



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE LISBOA

**A PARTICIPAÇÃO DA MULHER NO PROCESSO ELEITORAL E A EFICÁCIA
DAS POLÍTICAS DE GÊNERO ADOTADAS NO BRASIL**

Fernanda Reis Cerqueira

Orientador: Prof. Doutor Pedro Sánchez

Mestrado em Direito e Ciência Jurídica
(Especialidade Ciências Jurídico-Políticas)

Lisboa
2023

FERNANDA REIS CERQUEIRA

**A PARTICIPAÇÃO DA MULHER NO PROCESSO ELEITORAL E A EFICÁCIA
DAS POLÍTICAS DE GÊNERO ADOTADAS NO BRASIL**

MESTRADO EM DIREITO E CIÊNCIA JURÍDICA

(Especialidade Ciências Jurídico-Políticas)

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, especialidade Ciências Jurídico-Políticas, realizada sob a orientação do Prof. Doutor Pedro Sánchez.

Lisboa

2023

RESUMO

Este trabalho tem o objetivo e a finalidade de analisar a evolução e a eficácia das cotas eleitorais de gênero adotadas no sistema eleitoral brasileiro para promover o aumento da presença de mulheres na política. A cota eleitoral de gênero é um dos principais mecanismos – se não o primordial – de redução da desigualdade entre mulheres e homens na política e, por consequência, um instrumento fundamental para uma melhor e mais isonômica estruturação e conformação da sociedade. No Brasil, a Lei Federal nº. 9.504, de 1997, instituiu uma cota mínima de 30% e máxima de 70% para candidaturas de cada sexo para cargos de representação proporcional. Ocorre que, apesar de ter havido certo avanço na efetiva participação das mulheres no processo eleitoral, após mais de 25 anos da edição da lei de cotas, o Brasil ainda apresenta uma das piores taxas de representatividade feminina no Parlamento, conforme o ranking da União Inter-Parlamentar, ocupando a 131ª posição em 2023. Em análise teórica, foram identificados alguns fatores que podem explicar a baixa efetividade da legislação de cotas no país, dentre eles: a utilização do sistema eleitoral de lista aberta; o processo de seleção de concorrentes realizado pelos partidos políticos; a realização de fraudes para candidaturas fictícias de mulheres para preenchimento da cota; a insuficiência de recursos financeiros destinados às campanhas das candidatas; a ausência de penalidades em caso de não observância da referida legislação e; a violência política contra a mulher. A partir desse contexto fático, e perpassada a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, constata-se que o Poder Judiciário brasileiro tem desempenhado um papel fundamental, garantidor e impulsionador no que tange ao cumprimento, efetivação, aplicação e concreção da legislação das cotas eleitorais de gênero, de modo a fazer com que o corpo político nacional retrate, cada vez mais, a proporcionalidade de gênero do país.

Palavras-chave: igualdade, cotas de gênero, candidaturas fictícias; violência política contra a mulher; representação política de mulheres.

ABSTRACT

This work aims to analyze the evolution and effectiveness of electoral gender quotas adopted in the Brazilian electoral system to promote the increased presence of women in politics. The electoral gender quota is one of the main mechanisms - if not the primary one - for reducing inequality between women and men in politics and, consequently, a fundamental instrument for a better and more isonomic structuring and shaping of society. In Brazil, Federal Law nº. 9,504 of 1997 established a minimum quota of 30% and a maximum of 70% for candidates of each gender for positions of proportional representation. However, despite some progress in the effective participation of women in the electoral process, more than 25 years after the enactment of the quota law, Brazil still has one of the lowest rates of female representation in Parliament, according to the ranking of the Inter-Parliamentary Union, ranking 131st in 2023. In a theoretical analysis, several factors have been identified that may explain the low effectiveness of the quota legislation in the country, among them: the use of the open list electoral system; the candidate selection process carried out by political parties; the occurrence of fraud for fictitious candidacies of women to meet the quota; insufficient financial resources allocated to female candidates' campaigns; the absence of penalties in case of non-compliance with this legislation; and political violence against women. In light of this factual context and considering the jurisprudence of the Superior Electoral Court, it is evident that the Brazilian Judiciary has played a fundamental role as a guarantor and promoter in ensuring compliance, effectiveness, application, and realization of electoral gender quota legislation, aiming to make the national political body increasingly reflect the gender proportionality of the country.

Keywords: equality, gender quotas, fictitious candidacies, political violence against women, political representation of women.

SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AIJE	Ação de Investigação Judicial Eleitoral
AIME	Ação de Impugnação de Mandato Eletivo
CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CE	Código Eleitoral
CEDAW	Comissão Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher
CF	Constituição Federal
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
DRAP	Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários
EC	Emenda Constitucional
FEFC	Fundo Especial de Financiamento de Campanha
IPU	Inter-Parliamentary Union
MP	Ministério Público
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
REspe	Recurso Especial Eleitoral
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
1.1	Contexto e problematização do tema investigado	8
1.2	Metodologia, objetivos e sistematização da investigação	14
2	DIREITO POLÍTICO DAS MULHERES	17
2.1	Considerações introdutórias	17
2.2	Direitos políticos como categoria de Direitos Humanos	20
2.3	A proteção dos direitos políticos das mulheres no Sistema Interamericano	26
2.3.1	Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem	28
2.3.2	Convenção Americana sobre Direitos Humanos (ou Pacto de San José da Costa Rica)	28
2.3.3	Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, (Convenção de Belém do Pará, OEA)	29
2.4	Casos de violação aos direitos políticos das mulheres apresentados à Comissão Interamericana de Direitos Humanos.....	30
2.4.1	María Merciadri de Moroni vs. Argentina	30
2.4.2	Janet Espinoza Feria e outras vs. Peru	35
2.5	Princípio da isonomia. A igualdade de gênero	38
3	PERSPECTIVA HISTÓRICA DA PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA BRASILEIRA	48
3.1	Considerações introdutórias	48
3.2	A Conquista do voto feminino no mundo	49
3.3	Conquista do voto feminino no Brasil	50
3.4	A persistente sub-representação feminina na Câmara dos Deputados.....	54
4	POLÍTICAS AFIRMATIVAS DE GÊNERO ADOTADAS NO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO	59
4.1	Considerações introdutórias	59
4.2	Cotas de candidaturas femininas	62
4.3	A fraude nas candidaturas femininas e suas implicações jurídicas	64
4.4	Financiamento público de Campanhas eleitorais de mulheres - Cotas de recursos financeiros	75
5	SISTEMAS ELEITORAIS E AS COTAS DE GÊNERO NO DIREITO COMPARADO: PORTUGAL E BRASIL	79
5.1	Considerações introdutórias	79
5.2	Sistemas Eleitorais e representação política	81
5.2.1	Sistemas eleitorais majoritários	85
5.2.2	Sistemas eleitorais de representação proporcional	87
5.3	A representação proporcional de lista aberta no sistema eleitoral brasileiro	91
5.4	Sistema eleitoral português.....	94
5.5	A promoção da participação das mulheres na política em Portugal.....	96
5.5.1	A Lei da paridade adotada no sistema eleitoral português	97
5.6	Diferenças entre as políticas eleitorais de cotas implementadas no Brasil e em Portugal.....	100

5.7	Propostas de alteração do sistema proporcional de lista aberta adotado no Brasil	102
6	VIOLÊNCIA POLÍTICA DE GÊNERO	104
6.1	Violência política contra as mulheres no contexto brasileiro	105
6.1.1	Legislações Brasileiras de Enfretamento à Violência Política de Gênero – Leis nº 14.192/2021 e nº 14.197/2021	107
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	111
	REFERÊNCIAS.....	118

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contexto e problematização do tema investigado

Ao lançar os olhos sobre a história e origem dos povos, vê-se que desde os mais antigos grupos comunitários de que se tem notícia, as pessoas, movidas por sentimentos de proteção e necessidade de preservação, reuniam-se e se associavam sob a diretriz e voz de um dos membros do grupo que exercia sobre eles a liderança e autoridade natural, aconselhando-os, orientando-os, e, muitas vezes, estabelecendo regras que, se descumpridas, causavam sanções e punições, basicamente corporais e capitais.

Essas primeiras agregações humanas e primitivas comunidades mesmo sem terem uma organização ou conformação sociopolítica, isto é, de sociedade politicamente organizada, ainda assim não viviam acéfalas no que diz respeito à condução dos seus passos e caminhos a seguir, visto que a partir do momento em que se agrupavam tinham a inspiração de uma *autoridade* ou um *líder* que lhes ditavam o percurso a seguir e se colocavam como guias e conselheiros para quaisquer dúvidas.

Os mencionados agrupamentos, portanto, por mais incipientes e rudimentares, formavam-se visando os interesses comuns e para a respectiva manutenção e preservação requeriam a presença de uma pessoa com capacidade e condição superior às demais para influenciá-las e guiá-las, de modo a fazê-las subsistir, resistir e progredir, característica identificável com o poder de convencimento. Quem convence acaba por representar.

A representação de diversos e variados grupos sociais nos parlamentos eleitos é um dos elementos essenciais e fundamentais para o estabelecimento, estabilidade e equidade de uma sociedade democrática. Com base nesse pressuposto teórico, parlamentos que não refletem a composição da sociedade podem ser considerados menos efetivos na proteção dos interesses de grupos vulneráveis, hipossuficientes e marginalizados. Nessa perspectiva, pode-se afirmar que a presença e a participação efetiva de mulheres na política e, pois, com assento garantido e atuante no processo eleitoral – e conseqüentemente com um quantitativo representativo dos mandatos a serem-lhe assegurados nas respectivas

casas legislativas – configura-se como um importante indicador e métrica da qualidade democrática de uma nação.

Sob essa premissa e inspiração, é urgente e impostergável, ou seja, não se pode mais adiar ou protelar a discussão e posterior implementação dos mecanismos e instrumentos estatais que implementem e concretizem a paridade de gênero no poder político, vale dizer, que a mulher tenha lugar e espaço certo, definido e reservado no cenário político-eleitoral e governamental no Brasil.

Diante, portanto, do histórico e patente déficit da presença da mulher no ambiente do poder político, a baixa representação feminina na política brasileira há muito vem aquecendo os debates sobre a qualidade e densidade da democracia no país. As discussões são voltadas à análise dos motivos para a persistência da sub-representatividade das mulheres e as estratégias para a redução da desigualdade de gênero na esfera e na seara da política institucional e, por consequência, também na ocupação dos cargos e funções na estrutura governamental do estado no âmbito dos três poderes da República.

Interpretações e considerações de caráter sexista, tais como desinteresse e ausência de vocação para o exercício da atividade política, ainda hoje são utilizadas e reproduzidas para justificar a ausência das mulheres no parlamento brasileiro. Entretanto, essas justificativas são meramente retóricas e não se sustentam porquanto não guardam qualquer conexão ou ponto de contato com a realidade factual. O fato é que a baixa representatividade feminina nos espaços de poder político não advém de características individuais, mas sim de uma desigualdade estrutural que mantém as mulheres na base da pirâmide de capital político.¹

O capital político “baseia-se em porções de capital cultural (treinamento cognitivo para a ação política), capital social (redes de relações estabelecidas) e capital econômico (que dispõe do ócio necessário à prática política)”, estando esse capital político distribuído de forma desigual na sociedade.²

Assim, a questão envolve dimensões analíticas diversas e multifatoriais, que compreendem desde fatores históricos de exclusão feminina, passando pelas suas trajetórias sociais impactadas pela condição de gênero e por elementos relacionados às condições socioeconômicas, além de aspectos do sistema político tais como a

¹ BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas**. Sobre a teoria da ação. São Paulo: Papius, 2011.

² MIGUEL, Luis Felipe. Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o congresso eleitoral brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, Universidade Federal do Paraná, n. 20, jun. 2003. p. 121.

cultura política e sistemas partidários,³ tudo a contribuir para a manutenção e perpetuidade de uma estrutura de poder que exclui e distancia cada vez mais, e mais fortemente, a mulher dos espaços de decisão, em contrapartida ao espírito democrático que sinaliza e aponta para o sentido contrário, a saber, a participação equânime e mais ampla e efetiva dos grupos sociais e de gênero nos arranjos decisórios do estado.

Importa ressaltar que a experiência e vivência feminina no processo político é fundamental para o aperfeiçoamento e avanço do próprio fenômeno político e da vida social, uma vez que a política decorre do convívio dos diferentes e se legitima e vivifica justamente na conformação e administração dos interesses contrapostos.

Dessa forma, se é certo que a política se baseia e se funda na pluralidade dos seres humanos,⁴ a inserção de mais mulheres nos espaços de poder e representatividade política reflete a politização de novos temas⁵, contribuindo positivamente para o desenvolvimento da sociedade. A presença das mulheres nesses espaços de tomada de decisão pode – e certamente o fará – promover a defesa dos direitos e interesses jurídicos das mulheres e reduzir os problemas sociais decorrentes da desigualdade de gênero quando analisados sob a perspectiva feminina.

Embora comporte outro campo de análise e investigação científica, o qual extrapola os estritos aspectos, limites e objetivos desse estudo, mas que guardam indiscutível ponto de intersecção, é oportuno e relevante destacar que a participação e atuação da mulher nas esferas de poder, com assento nos mais relevantes postos decisórios do governo, com a visibilização feminina na estrutura do estado e no processo eleitoral, a ocupar mandatos eletivos tanto no poder legislativo quanto no poder executivo, constitui significativa e exemplar ação pedagógica e educativa para os demais corpos e grupos sociais fragilizados e discriminados, de modo a estimulá-los a também se organizarem politicamente para ingressarem e tomarem assento efetivo e visível nos órgãos e entidades do sistema político.

³ ARAÚJO, Clara. Construindo novas estratégias, buscando novos espaços políticos: as mulheres e as lutas por presença. In: MURARO, Rose Marie; PUPPIN, Andréa Brandão (Org.). **Mulheres, gênero e sociedade**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, FAPERJ, 2001. p. 239.

⁴ HANNAH, Arendt. **Que é Política?**, 3. ed. Tradução de Reinaldo Guarany. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. p. 7.

⁵ AVELAR, Lúcia. **Mulheres na elite política brasileira**. São Paulo: Ed. Fundação Konrad Adenauer: Editora da UNESP, 2001. p. 132.

A desejada e buscada proporcionalidade de gênero na disputa e processo eleitoral, e conseqüentemente no exercício e prática política estatal, resultará, ademais, no encorajamento e incentivo aos demais grupos sociais igualmente subrepresentados para que postulem e lutem pela observância e respeito aos seus direitos, com a adoção de políticas públicas que os reconheçam como potenciais e legítimos partícipes da discussão dos assuntos públicos e, pois, com invidioso direito de ter cadeira cativa nesses espaços políticos, o que provocará, ainda que lento, exponenciais ganhos sociais e capital para a toda a sociedade tendo em vista que representa uma aproximação com a ideia material de justiça.

A “participação política continua sendo o principal fundamento da vida democrática, e o instrumento por excelência para a ampliação dos direitos de cidadania”⁶. Utilizando-se da concepção de cidadania como “o direito a ter direitos”⁷, apresentada por Hannah Arendt, pode-se concluir que a participação política dos indivíduos é condição para a própria existência de outros direitos e da democracia.

No Brasil, a aquém e reduzida representação feminina nos parlamentos é manifesta e evidente, porque a despeito de as mulheres constituírem um grupo majoritário da população, do eleitorado e parcela significativa dos filiados aos partidos políticos, elas ainda não se encontram devidamente representadas nas Casas Legislativas. E esse desequilíbrio afeta e esvazia severamente o próprio conteúdo do conceito de cidadania e desarticula a concepção e ideia democrática da sociedade tal qual almejada, colocando-a sob risco de enfraquecimento ou mesmo de ser capturada por eventuais grupos políticos com inclinação ditatorial.

Uma breve e rápida pesquisa nos repositórios sobre o índice e percentual da participação da mulher na política brasileira, comprova sua deficitária e tímida presença no processo decisório eleitoral. Ao se verificar o ranking mundial de representação feminina nos parlamentos nacionais, que contempla e reúne cento e noventa e três (193) países pesquisados pela União Interparlamentar, o Brasil ocupa a discreta e nada honrosa centésima trigésima primeira (131^a) posição, atrás de nações conhecidas e reconhecidas por negarem e violarem direitos básicos e

⁶ AVELAR, Lúcia. Participação política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Otávio (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação KonradAdenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação UNESP ED., 2004. p. 225.

⁷ ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo – Antissemitismo, Imperialismo, Totalitarismo**. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. p. 332.

elementares das mulheres, como, por exemplo, o Iraque, o Afeganistão e a Arábia Saudita.

Nessa mesma pesquisa, quando se considera que do total dos países avaliados e prescrutados apenas trinta e três (33) são latino-americanos e caribenhos, e que, entre esses, o Brasil encontra-se na trigésima primeira (31^a) posição, à frente apenas de Belize e Haiti,⁸ vê-se o quanto é necessário e imprescindível avançar na edição de instrumentos e mecanismos, sejam legislativos, sejam judiciais, sejam executivos, que assegurem concreta, efetiva e definitivamente a eleição, a participação e o mandato das mulheres nos parlamentos.

Em outro e recente levantamento de dados, agora no âmbito exclusivamente brasileiro, concluído no ano de 2022, de acordo com as informações e números do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o eleitorado nacional apto a votar soma o total de cento e cinquenta e seis milhões quatrocentos e cinquenta e quatro mil e onze (156.454.011) eleitores. Desse quantitativo, oitenta e dois (82) milhões de votantes são do sexo feminino, o que corresponde e alcança aproximadamente 53% do total de eleitores. Não obstante comporem a maioria no colégio eleitoral, o número de cadeiras obtidos na Câmara dos Deputados do Congresso Nacional, após o sufrágio de 2022, foi por volta de 18%.⁹

Outro dado relevante a ser considerado é que as mulheres representam cerca 46% do número de filiados aos partidos políticos, de modo geral, e correspondem a 64% dos novos filiados. Esses números revelam, para além da crescente participação da mulher no processo democrático eleitoral, que há também uma ausência de paridade e equilíbrio nas listas de candidaturas quando em vista o gênero do candidato.

Diante desse quadro histórico-social que persiste em se perpetuar mesmo com as mulheres cada vez mais imersas e atuantes nas agremiações partidárias, mesmo formando o eleitorado majoritário, ainda que se fazendo mais presentes e em maior número, por vezes, nos ambientes e espaços do debate político, surgiu a necessidade insuperável de compensar as barreiras que impedem o acesso das mulheres a uma parcela significativa e representativa de assentos nos parlamentos brasileiros. E para tanto foram implementadas algumas políticas de cotas eleitorais

⁸ Dados do IPU. Disponível em: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=2&year=2023>. Acesso em 6 abr. 2023.

⁹ Dados do TSE. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/>. Acesso em 6 abr. 2023.

de gênero. Dentre estas, destacam-se: a) a lei de cotas de candidaturas; b) a vinculação na repartição de recursos do fundo partidário e do fundo eleitoral para campanha eleitoral e para incentivo à participação feminina na política; e c) a destinação de propaganda política para fomentar a inclusão de gênero no poder público.

A despeito de todas essas iniciativas legislativas, de um lado, e, de outro, das decisões do Poder Judiciário Eleitoral para efetivar e concretizar essa novel legislação, o atual e persistente cenário de sub-representação de mulheres nas Casas Parlamentares ainda é preocupante e, sendo assim, requer a firme, decisiva e urgente atuação do Poder Público para promover e conceber as políticas e medidas necessárias para mudar e transformar essa desigual realidade. Apesar dos pequenos avanços alcançados no sentido da redução das desigualdades de gênero nas casas legislativas, as ações afirmativas que foram adotadas no sistema eleitoral brasileiro ainda não alcançaram o fim almejado para incidir nesse estado de coisas que se mostra seguramente antidemocrático.

A baixa efetividade da legislação de cotas eleitorais de gênero no Brasil pode ser explicada pelos seguintes fatores: o modelo de sistema eleitoral adotado no Brasil, qual seja, o sistema eleitoral de lista aberta; o processo de recrutamento dos candidatos pelas organizações partidárias; a escassez dos recursos financeiros destinados às campanhas das mulheres e; a ausência de sanções em caso de descumprimento da legislação.

Considerando a dimensão e complexidade da questão, a qual diz com o próprio estado democrático de direito, há reflexões e indagações essenciais a serem feitas: como garantir maior eficácia e efetividade à ação afirmativa de inclusão feminina na vida política e partidária? Seriam as cotas suficientes e o bastante para garantir a mudança do quadro observado? Não sendo, quais outros mecanismos podem impulsionar, estimular e assegurar a ativa participação da mulher na atividade política-eleitoral e vida cívica do Estado? A reserva de número mínimo de vagas às mulheres nas Casas Legislativas seria viável juridicamente, considerando-se o arcabouço normativo e legal brasileiro?

A temática apresentada tem sido objeto de intensos debates jurídico-políticos, bem como de candentes discussões de matiz sociológicas e filosóficas, além das acaloradas controvérsias e embates no próprio terreno eleitoral. Sob essa inspiração, e nessa perspectiva, a paridade e a igualdade substantiva entre

mulheres e homens são eixos estruturantes de um Estado inclusivo e substancialmente democrático.

Desse modo, a baixa representatividade da mulher na política – especialmente a que constitui o objeto principal desta pesquisa, a saber, a brasileira – encontra-se no centro dos debates e na pauta do dia tendo em vista que diz respeito ao fortalecimento e consolidação dos estados democráticos contemporâneos.

1.2 Metodologia, objetivos e sistematização da investigação

Esta investigação seguiu os passos de apurar descritiva e criticamente as informações coletadas com o objetivo de verificar a participação da mulher no processo eleitoral brasileiro e analisar a efetividade das políticas de gênero implementadas no sistema eleitoral do Brasil.

A pesquisa adotou três estratégias metodológicas: 1) um método de revisão bibliográfica histórica e estrutural; 2) a análise da pesquisa jurisprudencial do Brasil e outros países; e 3) o exame da legislação brasileira e de Portugal.

A conjunção e manuseio desses métodos foi fundamental para analisar os obstáculos à efetivação da legislação e normas eleitorais implementadas no Brasil para a concretização da igualdade de gênero no Parlamento e no prévio processo de disputas eletivas.

Para os fins e objetivos desse trabalho, os estudos e dados teóricos servem não só para explicitar as bases do argumento de que a representação de mulheres importa e é fundamental e benéfico para o pleno e saudável desenvolvimento da sociedade, mas também para apresentar os empecilhos e óbices à efetividade das políticas de cotas de gênero atualmente implantadas e levadas a cabo no sistema eleitoral brasileiro já a partir da Lei nº 9.100 de 1995.

Qualificada como de natureza documental, a pesquisa do repertório de jurisprudência tem por objetivo analisar as decisões judiciais a partir de uma perspectiva crítica, levando em conta o contexto político, econômico, social e cultural de produção do texto, a sua natureza e sua lógica interna, bem como os conceitos-chaves contidos nos julgados.

Essa observação é relevante e curial, pois reforça um dos propósitos cardiais dessa pesquisa, qual seja, a de passar em revista crítica os julgados do Supremo

Tribunal Federal (STF) e as decisões do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) relativos à aplicação das cotas de gênero na política brasileira, e, assim o fazendo, averiguar e confrontar as repercussões e contribuições dessas deliberações judiciais para a transformação e construção de uma nova moldura e cultura de efetiva e assegurada participação feminina no processo eleitoral e, conseqüentemente, na ocupação dos cargos públicos e eletivos, como também na composição das assembleias legislativas.

Além da análise jurisprudencial e da pesquisa doutrinária e teórica, esse estudo se pauta também na coleta de dados referentes ao número e quantitativo de deputadas eleitas a partir das eleições de 1932, ocasião em que veio a lume o primeiro Código Eleitoral do Brasil, editado em 24 de fevereiro desse ano pelo Decreto nº 21.076. Esses levantamentos foram encontrados nas páginas eletrônicas de órgãos oficiais e institutos de pesquisas e ensino, e constituíram importantes fontes para complementar e evidenciar a formatação do problema da sub-representação de mulheres no Parlamento Federal, questão que repercute – não se pode deixar ao menos de mencionar – com semelhante proporção ou até mais gravemente, nas assembleias estaduais e municipais.

Observados esses dados e informações, e com o intuito de aprofundar a análise das barreiras ao cumprimento e efetivação das cotas eleitorais de gênero, o estudo limitou-se e concentrou-se à participação, presença e atuação de mulheres na Câmara dos Deputados da República Federativa do Brasil.

A pesquisa estabelece um diálogo e promove uma intersecção entre o Direito e a Ciência Política. Trata-se de um trabalho que a despeito de ser focado no Direito Eleitoral brasileiro, apresentando conceitos jurídicos necessários à interpretação e à aplicação da legislação eleitoral, também perpassa por questões afetas à Ciência Política, tendo em vista a clara imbricação entre esses dois ramos dos saberes, o que será ressaltado ao longo do texto.

Seguindo, portanto, esse percurso metodológico, a investigação tem como objetivo geral confrontar esses dados e, assim, analisar a evolução histórica e a eficácia jurídica e social das políticas de gênero implementadas no sistema eleitoral brasileiro. E, como objetivos específicos, pretende-se: 1) avaliar a trajetória da participação feminina no processo eleitoral e sua atuação na política brasileira; 2) examinar as sucessivas alterações legislativas, bem como os entendimentos jurisprudenciais no combate às fraudes na política de cota de gênero; e, por fim, 3)

averiguar em que medida e extensão essas mudanças normativas no âmbito legislativo, por um lado, e, por outro, as decisões dos tribunais têm promovido e contribuído para o aumento da participação de mulheres na política nacional.

2 DIREITO POLÍTICO DAS MULHERES

2.1 Considerações introdutórias

Envolvidos e rodeados por tantas tecnologias no mundo contemporâneo, o ser humano facilmente, se não atento, vê-se embalado por sonhos tão distantes que o faz esquecer de sua origem enquanto ser social e o distancia da reflexão sobre os primórdios da humanidade como coletividade.

A sociedade organizada não decorre e não é simples reunião de pessoas. A organização da comunidade exige participação e atuação consciente e conjunta. É obra do esforço comum e fruto de sinergia com objetivos amplos de conservação, preservação e desenvolvimento das pessoas e dos espaços e ambientes onde vivem para a proteção das gerações presentes e futuras.

A vida comunitária atinge e importa a todos que a compõem, desde o nascituro até o idoso no seu último suspiro. E afeta não só o ser humano, mas a todos os seres animados ou não, individual ou coletivamente. As ameaças e riscos à existência acompanham os seres tanto quanto o dia e a noite, o sol e a chuva.

Não é sem razão que o ser humano se inclina e tende à vida social, associativa e comunitária: é instinto vital. Segundo Aristóteles, o ser humano é um animal político justamente por viver em uma “polis”, quer dizer, no sentido de ter uma vida em uma cidade com leis, regras e uma autoridade que as impõem. O mesmo filósofo afirmou que “A cidade é a forma mais elevada de comunidade e tem como objetivo o bem mais elevado” e acrescentou que “A diferença entre a cidade e os outros tipos de comunidade surge quando examinamos as partes pelas quais ela é composta”¹⁰.

A distinção entre as diversas formas de comunidade, seja cidade, seja aldeia, seja vila, seja povoado, debaixo de uma república ou monarquia, deriva de como ela se constitui, sendo, certamente, o principal e fundamental diferenciador a maneira como as pessoas são reconhecidas e quais direitos e deveres a elas são reservados.

¹⁰ Aristóteles. *In Política*. Editora Martin Claret, 2001, 5. ed., tradução de Pedro Constantin Tolens, p. 35.

Nos agrupamentos organizados e com diretrizes de governo, excetuando-se os viventes em estado natural como classificados por Thomas Hobbes¹¹, os direitos não surgem espontaneamente, são, ao contrário, ditados e proclamados e, em muitas oportunidades e situações, são conquistados como consequências de conflitos graves e violentos. E quem anunciam os tais direitos, deveres ou obrigações, são os próprios conviventes que assumem funções, atribuições e responsabilidades em face uns dos outros a depender da posição que ocupam na comunidade.

A partir desse movimento e dinâmica as formas originárias de comunidades evoluem e alcançam o status de cidade ou “República”, para lembrar a linguagem de Platão no livro de mesmo nome¹². E cidade, na concepção política moderna, só existe quando formada por cidadãos que são as pessoas aptas e com o poder de atuarem e interferirem diretamente na organização e estruturação da sociedade.

Esse é o pressuposto básico e que deve ser assegurado a toda e qualquer pessoa pela sua condição de humanidade de modo a que possa exercer o direito fundamental de participar ampla e ativamente da vida política de uma cidade com direito a votar e ser votada, a eleger e ser eleita. A cada ser humano corresponde o respectivo direito político-eleitoral, isto é, um voto, ou, como se diz no direito norte-americano *one person, one vote*. Uma pessoa, um voto, é a representação matemática do princípio da igualdade e da equidade cidadã.¹³

A cidadania é uma qualidade ínsita ao ser humano, sem distinção pela condição de se tratar de homem ou de mulher, conforme deriva do princípio da igualdade.¹⁴

Para representar ou se fazer representado na sociedade contemporânea basta, portanto, possuir o atributo da cidadania e ser, assim, um cidadão. Mas até há algumas décadas não era assim, sendo negado à mulher esse qualificativo e, por consequência, lhe era tolhido o direito à participação na vida política e o ingresso na disputa eleitoral.

¹¹ HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Tradução Rosina D’Angina. São Paulo: Martin Claret, 2009.

¹² PLATÃO. **A República**. Coleção Os Pensadores. Tradução de Enrico Corvisierei. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997.

¹³ Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 14. Na Constituição da República Portuguesa de 1976, art. 10, 1.

¹⁴ Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 5º, inciso I. Já na Constituição da República Portuguesa de 1976, art. 13, 1.

Uma sociedade só possui integralidade política quando aberta à atuação e participação de todos os seus componentes. É com a vigília e manifestação de pensamento de cada um e de todos que a cidade se edifica, fortalece-se e evolui, e quanto mais participação mais vivacidade social haverá.

É sob essa perspectiva que se vislumbra a fundamentalidade do assento da mulher no sufrágio eleitoral e na estrutura governamental como consequência de sua intervenção, presença e influência na vida política. O processo e o debate político que são os instrumentos e meios de construção e formação de uma comunidade só se legitimam plena e eficazmente com a inafastável e imprescindível presença feminina. Se a política é o todo, a mulher necessariamente a vive e deve exercê-la e desempenhá-la com representação plena e ampla.

Para além, portanto, de uma questão de representatividade, a ausência feminina na política constitui uma grave e severa violação aos direitos humanos, uma vez que a incompletude da cidadania feminina “é a incompletude da cidadania humana, da experiência humana de direitos em uma dimensão de emancipação e justiça”.¹⁵

Os direitos políticos, que são constitutivos de uma sociedade organizada e imprescindíveis para o desenvolvimento de um regime democrático, conferem aos cidadãos a prerrogativa de participar na formação e no comando do governo. Eles são, por “essência, direitos que propiciam o fortalecimento da democracia e o pluralismo político”¹⁶. Nesse diapasão, a paridade de gênero na política representa um elemento essencial para a edificação de uma sociedade livre, justa e democrática, valores que constituem objetivos fundamentais tanto da república brasileira quanto da portuguesa.¹⁷

Com todos esses propósitos e por todas essas inspirações, o aumento da presença de mulheres nos espaços de poder e de tomada de decisão, assim como a implementação de medidas que contribuam para o empoderamento social, econômico, cultural e político das mulheres são recomendados vivamente por

¹⁵ MATOS, Marlise. Mulheres em busca de cidadania política: paradoxo de uma incompletude. VENTURI, Gustavo, GODINHO, Tatau (Org.). **Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado**: uma década de mudança na opinião política. São Paulo. Editora Fundação Perseu Abramo/Edição SEC SP, 2013, p. 232.

¹⁶ Corte Interamericana de Direitos Humanos. Informe Democracia y Derechos Humanos en Venezuela. 2009, Parágrafo, 18.

¹⁷ Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 3º, inciso I. Na Constituição da República Portuguesa de 1976, art. 1º.

organismos e instituições internacionais, estando dispostos e anunciados em diversos acordos e tratados que dizem respeito à tutela dos direitos humanos e fundamentais.

Este capítulo, assim sintetizado, tem o propósito de analisar os direitos políticos das mulheres no âmbito dos sistemas de normas internacionais de proteção dos direitos humanos.

2.2 Direitos políticos como categoria de Direitos Humanos

A história do ser humano e da convivência social é permeada constante e imprescindivelmente por um fundamento central e essencial à existência humana ou coletiva: o direito, no sentido primordial de um interesse – jurídico, espiritual, religioso ou filosófico – a ser considerado e que demarca as relações interpessoais. Com o nascimento, surgem as questões relacionadas à vida, à liberdade, à convivência, seja na perspectiva individual, familiar ou comunitária. E essas demandas implicam direitos e obrigações, inicialmente, na óptica natural e, depois, bem depois, sob o manto jurídico.

Os direitos acompanham o existir e viver humanos e assumem conformações, status e reconhecimentos consoante os momentos históricos e sociais. O direito natural, por exemplo, é aquele que há em toda parte¹⁸ e em toda a existência da humanidade. A evolução dos direitos os fizeram passar por várias fases e conseqüentemente receberem classificações diversas, como, exemplificativamente, direitos individuais, direitos coletivos e direitos sociais.

Os chamados direitos políticos defluem do evoluir histórico e dos movimentos e manifestações sociais, especialmente dos trabalhadores, de afirmação e reconhecimento da cidadania. São os cidadãos que praticam e exercem, por meio dos direitos políticos, a política. Esses direitos, que se qualificam como garantias fundamentais, formam a base e a estrutura do regime democrático e estão presentes diversos diplomas internacionais de tutela dos direitos humanos. Segundo aduz Sônia Picado, tais direitos “são concebidos dentro do direito internacional dos

¹⁸ BOBBIO, Norberto. **Positivismo Jurídico**: lições de Filosofia do Direito. Tradução Márcio Pugliesi. São Paulo: Editora Ícone, 1995. p. 16.

direitos humanos em virtude de um processo de internacionalização que foi gerado regional e universalmente”¹⁹

O processo de internacionalização dos direitos humanos se fortaleceu em meados do século XX, após a Segunda Guerra Mundial, como uma resposta da comunidade jurídica internacional às atrocidades perpetradas durante o nazismo. Nesse cenário, surgiu a necessidade de reconstrução dos direitos humanos, passando sua proteção a ser uma questão de legítimo interesse internacional²⁰. Até então, a forma pela qual um Estado tratava “o indivíduo em seu território era assunto de seu interesse exclusivo, decorrente de sua soberania relativamente ao seu território e da liberdade de agir”.²¹

Com a consolidação do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), os indivíduos passaram a ser considerados sujeitos de direito internacional, com legitimidade para expor na arena internacional as condutas violadoras dos direitos humanos ocorridas no interior dos Estados.²² Nesse momento os Estados passam então a se submeterem aos sistemas de monitoramento e controle instituídos por tratados e convenções internacionais.²³

Assim, visando a implementação e observância dos direitos humanos tanto no âmbito internacional como no campo interno de cada país, criou-se um sistema

¹⁹ “Los derechos políticos se conciben dentro del derecho internacional de derechos humanos en virtud de un proceso de internacionalización que se ha venido generando tanto en lo regional como en lo universal”. PICADO, Sonia. Derechos políticos como derechos humanos. In: **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina** comps. Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, José Thompson. – 2º ed. – México: FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidade de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007, p. 53. (Tradução livre).

²⁰ Como afirma Kathryn Sikkink: “O Direito Internacional dos Direitos Humanos pressupõe como legítima e necessária a preocupação de atores estatais e não-estatais a respeito do modo pelo qual os habitantes de outros Estados são tratados. A rede de proteção dos direitos humanos internacionais busca redefinir o que é matéria de exclusiva jurisdição doméstica dos Estados.” (Human rights, principled issue-networks, and sovereignty in Latin America. In: International Organizations, Massachusetts, IO Foundation e Massachusetts Institute of Technology, 1993. p. 413).

²¹ HENKIN, Louis. **The internalization of human rights**, p. 7-9.

²² Thomas Buergenthal, *International human rights*, p. 17. Para Henkin: “Por mais de meio século, o sistema internacional tem demonstrado comprometimento com valores que transcendem os valores puramente ‘estatais’, notadamente os direitos humanos, e tem desenvolvido um impressionante sistema normativo de proteção desses direitos” (*International law*, p. 2).

²³ “A universalização dos direitos humanos fez com que os Estados consentissem em submeter ao controle da comunidade internacional ao que até então era de seu domínio reservado. O processo de universalização dos direitos humanos traz em si a necessidade de implementação desses direitos, mediante a criação de uma sistemática internacional de monitoramento – a chamada *international accountability*. PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e direito constitucional internacional**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 151.

global de proteção desses direitos²⁴. Trata-se de um conjunto de normas, órgãos e mecanismos internacionais que estabelecem parâmetros mínimos de proteção desses direitos fundamentais.

Nesse contexto, os direitos políticos das mulheres foram consagrados em diversos diplomas internacionais, universais e regionais de proteção aos direitos humanos.

Integram essa sistemática todos os instrumentos aprovados no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). Dentre estes, a Carta da ONU (1945), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966) e demais convenções, tais como a Convenção Internacional sobre os Direitos Políticos da Mulher (1953) e a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW²⁵ (1979).

Nessa perspectiva, a Carta das Nações Unidas, de 1945, traz dentre seus objetivos a promoção dos direitos humanos em âmbito universal e reafirma a fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e no valor da pessoa humana, e na igualdade de direitos entre homens e mulheres. E em seu artigo 1º dispõe que uma das finalidades das Nações Unidas é a promoção e o estímulo à observância dos direitos humanos sem distinção de sexo, raça ou religião.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, certificou a existência de uma ética universal, estabelecida a partir de um consenso sobre valores a serem respeitados por todos os Estados que a ratificam.²⁶ Essa Declaração afirmou a participação política como direitos humanos, tendo estabelecido em seu artigo 21 o direito de todo e qualquer ser humano de tomar

²⁴ Na lição de André Gonçalves Pereira e Fausto de Quadros: "Em termos de Ciência Política, tratou-se apenas de transpor e adaptar ao Direito Internacional a evolução que no Direito Interno já se dera, no início do século, do Estado-Polícia para o Estado-Providência. Mas foi o suficiente para o Direito Internacional abandonar a fase clássica, como o Direito da Paz e da Guerra, para passar à era nova ou moderna da sua evolução, como Direito Internacional da Cooperação e da Solidariedade. As novas matérias que o Direito Internacional tem vindo a absorver, nas condições referidas, são de índole variada: política, econômica, social, cultural, científica, técnica etc. Mas, dentre elas, o livro mostrou que há que se destacar três: a proteção e a garantia dos Direitos do Homem, o desenvolvimento e a integração econômica e política". PEREIRA, André Gonçalves; QUADROS, Fausto de. **Manual de direito internacional público**. 3. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993. p. 661).

²⁵ *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, CEDAW, por sua sigla em inglês.

²⁶ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional**. 16. ed. Ver. Ampl. E atual. São Paulo, 2016. p. 145.

parte do governo de seu país direta ou indiretamente, por meio de seus representantes escolhidos através do exercício do voto livre e secreto manifestado em eleições periódicas e legítimas, sendo a vontade do povo a base da autoridade do governo.

O Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP), adotado pela Resolução nº 2.200ª (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966, estabeleceu a responsabilidade dos Estados em assegurar a igualdade entre homens e mulheres no gozo dos direitos civis e políticos.²⁷

Outrossim, o PIDCP trata da proibição da discriminação em razão do sexo nos artigos 2º, nº 1, 4º, nº 1 e 26º. Além disso, o artigo 3º desse Pacto faz menção a igualdade entre mulheres e homens para o gozo de todos os direitos, incluindo o direito à participação na condução dos assuntos públicos, assim como o de votar e ser votado, dentre outros.

A Convenção Internacional sobre os Direitos Políticos da Mulher, aprovada pela Assembleia geral da ONU em dezembro de 1953, foi o primeiro instrumento internacional de proteção de direitos humanos a pautar a igualdade de gênero na política, tendo reconhecido o direito à participação política das mulheres. Em seu preâmbulo a Convenção destaca que sua finalidade é a concretização do princípio da igualdade entre homens e mulheres previsto na Carta das Nações Unidas e na Declaração dos Direitos Humanos.

O documento conferiu a igualdade formal às mulheres, garantindo o direito ao voto em todas as eleições, a elegibilidade para todos os organismos públicos de eleição e o exercício de todas as funções públicas. Essa igualdade formal de gênero está prevista nos artigos 1º, 2º e 3º da referida Convenção²⁸.

²⁷ Consoante disposto no artigo 25 do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, de 1966: “Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos; b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores; c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país”.

²⁸ Conforme disposto na Convenção sobre os direitos políticos das Mulheres:

Artigo 1º - “As mulheres terão, em igualdade de condições com os homens, o direito de voto em todas as eleições, sem nenhuma restrição.”

Artigo 2º - “As mulheres serão, em condições de igualdade com os homens, elegíveis para todos os organismos públicos de eleição, constituídos em virtude da legislação nacional, sem nenhuma restrição.”

Artigo 3º - “As mulheres terão, em condições de igualdade, o mesmo direito que os homens de ocupar todos os postos públicos e de exercer todas as funções públicas estabelecidas em virtude da legislação nacional, sem nenhuma restrição.”

Em 7 de novembro de 1967, a Assembleia Geral da ONU proclamou a Declaração sobre a Eliminação da Discriminação contra a mulher. Esse foi o primeiro documento internacional a fazer referência à injustiça sofrida pelas mulheres, explicitando que a discriminação atinge a dignidade humana. Consoante disposto em seu artigo 1º, “a discriminação contra as mulheres, na medida em que nega ou limita a sua igualdade de direitos em relação aos homens, é fundamentalmente injusta e constitui uma ofensa à dignidade humana”.

Com o intuito de definir estratégias para a efetiva promoção dos direitos políticos das mulheres, surge outro relevante instrumento internacional de proteção aos direitos políticos das mulheres, a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW²⁹, também conhecida, informalmente, como Carta dos Direitos Humanos das Mulheres.

Esse tratado de direitos humanos foi adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 18 de dezembro de 1979, tendo entrado em vigor na ordem internacional apenas em 3 de setembro de 1981, impulsionada pela realização da primeira.

A CEDAW é fruto da primeira Convenção Mundial sobre a Mulher, realizada em 1975, e parte da ideia de que as mulheres de todo o mundo sofrem uma discriminação baseada em sua condição de gênero. Essa convenção define que a discriminação à mulher viola os princípios de igualdade de direitos e respeito à dignidade humana, constitui obstáculo para o aumento do bem-estar da sociedade e da família, e entorpece o pleno desenvolvimento das possibilidades das mulheres para prestar serviços a seu país e à humanidade.

Com efeito, a CEDAW representou um importante reconhecimento dos direitos humanos das mulheres, ainda que distante do reconhecimento pleno, global e interseccional, quando são considerados os grandes marcadores estruturais da

²⁹ Sobre a participação política e acesso a cargos públicos, a CEDAW dispõe:

Artículo 7: “Los Estados partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar al discriminación de la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país”.

Artículo 8: “Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales”.

violência contra as mulheres, que são gênero, raça, classe e sexualidade. É importante ressaltar que o referido documento ainda não alcança a realidade das mulheres com toda sua pluralidade e diversidade.

Com a realização da IV Conferência das Nações Unidas sobre as Mulheres, ocorrida em setembro de 1995 na cidade de Pequim, houve uma ampla discussão acerca da situação das mulheres no âmbito internacional, culminando na criação dos fundamentos para o que hoje se denomina igualdade de gênero. Ao final da conferência foi aprovada a Declaração e a Plataforma de Pequim e decidiu-se pela implementação de uma avaliação dos Planos de Ação a cada cinco anos, com o objetivo de avaliar o progresso, compartilhar as melhores práticas e estabelecer objetivos a serem alcançados.

A Conferência em questão teve grande impacto na luta pela igualdade de gênero, visto que a Declaração de Pequim e sua respectiva Plataforma de Ação foram ratificadas por cento e oitenta e nove Estados, refletindo nos compromissos internacionais por eles assumidos: alcançar a igualdade, o desenvolvimento e a paz. Houve ainda um progresso conceitual com a inserção das definições de *gender mainstreaming* ou perspectiva de gênero. Na oportunidade, os direitos das mulheres foram ratificados como direitos humanos e promovidos a tal categoria no âmbito internacional.

Desde então, as questões atinentes aos direitos das mulheres passaram a ter protagonismo na agenda política, deixando o caráter periférico ao integrar-se aos direitos humanos. Assim, foram estabelecidos objetivos estratégicos com o intuito de orientar os Estados acerca do marco legal, fomentar a criação de políticas voltadas à igualdade e erradicar a discriminação.

Ademais, foi analisado o projeto da Comissão do Estatuto da Mulher de elaboração do Protocolo Opcional da CEDAW, tendo sido aprovado pela Assembleia Geral em 6 de outubro de 1999. Constatou-se também a necessidade de nova avaliação da estrutura social, a fim de efetivamente proporcionar igualdade de oportunidade para as mulheres. Um dos legados desta conferência é o conceito de *empowerment*, que compreende o conjunto de ideias que afirmam o papel da mulher como cidadã e ser humano ativo integrante no seio social.

Em junho de 1993, ocorreu a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em Viena, com o propósito de fomentar a defesa dos direitos humanos das mulheres. Nesse contexto foram elaborados a Declaração de Viena e o Programa de

Ação. Seu legado inclui o reconhecimento, de forma explícita, de que os direitos humanos das mulheres e das meninas são inalienáveis, integrais e parte indivisível do sistema universal de direitos humanos. Consagrou-se que os direitos das mulheres são direitos humanos.

Tal declaração retira o foco da discussão binária ao inserir os direitos das mulheres na moldura dos direitos humanos. Além disso, estabelece como objetivos a total e igual participação das mulheres na política, na vida civil, econômica, social e cultural, nas esferas nacional, regional e internacional, assim como a erradicação de todas as formas de discriminação em razão do sexo.

Ademais, foi requerida a aprovação do projeto da Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher, a qual foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de dezembro de 1993. Esse documento introduziu o conceito de violência contra a mulher, abrangendo atos praticados ou tolerados tanto na esfera pública quanto na privada.

Apesar de não possuírem força jurídica vinculativa, assim como as demais declarações e planos gerados nas conferências anteriores, a Declaração e o Programa de Ação de Viena são considerados importantes mecanismos de cunho político e principiológico.

2.3 A proteção dos direitos políticos das mulheres no Sistema Interamericano

No plano regional, o sistema interamericano tem como principal instrumento a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, que estabeleceu a Convenção interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana.

A Corte Interamericana dos Direitos Humanos (Corte IDH) definiu os direitos políticos como “aqueles que reconhecem e protegem o direito e o dever de todos os cidadãos de participar da vida política de seu país”³⁰. Destarte, qualquer ato do Estado que viole esses direitos é também compreendido como violação a direitos humanos, sujeito ao sistema internacional de proteção.

³⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe Democracia y Derechos Humanos en Venezuela**, 2009, Parágrafo, 18.

No âmbito do sistema interamericano de direitos humanos, é imperioso enfatizar o destaque dado aos direitos políticos. Na região em questão, historicamente marcada por regimes ditatoriais, sobretudo no contexto da Guerra Fria, a democracia é considerada uma conquista ainda muito recente. Foi somente a partir 1991 que todos os países-membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) passaram a adotar governos democráticos³¹.

Tendo em vista que as crises democráticas que ocorrem em um Estado, muitas vezes, integram um contexto mais amplo desenvolvido na região, a luta pelo fortalecimento da democracia em uma nação do continente, pode se entrelaçar com a luta pela democracia em toda a América.

A Carta Democrática Interamericana dispõe que:

São elementos essenciais da democracia representativa, entre outros, o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, o acesso ao poder e seu exercício com sujeição ao Estado de Direito, a celebração de eleições periódicas, livres, justas e baseadas no sufrágio universal e secreto como expressão da soberania do povo, o regime pluralista de partidos e organizações políticas, e a separação e independência dos poderes públicos.

De acordo com a referida Carta, o direito à participação dos cidadãos nas deliberações concernentes ao seu próprio desenvolvimento constitui não apenas um direito fundamental, mas também uma verdadeira condição para o exercício pleno e efetivo da democracia. O documento inova ao almejar o respeito tanto à democracia formal quanto à democracia substancial, consagrando-a como um direito.

Em 1928, institui-se a Comissão Interamericana sobre as Mulheres (CIM) designada para a América Latina, que é considerada o primeiro organismo intergovernamental direcionado para os direitos humanos das mulheres. A CIM recebeu a incumbência de criar a Convenção Interamericana sobre a Nacionalidade da Mulher, a qual foi adotada pela Organização dos Estados Americanos (OEA) em 26 de dezembro de 1933, na VII Conferência Internacional Americana³².

O artigo primeiro desta Convenção estabeleceu que, no que se refere à nacionalidade, não haveria diferença com base no sexo “quer na legislação, quer na

³¹ Tratando acerca da evolução da democracia na América: Ramirez, Sergio Garcia, *The relationship between inter-american jurisdiction and states (national systems): some pertinent questions*.

³² O Brasil aprovou a Convenção pelo Decreto Legislativo n. 111, de 24 de setembro de 1937, sendo promulgada pelo Decreto n. 2.411, de 23 de fevereiro de 1938. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=16258&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>. Acesso em: 13 nov. 2021.

prática”. A partir do disposto nesse instrumento surgiu um debate acerca do tratamento dos direitos humanos pela América Latina.

Em decorrência da IX Conferência Internacional Americana, ocorrida em 1948, elaborou-se a Convenção Interamericana sobre a Concessão dos Direitos Políticos à Mulher, que foi incorporada pela OEA, tendo previsto a proibição aos Estados-Partes de negar ou restringir, o direito ao voto e à eleição para cargo nacional em razão do sexo³³.

2.3.1 Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem

A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, aprovada na IX Conferência Internacional Americana, realizada em abril de 1948 na cidade de Bogotá, é uma referência importante para a defesa dos direitos humanos na América.

Embora no preâmbulo da declaração seja utilizada a palavra “homem” para se referir tanto aos homens quanto às mulheres, o documento reflete o contexto histórico em que foi elaborado. Todavia, em seu artigo II estabelece a igualdade de todas as pessoas perante a lei, sem distinção de raça, crença ou língua, conquanto, omite o uso do termo sexo.

Para alguns autores, o sistema interamericano começou de fato a operar somente após a criação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 1959.

2.3.2 Convenção Americana sobre Direitos Humanos (ou Pacto de San José da Costa Rica)

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, foi instituída na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, realizada em novembro de 1969 na cidade de São José da Costa Rica. A carta de adesão a essa

³³ Incorporada pelo Brasil após a aprovação do Decreto Legislativo n. 32, de 1949, e promulgada pelo Decreto n. 28.011, de 19 de abril de 1950 (Deputados, 2016: 26). Os Estados- Partes que aderiram tardiamente à esta Convenção foram: Canadá em 21/10/1991 (é relevante frisar que o Canadá tornou-se membro da OEA em 1990), Venezuela em 11/03/1993 e Bolívia em 16/11/2001. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-44.html>. Acesso em 8 nov. 2021.

convenção foi depositada pelo Governo brasileiro em 25 de setembro de 1992, tendo sido promulgada pelo Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992³⁴.

Trata-se de um instrumento que contempla a impossibilidade de discriminar outra pessoa em razão do seu sexo (artigo 1º, n. 1), a igualdade perante a lei (artigo 24º), o gozo dos direitos políticos por todos/as os cidadãos/ãs (artigo 23º), entre outros direitos.

Este tratado apresenta um rol de direitos similar ao estipulado no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, sendo interpretado como um documento descritivo de direitos. E, diversamente da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, esta convenção faz uma distinção mais clara entre direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais, ao remeter estes últimos para a Carta da Organização dos Estados Americanos.

O documento determina ainda que os Estados-Partes instituem previsões legislativas que viabilizem a concretização dos direitos constantes no pacto.

2.3.3 Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, (Convenção de Belém do Pará, OEA)

A Convenção de Belém do Pará, adotada pela OEA em 1994, constitui um instrumento que tem como objetivo o combate da violência contra a mulher, tendo fixado o conceito de violência contra a mulher, estabelecendo que todas têm direito a uma vida livre de violência em todas os âmbitos.

Além disso, a aludida Convenção dispõe que toda mulher tem o direito de ser criada fora dos estereótipos e padrões de comportamento que tem como fundamento a inferioridade ou subordinação. Impõe, ainda, aos Estados-Partes a obrigação de implementar políticas para prevenir, punir e eliminar a violência contra as mulheres, bem como de adotar medidas destinadas à protege-las.

³⁴ Este tratado entrou em vigor na ordem internacional em 18 de julho de 1978, em conformidade com o § 2º do seu artigo 74, sendo apontado como um documento (de valor jurídico) que reconhece os Direitos Humanos para a região. Na ordem jurídica brasileira, o Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992 foi publicado no Diário Oficial da União em 9 de novembro de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em 9 nov. 2021. Entretanto, é importante destacar que o sistema interamericano assenta-se em dois regimes: com fundamento na Convenção Americana e na Carta da Organização dos Estados Americanos.

Nesse contexto, percebe-se que os direitos políticos, antes circunscritos à esfera do direito interno, foram incorporados pela força expansiva da proteção internacional dos direitos humanos. No mesmo sentido, os “vícios no direito eleitoral que afetam o livre exercício dos direitos políticos e a manutenção do regime democrático são compreendidos como violações a direitos humanos”³⁵.

2.4 Casos de violação aos direitos políticos das mulheres apresentados à Comissão Interamericana de Direitos Humanos

A partir da análise da jurisprudência latino-americana, verifica-se que os órgãos eleitorais e os próprios partidos políticos favorecem o não cumprimento da legislação de cotas. A seguir, serão analisados dois casos que foram admitidos na CIDH.

2.4.1 María Merciadri de Moroni vs. Argentina

A partir deste caso, apresentado em 2001 à CIDH, a Argentina se tornou modelo mundial no que diz respeito à ampla participação feminina na política. Hoje, o país conta com 44,75% de representação na Câmara dos Deputados e 43,06% no Senado.

María Merciadri de Moroni, filiada ao partido Unión Cívica Radical, em 15 de junho de 1994, apresentou petição à CIDH, depois de exaurir as vias de recursos internos, em que alegou violações do Estado argentino aos direitos previstos na CADH, tais quais: o direito ao devido processo (art. 8º), os seus direitos políticos (art. 23), o direito à igual proteção perante a lei (art. 24), bem como o direito à proteção judicial (art. 25).

Em sua defesa, María Merciadri alegou que o partido político do qual era filiada anunciou lista, referente às eleições de 3.10.1993, com seis candidatas a

³⁵ MOTEIRO, Vítor Andrade. Direitos humanos e direitos políticos: perspectivas e tendência do direito eleitoral perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. In: **Revista do Instituto Interamericano de Derechos Humanos**. San José, C.R, v. 61, 2015, p. 173.

deputados nacionais pela Província de Córdoba, alocando duas mulheres, respectivamente, na quarta e na sexta posição da lista de candidatos.

Argumentou que tal ação, realizada por unanimidade entre os dirigentes partidários, violava a Lei de Cotas (Lei nº 24.012/1991), assim como o Decreto governamental nº 379/1993 – que regulamentou a Lei de Cotas argentina. Tal norma exigia que duas mulheres, no mínimo, figurassem entre os cinco primeiros candidatos da lista e determinava um percentual mínimo de 30% de candidatas aos cargos de eleição em condições proporcionais às chances de serem eleitas.

Para que as listas de candidatos em que as mulheres sejam representadas conforme a fórmula que a lei exige possam ser votadas, a lei também determina o direito dos cidadãos votantes sob o direito constitucional do sufrágio. No decreto regulamentador observou-se que, quando houvesse cinco lugares a serem preenchidos, dois deveriam ser reservados às mulheres. Este ordenamento é imprescindível para os partidos políticos quando montam suas listas de candidatos. Dessa forma, a consequência do descumprimento é o direito à certificação negado.

María declarou que, na qualidade de cidadã filiada a tal agremiação política, impugnou a lista na Junta Eleitoral, que foi recusada por julgar "que a lista de candidatos emergiu do consenso de todos os núcleos do partido, que concordaram em uma única lista". Depois de apelar dessa decisão, o tribunal federal negou a sua solicitação e manifestou que ela não tinha legitimidade para agir. A petionária recorreu e a Câmara Federal Eleitoral também rejeitou sua legitimidade para agir, exigindo-lhe interesse próprio.

Para María Merciadri a lista do partido Unión Cívica Radical fere o direito do eleitor de existir real igualdade de oportunidades entre homens e mulheres para o acesso a cargos eletivos e todo cidadão-eleitor tem o direito de impugnar sem que seja necessário tratar-se de pessoa prejudicada pelo lugar que ocupa na lista eleitoral. Menciona também o art. 57 da Lei Orgânica de Partidos Políticos nº 23.298, que reconhece a personalidade de filiados aos partidos políticos "quando forem negados direitos concedidos pela Carta Orgânica e se encontrarem esgotadas as instâncias partidárias" (CIDH, 2001, on-line).

Resumindo o apanhado das ações da petionária, os recursos internos que estavam disponíveis nos tribunais domésticos foram manejados, no entanto, os mesmos não só deixaram de validar a sua queixa como também negaram a sua

legitimidade processual para ação, sob o argumento de que sua demanda refletia interesse próprio, haja vista ela não ter sido sequer candidata.

Na sua saga, María Merciadri, em 18 de outubro de 1993, interpôs recurso na Suprema Corte argentina, o qual foi indeferido em 2 de dezembro de 1993, cujo julgamento asseverou o seguinte:

[...] a petição da recorrente é abstrata, uma vez que as eleições de 3 de outubro de 1993, a Unión Cívica Radical obteve, no distrito em questão, um fluxo de votos que produziu a consagração de quatro deputados nacionais e a discussão dos autos seria sobre quem deveria ter ocupado a quinta posição (Tradução livre)³⁶.

Por ser possível *in concreto*, eventualmente, vacância de uma vaga entre os eleitos, para María, a questão "não foi abstrata", visto que se deve reconhecer "direito em expectativa". Se naquelas condições a vacância ocorresse, ascenderia um homem ao cargo eletivo – o quinto colocado – e não uma mulher. Argumentou que, por isso, uma mulher deveria ter sido colocada na quinta posição e um homem na sexta posição. Ainda assim, no caso de quatro posições para preencher, duas mulheres deveriam ser selecionadas, porque uma mulher apenas representaria 25%, percentual inferior ao exigido pela Lei de Cotas argentina.

A peticionária sustentou, assim, que o Estado argentino violou os arts. 8 e 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos porque o tribunal de primeira instância considerou que não tinha legitimidade para agir. Da mesma maneira, analisou que, ao rejeitar sua demanda, a Corte Suprema de Justiça da Nação violou o princípio de igualdade preconizado no art. 24, o que significou um cerceamento dos direitos políticos previstos no art. 23 da Convenção Americana.

Villanueva Flores³⁷ faz um levantamento dos argumentos trazidos pelo Estado argentino em contraponto às alegações formuladas por María Merciadri de Moroni, filiada ao partido Unión Cívica Radical:

³⁶ *[...] la petición de la recurrente resulta abstracta desde que – celebradas las elecciones el 3 de octubre de 1993, la Unión Cívica Radical obtuvo en el distrito en cuestión, un caudal de votos que le produjo la consagración de cuatro diputados nacionales y en autos se debate quién debería haber ocupado la quinta candidatura.* (VILLANUEVA FLORES, María de Rocío. La protección de los derechos políticos de las mujeres. In: **Interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los derechos humanos de las mujeres en los instrumentos de los derechos humanos de las mujeres**. San José. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2009. p. 294).

³⁷ VILLANUEVA FLORES, 2009, p. 294.

Entre outros argumentos, [...] alegou que não cabia à CIDH examinar a integração das listas de candidatos. Da mesma forma, indicou que tal integração não poderia ser entendida como uma violação de qualquer dos direitos estabelecidos na Convenção Americana. O Estado também alegou a doutrina da quarta instância, mediante a qual a CIDH não pode atuar como tribunal de apelação para examinar os supostos erros de fato ou de direito que possam ter sido cometidos pelos tribunais nacionais (Tradução livre)³⁸.

A CIDH admitiu o caso, por meio do Relatório nº 102/1999, em 21 de setembro de 1999. As partes – Ministro das Relações Exteriores, Adalberto Rodríguez Giavarini, representando a Argentina, e María Teresa Merciadri de Moroni – subscreveram um acordo de solução amistosa, em 8 de março de 2001. De acordo com esse Relatório, o então Presidente da Argentina, Fernando de la Rúa, com o objetivo de travar um acordo, expediu, em 28 de dezembro de 2000, o Decreto nº 1246, cuja finalidade era regulamentar a Lei de Cotas, derogando o Decreto Regulamentar nº 379/1993.

Para se compreender melhor o impacto da representação formulada por María Merciadri perante a CIDH, cumpre colacionar partes de “considerandos” do Decreto nº 1246/2000, *in verbis*:

Que, ao se expedir o Decreto 379/93, levou-se em conta a necessidade de unificar pela via da regulamentação, os critérios gerais para a aplicação da referida norma, para que todos os partidos políticos e coligações dessem um tratamento homogêneo ao tema, tentando evitar posteriores impugnações partidárias ou judiciais.

Que, apesar desta intenção, os diferentes critérios aplicados pelos vários partidos políticos e também julgamentos dissonantes dos respectivos tribunais, tornam necessário emitir uma regra que leve em conta as mais claras e garantidoras interpretações judiciais.

Que significativos os casos que não foram capazes de chegar ao mais alto tribunal da nação, dado o curto espaço de tempo entre a impugnação da lista e o dia da eleição.

Que esta situação não mudou, a despeito da clara disposição do artigo 37 da Constituição Nacional, em vigor desde 1994, nem das disposições do artigo 4.1 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – que possui hierarquia constitucional de acordo com o artigo 75, inciso 22, da Constituição Nacional reformada em 1994.

³⁸ *Entre otros argumentos, [...] alegó que no correspondía a la CIDH examinar la integración de las listas decandidatos electorales. Igualmente, señaló que dicha integración no podía entenderse como violación de alguno de los derechos establecidos en la Convención Americana. El Estado también alegó la doctrina de la cuarta instancia, por la cual la CIDH no puede hacer las veces de un tribunal de alzada para examinar los supuestos errores de hecho o de derecho que puedan haber cometido los tribunales nacionales.*

Que se deve ter em conta que um dos critérios mais divergentes corresponde à posição de mulheres candidatas nas listas, o que levou, em muitos casos, que estas estivessem conformadas por homens nos lugares esperados, contrariando as disposições da referida Lei n.º 24.012, que indica claramente que as mulheres devem ocupar pelo menos trinta por cento (30%) da lista em posições com possibilidade de serem eleitas.

Que por todo o exposto e tendo em conta as disposições da Constituição Nacional e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos declarou admissível o Caso N.º 11.307 – María Merciadri Morini – Argentina e foi colocado à disposição das partes com a finalidade de alcançar uma solução amistosa baseada no respeito pelos direitos consagrados na Convenção Americana de Direitos Humanos, torna-se indispensável a revogação do Decreto n.º 379/93 e expedição de uma norma que efetivamente garanta o cumprimento das disposições da Lei n.º 24.012, da Constituição Nacional e dos tratados internacionais de direitos humanos, que têm uma hierarquia constitucional (Tradução livre)³⁹.

A partir disso, faz-se necessário trazer à luz ao disposto nos arts. 3º e 11 do mencionado decreto:

Artigo 3º – A percentagem mínima exigida pelo artigo 60 do Código Eleitoral Nacional substituído pela Lei n.º 24.012 será aplicada a todos os candidatos da respectiva lista que cada Partido Político, Confederação ou Coligação indicar, mas só será considerada cumprida quando também for aplicada ao número de cargos que o

³⁹ *Que, al dictarse el Decreto n° 379/93, se tuvo en cuenta la necesidad de unificar por la vía de la reglamentación, los criterios generales en la aplicación de la norma citada, a fin de que en todos los Partidos Políticos y Alianzas se dé un tratamiento homogéneo al tema tratando de evitar posteriores impugnaciones partidarias o judiciales.*

Que, a pesar de esta intención, el diferente criterio aplicado por los distintos partidos políticos y los fallos también discordantes de los respectivos tribunales, hacen indispensable dictar una norma que tenga en cuenta las más claras y garantizadoras interpretaciones judiciales.

Que son significativos los casos que no han podido llegar al más alto Tribunal de la Nación dado el escaso tiempo que corre desde la impugnación de la lista y el día de la elección.

Que esta situación no se ha modificado a pesar de la clara disposición del artículo 37 de la Constitución Nacional, en vigencia desde 1994, ni de lo dispuesto por el artículo 4.1 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer – que posee jerarquía constitucional conforme al artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional reformada en 1994.

Que debe tenerse en cuenta que uno de los criterios más divergentes corresponde a la ubicación de las candidatas mujeres en las listas, lo que ha motivado en muchos casos que estas estén conformadas por varones en los lugares expectables, contrariando lo dispuesto por la referida Ley n° 24.012, que claramente indica que las mujeres deben ocupar como mínimo el treinta por ciento (30%) de la lista en lugares con posibilidad de resultar electas.

Que por todo lo expuesto y teniendo en cuenta las disposiciones de la Constitución Nacional, así como que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha declarado admisible el Caso n° 11.307 – María Merciadri de Morini – Argentina y se ha puesto a disposición de las partes con el fin de alcanzar una solución amistosa fundada en el respeto de los derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se torna indispensable la derogación del Decreto Reglamentario n° 379/93 y el dictado de una norma que garantisse efectivamente el cumplimiento de las disposiciones de la Ley n° 24.012, la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos, que poseen jerarquía constitucional (CIDH, 2001, on-line).

Partido Político, a Confederação ou a Coligação renovarem na referida eleição.

Artigo 11 – Todas as pessoas inscritas no Registro Eleitoral de um Distrito têm o direito de impugnar perante a Justiça Eleitoral qualquer lista de candidatos, quando considerarem que fora conformada em violação à Lei nº 24.012 (tradução livre)⁴⁰.

A Argentina foi o primeiro país da América Latina a implementar uma política de cota feminina nas listas de candidatos aos cargos eletivos como condição de sua oficialização, em porcentagem não menor do que 30%. Por meio da Lei nº 24.012 de 1991, o país modificou o seu Código Eleitoral, introduzindo ação positiva/afirmativa de acesso aos mandatos populares⁴¹ no ordenamento jurídico daquele país.

Essa norma legislativa foi fortalecida com a reforma constitucional de 1994, a qual introduziu o princípio da igualdade real de oportunidades entre homens e mulheres, o que, ao Congresso argentino, atribui a responsabilidade de legislar e promover medidas de ação positiva que garantam tal igualdade.

Ao optar pelo sistema proporcional de lista fechada, a Argentina, atualmente, é modelo de participação da mulher na política, ocupando, atualmente, a 17ª posição no *ranking* mundial (IPU, 2023).

2.4.2 Janet Espinoza Feria e outras vs. Peru

Walter Albán Peralta, no dia 2 de agosto de 2001, na qualidade de *Defensor del Pueblo em funciones*, e Victoria Villanueva Chávez, na condição de coordenadora geral do Movimento Manuela Ramos, apresentaram uma petição na CIDH, em que denunciaram violação aos direitos políticos (art. 23), à igualdade perante a lei (art. 24) e ao direito a não discriminação (art. 1.1), preconizados na CADH, por parte da República do Peru, em prejuízo às candidatas ao Congresso da

⁴⁰ Artículo 3º - El porcentaje mínimo requerido por el artículo 60 del Código Electoral Nacional sustituido por la Ley nº 24.012. se aplicará a la totalidad de los candidatos de la lista respectiva que cada Partido Político, Confederación o Alianza Transitoria nomine, pero sólo se considerará cumplido cuando se aplique también al número de cargos que el Partido Político, Confederación o Alianza Transitoria renueve en dicha elección.

Artículo 11º - Todas las personas inscriptas en el Padrón Electoral de un Distrito tienen derecho a impugnar ante la Justicia Electoral cualquier lista de candidatos cuando consideren que ésta se ha conformado violando la Ley nº 24.012 (CIDH, 2001, on-line).

⁴¹ AMAYA, Jorge Alejandro. **Los derechos políticos**. 1 ed. Buenos Aires: Astrea, 2016. p. 92-93.

República dos distritos eleitorais de Callao, Ica e La Libertad e os eleitores Janet Espinoza Feria, Katia Iliana Chumo García e outros.

Na Lei Orgânica de Eleições peruana (Lei nº 26.859/1997), modificada pela Lei nº 27.387, o art. 116 preconiza que as listas de candidatos para o Congresso devem incluir um número não inferior a 30% de mulheres ou de homens.

Os peticionários argumentaram que os dirigentes eleitorais do Peru, em uma interpretação restritiva da Lei Eleitoral nº 26.859 – que preconiza, entre outras disposições, as cotas eleitorais como ação afirmativa para promover a participação e o acesso das mulheres, em no mínimo 30%, nos processos eleitorais –, contribuíram com a discriminação de gênero por meio da edição da Resolução nº 068, de 22 de janeiro de 2001, em que se fixou nos três dos vinte e cinco distritos eleitorais do país (Callao, Ica e *La Libertad*) cotas eleitorais abaixo do mínimo legal de 30% para as eleições do Congresso realizadas em abril de 2001.

Alegaram, ainda, que para o Distrito de Ica, efetivamente, com direito a eleger quatro congressistas, o mínimo de um candidato masculino ou feminino para cada lista foi regulamentado. No *Distrito de La Libertad*, com direito a eleger sete congressistas, o mínimo de dois candidatos do sexo masculino ou feminino foi regulado para cada lista e, no Distrito de Callao, com o direito de eleger quatro congressistas, o mínimo de um candidato masculino ou feminino para cada lista foi regulamentado.

Nos distritos eleitorais de Ica e Callao, do total de candidatos de cada lista, a cota de mulheres foi diminuída para 25% e, no distrito de *La Libertad*, a cota de mulheres foi reduzida para 28,5%.

Por meio da Resolução anteriormente citada em que se fixaram percentuais mínimos abaixo do previsto na Lei Orgânica de Eleições, não se conseguiu eleger, nas eleições de 8 de abril de 2001, um maior número de mulheres.

Para assegurar o cumprimento das regras eleitorais, o Defensor do Povo provocou o Jurado Nacional de *Elecciones* em 31 de janeiro de 2001 (órgão competente) com o objetivo de alterar a Resolução nº 068-2001-JNE para dar cumprimento à Lei Eleitoral, em que se fixa em dois o número mínimo de candidatas para os distritos eleitorais de Ica e Callao e em três para o distrito eleitoral de *La Libertad*, considerando as disposições do art. 116 da Lei Orgânica de Eleições, ao qual preconiza que "as listas de candidatos para o Congresso em cada distrito eleitoral devem incluir um número não inferior a 30% de mulheres ou homens".

Pela Presidente da Comissão da Mulher e Desenvolvimento Humano do Congresso da República e também pelo Movimento Manuela Ramos⁴² foi realizado um pedido semelhante formulado ao mesmo órgão.

Desconsiderando a natureza das ações afirmativas, o Jurado Nacional de Elecciones julgou improcedentes os pedidos apresentados e declarou inadmissíveis os pedidos de retificação formulados por meio da Resolução nº 122-2001-JNE. Considerou, entre outros, que não se refere exclusivamente ao gênero feminino a legislação eleitoral sobre as reservas de cotas para participação política, assim como também não é discriminatória, porque é uma regra que busca consolidar a igualdade jurídica entre os gêneros e, por isso, a participação eleitoral é um direito das partes, cujo requisito essencial é o livre consentimento.

Não conformado, o Defensor del Pueblo expôs outros recursos aos *Jurados Electorales Especiales* de cada um desses distritos eleitorais, visto que são órgãos temporários responsáveis pela administração da justiça nesta matéria. A única resposta obtida foi a do distrito judicial de Ica, por meio da Resolução de 9 de fevereiro de 2001, em que não foi aceito o pedido. Por meio da Resolução nº 295-2001-JNE, esta decisão foi atacada em recurso ao Jurado Nacional de Elecciones, que declarou o recurso interposto improcedente, visando os mesmos argumentos que haviam sido desenvolvidos no pedido anterior que foi feito diretamente pela Defensoría del Pueblo e pelas outras duas entidades mencionadas.

Assim, em 8 de abril de 2001, as eleições gerais no Peru ocorreram sem respeitar – em três distritos eleitorais – os direitos das mulheres de participação política em condições de igualdade⁴³.

Por questão da apontada violação dos arts. 1.1, 23 e 24 da CADH, a petição apresentada na CIDH foi admitida por meio do Relatório nº 51/2002.

De acordo com o Estado peruano, houve falta de interesse para agir, pois todas as vias recursais previstas na legislação interna não foram esgotadas pelos peticionários antes de recorrerem a outras instâncias. Alegou, ainda, que a cota é de gênero, portanto, não se trata de uma ação afirmativa de participação política das mulheres.

Por fim, expôs que há dificuldade pelo *Jurado Nacional de Elecciones* em cumprir o percentual de 30% legalmente estabelecido no art. 116 da Lei nº 27.859,

⁴² VILLANUEVA FLORES, 2009, p. 297.

⁴³ VILLANUEVA FLORES, 2009, p. 299.

dado que, de acordo com a distribuição de candidatos para cada distrito eleitoral indicado na Resolução nº 069-2001-JNE, não seria viável dizer exatamente o número de assentos a serem concedidos das cotas mínimas para cada distrito eleitoral, procedendo, então, como uma solução para arredondar o número mais próximo, como previsto no art. 21 da Lei Orgânica de Eleições.

Segundo os peticionários, devido às listas para o Congresso serem, majoritariamente, formadas por homens, a previsão legal das cotas trata-se de uma ação afirmativa.

Em 3 de janeiro de 2003, a Defensoría del Pueblo e o Movimento Manuela Ramos se manifestaram no sentido de uma possível solução amistosa com o Estado peruano. Este caso, ainda não finalizado, caminha na mesma direção do caso María Merciadri vs. Argentina.

2.5 Princípio da isonomia. A igualdade de gênero

Em um ambiente plural e diverso tanto mais se dilui e diminui as diferenças existentes quando se promove medidas e institui meios que estabelecem a correlação entre os desiguais. No mundo natural, as distinções entre as coisas e seres se dissipam naturalmente. No terreno humano, as dessemelhanças são tratadas e cuidadas apenas com a intervenção das próprias pessoas por meio das instituições sociais. A realidade física e social, não sendo estáticas e imutáveis, passam por mudanças fenomenológicas, e, especialmente, as que dizem respeito diretamente às pessoas e à sociedade ocorrem por decisões conscientes dos membros da comunidade.

A ideia de igualdade na vida social surge para evitar a ocorrência ou manutenção de privilégios e permitir que os direitos (e obrigações) sejam atribuídos a todos (que estejam na mesma situação cívica) da mesma forma e de semelhante maneira. Já na Grécia antiga, final do século VI a. C, vê-se manifestação desse princípio na gestão de Clístenes, em continuação a Sólon, quando promoveu diversas reformas no exercício do seu governo as quais deram origem ao nascimento da democracia. Com o surgimento da democracia, floresceu, no tempo da história, o princípio da igualdade. Em outras palavras, o regime democrático foi o

solo fértil para o desabrochar e avanço dessa proposição, mas que ainda segue em construção e implementação efetiva, como descreve o presente trabalho.

Visto que a sociedade é heterogênea, diversa e plural, sob os mais variados aspectos, como, por exemplo, econômico, social, e cultural, e, por outro lado, que é ínsito ao humano o sentimento e desejo de pertencimento, foi e é essencial a existência de regras para autorizar e ampliar o exercício das aptidões pelas pessoas no convívio social. Para a configuração dessa convivência e harmonização dos interesses, o princípio da isonomia representa um vetor basilar e primordial. Ciente dessa essencialidade, a igualdade é afirmada e proclamada como um dos princípios fundamentais no sistema de proteção dos direitos humanos tanto no âmbito interno de cada nação quanto no plano internacional.

Nas palavras de Canotilho, a igualdade é “um dos princípios estruturantes do regime geral de direitos fundamentais”⁴⁴. Esse princípio da isonomia condensa vetorialmente um conjunto de valores humanos de modo a exhibir o estágio evolutivo da sociedade, bem como constitui um dos pilares da civilização moderna, e, ainda, veicula e representa, de modo emblemático, os direitos civis em toda a sua extensão, os quais são inerentes ao exercício da cidadania e, portanto, à manutenção da coesão social.

A força jurídico-política do princípio da igualdade se perfaz quando se firma como um dos alicerces que sustentam e orientam o Estado de Direito Democrático, regime que propiciou o desenvolvimento de um sistema de governo no qual os seres humanos passaram a ser considerados iguais entre si perante a lei e sob o jugo da norma, cada qual com o mesmo valor simplesmente pelo fato de trazer consigo a condição e natureza humana.

Em épocas pretéritas, até a idade média, a ideologia do jusnaturalismo predominava em toda a Europa e baseava-se na ideia de que o direito e o justo brotam diretamente da lei e da natureza. A mulher, especialmente, encontrava-se sob a dependência absoluta do pai e do marido. O renascimento comercial e urbano (a partir do Séc. XIII), começou a provocar uma crise no mundo medieval. A centralização do poder nas mãos dos reis derrotou os senhores feudais e abriu as portas para a Idade Moderna. A burguesia surgiu como nova classe social nessa fase de transição.

⁴⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1999. p. 301.

O jusnaturalismo racionalista serviu de bandeira para a Revolução Francesa (1789), a qual, sob o lema “*liberdade, igualdade e fraternidade*”, é um importante marco no processo histórico de valorização dos direitos humanos, mas também um marco de contradições repleto de violência e intolerância, diante igualdade apenas no campo formal entre os sujeitos de direito.

O século XIX foi palco do desenvolvimento da sociedade burguesa e do capitalismo, com base na igualdade formal entre os sujeitos de direito e nas questões de cidadania e política, a adoção do voto censitário também reforçou a perpetuação das desigualdades, pois a escolha dos representantes da sociedade não era feita por todos, mas sim por poucos homens considerados de bem (e de posses).

Com o desenvolvimento do capitalismo, o sujeito passou a ser vinculado à questão da livre disposição de vontade, vinculada ao sentido de igualdade. A crítica ao direito no que se refere à essa questão incide exatamente na fragilidade da consideração de que todos sejam livres para dispor da vontade sob o pressuposto da igualdade, eis que a igualdade deve ser buscada no seu sentido material e não meramente no formal. Ou seja, tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, sob pena de desequilíbrio nas relações de manifestação de vontade.

Ao se passar em revista o período de colonização ocorrido em vários países do mundo, inclusive no Brasil, observa-se que o ser humano, aqui, pelo menos até o advento da Lei Áurea em 1888, poderia ser considerado propriedade de outro ser humano. Impossível se falar em igualdade, muito menos material, num sistema em que havia seres humanos que podiam ser “propriedade” de outrem. Mais impossível ainda imaginar a preocupação com a igualdade de gênero naquelas circunstâncias.

E mesmo com a abolição da escravatura no Brasil, a garantia de liberdade aos ex-escravos não lhes garantiu automaticamente a igualdade, eis que as condições para sobrevivência e exercício dos direitos e deveres inerentes à cidadania eram demasiadamente precárias.

Diante desse contexto histórico brasileiro, verifica-se que houve avanços significativos na sociedade em relação ao princípio da igualdade – sendo uma importante conquista o direito de voto a todos os cidadãos, mas há muito ainda o que se percorrer para que seja atingida a tão almejada igualdade entre todos, o que somente se tornará possível na medida em que a diminuição das desigualdades

sociais permita o acesso aos serviços básicos e condições dignas para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

É certo que não basta anunciar e proclamar a igualdade sem que se assegure os meios e instrumentos para que seja materializada na realidade social, as Constituições dos países democráticos garantem tanto a igualdade formal como a material ou substancial, também denominada “substantiva” sob a influência da terminologia em inglês (*substantive equality*), distinção oriunda da filosofia aristotélica.

A Constituição Federal do Brasil de 1988 elenca a promoção do bem de todos como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, assim expressos no seu artigo 3º: *“Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”*.

E nesse sentido de promoção do bem de todos, evidentemente, quis o legislador constituinte originário que sejam fomentadas medidas para o respeito ao princípio da igualdade, umbilicalmente ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana, de modo que a igualdade não seja vista apenas de modo formal, mas sim no sentido substancial, tratando igualmente os iguais e desigualmente os desiguais.

No conceito de igualdade formal, a norma deve ser aplicada a todos sem discriminações ou distinções. De outro lado, no entendimento de igualdade material o legislador deve tentar amenizar a desigualdades sociais, melhorando as posições jurídicas dos mais fracos.

A igualdade meramente formal não se faz suficiente, uma vez que, não garante a igualdade efetiva. Ela é “inoperante, porque não pode produzir igualdade, pois ignora a desigualdade, “mágica, por não lutar pela igualdade, agindo como se as pessoas já fossem iguais”. “Perversa: é a situação ideal para reproduzir as desigualdades, negando-as”.⁴⁵

Para se alcançar a igualdade material, o que só ocorre concretamente na prática, também é necessário que as variáveis raça, classe e gênero sejam

⁴⁵ DELPHY, Christine. **L'enemi principal: économie du patriarcat**. Paris : Syllepse, 1998, p. 197.

consideradas. Tais fatores devem ser analisados como questões centrais e estruturais na configuração das desigualdades sociais no Brasil.

Apesar do indiscutível e consolidado valor jurídico e moral da regra da isonomia, a qual se constitui em vetor principiológico na estruturação e modelação de um estado democrático de direito enraizado na afirmação e reconhecimento de direitos fundamentais, ainda se constata a enorme resistência e tamanha dificuldade em sua hermenêutica e aplicação sob justificativas e razões diversas, sejam ideológicas, culturais, econômicas e mesmo religiosas.

A utilização e emprego efetivo do princípio da igualdade em uma sociedade plural, seja em que campo for, confronta-se com toda a complexidade que o envolve. Um dos setores onde mais se percebe e sente embaraços e obstáculos à irradiação e incidência da isonomia, com todas as consequências transformadoras que dela advierem, é o que diz com os direitos e interesses das mulheres, principalmente os que residem na esfera da cidadania e no exercício dos direitos cívicos. Embora a sociedade já tenha acomodado os progressos femininos em muitos aspectos, é no reduto e no espaço que os direitos nascem, são debatidos e proclamados em documentos solenes, vale dizer, no processo eleitoral e assembleias legislativas, que se verifica uma conjuntura e atmosfera demasiadamente refratária, ainda que não de modo explícito.

A despeito de a ideia que substantiva o princípio da igualdade não ter sido gestada e revelada em documento moderno, o certo é que ele adquiriu maior relevo e dignidade a partir das grandes declarações de direitos dos séculos XVIII e XIX, como, por exemplo e emblematicamente, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 (*Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*), que culminou da Revolução Francesa, e que foi inspirada na também histórica Declaração de Independência dos Estados Unidos da América de 4 de julho de 1776.

No Brasil, por exemplo, a Constituição Federal de 1988, deu especial atenção e tratamento ao princípio da igualdade, o que se constata até mesmo pela sua posição topográfica no texto constitucional, visto que está inserido no capítulo dos direitos e garantias fundamentais, expresso no *caput* do artigo 5º, a preconizar que todos são iguais perante a lei e em seu inciso I, que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos da Constituição. Ou seja, formalmente, não há distinção entre homens e mulheres enquanto cidadãos brasileiros, no entanto, muito ainda falta para que essa igualdade se constitua e se concretize no plano material,

sendo de especial relevância a atuação ativa das mulheres em posições relevantes na sociedade para tal isonomia tornar-se realidade e não apenas reconhecida no texto frio da lei.

A igualdade além de ser concebida inicialmente já por Aristóteles na perspectiva material e formal, ainda comporta dupla compreensão, qual seja, do ponto de vista de um horizonte negativo, que veda e interdita a criação de benefícios ou desvantagens sem qualquer fundamento aceitável ou justificável perante a norma ou o senso de justiça. Quer dizer, nesse aspecto negativo, sobressai e ganha relevo a ideia da isonomia como norma estipulada formalmente para proibir, impedir e combater os privilégios e regalias, porque, assim o fazendo, seria o bastante para se alcançar e promover a justiça no meio social.

Por essa linha de pensamento, pode ver-se uma aproximação conceitual e uma identificação de ideias entre a função negativa do princípio da igualdade com sua vertente formal, a qual se adstringe e se conforma com formulação de que “todos são iguais perante a lei”⁴⁶, como se a mera colocação dessa proposição em uma norma fosse o suficiente para resolver e sanar as desigualdades sociais que inevitavelmente opera e se difunde na sociedade.

Por apresentar visível incapacidade e déficit para enfrentar os infundáveis e complexos problemas e conflitos postos e surgidos no seio da coletividade, o próprio Aristóteles cogitou a outra faceta da igualdade, é dizer, na função positiva. E esse outro olhar, ou outro viés interpretativo, era e é necessário porque a igualdade meramente formal, ou também dita matemática, numérica e abstrata, é insuficiente para, por si só, eliminar e impedir as distorções advindas das peculiaridades e circunstâncias de cada um na comunidade e que prosperam na realidade. A aceitação da igualdade formalmente posta em um texto de lei, sem qualquer filtro crítico e confronto com as contingências sociais, serve como impulso e disseminação do problema, ao invés de enfrentá-lo, em contradição ao próprio fim do princípio originariamente pensado.

Constatada que a proclamação de uma equidade formal resultou em aparente igualdade, e, mais grave, levou, e até mesmo justificou, a prática de abusos por parte do Estado, buscou-se interpretar e aplicar esse princípio – mais do que apenas

⁴⁶ A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, em seu artigo 1º enunciou a mesma ideia: “Os homens nascem e são livres e iguais em direitos. As distinções sociais só podem fundamentar-se na utilidade comum.”

inscrevê-lo em normas de direito local ou transnacional – de modo a cumprir sua finalidade imaginada e, assim, com a igualdade promover-se e distribuir-se justiça na realidade da vida social, diminuindo as diferenças e tornando mais equânime o ambiente comunitário, tanto nas relações entre as pessoas diretamente, ou entre essas e o poder público.

Em verdade, antes de Aristóteles, Platão já afirmava a ideia de igualdade como regra da proporcionalidade e como prática da justiça, como se pode ver no seu livro “A República”. Para esse filósofo herdeiro direto de Sócrates, a igualdade nominal, ou seja, a formal expressa uma percepção meramente quantitativa ou numérica, em contraposição a isonomia substancial ou material que, essa sim, apresenta uma dimensão de proporcionalidade.

Ciente dessa diferenciação no trato de princípio e valor fundamental para a sociedade, resulta que a isonomia se alarga, alcança amplitude e profundidade e, com isso, afasta-se de um significado unívoco, ou seja, de uma compreensão única, para adquirir e ganhar acepções e contornos mais elásticos tudo com o propósito de fazer com que a interpretação a lhe ser emprestada atenda o fim último da lei que é distribuir justiça e aquinhoar as pessoas na medida de suas necessidades reais. Assim entendida e aplicada concretamente, a igualdade ultrapassa o simples protocolo da regra formalizada para garantir viva, substancial e materialmente um direito ou interesse jurídico existente no contexto social e no âmbito das relações comunitárias.

Não é demais ressaltar que a igualdade material não se confunde com identidade real e absoluta, porquanto, em sua essência, pressupõe a diferença. Igualdade e diferença, portanto, retratam ideias opostas, mas que se complementam e se enlaçam no campo do pensamento. É dualidade necessária embora desigualdade não seja sinônimo de diferença. Por isso, o axioma igualdade pressupõe e presume a existência da diferença, a qual somente se legitima juridicamente quando apresenta e revela uma justificação válida, seja no campo moral, seja no terreno ético ou, seja ainda, na seara legal.

Sob essa percepção, vê que os conceitos de identidade e de igualdade não guardam a mesma semântica porquanto a isonomia tem como premissa para o seu entendimento aquilo que é diverso, isto é, a diversidade com suas características. É a partir dessa concepção que se compreende que, para que os sujeitos sejam trata-

dos igualmente, eles não precisam ser idênticos, assim como a identidade dos indivíduos não garantirá um tratamento igual.

Em outra perspectiva, é necessário mencionar que ao se assegurar as necessidades e os interesses dos cidadãos isso não significa necessariamente que a mesma medida assecuratória será estendida da mesma forma ou identicamente a outras pessoas, posto que, se assim fosse, haveria um enfraquecimento e esvaziamento da força axiomática e estruturante desse princípio.

Consideradas essas leituras, quer dizer, tendo em vista a dupla vertente do princípio da igualdade, isto é, material, por um lado, e, por outro, a formal, a isonomia, ao tratar das questões que dizem respeito à diversidade de gênero e sexuais, aborda-as sob ópticas distintas de modo a, conseqüentemente, provocar repercussões diferentes no mundo jurídico-social: a visão apenas formal da regra capta e trata a desigualdade sexual sem qualquer corte ou nota distintiva na compreensão jurídica, pois a norma, vista assim, não considera a sexualidade como critério para receber tratamento distinto. Ao contrário, o exame sob a luz da igualdade substancial levará em conta as circunstâncias concretas, tendo, portanto, o fator sexual realce e relevo na avaliação jurídica.

Em que pese ser certo e notório o peso e a importância do aspecto material do valor igualdade, a sua função e óptica formal não deve ser abandonada ou rejeitada (por ser considerada ultrapassada e vencida historicamente) enquanto categoria jurídica, porquanto a sua, afirmação, proclamação e reconhecimento explícito no texto na lei, a compor iniludivelmente a estrutura normativa de uma sociedade, é, por si só, simbólico e emblemático da sua força principiológica e axiológica do sistema legal. Ainda que revele um alcance e caráter programático não se deve desconhecer e negar sua relevante função instrumental e metafísica a inspirar, hermeneuticamente, toda a rede de normas jurídicas.

Por essa linha de pensamento, é dizer, reconhecida a função instrumental da perspectiva formal da isonomia, sem que se a esvazie e desconsidere valorativamente, constata-se a sua inequívoca finalidade de evitar que a lei seja a fonte da injustiça e do tratamento discriminatório, porquanto servirá de princípio e fim na sua aplicação. Em outras palavras: a igualdade formalmente inscrita em uma norma constituirá um dique e uma barreira a impedir que a lei ou seu intérprete corrompa a semântica da igualdade substancial.

Por outro ângulo, as perspectivas e horizontes constitucionais em relação ao princípio da igualdade podem ser percebidas em três dimensões, quer dizer, três leituras nas quais este vetor jurídico-moral é evidenciado no Texto Constitucional. Nessa toada, a ideia contemporânea de igualdade apresenta-se como igualdade formal, igualdade substancial e igualdade de reconhecimento de desigualdades estruturais, historicamente constituídas, que prevê ações positivas para participação política das mulheres nos órgãos de tomada de decisão.

Cabe pontuar, nesse contexto de conquistas, que no âmbito do sufrágio universal, mais especificamente na Europa, a mulher para obter o direito ao voto nas mesmas condições que os homens teve que esperar mais de um século. À guisa de exemplo, mencione-se que as suíças conquistaram o direito ao sufrágio universal apenas no ano de 1971, ao passo que, em Portugal e na Grécia, as portuguesas e gregas atingiram esta possibilidade jurídica, respetivamente, em 1976 e 1952.

Nessa linha de desenvolvimento, a igualdade entre os gêneros ou os sexos, tem em vista o reconhecimento de que todas as pessoas são autônomas para se afirmarem na vida social e elegerem suas condições, livres de qualquer censura ou estereótipo que as desvalorizem em sua humanidade. Obedecida essa proposta, será alcançada a igualdade de gênero quando não existir diferenciações substanciais sexuais para fins de identificação quanto ao gozo, usufruto e exercícios dos direitos.

Nessa temática, outra faceta que merece ênfase diz respeito ao que se define como igualdade de oportunidades e a sua contraface igualdade de resultados⁴⁷. Na esteira do que vem de se dizer, após análise empírica dos dados sociais, constatou-se que a igualdade no ponto de partida, nos moldes do viés formal, não foi suficiente para ajustar e equacionar as distâncias no que toca às relações existentes entre

⁴⁷ Consoante disposto na Recomendação Geral n. 25, § 9, do Comité da CEDAW, a igualdade de resultados é uma consequência da igualdade material. Destarte: «Equality of results is the logical corollary of de facto or substantive equality. These results may be quantitative and/or qualitative in nature; that is, women enjoying their rights in various fields in fairly equal numbers with men, enjoying the same income levels, equality in decisionmaking and political influence, and women enjoying freedom from violence» V. General Recommendations n. 25. Disponível em: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CEDAW/GEC/3733&Lang=en. Acesso em 8 de jan. 2022.

mulheres e homens. Exatamente por isso, percebeu-se a ineficácia da ideia de meritocracia e da teoria do individualismo liberal para se concretizar a igualdade no mundo fático. E, para superar essas deficiências, e, em sequência, possibilitar às pessoas o acesso a melhor condição de vida e progresso social, solidificou a compreensão de oportunidades iguais, ou igualdade de oportunidades, porque, como já alinhado, tal princípio condensa um valor de justiça social.

Sob outra óptica, na averiguação da igualdade de resultados o poder público obriga-se a oferecer as premissas necessárias para a efetivação dos direitos, especialmente, se os indivíduos integrarem grupos sociais vulneráveis e hipossuficientes. Pode-se citar como exemplo dessa concreta busca de igualdade de oportunidades em Portugal e no Brasil, a previsão legislativa de inclusão política das mulheres nos assentos parlamentares.

A bem da verdade, a norma poderá estabelecer diferentes critérios como fator discriminatório, tanto em relação às pessoas ou no tocante às situações, de sorte a fazer com que o objeto de análise da violação ou não do princípio da igualdade incida precisamente sobre a relação entre este vetor e a norma constitucional.

Sem embargo de todas essas considerações e olhares, em decorrência dos diferentes ângulos que abordam e envolvem a igualdade e, conseqüentemente, sua constante e incessante mudança no processo histórico-social, verifica-se e flagra a dinamicidade deste princípio, o qual, ainda, é aberto e receptivo a ininterruptas mutações em razão de seus influxos, discussões e aportes de outros saberes.

Em que pese todos esses contornos, pode-se concluir com segurança e certeza que apesar das divergências que envolvem a ideia de igualdade, duas questões deverão ser observadas pelo Estado a fim de cumprir com a promessa estabelecida por este princípio: em primeiro lugar, o estímulo e a criação de políticas públicas para vedar as formas de discriminação; e, depois, criar condições para o efetivo combate pela erradicação das práticas de discriminação e segregação.

E o exercício da atividade política por mulheres, sem dúvidas, é uma das principais formas de fomento à igualdade material entre os gêneros.

3 PERSPECTIVA HISTÓRICA DA PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA BRASILEIRA

3.1 Considerações introdutórias

O direito de votar, por muito tempo, foi compreendido como um privilégio de poucos, sendo estes exclusivamente do gênero masculino, brancos e possuidores de bens⁴⁸. Nesse contexto, a exclusão das mulheres do processo político-eleitoral era considerada extremamente natural.

Com o fim do voto censitário os homens passaram a ser considerados iguais entre si, independentemente de suas posses. E foi somente a partir do reconhecimento dessa igualdade entre os homens que a situação política das mulheres começou a ser pensada como uma exclusão. Até então, elas encontravam-se “situadas, de preferência, em uma exterioridade, fruto de uma não inclusão e não tanto de rejeição por causa de seu sexo⁴⁹.”

Nesse contexto, emerge a luta pela igualdade e pela cidadania das mulheres, reconhecendo-se a necessidade de reformulação das leis para que seus direitos políticos fossem assegurados. O direito ao voto destaca-se como um dos direitos políticos mais almejados pelas mulheres desde suas primeiras reivindicações pela igualdade de gênero.

Há registros de que Stuart Mill, em 1867, fez a primeira defesa oficialmente pronunciada do direito ao voto feminino perante o Parlamento. Ele defendia em seus trabalhos, a igualdade da mulher e do homem tanto na família quanto na sociedade, sustentando que a desigualdade de tratamento entre os sexos é um fator impeditivo do progresso e da harmonia da sociedade, asseverando que: "Estou convencido de que as relações sociais dos dois sexos, que subordinam um sexo a outro em nome da lei, são más em si mesmas e constituem um dos principais obstáculos que se

⁴⁸ KARAJEWICZYK, Mônica. Os primórdios do movimento sufragista no Brasil “pátrio” de Leolinda Figueiredo Dalto. **Revistas Eletrônicas PUCRS**, Estudos Ibero-Americanos, v. 40, n. 1, 2014. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/iberoamericana/article/view/15391>. Acesso em 7 jan. 2022.

⁴⁹ KARAJEWICZYK, 2014, p. 69.

opuseram ao progresso da humanidade; estou convencido de que devem ser substituídas por uma igualdade perfeita.⁵⁰

3.2 A Conquista do voto feminino no mundo

A conquista dos direitos políticos pelas mulheres foi obtida em diferentes datas ao redor do mundo, invariavelmente precedida de dificuldades e lutas para o reconhecimento desse direito, com grande resistência, inclusive em países como França, Inglaterra e Estados Unidos.

O primeiro país do mundo a reconhecer a capacidade eleitoral ativa das mulheres foi a Nova Zelândia, então colônia britânica. A lei eleitoral que concedeu o direito de voto às neozelandesas foi promulgada em 19 de setembro de 1893, sendo que em novembro do mesmo ano as mulheres foram às urnas pela primeira vez no país. Essa conquista foi resultado do trabalho de sufragistas neozelandesas, lideradas por Kate Sheppard⁵¹.

Enquanto era reconhecido o direito ao voto feminino na Nova Zelândia, naquela mesma época, na Inglaterra a mulher era imperiosamente restrita ao lar e apenas por volta de 1903 começou a se organizar um movimento em busca desse direito, o qual só foi concedido de maneira restrita em 1918 e, plenamente, em 1928 sendo grande parte do êxito dessa conquista atribuído aos serviços por elas prestados durante a guerra. O processo para reconhecimento dos direitos políticos às mulheres inglesas foi marcado por protestos, prisões, violências, greves de fomes, incêndios, enfim, demorado e sofrido.

Nos Estados Unidos, o movimento pelos direitos políticos das mulheres igualmente foi demorado e violento. Há relatos de que mulheres chegaram a se acorrentar nas grades da Casa Branca em protesto, fizeram greve de fome, foram presas em diversas ocasiões durante várias décadas até que foi aprovada a 19ª Emenda à Constituição Americana em 1919, ratificada em 1920, que previu a garantia do voto feminino em todos os estados americanos. Esse direito, no entanto,

⁵⁰ BEAUVOIR, Simone. **O Segundo Sexo**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 4. ed., 1970. p. 158.

⁵¹ Inglesa, filha de pais escoceses, foi a sufragista mais famosa da Nova Zelândia. “Pioneira na luta pelos direitos das mulheres, hoje seu rosto estampa as notas de 10 dólares neozelandesas”. (tradução livre) Disponível em: <https://mujeresbacanas.com/kate-sheppard-1847-1934/>. Acesso em 25 jun. 2020.

ainda não era garantido à todas, pois havia restrições em relação às quais mulheres poderiam votar, somente sendo admitido às alfabetizadas, às que possuíssem conhecimento sobre a Constituição, àquelas que fossem autorizadas pelos pais ou maridos ou comprovassem o pagamento de impostos. As mulheres negras somente adquiriram capacidade eleitoral ativa em 1964, com a Lei de Direitos Civis.

Na América do Sul, o Uruguai foi o primeiro país a aprovar o voto feminino, em 1927. O Equador foi o segundo, tendo consagrado o direito ao sufrágio feminino em 1929. Já no Brasil esse direito foi reconhecido somente em 1932.

Na França, o movimento em defesa do sufrágio das mulheres foi organizado em 1909, mas somente em 1945 o direito de voto feminino foi conquistado. Durante os debates no Senado francês⁵² para a aprovação de lei reconhecendo esse direito, foram revelados os argumentos contrários contidos em obras escritas naquela época, os quais eram os mais diversos possíveis, desde alegações de que o lugar da mulher era em casa; votando, a mulher perderia seu encanto; a mulher governa os homens sem precisar de uma cédula eleitoral; as discussões políticas provocariam discórdia no lar; que as mulheres não tinham educação política e que se votassem o fariam em obediência ao marido, dentre outros argumentos que nos dias de hoje, nos causam espécie.

A Arábia Saudita foi o último país do mundo a conceder o direito ao voto para as mulheres, sendo que nas eleições de dezembro de 2015, pela primeira vez em séculos, elas puderam votar e se candidatar. Entretanto, devido ao regime autoritário vigente no país, tal conquista ainda é cercada por restrições.

3.3 Conquista do voto feminino no Brasil

No Brasil, as mulheres foram as penúltimas a conquistarem o direito ao voto.

A Constituição monárquica, outorgada em 1824, previa a realização de eleições e disciplinava direitos políticos dos cidadãos, regulamentando o direito de votar e ser votado. Muito embora o texto constitucional não vedasse explicitamente a participação das mulheres, durante todo o período imperial somente os homens podiam exercer o direito ao voto. Elas eram automaticamente excluídas do processo

⁵²BEAUVOIR, 1970, p. 158. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3959829/mod_resource/content/1/Beauvoir.O_segundo_sex_o-DIFEL.pdf. Acesso em: 25 jun. 2020.

eleitoral, visto que não eram reconhecidas como cidadãs. A extensão do sufrágio às mulheres passou a ser pautada durante as prévias da primeira constituição republicana.

Com a proclamação da República, em 1889, e o advento da primeira Constituição Republicana, em 1891, estabeleceu-se o estado federativo e foi instituído um novo regime representativo. De acordo com o artigo 70 da referida Constituição eram considerados eleitores “os cidadãos maiores de 21 anos que se alistassem na forma da lei”.⁵³ A Carta Republicana ampliou a participação dos atores sociais no jogo político, porém, ainda manteve o sufrágio restrito e censitário.

Conquanto o voto feminino tenha sido objeto de intensa discussão na Constituinte de 1890, o anteprojeto de Constituição não contemplava o sufrágio às mulheres.

A partir de 1921, com a criação da Federação Brasileira para o Progresso Feminino (FBPF), a inserção das mulheres no rol de eleitores passou a ser amplamente discutida. Liderada pela cientista Bertha Maria Júlia Lutz⁵⁴, defensora dos direitos políticos da mulher no Brasil, a FBPF tinha como principal bandeira o direito ao voto feminino. Em 1922, Bertha Lutz foi nomeada para integrar a comissão de elaboração do anteprojeto da nova Constituição.⁵⁵

Nesse período, algumas mulheres tentaram se utilizar da ausência de vedação explícita para o exercício do sufrágio feminino⁵⁶. O caso mais emblemático ocorreu em 1928, no estado do Rio Grande do Norte, no nordeste do Brasil, quando algumas conseguiram se alistar e votar na eleição para o Senado Federal.

⁵³ Art 70 - São eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistarem na forma da lei.

§ 1º - Não podem alistar-se eleitores para as eleições federais ou para as dos Estados: 1º) os mendigos;

2º) os analfabetos;

3º) as praças de pré, excetuados os alunos das escolas militares de ensino superior;

4º) os religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações ou comunidades de qualquer denominação, sujeitas a voto de obediência, regra ou estatuto que importe a renúncia da liberdade Individual. § 2º - São inelegíveis os cidadãos não alistáveis.

⁵⁴ Cientista, feminista e política paulista. “Defensora incansável dos direitos das mulheres. [...] Bertha mergulhou na luta pelo sufrágio universal, que garantisse os direitos políticos das mulheres, ou seja, a sua participação nas eleições e na carreira pública”. SCHUMAER, Schuma; CEVA, Antônia. **Mulheres no poder: trajetórias na política a partir da luta das sufragistas do Brasil**. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2015. p. 66-67.

⁵⁵ SOIHET, Rachel. Movimento de Mulheres: a conquista do espaço público. In: PINSKY, Carla Bassanezi; PEDRO, Joana (Org.). **Nova história das mulheres**. São Paulo: Contexto, 2012.

⁵⁶ Em 1927, com base em uma lei estadual do Rio Grande do Norte, a potiguar Celina Guimarães Viana tornou-se a primeira eleitora registrada no Brasil. Assim como ela, outras 20 eleitoras foram registradas até 1928.

Entretanto a Comissão de Poderes anulou os votos, desconsiderando-os para fins de apuração.

Ainda no Rio Grande do Norte⁵⁷, em razão das influências do movimento nacional liderado por Bertha Lutz, no âmbito estadual, as mulheres potiguares tiveram reconhecido o direito de votar e serem votadas nas eleições municipais e estaduais, por meio da Lei Estadual nº 660, de 25 de outubro de 1927. Com base nessa lei, a primeira mulher da América do Sul alistada como eleitora foi a professora mossoroense Celina Guimarães Viana, ainda no ano de 1927. Os primeiros votos femininos foram concretizados nas eleições municipais no Rio Grande do Norte em 1928.

Naquelas mesmas eleições, também por influência de Bertha Lutz, foi lançada a candidatura e eleição da primeira prefeita da América Latina, Alzira Soriano, no município de Lajes, no interior do Rio Grande do Norte, com 60% (sessenta por cento) dos votos válidos.

Tais fatos merecem o reconhecimento de que as norte rio-grandenses estiveram na vanguarda da conquista do direito ao sufrágio feminino brasileiro, ainda que esse direito tenha sido exercido apenas no âmbito local e por poucas mulheres esclarecidas e alfabetizadas, mas que conseguiram o pioneirismo de eleger a primeira prefeita em toda a América Latina.

A conquista do direito ao voto feminino em todo o território brasileiro ocorreu somente em 1932 com o advento Código Eleitoral⁵⁸, que estabeleceu o direito de voto a todos os brasileiros maiores de 21 anos, *sem distinção de sexo*⁵⁹. No entanto, num primeiro momento, o direito ao voto ficou restrito apenas às mulheres casadas que tivessem autorização dos seus maridos e às solteiras e viúvas com renda própria.

Finalmente, nas eleições para a Assembleia Constituinte de 1933 as brasileiras votaram pela primeira vez. Nesse pleito, a médica Carlota Pereira de

⁵⁷ Disponível em: <https://www.tre-rn.jus.br/institucional/centro-de-memoria/os-80-anos-do-voto-de-saias-no-brasil-tre-rn>. Acesso em: 23 abr. 2023.

⁵⁸ “Depois de muita luta, em meio a polêmicas e embates tanto na sociedade quanto no Congresso Nacional, em 24 de fevereiro de 1932 as mulheres deram os primeiros passos para concretizar a maior conquista feminina do século XX: o direito de votar e de serem votadas. Foi no Código Eleitoral de 1932, elaborado durante o governo Getúlio Vargas, que se introduziu o direito do voto feminino, inaugurando-se, assim, uma nova fase na cultura política brasileira”. SCHUMAER, Schuma; CEVA, Antônia. **Mulheres no poder: trajetórias na política a partir da luta das sufragistas do Brasil**. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2015. p. 87.

⁵⁹ Art. 2º - É eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na forma deste Código.

Queiroz foi a única mulher eleita deputada federal, por São Paulo, tornando-se a primeira a assumir uma cadeira na Câmara dos Deputados. Bertha Lutz, que concorreu ao cargo de deputada federal pelo Distrito Federal, alcançou a primeira suplência. Na nova legislatura, em 1934, Carlota foi reeleita e, em 1936, Bertha se tornou a segunda deputada federal brasileira, tendo assumido o cargo após a morte do titular⁶⁰.

A Carta Magna de 1934 consagrou o que fora estabelecido no Código Eleitoral tendo consolidado o direito de voto das brasileiras. Ao estabelecer igualdade perante a lei, a Constituição vedava quaisquer privilégio e distinções, seja por motivo de nascimento, sexo, raça, classe social, crenças religiosas ou ideias políticas.⁶¹

Consoante disposto no artigo 108 da segunda Constituição republicana, seriam eleitores “os brasileiros de um e outro sexo, maiores de 18 anos, que se alistarem na forma da lei”. Mais adiante, o artigo 109 determinava que “o alistamento e o voto são obrigatórios para os homens, e para as mulheres, quando estas exerçam função pública remunerada, sob a sanções e salvas as exceções que a lei determina”, criando um novo obstáculo à participação feminina.

Contudo, com a instituição do Estado Novo (1937-1945) e o cerceamento das liberdades democráticas, as mulheres foram novamente excluídas da esfera política⁶². Com isso, entre julho de 1936 e novembro de 1937, a Câmara dos Deputados contou apenas com duas mulheres no exercício de mandato.

Com a queda do regime autoritário, em 1945, o país retomou a democracia. Na redação da nova Constituição Federal de 1946 a distinção entre os sexos foi removida, tendo sido estabelecido no seu artigo 133 que o alistamento e o voto

⁶⁰ PEREIRA, Rodrigo Rodrigues; DANIEL, Teófilo Tostes. **O voto feminino no Brasil**. Ministério Público Federal. São Paulo/Mato Grosso do Sul: Procuradoria Regional da República 3ª Região, 2009. p. 5.

⁶¹ Ricardo Poletti, 2012, p. 36.

⁶² O cerceamento das liberdades democráticas durante os longos anos que durou o Estado Novo, a inexistência de órgãos de representação popular, a interdição à liberdade de criação e de manifestação de pensamento, impediram que a mulher brasileira pudesse utilizar uma conquista ainda recente (em 1937), como a do direito de voto. O sentimento democrático e de resistência antifascista, os anseios de uma renovação da vida política, que se manifestaram tão fortemente entre os setores mais esclarecidos das massas femininas, por ocasião dos movimentos revolucionários da década de 30, levaram numerosas mulheres à luta contra a violência estadonovista. Entre os presos políticos que, aos milhares, enchiam os cárceres, por todo o Brasil, não foram poucas as mulheres – jornalistas, escritoras, operárias, ou simples donas de casa. (TABAK, Fanny; TOSCANO, Moema. **Mulher e política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 94)

seriam “obrigatórios para os brasileiros de ambos os sexos, salvo as exceções previstas em lei”.

No pleito convocado pela Assembleia Constituinte de 1946, apesar de terem sido apresentadas algumas candidatas por diferentes partidos políticos, nenhuma mulher foi eleita para o Congresso Nacional⁶³.

Conquanto a distinção entre os sexos tenha sido retirada do texto constitucional, as mulheres sem renda própria constavam das exceções previstas na Lei Agamenon, editada em 1945⁶⁴. Essa ressalva foi mantida no Código Eleitoral de 1950 que, em seu artigo 4º, isentou da obrigatoriedade de se alistar os inválidos, os maiores de 70 anos e as mulheres que não exercessem funções remuneradas.

Os direitos e as obrigações eleitorais das mulheres foram equiparados aos dos homens somente a partir da edição do Código Eleitoral de 1965 - instituído durante o regime militar pela Lei nº 4.737, sancionada em 15 de julho de 1965, quando o alistamento e o voto passaram a ser obrigatórios para todos.

Todavia, merece ser registrado que essa inovação trazida na legislação eleitoral, veio em decorrência da promulgação da Lei 4.121, de 1962, que alterou a situação jurídica da mulher casada, retirando-a do rol dos incapazes listados no artigo 6º, do Código Civil. Portanto, o Código eleitoral de 1965, ainda em vigor, apenas colocou a norma eleitoral em harmonia com a civil, ao estabelecer a obrigatoriedade do voto tanto para homens e mulheres, sem distinção.

3.4 A persistente sub-representação feminina na Câmara dos Deputados

Conquanto as mulheres brasileiras tenham adquirido o direito de votar e serem votadas há nove décadas, desde 1932⁶⁵, observa-se que essa conquista não

⁶³ No ano seguinte processaram-se as eleições estaduais e municipais, para o DF e todos os partidos indicaram candidatas e muitas foram eleitas. Pela primeira vez no Brasil, a campanha eleitoral em favor da eleição de mulheres para o legislativo teve significado diferente das anteriores: foi um fator de organização das massas femininas, em prol de seus problemas específicos, o que contribuiu para a formação de uma nova mentalidade política, entre as mulheres das camadas mais pobres. (TABAK, Fanny; TOSCANO, Moema. **Mulher e política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 94-95)

⁶⁴ De acordo com o artigo 3º da Lei Agamenon, instituída pelo Decreto-Lei nº 7.586 de 28 de maio de 1945, o voto feminino era voluntário para as mulheres que não exerciam profissão lucrativa.

⁶⁵ As discussões sobre a possibilidade de se estender o voto para as brasileiras já ocorreram no final do século XIX, durante a feitura da carta constitucional republicana, em um momento em que o voto para as mulheres não era concedido em lugar algum do mundo. (KARAWEJCZYK, 2014, p. 70).

implicou em igualdade política entre os gêneros e muito pouco refletiu na representatividade feminina no Parlamento brasileiro.

Para se ter uma noção da extensão e da profundidade das marcas que os séculos de desigualdade e discriminação contra as mulheres deixaram na sociedade e na política brasileira, faz-se necessário apresentar alguns dados em retrospectiva.

Analisando os dados em uma perspectiva mais ampla, verifica-se que na Assembleia Constituinte de 1933, entre os 214 parlamentares, apenas uma mulher foi eleita, em uma taxa de ocupação de 0,4%. Entre os anos de 1932 e 1982, o percentual geral de ocupação de cadeiras por mulheres na Câmara dos Deputados foi de menos de 1%.

A partir de 1982, observam-se alguns pequenos saltos. Em 1986 houve um primeiro salto significativo, passando a 5% de ocupação. A presença feminina triplicou de uma legislatura para outra, saltando de 8 mulheres em 1982 para 29 eleitas deputadas federais em 1986. Esse feito indica que, após longos anos do regime militar que perdurou até 1985, o reestabelecimento do ambiente democrático favoreceu a participação das mulheres, a considerar o desmonte de uma estrutura autoritária após o golpe de estado de 1964. Pode-se dizer que o desenho de um sistema democrático é em si favorável à participação das mulheres, o que explicaria esse primeiro salto de menos de 1% para 5%.

Após as eleições de 2002, nota-se um segundo micro salto, de 5% para cerca de 8% de participação feminina. Tal acréscimo pode ser compreendido pela expansão do escopo das primeiras ações afirmativas para mulheres em eleições proporcionais, em 1997. Mas esse incremento foi pouco significativo no cenário político. E assim, a medida que pequenas mudanças iam sendo implementadas na legislação eleitoral, alguns discretos avanços foram se consolidando nas eleições seguintes.

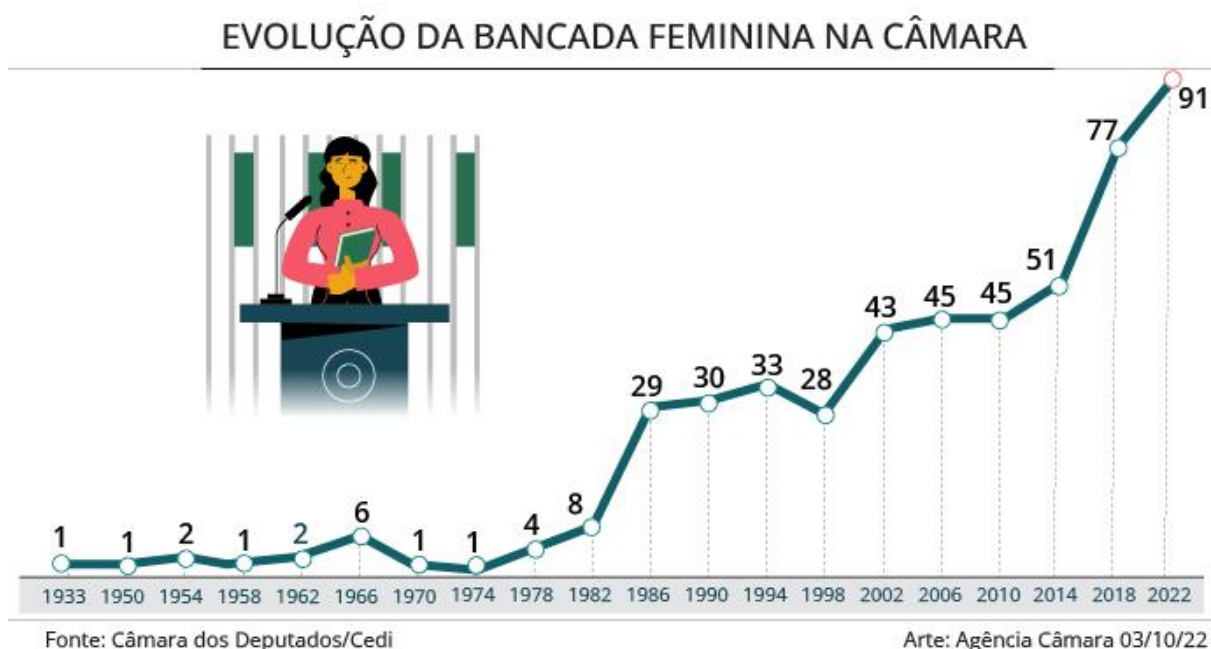
Nas eleições gerais de 2010, o Brasil elegeu sua primeira mulher presidente⁶⁶, mas o percentual de participação feminina na Câmara dos Deputados não se alterou, tendo sido eleitas apenas 45 deputadas federais. Já em 2014, o número de deputadas federais subiu para 51, tendo havido mais um pequeno avanço, de 8% para 10%.

⁶⁶ Dilma Rousseff foi eleita em 2010 e reeleita em 2014. Entretanto, em decorrência de um processo de impeachment seu segundo mandato não chegou a ser concluído, tendo a presidente se afastado do cargo em agosto de 2016.

Em 2018 houve um salto um pouco mais robusto com um aumento de 50,9% na participação feminina em relação ao ano de 2014. Na Legislatura de 2019-2022, das 513 cadeiras da Câmara dos Deputados, 436 foram ocupadas por homens e 77 por mulheres, representando 15,01% do total. A explicação para esse salto mais significativo é a previsão de um financiamento mínimo para a campanha das mulheres, primeiro pelo fundo partidário nos termos delineados pelo Supremo Tribunal Federal, e depois pela criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), destinado às candidaturas femininas, nos termos de Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral.

Após as eleições de 2022, na legislatura atual (de 2023 a 2026) a bancada feminina na Câmara dos Deputados passou a ser composta por 91 mulheres, representando 17,7% das cadeiras.

O gráfico a seguir mostra a evolução da representatividade de mulheres na Câmara dos Deputados (1933-2022).



*Gráfico extraído do *site* da Câmara dos Deputados⁶⁷.

Nesse breve recorte, o quadro estrutural de baixa representatividade das mulheres na política brasileira demonstra que a tendência é de manutenção da sub-representatividade, caso não haja uma intervenção legislativa mais eficaz.

⁶⁷ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/911406-bancada-feminina-aumenta-18-e-tem-2-representantes-trans/> . Acesso em: 12 nov. 2022.

O percentual máximo de presença feminina alcançado na Câmara dos Deputados está muito aquém da desejada paridade eleitoral entre homens e mulheres. Considerando a profundidade da desigualdade de gênero na representação política, o ritmo das mudanças tem sido muito lento, sendo o número de mulheres eleitas ainda bastante inexpressivo.

O reduzido número de representantes femininas nas casas legislativas implica também numa representação menor na composição das mesas e de cada comissão no Congresso Nacional e em suas casas, uma vez que é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva casa (artigo 58, §º 1º, da CF). Ora, se há um número reduzido de parlamentares femininas, conseqüentemente haverá uma sub-representação ou ausência de representação feminina nesses espaços de poder interno nas casas legislativas, espaços esses que são decisivos para a escolha dos temas mais sensíveis da sociedade a serem submetidos ao democrático debate no âmbito do processo legislativo.

Merece registro o fato de que tramita no Congresso Nacional a PEC 38/2015⁶⁸(PEC 590/2006 da Câmara dos Deputados), proposta pela então deputada federal Luíza Erondina no ano de 2006, que objetiva garantir a representação proporcional de cada sexo na composição das Mesas e Comissões do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, assegurando, ao menos, uma vaga para cada sexo.

Essa PEC foi aprovada em votação na Câmara de Deputados e encontra-se em tramitação no Senado Federal desde 2015, tendo sido arquivada no final da última legislatura – diante da regra regimental que determina o arquivamento de PEC que sigam em tramitação por duas legislaturas – e desarquivada este ano, atualmente aguardando deliberação pelo plenário desde 23 de março de 2023.

Na justificativa da proposição da PEC, a então deputada autora do projeto destaca que até aquela data (18 de dezembro de 2006), em toda a história da Câmara dos Deputados, nunca houve uma mulher na composição efetiva de sua mesa diretora, ressaltando que na mesa diretora do Senado Federal a participação feminina também sempre foi pequena.

⁶⁸ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/02/08/bancada-feminina-quer-vagas-na-mesa-e-no-comando-de-comissoes>. Acesso em 18 de abril de 2023.

Visando a alteração desse cenário de sub-representação e a efetivação da participação das mulheres nos processos decisórios da democracia brasileira foram implementadas algumas políticas eleitorais de gênero. Sobre esse tema se percorrerá no capítulo seguinte.

4 POLÍTICAS AFIRMATIVAS DE GÊNERO ADOTADAS NO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO

4.1 Considerações introdutórias

Quando o voto feminino foi aprovado, em 1932, apenas o foi para aquelas que tivessem autorização de seus maridos, as solteiras com renda ou as viúvas. Foi somente em 1946 que o voto universal e obrigatório para todas se tornou realidade.

Desde então a representação da mulher na política foi irrisória, até que, em 1995, a legislação eleitoral passou a prever as cotas de gênero, regra essa reproduzida em 1997, mas só consolidada em 2009, quando se tornou obrigatório não a mera reserva de cotas para cada gênero, mas o seu efetivo preenchimento.

As ações afirmativas configuram estratégias que visam, por meio de medidas específicas, a compensação de desigualdades. Trata-se de mecanismos que buscam criar condições para impulsionar a inserção de um grupo populacional historicamente excluído, possibilitando seu acesso à recursos legais e institucionais que, por razões culturais e estruturais, foram negados.

Essas medidas compensatórias, são também chamadas de discriminação positiva, uma vez que introduzem vantagens para um grupo em detrimento de outro, e implicam o reconhecimento de uma injustiça de desigualdades históricas. Trata-se de uma condição de vantagem temporária para que determinado grupo social tradicionalmente discriminado ou excluído em razão de gênero, etnia, deficiência ou quaisquer outras condições possa ter oportunidades reais de acesso a recursos ou posições de poder.

Com efeito, as ações afirmativas têm o intuito de “combater não somente as manifestações flagrantes de discriminação, mas também discriminação de fato, de fundo cultural, estrutural, enraizada na sociedade”. O objetivo dessas ações é o “engendramento de transformações sociais relevantes, aptas a inculcar nos atores sociais a utilidade e a necessidade da observância dos princípios do pluralismo e da diversidade nas mais diversas esferas do convívio humano”.⁶⁹

⁶⁹ GOMES, Joaquim Barbosa. O debate constitucional sobre as ações afirmativas. In: SANTOS, R. E. dos; LOBATO, F. (Org.). **Ações afirmativas**: políticas públicas contra as desigualdades raciais. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 22.

No âmbito da jurisprudência brasileira, foi no julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186/DF, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, que o Supremo Tribunal Federal, em face da igualdade material, firmou o precedente no que diz respeito à constitucionalidade da reserva de cotas⁷⁰.

Nesse julgamento, o Supremo, ante as distorções resultantes de uma aplicação puramente formal do princípio da igualdade, assentou a constitucionalidade da política de cotas com base em critério étnico-racial adotado pela Universidade de Brasília (UnB). Posteriormente, o legislativo editou a Lei nº 12.711/2012 – conhecida como a Lei de Cotas, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio, em que há reserva de vaga para estudantes autodeclarados pretos, pardos e indígenas.

⁷⁰ ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ATOS QUE INSTITUÍRAM SISTEMA DE RESERVA DE VAGAS COM BASE EM CRITÉRIO ÉTNICO-RACIAL (COTAS) NO PROCESSO DE SELEÇÃO PARA INGRESSO EM INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO SUPERIOR. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 1º, CAPUT, III, 3º, IV, 4º, VIII, 5º, I, II XXXIII, XLI, LIV, 37, CAPUT, 205, 206, CAPUT, I, 207, CAPUT, E 208, V, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. I – Não contraria - ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da Republica, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares. II – O modelo constitucional brasileiro incorporou diversos mecanismos institucionais para corrigir as distorções resultantes de uma aplicação puramente formal do princípio da igualdade. III – Esta Corte, em diversos precedentes, assentou a constitucionalidade das políticas de ação afirmativa. IV – Medidas que buscam reverter, no âmbito universitário, o quadro histórico de desigualdade que caracteriza as relações étnico-raciais e sociais em nosso País, não podem ser examinadas apenas sob a ótica de sua compatibilidade com determinados preceitos constitucionais, isoladamente considerados, ou a partir da eventual vantagem de certos critérios sobre outros, devendo, ao revés, ser analisadas à luz do arcabouço principiológico sobre o qual se assenta o próprio Estado brasileiro. V - Metodologia de seleção diferenciada pode perfeitamente levar em consideração critérios étnico-raciais ou socioeconômicos, de modo a assegurar que a comunidade acadêmica e a própria sociedade sejam beneficiadas pelo pluralismo de ideias, de resto, um dos fundamentos do Estado brasileiro, conforme dispõe o art. 1º, V, da Constituição. VI - Justiça social, hoje, mais do que simplesmente redistribuir riquezas criadas pelo esforço coletivo, significa distinguir, reconhecer e incorporar à sociedade mais ampla valores culturais diversificados, muitas vezes considerados inferiores àqueles reputados dominantes. VII – No entanto, as políticas de ação afirmativa fundadas na discriminação reversa apenas são legítimas se a sua manutenção estiver condicionada à persistência, no tempo, do quadro de exclusão social que lhes deu origem. Caso contrário, tais políticas poderiam converter-se benesses permanentes, instituídas em prol de determinado grupo social, mas em detrimento da coletividade como um todo, situação – é escusado dizer – incompatível com o espírito de qualquer Constituição que se pretenda democrática, devendo, outrossim, respeitar a proporcionalidade entre os meios empregados e os fins perseguidos. VIII – Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada improcedente. (STF - ADPF: 186 DF, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 26/04/2012, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 20/10/2014)

Na ocasião foi afirmado que a instituição da referida ação afirmativa não ofendia o princípio da igualdade, mas o prestigiava, na medida em que a atribuição de determinadas vantagens, de maneira pontual e temporalmente limitadas, permitiria a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares.

Na seara eleitoral, entre as políticas afirmativas implementadas no sistema brasileiro destacam-se as cotas de gênero nas listas de candidatura e o financiamento de candidaturas femininas. Essas são as principais estratégias apontadas como responsáveis pelo o incremento do número de cadeiras ocupadas por mulheres nas Casas Legislativas.

Além dessas medidas, os partidos foram ainda obrigados a reservar parcelas do horário partidário gratuito e das verbas do Fundo Partidário para programas e campanhas de difusão e incentivo à participação política das mulheres ⁷¹.

Compreender os motivos que definiram a política de cotas eleitorais de gênero é essencial para que se possa avaliar as potencialidades e as limitações da legislação. Assim, o presente capítulo apresenta as políticas de cotas de gênero implementadas no sistema eleitoral brasileiro e as discussões legislativas que colaboraram para a sua conformação.

Desse modo, serão analisados os efeitos das cotas de gênero implementadas no sistema eleitoral brasileiro por meio das Leis nºs. 9.100/1995, 9.504/1997, 12.034/2009 e 13.165/2015 e 14.291/2022.

Além dessas alterações legislativas, tanto o Supremo Tribunal Federal quanto o Tribunal Superior Eleitoral também têm sido firmes no sentido de fiscalizar o cumprimento dessas leis que objetivam aumentar a representatividade feminina na política, promovendo julgamentos atentos à essa temática.

Assim como no Brasil, diversos países latino-americanos implementaram ações afirmativas de gênero com o intuito de fomentar a participação feminina na vida política. Cronologicamente, a Argentina foi o primeiro país a fazê-lo, ainda no ano de 1991; em seguida, México, Paraguai e Costa Rica (1996); Bolívia, Brasil,

⁷¹ Lei nº 9.096, “art. 44 - Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados: [...]: V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e executados pela Secretaria da Mulher ou, a critério da agremiação, por instituto com personalidade jurídica própria presidido pela Secretária da Mulher, em nível nacional, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total; (Redação dada pela Lei nº 13.877, de 2019).

Equador, Panamá, Perú e República Dominicana (1997); Venezuela (1998); Colômbia e Honduras (2000); e Uruguai (2009), introduziram leis eleitorais em seus ordenamentos que estabelecem cotas de participação política para as mulheres.

4.2 Cotas de candidaturas femininas

A reserva de cotas de gênero foi instituída a partir da Lei Eleitoral nº 9.100/1995⁷², cujo texto estabeleceu as regras a serem observadas nas eleições municipais de 3 de outubro 1996. Inicialmente, o art. 11, §3º da referida lei estabeleceu uma cota de, no mínimo, 20% para as mulheres nas chapas dos cargos legislativos⁷³.

Posteriormente, a Lei nº 9.504/1997⁷⁴ - Lei Geral das Eleições, regulamentou a norma, em seu art. 10, § 3º, ampliando a cota eleitoral por sexo. Essa Lei estabeleceu que partidos e coligações “deveriam reservar” o mínimo de 30% e o máximo de 70% das candidaturas para cada sexo.⁷⁵

No entanto, a expressão “deverá reservar” inserida no texto da lei era interpretada como se fosse meramente indicativa, não impondo qualquer obrigatoriedade. Assim, sob a alegação de suposto desinteresse das mulheres, que não estariam dispostas a se candidatarem e de fato concorrerem às eleições⁷⁶, os partidos e as coligações deixavam de cumprir o percentual mínimo de registros de

⁷² BRASIL. Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Presidência da República. Brasília, DF, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9100.htm. Acesso em: 17 jan 2022.

⁷³ Art. 11. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara Municipal até cento e vinte por cento do número de lugares a preencher.

§ 3º Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres.

⁷⁴ BRASIL, Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 17 jan. 2022.

⁷⁵ Em resposta à Consulta nº 0604054-5, de relatoria do Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho, o Tribunal Superior Eleitoral, decidiu por unanimidade que as cotas de candidatos dos partidos políticos são de gênero, e não de sexo biológico, ressaltando que os transgêneros devem ser considerados de acordo com os gêneros com que se identificam. Ficou também, assentado, que os mesmos devem ser registrados na Justiça Eleitoral com o nome civil, mas podem concorrer com o nome social.

⁷⁶ O número expressivo de mulheres filiadas a partidos políticos revela a fragilidade do argumento de desinteresse das mulheres na disputa eleitoral. Segundo os dados atualizados do Tribunal Superior Eleitoral, 7.395.660 (sete milhões trezentos e noventa e cinco, seiscentos e sessenta) dos filiados a Partidos Políticos se declaram do sexo feminino, o que representa 44,27% do total de filiados informados por partidos políticos (FILIAWEB. Consulta em relação de filiados. Disponível em: <http://filiaweb.tse.jus.br/filiaweb/>. Acesso em 26 fev. de 2021).

candidaturas por sexo, preenchendo as vagas destinadas às mulheres com mais candidaturas masculinas. Com isso, a previsão legal de reforço à participação feminina nas eleições tornava-se inócua.

Para sanar a suposta lacuna normativa, a Lei nº 12.034/2009⁷⁷, conhecida como “minirreforma eleitoral”, apresentou uma nova redação ao art. 10, §3º, da Lei das Eleições: “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”.

A alteração veio enfatizar o comando da norma, substituindo a expressão “deverá reservar” por “preencherá”, tendo estabelecido uma observância obrigatória dos percentuais mínimo e máximo de cada sexo, que é aferido de acordo com o número de candidatos efetivamente registrados.⁷⁸

Essa Lei determinou novas diretrizes estipulando as cotas de gênero no registro de candidatura (na prática são sempre destinada às mulheres). A partir de então, as chapas que descumprissem a regra da cota mínima teriam os registros de candidaturas indeferidos.

Superada a questão atinente ao percentual, os Partidos passaram a apresentar uma nova estratégia para frustrar a efetividade da lei, as candidaturas fictícias de mulheres.

⁷⁷ BRASIL, Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm. Acesso em: 17 jan. 2022.

⁷⁸ Ao julgar do Respe 78432, de relatoria do Min. Arnaldo Versiani, o Tribunal Superior Eleitoral assentou em sua jurisprudência o caráter impositivo do preenchimento da cota mínima de 30%: “Candidatos para as eleições proporcionais. Preenchimento de vagas de acordo com os percentuais mínimo e máximo de cada sexo. 1. O § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/97, na redação dada pela Lei nº 12.034/2009, passou a dispor que, ‘do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo’, substituindo, portanto, a locução anterior “deverá reservar” por “preencherá”, a demonstrar o atual caráter imperativo do preceito quanto à observância obrigatória dos percentuais mínimo e máximo de cada sexo. 2. O cálculo dos percentuais deverá considerar o número de candidatos efetivamente lançados pelo partido ou coligação, não se levando em conta os limites estabelecidos no art. 10, caput e § 1º, da Lei nº 9.504/97. 3. Não atendidos os respectivos percentuais, cumpre determinar o retorno dos autos ao Tribunal Regional Eleitoral, a fim de que, após a devida intimação do partido, se proceda ao ajuste e regularização na forma da lei. [...]” (Ac. De 12.8.2010 no Respe nº 78432, rel. Min. Arnaldo Versiani.) (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Jurisprudência por assunto*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia-por-assunto>. Acesso em 27 mar. 2020).

4.3 A fraude nas candidaturas femininas e suas implicações jurídicas

A Justiça Eleitoral desempenha um papel fundamental na concretização da almejada igualdade de gênero nas instâncias formais de poder e tem enfrentado as controvérsias surgidas quanto à correta aplicação das cotas de gênero nas eleições.

Em 17 de setembro de 2019, ao julgar o Recurso Especial Eleitoral nº 193-92.2016.6.18.0018, originário de Valença do Piauí/PI, de relatoria do Ministro Jorge Mussi, firmou o *leading case* quanto ao tema que orienta o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral nos casos de fraudes na política de cotas para a inclusão de mulheres na política, por meio da utilização de candidaturas fictícias.

Esse precedente tratou da reserva de vagas para gênero nas Eleições de 2016, no âmbito do Município de Valença do Piauí/PI. Nesse julgamento, o Tribunal Superior Eleitoral, por maioria de votos, manteve a sentença do Tribunal *a quo*, determinando a cassação dos seis vereadores eleitos pela chapa, vinculados a uma mesma coligação que registrou quatro candidatas laranjas – denominação coloquial de candidatura fictícia.

A decisão determinou ainda a cassação de duas candidatas eleitas devido a fraude na cota de gênero praticada por alguns partidos de suas coligações.

Assim, de forma contraditória à sua finalidade, a regra estipulada pode sustentar também a cassação de mulheres eleitas, limitando ainda mais a já escassa representatividade feminina no Legislativo, ao invés de promover seu aumento.

A controvérsia em questão apresenta-se muito bem elucidada no relatório do acórdão eleitoral, abaixo transcrito:

O SENHOR MINISTRO JORGE MUSSI:

Trata-se de três recursos especiais, sendo o primeiro interposto pela Coligação Nossa União É com o Povo, o segundo por Leonardo Nogueira Pereira, Stenio Rommel da Cruz Cerqueira e Maria de Fátima Bezerra de Sousa Caetano (Vereadores de Valença/PI eleitos em 2016 pela Coligação Compromisso com Valença I) e, ainda, por Benoni José de Sousa, Raimundo Nonato Soares Lima e Ariana Maria de Carvalho Rosa (Vereadores eleitos pela Coligação Compromisso com Valença II), e o terceiro por Maria Neide da Silva Rosa, Ivaltânia Vieira Nogueira Pereira da Silva, Francisco de Assis Rodrigues Torres, Jeová Bonfim Machado, Pedro José da Costa e Raimundo Ferreira Gomes (candidatos não eleitos pela Coligação Compromisso com Valença I) e também por Geórgia Lima Verde Brito, Magally da Silva Costa, Maria Eugenia de Sousa Martins, José Gomes de Araújo, Mário Silva Lima, Raimundo Xavier de Lima,

Antônio Gomes da Rocha, Carlos Augusto de Oliveira Santos, Cícero Raimundo de Sousa e Atêncio Pereira de Queiroga (não eleitos; Coligação Compromisso com Valença II), contra acórdãos proferidos pelo TRE/PI em Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) (fls. 987v-988 e 1.235v).

Diante da complexidade da matéria, de sua repercussão jurídico-social e, ainda, das especificidades relativas a cada candidato, registre-se de início que, nas eleições proporcionais de 2016 no Município de Valença do Piauí/PI, as Coligações Compromisso com Valença I e Compromisso com Valença II, adversárias da primeira recorrente (Coligação Nossa União é com o Povo), requererem registro de candidaturas ao cargo de vereador, conforme o quadro abaixo:

[...]

Ultrapassada a data do pleito, a primeira recorrente (Coligação Nossa União É com o Povo) ajuizou Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) em desfavor de todos os candidatos ao cargo de vereador pelas Coligações Compromisso com Valença e Compromisso com Valença II, e, ainda, de Maria da Conceição Cunha Dias e Benedito Gomes da Silva (vencedores do pleito majoritário com 37,51% dos votos), com fundamento nos arts. 22 da LC 64/90 e 10, §3g, da 9.504/97.

Apontou, em resumo, fraude no preenchimento da cota mínima de gênero de 30% de candidaturas femininas, visto que algumas das candidatas escolhidas em convenção não praticaram atos de campanha, sequer compareceram às urnas, não receberam votos e/ou, ainda, tinham familiares próximos disputando o mesmo cargo.

Aduziu, quanto à Coligação Compromisso com Valença I, que lançou 13 nomes para a disputa do cargo de vereador (sendo nove homens e -quatro mulheres), que houve candidaturas fictícias de Maria Neide da Silva Rosa e Ivaltânia Vieira Nogueira Pereira da Silva.

Acrescentou, no que concerne à Coligação Compromisso com Valença II, com 16 candidatos (sendo 11 homens e cinco mulheres), que as candidaturas fictas recaíram sobre Geórgia Lima Verde Brito, Magally da Silva Costa e Maria Eugenia de Sousa Martins.

Afirmou, ainda, que a fraude também envolveu os vencedores do pleito majoritário, pois, em primeiro lugar, o então Prefeito (apoiador de suas candidaturas) teria concedido licença à servidora pública Geórgia Lima Verde Brito para se candidatar pela Coligação Compromisso com Valença II, e, de outra parte, houve proveito eleitoral decorrente do maior número de candidaturas masculinas por ambas as coligações.

Em primeiro grau, solucionou-se a controvérsia nos termos a seguir:

- a) reconheceu-se a fraude quanto a duas das quatro candidaturas femininas da Coligação Compromisso com Valença I (Maria Neide da Silva Rosa e Ivaltânia Vieira Nogueira Pereira da Silva) e três das cinco no que toca à Coligação Compromisso com Valença II (Geórgia Lima Verde Brito, Magally da Silva Costa e Maria Eugenia de Sousa Martins);
- b) restando duas candidaturas femininas reais de cada Coligação, recalculou-se a quota de gênero de 30% para excluir os candidatos homens que a ultrapassaram, usando-se, como critério para retirada, aqueles que obtiveram o menor número de votos;
- c) por conseguinte, cassaram-se os registros tanto das candidaturas fraudulentas (Maria Neide da Silva Rosa, Ivaltânia Vieira Nogueira Pereira da Silva, Geórgia Lima Verde Brito, Magally da Silva Costa e

Maria Eugenia de Sousa Martins) como dos candidatos excluídos a partir do recálculo, atingindo-se Francisco de Assis Torres, Jeová Bonfim Machado, Osmar Alves da Silva, Pedro José da Costa e Raimundo Ferreira Gomes (Coligação Compromisso com Valença I), além de José Gomes de Araújo, Mário Silva Lima, Atêncio Pereira de Queiroga, Cícero Raimundo de Sousa, Carlos Augusto de Oliveira, António Gomes da Rocha e Raimundo Xavier de Lima (Coligação Compromisso com Valença II);

d) declararam-se inelegíveis por oito anos os candidatos acima;

e) determinou-se o recálculo do quociente partidário para todos os fins de direito (arts. 106 e 107 do Código Eleitoral e 5S da Lei 9.504/97); f) julgaram-se improcedentes os pedidos (cassação e inelegibilidade) quanto a candidatos eleitos pelas Coligações Compromisso com Valença I (Leonardo Nogueira Pereira, Stenio Rommel Cerqueira e Maria de Fátima Bezerra) e Compromisso com Valença II (Benoni José de Sousa, Raimundo Nonato Soares e Ariana Maria de Carvalho) e, para aqueles que, apesar de não eleitos, não foram atingidos pelo recálculo da cota por terem obtido número de votos maior do que os excluídos (Francisca Gerlandi, Renato Batista e Francisco Nunes, da primeira aliança, e António Gomes da Rocha, Maria Luiza de Sousa, Wilton Nunes Ferreira e Leonardo Nunes Evelin, da segunda);

g) julgaram-se improcedentes os pedidos no tocante à Prefeita e ao Vice-Prefeito eleitos, por falta de provas de sua participação ou anuência, além de inexistir benefício eleitoral.

Diante do acolhimento parcial dos pedidos, ambas as partes interpuseram recursos eleitorais.

O Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, ao examinar a controvérsia assim deliberou:

a) por unanimidade, manteve o reconhecimento da fraude quanto às candidaturas de Maria Neide da Silva Rosa e Ivaltânia Vieira Nogueira Pereira da Silva (Coligação Compromisso com Valença I), além de Magally da Silva Costa e Maria Eugenia de Sousa Martins (Coligação Compromisso com Valença II), e, por quatro votos a três, de Geórgia Lima Verde Brito (da segunda aliança);

b) por unanimidade, manteve a cassação do registro das referidas candidatas e dos demais mencionados na sentença (os quais haviam sido eleitos);

c) por maioria de cinco votos a dois, manteve a inelegibilidade apenas para as candidatas, excluindo-se os demais;

d) por maioria de quatro votos a três, estendeu a cassação do registro a todos os outros candidatos de ambas as coligações;

e) por unanimidade, manteve a improcedência dos pedidos em relação aos vencedores do pleito majoritário.

Ato contínuo, a Corte Regional, por unanimidade, rejeitou os embargos de declaração.

Conforme se assentou no início do relatório, interpuseram-se três recursos especiais.

A Coligação Nossa União É com o Povo aduziu o seguinte (fls. 1.047-1.068):

a) divergência pretoriana e afronta ao art. 22, XCV, da LC 64/90, pois, reconhecida a fraude, a inelegibilidade aplica-se a todos os candidatos beneficiados, e não apenas às cinco candidaturas fictícias;

b) dissídio e ofensa no que concerne à necessária incidência das sanções de cassação e de inelegibilidade também para os vencedores do pleito majoritário, os quais se beneficiaram da circunstância de que os 29 candidatos das duas coligações pediram votos em seu favor, o que se evidencia, inclusive, pelo material impresso de campanha, que contém nome e número dos candidatos aos cargos de Prefeito e de Vice-Prefeito. Apontou-se que "é em torno de uma candidatura majoritária que as proporcionais se formam" (fl. 1.060);

c) desnecessário o envolvimento dos candidatos majoritários na fraude, bastando a prova do ilícito e o benefício auferido;

d) inconstitucionalidade do §3º do art. 224 do Código Eleitoral, pois a regra que prevê a realização de novo pleito majoritário na hipótese em que os candidatos cassados tenham auferido menos de 50% dos votos válidos viola a soberania popular.

No segundo recurso especial, Leonardo Nogueira Pereira, Stenio Rommel da Cruz Cerqueira e Maria de Fátima Bezerra de Sousa Caetano (Vereadores eleitos pela Coligação Compromisso com Valença I) e, ainda, Benoni José de Sousa, Raimundo Nonato Soares Lima e Ariana Maria de Carvalho Rosa (eleitos pela Coligação Compromisso com Valença II) sustentaram, em resumo (fls. 1.030-1.044, ratificado após o julgamento dos embargos, fls. 1.250-1.258):

a) afronta aos arts. 10, §3S, da Lei 9.504/97 e I e e 14, caput, da CF/88, pois, ainda que reconhecida a fraude quanto a duas candidatas da primeira coligação e três da segunda, ambas as alianças registraram outras candidaturas femininas efetivas, o que afasta a cassação indistinta de todos os pleiteantes ao cargo de vereador, como procedeu o TRE/PI;

d) a título demonstrativo, não há falar em fraude quanto à candidata Magally da Silva Costa, pois o conjunto probatório revela que ela "tem anemia falciforme, tendo engravidado durante o período eleitoral e sua gestação ter sido classificada como de alto risco" (fl. 1.361);

e) também à guisa de exemplo, em relação às postagens na rede social facebook de Maria Eugenia Martins apoiando seu esposo, candidato ao mesmo cargo, "não foi a recorrente quem postou, na verdade alguém de forma sorrateira faz a publicação e marca a candidata", fazendo com que "a publicação fique na página da candidata, [...] não tendo a mesma qualquer ingerência nesse tipo de atitude" (fl.1.365);

f) uma das circunstâncias levadas em conta pelo TRE/PI para reconhecer fraude, qual seja, a de que as contas das candidatas teriam movimentações e datas extremamente semelhantes, justificasse pela greve bancária com duração de 21 dias e finda apenas em 7/10/2016, após a data do pleito; g) o não comparecimento às urnas de algumas das candidatas é insuficiente para assentar a fraude; h) divergência jurisprudencial relativamente ao pressuposto da gravidade dos fatos para reconhecimento de abuso de poder e de fraude, assentando-se, no particular, que cabe "levar em conta as circunstâncias do fato em si e se tal conduta teve potencialidade lesiva" (fl. 1.380).

Os recursos especiais dos candidatos ao cargo de vereador pelas coligações Compromisso com Valença I e II foram admitidos pela Presidência do TRE/PI (fls. 1.473-1.479 e 1.482-1.488), não tendo

havido, porém, juízo de admissibilidade quanto ao recurso da Coligação Nossa União É com o Povo, tampouco a abertura de vista para contrarrazões para ambas as partes.

A d. Procuradoria-Geral Eleitoral opinou pelo desprovemento dos recursos especiais dos candidatos e pelo parcial provimento do recurso da Coligação Nossa União E com o Povo para estender a inelegibilidade aos demais postulantes a cargo eletivo que participaram da fraude (fls. 1.512-1.527).

A posteriori, Leonardo Nogueira Pereira, Stenio Ronmel da Cruz Cerqueira, Maria de Fátima Bezerra de Sousa Caetano, Benoni José de Sousa, Raimundo Nonato Soares Lima e Ariana Maria de Carvalho Rosa (segundos recorrentes) apresentaram questão de ordem, alegando vícios no processamento do feito na Corte de origem (protocolo 4.011/2018), sendo o principal a ausência de juízo de admissibilidade do recurso da Coligação Nossa União É com o Povo (fls. 1.534-1.537).

Deferi parcialmente os pedidos para admitir o mencionado recurso especial e, ainda, determinar a intimação de ambas as partes para, querendo, apresentar contrarrazões aos respectivos recursos especiais (fls. 1.529-1.532).

Contrarrazões apresentadas pelas partes, à exceção da Coligação Nossa União E com o Povo (certidão de fl. 1.555).

Registre-se que deferi tutela de urgência na AC 0600289-45, ajuizada por Leonardo Nogueira, Stenio Rommel e Maria de Fátima Bezerra (Vereadores eleitos pela Coligação Compromisso com Valença I) e, ainda, por Benoni José de Sousa, Raimundo Nonato Soares e Ariana Maria de Carvalho (eleitos pela Coligação Compromisso com Valença II), "para, atribuindo efeito suspensivo ao recurso especial, obstar o afastamento dos autores dos cargos de vereador- ou reconduzi-los caso já afastados- até o julgamento do mérito do recurso especial eleitoral". Edilsa Maria da Conceição do Vale requereu ingresso no feito como assistente litisconsorcial ou simples da coligação autora da AIJE, arguindo ser a primeira suplente, e que, mantida a cassação de todos os candidatos das chapas adversárias, virá a assumir o cargo de vereador.

Referida coligação manifestou-se pelo indeferimento, pois a "tentativa de ingresso nos moldes em que foi estabelecido encontra-se em conflito de interesses com a [...] assistida" e com a celeridade processual, além de inexistir interesse jurídico, eis que a candidata não está no exercício do cargo. Manifestação também negativa pelos demais recorrentes, sob os fundamentos de que Edilsa Maria não é suplente das duas coligações e de que o indeferimento completo das chapas ensejaria novas eleições (art. 224 do Código Eleitoral).

Pedido idêntico foi formulado por outros cinco candidatos da coligação autora.

É o relatório.

Em julgamento apertado, por quatro votos a três, o entendimento da maioria dos ministros firmou-se pela anulação total do DRAP – Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários da coligação; a corrente vencida defendia a punição apenas dos responsáveis e dos beneficiários identificáveis. A divergência da

Corte, no entanto, ficou restrita aos efeitos da decisão. O relevo do julgamento - o que ficou sedimentado pelo TSE- foi a declaração incontestada, pela unanimidade dos julgadores, no sentido da ocorrência de fraudes em casos desse jaez.

O acórdão em questão recebeu a seguinte ementa:

RECURSOS ESPECIAIS. ELEIÇÕES 2016. VEREADORES.PREFEITO. VICE-PREFEITO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). ART. 22 DA LC 64/90. FRAUDE. COTA DE GÊNERO. ART. 10, §3Q, DA LEI 9.504/97.

1. O TRE/PI, na linha da sentença, reconheceu fraude na quota de gênero de 30% quanto às candidaturas das coligações Compromisso com Valença I e II ao cargo de vereador nas Eleições 2016, fixando as seguintes sanções: a) cassação dos registros das cinco candidatas que incorreram no ilícito, além de sua inelegibilidade por oito anos; b) cassação dos demais candidatos registrados por ambas as chapas, na qualidade de beneficiários.

2. Ambas as partes recorreram. A coligação autora pugna pela inelegibilidade de todos os candidatos e por se estender a perda dos registros aos vencedores do pleito majoritário, ao passo que os candidatos pugnam pelo afastamento da fraude e, alternativamente, por se preservarem os registros de quem não anuiu com o ilícito.

PRELIMINAR. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. DIRIGEN- TESPARTIDÁRIOS.SÚMULA 24/TSE. REJEIÇÃO.

3. O TRE/PI assentou inexistir prova de que os presidentes das agremiações tinham conhecimento da fraude, tampouco que anuíram ou atuaram de modo direto ou implícito para sua consecução, sendo incabível citá-los para integrar a lide como litisconsortes passivos necessários. Concluir de forma diversa esbarra no óbice da Súmula24/TSE.

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. 58,1, 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.

6. A fraude em duas candidaturas da Coligação Compromisso com Valença I e em três da Coligação Compromisso com Valença II revela-se, ademais, da seguinte forma: a) Ivaltânia Nogueira e Maria Eugenia de Sousa disputaram o mesmo cargo, pela mesma coligação, com familiares próximos (esposo e filho), sem nenhuma notícia de animosidade política entre eles, sem que elas realizassem

despesas com material de propaganda e com ambas atuando em prol da campanha daqueles, obtendo cada uma apenas um voto; b) Maria Neide da Silva sequer compareceu às urnas e não realizou gastos com publicidade; c) Magally da Silva votou e ainda assim não recebeu votos, e, além disso, apesar de alegar ter sido acometida por enfermidade, registrou gastos - inclusive com recursos próprios - em data posterior; d) Geórgia Lima, com apenas dois votos, é reincidente em disputar cargo eletivo apenas para preencher a cota e usufruir licença remunerada do serviço público.

7. Modificar as premissas fáticas assentadas pelo TRE/PI demandaria reexame de fatos e provas (Súmula 24/TSE).

CASSAÇÃO. TOTALIDADE DAS CANDIDATURAS DAS DUAS COLIGAÇÕES. LEGISLAÇÃO. DOUTRINA. JURISPRUDÊNCIA.

8. Caracterizada a fraude e, por conseguinte, comprometida a disputa, não se requer, para fim de perda de diploma de todos os candidatos beneficiários que compuseram as coligações, prova incontestada de sua participação ou anuência, aspecto subjetivo que se revela imprescindível apenas para impor a eles inelegibilidade para eleições futuras. Precedentes.

9. Indeferir apenas as candidaturas fraudulentas e as menos votadas (feito o recálculo da cota), preservando-se as que obtiveram maior número de votos, ensejaria inadmissível brecha para o registro de "laranjas", com verdadeiro incentivo a se "correr o risco", por inexistir efeito prático desfavorável.

10. O registro das candidaturas fraudulentas possibilitou maior número de homens na disputa, cuja soma de votos, por sua vez, contabilizou-se para as respectivas alianças, culminando em quociente partidário favorável a elas (art. 107 do Código Eleitoral), que puderam então registrar e eleger mais candidatos.

11. O círculo vicioso não se afasta com a glosa apenas parcial, pois a negativa dos registros após a data do pleito implica o aproveitamento dos votos em favor das legendas (art. 175, §§39 e 4S, do Código Eleitoral), evidenciando-se, mais uma vez, o inquestionável benefício auferido com a fraude.

12. A adoção de critérios diversos ocasionaria casuísmo incompatível com o regime democrático.

13. Embora o objetivo prático do art. 10, §3º, da Lei 9.504/97 seja incentivar a presença feminina na política, a cota de 30% é de gênero. Manter o registro apenas das candidatas também afrontaria a norma, em sentido contrário ao que usualmente ocorre.

INELEGIBILIDADE. NATUREZA PERSONALÍSSIMA. PARCIAL PROVIMENTO.

14. Inelegibilidade constitui sanção personalíssima que incide apenas perante quem cometeu, participou ou anuiu com a prática ilícita, e não ao mero beneficiário. Precedentes.

15. Embora incabível aplicá-la indistintamente a todos os candidatos, constata-se a anuência de Leonardo Nogueira (filho de Ivaltânia Nogueira) e de António Gomes da Rocha (esposo de Maria Eugénia de Sousa), os quais, repita-se, disputaram o mesmo pleito pela mesma coligação, sem notícia de animosidade familiar ou política, e com ambas atuando na candidatura daqueles em detrimento das suas.

CASSAÇÃO. DIPLOMAS. PREFEITA E VICE-PREFEITO. AUSÊNCIA. REPERCUSSÃO. SÚMULA 24/TSE.

16. Não se vislumbra de que forma a fraude nas candidaturas proporcionais teria comprometido a higidez do pleito majoritário, direta ou indiretamente, ou mesmo de que seria de responsabilidade dos candidatos aos cargos de prefeito e vice-prefeito. Conclusão diversa esbarra na Súmula 24/TSE.

CONCLUSÃO. MANUTENÇÃO. PERDA. REGISTROS. VEREADORES. EXTENSÃO. INELEGIBILIDADE. IMPROCEDÊNCIA. CHAPA MAJORITÁRIA.

17. Recursos especiais dos candidatos ao cargo de vereador pelas coligações Compromisso com Valença I e II desprovidos, mantendo-se cassados os seus registros, e recurso da Coligação Nossa União e com o Povo parcialmente provido para impor inelegibilidade a Leonardo Nogueira e Antônio Gomes da Rocha, subsistindo a improcedência quanto aos vencedores do pleito majoritário, revogando-se a liminar e executando-se o aresto logo após a publicação (precedentes).

Dentre os principais debates jurídicos gerados a partir deste julgamento, a questão mais controversa refere-se às consequências decorrentes do reconhecimento do ilícito. Conforme a tese sustentada pelo relator, firmada pelo plenário da Corte em estreita maioria, uma vez comprovada a fraude no preenchimento das cotas de gênero, deve ser determinada a cassação do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP), medida que atinge todas as candidaturas vinculadas a ele, quer tenham ou não sido eleitos, bem como seus suplentes.

Quanto ao mérito da questão, a decisão foi na direção de que as circunstâncias referentes à realização de atos de propaganda, a movimentação financeira de campanha e o número de votos obtidos pelas candidatas devem ser avaliados com cautela, de forma isolada, para que o ilícito seja caracterizado. Em tese, a irregularidade só ocorreria quando esses elementos fossem combinados intencionalmente para desviar a finalidade estabelecida pela legislação eleitoral vigente, como foi verificado no referido processo.

Além das já citadas circunstâncias, invariavelmente em casos de fraude dessa natureza, constata-se a atuação direta de filiados mais influentes dentro dos partidos, no intuito de obter nomes femininos apenas e tão somente para requerer o registro de candidaturas para o preenchimento da quota de gênero, quando, pelo contrário, o esforço deveria se dar no sentido de incluírem mais mulheres nas próprias estruturas dos partidos para a promoção de debates mais igualitários entre os gêneros, favorecendo a efetiva e real participação feminina na cena política.

Portanto, os elementos indicadores de fraude - baixa votação ou ausência de votos (nesse último caso, fica escancarada a falta de interesse na campanha, pois nem sequer a própria candidata votou em si mesma), similitude das prestações de contas e inexistência de atos de campanha – somam-se outras circunstâncias qualificadoras do cenário da fraude, tais como o registro de candidatura por várias pessoas da mesma família para o mesmo cargo, a declaração de apoio a outros candidatos ao mesmo cargo, a intenção comprovada de concorrer apenas para compor a quota de gênero, inclusive algumas vezes com afastamento de função pública exercida (o que configura ato de improbidade administrativa – licenciar-se sob a alegação de candidatura sem que efetivamente a realize), a influência de terceiros, dentre outras.

Como a lei não estipula limite mínimo de gastos eleitorais por candidato nem estabelece critérios obrigatórios mínimos no tocante aos atos de propaganda eleitoral, como também, por outro lado, a própria Constituição Federal (artigo 17, § 1º) assegura autonomia aos partidos políticos para seu funcionamento – os quais devem seguir seus estatutos – a destinação de verba, investimento e envolvimento de todo o partido em favor de um ou outro candidato que tenha reais chances de sucesso na eleição, não necessariamente configura um ilícito eleitoral, o que faz com que a análise de eventual fraude eleitoral com base nessa questão (candidatura fictícia), deva ser feita caso a caso, atentando-se para as peculiares de cada situação concreta.

O Tribunal Superior Eleitoral, inclusive, já afirmou várias vezes, que o art. 17, §1º, da Constituição da República e o art. 3º da Lei Federal nº 9.096/1995 asseguram aos partidos políticos autonomia e competência para decidir questões internas, inclusive quanto à destinação de recursos para cada candidato da agremiação. Cabe à Justiça Eleitoral, portanto, atuar excepcionalmente, em casos de flagrante violação às normas constitucionais, legais e/ou estatutárias que firmam a lisura do processo eleitoral.

É de observar, entretanto, que a autonomia e discricionariedade dos partidos não é ilimitada e sim regrada, na medida em que estão sujeitas às disposições constitucionais, legais e estatutárias, sendo, ainda, sujeitas ao controle por parte do Poder Judiciário, a quem compete, em última análise, reconhecer e punir a ocorrência de eventuais desvios de finalidade na utilização dos recursos públicos pelos partidos políticos e seus candidatos.

No mais, o resultado das eleições e desempenho de cada candidato nas urnas foge do controle dos partidos – e é assim que deve ser – sob pena de flagrante violação das eleições, acaso os partidos tivessem o poder, prerrogativa ou outra denominação que melhor explique a situação hipotética em que o partido ditasse qual ou quais candidatos seriam eleitos em cada pleito, pois, a escolha dos eleitos compete exclusivamente à coletividade dos eleitores, manifestado em voto secreto e inviolável no dia das eleições, expressão máxima da democracia.

As candidaturas femininas fictícias propiciam uma falsa disputa pelo voto popular.

Ocorre que, ao regulamentar o sistema de contas de candidaturas, a legislação não estabeleceu expressamente o instrumento jurídico a ser manejado quando do seu descumprimento, nem a penalidade a ser aplicada. Essa consequência jurídica de indeferimento do registro de toda a chapa beneficiada pela fraude, “ainda que após a proclamação dos eleitos”⁷⁹ consolidou-se na jurisprudência eleitoral.

Em 2022, ao julgar o caso dos vereadores de Jacobina/BA, o Tribunal Superior Eleitoral definiu uma série de critérios para a identificação da fraude à cota de gênero. São eles: a obtenção de votação zerada ou pífia das candidatas; a prestação de contas com idêntica movimentação financeira; ausência de atos efetivos de campanha, dentre outros.

O tema da fraude eleitoral relativo à cota de gênero e suas consequências é assunto atual e pungente, e frequentemente tem sido objeto de análise pelo sistema de justiça eleitoral no país inteiro.

Inclusive, a questão foi novamente examinada pelo Superior Tribunal Eleitoral⁸⁰, recentemente, no dia 09 de maio do corrente ano, em julgamento de processo relativo à candidaturas fictícias de duas mulheres nas eleições de 2020 para o cargo de vereador na cidade de Mossoró, estado do Rio Grande do Norte. Nesse processo, o plenário reconheceu a fraude em julgamento unânime e, como consequência, decretou a nulidade dos votos recebidos pela legenda, determinando o recálculo dos quocientes eleitoral e partidário.

⁷⁹ Art. 22 da LC nº 64/1990.

⁸⁰Ag-REspe n° 0600122-97.2020.6.20.0033.
<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Maio/plenario-reconhece-fraude-a-cota-de-genero-nas-eleicoes-de-2020-em-mossoro-rn>. Acesso em: 25 maio 2023.

Esse último julgado, conforme amplamente divulgado pela mídia⁸¹, implicou na perda do mandato eletivo de uma mulher eleita, Larrisa Rosado, o que, mais uma vez, como já explanado no início desse tópico, demonstra que a aplicação da lei de cotas de gênero, pode resultar em situação fática de forma contraditória à sua finalidade, pois a regra estipulada pode sustentar também a cassação de mulheres eleitas, limitando ainda mais a já escassa representatividade feminina no Legislativo, ao invés de promover seu aumento, o que, seguramente, fere o espírito da Lei nº 12.034/2009 que veio para promover e garantir indiscutivelmente o mínimo de mulheres no política.

O tema também foi objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal, no bojo da ADI 6338, em sessão virtual de 24 a 31 de março de 2023, tendo o plenário da corte, à unanimidade, julgado improcedente o pedido formulado pelo Partido Solidariedade no qual objetivava que, em casos de reconhecimento de fraude à cota de gênero, o STF restringisse a cassação apenas aos responsáveis pela prática abusiva, além da punição aos partido que tenham consentido com a fraude, isentando as candidatas e os candidatos que não tenham contribuído ou consentido com ela.

O voto da relatora, Ministra Rosa Weber, apesar de ainda não ter sido disponibilizado na íntegra, conforme consta na área de notícias da página eletrônica do STF⁸², foi seguido à unanimidade, tendo o Ministro Luiz Fux afirmado sua suspeição. A relatora argumentou que a realização de candidaturas fictícias permite aos partidos lançar maior número de candidatos homens e incrementar o quociente partidário e, conseqüentemente o número de cadeiras alcançadas. Para a presidente do STF, a prática viola a cidadania e gera grave desequilíbrio na disputa e tem efeito drástico na legitimidade, na normalidade e na lisura das eleições e na formação da vontade do eleitorado.

Registra-se que a intenção desse trabalho é defender a eleição de candidatos em eleições justas e igualitárias, e que a preocupação com a lisura do pleito eleitoral

⁸¹ Disponíveis em: <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2023/05/10/tse-reconhece-fraude-de-partidos-a-cota-de-genero-e-determina-anulacao-de-votos-de-vereadores-em-mossoro-e-curras-novos.ghtml>; <https://mossoro hoje.com.br/noticias/45600-marrom-lanches-e-diplomado-para-mandato-como-vereador-de-mossoro>; <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/tse-alega-fraude-do-psdb-e-larissa-rosado-perde-mandato/563574>. Acessos em: 25 maio 2023.

⁸² Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=505077&ori=1>. Acesso em: 22 maio 2023. Conforme informações do andamento processual no sítio eletrônico do STF, a ata de julgamento foi publicada em 10 de abril de 2023, não tendo sido publicado o acórdão até o presente momento.

deve ser de todos os atores envolvidos no processo eleitoral e não exclusivamente das mulheres. No entanto, a solução jurídica dada em casos desse jaez, por vezes, implica na cassação de outras mulheres, cabendo ao legislador e operadores do sistema de justiça buscarem meios de coibir a prática de fraudes nas cotas gêneros nas candidaturas para que efetivamente mais mulheres concorram em igualdade de condições nas eleições.

4.4 Financiamento público de Campanhas eleitorais de mulheres - Cotas de recursos financeiros

A relação entre poder econômico e poder político-eleitoral se apresenta como um fator essencial na análise da estabilidade e do bom funcionamento de uma democracia, especialmente em sistemas eleitorais proporcionais, nos quais os candidatos disputam os votos individualmente junto ao eleitorado, tal como ocorre no Brasil.

Dentre outros fatores, tais como o sistema eleitoral vigente, a discriminação institucional das mulheres, seja no seio dos próprios partidos políticos ou dentro das instituições quando já eleitas, o financiamento de campanha eleitoral também se destaca como um dos grandes entraves à ampliação da representatividade das mulheres.

Bem como destacam Speck e Sacchet, “a igualdade de oportunidade na disputa pelo voto é um dos requerimentos para a efetivação da democracia eleitoral”⁸³. Em grande medida, o acesso aos recursos do financiamento público de campanha favorece em o êxito eleitoral, uma vez que tais recursos possibilitam a realização de atividades essenciais em uma campanha e viabilizam a comunicação entre candidatos e eleitores.

A desigualdade na repartição de recursos financeiros para as campanhas eleitorais ofende o princípio da isonomia na disputa política, de tal maneira que o subfinanciamento das campanhas femininas é apontado como uma das principais barreiras à inserção das mulheres no cenário político.

⁸³ SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno Wilhem. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2010. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, p. 178-179, jun. 2012. p. 417.

Nessa senda, a equidade da competição é uma preocupação do Estado democrático que deve intervir de forma direta a impedir que a desigualdade na distribuição de recursos seja o fator preponderante para o sucesso nas urnas.

Desse modo, a normatização do financiamento eleitoral se apresenta como ferramenta essencial para que a competitividade da disputa seja assegurada, sobretudo ao que diz respeito à igualdade de oportunidades entre os candidatos.

De acordo com a legislação eleitoral brasileira, os partidos políticos deveriam destinar, no mínimo, 30% dos recursos de campanha para candidaturas femininas. No entanto, os partidos políticos ainda insistiam em burlar a norma e desviar tais recursos para candidaturas masculinas.

A Lei nº 13.165/2015, em seu artigo 9º introduziu a regras para a destinação de recursos do Fundo Partidário em campanhas eleitorais de mulheres. O referido artigo⁸⁴ prevê que:

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

Indubitavelmente, as arrecadações financeiras configuram um dos elementos determinantes do sucesso de uma campanha eleitoral.

Entretanto, na distribuição dos recursos do fundo partidário, os partidos quase sempre, se não sempre, destinavam muito pouco recursos para candidaturas femininas. A questão, então, foi objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.617, de relatoria do Min. Edson Fachin, julgada pelo plenário em 15 de março de 2018, cuja decisão balizou uma nova fase para o financiamento de campanhas eleitorais femininas. O tribunal firmou entendimento de que os recursos do Fundo partidário deverão, obrigatoriamente, contemplar as campanhas de mulheres, sendo a distribuição

⁸⁴ BRASIL, Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis n 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13165.htm. Acesso em: 13 jan. 2022.

realizada na proporção das candidaturas de cada sexo, respeitando o mínimo de 30% de candidatas mulheres estabelecido no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997.

No mesmo ano, o Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução nº 23.575/2018 estabelecendo a obrigatoriedade de aplicação mínima de 30% do Fundo Partidário e o tempo de propaganda gratuita no rádio e na TV para as mulheres candidatas.

Com a nova redação dada ao art. 44 da Lei nº 9.096/1995, os partidos políticos foram obrigados a reservar parcela do horário político partidário gratuito e das verbas do Fundo Partidário para programas e campanhas de difusão e incentivo à participação política feminina. A última alteração legislativa nesse ponto foi realizada pela Lei nº 14.291/2022, que incluiu o artigo 50-B na Lei nº 9.096/95.

O cenário político brasileiro, numa perspectiva histórica, demonstra que a maior parte dos recursos públicos de campanha sempre costumou ser destinada ao financiamento de candidaturas masculinas, o que, por sua vez, foi um fator importante para contribuir para a sub-representatividade feminina em cargos eletivos no país. Apesar dos avanços legislativos com o intuito de fomentar uma maior participação feminina na vida política, a representatividade das mulheres ainda está muito distante da paridade de gênero.

Evidentemente, a garantia de destinação de recursos financeiros para candidaturas femininas confere às mulheres maiores chances de serem eleitas, sendo imperioso o aprimoramento das ferramentas de controle e fiscalização da destinação das verbas para o financiamento de campanha, com o recrudescimento das sanções para os casos de descumprimento das normas estabelecidas, medidas essas que são fundamentais para a garantia da igualdade de oportunidades na disputa eleitoral – notadamente em relação às condições de disputa entre candidatos homens e mulheres.

Os resultados das últimas eleições para a Câmara dos Deputados apresentou a eleição de aproximadamente 18% (dezoito por cento) de mulheres, o que representa um avanço, em grande parte, decorrente da existência das ações afirmativas instituídas nos últimos anos. Tais ações devem ser mantidas e aprimoradas para que se consiga uma melhoria no quadro de representatividade, sendo a destinação de parte dos recursos de campanha e do tempo de propaganda eleitoral importantes aliadas para esse fim. Não basta reservar um percentual obrigatório para candidaturas femininas, sendo imprescindível que tais candidatas

tenham os recursos financeiros e de logística necessários e compatíveis para a realização de campanhas eleitorais em condições de competitividade⁸⁵.

⁸⁵ 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: 25 maio 2023.

5 SISTEMAS ELEITORAIS E AS COTAS DE GÊNERO NO DIREITO COMPARADO: PORTUGAL E BRASIL

5.1 Considerações introdutórias

De início, registra-se que tanto o Brasil quanto Portugal possuem regras de cotas de gênero eleitoral, no entanto, a representatividade feminina nos cargos eletivos desses dois países apresenta uma enorme diferença, sendo que atualmente Portugal apresenta quase o dobro do número de mulheres eleitas para o parlamento em relação ao Brasil.

Os dois países também adotam o sistema de eleições proporcionais para o legislativo, no entanto, diferem em seus sistemas eleitorais, motivo pelo qual será feito nesse tópico um estudo comparativo entre a Câmara dos Deputados no Brasil e a Assembleia da República em Portugal, com o intuito de se examinar se o sistema eleitoral em si pode contribuir para a maior participação feminina em cargos eletivos.

A soberania popular é expressada através do voto, sendo que a busca pelo sistema representativo ideal deve incluir todas as vozes da população e não apenas o pensamento da maioria, daí porque os sistemas eleitorais devem proporcionar a representação das diversas formas de pensar existentes na sociedade.

Conforme leciona Paulo Bonavides, “a moderna democracia ocidental, tem por bases principais, a soberania popular como fonte de todo o poder legítimo, que se traduz através da vontade geral; o sufrágio universal, com pluralidade de candidatos e partidos; a observância constitucional do princípio da distinção de poderes, com separação nítida no regime presidencial e aproximação ou colaboração mais estreita no regime parlamentar; a igualdade de todos perante a lei; a manifesta adesão ao princípio da fraternidade social; a representação como base das instituições políticas; a limitação de prerrogativas dos governantes; o Estado de direito, com a prática e proteção das liberdades públicas por parte do Estado e da ordem jurídica, abrangendo todas as manifestações de pensamento livre: liberdade de opinião, de reunião, de associação e de fé religiosa; a temporariedade dos mandatos eletivos e, por fim, a existência plenamente garantida das minorias

políticas, com direitos e possibilidades de representação, bem como das minorias nacionais, onde estas porventura existirem”.⁸⁶

Roberto Gargarella afirma que as decisões políticas que atinjam as minorias (não necessariamente minorias numéricas, mas os grupos sem acesso ao poder) devem ser deliberadas e tomadas com a “presença efetiva” dessas minorias, inclusive institucionalmente.⁸⁷

É em razão dessa preocupação – que o governo do estado seja voltado para todos os seus cidadãos e que seja plural, que foram instituídas as cotas de gênero eleitorais, pois, historicamente a política foi feita por homens e para os homens.

A sociologia também se dedica aos estudos da cidadania. Thomas Humphrey Marshall destacado sociólogo, no séc. XX, dedicou-se ao estudo desse tema, elaborando uma análise sob a perspectiva sócio histórica. Para ele, a cidadania é um estatuto concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o estatuto são iguais com respeito aos direitos e obrigações. Não há princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual a aspiração pode ser dirigida.⁸⁸

Vale registrar que o centro da cidadania é o sujeito, o qual é objeto de estudos tanto pelo direito, quanto pela filosofia e sociologia, podendo ser analisado sob diversos enfoques, os quais, em conjunto, permitem ter uma noção das complicadas relações entre o ser humano, suas individualidades, suas relações com os outros seres individualmente, com a coletividade, com o próprio ambiente e do Estado com suas normas cogentes em relação a todos os seres que o compõem, de modo que as leis devem ser voltadas ao benefício e proteção de todos os cidadãos e não apenas em favor daqueles que detém poder decisório no processo legislativo.

Somente assim será possível caminhar-se para uma sociedade mais justa, solidária e fraterna, pois, segundo Arend Lijphart, para encontrar eco nas instituições políticas — essencialmente representativas — é necessário que o sistema eleitoral permita a representação das diversas formas de pensar existentes na sociedade.

⁸⁶ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 295.

⁸⁷ GARGARELLA, Roberto. **Crisis de la representación política**. Ciudad de México: Fontamara, 1997.

⁸⁸ LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

John Stuart Mill, ainda no século XIX, defendia que o sistema representativo deve ser estruturado de maneira a não possibilitar que qualquer dos diversos interesses seccionais torne-se tão poderoso que seja capaz de prevalecer sobre a verdade e a justiça e contra os outros interesses parciais combinados⁸⁹.

5.2 Sistemas Eleitorais e representação política

O sistema eleitoral pode ser compreendido como um conjunto de normas, procedimentos e técnicas que definem como o eleitor poderá expressar sua preferência e como os votos serão contabilizados para serem convertidos em mandatos políticos⁹⁰. A escolha do sistema eleitoral a ser adotado é determinante para configuração do sistema político e partidário em países que realizam eleições democráticas⁹¹.

É missão do sistema eleitoral “proporcionar a captação eficiente, segura e imparcial da vontade popular democraticamente manifestada, de sorte que os mandatos eletivos sejam conferidos e exercidos com legitimidade”⁹². Nesse prisma, também cabe a ele o estabelecimento de meios que viabilizem a representação de

⁸⁹ MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. São Paulo: Escala, 2006. p.109-110.

⁹⁰ Segundo José Afonso da Silva, o sistema eleitoral é “o conjunto de técnicas e procedimentos que se empregam na realização das eleições, destinados a organizar a representação do povo no território nacional”. Curso de Direito Constitucional *Positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 368. De acordo com Augusto Aras, sistema eleitoral é o “conjunto de técnicas que se prestam a organizar o eleitorado e designar a forma como serão eleitos os representantes políticos dos cidadãos, explicitando o modo com que os votos dos eleitores se materializarão em mandatos eletivos” (ARAS, Augusto. **Fidelidade partidária**: a perda de mandato parlamentar. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 87). José Antônio Giusti Tavares, por sua vez, afirma: “Sistemas eleitorais são construtos técnico-institucional-legais instrumentalmente subordinados, de um lado, à realização de uma concepção particular da representação política e, de outro, à consecução de propósitos estratégicos específicos, concernentes ao sistema partidário, à competição partidária pela representação parlamentar e pelo governo, à constituição, ao funcionamento, à coerência, à coesão, à estabilidade, à continuidade e à alternância dos governos, ao consenso público e à integração do sistema político” (TAVARES, José Antônio Giusti. **Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas**: teoria, instituições, estratégia. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. p. 17).

⁹¹ Consoante adverte Comparato, “não há sistemas idealmente perfeitos, para todos os tempos e todos os países, mas apenas sistemas mais ou menos úteis à consecução das finalidades políticas que se têm em vista, em determinado país e determinado momento histórico”. COMPARATO, Fábio Konder. A necessária reformulação do sistema eleitoral brasileiro. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ANTUNES ROCHA, Cármen Lúcia (Org.). **Direito eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 65.

⁹² GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2022. p. 216.

diversos grupos sociais nos parlamentos eleitos, conferindo legitimidade aos mandatos.

Douglas Rae, em *The Political Consequences of Electoral Laws*⁹³, indica três elementos básicos para a caracterização dos sistemas eleitorais, quais sejam: a magnitude do distrito eleitoral, a estrutura do voto (*ballot structure*) e a fórmula eleitoral⁹⁴.

O distrito ou circunscrição trata-se de uma delimitação eleitoral, é a unidade territorial onde os votos são contabilizados para efeito de distribuição das cadeiras em disputa⁹⁵ e a magnitude do distrito refere-se ao número de cadeiras eleitas em cada distrito – a quantidade de mandatos; divisão e distribuição geográfica das circunscrições⁹⁶.

A estrutura do voto (*ballot structure*) estabelece como o eleitor pode expressar o seu voto. Sendo que o voto pode ser categórico (nominal) ou ordinário. O voto categórico dá a opção de o eleitor votar em um único candidato ou partido e pode assumir diversas configurações: o voto em um único partido/candidato; em uma lista de partidos; ou em um nome de determinado partido (sistema de lista aberta adotada no Brasil). Já o voto ordinário oferece aos eleitores a possibilidade de votar em uma pluralidade de candidatos, dispondo-os em ordem de preferência. Para além dessas estruturas, ainda há o voto dual, neste sistema o eleitor pode votar em mais de um partido, seja no mesmo momento, seja em tempo diferenciados.

A fórmula eleitoral, componente nuclear dos sistemas eleitorais, refere-se aos procedimentos de contagem dos votos para fins de distribuição das cadeiras disputadas. Ela é a operação matemática que traduz a vontade popular em

⁹³ RAE, Douglas W. **The Political Consequences of Electoral Laws**. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 1971.

⁹⁴ Arend Lijphart identifica sete parâmetros para a caracterização dos sistemas eleitorais: fórmula eleitoral, magnitude dos sistemas eleitorais, barreira eleitoral, número total de membros da assembleia eleita, influência das eleições presidenciais sobre as eleições legislativas, grau de desproporcionalidade e vínculos eleitorais interpartidários (LIJPHART, 2003, p. 170). Para a presente pesquisa, assume-se como suficiente a sistematização de Douglas Rae (RAE, 1971).

⁹⁵ “No Brasil, o estado é o distrito eleitoral - unidade na qual os votos serão contabilizados para distribuição de cadeiras – nas eleições para governador, deputado federal, deputado estadual e senador. O município é o distrito eleitoral na escolha de prefeitos e vereadores. Nas eleições presidenciais, todo o país transforma-se em um grande distrito eleitoral.”

⁹⁶ Corresponde à zona eleitoral que delimita quais votos serão levados em consideração quando da atribuição de mandatos (SILVA, Afonso Virgílio da. **Sistemas Eleitorais**: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 41).

representação política⁹⁷. Na classificação mais consensual, são apresentadas três fórmulas eleitorais: maioria simples (pluralidade); maioria absoluta; e proporcional.

Os sistemas eleitorais podem ainda ser classificados em três grandes grupos, a saber: o majoritário, o proporcional e o misto.

A legislação brasileira prevê o sistema majoritário para as eleições de chefes do Executivo e senadores e sistema proporcional para vereadores, deputados estaduais e deputados federais.

Cumprido destacar que tanto para eleições no sistema majoritário quanto no sistema proporcional, apenas os votos válidos são computados. Ou seja, são desconsiderados os votos em branco, e os nulos. É o que se depreende do art. 77, § 2º, da CF/1988, segundo o qual “será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos.” No mesmo sentido, o art. 2º da Lei nº 9.504/1997 determina que “será considerado eleito o candidato a Presidente ou a Governador que obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos”. Já o art. 5º, também da Lei nº 9.504/1997, assegura: “Nas eleições proporcionais, contam-se como válidos apenas os votos dados a candidatos regularmente inscritos e às legendas partidárias”.

No sistema proporcional é assegurada representação tanto às forças políticas que ganharam as eleições como às que perderam, desde que haja a concretização do quociente eleitoral. Esse sistema permite, assim, a representação tanto da maioria quanto da minoria.

Visando a melhoria da qualidade da representação política no Brasil, alguns doutrinadores defendem a substituição do sistema eleitoral proporcional pelo distrital majoritário misto. Neste sistema, os Estados-membros e os Municípios seriam divididos em distritos; sendo uma parte dos candidatos - aqueles que alcançarem maior votação - eleita pelos distritos, e outra eleita por todo o Estado-membro ou por toda a cidade.

Entre os argumentos favoráveis à adoção do voto distrital encontram-se a redução do custo das campanhas, que seria circunscrita a uma área geograficamente menor e a maior representatividade de cada distrito por seu representante eleito por aquela localidade. Em sentido contrário, dentre tantos

⁹⁷ SILVA, Afonso Virgílio da. **Sistemas Eleitorais**: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 42.

argumentos, sustenta-se que não há certeza quanto à redução dos custos das campanhas com esse modelo, bem como que os parlamentares eleitos pelo distrito poderiam agir de forma tendenciosa no parlamento para prestigiar apenas os interesses locais de seus eleitores.

O Brasil discute a necessidade de uma reforma política há anos e vem sofrendo diversas alterações esparsas na legislação desde a redemocratização.

Várias propostas de mudança do atual sistema eleitoral já foram apresentadas, encontrando-se argumentos favoráveis e contrários ao voto distrital.

No Brasil, até 1932, prevaleceu o sistema distrital majoritário, também conhecido como Lei dos Círculos, que foi criado pelo Decreto Legislativo nº 842, de 19 de setembro de 1855, inspirada na lei francesa de igual natureza, que estabelecia a votação em três escrutínios, os dois primeiros com a exigência de maioria absoluta para a eleição e um terceiro, acaso não houvesse vencedor nas duas rodadas anteriores, somente sendo chamados para a terceira votação os dois mais votados na etapa anterior. Nesse sistema, era eleito apenas um deputado por cada distrito.

Somente com o advento do Código Eleitoral em 1932, o sistema proporcional foi estabelecido, extinguindo o sistema distrital.

A eleição dos candidatos a cargos proporcionais leva em conta o quociente eleitoral e o quociente partidário, calculado entre os diversos partidos e coligações envolvidos na disputa, numa primeira etapa, e, em um segundo momento, resultante da quantidade de votos de cada candidato de forma individual (art. 108 da Lei n. 4.737/65 – Código Eleitoral). Isso explica porque nem sempre os candidatos eleitos são os que tiveram mais votos nominalmente, pois além do número de votos recebidos, a votação do partido também entra no cálculo, primeiro definindo quantos assentos determinado partido ou coligação terão direito. Às vezes, se o candidato tivesse concorrido por outro partido, por exemplo, poderia ser eleito, mesmo tendo menos votos que determinado candidato eleito por partido diverso.

Essa apuração é estabelecida em duas etapas. Na primeira, define-se o número específico do quociente eleitoral e o número do quociente partidário, que determina o número de vagas de cada agremiação. Na segunda, verifica-se o número de votação de cada candidato, elegendo-se aqueles que obtiverem maior número de votos pelo partido ou pela coligação.

No sistema majoritário, prestigia-se formação de maiorias, enquanto no proporcional objetiva-se distribuir o poder de acordo com a força de cada partido.

Em outras palavras, no sistema majoritário, a força do nome do candidato individualmente muitas vezes supera a força de seu partido, enquanto nas eleições proporcionais, o partido tem especial destaque, pois tem garantido um número de assentos a depender da votação na sigla do partido, o que de certo modo contribui para a eleição de outros candidatos menos votados, prestigiando, de alguma maneira, a eleição de distintos candidatos, tornando a representação mais diversificada.

5.2.1 Sistemas eleitorais majoritários

No sistema majoritário, apenas o candidato que recebeu o maior número dos votos válidos no distrito ou na circunscrição eleitoral consegue ser eleito – os demais, ainda que tenham recebido grandes votações, não terão um mandato assegurado. Esse método é também conhecido como *first past the post* (FPTP).

Os sistemas eleitorais majoritários podem ser divididos em três subtipos: maioria simples, dois turnos ou voto alternativo.

- Maioria Simples

Pelo sistema eleitoral de maioria simples são eleitos os candidatos que obtiverem maior número de votos para cada vaga.

Em regra, o território é dividido em diversas circunscrições eleitorais, denominadas distritos, as quais elegerão um representante por distrito. Os partidos apresentam um candidato cada e o mais votado é eleito. Esse sistema é utilizado no Reino Unido e nos Estados Unidos.

Os críticos desse sistema, sustentam que ele cria dificuldades para a participação de partidos menores, já que a concentração geográfica de votos de determinados partidos tradicionais constitui uma barreira muito difícil de ser superada para o surgimento e/ou crescimento de novos partidos e ideias. Ademais, a divisão territorial das circunscrições eleitorais é um fator importantíssimo para o resultado das eleições, porque há uma relação direta entre o tamanho do distrito no resultado de votos.

Por exemplo, a concentração de eleitores de determinada preferência eleitoral pode eleger determinado candidato em detrimento de outro, cujo grupo cujos eleitores

se apresente de modo disperso em grande parte da extensão territorial que acabou sendo dividido em distritos diversos.

Situação bastante esclarecedora sob essa questão, é trazida por Nicolau, para quem, o sistema de maioria simples por divisão de circunscrição pode ensejar o chamado efeito “*gerrymandering*”. Ele diz que esse efeito é assim denominado porque o governador de Massachussets, Elbrig Gerry, em 1812, delimitou a circunscrição de distrito do referido estado norte americano de modo a manipular as divisões territoriais dos distritos para que fosse garantida a permanência do seu grupo político no poder. A referida divisão vista em um mapa lembrava a figura de uma salamandra e a expressão *gerrymandering* seria junção do nome do governador e a palavra salamandra.⁹⁸

- Sistema de dois turnos ou duas voltas

Esse sistema é uma variação do sistema de maioria simples, porque garante que o eleito tenha mais de 50% (cinquenta por cento) dos votos válidos. Caso nenhum dos candidatos obtenha esse percentual de votação, passa-se para uma nova votação em segunda volta ou turno, em que concorrem os candidatos mais votados no primeiro pleito. É o modelo adotado no Brasil para eleições para prefeito em municípios com mais de 200.000 (duzentos mil) eleitores, governadores e presidente da república.

Na França adota-se esse sistema para as eleições do legislativo e podem concorrer ao segundo turno todos os candidatos que obtiverem mais de 12,5% dos votos válidos no primeiro turno. Neste caso, há possibilidade de haver mais de 2 candidatos em segundo turno, e, ainda sim, ser eleito candidato a deputado com menos de 50% dos votos válidos.

- Voto Alternativo

Nesse sistema, o eleitor ordena nomes dos candidatos conforme sua preferência e vota na lista. Na apuração, verifica-se se o candidato mais votado obteve mais de 50% (cinquenta por cento) dos votos válidos. Em caso positivo, proclama-se o eleito. Caso contrário, exclui-se o candidato com maior rejeição e seus votos são transferidos para os candidatos restantes, segundo a ordem de preferência. Repete-se a conta até que o candidato mais votado atinja a maioria absoluta dos votos.

⁹⁸ NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. 5. ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p. 10.

A Austrália adota esse sistema desde 1918 para as eleições da Câmara de Deputados.

5.2.2 Sistemas eleitorais de representação proporcional

A representação proporcional tem “*os partidos como unidade fundamental da distribuição de cadeiras e busca garantir uma distribuição equânime entre a votação e a bancada dos partidos no Legislativo*”⁹⁹. Esse sistema caracteriza-se, pelo fato de o número de eleitos por cada candidatura concorrente a uma determinada eleição ser proporcional ao número de eleitores que escolheram votar nessa mesma candidatura.

Esse sistema objetiva garantir que maior parcela do povo seja representado e que as minorias tenham oportunidade para participar das decisões políticas que compõem o processo democrático, na condição de detentores de mandato eletivos.

Tocqueville afirma que os eleitos, como delegatários do poder de representar toda a sociedade, não podem ter mais poderes que a própria sociedade cujas leis aplica. Sustenta que a prevalência da opinião da maioria sobre as minorias, sem que lhe tenham concedido a oportunidade de discussão caracteriza como a tirania da maioria, o que deve ser rechaçado numa democracia.¹⁰⁰

O sistema proporcional é um meio eficaz para assegurar a representatividade de grupos minoritários, pois, ainda que de forma parcial, garante a representação das minorias proporcionalmente ao apoio elas que recebem de diversos grupos ideológicos da sociedade .

Há mais de um tipo de sistemas eleitorais proporcionais, podendo na forma sistema de voto único transferível ou sistema de lista – aberta, fechada, livre ou flexível.

Examinaremos esses subtipos a seguir:

- Voto Único Transferível

⁹⁹ NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. 5. ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p. 102.

¹⁰⁰ TOCQUEVILLE, Alexis. **Da democracia na América**. São Paulo: Martins Fontes. 2014. p. 300.

Nesse sistema de votação, o eleitor assinala sua preferência de votação, independentemente do partido, informando sua preferência dentro do limite do número de cadeiras disponíveis para votação.

A apuração do voto único transferível é, em resumo, do seguinte modo: o primeiro passo é calcular uma cota (número de votos divididos pelo número de cadeiras mais um), em cada distrito. São eleitos os candidatos que atingirem a cota. Caso não sejam preenchidas todas as cadeiras, passa-se à etapa seguinte.

Os votos acima das quotas dos candidatos eleitos são transferidos para o candidato de segunda preferência do eleitor, e assim até que se completem todas as cadeiras.

Thomas Hare, após as eleições gerais na Inglaterra em 1857, em seu conhecido escrito, "The Machinery of Representation", no qual criticava os resultados das eleições e propunha uma reforma política para a adoção de um sistema eleitoral alternativo do voto único transferível para prestação de representação pessoal. Essa obra foi o início de uma campanha de mais de duas décadas, que Hare defendia a proposta de reforma política para o sistema por ele criado.

O modelo de Hare, com pequenas alterações, foi denominado, posteriormente, voto único transferível, e é utilizado na Irlanda desde 1921.

- Sistema de Listas

Esse sistema adota a realização das candidaturas por partidos políticos, coligações ou grupos políticos que apresentam listas de candidatos aos eleitores. Não há possibilidade de candidatura avulsa, sem prévia filiação do candidato a partido político. Desta forma, o candidato estará vinculado a um determinado grupo político. Essas listas podem ser fechada, flexível ou lista aberta.

- Lista Fechada e Bloqueada

Nesse sistema, a ordem de eleição dos candidatos é pré-determinada pelo partido, de maneira que o número de votos individualmente obtidos não influi na distribuição dos cargos. Vota-se na lista de candidatos e aqueles que compuserem a cabeça de chapa serão eleitos primeiro aos seguintes, ainda que mais populares.

Esse sistema é adotado na África do Sul, Argentina, Bulgária, Costa Rica, El Salvador, Espanha, Honduras, Israel, Moçambique, Nicarágua, Portugal, República Dominicana, Romênia, Turquia e Uruguai.

O objetivo primordial do sistema da lista fechada é o fortalecimento dos partidos políticos. Eles ocupam uma posição predominante nas campanhas, já que os candidatos e os votos são exclusivamente por legenda.

Esse método foi criado pelo matemático belga chamado Victor D'Hont, que em 1882 publicou a obra "Système pratique et raisonné de représentation proportionnelle"¹⁰¹.

- Lista fechada flexível ou Voto preferencial

No sistema de lista fechada os partidos definem a ordem dos candidatos. É um sistema de voto não preferencial, no qual o eleitor vota em um dos partidos, a invés de votar nos candidatos. Os assentos conquistados por cada partido são ocupados pelos primeiros nomes da lista.

O partido estabelece uma ordem prevaiente, mas tal ordem pode ser alterada pelos votos dos eleitores, que organizam seu voto numa escala da preferência. Esse sistema é aplicado na Áustria, Bélgica, Holanda, Grécia, Noruega, Suécia.

Cada país utiliza critérios próprios para que o eleitor apresente sua preferência, mas em regra, um candidato precisa obter mais votos individuais que uma cota preestabelecida.

Por exemplo, na Bélgica, a cota é obtida pelo resultado da divisão dos votos dos partidos pelas cadeiras obtidas. Definida a cota, as cadeiras são destinadas primeiramente aos candidatos que atingiram a cota por si só, e posteriormente os votos dados aos partidos são transferidos pelos primeiros nomes da lista até que os candidatos atinjam a referida cota. O procedimento é feito até que todos os votos partidários sejam transferidos.

No sistema de lista flexível há o pré-ordenamento dos nomes dos candidatos antes da eleição, no entanto, caso os eleitores não concordem com a ordem

¹⁰¹ D'HONDT, Victor. **Système pratique et raisonné de représentation proportionnelle** Publisher. Bruxelles: C. Muquardt, 1882.

preestabelecida eles podem votar no partido e ainda assinalar a preferência por determinado candidato.

- Lista aberta

No sistema de lista aberta cada partido apresenta uma lista de candidatos, e os eleitores votam em um nome. A soma dos votos dos candidatos da lista serve para definir a quantidade de cadeiras que cada partido irá obter. As cadeiras conquistadas pelo partido são ocupadas pelos candidatos mais votados.

A ordem da eleição dos candidatos decorre do número de votos individualmente recebidos, ou seja, é o quantitativo dos votos recebidos que determina quais candidatos, dentre os componentes da lista de determinado partido, efetivamente conquistarão os cargos. Por exemplo, se numa eleição regida pelo sistema de lista aberta, o Partido X recebe votos suficientes para eleger três deputados, elegem-se os três candidatos mais votados de sua lista. Esse sistema é adotado pelo Brasil, Finlândia, Chile e Suíça.

Os países que adotam o sistema eleitoral proporcional de lista fechada normalmente possuem uma maior representação feminina no Legislativo.

Matland¹⁰² e Sawer¹⁰³ indicam que o sistema eleitoral proporcional é o mais favorável para a eleição de mulheres. Para os autores, a lista fechada, possibilita a implementação de cotas que favorecem o ingresso de uma quantidade mínima de mulheres na lista, ou a alternância de gênero em listas pré-ordenadas.

¹⁰² MATLAND, Richard E. Enhancing women's political participation: legislative recruitment and electoral systems. In: BALLINGTON, Julie; KARAMEDS, Azza. **Women in Parliament: beyond numbers**. Stockholm: International Idea, 2005.

¹⁰³ SAWER, Marian. Women and elections. In: LEDUC, Lawrence; NIEMI, Richard G.; NORRIS, Pippa (Eds.). **Comparing democracies 3**. London: Sage, 2010. p. 202-221.

5.3 A representação proporcional de lista aberta no sistema eleitoral brasileiro

As eleições para o Poder Legislativo no Brasil, em todos os âmbitos da federação, são realizadas segundo o princípio da representação proporcional¹⁰⁴, exceto para o Senado Federal, que utiliza o sistema majoritário.

Apenas candidatos filiados em partidos políticos devidamente inscritos no Tribunal Superior Eleitoral podem ter suas candidaturas registradas. De acordo com o disposto no artigo 87, do Código Eleitoral, “somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos”.

Consoante a Lei das Eleições (Lei 9.504/1997), para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa do Distrito Federal, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais, a quantidade de candidaturas que podem ser registradas aos cargos do legislativo é estipulada com base no número de vagas em disputa. A regra geral é que cada partido poderá apresentar candidaturas no total de até 100% mais um do número de assentos a serem preenchidos. Desse total de vagas, deverá ainda ser observado o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada gênero ¹⁰⁵.

A fórmula eleitoral utilizada nas eleições proporcionais no Brasil possui duas etapas: o cálculo do quociente partidário e o das maiores médias.

Na primeira etapa as vagas são distribuídas conforme o quociente eleitoral (sistema de cotas Hare)¹⁰⁶, que é o resultado da divisão do total de votos válidos pelo número de cadeiras em disputa na circunscrição eleitoral. Em seguida, divide-

¹⁰⁴ Conforme o artigo 84 do Código Eleitoral de 1965: “a eleição para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, obedecerá ao princípio da representação proporcional na forma desta Lei”.

¹⁰⁵ 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.

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

§ 5º No caso de as convenções para a escolha de candidatos não indicarem o número máximo de candidatos previsto no caput, os órgãos de direção dos partidos respectivos poderão preencher as vagas remanescentes até trinta dias antes do pleito.

¹⁰⁶ Art. 106. Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior. Código Eleitoral

se o quociente eleitoral pelo total de votos válidos de cada partido, obtendo-se assim o quociente partidário, que corresponde ao número de cadeiras que cada partido obteve a serem ocupadas pelos candidatos mais votados das listas de cada partido ou coligação.

Já na segunda etapa, os assentos que restarem são distribuídos de acordo com a técnica das maiores médias¹⁰⁷. O total de votos válidos obtidos por cada partido são divididos pelo total de cadeiras que o partido obteve na primeira distribuição mais um. Tal operação será repetida até que todas as cadeiras sejam ocupadas.

O Brasil adota um sistema eleitoral proporcional de lista partidária aberta. Isto quer dizer que não há um pré-ordenamento dos candidatos na lista partidária. Dessa forma, não havendo uma classificação prévia dos candidatos nas listas partidárias, tanto a distribuição de assentos entre os partidos, quanto os nomes dos candidatos que ocuparão estes lugares, de acordo com o seu desempenho eleitoral individual, são definidos somente após a apuração dos votos.

Segundo aduz Jairo Nicolau, esse sistema eleitoral tem como objetivos primários “assegurar que a diversidade de opiniões de uma sociedade esteja refletida no Legislativo e garantir uma correspondência entre os votos recebidos pelos partidos e sua representação”.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários e em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o art. 108 serão distribuídos de acordo com as seguintes regras: Código Eleitoral

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido pelo número de lugares por ele obtido mais 1 (um), cabendo ao partido que apresentar a maior média um dos lugares a preencher, desde que tenha candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima;

II - repetir-se-á a operação para cada um dos lugares a preencher;

III - quando não houver mais partidos com candidatos que atendam às duas exigências do inciso I deste caput, as cadeiras serão distribuídas aos partidos que apresentarem as maiores médias.

§ 1º O preenchimento dos lugares com que cada partido for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida por seus candidatos.

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

Art. 110. Em caso de empate, haver-se-á por eleito o candidato mais idoso. Código Eleitoral

Art. 111. Se nenhum partido alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados. Código Eleitoral

¹⁰⁸ NICOLAU, Jairo. Sistemas Eleitorais – 5ª edição revista e atualizada. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004, p. 37.

Nesse sistema o eleitor tem a opção de votar no nome de um candidato ou no partido (voto de legenda), este também é contabilizado para a distribuição de cadeiras, porém, não interfere na disputa entre os candidatos da lista¹⁰⁹.

Destaca-se que dentre os países que adotam a representação eleitoral proporcional de lista aberta, o Brasil é o único que permite o voto de legenda.¹¹⁰

Esse sistema recebe como uma das principais críticas, o fato de que ele permite e muitas vezes provoca uma extrema personalização das campanhas eleitorais, com competição intrapartidária entre os candidatos, pois sabe-se que o sucesso da campanha e consequente eleição do candidato depende da sua capacidade individual de obter apoio político e recursos financeiros para sua campanha pessoal.

Desse modo, esse sistema dificulta o acesso político e o bom desempenho eleitoral daqueles candidatos com menor recursos políticos e financeiros.

A experiência internacional e a doutrina indicam que o tipo de lista adotado é um elemento particularmente relevante em países que adotam a cota eleitoral de gênero. Estudos apontam que o sistema eleitoral proporcional de lista fechada que seguem esquema de pré-ordenamento das candidaturas com mandato de posição e alternância de gênero, apresenta maior possibilidade de sucesso eleitoral das mulheres¹¹¹.

Nessa toada, o sistema eleitoral brasileiro de lista aberta também comprometeria a eficácia da política de cota eleitoral de gênero em vigor,

¹⁰⁹ NICOLAU, Jairo. Voto personalizado e reforma eleitoral no Brasil. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (Orgs.). **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. O autor alerta que no “extremo, uma eleição em que todos os eleitores votassem na legenda, não haveria uma definição sobre quais candidatos seriam eleitos” (p. 27).

¹¹⁰ NICOLAU, 2004, p. 57.

¹¹¹ Nas palavras de Teresa Sacchet e Bruno Speck: “O sistema eleitoral é apontado como sendo central para explicar o baixo número de mulheres eleitas em cada país. O sistema eleitoral de representação proporcional é considerado favorecedor à promoção política das mulheres e de grupos minoritários, na medida em que ele incentiva uma maior seleção de candidatos e membros destes setores [...]. porém, ele, por si só não garante a eleição de mais mulheres. Como assinalado por alguns estudos na América Latina sobre a política de cotas, naqueles países onde o sistema eleitoral é de representação proporcional com listas fechadas e onde há mandato de posição, isto é, a proporção das cotas é observada na ordem em que os candidatos são alocados nas listas, é onde há maior possibilidade de sucesso eleitoral das mulheres [...]. Portanto, o tipo de lista é um elemento particularmente importante em países onde cotas de gênero são adotadas. Diferentemente de países como a Argentina e a Costa Rica, onde as listas são fechadas e as mulheres são escaladas nas listas dos partidos de forma a observar as cotas de 30% (Argentina) e de 40% (Costa Rica), no Brasil o sistema de representação proporcional é de lista aberta.” SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno Wilhem. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2010. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, p. 178-179, jun. 2012.

especialmente em razão da ausência de democracia partidária, o que já representa uma maior dificuldade para escolha de candidatas femininas e investimentos nas campanhas dessas candidatas – sem contar com a desigualdade em relação ao tempo de exposição na mídia.

Nesse cenário, considerando-se que no Brasil as candidaturas são necessariamente precedidas de escolha dos candidatos e candidatas pelos próprios partidos em suas convenções, tem-se que a participação feminina em número e também em posição de liderança nas próprias agremiações é fundamental para que tenhamos um aumento da representação feminina nos cargos eletivos, pelo menos em patamares mínimos previstos na ação afirmativa de cotas.

Uma das opções mais efetivas para alterar definitivamente a baixa representatividade feminina na política brasileira, especificamente no legislativo, diante da adoção do sistema proporcional de lista aberta, seria a reserva prévia de cadeiras destinadas à mulheres em todas as casas legislativas. No entanto, essa opção já foi objeto de proposta no Projeto de Emenda Constitucional nº 98/2015, que previa quotas de legislatura. Essa PEC chegou a ser aprovada, em segundo turno, pelo Senado Federal, mas foi rejeitada pela Câmara dos Deputados.

Referido projeto dispunha que nas eleições para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Legislativas ficaria assegurada a eleição de mulheres na proporção de 10% para a primeira eleição, 12% para a segunda e 16% para a terceira eleição subsequente à entrada em vigor das alterações que adviessem da promulgação da PEC.

5.4 Sistema eleitoral português

No sistema de lista fechada há uma centralidade nos partidos políticos, devido ao fato de possuírem exclusividade na definição de quais candidatos serão eleitos. Com isto, há maior incentivo para dedicação ao trabalho partidário do que em um modelo de lista aberta.

O artigo 149 da Constituição Portuguesa traz a diretriz para cálculo da apuração das votações para o parlamento, o qual segue o método D'Hondt, com esse nome em homenagem ao advogado Victor D'Hondt, que foi o seu criador, que consiste na divisão sucessiva do número total de votos obtidos por cada lista

candidata pelos divisores de números naturais sucessivos (1, 2, 3 ...) e a posterior atribuição dos mandatos em disputa por ordem decrescente aos quocientes. Esse critério se renova e se repete até que todas as vagas sejam ocupadas e preenchidas.

Para melhor compreensão desse cálculo, veja-se um exemplo hipótese. Suponha-se que o círculo eleitoral "X" tem direito a eleger 10 deputados e, para essas vagas, concorrem 6 partidos, a saber: P1, P2, P3, P4, P5 e P6. Finda a disputa eleitoral, e apurados os votos, verificou-se o seguinte resultado: P1 - 46.000 votos; P2 - 34.000 votos; P3 - 18.000 votos; e P4 - 13.000 votos; P5 - 11.000 votos; e P6 - 8.000. Da aplicação do método de Hondt resulta a seguinte série de quocientes:

Partido P1 - 5 eleitos, correspondentes aos quocientes 46.000 (1º eleito), 23.000 (3º eleito), 15.333 (6º eleito), 11.800 (8º eleito) e 9.200 (11º eleito).

Partido P2 - 3 eleitos, correspondentes aos quocientes 34.000 (2º eleito), 17.000 (5º eleito) e 11.333 (9º eleito).

Partidos P3, P4 e P5 um eleito cada, com quocientes respectivos de 18.000 (4º eleito), 13.000 (7º eleito) e 11.000 (10º eleito).

Feitas as contas e apurações, conclui-se também que o partido P6, por sua vez, não obteve sequer um eleito porque sua votação total foi inferior ao quociente do 10º eleito.

A concepção original do método de Hondt não é aplicada rigorosamente em Portugal, visto que no sistema eleitoral português há uma peculiaridade quanto ao seu uso. Isso porque na medida em que se verifica a igualdade do quociente em duas listas diferentes, o mandato será conferido e atribuído àquele que pertence à lista que tiver obtido o menor número de votos, circunstância que, na prática, poderá fazer com que uma pluralidade maior de grupos políticos alcancem uma cadeira na Assembleia Legislativa.

É importante ter presente que, no âmbito do processo eleitoral, o sistema de representação proporcional constitui limite material expresso ao poder de reforma na Constituição portuguesa, como se pode ver no seu artigo 288º, h, não sendo possível sua relativização ou "qualquer engenharia de círculos" que perverta, na prática, a regra da proporcionalidade". Assim dispõe o artigo 288 da Constituição portuguesa: "As leis de revisão terão de respeitar: [...] h) O sufrágio universal, directo, secreto e periódico na designação dos titulares electivos dos órgãos de

soberania, das regiões autónomas e do poder local, bem como o sistema de representação proporcional”.

Essa cláusula constitucional portuguesa bem explicita a relevância e dimensão do processo político na vida social posto que o ponto de partida para a construção de uma nação democrática, equânime e justa social e economicamente, de modo a contemplar, sem qualquer distinção, todos os seus concidadãos, especialmente no que diz respeito ao gênero.

5.5 A promoção da participação das mulheres na política em Portugal

A necessidade de participação direta e ativa de homens e mulheres na vida política encontra-se expressa na Constituição Portuguesa, em seu artigo 109, como condição e instrumento fundamental de consolidação da democracia, estabelecendo o legislador constituinte que a lei promova a igualdade no exercício dos direitos cívicos e políticos e a não discriminação em função do sexo no acesso a cargos políticos, senão vejamos:

Artigo 109. A participação directa e activa de homens e mulheres na vida política constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático, devendo a lei promover a igualdade no exercício dos direitos cívicos e políticos e a não discriminação em função do sexo no acesso a cargos políticos.

Com fundamento nesse comando constitucional, cabe ao legislador ordinário adotar medidas com vista à igualdade de participação dos cidadãos de ambos os sexos na vida política do país.

Consoante Jorge Miranda e Rui Medeiros¹¹² esse é o argumento fundamental que determina que o Estado deva agir em prol da promoção da igualdade entre homens e mulheres.

Vital Moreira¹¹³, ao analisar esse dispositivo constitucional, indica que se trata de uma autorização constitucional para a adoção de medidas de promoção da igualdade de direitos políticos entre os homens e mulheres, e ao mesmo tempo,

¹¹² MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa anotada**, Tomo II. Editora Coimbra: Coimbra, 2006. p. 245.

¹¹³ MOREIRA, Vital. Participação Política das Mulheres: do Sufragismo à Paridade. In: **Direitos Humanos das Mulheres**. Editora Coimbra: Coimbra, 2005. p. 49.

também uma imposição constitucional ao legislador para que proponha ações efetivas para promoção dessa igualdade sob pena de omissão inconstitucional.

Ainda conforme esse doutrinador, *“o princípio da igualdade por si não pode consentir sem expressa autorização constitucional específica, medidas de ação positiva ou de discriminação positiva que possam a favorecer juridicamente um grupo ou categoria de pessoas no exercício de certo direito, mas diante da imposição constitucional após a 4ª revisão, o Estado português tinha não só o direito, mas o dever de promover medidas eficazes e reais para a promoção da igualdade política das mulheres¹¹⁴”*.

É intuitivo concluir que as medidas a serem adotadas para a promoção da efetiva igualdade no exercício dos direitos políticos entre homens e mulheres seriam destinadas ao aumento da participação do público feminino na vida pública, historicamente relegadas desses papéis.

Em outras palavras, como assentado por Rosa Cobo Bedía¹¹⁵, o objetivo da promoção da igualdade de participação feminina na política é alterar a estrutura patriarcal de poder, a qual, segundo ela, é um problema técnico senão político.

5.5.1 A Lei da paridade adotada no sistema eleitoral português

Para a efetiva soberania da vontade popular, o processo eleitoral tem suma importância, devendo as campanhas serem realizadas com igualdade de condições entre os concorrentes a fim de eleger aquele que melhor represente o povo.

Segundo o dicionário eleitoral, as campanhas eleitorais são atividades e têm como propósito a captação de votos com sujeição às normas e pautas de atuação que garantem e permitem a igualdade dos concorrentes, a limpeza e transparência do processo eleitoral e a neutralidade dos poderes públicos.¹¹⁶

A igualdade entre os concorrentes é estruturante de todo o processo eleitoral.¹¹⁷ Essa igualdade – de cunho substancial, material e não meramente

¹¹⁴ MOREIRA, 2005, p. 49.

¹¹⁵ COBO BEDÍA, Rosa. Sexo, democracia y poder político. **Revista del Centro de Estudios sobre la Mujer de la Universidad de Alicante**, n. 3, p. 17-29, 2004.

¹¹⁶ TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. Campaña electoral. In: **Diccionario electoral**. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000. p. 121-126.

¹¹⁷ PEREIRA, Erick Wilson. **Controle jurisdiccional do abuso de poder no processo eleitoral**. São Paulo: LTr, 2004, p. 64-65.

formal – é a defendida por Jonh Stuart Mill, o qual foi um dos precursores ao incentivo da participação feminina na política.

Embora o direito ao sufrágio tenha sido estendido às mulheres há algum tempo, a representação feminina em cargos eletivos não se desenvolveu na mesma proporção da população feminina de eleitoras, geralmente em número superior ao de homens, mas ainda assim, em números bem inferiores aos masculinos na vida política.

Para reverter essa sub-representatividade feminina, em Portugal, nove anos após a 4ª revisão constitucional, o ordenamento jurídico português recebeu a Lei da Paridade, que hoje é Lei Orgânica nº 3/2006, de 21 de agosto, retificada pela Declaração de Retificação nº 71/2006, de 4 de outubro, e alterada pela Lei Orgânica nº 1/2017, de 2 de maio e nº 1/2019, de 29 de março de 2019¹¹⁸.

A Lei de Paridade nos Órgãos Colegiais Representativos do Poder Político diz em seu artigo 1º que seu objetivo é assegurar a que as listas de candidaturas apresentadas para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu e para as autarquias locais, bem como a lista de candidatos a vogal das juntas de freguesia sejam compostas de modo a assegurar e respeitar a paridade entre homens e mulheres.

O art. 2º, por sua vez, conceituava paridade como sendo representação mínima de 33,3% para cada sexo, até o advento da Lei Orgânica nº 1/2019, de 29 de março de 2019, que elevou esse percentual para o patamar de 40% para cada sexo.

Esse dispositivo, na essência, revela que se trata de uma lei de cotas, a serem seguidas no âmbito da campanha eleitoral e não número de representantes eleitos.

Somado ao percentual obrigatório mínimo de representantes de cada sexo, a Lei de Paridade determina ainda que as listas plurinominais não podem apresentar mais de dois candidatos do mesmo sexo colocados, consecutivamente, na ordenação da lista. Assim, garante-se que a representatividade de cada gênero seja distribuída de forma a assegurar que haja eleitos de ambos os gêneros, na proporção aproximada das candidaturas.

¹¹⁸Disponível em: https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/LeiParidade_Simples.pdf. Acesso em: 20 jan. 2023.

Se, por um lado, essa rigidez na ordenação da lista interfere na liberdade de o eleitor escolher seu candidato, por outro, ela assegura que seja respeitado o princípio da unidade e universalidade indivisível do sufrágio, já que o eleitor conhece previamente ao dia da votação, as opções da lista já ordenadas durante as candidaturas.

Como penalidade para o caso de descumprimento da paridade na formação das listas, o artigo 4º da Lei Orgânica estabelece a rejeição de toda a lista. No artigo 3º, prevê-se a notificação do mandatário, nos termos fixados na lei eleitoral aplicável para proceder à sua correção, no prazo estabelecido na mesma lei. Apenas em caso de não correção é que se rejeita toda a lista como consequência.

Em certo ponto, verifica-se que a Lei de Paridade Portuguesa assemelha-se às disposições de cota de gênero na legislação brasileira e ambos os países estão empenhados na promoção de estímulos à participação feminina na política mediante incentivos específicos, a fim da promoção da igualdade material entre os gêneros na esfera política.

O fomento, por ação afirmativa, para maior representatividade feminina na política materializa a verdadeira aplicação do princípio da igualdade, para se chegar à garantia que a Constituição brasileira define como direito fundamental de todos.¹¹⁹

Na atualidade, segundo os indicadores-chave de 2020 elaborados pela Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG) relativos à igualdade de gênero, os residentes em Portugal majoritariamente são mulheres, correspondendo ao percentual de 52,8%.

Por outro lado, em 2015 pela primeira vez na história portuguesa as representantes parlamentares atingiram o patamar de 33% dos assentos na Assembleia da República, ou seja, ultrapassados quarenta anos da revolução de 1974 as cadeiras parlamentares foram ocupadas por um terço mulheres. Atualmente, após as eleições de 2022, Portugal está localizado na 41ª posição do ranking de mulheres a ocuparem os assentos parlamentares, representando o percentual de 36,6% de legisladoras.

Todavia, o Brasil encontra-se numa situação oposta ao caso português, por exemplo, uma vez que apesar do número de habitantes do sexo feminino ser superior ao masculino, representando 51,1% da população conforme os dados

¹¹⁹ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Ação Afirmativa, o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica**. Brasília, a. 33, n. 131, p. 289, jul./set., 1996.

atualizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística em 2021¹²⁰, na esfera da representação política elas atingiram o patamar de 17,5% de mulheres deputadas federais, estando na 131ª posição do mesmo ranking (IPU, 2023).

5.6 Diferenças entre as políticas eleitorais de cotas implementadas no Brasil e em Portugal

Trazido a conhecimento e consideradas as características dos sistemas eleitorais com as suas respectivas análises, e, ainda, discorrido brevemente sobre a participação feminina na política e no processo eleitoral, passa-se ao exame comparativo entre os mencionados sistemas do Brasil e de Portugal.

No Brasil, a legislação eleitoral – constantemente vivificada pelas decisões normativas do Poder Judiciário Eleitoral – instituiu um sistema de lista aberta combinado com um sistema de cotas de 30% para candidaturas específicas de gênero.

O desenvolvimento da realidade histórica e social tem revelado que, por vezes, se não na maioria das vezes, as candidaturas femininas são reservadas e computadas para as vagas excedentes de lista e, por esse aspecto limitador, não são investidos recursos por parte dos partidos e coligações para fomentar efetivamente sua participação na disputa eleitoral, embora legal e formalmente respeitadas as porcentagens.

Como exemplo dessa aparente legalidade, nas eleições gerais de 2022, o Brasil elegeu apenas 18%¹²¹ de mulheres, percentual muito abaixo de vários países e bem abaixo da cota para as candidaturas expressas.¹²²

Já em Portugal, ao contrário, além da cota de 40% (quarenta por cento), existe a obrigatoriedade de ordenação de lista alternada a cada dois candidatos do mesmo sexo. Com essa exigência, e cautela procedimental, fica garantida a participação proporcional da cota estabelecida na lei eleitoral. Cota essa que vem

¹²⁰ Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>. Acesso em: 22 mar. 2023.

¹²¹ Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/#estatisticas>. Acesso em: 20 mar. 2023.

¹²² SANTOS, Maria Helena. **Gênero e Política**: Factores Explicativos das Resistências à Igualdade, p. 36.

sendo cumprida nas eleições da Assembleia da República, inclusive no último pleito de 2022.¹²³

Esses percentuais e quantitativos estabelecidos em lei indicam que o sistema de lista fechada atende e contempla, ainda que minimamente, a correspondência da cota de candidatura estabelecida, uma vez que prévia e anteriormente às eleições já são exibidas e tornadas públicas de modo a deixar claro e transparente as reais expectativas de sucesso dos candidatos.

Os fatores que garantem e asseguram essa correspondência podem ser analisados por diversos ângulos e parâmetros.

Consoante decorre da regra em análise, a lista fechada mostra aos eleitores em qual posição a mulher concorre, ou seja, se compõe cabeça de chapa ou se aparece em segundo ou em terceiro lugar na lista apresentada. Com essa informação disponível, resta claro ao eleitorado se tal ou qual partido político estimula ou não a participação feminina na vida política e, ademais, qual é o grau e percentual de oportunidade que cada partido garante às mulheres, cumprindo, assim, a lei eleitoral.

A seu turno, a lista aberta, tal como ocorre no Brasil, ao contrário de promover, pode refrear e desestimular o fomento da participação feminina no sufrágio eleitoral, incitando, às vezes, e por muitas vezes, que as candidaturas obrigatórias das mulheres sejam lançadas apenas para comporem as listas, e, com isso, comprometendo a real intenção da norma.

Se assim for, a lista aberta tal como pensada, ainda mais com número excedente de candidatos, provocará uma disputa interna entre as próprias mulheres com a séria e grave consequência de renegarem suas candidaturas a um segundo plano e categoria. Com esse modelo partidário, pode resultar menos recursos financeiros e menos incentivos dos próprios partidos políticos às suas candidatas para participarem do processo eleitoral, de modo a causar aos interesses das mulheres maiores dificuldades na disputa frente aos grupos masculinos.

Assim se vê que se não houver igualdade já no financiamento para as campanhas e propagandas eleitorais, bem como na apresentação das listas de candidaturas ao eleitorado, momentos prévios decisivos ao sufrágio, a situação da

¹²³Disponível em:
<https://www.pordata.pt/portugal/mandatos+nas+eleicoes+para+a+assembleia+da+republica+deputados+do+sexo+feminino+por+partido+politico-2260>. Acesso em: 20 mar. 2023.

mulher continuará refletida e espelhada na sua sub-representatividade nos parlamentos.

Como se observou, a lista aberta induz e instiga a campanha individual, já que os próprios componentes das listas são concorrentes entre si. De outro lado, a lista fechada integra a campanha ao grupo político e fortalece os partidos políticos. Além disso, não há como preterir as candidaturas femininas em lista fechada porque as posições das mulheres nas listas são previamente estabelecidas e de conhecimento de todo o eleitorado.

5.7 Propostas de alteração do sistema proporcional de lista aberta adotado no Brasil

A adoção da lista aberta nas eleições para o Poder Legislativo, aplicada no atual sistema eleitoral brasileiro, tem sido alvo de diversas críticas, havendo algumas propostas de reforma da legislação eleitoral objetivando a alteração desse sistema.

Sobre tema, foi proposta uma Proposta de Emenda Constitucional sob o nº 283/2017 e um projeto de lei (PL nº 2.235/2019).

A PEC em questão visa modificar os artigos 45 e 46 da Constituição Federal, a fim de instituir a paridade na distribuição de vagas entre homens e mulheres nas eleições para a Câmara dos Deputados, Senado Federal, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais.

Já o referido projeto de lei tem como objetivo alterar o Código Eleitoral para garantir que 30% das cadeiras de todas as Casas Legislativas sejam ocupadas por mulheres, bem como para que, na renovação de 2/3 do Senado, uma das vagas seja reservada exclusivamente às candidaturas femininas.

Cumprido destacar que essas proposições seguem um trâmite lento no Congresso Nacional sem qualquer prioridade ou destaque, evidenciando a falta de entendimento quanto ao urgente e necessário reconhecimento da mulher como agente de desenvolvimento.

Aliás, a PEC 283/2017 chegou a ser arquivada em 2019 e voltou a tramitar logo em seguida, encontrando-se atualmente na Comissão de Constituição e Justiça

– CCJ, com novo relator designado em 13 de abril de 2023.¹²⁴ O projeto de lei, por sua vez,¹²⁵ foi arquivado em 22/12/2022, conforme a regra regimental do artigo 332 do Regimento Interno, que determina o arquivamento de proposições em tramitação no Senado ao final da legislatura.

Entretanto, é importante ressaltar a importância dessas iniciativas, uma vez que incitam o debate acerca do assunto e geram consequências diretas, tais como o estímulo da participação feminina ao Poder Constituído, ao demonstrar à sociedade a necessidade de mais representatividade, tornando assim a temática, ao mesmo tempo democrática e pedagógica.

¹²⁴Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2118618>. Acesso em: 22 mar. 2023.

¹²⁵ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao/regimento-interno>. Acesso em: 20 fev. 2023.

6 VIOLÊNCIA POLÍTICA DE GÊNERO

A violência política de gênero é apontada como uma das principais causas da baixa representatividade das mulheres nos espaços de poder e decisão.

Com o aumento da presença das mulheres no âmbito político, ocorrido nos últimos anos, especialmente devido à implementação de políticas afirmativas de gênero, observa-se também um crescimento da tensão das desigualdades de gênero, externada em atos de violências contra as mulheres, presentes em sociedades patriarcais que demonstram resistência à ocupação das mulheres nos espaços públicos de poder. Dessa forma, a política reproduz padrões patriarcais da sociedade discriminando mulheres apenas por serem mulheres.¹²⁶

Visando a manutenção de lugares de privilégio reservados aos homens, dentro de um sistema patriarcal, praticam-se os mais diversos atos de violências contra às mulheres na tentativa de impedir ou restringir o acesso destas aos espaços de poder e decisão. Tais práticas podem ser compreendidas como assédio ou violência política.¹²⁷

Assim, a violência política em razão do gênero, fomentada pelo papel social e cultural historicamente imposto às mulheres, apresenta-se como mais um obstáculo a impedir que elas avancem no exercício de seus direitos políticos, podendo se manifestar por meio de violências físicas, sexuais, psicológicas, morais ou patrimoniais ou simbólicas.

A prática desses atos configura violência política contra a mulher quer sejam praticados de modo presencial ou virtual, bem como durante a eleição, após seu resultado ou no exercício do mandato eletivo, muitas vezes de modo explícito, mas também com atitudes e gestos sutis ou velados, que igualmente objetivam tolher da mulher a sua participação na vida pública, impedindo, restringindo ou induzindo-a a tomar decisões em desacordo com sua genuína vontade e entendimento.

Essa prática pode ocorrer na sua própria vida privada e familiar, internamente no seu partido político, na arena de debates com seus adversários políticos e até

¹²⁶ HERRERA, Ana Cecilia Escalante; AGUILAR, Nineth Méndez. **Experiencias de acoso político hacia las mujeres que ocupan puestos de elección popular em el nivel local de gobierno**. San José: ONU Mujeres/Inamu, 2010.

¹²⁷ ALBAINE, Laura. Obstáculos y desafíos de la paridade de género: violencia política, sistema electoral e interculturalidade. **Íconos: Revista de Ciencias Sociales**, n. 52, Quito, mayo 2015.

mesmo na rua, por parte dos eleitores e não eleitores que se julgam no direito de violar o livre exercício dos direitos políticos por parte da mulher candidata, diplomada ou detentora de mandato eletivo.

No intuito de promover os direitos das mulheres e a igualdade de gênero foram adotadas algumas convenções internacionais. Entre estas, a Convenção Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), de 1994, que é considerada o primeiro tratado internacional legalmente vinculante que criminaliza todas as formas de violência contra a mulher.¹²⁸

Partindo desta Convenção adotou-se uma definição de violência política de gênero que serve como parâmetro em muitos países.

6.1 Violência política contra as mulheres no contexto brasileiro

A violência política de gênero além de violar a Constituição Federal Brasileira fere também os tratados internacionais ratificados pelo Brasil, como a Convenção Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência contra a Mulher.

A Convenção de Belém do Pará foi ratificada pelo Brasil em 1995 e incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro com a promulgação do Decreto presidencial nº 1973, de agosto de 1996. O art. 4º desta Convenção estabelece que os Estados devem tomar todas as “medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na vida política e pública do país”, “garantindo, em igualdade de condições com os homens o direito a [...] serem eleitas para todos os órgãos cujos membros sejam objetos de eleições públicas”.

Como signatário dessa Convenção, o Brasil assumiu o compromisso de incluir em sua legislação normas específicas de combate à violência e ao assédio político contra as mulheres, devendo, portanto, criar condições reais de rompimento com esse ciclo de violência.

Conforme consta da Lei Modelo Interamericana para Prevenir Sancionar e Erradicar a Violência contra a mulher, elaborada pela Comissão interamericana de

¹²⁸ A Convenção do Belém do Pará foi adotada pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1994, e compõe o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos.

Mulheres da Organização dos Estados Americanos (CIM-OEA), a violência política contra as mulheres deve ser compreendida como “qualquer ação, conduta ou omissão, realizada de forma direta ou através de terceiros que, baseadas no seu gênero, causem dano ou sofrimento a uma ou a várias mulheres, e que tenha como propósito ou resultado depreciar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício dos seus direitos políticos”¹²⁹ (tradução livre).

A partir desse conceito, nota-se uma pluralidade de formas de violência política contra as mulheres. Agressões e constrangimentos em redes sociais, distribuição desproporcional de recursos financeiros para as campanhas eleitorais femininas, tentativas de silenciamento ao exercício do direito da palavra por uma mulher parlamentar, bem como violências físicas às mulheres que atuam na área política são alguns exemplos de como a violência política em razão do gênero tem se manifestado na cena política eleitoral brasileira.

Nesse contexto, cabe destacar que algumas mulheres são mais suscetíveis à violência política, ao considerarmos as intersecções das opressões experimentadas por mulheres negras, indígenas, jovens, com deficiência e de outros grupos, que são submetidas a formas específicas de agressão e de violação de direitos.

A ausência de normatização acerca da temática da violência política de gênero, sempre foi um entrave para avanços no sentido da viabilização do pleno exercício dos direitos político das mulheres. Portanto, fazia-se urgente o estabelecimento de normas específicas para prevenir, sancionar e combater a violência política em razão de gênero.

Preocupada com essas questões, no ano de 2019, a Câmara dos Deputados lançou a Campanha de Combate à Violência de Gênero Contra a Mulher, alertando sobre os principais tipos de violência contra a mulher no contexto das eleições e disponibilizou o canal de atendimento telefônico do número 180 para a realização de denúncias dessa natureza.

¹²⁹ Artículo 3. *Definición de Violencia contra las mujeres en la vida política Debe entenderse por “violencia contra las mujeres en la vida política” cualquier acción, conducta u omisión, realizada de forma directa o a través de terceros que, basada en su género, cause daño o sufrimiento a una o a varias mujeres, y que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos políticos.*

La violencia contra las mujeres en la vida política puede incluir, entre otras, violencia física, sexual, psicológica, moral, económica e simbólica. (OEA. Organización dos Estados Americanos. Comissão Interamericana de Mulheres (CIM). 2017. Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política. Disponível em: <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/LeyModeloViolencia-Politica-ES.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2021.

Conforme noticiado pela Agência Câmara de notícias, entre os anos de 1998 e 2016, ocorreram 79 mortes de candidatas em campanha eleitoral¹³⁰.

Até o ano de 2021, o Brasil não tinha uma norma específica voltada à prevenção e ao combate à violência política contra a mulher. Somente em agosto de 2021, foi promulgada a Lei 14.192/2021¹³¹, sanando o vazio legislativo. Também, no mesmo ano, foi sancionada a Lei 14.197/2021, conhecida como a Lei do Estado Democrático de Direito. Assim, pela primeira vez, em 2022, ocorreram eleições na vigência de leis que tipificam esse tipo de violência no Brasil.

O pouco tempo entre o início de vigência dessas leis e a data da conclusão do presente trabalho ainda não permite ter um panorama de como essas inovações legislativas impactaram o último pleito eleitoral no tocante a repressão à violência contra a mulher no âmbito da política, pois, certamente, os casos denunciados e em apuração ainda se encontram em trâmite nas esferas policiais e judiciárias, sem uma análise definitiva e formadora de jurisprudência nacional pelo Tribunal Superior Eleitoral, a quem compete a última análise jurídica em temas eleitorais.

6.1.1 Legislações Brasileiras de Enfretamento à Violência Política de Gênero - Leis nº 14.192/2021 e nº 14.197/2021

O preocupante aumento de casos de violência política contra as mulheres no Brasil reforçou a urgência de medidas legislativas. Nesse contexto foram editadas as Leis 14.192/2021 e 14.197/2021, que criminalizaram a violência política nos âmbitos do direito eleitoral e do direito penal.

A Lei 14.192/2021, de agosto de 2021, entre outras normas, introduziu o artigo 326-B no Código Eleitoral tendo tipificado o crime de violência política contra a mulher nos seguintes termos: “assediar, constranger, humilhar, perseguir ou ameaçar, por qualquer meio, candidata a cargo eletivo ou detentora de mandato

¹³⁰ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Câmara lança campanha contra violência política de gênero com foco nas eleições municipais. In: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Agência Câmara Notícias. Brasília, DF, 7 out. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/698624-camara-lanca-campanha-contra-violencia-politica-de-genero-com-foco-nas-eleicoes-municipais/>. Acesso em: 12 jan. 2023.

¹³¹ "Artigo 3º - Considera-se violência política contra a mulher toda ação, conduta ou omissão com a finalidade de impedir, obstaculizar ou restringir os direitos políticos da mulher. 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".

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”, com pena de “reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa”¹³².

Posteriormente, foi promulgada a Lei nº 14.197, em setembro de 2021, tendo inserido o Título XII, no Código Penal, concernente aos Crimes Contra o Estado Democrático de Direito. Em seu artigo 359-P a Lei tipificou a conduta genérica de violência política, como: “restringir, impedir ou dificultar, com emprego de violência física, sexual ou psicológica, o exercício de direitos políticos a qualquer pessoa em razão de seu sexo, raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional”, com pena de “reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa, além da pena correspondente à violência”.

É importante que se faça uma diferenciação entre esses os dois dispostos legais, recentemente inseridos no ordenamento jurídico brasileiro, indicando a possibilidade de que ambos coexistam de forma harmônica, visto que possuem estruturas distintas e aplicações diversas.

O primeiro, que se refere ao crime de violência política contra a mulher, incluído no art. 326-B do Código Eleitoral, é considerado crime doloso com especial fim de agir que consiste em impedir ou dificultar a campanha eleitoral ou o desempenho de mandato eletivo de mulheres.

Para que o delito seja consumado não se exige que a citada finalidade seja efetivamente alcançada, bastando apenas que os verbos descritos no tipo penal - “menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia - sejam praticados. Portanto, é classificado como crime formal.

Nesse dispositivo estão tuteladas a higidez do processo eleitoral, em caso de condutas direcionadas contra a mulher candidata, e a regularidade do exercício do mandato nas ações voltadas contra o desempenho de mandato eletivo feminino.

Trata-se de um crime comum, podendo ser praticado por qualquer pessoa, tendo como vítima primária a sociedade, sendo as mulheres candidatas e detentoras de mandatos eletivos compreendidas como vítimas secundárias do delito.

¹³² Cumpre destacar que, consoante a jurisprudência do TSE, a condição de candidato somente é obtida a partir da formalização do pedido de registro de candidatura” (Consulta nº 060106664, Acórdão, Relator(a) Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 51, Data 14/03/2018). Desse modo não há configuração do crime caso a conduta tenha sido praticada contra “pré-candidata”.

Pela pena em abstrato do crime em análise, não é cabível prisão preventiva em relação ao crime do *caput*, mas nas situações do parágrafo único, tal medida é possível, pois há previsão de aumento de pena de 1/3, caso o crime tenha sido praticado contra mulher gestante, maior de 60 (sessenta) anos ou deficiente.

Ao criminalizar tal conduta, o legislador priorizou a condição de gênero, diversamente da violência política estabelecida no art. 359-P do Código Penal.

Já o segundo, dispõe sobre a conduta genérica de violência política entre os crimes contra o Estado Democrático de Direito, trazido para art. 359-P do Código Penal.

Desde a sanção da Lei 14.192/2021, quando a conduta passou a tipificada como crime até novembro de 2022, o Ministério Público Federal (MPF) já havia contabilizado 112 procedimentos relacionados ao tema.

No decorrer de 2021, o Congresso Nacional aprovou algumas propostas de reforma política e eleitoral, as quais entraram em vigor a partir das eleições gerais de 2022. As alterações ocorridas são de grande relevância para o aprimoramento do arcabouço de políticas afirmativas, a exemplo do voto destinado às mulheres e às pessoas negras que passou a ser contado em dobro para efeito de distribuição dos recursos oriundos do fundo partidário e do fundo especial de financiamento de campanha (FEFC) aos partidos.

A Emenda Constitucional nº 117/2022 estabeleceu a obrigatoriedade de um percentual mínimo de investimento do fundo partidário em ações que visem à promoção da participação feminina, além de instituir um percentual mínimo de investimento do fundo especial de campanha e do tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita na televisão e no rádio em benefício de candidaturas femininas.

O texto da referida ementa estipulou um marco para a aplicação de sanções, a promulgação do regramento, assim, os partidos políticos que deixaram de aplicar os devidos valores anteriormente à promulgação da emenda constitucional receberam anistia.

Importante salientar que, apesar de ter sido promulgada somente em 2022, a Emenda Constitucional em questão não traz uma inovação, mas dá força constitucional e estabelece regulamentação à cota prevista, em nível infraconstitucional, desde 2015 para doações partidárias e desde de 2019 para gastos com fundo eleitoral. A Lei nº 13.165/2015 já determinava a aplicação mínima de recursos para o incentivo da participação e candidaturas de mulheres. Ademais,

na ADI 5.617 – DF – STF, o Supremo Tribunal Federal se manifestou expressamente acerca da obrigatoriedade de se garantir a correspondência entre o número de candidaturas e a porcentagem mínima de 30% destinada às mulheres.

Assim sendo, os partidos tiveram tempo mais do que suficiente para se adaptar à norma e o esperado é que estejam organizados para cumprir a determinação agora constitucional.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa analisou a influência das cotas eleitorais de gênero implementadas no Brasil na efetivação dos direitos políticos das mulheres. Restou evidenciado, neste trabalho, que, a despeito das diversas mudanças efetuadas na legislação de cota eleitoral de gênero, a participação das mulheres na política brasileira nunca se efetivou de forma plena.

A luta pelos direitos políticos das mulheres no Brasil foi marcada por avanços e retrocessos. No contexto atual, após mais de 90 anos da conquista do voto feminino no Brasil, assegurado no Código Eleitoral de 1932, a participação da mulher na política ainda não se efetivou de forma plena.

Com efeito, desde a conquista do direito ao voto das mulheres, a representação feminina na política sempre foi irrisória. Mesmo após a previsão legislativa das cotas eleitorais de gênero, em 1995, o percentual máximo de eleição de mulheres atingido foi de 17,7% do total de eleitos para a Câmara dos Deputados, no pleito de 2022.

Os dados atuais da realidade brasileira denotam um ambiente político de representação não verdadeiramente democrática, sendo urgente o reconhecimento da necessidade de promoção e ampliação da participação feminina na cena política como um todo.

Homens e mulheres diferem em suas prioridades e trazem para a vida pública experiências e perspectivas distintas, ampliando, quando somadas, o campo das temáticas tratadas no âmbito político¹³³, espaço de poder no qual “se concentram as atividades de formulação, implementação e fiscalização das políticas e leis”.¹³⁴

O direito à igualdade material integra a essência dos direitos humanos e apresenta-se também na paridade de chances na disputa política-eleitoral.

Mas o fato é que as mulheres ainda contam com uma igualdade meramente formal. No contexto de uma perspectiva patriarcal, mantém-se uma cultura de

¹³³ AVELAR, Lúcia. **Mulheres na elite política brasileira**. São Paulo: Ed. Fundação Konrad Adenauer: Editora da UNESP, 2001, p. 133.

¹³⁴ PINHEIRO, Luana Simões. **Vozes femininas na política: uma análise sobre mulheres parlamentares no pós-Constituinte**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2007, p. 58.

gênero baseada na hierarquia e na imposição de lugares fixos¹³⁵ que determina substancialmente o êxito de cada gênero na disputa eleitoral.

As mulheres também constituem uma minoria nas cúpulas partidárias. Verifica-se que a presença da figura feminina nos espaços públicos gera uma certa “resistência partidária masculina” à inclusão de mulheres na competição. Assim, os partidos políticos, majoritariamente dirigidos por homens, apresentam diversos obstáculos e artimanhas que também dificultam o acesso das mulheres aos espaços de tomada de decisão política.

A despeito dos percentuais de filiações femininas, não se encontra presente nas agremiações participação igualitária de mulheres nos processos de tomada de decisões na intimidade dos partidos.

Independente do que se considere efetivamente cargo de direção partidária com força para tomada de decisões e não apenas cargos figurativos, o número de mulheres ainda está muito abaixo do esperado, o que nos leva a crer que a baixa representatividade feminina nos diretórios partidários se reflete nas candidaturas femininas.

Assim, a promoção de uma efetiva democracia interna nos partidos políticos é imprescindível, considerando o envolvimento de utilização de recursos públicos nas campanhas eleitorais, resultando a essencial aplicação de princípios fundamentais que regem os gastos públicos, em especial, o da fiscalização, do controle e da transparência da prestação, análise e julgamento das contas partidárias e de campanhas eleitorais.

Os resultados das eleições de 2016, 2018, 2020 e 2022 demonstram que houve um aumento no número de candidatas eleitas, sugerindo um provável impulsionamento decorrente das modificações implantadas na legislação de cotas eleitorais de gênero. Porém, esse aumento é considerado inexpressivo ante a persistente sub-representatividade feminina, revelando ainda a necessidade de aprimoramento das políticas adotadas.

Entretanto, não obstante a implementação de ações afirmativas e consequente aumento de candidaturas femininas nas últimas eleições, tem-se ainda um reduzido número de candidatas eleitas.

¹³⁵ ARAÚJO, 2001.

A fraude à política de cota de gênero de candidaturas femininas constitui uma violação aos princípios da igualdade, da cidadania e do pluralismo político, na medida em que a *ratio* do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 é a ampliação da participação das mulheres no processo político-eleitoral.

Considerando que os partidos são também instituições masculinas, as estruturas partidárias fechadas acabam por determinar as condições com que as candidatas ingressam no jogo eleitoral. É, portanto, de extrema importância avaliar o conjunto de regras e normas eleitorais favorável à preservação da continuidade de oligarquias partidárias, que impedem a ascensão política das mulheres nas esferas partidárias.

A efetiva aplicação das sanções previstas na legislação eleitoral representa medida imprescindível para o rompimento da hegemonia do gênero masculino na cena política.

Uma alternativa para o incremento da presença feminina no parlamento seria a implementação de um sistema de listas fechadas com alternância de gênero nas candidaturas, impondo maior democratização intrapartidária.

Atualmente, tramitam no Congresso Nacional algumas propostas que visam modificar esse quadro de sub-representação. O Projeto de Lei nº 1951/2021 estabelece um percentual mínimo de mulheres eleitas para Câmara dos Deputados, assembleias legislativas dos estados e câmaras municipais. De acordo com o texto apresentado, a regra deveria ser aplicada a partir das eleições de 2022, de forma gradual, com 18% das vagas proporcionais nas diferentes instâncias do Poder Legislativo em 2022 e 2024. Daí em diante, seria 20% nos pleitos de 2026 e 2028; 22% em 2030 e 2032; 26% em 2034 e 2036; e 30% em 2038 e 2040.

Havia ainda uma proposta de emenda à Constituição que retomava as coligações partidárias e rejeitava o chamado “distritão”, ou seja, o voto majoritário, no lugar das eleições proporcionais. A PEC nº 125/11, transformada na EC 111/2021, previa também a contagem em dobro dos votos dados a candidatas e a negros para a Câmara dos Deputados, nas eleições de 2022 a 2030, para fins de distribuição entre os partidos políticos dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas.

Entretanto, o que se discutia é se essa mudança teria potencial para, de fato, refletir em novos quadros, uma vez que a ausência de sanções poderia fazer com que os partidos não se sentissem tão estimulados a investir nessas candidaturas.

Vale ressaltar que, em uma eleição majoritária, a unidade é o candidato, então, é muito mais comum que candidatos já conhecidos, que tenham capital político ou recursos suficientes, tenham mais chances do que uma mulher recém-ingressa.

No ano de 2021, o Congresso Nacional emplacou uma das maiores reformas na seara eleitoral desde a Constituição de 1998. Foram aprovadas relevantes proposições que modificaram a legislação eleitoral e partidária, com vigência a partir de 2022, de grande impacto para as eleições futuras.

Nas alterações propostas, destaca-se a preocupação legislativa de garantir maior representatividade das minorias no cenário político, em especial das candidatas do gênero feminino, que por muitos anos foram excluídas ou diminuídas no âmbito democrático.

A título de exemplo, extrai-se a Lei nº 14.192/2021, que implementou a previsão de prevenção, repressão e combate à violência política contra a mulher. A referida lei prevê pena que varia de um a quatro anos de reclusão, com agravante nos casos de assédio, constrangimento, humilhação, perseguição ou ameaça, por qualquer meio, à candidata ou à detentora de mandato eletivo, assim como na hipótese de menosprezo à mulher ou à sua cor, raça ou etnia, com a finalidade de impedir ou dificultar a sua campanha eleitoral ou o desempenho do mandato ao qual foi eleita.

Em 28.9.2021, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional (EC) nº 111/2021, que adotou novas regras para incentivar a eleição de mulheres e negros para a Câmara dos Deputados. Entre outras inovações, a EC estabeleceu que os votos dados a mulheres e a pessoas negras contarão em dobro para efeito da distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) – também chamado de Fundo Eleitoral. A nova regra entrou em vigor a partir das eleições de 2022 e será implementada até 2030. Trata-se de verdadeiro avanço às políticas de diversidade, que poderá trazer bons resultados ao pluralismo político brasileiro.

É importante destacar que, no final de 2021, o TSE aprovou quatro resoluções sobre as regras que foram aplicadas nas Eleições 2022 (Instrs 0600741-21, 0600749-95, 0600590-84 e 0600589-02). As normas aprovadas tratam do Fundo Eleitoral (FEFC); da arrecadação e dos gastos de campanha por partidos e

candidatos e pela prestação de contas; atos gerais do processo eleitoral; e do cronograma do Cadastro Eleitoral.

Além disso, o TSE também demonstrou sua preocupação acerca da distribuição de recursos para segmentos representativos da sociedade, determinando que a distribuição dos recursos às mulheres e às pessoas negras deve ser repassada até a data da prestação de contas parcial de campanha, para evitar a entrega tardia das verbas, o que prejudicaria a campanha destes candidatos.

Observa-se também que o TSE tem se empenhado em otimizar campanhas para atração de mulheres para a cena política, na significação de que as mulheres agregam estimado valor à vida pública, não só por suas características de gênero, mas por suas reconhecidas capacidades.

Entretanto, ainda existem muitos obstáculos a serem superados até que a presença feminina se torne mais significativa no espaço de tomada de decisões políticas. Faz-se necessário o impulsionamento de reformas institucionais e políticas que apresentem mecanismos eficazes que visem a erradicação da exclusão estrutural das mulheres dos espaços de tomada de decisões políticas.

Contudo, na contramão das ações afirmativas de promoção de candidaturas femininas, conquistas que, não obstante não sejam totalmente suficientes, ainda são indispensáveis, existem também propostas que objetivam restringir o acesso das mulheres na arena política. É o caso da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 9 de 2023, atualmente em análise pelo Legislativo brasileiro.

A proposta apresentada na PEC nº 9/2023 altera a EC nº 117, de 5 de abril de 2022, quanto à aplicação de sanções 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, bem como nas prestações de contas anuais e eleitorais.

Tal proposta representa mais uma tentativa de anistiar partidos políticos da imposição de penalidade quando deixam de utilizar o percentual mínimo de recursos nas candidaturas femininas e ameaça a participação da mulher na política, com a redação que sugere: 1) a ausência de sanções, inclusive de devolução de valores, multa ou suspensão do Fundo Partidário aos partidos que não preencheram a cota mínima de recursos referentes a gênero ou raça ou que não destinaram os valores mínimos correspondentes a essas finalidades em eleições ocorridas em 2022 e anteriores (art. 3º); e 2) a não incidência de sanções nas prestações de contas de

exercício financeiro e eleitorais dos partidos políticos que ocorreram antes da promulgação da emenda constitucional.

A PEC foi protocolada pelo deputado Paulo Magalhães (PSD/BA) após o Congresso Nacional ter aprovado a EC nº 117/2022, e, em sua justificativa, o proponente alega que “o texto constitucional sofreu alteração a partir da promulgação da EC nº 117, que se deu em 05 abril de 2022, ocasião em que já em vigor ano eleitoral, o que atrai para o contexto da inovação constitucional o denominado ‘princípio da anualidade eleitoral’, segundo o qual qualquer alteração que modifique, ainda que por via transversa o processo eleitoral, não será aplicada à eleição que ocorra em até um ano do início de sua vigência”.

No entanto, o fato é que a redação da EC nº 117/2022 não trouxe nenhuma inovação no ordenamento jurídico, apenas constitucionalizou regramentos já existentes, estabelecendo limites temporais para a aplicação de sanção em razão do descumprimento, de tal forma que não se aplica o princípio da anterioridade eleitoral¹³⁶ à situação com previsão legal que já existia, tanto por lei quanto por decisão do STF e, após, por força constitucional. Não há, portanto, fundamento para se afastar aplicação das sanções já previstas para as eleições de 2022.

Ao analisar o histórico de anistias já concedidas aos partidos políticos, o que se evidencia é a falta de comprometimento destes com a inserção das mulheres na política, visto que, desde a instituição das cotas de gênero em 1995, a cada nova regra de incentivo à participação feminina na política que é estabelecida, surge uma articulação para a implementação de uma outra legislação visando eximir os partidos políticos de quaisquer sanções por descumprimento. Nessa toada, a PEC nº 9/2023 apenas reforça essa preocupante tendência de não responsabilização e impunidade.

Ampliar para o pleito de 2022 o perdão da ausência de utilização adequada dos recursos, tal como sugerido na PEC nº 9/2023, atrasa a concretização das ações afirmativas para inclusão de mulheres na política.

Como bem destacado no voto do relator da ADI nº 5617, Ministro Edson Fachin, a ação afirmativa objetiva prestigiar o direito fundamental de igualdade, tanto no que diz com igualdade de oportunidade, quanto igualdade de resultado.

¹³⁶ O princípio da anterioridade eleitoral está expresso no art. 16 da Constituição Federal de 1988, para o qual “A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.”

A persistente sub-representação das mulheres na política brasileira revela a existência de direitos que não estão alinhados às condições equilibradas de disputa. E um dos principais desafios continua sendo o de garantir que os partidos políticos cumpram a legislação vigente para que o sistema político brasileiro seja menos injusto e desigual em termos de gênero.

Portanto, não se trata de uma questão meramente política, mas também de ordem jurídica, incluindo toda a normatividade decorrente da vasta legislação e da jurisprudência que há acerca da temática com vistas a assegurar a igualdade de gênero, o que importa a sociedade como um todo, visto que “não haverá verdadeira democracia enquanto não se talharem as condições para tornar audíveis as vozes das mulheres na política”.¹³⁷

Apresentadas as dificuldades, é certo que, para conferir real eficácia à política de cotas, faz-se necessária a participação da Justiça Eleitoral na fiscalização e no controle de eventuais fraudes à ação afirmativa. Para tal, é inescapável a aplicação de sanções no caso de burla ao efetivo cumprimento dos critérios determinados em lei e sedimentados na jurisprudência, em especial, no que diz com a correta distribuição dos recursos públicos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas.

O tema em debate não pode ser esquecido até o momento em que o avanço da representação feminina na política seja igual ou, eventualmente, até que supere o número de homens, sem que isso cause perplexidade na sociedade. Até lá, há de haver muitos debates, incentivos, leis de cotas, educação inclusiva, enfim, todo o esforço para que a igualdade se torne real e perfeita, tal como defendia Stuart Mill, possibilitando que homens e mulheres usufruam dos benefícios da liberdade política.

¹³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 5617**. Relator: Min. Edson Fachin, 8 março de 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5080398> . Acesso em 8 mar. 2023.

REFERÊNCIAS

- ALBAINÉ, Laura. Obstáculos y desafíos de la paridade de género: violencia política, sistema electoral e interculturalidade. **Íconos: Revista de Ciencias Sociales**, n. 52, Quito, mayo 2015.
- AMAYA, Jorge Alejandro. **Los derechos políticos**. Buenos Aires: Astrea, 2016.
- ARAÚJO, Clara. Construindo novas estratégias, buscando novos espaços políticos: as mulheres e as lutas por presença. In: MURARO, Rose Marie; PUPPIN, Andréa Brandão (Org.). **Mulheres, gênero e sociedade**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, FAPERJ, 2001.
- ARAS, Augusto. **Fidelidade partidária: a perda de mandato parlamentar**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 87.
- ARAÚJO, Purificação; SALEMA, Margarida; BELO, Maria. Mulheres e Poder. **Revista Faces de Eva**, n. 27, 2012.
- ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo – Antissemitismo, Imperialismo, Totalitarismo**. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Pedro Constantin Tolens. São Paulo: Martin Claret, 5. ed. 2001.
- AVELAR, Lúcia. **Mulheres na elite política brasileira**. São Paulo: Ed. Fundação Konrad Adenauer: Editora da UNESP, 2001, p. 133.
- AVELAR, Lúcia. Participação política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Otávio (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação UNESP ED., 2004, p. 223-235.
- BEAUVOIR, Simone. **O Segundo Sexo**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 4. ed., 1970.
- BERGMANN, B. R. **In defense of affirmative action**. New York: BasicBooks.1996.
- BOBBIO, Norberto. **Positivismo Jurídico: lições de Filosofia do Direito**. São Paulo: Editora Ícone.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas**. Sobre a teoria da ação. São Paulo: Papyrus, 2011.
- BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Câmara lança campanha contra violência política de gênero com foco nas eleições municipais. In: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Agência Câmara Notícias. Brasília, DF, 7 out. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/698624-camara->

lanca-campanha-contra-violencia-politica-de-genero-com-foco-nas-eleicoes-municipais/. Acesso em: 12 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 5617**. Relator: Min. Edson Fachin, 8 março de 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5080398> . Acesso em 8 mar. 2023.

CABRERA, Ana; FLORES, Teresa Mendes; MARTINS, Carla. **Representações midiáticas das deputadas portuguesas**: o “caso” do Parlamento Paritário, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1999.

COBO BEDÍA, Rosa. Sexo, democracia y poder político. **Revista del Centro de Estudios sobre la Mujer de la Universidad de Alicante**, n. 3, p. 17-29, 2004.

COMPARATO, Fábio Konder. A necessária reformulação do sistema eleitoral brasileiro. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ANTUNES ROCHA, Cármen Lúcia (Org.). **Direito eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 65.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe Democracia y Derechos Humanos en Venezuela**, 2009, Parágrafo, 18.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DELPHY, Christine. **L'ennemi principal: économie du patriarcat**. Paris: Syllepse, 1998, p. 197.

D'HONDT, Victor. **Système pratique et raisonné de représentation proportionnelle** Publisher. Bruxelles: C. Muquardt, 1882.

GARGARELLA, Roberto. **Crisis de la representación política**. Ciudad de México: Fontamara, 1997.

GOMES, Joaquim Barbosa. O debate constitucional sobre as ações afirmativas. In: SANTOS, R. E. dos; LOBATO, F. (Org.). **Ações afirmativas**: políticas públicas contra as desigualdades raciais. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

HANNAH, Arendt. **Que é Política?**, 3. ed. Tradução de Reinaldo Guarany. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

HENKIN, Louis. **The internalization of human rights**, p. 7-9.

HERRERA, Ana Cecilia Escalante; AGUILAR, Nineth Méndez. **Experiencias de acoso político hacia las mujeres que ocupan puestos de elección popular em el nivel local de gobierno**. San José: ONU Mujeres/Inamu, 2010.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Tradução Rosina D'Angina. São Paulo: Martin Claret, 2009.

KARAWAJCZYK, Mônica. Os primórdios do movimento sufragista no Brasil "pátrio" de Leolinda Figueiredo Daltro. **Revistas Eletrônicas PUCRS**, Estudos Ibero-Americanos, v. 40, n. 1, 2014.

KROOK, Mona Lena. **Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform World wide**. New York: Oxford University Press, 304. 2009.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MATLAND, Richard E. Enhancing women's political participation: legislative recruitment and electoral systems. In: BALLINGTON, Julie; KARAMEDS, Azza. **Women in Parliament: beyond numbers**. Stockholm: International Idea, 2005.

MATOS, Marlise. Mulheres em busca de cidadania política: paradoxo de uma incompletude. VENTURI, Gustavo, GODINHO, Tatau (Org.). **Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado: uma década de mudança na opinião política**. São Paulo. Editora Fundação Perseu Abramo/Edição SEC SP, 2013, p. 232.

MIGUEL, Luis Felipe. Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o congresso eleitoral brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, Universidade Federal do Paraná, n. 20, jun. 2003.

MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa anotada**, Tomo II. Editora Coimbra: Coimbra, 2006.

MOREIRA, Vital. Participação Política das Mulheres: do Sufragismo à Paridade. In: **Direitos Humanos das Mulheres**. Editora Coimbra: Coimbra, 2005.

MOTEIRO, Vítor Andrade. Direitos humanos e direitos políticos: perspectivas e tendência do direito eleitoral perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. In: **Revista do Instituto Interamericano de Derechos Humanos**. San José, C.R, v. 61, 2015.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. 5. ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

NICOLAU, Jairo. Voto personalizado e reforma eleitoral no Brasil. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (Orgs.). **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

OEA. Organização dos Estados Americanos. Comissão Interamericana de Mulheres (CIM). 2017. **Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política**. Disponível em: <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/LeyModeloViolencia-Politica-ES.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2021.

ONU MULHERES. **#ViolênciaNão**: Pelos Direitos Políticos das Mulheres. Newsletter 3 jun 2021. Disponível em:

http://www.onumulheres.org.br/wpcontent/uploads/2021/06/OnuMulheres_VPCM_NEWSLET-TER-03_v09062021.pdf. Acesso em 23 jan. 2022.

PEREIRA, André Gonçalves; QUADROS, Fausto de. **Manual de direito internacional público**. 3. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

PEREIRA, Erick Wilson. **Controle jurisdicional do abuso de poder no processo eleitoral**. São Paulo: LTr, 2004, p. 64-65.

PEREIRA, Rodrigo Rodrigues; DANIEL, Teófilo Tostes. **O voto feminino no Brasil**. Ministério Público Federal. São Paulo/Mato Grosso do Sul: Procuradoria Regional da República 3ª Região.

PICADO, Sonia. Derechos políticos como derechos humanos. In: **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina comps**. Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, José Thompson. – 2º ed. – México: FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidade de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007, p. 53. (Tradução livre).

PINHEIRO, Luana Simões. **Vozes femininas na política**: uma análise sobre mulheres parlamentares no pós-Constituinte. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2007, p. 58.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional**. 16. ed. Ver. Ampl. E atual. São Paulo, 2016.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e direito constitucional internacional**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

PLATÃO. **A República**. Coleção Os Pensadores. Tradução de Enrico Corvisierei. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997.

RAE, Douglas W. **The Political Consequences of Electoral Laws**. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 1971.

RAPOSO, Vera Lúcia Carapeto. **O poder de Eva**. O princípio da igualdade no âmbito dos direitos políticos. Problemas suscitados pela discriminação positiva. Editora Almeida: Coimbra, 2004.

ROCHA, Carmem Lucia Antunes. **Ação Afirmativa, o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica**. Brasília, a. 33, n. 131, p. 289, jul./set., 1996.

SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno Wilhem. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2010. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, p. 178-179, jun. 2012.

SANTOS, Maria Helena. **Gênero e Política: Factores Explicativos das Resistências à Igualdade**, pg. 36.

SAWER, Marian. Women and elections. In: LEDUC, Lawrence; NIEMI, Richard G.; NORRIS, Pippa (Eds.). **Comparing democracies 3**. London: Sage, 2010. p. 202-221.

SILVA, Afonso Virgílio da. **Sistemas Eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2009.

STUART MILL, John. **O governo representativo**. Tradução de José Fernandes. Arcádia. Lisboa, 1967.

TABAK, Fanny; TOSCANO, Moema. **Mulher e política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

TAVARES, José Antônio Giusti. **Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

TOCQUEVILLE, Alexis. **Da democracia na América**. São Paulo: Martins Fontes. 2014. p. 300.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. Campaña electoral. In: **Diccionario electoral**. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000.

RAMIREZ, Sergio Garcia, The relationship between inter-american jurisdiction and states (national systems): some pertinent questions.

SANTOS, Maria Helena. **Gênero e Política: Factores Explicativos das Resistências à Igualdade**.

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

SOIHET, Rachel. Movimento de Mulheres: a conquista do espaço público. In: PINSKY, Carla Bassanezi; PEDRO, Joana (Org.). **Nova história das mulheres**. São Paulo: Contexto, 2012.

SPECK, Bruno Wilhelm; SACCHET, Teresa. Patrimônio, instrução e ocupação dos candidatos: uma análise das candidaturas de mulheres e homens nas eleições gerais de 2010 no Brasil. In: ALVES, José Eustáquio Diniz; PINTO, Céli Regina Jardim; JORDÃO, Fátima (Org.). *Mulheres nas eleições de 2010*. Rio de Janeiro: ABCP, 2012. p. 417.

VILLANUEVA FLORES, María de Rocío. La protección de los derechos políticos de las mujeres. In: **Interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los derechos humanos de las mujeres en los instrumentos de los derechos humanos de las mujeres**. San José. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2009.