

# **ANÁLISE SOBRE A EVOLUÇÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS DAS MULHERES NO BRASIL: PERSPECTIVAS HISTÓRICA, CULTURAL E LEGISLATIVA**

## **EVOLUTION ANALYSIS OF WOMEN'S POLITICAL RIGHTS IN BRAZIL: HISTORICAL, CULTURAL AND LEGISLATIVE PERSPECTIVES**

*Janiere Portela Leite Paes \**

*Marcia Pereira Lopes Oliveira \*\**

### **RESUMO**

O presente texto, por meio de breve revisão de literatura, tem por objetivo analisar a evolução dos direitos políticos das mulheres no Brasil, sob as perspectivas histórica, cultural e legislativa da formação da sociedade brasileira, desde o período da Colônia, passando pelo período do império, até os dias atuais, com enfoque no período pós Constituição de 1988, em que se inserem as políticas públicas denominadas como ações afirmativas, com relevante papel para a ampliação das mulheres na política. Contudo, a implementação de tais medidas não se demonstrou suficiente para a efetividade da representatividade feminina na política no Brasil, justificando a aplicação das cotas de gênero na distribuição de recursos de financiamento de campanha.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ações afirmativas. Cotas de gênero. Direitos Políticos. Financiamento de campanha. Representatividade feminina.

---

\* Discente do curso Mestrado em Segurança Pública, Justiça e Cidadania pela Universidade Federal da Bahia. Servidora da Justiça Eleitoral da Bahia. Membro da ABRADep – Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político. Endereço eletrônico: janiere.portela@gmail.com.

\*\* Discente do curso Mestrado em Segurança Pública, Justiça e Cidadania pela Universidade Federal da Bahia. Especialista em Direito de Estado. Servidora da Justiça Eleitoral da Bahia. Endereço eletrônico: marcialopes1808@gmail.com.

## ABSTRACT

This text, through a brief literature review, aims to analyze the evolution of women's political rights in Brazil, under the historical, cultural and legislative perspectives of the Brazilian formation society, from the colonial period through the period of empire, up to the current days, focusing on the period after the Constitution of 1988, in which public policies called affirmative actions are inserted, with a relevant role in the expansion of women in politics. However, the implementation of such measures did not prove to be sufficient for the effectiveness of female representation in Brazil politics, justifying the application of gender quotas in the distribution of campaign financing resources.

**KEYWORDS:** Affirmative actions. Gender quotas. Political rights. Campaign financing. Female representation.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente texto tem por escopo analisar o contexto histórico, cultural e legislativo em que se deu a evolução dos direitos políticos das mulheres no Brasil, destacando-se o período após a Constituição Federal de 1988, sobretudo no que se refere às políticas afirmativas implementadas com a finalidade de ampliar a representatividade feminina no cenário político brasileiro.

Preliminarmente, será apresentada uma breve incursão histórica acerca do contexto cultural da sociedade brasileira e a dominação masculina nos espaços de poder em nosso país, bem como sobre a evolução dos direitos políticos no Brasil, desde o período da Colônia, passando pelo período do império, até os dias atuais.

Nesse contexto, será analisada a efetividade da representatividade feminina à luz dos princípios contidos na Constituição de 1988, tratar-se-á a respeito da necessidade de implementação de ações afirmativas para a ampliação da participação das mulheres na política; bem como aspectos relevantes acerca da formação da sociedade brasileira e do contexto em que ocorreu a aplicação das cotas de gênero às reservas de candidaturas.

Por outro lado, será apresentado o contexto legislativo e jurisprudencial em que ocorreu a ampliação da aplicação das cotas de gênero na distribuição de recursos do Financiamento de Campanha e sua relevância para a efetividade da representatividade feminina no cenário político brasileiro, sobretudo nas Eleições 2020, tendo em vista que este foi o primeiro pleito em que as cotas de gênero foram aplicadas à distribuição de recursos de campanha.

O mundo da política reflete a realidade do dia a dia, no qual a presença de mulheres nos espaços de poder ainda se demonstra relativamente baixa, revelando indícios de violência simbólica e moral<sup>3</sup>. São muitos os empecilhos que as mulheres precisam enfrentar para se lançar na política, o que reflete a questão de gênero e suas relações com o poder, demonstrando que a desigualdade feminina tem seus efeitos de produção e reprodução de discriminação, adquirindo expressões concretas em todos os âmbitos, inclusive na política<sup>4</sup>.

## **2. CONTEXTO HISTÓRICO E CULTURAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DURANTE O PERÍODO DA COLÔNIA**

Segundo Freyre<sup>5</sup> a nossa verdadeira formação social se inicia a partir de 1532, caracterizada pelo domínio quase exclusivo da família colonial rural ou semi-rural, comparado somente ao domínio da Igreja com o clericalismo dos padres da Companhia de Jesus. Para Freyre<sup>6</sup>, a família é o grande fator colonizador no Brasil, desde o século XVI, constituindo-se por meio da riqueza agrícola e do trabalho escravo. Esse familismo se estende até o cenário político, limitando o próprio poder do Império.

Coincidentemente, ou não, a primeira eleição realizada no Brasil de que se tem notícia remonta ao ano de 1532, para a escolha do Conselho Administrativo da Câmara de São Vicente – São Paulo. Para tanto, elegia-se um colegiado de seis homens que teriam a incumbência de escolher os ocupantes dos cargos de conselheiros.

---

3 SCHWARCZ, Lília M. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, P. 194.

4 COELHO, M. de C. *O teto de cristal da democracia brasileira: abuso de poder nas eleições e violência política contra mulheres*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 159.

5 FREYRE, Gilberto. *Casa-grande & senzala*. São Paulo: Global, 2003. In. \_\_\_\_\_. Cap. 1: *Características gerais da colonização portuguesa do Brasil: formação de uma sociedade agrária, escravocrata e híbrida*. p. 65.

6 Idem. p. 66.

Nesse contexto, Freyre<sup>7</sup> aduz que os portugueses implantaram no Brasil novas técnicas de caráter econômico e uma política social inteiramente novas, utilizando o desenvolvimento da riqueza vegetal, por meio da grande lavoura escravocrata e, por outro lado, a exploração dos nativos, principalmente da mulher, não só como instrumento de trabalho, mas como elemento de formação de família, dentro do contexto patriarcal, e aristocrata estabelecido à época.

Em seguida, Freyre aponta como elemento unificador da colonização a religião católica, tendo sido este o único requisito exigido por Portugal para autorizar a fixação de estrangeiros de procedências diversas no Brasil, chegando a mencionar que “o catolicismo foi realmente o cimento da nossa unidade<sup>8</sup>”.

Freyre fala ainda a respeito da mobilidade como um dos segredos da vitória portuguesa. Utilizaram-se das colonizações em territórios longínquos para ampliar os territórios e da miscigenação, engravidando mulheres nas áreas conquistadas. O que o autor chama de atividade genésica, violentamente instintiva e calculada, por razões econômicas e políticas da parte do Estado.

Em sua obra, Freyre<sup>9</sup> considera insuperável a miscibilidade ou miscigenação promovida por Portugal, tendo sido utilizada como estratégia por parte do Estado português para firmação e dominação das terras conquistadas, bem como para colonização em larga escala e sobre áreas muito extensas, o que ocorreu desde em áreas vizinhas à Península como na África e na América. O autor compara o processo de apropriação das mulheres mouras ao das indígenas no Brasil.

Chegando a citar o velho e preconceituoso ditado “Branca para casar, mulata para f..., negra para trabalhar”<sup>10</sup>, Freire destaca a preferência sexual dos portugueses pela mulata, em contraste ao convencionalismo social da superioridade da mulher branca e da inferioridade da preta, o que não deixa de ser uma visão preconceituosa por parte da sociedade da época e do próprio autor. Essa hibridização realizada pelos portugueses no Brasil foi

---

7 Ibidem. p. 66

8 FREYRE, Gilberto. Casa-grande & senzala. São Paulo: Global, 2003. In. \_\_\_\_\_. Cap. 1: *Características gerais da colonização portuguesa do Brasil: formação de uma sociedade agrária, escravocrata e híbrida.* p. 92.

9 Idem. p. 70.

10 Ibidem. p. 72.

considerada obra verdadeira de colonização, vencendo inclusive a adversidade do clima.

Salienta Freyre<sup>11</sup> que, diante da nossa formação patriarcal, a mulher era muitas vezes vítima do domínio ou abuso masculino, reprimida sexual e socialmente, à sombra do pai ou do marido. E o resultado disso era a contaminação por doenças venéreas, sobretudo a sífilis, aliadas ao sadismo masculino e mandonismo dos que detinham poder.

Diante do contexto histórico e cultural patriarcal e abusivo do Brasil Colônia, narrado por Freyre<sup>12</sup>, verifica-se a posição de repressão e violência a que as mulheres eram submetidas, em todos os aspectos da vida, não restando nenhuma possibilidade de inserção da mulher no contexto político àquela época, pois a mulher, assim como pessoas escravizadas, era meros objetos nas mãos dos homens detentores do poder.

Com uma visão bem menos romântica que a de Freyre, para Lilia Schwarcz a ordem patrimonial exercida no campo é parte de nossa herança do mundo agrário e escravocrata decorrente da dominação do sistema colonial. A hierarquia sempre esteve presente na história do Brasil: “Não é possível passar impunemente pelo fato de termos sido uma colônia de exploração e de nosso território ter sido majoritariamente dividido em grandes propriedades monocultoras, que concentravam no senhor da terra o poder de mando e de violência, bem como o monopólio econômico e político.”<sup>13</sup>

Segundo Schwarcz a misoginia se manifesta de muitas maneiras, que vão desde a exclusão social até a violência de gênero. “Ela aparece retratada igualmente na antiga formação patriarcal de nossa sociedade, a qual carrega, até a atualidade, a certeza do privilégio masculino, a banalização da violência contra a mulher e a tentativa de sua objetificação sexual”<sup>14</sup>. Verifica-se, portanto, que a violência de gênero tem raízes no autoritarismo político presente na formação da sociedade brasileira desde o período colonial.

---

11 FREYRE, Gilberto. Op. Cit. p. 114.

12 Idem. p. 65-114.

13 SCHWARCZ, Lília M. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 20

14 Idem. p. 193

### 3. CONTEXTO HISTÓRICO E CULTURAL DA SOCIEDADE NO BRASIL IMPÉRIO E REPÚBLICA

Em 1824, a Carta Constitucional implementou um novo sistema eleitoral, o voto era obrigatório para “cidadãos” com mais de 25 anos de idade, alfabetizados e com uma renda anual determinada. Contudo, nesse período, as mulheres eram excluídas do conceito de cidadania; embora não lhes fosse negado o direito ao voto expressamente, não eram consideradas cidadãs, e, portanto, não podiam votar.

Em 1881 foi promulgada a Lei Saraiva, que instituiu o título de eleitor e eleição direta para vários cargos, todavia, ampliou as exigências para a comprovação de renda e excluiu os analfabetos do rol de eleitores, ocasionando uma limitação ainda maior no número de eleitores aptos a votar. A fase da República Velha não promoveu alterações significativas no voto, estima-se que nesse período somente 1,5% da população brasileira tinha capacidade eleitoral.

De acordo com Leal<sup>15</sup>, nesse período, os fazendeiros e chefes locais custeavam as despesas do alistamento e da eleição. Sem dinheiro e sem interesse direto, o roceiro não faria o menor sacrifício nesse sentido. Documentos, transporte, alojamento, refeições, dias de trabalho perdidos e até roupa, calçado, chapéu para o dia da eleição, tudo era pago pelos mentores políticos empenhados na sua qualificação e comparecimento. Segundo o autor, é perfeitamente compreensível que o eleitor rural obedecesse à orientação de quem tudo lhe pagava, para praticar um ato que lhe era completamente indiferente.

Resumindo as várias fases da defraudação do voto na vigência da Constituição de 1891, assim se exprimiu Assis Brasil, em discurso proferido na segunda Constituinte republicana:

No regime que botamos abaixo com a Revolução, ninguém tinha a certeza de se fazer qualificar, como a de votar... Votando, ninguém tinha a certeza de que lhe fosse contado o voto... Uma vez contado o voto, ninguém tinha a segurança de que seu eleito havia de ser reconhecido através de uma apuração feita dentro desta Casa e por ordem, muitas vezes, superior<sup>16</sup>.

15 LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 7. Ed., 2012. p. 30.

16 LEAL, Victor Nunes. Op. Cit.. p.114.

De acordo com Leal “a revolução vitoriosa de 3 de outubro procurou cumprir a promessa com o código eleitoral, aprovado pelo decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, que instituiu o voto feminino, baixou a dezoito anos o limite de idade para ser eleitor e deu segurança efetiva ao sigilo do sufrágio. Sua principal inovação consistiu em confiar o alistamento, a apuração dos votos e o reconhecimento e proclamação dos eleitos à justiça eleitoral<sup>17</sup>”.

Durante a velha República, até a criação da Justiça Eleitoral em 1932, foram noticiadas inúmeras ocorrências de fraudes ao processo eleitoral em todas as suas fases, tendo em vista que o coronel detinha poder e recursos para controlar os eleitores e manipular os resultados das atas eleitorais, com o apoio do Congresso, a fim de favorecer determinado grupo político, em troca de benefícios<sup>18</sup>.

Nesse contexto, o Código Eleitoral de 1932 criou a Justiça Eleitoral no Brasil, instituiu o voto secreto e universal, autorizou expressamente o voto sem distinção de sexo, o que incluiu as mulheres no rol de eleitores. A Constituição de 1934 estabeleceu o alistamento e o voto obrigatórios para os homens e para as mulheres, quando estas exerciam função pública remunerada.

Contudo, apesar do pequeno avanço nos Direitos Políticos, durante a Era Vargas, o Parlamento foi fechado em duas ocasiões: 1930 e 1937, ficando as eleições diretas para cargos majoritários nacionais proibidas no período entre 1937 a 1945.

Segundo Carvalho<sup>19</sup>, inspirado na visão de Leal, o coronelismo pode ser definido como um sistema político, composto por uma rede de relações entre atores diversos, envolvendo relações de troca de natureza clientelista, tais como apoio político para obtenção de votos a nomeações e indicações para cargos diversos, entre outras práticas, todavia, não se confunde com o clientelismo que é um fenômeno mais amplo.

Segundo Leal<sup>20</sup> a definição de coronelismo distingue-se da noção de mandonismo, pois o mandonismo não é um sistema, é uma característica da política tradicional, existe desde o início da colonização, persistindo em regiões isoladas, sobretudo na zona

---

17 Idem. p.114.

18 CARVALHO, J. M.. *Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual*. DADOS, RIO DE JANEIRO, v. 40, n.2, p. 229-250, 1997.

19 CARVALHO, J. M.. p. 233.

20 LEAL (2012) apud. CARVALHO (1997). p. 230.

rural. O autor afirma que a história do mandonismo se confunde com a história da própria formação da cidadania. Para o autor, o coronelismo seria um momento particular do mandonismo que sempre existiu, assim como o clientelismo.

Por outro lado, patrimonialismo é a forma de administração trazida pela metrópole Portuguesa para o Brasil Colônia, em que não há uma distinção clara entre o público e o privado. Nesse tipo de gestão, o Estado administra às custas do patrimônio particular, fornecendo em troca poderes, funções e participação nas decisões políticas. Segundo Carvalho<sup>21</sup>, o coronelismo surgiu justamente com o recuo do patrimonialismo e o avanço da burocracia.

Tendo em vista que as relações de troca podem ocorrer entre o governo, ou políticos, e setores pobres da população, Carvalho salienta que as relações clientelísticas dispensam a presença do coronel, “Nesse sentido, é possível mesmo dizer que o clientelismo se ampliou com o fim do coronelismo e que ele aumenta com o decréscimo do mandonismo<sup>22</sup>.”

A partir dessas noções, pode-se inferir que essas formas de atuação do poder, eminentemente masculinas e patriarcais, apresentando cada uma de suas especificidades, além de representarem curvas diferentes de evolução, oscilando entre maiores e menores proporções de atuação ao longo da história do Brasil, influenciaram diretamente no processo de formação política da sociedade brasileira, justificando a necessidade da luta feminista em busca do reconhecimento dos direitos políticos femininos ao longo da história do nosso país.

Nesse contexto histórico de repressões, no ano de 1965, sob a égide do Regime militar, foi elaborado o Código Eleitoral, que ainda se encontra vigente, o qual instituiu o voto obrigatório para homens e mulheres, independentemente de renda, o que representou pequeno avanço à universalização do sufrágio.

Todavia, nesse mesmo período os direitos civis e políticos sofreram restrições instituídas por meio dos Atos Institucionais decretados durante o Regime Militar, a exemplo da extinção de partidos políticos (exceto a ARENA e o MDB), fechamento do Parlamento, prisões e torturas por motivações ideológico-partidárias, etc.

21 CARVALHO, J. M.. *Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual*. DADOS, RIO DE JANEIRO, v. 40, n.2, p. 239, 1997.

22 Idem. p. 232.

#### 4. DIREITOS POLÍTICOS DAS MULHERES NO BRASIL APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Segundo Lilia Swarcz<sup>23</sup>, existem “marcadores sociais da diferença” em que estão incluídas categorias como raça, gênero e sexo, e outros elementos que têm a capacidade de produzir diversas formas de hierarquia e subordinação. Para a autora, tais categorias classificatórias podem ser compreendidas como construções sociais, locais, históricas e culturais. Nesse sentido, Swarcz<sup>24</sup> aduz que:

Sexo e gênero eram antes tomados como sinônimos. Já faz tempo, porém, que entendemos tais conceitos como basicamente distintos; essa distinção, aliás, tem a capacidade de condicionar a vida de muitos brasileiros. O conceito de “sexo” é regularmente utilizado para definir categorias inatas, dadas a partir da perspectiva da biologia: o feminino e o masculino. Já “gênero” diz respeito aos papéis e às construções sociais que homens e mulheres optam por performar durante a vida. Em suma, sexo é uma categoria mais fixa, o resultado visível de diferenças anatômicas, enquanto o gênero “traduz o sexo”; é uma distinção socialmente construída e que ultrapassa a evidência biológica operada a partir de categorias binárias.

Segundo Lilia Swarcz, “a categoria ‘gênero’ tem sido revista ultimamente”, pois no entendimento de “Judith Butler o gênero não é um atributo social ou cultural, mas uma categoria criada por uma série de performances normativas que são reasseguradas por uma cultura de base heterossexual”<sup>25</sup>. Por essa razão “identidades de gênero” são concebidas e atuam de forma pragmática na realidade, sendo associadas a várias experiências sociais.

Em relação à participação feminina na vida política, os direitos previstos expressamente no texto constitucional não são suficientes para assegurar efetiva ampliação à participação das mulheres na política em nosso país, conforme se pode verificar por meio da análise de dados estatísticos sobre participação feminina no resultado das Eleições brasileiras nos últimos anos<sup>26</sup>.

23 SCWARCZ, Lilia M. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 181

24 Idem. p. 190.

25 Ibidem. p. 190.

26 BRASIL. Justiça Eleitoral. Brasília-DF. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/participa-mulher/#estatisticas>. Acesso em 30 maio 2021.

A atual Constituição da República implementou, no âmbito dos direitos políticos, o sufrágio universal, direto e secreto, obrigatório para os eleitores/as, sem distinção de sexo, alfabetizados/as entre 18 e 70 anos, e facultativo para os eleitores/as entre 16 e 17 e maiores de 70 anos e analfabetos/as. Os direitos políticos compreendem a capacidade eleitoral ativa e passiva, ou seja, o direito de votar e de ser votado respectivamente.

O processo constituinte que se instaurou no Brasil em 1988 abriu novas perspectivas de transformações estruturais e novos paradigmas para a sociedade, sobretudo no que se refere à incorporação de direitos fundamentais básicos ao texto constitucional, representando significativo avanço ao universalismo<sup>27</sup>.

Os direitos políticos compreendem a capacidade eleitoral ativa e passiva, a primeira se refere ao direito de votar e a segunda ao direito de ser votado. Em relação à participação feminina nos espaços de poder, os direitos políticos previstos inicialmente no texto constitucional não foram suficientes para assegurar a efetiva participação das mulheres na política em nosso país.

Dessa forma, com a finalidade de ampliar a participação feminina nos cargos eletivos, propõe-se a implementação das chamadas ações afirmativas, que são políticas públicas criadas pelo Estado com o objetivo de corrigir disparidades decorrentes de desigualdades acumuladas ao longo da história. Nesse sentido, Fortes<sup>28</sup> define as ações afirmativas como políticas públicas de teor corretivo, idealizadas para preencher a lacuna entre a igualdade formal e a igualdade material.

As ações afirmativas surgem na legislação infraconstitucional, à luz dos princípios da equidade e igualdade, como medidas reparadoras necessárias para recolocar os menos favorecidos na condição de cooperadores sociais, da qual foram excluídos ao longo da história<sup>29</sup>. Nesse sentido, Rawls<sup>30</sup> entende que os princípios da justiça social devem ser aplicados às desigualdades supostamente inevitáveis na estrutura básica de qualquer sociedade.

27 PAIXÃO, Cristiano. A construção do futuro: os 30 anos da Constituição de 1988. Humanidades, Brasília/DF. n. 62. 2018. p. 103-109.

28 FORTES, R. O. *A teoria da justiça de John Rawls e as ações afirmativas: reparar as contingências em direção à igualdade*. Porto Alegre: PUCRS, 2019. Disponível em <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/8457>. Acesso em 30 maio 2021. p. 17.

29 FORTES, R. O. *A teoria da justiça de John Rawls e as ações afirmativas: reparar as contingências em direção à igualdade*. Porto Alegre: PUCRS, 2019. Disponível em <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/8457>. Acesso em 30 maio 2021. p. 17.

30 RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes – Selo Martins, 2008. p. 8.

Dessa forma, ante a inexistência de previsão expressa no texto constitucional pátrio, coube à legislação infraconstitucional implementar a política de cotas de gênero para reserva de candidaturas com a finalidade de ampliar a participação feminina no cenário político nacional, seguindo uma tendência internacional. Todavia, o modelo inicial demonstrou-se insuficiente, sendo necessária a ampliação das cotas para a distribuição dos recursos de financiamento de campanha e de tempo de propaganda política em rádio e TV, o que foi realizado por meio de processo legislativo e construção jurisprudencial.

Seguindo tendência internacional, fruto da 4ª Conferência Mundial da Mulher ocorrida em Beijing, na China, em 1995, a legislação brasileira, por meio da Lei 9.100/96, instituiu as cotas de gênero para reserva de vagas para candidaturas, determinando que os partidos ou coligações preenchessem 20% das vagas destinadas aos cargos das Câmaras municipais por candidaturas de mulheres.

Em 1997, o Congresso Nacional, por meio da Lei 9.504, no art. 10, §3º, ainda em vigor, ampliou o percentual da cota de gênero para o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) de candidaturas para cada sexo (gênero), nas eleições para o Poder Legislativo, em âmbito federal, estadual e municipal.

Apesar do avanço considerável na legislação, por meio da instituição das cotas de gênero para reserva de candidaturas, e de campanhas incentivando a participação das mulheres na política, não houve aumento significativo no número de mulheres eleitas para o Congresso Nacional em 2014, em relação ao ano de 2010.

Na Câmara dos Deputados, foram eleitas, em 2010, apenas 45 mulheres, que ocuparam 8,8% das 513 cadeiras. Nas eleições 2014, foram eleitas 51 parlamentares, o que representa 9,9% do quantitativo total de Deputados Federais<sup>31</sup>. Nas eleições de 2018, apenas 77 mulheres foram eleitas entre 513 deputados federais, totalizando 15% das cadeiras.

Nas Casas Legislativas estaduais o número de deputadas estaduais e distritais eleitas em 2014 diminuiu 14,89% comparando-se com o resultado das Eleições 2010. Em 2014, foram eleitas

---

31 BRASIL. Senado. Brasília-DF. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/10/16/eleicoes-2014-representacao-feminina-diminui-nas-assembleias-legislativas>. Acesso em 30 maio 2021.

apenas 120 mulheres, e em 2010, foram eleitas 141 Deputadas Estaduais. O número de eleitas em 2014 representava apenas 11,33% do universo total de deputados estaduais e distritais, em 2010 esse percentual era de 13,31%<sup>32</sup>. Dessa forma, infere-se que a representação popular continuava predominantemente masculina.

Diante da baixa representatividade feminina, em 2015, a Lei 13.165 estabeleceu percentuais mínimo e máximo de distribuição de recursos do Fundo Partidário para aplicação em campanhas eleitorais. Em 2017, foi sancionada a Lei 13.487, que instituiu o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), mas não apresentou qualquer disposição quanto ao percentual a ser distribuído por gênero.

A Procuradoria-Geral da República (PGR) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.617/2018 no Supremo Tribunal Federal (STF), cujo julgamento em Plenário ocorreu no dia 15 de março de 2018, tendo sido julgada procedente a ação, no sentido de equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (Art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997) à destinação mínima de 30%, para cada gênero, de recursos do Fundo Partidário, como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para as eleições majoritárias e proporcionais. Esse entendimento foi normatizado pelo TSE, por meio da Resolução nº 23.607/2019 (art. 19, parágrafo 3º).

Em 22 de maio de 2018, por unanimidade, o Tribunal Superior Eleitoral confirmou em sede de Consulta nº 60025218.2018, apresentada por catorze parlamentares femininas, que os partidos políticos deveriam, a partir das Eleições 2018, reservar pelo menos 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, para financiar as campanhas de candidatas no período eleitoral, bem como ao tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão.

Por sua vez, em 28 de junho de 2018, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu (Instrução N° 0604344-73.2017.6.00.0000) que os recursos destinados às candidaturas femininas só podem ser utilizados no interesse de suas próprias campanhas, a fim de impedir o desvirtuamento das cotas de gênero, no sentido da ilicitude do

32 BRASIL. Senado. Brasília-DF. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/10/16/eleicoes-2014-representacao-feminina-diminui-nas-assembleias-legislativas>. Acesso em 30 maio 2021.

emprego dos recursos destinados às candidaturas femininas, no todo ou em parte, para financiar candidaturas masculinas.

Diante da lacuna legislativa, restou ao TSE e ao STF a incumbência de estabelecerem diretrizes para a distribuição justa e igualitária dos recursos direcionados ao financiamento das campanhas eleitorais e do tempo de horário eleitoral no rádio e na TV. Todavia, ainda restava uma omissão em relação aos tipos de candidaturas em que as cotas deveriam ser aplicadas.

Em 28 de maio de 2021, o TSE publicou a Portaria nº 348/2021, que tornou público os Enunciados aprovados na I Jornada de Direito Eleitoral promovida pela Escola Judiciária Eleitoral. Nesse sentido, o Enunciado nº 18 trata sobre critérios para distribuição do financiamento de campanha, vejamos:

*Enunciado 18.* A distribuição de recursos do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário, do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do tempo de rádio e TV obedecerá ao regramento legal vigente, observando o percentual de candidaturas efetivamente apresentadas por gênero, sendo obrigatória a aplicação mínima de 30% dos recursos para o financiamento de candidaturas femininas. Na distribuição dos recursos deverá, adicionalmente, ser respeitado o percentual de candidaturas negras em relação ao total de candidaturas apresentadas em cada gênero. As regras aplicam-se, em conjunto, às candidaturas majoritárias e proporcionais<sup>33</sup>.

Com a aprovação do Enunciado acima mencionado, restou sedimentado o entendimento doutrinário e jurisprudencial no sentido da aplicação obrigatória das cotas de gênero e de raça para a distribuição de recursos destinados ao financiamento de campanha para cargos majoritários e proporcionais, a fim de proporcionar maior transparência e equidade na distribuição dos recursos de campanha.

Segundo Margarete Coelho “Dentre as ações afirmativas, o financiamento de candidaturas femininas constitui fator decisivo para o aumento da representação de mulheres na política<sup>34</sup>”, tendo

33 Proposta de enunciado de autoria de Janiere Portela Leite Paes, aprovada na I Jornada de Direito Eleitoral promovida pela Escola Judiciária do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: [https://eadeje.tse.jus.br/pluginfile.php/172462/mod\\_resource/content/1/Propostas%20Aprovadas%20%28Corrigido%2020.05-1%29.pdf](https://eadeje.tse.jus.br/pluginfile.php/172462/mod_resource/content/1/Propostas%20Aprovadas%20%28Corrigido%2020.05-1%29.pdf). Acesso em 30 maio 2021.

34 COELHO, M. de C. *O teto de cristal da democracia brasileira: abuso de poder nas eleições e violência política contra mulheres*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 159.

em vista que o investimento financeiro proporciona a possibilidade de realização de tarefas essenciais para o sucesso de uma campanha, tais como contratação de pessoal de apoio, ampliação dos meios de comunicação para apresentação de propostas, bem como dos meios de publicidade e propaganda eleitoral.

Segundo Lilia Swarcz<sup>35</sup> o mundo da política reflete a realidade do dia a dia, no qual a presença de mulheres nos espaços de poder ainda se demonstra relativamente baixa, revelando indícios de violência simbólica e moral. Por outro lado, segundo a autora, quanto mais as mulheres conseguem impor independência e autonomia, tanto maior tem sido a reação masculina e as demonstrações de misoginia, ao passo que o domínio dos homens na política é indiscutível.

Lilia Swarcz<sup>36</sup> afirma que a violência de gênero representa de um lado uma relação de dominação e poder do homem e de outro lado o esforço de submissão da mulher, revelando os distintos papéis impostos para os espaços femininos e masculinos, e que foram se consolidando ao longo da nossa história, reforçados pelo patriarcado, induzindo ao estabelecimento de modelos predominantemente violentos de relacionamento entre os sexos.

O estudo comparado com a experiência desenvolvida em outros países, sobretudo na América Latina, tem demonstrado que uma das formas de conseguir avanços significativos se deu por meio da adoção da paridade de gênero como princípio constitucional, a exemplo do México, que adotou esta sistemática a partir da reforma eleitoral de 2014.

No caso do México, as cotas de gênero foram introduzidas na legislação eleitoral de 1993, um pouco antes que no Brasil, porém, com caráter de recomendação, o que não surtiu efetividade como já era de se esperar. Em 1996 foi introduzida disposição mais firme, fixando cotas de 70% e 30% para cada gênero, semelhante às regras do nosso país. Em 2008, houve um incremento nas cotas para o mínimo de 40% das candidaturas por gênero.

Em 2011 o Tribunal Eleitoral do Poder Judiciário da Federação (TEPJF) do México decidiu pela obrigatoriedade da cota de 40% para o preenchimento de candidaturas principais e suplentes do mesmo gênero nos registros de candidaturas para cargos do

35 SCWARCZ, Lilia M. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 194.

36 Idem. p. 202.

Poder Legislativo (SUP–JDC-12624/2011). Como consequência, houve incremento da presença feminina em ambas as câmaras do Congresso mexicano<sup>37</sup>.

A reforma eleitoral de 2014 no México introduziu a paridade de gênero das candidaturas, em nível constitucional, ensejando alteração na legislação infraconstitucional a fim de dar efetividade ao referido preceito. Esta alteração constitucional/legislativa alavancou os índices de participação das mulheres na política, comparando-se os resultados entre as Eleições 2012 e 2015, houve um incremento no número de mulheres no Poder Legislativo mexicano, de 24,6% a 41,5%, ou seja, um aumento em média de 16,8% na representatividade feminina<sup>38</sup>.

O caso mexicano demonstra que a transição do sistema de cotas para paridade de gênero representa significativo avanço na representatividade feminina na política. Porém, a desigualdade de gênero não é uma questão apenas numérica, existem questões sociais enraizadas na cultura da sociedade que persistem nos sistemas políticos e partidários predominantemente patriarcais que dificultam a quebra do ciclo de violência de gênero na política, e essas questões precisam ser enfrentadas todos os dias, para além da discussão sobre a efetividade das ações afirmativas.

## 5. ANÁLISE DO PROJETO DO NOVO CÓDIGO ELEITORAL EM RELAÇÃO AOS DIREITOS POLÍTICOS DAS MULHERES

Atualmente encontra-se em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar nº 112/2021, de autoria da Deputada Soraya Santos (PL/RJ) e outros parlamentares, sob relatoria da Deputada Federal Margarete Coelho, que visa consolidar diversas leis e resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) numa codificação única. O projeto é resultado de um grupo de trabalho (GT) de reforma da legislação eleitoral.

O referido Projeto de Lei Complementar apresenta dispositivo que estabelece que o estatuto partidário deve conter, entre

37 GILAS, Karolina M.; PACHECO, Alma Verónica Méndez. *Entre cuotas y violencia de género: avances y retrocesos en la participación política de las mujeres en México*. HALLAZGOS. Año 15, n.º 29. Bogotá D. C., Colombia, Universidad Santo Tomás. p. 185-205.

38 GILAS, Karolina M.; PACHECO, Alma Verónica Méndez. *Entre cuotas y violencia de género: avances y retrocesos en la participación política de las mujeres en México*. HALLAZGOS. Año 15, n.º 29. Bogotá D. C., Colombia, Universidad Santo Tomás. p. 185-205.

outras, normas sobre: “(...) X - *prevenção, repressão e combate à violência política contra a mulher.*” Tal previsão é especialmente importante, na medida em que está inserido no âmbito de atuação das instituições políticas de âmbito privado com o propósito de reverberar nos espaços públicos<sup>39</sup>.

Em relação à disposição criminal, é tipificada a conduta ilícita da seguinte forma: “Art. 885. *Praticar violência política contra uma ou mais mulheres. Pena – reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos e multa*”. No § 1º do art. 885, são elencadas as finalidades que, por ação ou omissão, constituem violência política contra a mulher.<sup>40</sup>

O Projeto estabelece, no art. 885, a pena de reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos e multa para aqueles que praticarem a violência política para causar dano ou sofrimento a uma ou mais mulheres. Para além da punição, será agravada a pena em 1/3 (um terço) se o crime for cometido contra gestante; mulheres maiores de 60 (sessenta) anos ou com deficiência; bem como se for realizado na presença de público ou por meio que facilite a divulgação da ofensa, como pela internet, rede social ou por transmissão ao vivo<sup>41</sup>.

Insta salientar que recentemente foram sancionadas duas leis que criminalizam a conduta de violência política, de acordo com a Lei nº 14.192/2021, com pena de reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos. Já a Lei nº 14.197/2021 tipifica a violência política em razão de sexo, raça, cor, etnia, religião, com pena de reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

Verifica-se, que a pena prevista pela Lei nº 14.197/2021 é maior que as penas previstas na Lei nº 14.192/2021 e no PLP 112/2021, o que pode ensejar na prática a possibilidade de aplicação de sanções diferentes pelo mesmo fato, no que se refere à violência política em razão do sexo. Nesse ponto, cabe, ainda, uma crítica relativa à terminologia utilizada pelo legislador ao optar pelo vocábulo “sexo” ao invés de “gênero”, haja vista que o termo

39 OBSERVATÓRIO DE VIOLÊNCIA POLÍTICA CONTRA A MULHER. Nota técnica sobre o PLP 112/2021, que institui o Código Eleitoral: Considerações sobre o crime de violência política contra mulheres. 2021. Disponível em: <<https://transparenciaeleitoral.com.br/observatorio-de-violencia-politica-contra-a-mulher/>> Acesso em 13 setembro 2021. p. 2.

40 OBSERVATÓRIO DE VIOLÊNCIA POLÍTICA CONTRA A MULHER. Op. Cit. p. 2

41 Idem. p. 5.

“gênero” é mais abrangente do que o termo “sexo”, sendo, portanto, mais adequado. Nesse sentido:

A violência política contra a mulher atinge a todas, independentemente de raça, etnia, cor da pele, identidade de gênero e orientação sexual. Por isso, a não utilização do termo ‘gênero’ abre margem para uma interpretação excludente de grupos de mulheres, como as transexuais, transgêneras e travestis, sob o risco da norma se tornar um instrumento de promoção da discriminação ao invés de combatê-la.<sup>42</sup>

Em relação às ações afirmativas, o PLP 112/2021 mantém as cotas de gênero de 70 e 30 pontos percentuais para cada sexo, relativamente à reserva de candidaturas e à distribuição dos recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, seguindo entendimento consolidado da jurisprudência do STF e TSE. Nesse sentido, a nova codificação perde a oportunidade de avançar em busca da paridade de gênero na representatividade das cadeiras do Parlamento, a teor do disposto no PL no que se refere à composição das listas de indicações para indicação de membros do TSE e dos TREs. Nesse ponto, o novo código apresenta significativo avanço.

Dessa forma, entende-se que a Proposta do Novo Código Eleitoral apresenta avanços em relação à temática da igualdade de gênero, todavia perdeu a oportunidade de avançar no sentido da paridade de gênero para reserva de cadeiras no Parlamento, a exemplo do que ocorre em outros países da América Latina.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão sobre a participação feminina nos espaços de poder tem ganhado relevante destaque nos últimos tempos, em busca de uma sociedade mais justa e igualitária. Contudo, a representatividade feminina na política, deveria refletir, ao menos parcialmente, as principais características do eleitorado, em sua maioria, composto por mulheres. Todavia, essa proporcionalidade não se reflete nos resultados das eleições em todo o país, conforme demonstrado nos dados estatísticos mencionados.

42 *Ibidem.* p. 3.

São muitos os empecilhos que as mulheres precisam enfrentar para se lançar na política. Essa situação reflete uma questão de gênero e suas relações com o poder e demonstra que a desigualdade feminina tem seus efeitos de produção e reprodução de discriminação, adquirindo expressões concretas em todos os âmbitos, inclusive na política<sup>43</sup>.

É imprescindível, portanto, que os atores institucionais, à luz dos princípios constitucionais, promovam novas construções de sentidos por meio de relações não hierarquizadas, com a presença mais igualitária das mulheres nos espaços de representação política, até que se chegue ao ponto em que as ações afirmativas se tornem desnecessárias, em razão da equidade entre os gêneros nos espaços de poder.

Portanto, verifica-se que ainda há um longo caminho a percorrer e as ações afirmativas, a exemplo das cotas de gênero no registro de candidaturas femininas, aplicadas aos recursos do financiamento de campanha, implementadas em 2020, representam significativo avanço, porém ainda não suficientes por si só para equilibrar a balança da representatividade feminina na política.

Ante o exposto, infere-se que só haverá avanço efetivo na participação feminina e equidade de gênero na política no Brasil a partir da aprovação pelo Congresso Nacional de alteração da legislação com a finalidade de determinar a implementação da paridade de cadeiras por gênero, o que ainda não está contemplado, até o presente momento, no Projeto de Lei Complementar nº 112/2021, que trata da nova codificação eleitoral.

Nesse sentido, registre-se o exemplo do caso mexicano mencionado, que realizou a transição do sistema de cotas para paridade no ano de 2014, obtendo resultados efetivos. Esse é um bom exemplo a ser seguido pelo nosso país no sentido de ampliar a participação feminina em busca da igualdade de gênero na política, em consonância com a expansão de políticas públicas de incentivo à participação feminina nos espaços de poder, inclusive em nível intrapartidário.

---

43 COELHO, M. de C. *O teto de cristal da democracia brasileira: abuso de poder nas eleições e violência política contra mulheres*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 159.

## 7. REFERÊNCIAS

BRASIL. Justiça Eleitoral. Brasília-DF. Disponível em: <<https://www.justicaeleitoral.jus.br/participa-mulher/#estatisticas>>. Acesso em 30 maio 2021.

BRASIL. Senado. Brasília-DF. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/10/16/eleicoes-2014-representacao-feminina-diminui-nas-assembleias-legislativas>. Acesso em 30 maio 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *I Jornada de Direito Eleitoral promovida pela Escola Judiciária do Tribunal Superior Eleitoral*. Enunciados Aprovados. Disponível em: [https://eadeje.tse.jus.br/pluginfile.php/172462/mod\\_resource/content/1/Propostas%20Aprovadas%20%28Corrigido%2020.05-1%29.pdf](https://eadeje.tse.jus.br/pluginfile.php/172462/mod_resource/content/1/Propostas%20Aprovadas%20%28Corrigido%2020.05-1%29.pdf). Acesso em 30 maio 2021.

CARVALHO, J. M.. *Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual*. DADOS, RIO DE JANEIRO, v. 40, n.2, p. 229-250, 1997.

COELHO, M. de C. *O teto de cristal da democracia brasileira: abuso de poder nas eleições e violência política contra mulheres*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 159.

FORTES, R. O. *A teoria da justiça de John Rawls e as ações afirmativas: reparar as contingências em direção à igualdade*. Porto Alegre: PUCRS, 2019. Disponível em <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/8457>. Acesso em 30 de maio 2021.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala**. São Paulo: Global, 2003. In. \_\_\_\_\_. Cap. 1: *Características gerais da colonização portuguesa do Brasil: formação de uma sociedade agrária, escravocrata e híbrida*, p. 19-155.

GILAS, Karolina M.; PACHECO, Alma Verónica Méndez. *Entre cuotas y violencia de género: avances y retrocesos en la participación política de las mujeres en México*. HALLAZGOS. Año 15, n.º 29. Bogotá D. C., Colombia, Universidad Santo Tomás. p. 185-205.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 7. ed., 2012. p. 176.

OBSERVATÓRIO DE VIOLÊNCIA POLÍTICA CONTRA A MULHER. *Nota técnica sobre o PLP 112/2021, que institui o Código Eleitoral: Considerações sobre o crime de violência política contra mulheres*. 2021. Disponível em: <<https://transparenciaeleitoral.com.br/observatorio-de-violencia-politica-contr-a-mulher/>> Acesso em 13 setembro 2021.

PAIXÃO, Cristiano. *A construção do futuro: os 30 anos da Constituição de 1988*. Humanidades, Brasília/DF, n. 62. 2018. p. 103-109.

SCWARCZ, Lilia M. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 255.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes – Selo Martins, 2008. p. 708.