal Superior Eleitoral, 2023b) nos partidos mencionados.

O fato mais interessante e contraditório sobre a representação da mulher no cenário político nacional foi identificado na agremiação que pelo nome deveria sustentar a bandeira de igualdade de gênero, o ainda denominado Partido da Mulher Brasileira

(PMB). O PMB surgiu como partido de gênero, mas, contraditóriamente, não possui qualquer ligação com o movimento feminista brasileiro. Aliás, a composição de lideranças é predominantemente de homens e, ironicamente, as pautas relacionadas ao gênero, ditas progressistas, tais como o aborto são negadas (Soares, 2022). Percebendo as incongruências de nascedouro do partido, foram realizadas tentativas de mudança da legenda para “Brasil” cujo pedido ao Tribunal Superior Eleitoral foi negado por razões da nomenclatura ser confusa aos eleitores (Veleda, 2022).

Sendo uma análise formal dos estatutos partidários, é perceptível que existe uma necessidade de construção de normas intrapartidárias, que possam estabelecer as bases de uma democracia interna pluralista não só com a inclusão da mulher, mas também de inúmeros grupos marginalizados no campo político e que merecem ter direito a voz. Estar num movimento político independente é importante, mas ingressar nas bases da institucionalidade partidária, como ator político ativo, é o exercício pleno da cidadania.

Reação institucional às cotas de gênero e de raça: a (auto)anistia aos partidos políticos

Na contramão de países em que a representação feminina aumentou, o Legislativo brasileiro está apreciando a Proposta de Emenda Constitucional nº 18/2021 e a PEC nº 9/2023 que propõem a adoção de políticas que restringem a participação feminina na política. Conforme constatação do *Observatório de Violência Política contra a Mulher*, a cada avanço legislativo sobre a inclusão de mulheres na política há uma proposta de anistia dos partidos políticos às sanções impostas pelo seu descumprimento:

[...] quando se refere às conquistas da inclusão de mulheres na política, **sempre que existe uma nova regra de incentivo à participação feminina, há uma articulação para a criação de outra legislação com o objetivo de afastar qualquer sanção aos partidos políticos em relação ao descumprimento.** Desde o estabelecimento das cotas de gênero em 1995, a atividade legislativa tem demonstrado este ciclo de atuação (grifo nosso, Observatório de Violência Política contra a Mulher, 2023, p. 2).

A Proposta de Emenda Constitucional 18/2021 pretende constitucionalizar uma anistia absoluta aos partidos políticos que não cumpriram, até a promulgação da emenda constitucional ora em análise, as cotas de 30% de candidatura, os repasses dos recursos do fundo partidário e eleitoral e a destinação do tempo de propaganda eleitoral às candidaturas femininas e pessoas negras. Prevê ainda regras para a destinação de recursos do fundo partidário para a promoção da participação política das mulheres e do fundo especial de financiamento de campanhas para candidaturas femininas.

A proposta já foi aprovada pelo Senado Federal e atualmente tramita na Câmara dos Deputados. Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara, foi aprovado o parecer do relator pela admissibilidade da proposta. A matéria recebeu novo parecer da relatora, Deputada Federal Margarete Coelho, em março de 2022, na Comissão Especial que supriu o trecho do projeto que determinava que, caso o mínimo de 30% de mulheres candidatas não seja alcançado em uma eleição, a verba pode ser utilizada em campanhas femininas futuras sem punição.

A Emenda Constitucional nº 117/2022 (Brasil, 2022), mencionada no item anterior, está sendo atacada pela PEC nº 9/2023 sob a justificativa de que a norma inovou no ordenamento jurídico. Ocorre que a referida Emenda apenas incluiu na Consti-

tuição regra prevista desde 2015 pela Lei nº 13.165 (Brasil, 2015) que determina a aplicação mínima de recursos para promoção de participação feminina e de candidaturas.

Em abril de 2023, o Supremo Tribunal Federal, em sede de julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6338, apresentada pelo partido Solidariedade, firmou entendimento de que eventuais fraudes nas candidaturas femininas atraem os dispositivos de penalização, tais como o ato de cassação do mandato de candidatos que se utilizaram da prerrogativa de candidaturas fictícias para se beneficiarem. Em acórdão acertado, a Ministra Rosa Weber explicita a necessidade de medidas drásticas para punir não só a agremiação, como também àqueles que alcançaram o poder por meio de fraude:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
ART. 10, §3º, DA LEI 9.504/1997 C / C ART. 22, XIV,
DA LEI COMPLEMENTAR 64/1990. CONSEQUÊNCIAS PELA FRAUDE À COTA DE GÊNERO. INELEGIBILIDADE DOS ENVOLVIDOS E CASSAÇÃO DO REGISTRO OU DO DIPLOMA DOS DIRETAMENTE BENEFICIADOS. PEDIDO DE ATRIBUIÇÃO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO (...) Fraudar a cota de gênero – consubstanciada no lançamento fictício de candidaturas femininas, ou seja, são incluídos, na lista de candidatos dos partidos, nomes de mulheres tão somente para preencher o mínimo de 30% (trinta por cento), sem o empreendimento de atos de campanhas, arrecadação de recursos, dentre outros – materializa conduta transgressora da cidadania (CF, art. 1º, II), do pluralismo político (CF, art. 1º, V), da isonomia (CF, art. 5º, I), além de, ironicamente, subverter uma política pública criada pelos próprios membros – os eleitos, é claro – das agremiações partidárias. Assim, a fraude à cota de gênero revela-se ato de extrema gravidade, pois viola os valores constitucionais acima mencionados e tem efeito drástico

e perverso na legitimidade, na normalidade e na lisura das eleições e na formação da vontade do eleitorado (CF, art. 1º, parágrafo único e art. 14, caput, § 9º). Isso porque a perpetração da fraude às cotas permite às agremiações o lançamento de maior número de candidatos, sem o efetivo adimplemento do percentual mínimo estipulado em lei. Explico. **Os partidos precisam fazer um cálculo: se o número elevado de candidatos homens e o quantitativo diminuto de postulantes mulheres impede que se atinja a proporção legal, necessário diminuir a quantidade de candidaturas masculinas até o efetivo cumprimento dos percentuais estabelecidos no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997.** (STF, 2023)

O julgamento deste acórdão no sentido de penalizar os partidos políticos e candidatos que compactuam com a política de criação de candidatas fictícias para disputar eleições não é novidade no mundo jurídico (Tribunal Superior Eleitoral, 2020). O Tribunal Superior Eleitoral tem realizado exaustivamente condenações às agremiações e candidaturas com cassações de candidatos em nível estadual e municipal que adotaram meios fraudulentos para burlar as exigências de participação efetiva de mulheres nos pleitos eleitorais (Vital, 2022).

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 9/2023 está sendo uma forma de reação para impedir que a jurisprudência da Justiça Eleitoral e do próprio STF siga aplicando sanções aos seus candidatos eleitos por meio de fraudes e violações ao direito político de mulheres. O texto da PEC tem o objetivo de anistiar ou isentar os partidos políticos das sanções, inclusive multas ou suspensão do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, aos partidos que não preencheram a cota mínima de recursos em razão de sexo e raça nas eleições de 2022 e anteriores (Agência Câmara de Notícias, 2023).

Embora esteja em trâmite na Câmara dos Deputados até a data de feitura deste artigo, a PEC 09/2023 está sendo institucionalmente criticada por ser uma manobra legislativa com o objetivo de evitar as consequências da discriminação de gênero no processo político-eleitoral. O Ministério da Igualdade Racial, em 2023, emitiu uma nota de repúdio a tentativa de implementação da emenda constitucional, salientando que “é inadmissível o retrocesso representado pela PEC 09/2023 que esvazia o primeiro de muitos passos que precisam ser dados para o combate às múltiplas barreiras de acesso igualitário de mulheres e pessoas negras a cargos políticos” (Ministério da Igualdade Racial, 2023).

Mulher “intrusa” nas relações político-partidárias: resistência ao boicote institucional

Desde a antiguidade as mulheres são silenciadas. A historiadora Mary Beard (2018) inicia sua análise histórica a respeito do silenciamento feminino a partir da Odisseia de Homero. Penélope, mãe do único filho de Ulisses, Telêmaco, para demonstrar que não é mais um menino, aprende a calar as mulheres, incluindo a própria mãe: “Mãe, volte para seus aposentos e retome seu próprio trabalho, o tear e a roca... Discursos são coisas de homens, de todos os homens, e meu, mais que de qualquer outro, pois meu é o poder nesta casa.” (2018, p. 16),

Hoje as mulheres “lutam para se candidatar” (Tiburi, 2019) como antes lutaram para votar e serem votadas, as mulheres que se fazem presentes no espaço político serão sempre marcadas por uma profunda misoginia, despertando o sentimento de ser “intrusa”, segundo Tiburi (2019), aquela que “invade” um território historicamente ocupado por homens. Neste lugar de “intrusa”, por ser mulher, deve justificar a sua presença como forma de re-

duzir riscos de participar desse jogo político, que vai de mentiras ao silenciamento e até apagamento, mesmo em ambientes partidários considerados do espectro da esquerda.

De fato, como mencionado anteriormente, a luta das mulheres para votar e serem votadas no Brasil nos remete ao século XIX, mas só conseguem a cidadania em 1932 com a edição do Código Eleitoral Provisório, Decreto 21076 de 24 de fevereiro de 1932 (Chagas, 2004), durante o governo de Getúlio Vargas. A legislação estabelecia que o voto era obrigatório para os homens e permitido para as mulheres, desde que alfabetizados, conforme seu artigo 121: “os homens maiores de 60 anos e as mulheres em qualquer idade podem isentar-se de qualquer obrigação ou serviço de natureza eleitoral”. A obrigatoriedade do voto só foi estendida às mulheres na Constituição de 1946, em seu artigo 133 (Brasil, 1946).

As mulheres permanecem sendo instrumentalizadas no jogo de poder, subjugadas e sub-incluídas em um espaço masculino, o da política institucional. Muitas vezes a disputa começa dentro dos seus próprios partidos e para muitas delas o caminho transparece uma “masculinidade” para “ser homem” e, consequentemente, ser respeitada perante os demais líderes políticos. Essa concepção paradoxal do ato de dominação e de poder entre homem e mulher é retratado por Bourdieu (2012) como “o trabalho constante de diferenciação a que homens e mulheres não cessam de estar submetidos e que os leva a distinguir-se masculinizando-se ou feminilizando-se” (1999, p. 102).

O boicote político institucional se manifesta de várias formas, dentre elas por meio da fraude às cotas de gênero e da baixa democracia intrapartidária. Assim, não basta o partido político preencher a cota de 30% de mulheres, este deve ainda agir ativamente para que essas candidaturas sejam competitivas para o efetivo combate às *candidaturas fictícias* (LAENA, 2020) de mulheres, popularmente chamadas de *candidaturas laranjas*.

Na obra *Fictícias: candidaturas de mulheres e violência política de gênero*, Roberta Laena (2020) mapeia os tipos e subtipos de *candidatas fictícias* para fins de cumprimento da cota de gênero, ou seja, a candidatura feminina utilizada pelos partidos para burlar a cota legal de 30% de candidaturas de cada gênero (2020, p. 165).

A referida autora divide as candidatas fictícias em duas dimensões: quanto ao consentimento e quanto ao desempenho eleitoral da candidata que podem ser cumulativas. Quanto ao consentimento, a candidata pode ser de 4 subtipos: *involuntária, induzida, coagida e voluntária* (LAENA, 2020, p. 165). Quanto ao desempenho eleitoral, a candidata pode ser: *pro forma, aparente e desertora* (LAENA, 2020, p. 168).

Na dimensão a respeito do consentimento na *involuntária* a candidata desconhece que seu nome tenha sido utilizado para registro de candidatura por meio de fraude da agremiação política. A *induzida* é a que tem anuênciā da candidata mas seu consentimento é viciado por dolo do partido ao, de má-fé, convencê-la que receberá apoio financeiro e que tem chances reais de eleição. A *coagida* se candidata por vínculo de coação e *voluntária* anui com a candidatura mesmo sabendo que será candidata apenas para preencher a cota de gênero eleitoral. Os motivos da candidata voluntária se subdividem em: aliada, estrategista, para fins de fruição de licença remunerada e para fins de percepção de verba pública (Fundo Partidário).

A candidatura voluntária para fins de percepção de verba pública surge a partir da eleição de 2018, com a decisão do STF na ADI 5617 que definiu a obrigatoriedade de repasse de 30% do Fundo Partidário às candidaturas feministas,

Na dimensão de desempenho eleitoral a candidata *pro forma* não realiza atos de campanha e nem realiza gastos na campanha e sua votação é zerada. A aparente tentativa de transparecer que disputa a eleição com gastos mí nimos. Já a *desertora* é a que desiste da campanha.

A inclusão do art. 326-B no Código Eleitoral pela Lei 14.192/2021 (Brasil, 2021), já mencionada, que trata da violência política de gênero se apresenta como um avanço legislativo importante para coibir as candidaturas fictícias de mulheres, inclusive mulheres trans, que se caracterizam pela violência econômica e estrutural.

5 Considerações finais

A política, o poder e os partidos políticos sempre foram um espaço, uma profissão de homens, um “não lugar” para as mulheres que se sentem intrusas nesses ambientes. As mulheres vivem de ocupar a política, um território historicamente performado por homens. A resistência institucional para que elas atuem no espaço político as torna invisíveis, subalternas na política formal.

A política intrapartidária é sexista. Os partidos políticos seguem sendo dirigidos por homens, que financiam homens nas campanhas, para que homens se elejam e continuem no poder. Mesmo que as mulheres atuemativamente na política informal e que os partidos possuam um grande número de filiadas, essa atividade não se reflete no êxito da candidatura de mulheres aos cargos eletivos, mesmo com a presença de cotas de gênero. Aineficácia da legislação que estabelece as cotas de gênero e os sucessivos ciclos de novas propostas legislativas de anistia a sanções demonstram um boicote institucional dos partidos políticos que resistem a atender normas que visam a igualdade política de gênero, afinal os partidos políticos são espaços de hegemonia masculina.

De acordo com a Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), deve haver um esforço institucional para ampliar a participação das mulheres em espaços políticos, inclusive para correção de contradições própria do sistema de sociabilidade existente

que restringe a integração do sub representado ao papel instrumental para permanência de estruturas patriarcais.

“(...) se pensarmos a Reforma só como uma oportunidade de abrir mais espaço para as mulheres, individualmente, ocuparem espaços de poder nos parlamentos, nos governos, nos partidos, teremos uma perspectiva que não questionará os marcos que estão dados na mídia, no parlamento, na maioria dos partidos e mesmos nas análises acadêmicas. Mas se pensarmos a Reforma a partir das contradições do contexto social e da relação entre feminismo e poder político, com certeza iremos mais longe no questionamento”. (Articulando a Luta Feminista nas Políticas Públicas, 2007, p. 41).

O presente artigo não pretende apresentar ao leitor soluções fáceis nem tampouco imediatistas para a inclusão das mulheres nos espaços políticos em uma sociedade marcadamente patriarcal, mas aponta para uma reflexão sobre novos desenhos para as normativas intrapartidárias, com vistas ao engajamento partidário de mulheres e outras minorias. Nesse sentido, considera-se que o efetivo acesso aos espaços de poder político tendo como horizonte a paridade de gênero necessita da condução de transformações em toda hierarquia partidária existente, em especial nos núcleos de base que merecem um reforço inclusivo e participativo com a sociedade.

Referências

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **Comissão especial que analisa anistia a partidos políticos com irregularidades realiza primeira audiência.** 12 jul. 2023. Disponível em: Comissão que vai analisar anistia a partidos com irregularidades será instalada nesta tarde - Notícias - Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br). Acesso em: 29 ago. 2023.

ARTICULAÇÃO DE MULHERES BRASILEIRAS. Articulando a Luta Feminista nas Políticas Públicas. Recife, 2007.

BEARD, Mary. **Mulheres e poder:** um manifesto. Tradução de Celina Portocarrero. São Paulo: Planeta do Brasil, 2018.

BOURDIEU, Pierre. **A Dominação Masculina.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: Constituição46 (planalto.gov.br). Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional 117, de 5 de abril de 2022. Disponível em: Emenda Constitucional nº 117 (planalto.gov.br). Acesso em: 17 ago. 2023.

BRASIL. Lei Federal nº 9.100, de 29 de setembro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9100.htm. Acesso em: 17 ago. 2023.

BRASIL. Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Disponível em: L9504 (planalto.gov.br) Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. Lei Federal nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Disponível em: L12034 (planalto.gov.br). Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. Lei Federal nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Disponível em: L13165 (planalto.gov.br). Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. Lei Federal nº 14.192, de 14 de agosto de 2021. Disponível em: L14192 (planalto.gov.br). Acesso em: 28 ago. 2023.

CABRAL, João C. da Rocha. **Código Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil:** 1932, (Decreto nº 21.076, de fevereiro de 1932). Ed. especial fac-similar. Brasília: TSE, Secretaria de Informação e Documentação, 2004.

CARVALHO, Igor. PSOL é acusado de racismo por ex-candidatos negros que anunciam suas desfiliações. **Brasil de Fato.** São Paulo, 2023. Disponível em <<https://www.brasildefato.com.br/2021/09/30/psol-e-acusado-de-racismo-por-ex-candidatos-negros-que-anunciam-suas-desfiliacoes>>. Acesso em: 31 ago. 2023.

DUARTE LIMA DE BARROS, A. T. Luis Felipe Miguel (2021). Mulheres e representação política: 25 anos de estudos sobre cotas eleitorais e representação política no Brasil. 633 págs. Porto Alegre: Zouk. ISBN 978-65-5778-054-1. América Latina Hoy , [S. l.], v. 91, p. 170–171, 2022. Disponível em: <https://revistas.usal.es/cuatro/index.php/1130-2887/article/view/29396>. Acesso em: 31 ago. 2023.

LAENA, Roberta. **Fictícias:** candidaturas de mulheres e violência política de gênero. Fortaleza: Radiadora, 2020.

OBSERVATÓRIO DE VIOLÊNCIA POLÍTICA CONTRA A MULHER. **Nota técnica sobre a PEC 9/2023.** 2023. Disponível em: Nota-Técnica-PEC-9-2023-Câmara-alteração-117-2022.pdf (transparenciaeleitoral.com.br). Acesso em: 22 ago. 2023.

ONU MULHERES. **Plataforma de Ação da Conferência Mundial sobre a Mulher de Pequim.** 1995. Disponível em: [inst.int.pdf \(onumulheres.org.br\)](http://inst.int.pdf (onumulheres.org.br)). Acesso em: 22 ago. 2023.

MINISTÉRIO DA IGUALDADE RACIAL. **Nota oficial contra a PEC 9/2023.** 17 mai. 2023. Disponível em: Nota oficial contra

a PEC 9/2023 — Ministério da Igualdade Racial (www.gov.br). Acesso em: 27 ago. 2023.

PATEMAN, Carole. **O contrato sexual.** Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1993.

SANTOS, Gabriela de Moraes. **O discurso do jornal O Globo sobre as ministras do Partido dos Trabalhadores (2003-2016)** : reprodução de estrutura patriarcal e incapacitação política das mulheres. Tese (Doutorado em Ciências Políticas), Pelotas, 2021.

SAFFIOTI, Heleith. Gênero, patriarcado, violência. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015.

SOARES, Olavo. Como o ex-Partido da Mulher abandonou o progressismo, virou conservador e atraiu Weintraub. **Gazeta do Povo.** 23 fev, 2022. Disponível em <https://www.gazetadopovo.com.br/eleicoes/2022/brasil-35-como-o-ex-partido-da-mulher-abandonou-o-progressismo-virou-conservador-e-atraiu-weintraub/>. Acesso em: 31 maio 2023.

STF, **ADI n. 6338/DF.** Rel. Ministra Rosa Weber, DJE, publicado em 07 jun. 2023. Disponível em: Pesquisa de jurisprudência - STF. Acesso em: 27 ago. 2023.

TIBURI, Márcia. **Delírio do Poder.** Psicopoder e loucura coletiva na era da desinformação. Rio de Janeiro: Record, 2019.

TSE, **Cta nº 0600252-18.2018.6.00.0000/DF,** Rel. Ministra Relatora Rosa Weber. Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 163, Data 15/08/2018. Disponível em: PROCESSO: 0600252-18.2018.6.00.0000 - CONSULTA - TRE-RS TSE 0600252-18.2018.6.00.0000.pdf. Acesso em: 31 ago. 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Decisões e normas do TSE combatem tentativas de fraude à cota de gênero nas eleições. 26 ago. 2020. Disponível em <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Agosto/decisoes-e-normas-do-tse-combatem-tentativas-de-fraude-a-cota-de-genero-nas-eleicoes>. Acesso em: 29 ago. 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Partidos Políticos registrados no TSE. ago. 2023. Disponível em: Partidos políticos registrados no TSE — Tribunal Superior Eleitoral. Acesso em: 23 ago. 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. TSE reforma acórdão e reconhece fraude à cota de gênero praticada pelo PT em Sobradinho (BA). 20 mai. 2023. Disponível em <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Maio/tse-reforma-acordao-e-reconhece-fraude-a-cota-de-genero-praticada-pelo-pt-em-sobradinho-ba>. Acesso em: 31 ago. 2023.

VITAL, Danilo. TSE sugere que candidatos fiscalizem as próprias chapas contra uso de laranjas. Revista Eletrônica **Consultor Jurídico.** 24 ago. 2022. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2022-agosto-24/tse-sugere-candidatos-fiscalizem-proprias-chapas-fraude>. Acesso em: 24 ago. 2023.

VELEDA, Raphael. Partido da Mulher Brasileira tenta, de novo, mudar de nome. 5 mai. 2022 Disponível em: Partido da Mulher Brasileira tenta, de novo, mudar de nome | Metrópoles (metropoles.com). Acesso em: 29 ago. 2023.

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

O Alistamento Eleitoral Feminino em Disputa na Primeira República: Análise de Julgados da Década de 1920

Mariana Rodrigues Aragão¹

Bruna Ferreira de Araújo Bezerra²

Resumo: O presente artigo busca entender as disputas argumentativas que compuseram a luta pelo voto feminino no Brasil na primeira metade do século XX. Utilizou-se como base metodológica a análise de julgados favoráveis e negativos ao alistamento feminino, tendo como principal fonte o livro publicado pela Federação pelo Progresso Feminino, FBPF, que reuniu uma série de decisões deferindo pedidos de alistamento. Utilizou-se também trechos de jornais que discutiam a questão à época, além de cartas enviadas pelas lideranças da FBPF, e artigos que tratam acerca do tema. Muitas vezes, utilizado como marco da introdução do voto feminino, a aprovação de legislação eleitoral específica, com a criação da Justiça Eleitoral, em 1932, não foi a única forma de permitir às mulheres o direito ao alistamento e

1 Mestranda pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC). Bolsista CAPES. Pós-graduada em Direito Penal e Criminologia pelo CERS/CEI. Pesquisadora do Grupo Ágora - Núcleo de estudos em Direito Eleitoral, política e democracia e de promoção da cidadania (PPGD/UFC).

2 Mestranda pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC). Bolsista FUNCAP. Pesquisadora do Grupo Ágora - Núcleo de estudos em Direito Eleitoral, política e democracia e de promoção da cidadania (PPGD/UFC).

ao voto no Brasil do início do século XX. Antes mesmo da confecção dessa legislação, algumas mulheres, em diversos estados do Brasil, pleitearam o direito ao alistamento em juízo e obtiveram sucesso. Por meio deste, nota-se a busca de estratégias organizadas por parte do então movimento feminista brasileiro, não só na esfera legislativa, mas também judiciária.

Palavras-chave: Direito ao voto no Brasil; Alistamento Eleitoral Feminino; Primeira República.

Abstract: This article seeks to understand the argumentative disputes that made up the struggle for the female vote in Brazil in the first half of the 20th century. As a methodological basis, the analysis of favorable and negative judgments for female enlistment was used, having as main source the book published by the Brazilian Federation for Feminine Progress, BFFP, which brought together a series of decisions granting enlistment requests. Excerpts from newspapers that discussed the issue at the time were also used, as well as letters sent by BFFP leaders, and articles dealing with the subject. Often used as a landmark in the introduction of the female vote, the approval of specific electoral legislation, with the creation of the Electoral Justice, in 1932, was not the only way to allow women the right to enlist and vote in Brazil beginning of the 20th century. Even before the creation of this legislation, some women, in several states of Brazil, pleaded the right to enlistment in court and were successful. Through this, we can see the search for strategies organized by the Brazilian feminist movement, not only in the legislative sphere, but also in the judiciary.

Keywords: Right to vote in Brazil. Female Electoral Enrollment. First Republic.

1 Introdução

A primeira metade do séc. XX se consagrou como um importante momento de florescimento das lutas para o movimento feminista brasileiro. Mesmo que não tivesse uma identificação ideológica homogênea³, esse movimento foi responsável por encabeçar lutas como direito à educação, ao trabalho e ao voto.

De maneira praticamente simultânea, esses direitos eram reivindicados pelas mulheres brasileiras. Ou seja, quando se fala de conquista de direitos por essa parcela da população, não há que se falar necessariamente em ondas, pois, a busca por esses direitos estava bastante entrelaçada⁴. As mulheres começavam a entrar no espaço das universidades, começavam a se formar as primeiras professoras, jornalistas e advogadas.

A partir da formação desses profissionais, é possível notar que se fortalece a reivindicação pela demanda do sufrágio. Uma vez que as mulheres começavam a entrar no espaço público, por meio do exercício de funções públicas, de trabalhos que seriam “originalmente” masculinos, começa-se a questionar o porquê de essas pessoas, uma vez saindo da esfera puramente privada, não poderiam participar das discussões públicas, dos processos de escolha política.

É nesse contexto que a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino começa a ganhar destaque, tendo sua atuação se dado em diversas frentes. As integrantes da FBPF almejavam tornar

3 ELIAS, Beatriz Berr; KARAWEJCZYK, Mônica. “SEMPRE À MULHER, PELA MULHER”: a coluna feminismo no jornal o paiz (rj) : 1927-1930. **História em Revista**, Pelotas, v. 2, n. 26, p. 10-26, 2 jul. 2021.

4 GALVÃO, Laila Maia. Os entrecruzamentos das lutas feministas pelo voto feminino e por educação na década de 1920 / The intersections of feminist struggles for women's suffrage and education in the 1920s. **Revista Direito e Práxis**, [S.L.], v. 7, n. 13, p. 176-203, 9 mar. 2016. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/dep.2016.16786>.

público o debate acerca de suas demandas, sendo o direito ao sufrágio feminino uma de suas prioridades. Faziam uso de colunas em jornal⁵, contatavam parlamentares⁶ para tentar aprovar projetos de lei que tratassem do voto feminino, entre outras.

O presente artigo pretende trazer uma breve contribuição à discussão de que, como lembra Marques⁷, o sufrágio feminino não foi uma consequência inevitável da vida urbana e moderna, mas, sim, o resultado de uma negociação árdua entre feministas e atores políticos, de compromissos e derrotas.

O desenvolvimento da pesquisa se deu por meio da análise, em especial, de uma dessas ditas estratégias de negociação realizadas pelo então movimento feminista no Brasil, qual seja, a de que mulheres requeressem seu alistamento eleitoral junto ao poder judiciário.

Esses pedidos de alistamento se baseavam, principalmente, no argumento de que a constituição de 1891 não restringia o direito ao voto feminino, uma vez que afirmava que o voto era um direito do cidadão brasileiro e não incluía a mulher entre aqueles que, mesmo sendo cidadãos brasileiros, estavam impedidos de votar⁸.

Em 1929, a FBPF publicou um livro intitulado “O voto feminino perante a (sic) Justiça”. A obra reuniu alguns julgados em que os pedidos de alistamento eleitoral por mulheres foram

5 Para maior aprofundamento sobre o uso dos jornais pela FBPF, ver: ELIAS, Beatriz Berr; KARAWEJCZYK, Mônica. “SEMPRE À MULHER, PELA MULHER”: a coluna feminismo no jornal o paiz (rj) : 1927-1930. **História em Revista**, Pelotas, v. 2, n. 26, p. 10-26, 2 jul. 2021.

6 Nesse sentido ver: MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. **Bertha Lutz**. 2. ed. Brasília: Edições Câmara, 2020. (Perfil Parlamentar).

7 MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. **Bertha Lutz**. 2. ed. Brasília: Edições Câmara, 2020. (Perfil Parlamentar).

8 BRASIL. **Constituição (1891)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 20 jun. 2022.

acatados. Para fins desse artigo, a obra será utilizada como base para analisar os argumentos utilizados por juízes ao permitir que mulheres conseguissem ter determinados seus alistamentos.

Além da obra citada acima, foram utilizados como fonte bibliográfica comunicações feitas por integrantes da federação brasileira pelo progresso feminino e artigos que versam sobre a temática.

Por meio da pesquisa, foi possível notar indícios que demonstram que a busca pelo alistamento eleitoral feminino não ocorreu apenas de forma pontual, mas, que foi encabeçada e estimulada por mulheres de muitos estados brasileiros. Foi possível ainda perceber o protagonismo da FBPF ao fazer uso desses julgados como estratégia para propagação da luta pelo sufrágio feminino, escolhendo em alguns momentos quais desses julgados deveriam ser publicizados como forma de não enfraquecer a causa do voto feminino.

2 A federação brasileira pelo progresso feminino como protagonista na luta pelo sufrágio

A Federação Brasileira pelo Progresso Feminino, FBPF, foi uma instituição criada na Primeira República, que proporcionou a reunião de feministas brasileiras e a união de suas lutas. Fundada em 1922, a FBPF surge a partir da união das ligas feministas que existiam em diversos estados⁹.

A importância da FBPF se manifesta de maneira mais notável quando se analisa as lutas empreendidas pelas mulheres

⁹ GALVÃO, Laila Maia. Os entrecruzamentos das lutas feministas pelo voto feminino e por educação na década de 1920 / The intersections of feminist struggles for women's suffrage and education in the 1920s. *Revista Direito e Práxis*, [S.L.], v. 7, n. 13, p. 176-203, 9 mar. 2016. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/dep.2016.16786>.

brasileiras, sobretudo na década de 1920, em torno do direito ao voto. Isso pois, a federação se empenhou em organizar e difundir a demanda pelo sufrágio feminino. Segundo seu estatuto, a organização destinava-se a coordenar e orientar os esforços das mulheres no sentido de elevar-lhe o nível da cultura e tornar-lhe mais eficiente à atividade social¹⁰.

Não aparecia como objetivo da FBPF retirar a mulher do espaço doméstico, na verdade, seu próprio estatuto defendia a ideia de desenvolver as mulheres para a atividade social, fosse ela na vida doméstica, fosse ela na vida pública.

No entanto, entre seus fins estavam promover a educação das mulheres, obter garantias legislativas para a prática do trabalho e assegurar à mulher os direitos políticos conferidos pela Constituição (na época, a Constituição de 1891). Com isso, mesmo sem renegar à mulher o espaço doméstico, a federação estabelecia como seu objetivo desenvolver as mulheres para que conseguissem conquistar seus espaços na esfera pública.

Muitos dos adeptos às causas do direito à educação e do direito ao voto surgiram a partir das articulações dessa instituição, que promovia encontros com juristas e parlamentares que tinham influência em muitas das decisões políticas e econômicas do País.

A obra “O voto feminino perante a justiça”, base para o estudo dessa pesquisa, demonstra uma das formas de articulação e estratégia que eram encabeçadas pela federação, ao promover uma maior divulgação das discussões sobre a luta pelo sufrágio universal.

10 FEDERAÇÃO BRASILEIRA PELO PROGRESSO FEMININO. **O Voto feminino perante a justiça:** alguns julgados. Rio de Janeiro: Off. Graphicas Alba, 1929, p. 2.

3 Análise dos julgados

Antes de adentrar na análise propriamente dita, é prudente esclarecer algumas questões de cunho metodológico. Para se chegar ao objetivo deste tópico, fez-se a análise dos julgados reunidos pela FBPF na obra “O voto feminino perante a (sic) justiça”. Nessa obra foram compiladas apenas decisões que deferiram os pedidos de alistamento feitos por mulheres.

Para entender, no entanto, os argumentos presentes em julgados que indeferiam os pedidos de alistamento, não foi possível contar com quantidade equivalente de fontes, uma vez que não se encontrou obra similar que houvesse reunido esses julgados. Contou-se, então, com a menção a essas teses (que fundamentavam o indeferimento de pedidos de alistamento) por parte da argumentação que delas divergiam, além dos julgados encontrados acerca de requerimento de alistamento eleitoral feitos por Diva Nolf Nazário e Aldazira Bittencourt.

O livro “O voto feminino perante a (sic) justiça” reúne 10 julgados de 6 estados brasileiros distintos. São eles Rio Grande do Norte, com 3 julgados de Natal e um da cidade de Acary; Minas Gerais, com 1 julgado de Belo Horizonte e outro da cidade de Uberabinha; Rio de Janeiro, com 1 julgado da cidade de Nova Friburgo; Alagoas, com um julgado da cidade de Santa Luzia do Norte; Goiás (à época “Goyas”), com um julgado da cidade de Formosa e, por fim; Ceará, com um julgado de Fortaleza.

É importante ressaltar que o requerimento de alistamento era regulamentado pela Lei nº 3.139/1916, que prescrevia o modo como esse alistamento deveria se feito, além de prever quais seriam os sujeitos impedidos de fazer o requerimento, a quem deveria ser endereçado o pedido, as formas de recorrer a decisões contrárias, entre outras providências.

O art. 2º, da Lei nº 3.139/1916 indicava quais seriam os cidadãos brasileiros maiores de 21 anos que não poderiam se alistar. Os sujeitos indicados como exceções eram os mesmos previstos pela Constituição de 1891, quais sejam: os analfabetos, os mendigos, as praças de pret¹¹ e os religiosos sujeitos a voto de obediência¹².

Ao dispor sobre quem deveria analisar o requerimento de inclusão na lista de eleitores, a legislação previa que competiria, em regra, ao juiz de direito do município de residência do alistamento. Caberia a este juiz de direito proferir o despacho definitivo de inclusão ou não inclusão no alistamento. Nesse sentido, a redação do art. 4º da referida lei:

Art. 4º O requerimento de alistamento será dirigido:

Nos Estados e nos Territórios (sic) do Acre, ao juiz de direito do município de residência (sic) do alistamento, e, onde houver mais de um juiz de direito ao da primeira vara; nos municípios que não forem sede (sic) de comarca, o processo de alistamento correrá perante os juízes (sic) prepostos, onde houver, qualquer que seja a sua denominação na organização do Estado, cabendo ao juiz de direito proferir o despacho definitivo de inclusão ou não inclusão no alistamento¹³.

Como pode se depreender, não havia uma “justiça especializada”, uma vez que a Justiça Eleitoral seria criada apenas no ano

11 As praças de Pret, ou apenas “praça”, são os militares que pertencem à categoria inferior na hierarquia militar.

12 BRASIL. **Lei nº 3.139, de 2 de agosto de 1916.** Prescreve o modo por que deve ser feito o alistamento eleitoral e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-3139-2-agosto-1916-574077-republicacao-97309-pl.htm>. Acesso em: 2 jun. 2022.

13 BRASIL. **Lei nº 3.139, de 2 de agosto de 1916.** Prescreve o modo por que deve ser feito o alistamento eleitoral e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-3139-2-agosto-1916-574077-republicacao-97309-pl.htm>. Acesso em: 2 jun. 2022.

de 1932, já no Governo Getúlio Vargas¹⁴. A estratégia judiciária utilizada pelas mulheres à época não era, então, alheia ao processo para inclusão de eleitores. Era, na verdade, o percurso comum previsto pela legislação que versava acerca do alistamento eleitoral. Ou seja, todos aqueles que fossem cidadãos brasileiros (com exceção daqueles já citados), fariam seu requerimento de inclusão na lista de eleitores perante um juiz de direito.

São, então, essas decisões que formam o livro da FBPF, decisões que surgiram a partir do requerimento por alistamento feito por mulheres. A introdução da obra apresenta a ideia de que com o alistamento eleitoral feminino se dando de forma progressiva, as discussões acerca do voto feminino teriam saído do domínio acadêmico para alcançar o domínio da prática¹⁵. E são essas discussões (ditas) práticas que serão expostas a seguir.

4 Os deferimentos de pedidos para inclusão de mulheres na lista de eleitores. Fundamentação

Quando analisadas as decisões proferidas pelos juízes de direito, é possível notar quais as principais linhas argumentativas que as fundamentavam.

Importante ressaltar que, de início, os magistrados faziam um exame de capacidade, que se daria com a simples confirmação de documentos. Para serem consideradas aptas a requerer

14 Para aprofundamento sobre a criação da Justiça Eleitoral, ver: ZULINI, Jaqueline Porto; RICCI, Paolo. O CÓDIGO ELEITORAL DE 1932 E AS ELEIÇÕES DA ERA VARGAS: um passo na direção da democracia?. *Estudos Históricos (Rio de Janeiro)*, [S.L.], v. 33, n. 71, p. 600-623, dez. 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s2178-14942020000300009>

15 FEDERAÇÃO BRASILEIRA PELO PROGRESSO FEMININO. *O Voto feminino perante a justiça: alguns julgados*. Rio de Janeiro: Off. Graphicas Alba, 1929

o alistamento eleitoral, as mulheres precisavam demonstrar que já possuíam maioridade civil, residência e renda suficiente para possibilitar sua subsistência. Passado esse momento, passava-se a examinar se perante a legislação eleitoral brasileira, poderia ser a mulher alistada eleitora.

O principal argumento que se repetia dentro das teses elencadas pelos juízes era a discussão acerca do significado do termo *cidadão* que aparecia na Constituição Brasileira de 1891, e desse derivavam outras linhas argumentativas.

Abaixo, para fins de melhor visualização, é possível ver tabela que elenca tais linhas argumentativas e quantas vezes elas aparecem nas fundamentações elencadas, observando que alguns magistrados utilizaram mais de uma tese argumentativa na mesma decisão.

O voto feminino se acha implicitamente contido na cláusula expressa da Constituição	O acesso de mulheres às funções públicas já era concedido/mulheres estavam provando seu valor intelectual na sociedade brasileira	Outros países já aceitavam o voto feminino
10	4	5

Fonte: elaborada pelas autoras.

Nota-se que em todas as decisões reunidas na obra da FBPF há menção ao fato de que o voto feminino estava implicitamente contido em cláusula expressa da Constituição. Essa cláusula expressa seria o art. 70 da Constituição de 1891, que dizia “São eleitores os cidadãos maiores de 21 anos, que se alistarem na forma da lei”¹⁶. A discussão pairava, então, na interpretação que se dava a esse artigo. Estariam as mulheres contidas no termo cidadãos?

¹⁶ BRASIL. **Constituição (1891).** Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 20 jun. 2022.

As divergências de interpretação tinham como principal causa o fato de que, já na constituinte de 1890/1891, teria havido discussões sobre ampliação de direitos das mulheres e a possibilidade de participarem das eleições como eleitoras ou candidatas¹⁷.

Nos debates acerca do projeto constitucional, surgiram propostas para que se incluíssem as mulheres como eleitoras, desde que não fossem casadas, pois havia uma ideia de que contar o voto da mulher, seria, na verdade, contar em dobro o voto de seu esposo. Existiram também propostas no sentido de ampliar o entendimento para incluir também as mulheres casadas. No entanto, nenhuma dessas propostas fora aceita na constituinte de 1890/1891¹⁸.

Para sustentar seus entendimentos, os opositores do sufrágio feminino utilizavam argumentos como os de que as mulheres não poderiam votar pois os direitos políticos ameaçavam seus sentimentos delicados e a conservação da família. Por fim, o texto final da Constituição de 1891 não deixou claro que as mulheres tinham o direito de votar, mas, também não as impediuv¹⁹.

Mesmo com a falta de clareza do texto constitucional, a interpretação que se costumou adotar, durante os anos subsequentes, para não permitir o alistamento de mulheres foi a de que o termo cidadão não as abarcaria, tendo persistido esse entendimento por anos.

17 GALVÃO, Laila Maia. Os entrecruzamentos das lutas feministas pelo voto feminino e por educação na década de 1920 / The intersections of feminist struggles for women's suffrage and education in the 1920s. *Revista Direito e Práxis*, [S.L.], v. 7, n. 13, p. 176-203, 9 mar. 2016. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/dep.2016.16786>.

18 MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. **O voto feminino no Brasil**. 2. ed. Brasília: Edições Câmara, 2019.

19 MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. **O voto feminino no Brasil**. 2. ed. Brasília: Edições Câmara, 2019.

O que se observa, então, com a leitura dos julgados que de fato deferiam os pedidos de alistamento, é que há indícios de que começava a haver uma mudança nessa interpretação, sobretudo a partir da década de 1920, com o número crescente de pedidos sendo feitos por mulheres de todo o país.

Nesse sentido é a fala de Bertha Lutz, uma das principais lideranças da Federação Brasileira pelo Progresso Feminino:

O Brasil não constitue exceção. [...] vê a mulher brasileira hoje reconhecidos os seus direitos em oito Estados da União, graças a orientação imparcial e equitativa da magistratura brasileira. Limitando-se esta á applicaçao do direito segundo a lei, reconhece em innumeros municípios e em diversas captaes, o direito que assiste á mulher brasileira de qualificar-se eleitora, em face dos dispositivos da magna carta republicana. Não importa que esta orientação sofra e quando em vez um contratempo. As sentenças contrárias ao alistamento feminino, são meros incidentes de campanha, núcleos de resistência que a ação do tempo gastará por um processo simples de erosão.²⁰

Nas decisões que deferiam o pedido de mulheres para inclusão na lista de eleitores, os magistrados argumentavam no sentido de que a Constituição tinha expressamente indicado aqueles que não poderiam exercer o direito ao voto, quais fossem, os mendigos, os analfabetos, as praças de pret e os religiosos que renunciassem a sua liberdade individual. Em nenhum momento as mulheres teriam sido colocadas como exceção à regra dos cidadãos brasileiros.

Quanto às teses de que findadas as discussões da constituinte de 1890/1891, teriam sido rechaçadas as possibilidades de

20 Bertha Lutz para o periódico “JORNAL DO BRASIL”, em 19 de fevereiro de 1929. Disponível em: LUTZ, Bertha. A emancipação política feminina e o papel da mulher no lar. Recorte do Periódico Jornal do Brasil, 19/02/1929. São Paulo: Centro de Memória da Unicamp; Fundo Adolpho Gordo, 1929.

inclusão das mulheres no rol de eleitores, por não ter sido concedido a menção expressa a esse direito, os juízes argumentavam no sentido de que às rejeições a essa menção expressa se deram por ser inútil uma disposição especial nesse sentido, uma vez que já estaria claro que as mulheres eram cidadãs. “Direito não se restringe por indução”, é o que diz João Francisco Dantas Sales, Juiz de Direito da Comarca de Acary, Rio Grande do Norte²¹, no mesmo sentido, diz o Juiz de Direito da 1ª Vara de Natal, Xavier Montenegro: “como excluir a mulher do número dos capazes para o exercício do voto quando a própria lei, nas respectivas exceções, não a fez incluir? Como distinguir onde a lei não faz?”²².

Do mesmo modo, eram fortes os argumentos de que não se poderia negar o alistamento às mulheres, pois elas já estariam ocupando diversos cargos públicos, não estando mais restritas apenas ao espaço privado da casa.

Para os magistrados que defendiam essa ideia, as mulheres, tanto no Brasil como em outros países, estavam integradas em funções do serviço público, departamentos administrativos, academias e instituições de ensino. Se as mulheres teriam, então, o direito político ao acesso às funções públicas, não poderia lhes ser negado o direito, também político, de votar e ser votada, se isso fosse feito, estaria o juiz diante de uma situação de forte incongruência.

Essa lógica argumentativa era utilizada também para confrontar o entendimento de que haveria uma lei natural que propiciasse uma divisão do trabalho, que determinava a permanência das mulheres em espaços domésticos e de que alterar essa “lei natural” levaria a um desarranjo social. A natureza exclusiva dos

21 FEDERAÇÃO BRASILEIRA PELO PROGRESSO FEMININO. *O Voto feminino perante a justiça*: alguns julgados. Rio de Janeiro: Off. Graphicas Alba, 1929, p. 18.

22 FEDERAÇÃO BRASILEIRA PELO PROGRESSO FEMININO. *O Voto feminino perante a justiça*: alguns julgados. Rio de Janeiro: Off. Graphicas Alba, 1929, p. 7.

trabalhos exercidos fora do ambiente doméstico não se comprovava mais, pois, as mulheres já estavam, com maior intensidade, integradas a diversos ramos da vida pública e social. Nessa perspectiva, o trecho de decisão do juiz Xavier Montenegro a seguir:

Dizem os opositores ao voto feminino: ‘a exclusão deriva de uma lei natural, essa grande lei fundamental da divisão do trabalho. E acrescentam: é tão pouco razoável reclamar para as mulheres o sufragio político quanto seria o pretender sujeitá-las ao serviço militar’. (...) Há, porém, que a mulher, queiram ou não os seus opositores, se acha intimamente emaranhada na vida pública e na actividade social; que ella trabalha no atelier, nas usinas, nas fábricas, nos armazéns, nos escriptorios; paga impostos, vai aos campos de batalha, divinizando-se nos hospitais de sangue, por entre o fuzilar das baterias, - uma tal concepção seria retrógrada, tal relegada, com a concepção antifeminista, para alguns séculos atraç²³.

Importante ressaltar, entretanto, que o fato de já se reconhecer a possibilidade de as mulheres trabalharem fora de casa e, assim, desempenharem funções que antes eram entendidas como exclusivas dos homens, não significou dizer que para a sociedade, ou mesmo para os magistrados que reconheciam essas mudanças, não havia diferenças naturais entre o homem ou a mulher. Muitas vezes, ao se mencionar as características femininas eram exaltados aspectos como a docilidade, a capacidade de purificar a vida pública ou mesmo a fé que despertaria um interesse maior na busca do bem comum²⁴.

23 FEDERAÇÃO BRASILEIRA PELO PROGRESSO FEMININO. **O Voto feminino perante a justiça**: alguns julgados. Rio de Janeiro: Off. Graphicas Alba, 1929.

24 Nesse sentido, diz Mônica Karawejczyk: As feministas brasileiras queriam o reconhecimento do seu direito a participar da vida pública e política do país, mas sempre garantiam que esse novo papel em nada afetaria sua feminilidade e

O último argumento, como demonstrado na tabela, que alguns magistrados fortaleciam em suas sentenças era o das mudanças ocorridas em outros países. Entendia-se que o Brasil poderia seguir as mudanças empreendidas em outras nações quanto aos debates acerca do sufrágio feminino, que ocorriam na imprensa e nos parlamentos estrangeiros. Afirmava-se que nações “cultas” e “civilizadas” já adotavam o entendimento de que as mulheres deveriam ter o direito de votar, não seria, então razoável fazer com que as brasileiras ficassem em situação divergente da de suas “irmãs” de outras nações.

É interessante observar esse esclarecimento acerca das movimentações que ocorriam em outros países, uma vez que há indícios de que o próprio movimento sufragista brasileiro, ao menos quando observadas suas lideranças, estabelecia diálogos com lideranças do movimento em outros países²⁵.

Abaixo trecho da sentença de Clovis Esselin, Juiz de Direito da cidade de Santa Luzia, Goyas:

Com os progressos da civilização, com a influencia desta em todas as nações e em todos os povos, com a evolução natural porque foi passando a humanidade, a mulher pouco a pouco, também foi conquistando os seus direitos postergados e não reconhecidos. Hoje, nos nossos dias, quem observa vê, claramente, que a tendência geral é para a igualdade dos direitos. Nos Estados Unidos e na

suas tarefas domésticas e maternas. Disponível em: KARAWEJCZYK, Mônica. Mulheres lutando por sua cidadania política – um estudo de caso: Diva Nolf Nazário e sua tentativa de alistamento em 1922. In: ENCONTRO ESTADUAL DE HISTÓRIA, 10., 2010, Santa Maria. **Anais** [...]. Santa Maria: UFSM, 2010. p. 1-16. Ver também: LUTZ, Bertha. *A emancipação política feminina e o papel da mulher no lar*. Recorte do Periódico Jornal do Brasil, 19/02/1929. São Paulo: Centro de Memória da Unicamp; Fundo Adolpho Gordo, 1929.

25 Ver Fundo Federação Brasileira pelo Progresso Feminino, arquivo nacional, correspondências Bertha Lutz.

Inglaterra o movimento sufragista conseguiu a victoria de poderem as mulheres eleger e serem eleitas²⁶.

Finalizada a enumeração das principais teses defendidas para promover o alistamento feminino, é possível notar que os juízes demonstravam a necessidade de adequar a interpretação do texto constitucional à realidade que estava posta. Ou seja, não havia mais como negar às mulheres sua condição de cidadãs quando estas trabalhavam, pagavam impostos, cumpriam os deveres exigidos dos cidadãos, fossem eles homens ou mulheres.

Percebe-se também, a decisão de não estabelecer exceções que não estavam previstas na Constituição ou na legislação específica que tratava do alistamento federal. Defendiam a ideia de que direitos só poderiam ser negados por força de expressa previsão normativa e desse modo às mulheres brasileiras devia-se o reconhecimento do direito a exercer o sufrágio, votando e sendo votada. A estas caberia apenas demonstrar que cumpriam os requisitos básicos para capacidade eleitoral, renda, residência, maioridade e alfabetização.

Dito isso, encaminha-se agora para a análise dos julgados contrários ao alistamento feminino.

5 Os indeferimentos de pedidos para inclusão de mulheres na lista de eleitores. Fundamentação

Uma vez feita análise dos argumentos favoráveis ao alistamento feminino, passa-se agora para análise das teses que fundamentavam o indeferimento de pedidos de inclusão de mulheres na lista de eleitores. Como já referido, não foi encontrada obra

²⁶ FEDERAÇÃO BRASILEIRA PELO PROGRESSO FEMININO. **O Voto feminino perante a justiça:** alguns julgados. Rio de Janeiro: Off. Graphicas Alba, 1929, p. 30.

que reunisse esses julgados, tendo sido analisados, para fins dessa pesquisa, duas decisões: as que se deram a partir dos pedidos de alistamento de Diva Nolf Nazário e Aldazira Bittencourt.

Importante dizer que o fato de não ter sido encontrada obra que reúna essas decisões não indica necessariamente que elas existiram em menor número. Na verdade, registros de correspondências entre Bertha Lutz e, o então Senador da República, Adolpho Gordo²⁷ apontam que seria uma estratégia da Federação Brasileira pelo Progresso Feminino não divulgar essas decisões que eram entendidas como derrotas para a Federação. Isso, pois, era necessário para o movimento noticiar que cada vez mais juízes aderiam à “causa” do voto feminino, ao divulgar decisões negativas, poderia se fortalecer a ideia de que o votar e ser votada não deveriam ser direitos destinados às mulheres.

Dito isso, inicia-se a análise dos indeferimentos.

A primeira decisão examinada se deu a partir do pedido de requerimento de alistamento feito por Diva Nolf Nazário. Aluna da Faculdade de Direito de São Paulo e ativista do voto feminino na década de 1920, pleiteou seu direito ao voto em juízo em 1922²⁸.

A decisão, por sua vez, não foi a esperada pela autora. O juiz Affonso José de Carvalho indeferiu o pedido feito por Diva e utilizou como fundamentação o fato de que não se reconheceria no Brasil a capacidade social da mulher para o exercício do voto. Embora, reconhecesse que não havia nenhuma proibição expres-

27 LUTZ, Bertha. Carta de pedido de opinião. *Carta de pedido de opinião de Bertha Maria Júlia Lutz a Adolpho da Silva Gordo acerca do caso de Francisa de Almeida Goes Brandão*, 06/04/1929. São Paulo: Centro de Memória da Unicamp; Fundo Adolpho Gordo, 1929.

28 GALVÃO, Laila Maia. Os entrecruzamentos das lutas feministas pelo voto feminino e por educação na década de 1920 / The intersections of feminist struggles for women's suffrage and education in the 1920s. *Revista Direito e Práxis*, [S.L.], v. 7, n. 13, p. 176-203, 9 mar. 2016. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/dep.2016.16786>.

sa ao voto feminino no Brasil, seus argumentos eram no sentido de que, tendo a constituinte de 1890/1891 negado as emendas que estabeleciam de maneira expressa o direito ao voto feminino, teria decidido o legislador que ainda não seria o momento para que as mulheres exercessem esse direito no País.

O juiz afirma ainda que a missão da mulher é mais doméstica do que pública, mais moral do que política. Nesse sentido, trecho da decisão:

Os publicistas que, entre nós, propugnam ardorosamente [...] pela emancipação política feminina, qualificando de arbitrariedade a exclusão que dela se fizer do direito de voto, esquecem por completo a concepção que sempre há feito, em nossa vida social, da entidade feminina: concepção de uma criatura destinada a dividir harmonicamente com o homem as responsabilidades da vida em comum, ella, na ordem do lar, cuidando da ordem doméstica, elle, no trabalho quotidiano auferindo os meios de prover á subsistência da família. Pode ser que futuramente assista a humanidade á confusão de papéis. Mas por enquanto cumpre conservar o que até aqui se tem conservado no tocante á capacidade feminina²⁹.

Dessa decisão, entende-se como principal argumento a chamada separação natural, a divisão de trabalho que estaria estabelecida entre homens e mulheres. Cabendo à mulher apenas o espaço doméstico, seria ir contra a natureza permitir que o grupo feminino entrasse no ambiente de disputas políticas, seja para votar, seja para ser votada.

Embora não tenha conseguido sucesso em sua pretensão ao alistamento eleitoral, Diva Nazário pode ter se mostrado uma das importantes figuras que permitiram o começo dessa discussão no

29 NAZÁRIO, Diva Nolf. **Voto Feminino e Feminismo:** um anno de feminismo entre nós. São Paulo: Offic Graph, 1923, p. 22.

Brasil. Isso pois, após o despacho negativo do juiz, a decisão circulou em jornais e revistas, fazendo com que o debate acerca do voto feminino fosse conhecido por um maior número de pessoas³⁰.

O segundo julgado a ser analisado é referente ao pedido de inclusão na lista de eleitores feito por Aldazira Bittencourt.

Aldazira Bittencourt fez o requerimento de seu alistamento eleitoral em fevereiro de 1929. Importante notar que, após 7 anos do pedido de Diva Nazário, diversas mulheres tentavam conquistar seu direito ao voto por meio do judiciário. Como já mencionado nesse trabalho, muitas delas de fato conseguiram. No caso de Aldazira, indica-se que haveria ainda mais questões em disputa, uma vez que seu pedido foi apreciado no Estado de São Paulo, um dos maiores centros urbanos do País. Uma vitória em São Paulo, ainda não alcançada, poderia dar maior força ao movimento da Federação Brasileira pelo Progresso Feminino.

No entanto, o resultado não foi o esperado. O juiz Esaú Corrêa negou o requerimento, tendo elencado os seguintes motivos para o indeferimento: afirmou que a palavra cidadãos prevista no art. 70, da Constituição de 1891 designava apenas os cidadãos do sexo masculino. Assim como no caso de Diva Nazário, argumentou-se que após as diversas tentativas, não teria sido incluído de maneira expressa o direito ao voto feminino, dessa forma não haveria como se afirmar seu cabimento.

Ponto importante da decisão é quando o magistrado diz que:

Também devem prevalecer, na interpretação das leis, as tradições dos nossos costumes (...) mormente quando elas podem influir na estabilidade do organismo social, costumes que, em vez de colocarem a mulher no mundo

30 Nesse sentido ver: SILVA, Lenina Vernucci da. **Gênero e Poder: diva nolf nazário na luta pelo voto feminino.** 2014. 108 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Sociais, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2014.

das paixões, sempre a colocaram no recesso doméstico ou na escola, longe dos contactos ásperos e rudes da vida, velando com a tática das virtudes feminis pelo encaminhamento moral e cívico dos novos obreiros da pátria³¹.

Assim como no despacho que decidiu sobre o requerimento de Diva Nazário, os costumes foram elencados como um dos principais motivos para que não se permitisse o voto às mulheres. Caberia a elas o dever de zelar pelos filhos, enquanto mães, e pelos alunos, enquanto professoras, cumprindo o dever de encaminhar moralmente os “novos obreiros da pátria”. Nesse mesmo despacho, o juiz alerta para os perigos que poderiam advir de retirar a mulher do seu posto de guarda e sentinelas do santuário da família³².

Nota-se que a preocupação maior, no caso das decisões negativas ao alistamento feminino, costumava ser a preservação de uma ordem natural, que manteria a estabilidade moral necessária para o correto funcionamento da sociedade. Por mais que se reconhecesse a ausência de impedimentos expressos ao voto feminino, as decisões pareciam não se preocupar tanto com os aspectos legais, mas, sim com a preservação da ordem que estava posta.

6 Considerações finais

As pesquisas acerca da conquista do voto feminino no Brasil, por vezes, podem parecer já terem atingido sua exaustão. No entanto, ainda há muito a ser desenvolvido e investigado. No caso das disputas ocorridas no poder judiciário, é comum que se tenha conhecimento dos episódios ligados ao estado do Rio

³¹ MORAES, Ezaú C. A. **Despacho em resposta ao requerimento de Adalzira Bittencourt**. Cartório Privativo do Serviço Eleitoral de São Paulo, 12 fev. 1929.

³² MORAES, Ezaú C. A. **Despacho em resposta ao requerimento de Adalzira Bittencourt**. Cartório Privativo do Serviço Eleitoral de São Paulo, 12 fev. 1929.

Grande do Norte, apontado devidamente como pioneiro na luta e na efetivação pelo direito ao voto, mas, não é tão comum que se esclareça acerca das disputas ocorridas em outras unidades do País, sobretudo, no campo do poder Judiciário.

A presente pesquisa teve o intuito de trazer uma contribuição no sentido de permitir uma maior investigação dessas demandas judiciais, com o objetivo de demonstrar que elas se davam em diferentes estados do País, e que levantavam diferentes debates e construções argumentativas por parte dos magistrados.

É possível notar que a estratégia de investir em requerimentos judiciais, sobretudo por parte da Federação Brasileira pelo Progresso Feminino, deu-se para que as mulheres conseguissem de fato ter seu direito ao alistamento reconhecido, mas, também para que os debates acerca da possibilidade de mulheres votarem se espalhassem pelo país.

Ganhando ou perdendo, muitas decisões tinham repercussão, chegavam aos jornais e começavam a sair dos espaços acadêmicos, para chegar aos espaços de debate público. Como já referido³³, a própria decisão da FBPF no sentido de publicar a obra “O voto feminino perante a Justiça”, tinha como intenção exatamente mostrar que as discussões acerca do sufrágio universal estavam agora ganhando contornos práticos. Nesse sentido, a divulgação do livro se deu também com a esperança de que os argumentos levantados pelos juízes que deferiam os pedidos de alistamento fossem encampados por outros magistrados³⁴.

33 Voltar ao tópico “Análise de Julgados”, p. 5.

34 GALVÃO, Laila Maia. Os entrecruzamentos das lutas feministas pelo voto feminino e por educação na década de 1920 / The intersections of feminist struggles for women's suffrage and education in the 1920s. *Revista Direito e Práxis*, [S.L.], v. 7, n. 13, p. 176-203, 9 mar. 2016. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/dep.2016.16786>.

Já quanto às disputas argumentativas, é possível perceber que os juízes que acatavam os pedidos das mulheres tinham uma maior preocupação em demonstrar a defesa da possibilidade do voto feminino por meio dos textos normativos, a Constituição e a legislação eleitoral pertinente. Por sua vez, aqueles que decidiam pela negativa do alistamento, pareciam ter uma linha argumentativa baseada em costumes, na preservação da moral e da ordem posta, ao passo que mesmo reconhecendo a inexistência de exclusão expressa das mulheres da condição de cidadãs e votantes, não permitiam que estas prosseguissem com seus alistamentos.

De toda forma, as disputas que existiam nas decisões judiciais, pareciam reverberar as discussões que ocorriam fora desse âmbito, tendo sido o início do séc. XX, no Brasil, um período de constantes lutas por direitos, sobretudo quando se fala de direitos das mulheres. Diante dessa constatação, é interessante reconhecer a importância da organização e da busca de estratégia do movimento feminista brasileiro para conquista de direitos, bem como, para a divulgação de suas lutas, na busca de adeptos e aliados.

Referências

BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 3.139, de 2 de agosto de 1916. Prescreve o modo por que deve ser feito o alistamento eleitoral e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-3139-2-agosto-1916-574077-republicacao-97309-pl.htm>. Acesso em: 2 jun. 2022.

ELIAS, Beatriz Berr; KARAWEJCZYK, Mônica. “SEMPRE À MULHER, PELA MULHER”: a coluna feminismo no jornal o paiz (rj) : 1927-1930. **História em Revista**, Pelotas, v. 2, n. 26, p. 10-26, 2 jul. 2021.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA PELO PROGRESSO FEMININO. O Voto feminino perante a justiça: alguns julgados. Rio de Janeiro: Off. Graphicas Alba, 1929.

GALVÃO, Laila Maia. Os entrecruzamentos das lutas feministas pelo voto feminino e por educação na década de 1920 / The intersections of feminist struggles for women's suffrage and education in the 1920s. **Revista Direito e Práxis**, [S.L.], v. 7, n. 13, p. 176-203, 9 mar. 2016. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/dep.2016.16786>.

KARAWEJCZYK, Mônica. Mulheres lutando por sua cidadania política - um estudo de caso: diva nolf nazário e sua tentativa de alistamento em 1922. In: ENCONTRO ESTADUAL DE HISTÓRIA, 10., 2010, Santa Maria. **Anais [...]**. Santa Maria: Ufsm, 2010. p. 1-16.

LUTZ, Bertha. **A emancipação política feminina e o papel da mulher no lar.** Recorte do Periódico Jornal do Brasil, 19/02/1929. São Paulo: Centro de Memória da Unicamp; Fundo Adolpho Gordo, 1929.

LUTZ, Bertha. Carta de pedido de opinião. **Carta de pedido de opinião de Bertha Maria Júlia Lutz a Adolpho da Silva Gordo acerca do caso de Francisca de Almeida Goes Brandão**, 06/04/1929. São Paulo: Centro de Memória da Unicamp; Fundo Adolpho Gordo, 1929.

MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. **Bertha Lutz.** 2. ed. Brasília: Edições Câmara, 2020. (Perfil Parlamentar).

MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. **O voto feminino no Brasil.** 2. ed. Brasília: Edições Câmara, 2019.

MORAES, Ezaú C. A. **Despacho em resposta ao requerimento de Adalzira Bittencourt.** Cartório Privativo do Serviço Eleitoral de São Paulo, 12 fev. 1929.

NAZÁRIO, Diva Nolf. **Voto Feminino e Feminismo:** um anno de feminismo entre nós. São Paulo: Offic Graph, 1923.

SILVA, Lenina Vernucci da. **Gênero e Poder:** diva nolf nazário na luta pelo voto feminino. 2014. 108 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Sociais, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2014.

ZULINI, Jaqueline Porto; RICCI, Paolo. O código eleitoral de 1932 e as eleições da Era Vargas: um passo na direção da democracia?. **Estudos Históricos (Rio de Janeiro)**, [S.L.], v. 33, n. 71, p. 600-623, dez. 2020. FapUNIFESP (SciELO).

Para uma Torrente de Desrespeito, um Guarda-Chuva de Proteção

Raquel Ramos Machado¹

Anna Paula Oliveira Mendes²

Resumo: A participação das mulheres na política tem representado um longo esforço que requer o refazimento de uma arquitetura que as incentiva a permanecer nos espaços privados e as hostiliza nos espaços públicos. As normas de promoção da igualdade material surgiram timidamente com as cotas, mas vieram sem o amparo integral para que, desde logo, elas fossem efetivas. Além dessa falta de proteção integral, também a mulher não foi devidamente considerada na plenitude de suas atribuições e em todos os espaços e formas em que pode exercer a política. Não bastasse esse cenário, mesmo o frágil arcabouço construído vem sofrendo constante ataque, em desconsideração à natureza constitucional das normas que até agora visam promover a inserção das mulheres. Conclui-se que longe de ceder e retroceder, deve-se reconhecer a força jurídico constitucional dos direitos já adquiridos, para mantê-los, estruturá-los e ampliá-los até que a igualdade material seja alcançada e consolidada.

¹ Mestre pela UFC, doutora pela Universidade de São Paulo. Professora de Direito Eleitoral e Teoria da Democracia. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político - ABRADEP, do ICEDE, da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/CE e da Transparéncia Eleitoral Brasil. Integra o Observatório de Violência Política contra a Mulher.

² Mestre em direito pela UERJ. Professora de Direito Eleitoral da graduação (UNIG) e pós-graduação (UERJ, IDP, UNIFOR e UERR). Servidora efetiva do TRE/RJ. Coordenadora Acadêmica da ABRADEP no biênio 2023/2025.

Palavras-chave: participação da mulher, espaços de poder, proteção integral, igualdade material.

Abstract: Women's participation in politics has represented a long-standing effort that requires the restructuring of an architecture that encourages them to remain in private spaces and hostile to them in public spaces. The norms promoting material equality emerged timidly with quotas but came without full support to make them effective from the outset. In addition to this lack of comprehensive protection, women have also not been properly considered in the full extent of their responsibilities and in all the spaces and forms in which they can engage in politics. Furthermore, despite this scenario, even the fragile framework constructed has been constantly under attack, disregarding the constitutional nature of the norms aimed at promoting women's integration. It is concluded that far from yielding and regressing, the constitutional legal strength of the rights already acquired must be recognized in order to maintain, structure, and expand them until material equality is achieved and consolidated.

Keywords: women's participation, spaces of power, comprehensive protection, material equality.

1 Introdução

A igualdade entre homens e mulheres é garantia constitucional e compromisso internacional do Brasil. Não obstante, as mulheres ainda não conseguem ocupar igualitariamente os espaços de poder e apenas paulatinamente, com avanços lentos e retrocessos contínuos, conquistam direitos políticos, econômicos e sociais. Trata-se de uma longa luta que, paradoxalmente, parece antiquada, mas necessária, na contemporaneidade. A realidade já deveria ser outra, mas ainda carrega o peso dos séculos de uma cultura desigual.

As regras para tentar equalizar os direitos políticos de participação da mulher começaram tarde e com timidez no país. Iniciaram com a previsão de cotas, mas logo se percebeu que a mera previsão não era suficiente, sem uma sanção clara para seu descumprimento³. A evolução para concretização das cotas passou do reconhecimento da necessidade de ajuste no DRAP à possibilidade de perda de mandato de todos os integrantes da chapa fraudulenta⁴. Envolveu ainda a necessidade de financiamento das campanhas equivalente às cotas ou às candidaturas apresentadas⁵ e o combate à violência política de gênero.

Essas medidas deveriam ter sido todas implementadas no momento da previsão das cotas de candidatura, mas foi necessário amadurecimento quanto à gravidade do desrespeito às cotas e à importância de proteção conjunta e estruturada para que se chegasse à arquitetura normativa atual.

De todo modo, mesmo o desenho atual, apesar de aperfeiçoado, considerando o quadro normativo de 1995, é insuficiente. Além disso, permanece sob constante ataque.

³ A primeira vez que se estabeleceu, no direito brasileiro, uma cota visando à promoção da igualdade de gênero na política ocorreu com a Lei nº 9.100/95, que determinava o registro de no mínimo 20% de candidaturas femininas. Esta norma foi revogada pelo art. 92 do Código Eleitoral. Em 1997, com a entrada em vigor da Lei das Eleições, a cota passou a ser prevista em seu art. 10, § 3º. Não obstante, no momento de sua promulgação, a norma determinava apenas a reserva de, no mínimo, 30% das candidaturas para um dos sexos. Foi apenas em 2009 que a redação legal passou a ser como a conhecemos hoje, e determina o lançamento, e não apenas a reserva, de no mínimo 30% das vagas para um dos sexos (e este, na prática, sempre é o feminino). (CRISTINA, Tailaine e ROBERTA, Emma. Meu pé de cota laranja: a Justiça Eleitoral e o seu papel na garantia da participação feminina na política. Em: SALGADO, Eneida Desiree; KREUZ, Letícia e BERTOTTI, Bárbara (orgs.). *Mulheres por mulheres: memórias do I Encontro de pesquisa por/de/sobre mulheres*. Porto Alegre: Fi, 2018).

⁴ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. RESPE 19392 - PI. Acórdão. Relator: Min. Jorge Mussi. Publicado no DJE de 04/10/2019.

⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5617, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 15/03/2018, publicado no DJE de 03/10/2018.

Este trabalho tem por fim exatamente analisar algumas das insuficiências ainda presentes na estrutura jurídica atual e refletir sobre um escudo de proteção diante de ataques e possíveis retrocessos aos direitos já conquistados.

Para tanto, divide-se em três partes. Na primeira, procura considerar a amplitude dos desafios enfrentados pela mulher para a participação política, e refletir sobre a amplitude de proteção que deve ser ofertada. Após, na segunda, tece considerações sobre a amplitude de atuação da mulher, muitas vezes desconsiderada pela lei, e que leva ao amesquinhamento dos direitos de participação política. Por fim, considera a juridicidade do princípio da igualdade, da forma como foi ele construído pela Jurisprudência brasileira, para se refletir sobre a possível existência de um núcleo seguro de direitos, diante de possíveis retrocessos.

A metodologia é o uso de dados, da doutrina e da jurisprudência, para uma avaliação crítica e dialógica do quadro normativo atual e de seu possível aperfeiçoamento, com caráter propositivo.

2 Para a multiplicidade de ataque, multiplicidade de proteção

As mulheres correspondem a 52% do eleitorado brasileiro, sendo, portanto, maioria. No entanto, segundo os dados do portal TSE Mulheres, representam 33% das candidaturas e 15% dos eleitos. Em 2022, as mulheres conseguiram o melhor desempenho da história em uma eleição para a Câmara dos Deputados e, mesmo assim, elas são apenas 18% do total⁶.

⁶ Portal TSE Mulheres. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/#estatisticas>. Acesso em: 1 out. 2023.

Os fatores que podem explicar o baixo número de mulheres a ocupar cargos eletivos são inúmeros, dentre os quais se pode citar, a título de exemplo, o fato de que as mulheres: (i) são verbalmente desqualificadas ou rebaixada em seus talentos e têm a sua competência questionada; (ii) podem ter a sua intimidade violada, com vazamento de fotos íntimas e correspondências; (iii) são constantemente interrompidas em suas falas; (iv) sofrem ameaças; (v) são preteridas, pelos partidos políticos, na escolha para o lançamento e no financiamento; e, em alguns casos, (vi) têm as suas verbas desviadas para o favorecimento dos candidatos. A soma de todos fatores que afastam a mulher da política recebe o nome de violência política de gênero⁷.

É necessário, portanto, que o direito, com vistas a efetivar o princípio da democracia, em toda a sua amplitude, e, também, o da igualdade entre homens e mulheres, preveja mecanismos de proteção para cada um dos obstáculos enfrentados pelas mulheres, a fim de mudar o cenário de sub-representação presente.

Observa-se que a rede de proteção às candidaturas femininas tem se fortalecido — é certo, também, que muitos dos avanços experimentados se deram por iniciativa do Poder Judiciário.

A fim de impedir que mulheres sejam preteridas no momento do lançamento das candidaturas, a Lei das Eleições prevê, em seu art. 10, § 3º, que os partidos políticos deverão lançar, no mínimo, 30% das candidaturas de um dos sexos — que, na prática, é sempre o sexo feminino.

De acordo com o entendimento firmado pelo TSE, a partir de 2015, eventual fraude à cota de gênero poderá ser apurada durante o período eleitoral, em sede de Ação de Impugnação ao Mandato

⁷ Violência política de gênero, a maior vítima é a democracia. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/violencia-politica-de-genero-a-maior-vitima-e-a-democracia>. Acesso em: 1 out. 2023.

Eletivo (AIME) e de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE). Em caso de procedência dessas ações, o Tribunal se posicionou no sentido de que toda a chapa de candidatos deve ser cassada — e, especificamente no caso das AIJES, também devem ser declarados inelegíveis aqueles e aquelas que contribuíram para a ação ilícita.

Em 2018, apenas, os partidos políticos passaram a ter a obrigação de investirem os recursos do fundo partidário, de modo proporcional, nas candidaturas femininas e masculinas. Essa medida foi fruto de decisão tomada pelo STF, no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5617. Posteriormente, o TSE estendeu os efeitos dessa decisão também às verbas do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC) e à distribuição de tempo no horário eleitoral gratuito, na análise da Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000⁸.

Tais determinações, posteriormente, foram constitucionalizadas, por meio da EC 117, de 05 de abril de 2022, que as positivou no art. 17, § 8º, da CRFB:

Art. 17, § 8º 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, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário.

⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000/DF. Acórdão. Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgada em 22/05/2018.

Não se pode deixar de pontuar, no entanto, que A EC 117/22 também chancelou uma anistia às agremiações, numa mistura de avanço e retrocesso, ao prever que

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.

É também recente a criminalização da violência política de gênero. Em agosto de 2021, foi promulgada a Lei nº 14.192, que incluiu o art. 326-B no Código Eleitoral (CE), com a seguinte redação:

Art. 326-B. Assediar, constranger, humilhar, perseguir ou ameaçar, por qualquer meio, candidata a cargo eleitivo ou detentora de mandato eletivo, utilizando-se de menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia, com a finalidade de impedir ou de dificultar a sua campanha eleitoral ou o desempenho de seu mandato eletivo.

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

Parágrafo único. Aumenta-se a pena em 1/3 (um terço), se o crime é cometido contra mulher:

I - gestante;

II - maior de 60 (sessenta) anos;

III - com deficiência.

Está delimitado o panorama normativo atual de proteção à mulher candidata. No entanto, constata-se que, apesar dos avanços, o diagnóstico ainda é de insuficiência; seja porque as normas não atingiram a finalidade pretendida de aumentar, consideravelmente, a participação feminina, seja porque elas ainda não acobertam a amplitude da atuação da mulher. Importante

também observar que a proteção paulatina impede o conhecimento sobre os plenos efeitos das cotas de candidatura já que até agora, apesar de sua previsão, elas sempre vieram acompanhadas de fraudes, desamparo financeiro e violência.

3 A amplitude da atuação da mulher e sua consideração jurídica no exercício de direitos políticos

Para além da percepção de que a proteção da mulher precisa ser ampla, diante da variedade de violações a que se sujeita, importa considerar que a legislação não contempla a mulher em toda sua atuação de vida. Ignoram-se complexidades quanto ao ser mulher, de interesse de toda a sociedade, além de se desprezar todos os campos de atuação da mulher na política. Deixa assim desprotegidos aspectos que precisam de atenção.

A mulher, por exemplo, no exercício da maternidade, precisa amamentar e levar a criança aos eventos políticos de que participa ou deixá-la aos cuidados de uma escola ou instituição semelhante. Tanto uma (amamentação), como outra vivência (cuidados e custos com a criação) não podem ser vistas com uma realidade específica a algumas mulheres, nem de seu interesse apenas. As instituições e a política devem considerar o cenário e desenvolver políticas públicas e normas que as incluam para que não se tornem um ônus a mais para a entrada da mulher nos espaços de poder. Assim, não só deve haver ambientes para a amamentação e incentivo a que seja realizada, como deve-se considerar possível a inclusão de custos com criança em creche, como gastos de campanha.⁹

9 MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos e ALMEIDA, Jessica Teles de. A proteção dos espaços ocupados pelas mulheres nos ambientes públicos e privados para avanço na

Outro aspecto a ser destacado se relaciona com o fato de que a atuação política da mulher deve ocorrer em todos os espaços em que o homem também pode realizá-la, e com a mesma estrutura de suporte. Foi assim que se reconheceu, por exemplo, que do direito de cotas de candidatura deveria também decorrer o direito proporcional de financiamento. Enfoque pouco considerado, porém, se relaciona ao fato de que sempre se tem feito necessário especificar o direito das mulheres em detalhes para que ele seja reconhecido, quando, na verdade, deveria ser uma consequência geral para toda a arquitetura de poder.

A propaganda político partidária e a eleitoral, por exemplo, é hoje realizada sobretudo na internet. Não obstante, e apesar do reconhecimento do direito a cotas de candidaturas e a financiamento proporcional, não se tem assegurado às mulheres o mesmo espaço de visibilidade nos ambientes digitais.¹⁰ Na verdade, esse fato apenas revela que se faz necessário uma norma reconhecendo que é decorrência do direito de cotas e da promoção da mulher na política que os ambientes e a estrutura de poder equivalente lhe sejam assegurados.

Além disso, a norma inicialmente consagrada para combater a violência política de gênero deixou de fora a atuação da mulher não candidata, quando sempre se soube que sua atuação política era mais ampla e merecia atenção. A comparação com a norma do Código Penal que tipifica os crimes contra o Estado democrático de Direito evidenciava a lacuna (Art. 359-P do Código Penal). O ajuste posterior com a reforma eleitoral de 2023,

política. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/382550/a-protacao-dos-espacos-ocupados-pela-mulher-nos-ambientes-publicos>. Acesso em: 1 out. 2023.

10 MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos, OLINDA, Vitória. A invisibilidade política da mulher nos sites dos partidos. Disponível em <https://focus.jor.br/invisibilidade-politica-da-mulher-nos-sites-dos-partidos-por-raquel-cavalcanti-e-vitoria-olinda/>. Acesso em: 1 out. 2023.

se por um lado, pretendeu sanar essa falha, por outro, deixa claro que a proteção normativa veio aos poucos e de modo insuficiente.

4 O princípio da igualdade

A igualdade de participação política deve ser pensada como igualdade de oportunidade nas competições eleitorais.¹¹ Dado o afastamento das mulheres dos espaços de poder, por razões sociais e históricas, a igualdade formal é insuficiente para possibilitar que elas tenham acesso a esses espaços sem que o Estado promova ações para acelerar a possibilidade de estarem nos mesmos lugares que os homens e para desestruturar uma arquitetura arcaica de valores e de organização social. Aqui vale a observação de Rawls de que “as desigualdades sociais e econômicas nas instituições de fundo são comumente tão grandes que aqueles que dispõem de maior riqueza e melhores posições sociais geralmente controlam a vida política e promulgam legislações e políticas sociais que promovem seus interesses”¹². Assim, a previsão de cotas de candidatura foi a política tímida inicial prevista no país para que as mulheres chegassem ao poder.

As cotas, porém, e seus desdobramentos, como o financiamento das mulheres na política precisaram, inúmeras vezes, de interpretação jurisprudencial para que ficasse claro o efeito jurídico de seu descumprimento. Em todos os casos em que o Poder Judiciário precisou se manifestar sobre o tema, mais precisamente o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior Eleitoral, os desafios hermenêuticos giraram em torno da densidade do princípio da igualdade.

11 MUÑOZ, Ó. S. (2007). *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos e Constitucionales.

12 RAWLS, John. *Justiça como equidade: uma reformulação*. São Paulo: Martins Fontes. 2003, p. 210

Essa constatação é importante para fixar dois pontos teóricos: a) os direitos de participação política da mulher sempre estiverem em jogo duplo de aparente proteção e ataque; b) somente a estrutura jurídica e objetiva do princípio da igualdade fizeram com que direitos de participação tenham sido efetivamente reconhecidos.

A fim de destacar a força normativa objetiva do princípio da igualdade na proteção dos direitos de participação política da mulher, cita-se as cinco premissas fixadas pelo Min. Edson Fachin, no julgamento da ADI 5671:

Primeira: As ações afirmativas prestigiam o direito à igualdade.

Segunda: É incompatível com o direito à igualdade a distribuição de recursos públicos orientada apenas pela discriminação em relação ao sexo da pessoa.

Terceira: A autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, especialmente ao direito à igualdade.

Quarta: A igualdade entre homens e mulheres exige não apenas que as mulheres tenham garantidas iguais oportunidades, mas também que sejam elas empoderadas por um ambiente que as permita alcançar a igualdade de resultados.

Quinta: A participação das mulheres nos espaços políticos é um imperativo do Estado, uma vez que a ampliação da participação pública feminina permite equacionar as medidas destinadas ao atendimento das demandas sociais das mulheres.

Tais direitos (de participação), portanto, têm caráter constitucional, e funcionam como desdobramento da fundamentalidade dos direitos políticos e do princípio da igualdade. É possível uma certa liberdade e nuance na sua garantia e efetivação, mas dado o caráter jurídico constitucional, e dado que se trata de uma igualdade mínima, essas normas somente podem ser alteradas se

a) materialmente, a situação tiver se modificado, tendo a mulher atingido a igualdade que visavam promover; b) as normas promoverem de forma mais efetiva a alteração material que possibilita o alcance da igualdade.

Nas discussões a respeito de eventuais mudanças no arcabouço legal de proteção aos direitos de participação política feminina, propostas que busquem reduzir ou limitar os avanços logrados (como a diminuição do percentual de 30% para o lançamento de candidaturas de um dos sexos; o retorno à mera reserva de vagas pelos partidos) devem ser entendidas como inconstitucionais, não só em razão da vedação ao retrocesso, mas por infringir o princípio da igualdade entre homens e mulheres, que é dotado de densidade normativa. Como observou Simone de Beauvoir, “feita a Revolução, o problema da mulher não se colocaria mais. Muito bem, mas e enquanto se espera?”.¹³ Se precisa-se, em verdade, de uma revolução, é inadmissível, a esse ponto, uma involução. O ideal da igualdade, que sequer foi alcançado plenamente, não pode ser esvaziado.

5 Considerações finais

Levou-se tempo para se perceber a necessidade de uma proteção integral dos direitos das mulheres, certamente porque não se vislumbravam as múltiplas formas de desrespeito, ataques e obstáculos que se desenvolveriam, e, também, porque, do ponto de vista da política legislativa, é difícil realizar alterações radicais quanto às normas de conduta.

Os avanços e retrocessos na consagração dos direitos da mulher apenas revelam seu caráter cultural e social, deixando

¹³ BEAUVOIR, Simone de. *A força das coisas*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2017, p. 101

claro, ao mesmo tempo, que a conquista de direitos não é uma segurança evolutiva no progresso civilizatório.

A atenção, a organização normativa e institucional, a luta e a educação voltadas à participação igualitária das mulheres na política, portanto, são requisitos permanentes de uma sociedade que consagra o princípio da igualdade como um de seus valores, e que reconhece que a conquista de direitos ocorre dentro de um contexto histórico.

Enquanto todos os espaços institucionais de poder não estiverem ocupados equilibradamente por homens e mulheres, a legislação nacional merecerá ser reformada ou necessitará de interpretação e de políticas públicas de apoio para assegurar a força normativa do princípio da igualdade.

Mesmo quando a arquitetura igualitária tiver sido alcançada, deverão ser mantidas políticas para combate à violência política, para que a chegada ao poder não seja apenas um ponto de partida isolado, mas um lugar de permanência.

O cenário equitativo, como se viu, ainda está longe, além de ser marcado por retrocessos, o que apenas reforça a necessidade de uma luta intensa e de uma consideração mais respeitosa e rigorosa do princípio da igualdade.

Referências

BEAUVOIR, Simone de. **A força das coisas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5617, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 15/03/2018, publicado no DJE de 03/10/2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000/DF. Acórdão. Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgado em 22/05/2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. RESPE 19392 - PI. Acórdão. Relator: Min. Jorge Mussi. Publicado no DJE de 04/10/2019.

CRISTINA, Tailaine e ROBERTA, Emma. Meu pé de cota laranja: a Justiça Eleitoral e o seu papel na garantia da participação feminina na política. Em: SALGADO, Eneida Desiree; KREUZ, Letícia e BERTOTTI, Bárbara (orgs.). ***Mulheres por mulheres:*** memórias do I Encontro de pesquisa por/de/sobre mulheres. Porto Alegre: Fi, 2018.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos e ALMEIDA, Jessica Teles de. **A proteção dos espaços ocupados pelas mulheres nos ambientes públicos e privados para avanço na política.** Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/382550/a-protecao-dos-espacos-ocupados-pela-mulher-nos-ambientes-publicos>. Acesso em: 1 out. 2023.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos, OLINDA, Vitória. **A invisibilidade política da mulher nos sites dos partidos.** Disponível em <https://focus.jor.br/invisibilidade-politica-da-mulher-nos-sites-dos-partidos-por-raquel-cavalcanti-e-vitoria-olinda/>. Acesso em: 1 out. 2023.

MUÑOZ, Ó. S. **La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales.** Madrid: Centro de Estudios Políticos e Constitucionales. 2007.

Portal TSE Mulheres. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/#estatisticas>. Acesso em: 1 out. 2023.

RAWLS, John. Justiça como equidade: uma reformulação. São Paulo: Martins Fontes. 2003.

Violência política de gênero, a maior vítima é a democracia.
Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/violencia-politica-de-genero-a-maior-vitima-e-a-democracia>. Acesso em: 1 out. 2023.

Estado Democrático de Direito e a Governança Eleitoral no Brasil: a Importância das Decisões Judiciais Brasileiras no Cumprimento do Rule of the Game do Processo Eleitoral

Vânia Siciliano Aieta¹

Resumo: O presente trabalho versa sobre a importância do cumprimento das regras estabelecidas no processo eleitoral brasileiro como meio de concretização da governança eleitoral em prol da realização do Estado Democrático de Direito. Analisar-se-á o modelo de governança nacional e de que forma podemos fomentá-lo em prol da Democracia e com isso minorarmos as naturais mazelas existentes em todo processo de construção e sedimentação democrática.

Palavras-chave: Processo eleitoral – governança – democracia

¹ Doutora em Direito Constitucional (PUC-SP) com Pós-Doutorado na Universidade de Santiago de Compostela (USC – Espanha) e na PUC-Rio. Mestre em Direito Constitucional (PUC-Rio). Professora dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação da Faculdade de Direito da UERJ (PPGD-UERJ). Coordenadora de Direito Constitucional do IBEROJUR. Coordenadora do Curso de Pós-Graduação em Direito Eleitoral da Escola Judiciária Eleitoral do T R E /RJ – CEPED/UERJ. Coordenadora-Geral Nacional da ABRADEP. Conselheira Titular da Seccional da OAB-RJ. Presidente da Comissão de Direito Constitucional da OAB-RJ. Presidente da Comissão de Direito Eleitoral do IAB. Membro da Comissão de Direito Eleitoral do Conselho Federal da OAB. Membro do IBRADE e do IBDC. Advogada, conferencista e parecerista. Endereço eletrônico: vaniaaieta@yahoo.it

Abstract: The present study examines the importance of the rules established for the Brazilian electoral process as a means of materializing electoral governance in favor of achieving a democratic state under law. We analyze the nation's governance model and the way citizens can promote it in favor of democratic ideals and thus minimize the natural tribulations in any process of construction and sedimentation of democracy.

Keywords: electoral process – governance – democracy

1 Introdução

No Estado Democrático de Direito “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Constituição brasileira de 1988, artigo 1.º, parágrafo único).

As Revoluções Liberais, ícones da primeira fase da história do Constitucionalismo, fortaleceram a democracia indireta, o denominado “sistema representativo”, que substituiu o direito divino dos reis pela soberania popular. Entre a impossibilidade da democracia direta e o horror ao absolutismo monárquico, os revolucionários pretendiam criar um governo livre e natural², baseado na *separação dos poderes* e no assentamento de um *rol de direitos individuais*, paradigmas dessa fase inicial do Constitucionalismo Clássico ou Formal.

O constitucionalismo democrático foi a ideologia vitoriosa do século XX, derrotando diversos projetos alternativos e autoritários que com ele concorreram. O chamado Estado Democrático de Direito é o produto da fusão de duas ideias que tiveram trajetórias históricas diversas, mas que se conjugaram para produzir o modelo ideal contemporâneo: Constitucionalismo e Democracia.

² Darcy Azambuja, *Introdução à Ciência Política*, 4.ª edição, páginas 242-243.

Constitucionalismo significa Estado de Direito, poder limitado e respeito aos direitos fundamentais. Democracia, por sua vez, é o governo do povo, vontade da maioria com respeito aos direitos das minorias.

O constitucionalismo democrático, assim, é um modo de organização social fundado em pessoas livres e iguais. A Constituição de 1988 obteve profundo sucesso institucional através da superação de muitos ciclos de atraso. Por isso, a Constituição de 1988 é o símbolo maior de uma história de sucesso, pois signifcou a transição de um Estado autoritário, intolerante e violento, para um Estado Democrático de Direito.

Nos últimos anos, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem ocupado um espaço relevante no cenário político e no imaginário social. A centralidade da Corte e, de certa forma, do Judiciário como um todo, não é peculiaridade nacional. Em diferentes partes do mundo, em épocas diversas, tribunais constitucionais tornaram-se protagonistas de em temas controvertidos. Desde o final da Segunda Guerra, em muitas democracias, verificou-se um certo avanço da justiça constitucional sobre o campo da política majoritária, que é aquela feita no âmbito do Legislativo e do Executivo, alicerçados no voto popular.

2 A judicialização como marca da governança brasileira

Os poderes constituídos do Estado exercem cada qual uma parcela do poder político. O Poder Judiciário, no desempenho da jurisdição, exerce sua parte. Contudo, observa-se que o controle crescente da Justiça sobre a vida coletiva é um dos maiores fatos políticos contemporâneos. Os juízes são chamados a se manifestar

em número cada vez mais extenso de setores da vida social³. Mas, essa intensa demanda e o evidente crescimento por mecanismos de “controle” e “punição” no universo político, capitaneados pelo Poder Judiciário, sob a égide do *ativismo judicial*, com o argumento de combater desvios ético-normativos dos agentes políticos têm demonstrado, na realidade, a chamada “*judicialização da Política*”, postura proativa do supracitado poder no desempenho de suas funções, interferindo de maneira irregular e significativa nas eleições assim como nas ações políticas dos demais poderes.

Tal realidade repercute negativamente na atividade jurisdicional ao criar a perigosa possibilidade de ***politização da função judicante***, tão bem vislumbrada pelo professor português BOAVENTURA DE SOUZA SANTOS ao asseverar que “*a judicialização da política conduz à politização da justiça*”.

Derivação desta forma de agir, e influindo permanente e sobremaneira no período pré-eleitoral, é aquilo que podemos chamar de “*judicialização do processo eleitoral*”, revelada na excessiva intromissão do Poder Judiciário na atividade política.

Com isso, deflagra-se um indesejável ***estado de controle político*** permanente por parte do Poder Judiciário que não pode se pretender protagonista do processo eleitoral, intrometendo-se, por vezes indevidamente, no jogo democrático.

Ao revés, cabe à Justiça Eleitoral assegurar a legalidade e a serenidade dos conflitos políticos acentuados do processo eleitoral, pois devemos lembrar que a atividade política durante as eleições não deve ser cerceada, mas tão somente modulada, na medida em que o *eidos* caracterizador do processo eleitoral reside na liberdade de expressão política.

3 Antoine Garapon, “O Juiz e a Democracia: o Guardião das Promessas”, tradução brasileira, São Paulo: Editora Malheiros, 1999, página 24

Tal realidade é agravada pelos fatores psicológicos inconscientes, que fazem parte da personalidade de qualquer pessoa e que influem na formação do juízo crítico, notadamente na capacidade de julgar. Quando esses fatores prevalecem, a isenção do juiz fica comprometida, independente da sua vontade. Nesse sentido, o conhecimento dos fatores psicológicos do inconsciente do magistrado é indispensável para que o julgador possa controlá-los e, com isso, conseguir o máximo de imparcialidade na hora de julgar.

Observa-se ainda com atenta preocupação a *policização intensa da natural conflitividade política* das relações humanas. Nesse sentido, vale ressaltar a lembrança preciosa do magistério acadêmico de LOÏC WACQUANT ao advertir-nos que: “*a desqualificação da Política, principalmente no registro paroxístico que poderíamos caracterizar como antipolítica, encontrou na criminalização o mais poderoso dos instrumentos, na dependência contudo da publicidade espetaculosa dos procedimentos concretos*”... “*os patibulos operísticos do antigo regime foram substituídos pelo pelouriinho virtual, atado ao qual o padecente já não vê desfilar diante de sua vergonha os curiosos da praça, mas é sua própria imagem que desfila, angustiada e impotente, por dezenas de milhares de lares*”.⁴

O presente artigo busca demonstrar que mesmo diante da legitimidade da indignação da sociedade, não cabe ao Poder Judiciário agir na esteira do que considera indignante, mas sim prestar a jurisdição, atento às leis e, principalmente, ao arcabouço constitucional vigente. O fenômeno “judicialização”, pois, consiste na decisão pelo Judiciário de questões relevantes do ponto de vista político, social ou moral. Trata-se, como intuitivo, de uma transferência de poder das instâncias tradicionais, que

4 Vera Malaguti Batista (org). “*Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal*”. IN: BATISTA, Nilo. “*Merci, Loïc*”, p.226. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2012, 2ª edição, setembro de 2012.

são o Executivo e o Legislativo, para juízes e tribunais, para parafrasearmos o Ministro do STF, Professor Luís Roberto Barroso⁵.

Em nosso país, a supracitada “judicialização” da vida social foi incrementada em ritmo assustador após a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, de modo que todos os problemas passaram a ser resolvidos judicialmente, esvaziando-se o diálogo político, tão necessário à concretização da Democracia. No universo do direito eleitoral, é cediço que as eleições somente são resolvidas depois do chamado “terceiro turno” perante a Justiça Eleitoral, sendo raros os pleitos que não são objeto de demandas processuais, com fins de uma possível e deplorável impugnação, lesando-se a vontade popular.

Depois das eleições, não satisfeitos com as constantes intervenções na seara eleitoral no âmbito das eleições, partem para um “segundo turno” das violações ao princípio da separação dos poderes. Empossados os políticos, agentes públicos despidos da representatividade popular intentam “governar” os destinos da coletividade, posando de vestais para impor aos políticos legitimamente sufragados modos de agir e governar.

Para tal intento, “abusam” dos meios de comunicação no intuito de propagarem unilateralmente seu discurso “ético” e arregimentarem hordas de cidadãos desinformados e com insatisfações pulverizadas através de ações coletivas em defesa da tão aclamada “moralidade administrativa”. Assim, em nome do princípio democrático do acesso à Justiça, busca-se impor a governantes, legisladores, empresários e cidadãos, de modo unilateral e autoritário, um vetor pré-determinado de opção de políticas públicas, sem sopesar os ônus decorrentes para os cofres públicos dessas demandas eivadas de devaneios.⁶

5 Luis Roberto Barroso, *Direito e Política: a Ténue Fronteira*, 2012.

6 Algumas práticas não dialógicas de imposição de políticas públicas por agentes não eleitos são os chamados Termos de Ajustamento de Conduta, previstos

Em pleno século XXI, ainda existe a tentativa de se implementar uma “sociedade punitiva”, fruto de um projeto político transnacional, que recorre à legislação coercitiva e às táticas policiais para dispersar ou reprimir toda e qualquer forma de oposição ao **poder das corporações**, reprimindo o dissenso político com fins de solidificar o projeto neoliberal. O fascismo que emerge hoje não é político, mas sim social e coexiste com uma democracia de baixíssima intensidade, para parafrasearmos **BOAVENTURA DE SOUZA SANTOS**.

Nesse sentido, é de superlativa relevância traçarmos relações entre a realidade hodierna de **criminalização dos políticos**, representantes do povo, eleitos pelo voto popular, com importantes contribuições trazidas por autores que percebem, nos efeitos do punitivismo neoliberal imperante, um **progressivo desamparo nos direitos fundamentais**, notadamente observado nas constantes e assustadoras **flexibilizações dos direitos constitucionais**, como no caso da **supressão dos direitos políticos**, que são **subespécie dos direitos humanos**, além do **evazamento dos direitos fundamentais assecuratórios da proteção dos cidadãos na processualística penal**.

Os efeitos do **punitivismo neoliberal** sobre a legislação eleitoral, se valendo de alicerces teóricos preocupantes, são hoje bastante evidentes. A expansão reinante da criminalização dos políticos apresenta-se, na maior parte das vezes, de forma velada, como

pelo parágrafo 6.º do artigo 5.º da Lei n.º 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública): “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”. Trata-se de um mecanismo de solução extrajudicial de conflitos promovida por órgãos públicos - inclusive pelo Ministério Público - para ajustar determinadas condutas de agentes, públicos ou privados, que lesem o patrimônio público, o meio ambiente, as relações de consumo, os direitos sociais, etc. No entanto, muitos Termos de Ajustamento de Conduta têm sido arbitrariamente impostos a governos ou entes privados para lhes impingir obrigações onerosas e, não raro, despropositadas.

se não estivéssemos tratando verdadeiramente de problemática penal, mas tão somente de “**condições de elegibilidade**”, como se a inelegibilidade não fosse uma pena, mas sim um “prêmio”.

LOÏC WACQUANT, a partir de um emblemático artigo publicado no *Le Monde Diplomatique*: “**Esse vento punitivo que sopra da América**”, traçou os alicerces teóricos dessas evi-dências. Ainda com esteio nos trabalhos científicos de **WAC-QUANT**, encontramos em sua obra “**Onda Punitiva**” a idéia que o retorno à prisão perfaz-se como uma resposta à insegurança social e não à insegurança criminal. Além disso, a referência do autor acerca da responsabilidade individual é deveras oportu-na. Ao empreendimento neoliberal no campo do direito penal, assim como no direito eleitoral, **não interessa a discussão das causas, das situações que ensejam os problemas**, mas apenas as responsabilidades individuais.

Existe evidentemente um movimento pujante, ascendente, de uma política penal, inclusive no universo eleitoral, voltada para a prisão, punição e extirpação de direitos constitucionais através de **flexibilizações interpretativas** advindas do fenômeno da **pré-com-preensão do intérprete**, para nos reportarmos aos ensinamentos de cabal importância para a Hermenêutica Constitucional de **KON-RAD HESSE**, em sua obra *Escritos de Derecho Constitucional*.

Nesse sentido, vale aduzir o brilhante excerto do eminente professor **NILO BATISTA**, em seu artigo “*Merci Loïc*”⁷, ao co-mentar o problema: “*Não se discutirão jamais as práticas do capitalismo financeiro - mas pode existir um banqueiro desonesto, como aquele czar do NASDAC hoje encarcerado. Não se discutirão jamais as opressões do latifúndio - mas pode haver um fazendeiro*

⁷ Vera Malaguti Batista (org). “*Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal*”. IN: BATISTA, Nilo. “*Merci, Loïc*”, Op. Cit pp. 226-227. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2012, 2ª edição, setembro de 2012.

que mande matar a missionária que está organizando a resistência dos camponeses. Não se discutirão jamais as feridas abertas em Pachamama - mas poderemos acompanhar pela televisão o processo contra o diretor da fábrica na qual ocorreu o último vazamento”.

Do mesmo modo, não se discutirão no *habitat* da classe política, no universo eleitoral, em especial em se tratando de chefes do Poder Executivo, ***as causas ensejadoras dos atos cometidos***. Ao revés, esse novo movimento do capital predador que institui o “***Estado Penal***” em substituição do desmantelamento do *welfare state* e seu “***Estado Previdenciário***”, opta pelo encarceramento e em especial pela punição mais cruel aos representantes eleitos pelas classes menos favorecidas que é a ***inelegibilidade***, um verdadeiro “banimento do mundo político”⁸. Vale ressaltar que **o sistema penal do capitalismo, já nos seus primórdios, tinha a inelegibilidade como um de seus alicerces**.⁹

O fato é que o empreendimento neoliberal precisa de um *poder punitivo onipresente e capilarizado*, para o controle penal dos políticos que ele mesmo marginaliza. E encontra a almejada “onipresença punitiva” nas perversas vinculações entre mídia – sistema penal, pois o ***novo credo criminológico da mídia*** acrediita ser a **PENA** a solução de todos os conflitos a serem enfrentados¹⁰ e para tal contribuem em punir o ser humano antes mesmo que ele possa se defender pelos meios que a sociedade oferece.

8 Lembrar que a Lei Complementar 135/2010 que alterou o Estatuto das Inelegibilidades, a Lei Complementar 64/1990, institui 8 (oito) anos de inelegibilidade aos apenados, o que podemos considerar, na maior parte dos casos, como uma MORTE na Política.

9 Sobre o assunto, oportuna é a lembrança do excerto do artigo de NILO BATISTA em “*Merci, Loïc*” ao asseverar: “*O sistema penal do capitalismo industrial ostentava cruel simplicidade: a fábrica, a penitenciária (invariavelmente less elegibility) e o exército de reserva, tudo sob o controle da criminalização da greve e da vadiagem. Simples, silencioso e lucrativo*” (grifo nosso)

10 Nilo Batista em “Mídia e Sistema Penal”. p.3

Neste sentido, é importe salientar que toda e qualquer reflexão que deslegitime o credo criminológico do discurso midiático é ignorada ou escondida do grande público, dos telespectadores.¹¹

FOUCAULT, em “*Vigiar e Punir*”, nos ensina que a penalidade é uma força versátil à qual deve ser atribuído um lugar de destaque no estudo do poder contemporâneo. Por essa razão, a idéia da consolidação da vigilância e da punição se encontra em várias entidades estatais inclusive na motivação dos membros do Poder Judiciário que abraçam a “*judicialização da Política*”.

Fazemos aqui uma paródia entre o “*vigiar e punir*” foucaultiano com o “ *julgar e punir*”, crítica da atuação do Poder Judiciário na administração da “*máquina punitiva estatal*”, ressaltando-se, na obra de **FOUCAULT**, o lugar da prisão na sociedade disciplinar de vigilância e controle.

É deveras importante a distinção entre *ativismo judicial* e *judicialização da Política*. A interpretação constitucional vem paulatinamente propiciando maior espaço, não só no Brasil, mas também em outros países, para o ativismo judicial e consequentemente para interpretações mais extensivas da Constituição, conforme assevera **PIER PAOLO PORTINARO**¹².

Essa conjuntura de maior engajamento dos juízes através do ativismo judicial deflagra consequências no **papel constitucional da divisão de poderes** e na concretização do **princípio da segurança jurídica**, suscitando preocupações quanto ao balizamento dos processos hermenêuticos.

O objetivo não está em criticar o ativismo judicial, mas buscar fronteiras objetivas, limites na atuação do Poder Judiciário,

11 Op.Cit., p.6.

12 Em seu texto “Para além do Estado de Direito: tirania dos juízes ou anarquia dos advogados”, in Pietro Costa e Daniel Zolo (Org), *O Estado de Direito, História, teoria, Crítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p.465-488.

pois afinal “quem controlará os controladores”¹³ se essa dimensão permanecer sem parâmetro apropriado.

Busca-se uma análise crítica do **ativismo judicial** e sua distorção que é a **judicialização da Política**, em matéria constitucional. Nesse sentido, importante se faz compreender a dicotomia atualmente observada entre um **positivismo político moderado**, no esteio de **NORBERTO BOBBIO** e os levantes pós-positivistas da atualidade, que mais do que se apresentarem como pós-positivistas, revelam-se na realidade como **antipositivistas**. Na linha de defesa do positivismo moderado de **BOBBIO**, alicerçada na moderna teoria da interpretação, encontramos **EMILIO BETTI** e **HANS-GEORG GADAMER**, que metodologicamente permitem a interação entre princípios e regras.

É importante salientar que a análise dessa problemática implica na divisão constitucional dos poderes, como já asseverado, e na necessária identificação entre o **momento da legislação** e o **momento da jurisdição**, afastando-se as teses defensoras de um ativismo judicial que confere ao magistrado-intérprete uma competência elástica e subjetivizada com o fito de esclarecer a *mens legis* das normatividades insertas na Constituição Brasileira, alargando o balizamento da interpretação para ir até mesmo além do que a Constituição estabeleceu e, por vezes, manifestando-se contrariamente ao que dita a Carta Magna Brasileira.¹⁴

Ao revés, ressaltamos o valor do **garantismo jurídico**, expressão do princípio da legalidade, em matéria de interpretação constitucional, pois esse está isolado dos juízos políticos de valor,

13 Clássica pergunta ressaltada pelo Professor CELSO LAFER ao tratar da matéria, fazendo referência à obra Mireille Delmas-Marty, *La Refondation des Pouvoirs*, Paris: Seuil, 2007, em especial pp.38, 41-43 e 67.

14 Norberto Bobbio, *Contribución a la Teoría de Derecho*, org. Alfonso Ruiz Miguel, Valencia: Fernando Torres Ed., 1980, “Formalismo Jurídico e Formalismo Ético”, p.105-117.

manifestos nas interpretações maculadas pela ideologia e pelo legado axiológico do magistrado no momento de proferir a decisão.

Não podemos olvidar de empenhar esforços na análise dos fatores psicológicos inconscientes e na necessária observância do legado axiológico pessoal do Magistrado na construção da decisão judicial.

Para tal desafio, a utilização, como paradigma doutrinário, da obra de **KONRAD HESSE**, no que se refere à pré-compreensão do intérprete, se faz mister. Além disso, relevante é o papel da análise transacional que explora a **Teoria da Personalidade do Intérprete** (quem é o juiz?).

Objetivamos sustentar a inexistência de interpretações “asépticas”, que não sejam influenciadas por elementos axiológicos e psicológicos, sendo a ideologia política provavelmente um dos mais fortes elementos para o comprometimento da interpretação.

Não há norma jurídica, por mais clara e evidente, que não demande uma interpretação. O legislador apresenta uma “*linguagem seca*”. Por isso, o juiz e o aplicador do Direito têm a tarefa de dar vida à norma. Na análise da problemática da Hermenêutica Constitucional, três alicerces irão se constituir como fundamentais à boa e correta compreensão da norma. São eles o *texto em si* (*corpus* da norma), o *intérprete* (e consequentemente seu legado pessoal) e a *interpretação*.

Deve-se considerar também que a interpretação constitucional, apresenta um perfil peculiar, pois contém em seu bojo um **conteúdo ideológico**. Assim sendo, a atividade central da aplicação da norma reside na *interpretação*, sendo o intérprete responsável pelo **conteúdo real da norma**.

Considerando-se que a problemática constitucional é uma questão essencialmente de **ordem política**, pois correlaciona o alcance das mudanças e asseguramentos de direitos ao universo da Política, faz-se necessário limitar e coordenar o exercício des-

te *poder político*, sendo isto, atualmente, a fundamental razão de ser dos diplomas constitucionais¹⁵. Meirelles Teixeira nos ensina ser curial que: “*a Constituição seja conhecida não apenas em sua letra, mas também em seu espírito*”¹⁶.

Nesse sentido, a importância de interpretar a Constituição é fundamental, dado o caráter aberto, vago e plurissignificante de muitas de suas normas¹⁷. Além disso, através da interpretação, torna-se possível o conhecimento dos “*íntimos significados de uma Constituição*”¹⁸.

Interpretar, no esteio do magistério de Celso Ribeiro Bastos significa “*extraír o significado do texto*”, sendo a interpretação indispensável, quer no texto constitucional, quer nas leis em geral¹⁹.

Por fim, não se pode deixar de considerar a natural instabilidade do Direito Público, sujeito às transformações fugazes e complexas do universo da Política. Dessa forma, os vocábulos apresentarão sentidos e conteúdos variados em razão da instabilidade e da incerteza decorrentes das variações políticas. Com isso, urge a necessidade de interpretar politicamente a Constituição, ou seja: “*descobrir o pleno e adequado sentido de suas normas, ao aplicá-las à multiplicidade e à complexidade dos casos e das situações históricas*”²⁰.

No que se refere à hermenêutica constitucional, a doutrina americana costuma distinguir *interpretação* de *construção*.

15 Celso Ribeiro Bastos, *Interpretação e Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, p. 16.

16 Meirelles Teixeira, *Curso de Direito Constitucional*, p. 266.

17 Paulo Ricardo Schier, *Filtragem Constitucional – construindo uma nova dogmática jurídica*, p. 113.

18 Meirelles Teixeira, *Curso de Direito Constitucional*, p. 266.

19 Celso Ribeiro Bastos, separata da Revista de Informação Legislativa de Brasília, nº 96/87, p. 53.

20 Op. cit., p. 268.

Para o Direito Constitucional, sob este passo, a importância da interpretação é deveras fundamental tendo em vista especialmente o caráter plurissignificante de muitas de suas normas²¹. Sobre a matéria, Ferrara entende que a missão do intérprete é *a busca do real conteúdo da norma*, afirmando que “*a lei não contém palavras desnecessárias*”.

Nesse sentido, pode-se sustentar que o objeto da interpretação é a *vontade da lei*, autônoma, e não a *vontade do legislador*. Esta análise permite um campo de liberdade para a interpretação do juiz, *não obstante ele esteja impedido de inventar normas, substituindo o legislador*. KELSEN aduz, por sua vez, que o *juiz não pode criar norma, criando apenas direitos*. Também, em vários países europeus foi possível, nos últimos tempos, observar a trajetória das jurisdições constitucionais, notadamente nas controvérsias produzidas pelas chamadas “*sentenças interpretativas*”²².

Ao tratarmos das relações entre *governança* e *eleições*, é importante demonstrar o modelo de governança eleitoral adotado pelo brasil, que oferece um ambiente institucional favorável para a judicialização nos moldes em que tem ocorrido.

3 Governança eleitoral

Os estudos sobre governança eleitoral são recentes no Direito Eleitoral Comparado. A *electoral governance* ganhou destaque a partir da preocupação com a *credibilidade dos resultados eleitorais das democracias*, sendo a preocupação básica nesses novos regimes a garantia de que os resultados das urnas sejam justos, transparentes e sobretudo aceitos pelos competidores políticos.

21 Paulo Ricardo Schier, *Filtragem Constitucional – construindo uma nova dogmática jurídica*, p. 113.

22 Seriam as sentenças que determinam ou manifestam, dependendo do sentido em que são empregadas, constitucionalidades ou inconstitucionalidades.

E essa ideia nos reporta a um conceito basilar da Teoria Geral do estado que é o tema da SOBERANIA. Enquanto a soberania externa está na manifestação legítima dos Estados no cenário internacional, no sentido de se respeitarem mutuamente, aceitando e convivendo com as demais nações, **no plano interno, a ideia de soberania reside no universo ELEITORAL**, notadamente no poder de império, advindo das eleições, do voto popular, no sentido do governante estar ungido democraticamente de autoridade, por eleições que respeitaram o *rule of the game*, para impor suas decisões políticas no âmbito do território de um determinado país.

A governança eleitoral deve ser entendida como o conjunto de regras e instituições que organizam a competição político-eleitoral, criando um arcabouço institucional no qual se realizam o voto e a competição eleitoral. E dessa forma, a **GOVERNANÇA ELEITORAL** opera em três diferentes níveis: **a formulação das regras (rule making), a aplicação das regras (rule application) e a adjudicação das regras (rule adjudication)**

O *rule making* é a escolha e a definição das regras básicas do jogo eleitoral. Nesse nível da governança eleitoral é que são determinados, por exemplo, a fórmula eleitoral, os distritos eleitorais, a magnitude das eleições, as datas em que serão realizadas e outras questões legais que permitam aos concorrentes a segurança de como o jogo será jogado. Aqui também são definidas as regras da (in)elegibilidade e da organização dos órgãos responsáveis pela administração das eleições.

Por sua vez, no *rule application*, temos a implementação e o gerenciamento do jogo eleitoral; por exemplo, o registro dos partidos, candidatos e eleitores, a distribuição das urnas, os procedimentos a serem adotados no dia das eleições e outras regras que garantam a transparência, a eficiência e a neutralidade na administração do jogo. Podemos dizer que é a administração do jogo eleitoral.

Por fim, no ***rule adjudication*** temos a administração dos possíveis litígios entre os competidores. Trata-se do contencioso eleitoral. Ao dirimir e administrar as lides e controvérsias na disputa eleitoral, se estabelecem os procedimentos, executando-se a contagem dos votos e a publicação dos resultados finais da disputa eleitoral.

Esses três diferentes níveis da governança eleitoral geralmente não são atribuições de um órgão apenas. Por exemplo, o ***rule making*** está definido quase sempre pelas normas de regência do Direito Eleitoral. Mas, boa parte da governança eleitoral fica sob a responsabilidade de um órgão específico que trata, essencialmente, do ***rule application*** e do ***rule adjudication***. Essa responsabilidade, no Brasil, é da justiça Eleitoral.

O vínculo institucional diz respeito, basicamente, às origens e aos requisitos básicos adotados para ser um player da Governança.

Será de carreira quando todos os seus membros forem, necessariamente, recrutados dentre os servidores públicos. Quando o vínculo exigido para o recrutamento dos membros de um organismo de governança não estiver nessa esfera seu perfil poderá ser partidário, especializado ou combinado.

Quando os membros da Governança mantiverem vínculos com os partidos e somente forem indicados pela existência desse vínculo, será partidário. Os organismos com esse perfil funcionam sob a lógica de que a competição político-partidária é mais bem gerida pelo ***consenso produzido entre os principais atores envolvidos no jogo***.

Será especializado quando seus membros forem escolhidos por critérios não-partidários, ou melhor, por critérios que vedam ao membro qualquer vinculação partidária. Por esse perfil, a escolha deve ser feita pelos conhecimentos técnicos em matérias eleitorais, ou pelas qualificações profissionais do indicado. Com esse perfil, pretende-se afastar os principais atores envolvidos no jogo competitivo exatamente por estarem interessados em resultados

favoráveis a si e desfavoráveis a seus opositores. Argumenta-se que *a especialização dos membros do organismo de governança reforça o princípio da neutralidade do processo eleitoral.*

Pode-se exigir que esses membros especializados possuam vínculos em organizações da sociedade civil ou em instituições especificadas pela lei, como na administração pública, no Poder Judiciário ou nas universidades. O princípio condutor é não possuir vínculos partidários. Esse é o modelo majoritário em países que adotam organismos de governança independentes.

Outra regra possível de vínculo institucional dos membros é o método combinado, quando o organismo de governança é composto tanto de membros indicados pelos partidos quanto de membros não-partidários.

A Justiça Eleitoral brasileira é produto da Revolução de 1930, e, como tal, sua fundação foi inspirada pelas bandeiras levantadas na época: **críticas à oligarquia competitiva, que se havia instalado ao longo da Primeira República, um evidente descrédito do processo eleitoral, marcado pelo poder dos coronéis e pelo “voto de cabresto”.**

A combinação desses elementos denunciados, pelos revolucionários de 30, atentava contra a legitimidade da competição pelo poder político e a confiabilidade nos resultados das urnas. O movimento de 30 tinha entre suas bandeiras a moralização das eleições, summarizada no binômio cunhado por Assis Brasil, “representação e justiça”. Para isso era imprescindível afastar os poderes Executivo e Legislativo da administração e do controle do processo eleitoral, e retirar das Câmaras Legislativas a prerrogativa da verificação dos mandatos.

Através dessas práticas a máquina majoritária assegurava sua perpetuação, manipulando todas as etapas do processo eleitoral, e chegando mesmo a decapitar mandatos oposicionistas. Por essa razão, a governança eleitoral no Brasil acabou nascendo

com a missão de restringir a participação dos interesses políticos na administração e na execução do processo eleitoral.

O fato de o modelo brasileiro contar, há muito tempo, com um modelo que exclui os partidos e os interesses políticos da governança eleitoral revela uma certa desconfiança que infelizmente a sociedade brasileira tem em relação à política.

Dessa maneira, nossa instância máxima da governança eleitoral foi criada em interseção com o Judiciário, sobretudo com o Supremo Tribunal Federal. Esse é mais um indicativo da marca da desconfiança na Política em nosso modelo de governança. Afinal, em democracias como a nossa, o Poder Judiciário é concebido, pelo menos a priori, para estar imune aos interesses político-partidários, moderando, assim, as forças majoritárias.

Então, a característica que merece destaque é que, desde seu surgimento, nosso modelo de governança concentrou as atividades na judicialização. Além das atividades administrativas e executivas do processo eleitoral, conferiu-lhe a prerrogativa de decidir sobre os contenciosos eleitorais.

A Justiça Eleitoral teve seu funcionamento interrompido em 1937, com o Estado Novo. A extinção do sistema partidário eliminou a competição política e tornou desnecessárias suas atividades; e seu retorno aconteceu somente em 1945. A Constituição de 1946 adotou o mesmo modelo de governança eleitoral: “regra da interseção” com o Judiciário, concentração das atividades da governança e blindagem da interferência política.

E desde então esse modelo persiste. Passamos pelo período democrático de 1946 a 1964, pela ditadura militar e pela redemocratização, culminando na Constituição de 1988, e a verdade é que pouco desse modelo foi alterado. A justiça eleitoral desempenhou um papel fundamental no processo de transição. Foi um ator mudo, porém decisivo, como fiador da lisura dos resultados eleitorais. Sem uma instituição dessa natureza, dificilmente ha-

veria confiança na competição, ainda mais levando-se em conta as restrições políticas e legais da época.

O caminho para a normalidade democrática teria sido certamente muito mais tortuoso, sem o respeito aos resultados saídos das urnas, malgrado episódios desabonadores como foi o caso Proconsult no Rio de Janeiro.

Entretanto, o que argumentamos aqui é que a persistência desse modelo ao longo da consolidação democrática vem produzindo a judicialização da competição político-partidária e, além disso, tem possibilitado o avanço do Judiciário em atividades da governança eleitoral que são típicas do Legislativo em outros países, como a produção das regras do jogo competitivo (*rule making*).

O modelo brasileiro muito pouco mudou desde que foi criado, em 1932. A Constituição de 1988 definiu, em seu art. 118, que os órgãos da Justiça Eleitoral são: 1) Tribunal Superior Eleitoral – TSE; 2) Tribunais Regionais Eleitorais – TREs; 3) Juízes Eleitorais; 4) Juntas Eleitorais. O TSE é o órgão superior para decisões sobre a administração e a execução do processo eleitoral e a instância máxima para as atividades do *rule application* na governança eleitoral brasileira.

Além disso, é a última instância de recurso do contencioso eleitoral (*rule adjudication*). Não há, na governança eleitoral brasileira, um organismo com corpo de direção próprio e exclusivo. Apesar do TSE, dos TREs e dos Cartórios Eleitorais, em que atuam os juízes eleitorais, serem permanentes e, portanto, contarem com um corpo funcional próprio e estável, os juízes e ministros que se tornam membros da Justiça Eleitoral não são obrigados a se desligar das outras atividades que desempenham nos outros ramos da Justiça, nem mesmo os advogados selecionados são obrigados a interromper suas atividades profissionais. Tal perfil pode até criar dificuldades para que a Justiça Eleitoral atenda a todas as demandas das atividades que assume por lei.

4 Considerações finais

Podemos concluir que a judicialização da competição político-partidária no Brasil é possível em virtude de um *ambiente institucional favorável e resultante do modelo de governança eleitoral adotado*. Além da combinação atípica de alguns elementos - concentração das atividades da governança em um único OE (*rule application e rule adjudication*), e a exclusão do Poder Legislativo da indicação e da seleção dos membros do OE e adoção da “regra da interseção” -, a força do STF sobre o TSE o coloca na prática como um organismo da Corte Constitucional em matéria eleitoral. Esse desenho institucional torna possível que as decisões sobre as regras do jogo competitivo sejam alteradas por meio de interpretações judiciais. Afinal, tendo o apoio da Corte Constitucional, essas interpretações ganham uma força normativa que talvez estivessem ausentes se fossem definidas por um organismo com outro perfil.

Referências

AIETA, Vânia Siciliano. **A Criminalização da Política**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2017.

AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato Eletivo**. V. III. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 20^a ed., Rio de Janeiro: Editora Globo, 1981.

_____. **Introdução à Ciência Política**. 6^a ed., Rio de Janeiro: Editora Globo, 1987.

Azevedo, Alexandre Francisco. **Governança eleitoral** [manuscrito]: uma comparação entre os modelos de Justiça Eleitoral no Brasil e na Argentina / Alexandre Francisco de Azevedo – Goiânia, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **Direito e Política:** a Tênué Fronteira, Revista Época, edição 733, 2012.

BATISTA, Nilo em Mídia e Sistema Penal. **Revista Brasileira de Ciências Criminais.** Imprenta: São Paulo, Revista dos Tribunais, 1993. Referência: v. 11, n. 42, p. 242–263, jan./mar., 2003.

BATISTA, Vera Malaguti. (org). Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal. IN: BATISTA, Nilo. **Merci, Loïc**, p. 226. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2012, 2^a edição, setembro de 2012.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Separata da Revista de Informação Legislativa de Brasília**, nº 96/87, p. 53.

BOBBIO, Norberto. **Contribución a la Teoría de Derecho**, org. Alfonso Ruiz Miguel, Valencia: Fernando Torres Ed., 1980.

COSTA, Pietro; ZOLO, Daniel. (Org), **O Estado de Direito, História, teoria, Crítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2006

GARAPON, Antoine. **O Juiz e a Democracia:** o Guardião das Promessas, tradução brasileira, São Paulo: Editora Malheiros, 1999.

REVISTA DADOS. **Governança eleitoral:** o modelo brasileiro de justiça eleitoral. Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ, outubro/2008). <https://doi.org/10.1590/S0011-52582008000400003>.

SCHIER, Paulo Ricardo. **Filtragem Constitucional:** construindo uma nova dogmática jurídica. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1999.

TEIXEIRA, J. H. MEIRELLES. **Curso de Direito Constitucional.** Org. Maria Garcia. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1991.

