

**Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
INSTITUTO CEUB DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO - ICPD
DOUTORADO EM DIREITO**

ANA KARINA VASCONCELOS DA NÓBREGA

**A PERSISTENTE DESIGUALDADE DE GÊNERO NA POLÍTICA BRASILEIRA:
CONTEXTO LATINO-AMERICANO**

**BRASÍLIA – DF
2022**

ANA KARINA VASCONCELOS DA NÓBREGA

**A PERSISTENTE DESIGUALDADE DE GÊNERO NA POLÍTICA BRASILEIRA:
CONTEXTO LATINO-AMERICANO**

Tese apresentada à Banca do Programa de Doutorado em Direito do Centro de Ensino Universitário de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Jefferson Carlos Carús Guedes

BRASÍLIA-DF
setembro de 2022

DA NÓBREGA, Ana Karina Vasconcelos.

A persistente desigualdade de gênero na política brasileira: contexto latino-americano/ Ana Karina Vasconcelos da Nóbrega. 2022. 343 f.

Orientador: Prof. Dr. Jefferson Carlos Carús Guedes

Tese apresentada à Banca do Programa de Doutorado em Direito, do Centro de Ensino Universitário de Brasília (UniCEUB).

1. Gênero. 2. Política brasileira. 3. Avanços normativos e jurisprudenciais (STF e e TSE). 4. Desigualdade. 5. América Latina.

ANA KARINA VASCONCELOS DA NÓBREGA

**A PERSISTENTE DESIGUALDADE DE GÊNERO NA POLÍTICA BRASILEIRA:
CONTEXTO LATINO-AMERICANO**

Tese apresentada à Banca do Programa de Doutorado em Direito do Centro Universitário de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Direito.

Orientador: Professor Dr. Jefferson Carlos Carús Guedes

Banca examinadora

**BRASÍLIA – DF
2022**

À minha mãe (*in memoriam*) e ao meu pai (*in memoriam*), que, apesar da ausência, percorreram comigo essa trajetória acadêmica.

A todas as feministas que, com suas lutas, conquistaram espaços e direitos que se fizeram reconhecidos em nosso ordenamento jurídico.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, cumpre destacar que a produção de uma tese é um exercício de alta complexidade, que pressupõe uma caminhada árdua e solitária, pois requer dedicação permanente ao longo de 4 (quatro) anos (ou mais), grandes pesquisas, metodologia pertinente, disciplina, amadurecimento intelectual, equilíbrio emocional, sagacidade, compromisso, responsabilidade, enfim, várias exigências para que um estudo inédito, no presente caso relacionado ao dilema da sub-representatividade feminina na política brasileira no contexto latino-americano, possa contribuir, de modo profícuo, com a problemática proposta.

Para que essa jornada se cumprisse, fez-se necessário, em primeiro lugar, estar atenta para a orientação de um Ser superior, Deus, pois somente Ele suscita e inspira os melhores pensamentos e soluções que poderiam conduzir ao bom termo dessa caminhada intelectual; portanto, primeiramente, agradeço a Deus, fonte e razão da minha existência. Sem Ele esse momento jamais seria possível!

Além desse apoio sobrenatural, várias pessoas (anjos) estiveram presentes nas páginas dessa tese que ora se apresenta: familiares (ainda que *in memoriam*), professoras, professores, amigas, amigos, colegas do doutorado, colegas de trabalho, animal de estimação (Duke) e tantas outras pessoas que acreditaram e se mostraram orgulhosas da determinação e do caminho percorrido por essa pesquisadora, inclusive no exterior, para que a tese fosse produzida.

Assim, agradeço à minha mãe (*in memoriam*) e ao meu pai (*in memoriam*) que, embora não estejam mais presentes, fisicamente, em minha vida, muito contribuíram para que esse momento se tornasse realidade. O projeto de estudo que agora se transforma em etapa final também não seria possível sem o cuidado, a atenção, o carinho e o grande amor que essas pessoas me envolveram ao longo de suas existências.

À minha irmã Adriana, a meus irmãos Stênio, Hércio, Nóbrega Júnior e Anderson; a minhas Tias Brígida e Socorro; aos meus sobrinhos, especialmente meu afilhado Anderson Filho, e sobrinhas; às minhas primas Lucine, Claudia Daniella e Fátima Urquiza; a meus primos José Ulisses, Guilherme e Gustavo, pelo carinho, amizade, companheirismo e por tudo o que significam para mim.

Ao estimado amigo e Diretor Espiritual, Padre Genivaldo, pela presença constante em minha vida e por sua orientação espiritual na busca do caminho que leva a Deus.

À grande amiga Socorro Coêlho pela atenção, carinho e apoio certo nas horas incertas; ao meu amigo Octahydes Ballan Junior, pela sua sincera amizade nas "infinitas" horas de estudo; às amigas de Teresina Ludmilla (afilhada), Belízia, Giselle, Maria das Dores Filha, Maria José, Marília, e à minha afilhada Maria Carolina.

A todos os professores do UniCEUB, especialmente ao Prof. Antonio Henrique Graciano Suxberger, líder do Grupo de Pesquisa "Políticas Públicas", pela grande contribuição no caminho que percorri em Sevilla (Espanha), desde a participação no Curso "Fundamentos Críticos: Los derechos humanos como procesos de lucha por la dignidade" até a conclusão do Máster Universitario en Género e Igualdad"; bem como aos funcionários da Secretaria desse Centro Universitário, Marley e Fernando, por terem sido fundamentais ao longo desse processo.

Ao Excelentíssimo Senhor Ministro Luís Roberto Barroso e ao Excelentíssimo Senhor Ministro Luís Edson Fachin, que me designaram para compor a Comissão Gestora de Política de Gênero do Tribunal Superior Eleitoral (Comissão TSE Mulheres) no período de julho de 2020 a maio de 2022, bem como a todas as mulheres integrantes dessa honrosa Comissão, na pessoa da Ministra Maria Claudia Bucchianeri, em razão das valiosas informações que me foram disponibilizadas ao longo dessa pesquisa.

Outrossim, pela oportunidade de participar do primeiro Diplomado Virtual "El rol de los organismos electorales en la prevención y abordage de la violència contra las mujeres en la política en América Latina", com trabalho premiado entre os cinco melhores na América Latina pela "ONU Mujeres" e pelo "Centro de Asesoría y Promoción Electoral" (CAPEL), um programa do "Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)".

Às minhas amigas e amigos do TSE da Seção de Gestão de Dados de Jurisprudência (SEGJUR), Adria, Gustavo (Chefe), Tiago, Carlinhos, Arthur; da Seção de Divulgação de Jurisprudência (SEDJUR) na pessoa do Leonardo Augusto Soares Del Menezzi; à Coordenadora de Jurisprudência e Legislação (COJULEG), Cláudia Gontijo Corrêa Cahú; ao Secretário de Gestão da Informação e do

Conhecimento (SEGJUR), Cleber Schumann; à Seção de Biblioteca, em especial à Ludmilla, ao Douglas e ao Alisson; à minha amiga Lília Fernandes, ex-Chefe na Presidência do Ministro Dias Toffoli e, posteriormente, no Gabinete do Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto; à minha Revisora, Dra. Sandra Campêlo; e a todas as pessoas que contribuíram, direta ou indiretamente, para que esse projeto se cumprisse.

De modo mais expressivo, agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Jefferson Carlos Carús Guedes que, prontamente, não só aceitou esse desafio, mas o direcionou com sua calma, orientação e indicações de leitura, inicialmente, para o êxito da minha Qualificação, oportunizando, posteriormente esse momento que ora se apresenta. Agradeço, de modo especial, à Deputada Federal Margarete Coelho, por suas valiosas contribuições na Banca de Qualificação, assim como à Prof. da Argentina Laura Cipriano, pelas orientações metodológicas, bem como à Prof. Alice Rocha, por suas indicações que levaram ao aperfeiçoamento da tese proposta.

De igual modo, agradeço ao meu co-orientador, Prof. Dr. Paulo Afonso Cavichioli Carmona pela gentileza de sua co-orientação também direcionada ao problema de pesquisa factível para esta tese.

Concluir um Doutorado é enfrentar adversidades, perigos, incertezas, cansaço, solidão, medo. Nesse percurso, indaga-se: vale a pena administrar todas essas pedras no caminho? Bom, se Deus permitiu que esse fosse o alicerce para um castelo, então, como diz Fernando Pessoa,

“Tudo vale a pena
Se a alma não é pequena.
Quem quer passar além do Bojador
Tem que passar além da dor.
Deus ao mar o perigo e o abismo deu,
Mas nele é que espelhou o céu.”

A todas e a todos, MUITO OBRIGADA!

***“Não ter mulheres em espaços de poder
não é problema das mulheres...
é problema da democracia”
(Dep. Margarete Coelho)***

RESUMO

A sub-representatividade feminina brasileira em espaços de poder é um tema que reclama análise profunda, considerado o ambiente político atual em que vivemos (resistente a mudanças efetivas). Entre as inúmeras barreiras sociais, culturais e políticas apontadas por teorias feministas que têm impedido as mulheres de fazerem uso de seus direitos, a violência política de gênero constitui um dos principais obstáculos para o acesso e permanência das mulheres nesses locais de liderança e representação. Apesar do incentivo normativo conferido pelo art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, das decisões judiciais e das políticas públicas, os dados coletados na União Interparlamentar informam que o Brasil tem um dos piores panoramas da América Latina e ocupa a posição 145 no ranking mundial de representação parlamentar. Nesse diapasão, o presente estudo busca analisar algumas normas e decisões produzidas pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal Superior Eleitoral com o escopo de identificar as causas que levam à persistente desigualdade de gênero na política brasileira, notadamente no contexto latino-americano. Para atingir os objetivos da pesquisa, é utilizada uma metodologia qualitativa, que permite a análise de questões culturais e ideológicas. O instrumento que será utilizado será o registro bibliográfico e o documental. Conclui-se que os reflexos da evolução normativa e jurisprudencial ainda são insuficientes para conferir igualdade de gênero no âmbito político. O grande desafio vai além da efetiva aplicação das normas por meio do comprometimento de todos os atores políticos competentes (Poderes Legislativo, Executivo, Judiciário, partidos políticos e outras instituições). É necessário agregarmos ao modelo de cotas, entre outras questões, a paridade, para que assim possa ser produzido um ambiente mais igualitário.

Palavras-chave: gênero. política brasileira; evolução normativa e jurisprudencial do STF e do TSE; desigualdade; persistência.

ABSTRACT

The underrepresentation of Brazilian women in spaces of power is a topic that requires in-depth analysis, considering the current political environment in which we live (resistant to effective changes). Among the numerous social, cultural and political barriers pointed out by feminist theories that have prevented women from making use of their rights, political gender violence constitutes one of the main obstacles to women's access and permanence in these places of leadership and representation. Despite the normative incentive provided by art. 10, § 3, of Law nº 9.504/1997, on judicial decisions and public policies, the data collected in the Interparliamentary Union inform that Brazil has one of the worst scenarios in Latin America and occupies the 145th position in the world ranking of parliamentary representation. In that tuning fork, the present study seeks to analyze some rules and decisions produced by the Federal Supreme Court and the Superior Electoral Court with the scope of identifying the causes that lead to persistent gender inequality in Brazilian politics, notably in the Latin American context. To achieve the research objectives, a qualitative methodology is used, which allows the analysis of cultural and ideological issues. The instrument that will be used will be the bibliographic and documentary record. It is concluded that the reflexes of normative and jurisprudential evolution are still insufficient to grant gender equality in the political sphere. The great challenge goes beyond the effective application of norms through the commitment of all competent political actors (Legislative, Executive, Judiciary, political parties and other institutions). It is necessary add parity to the quota model, among other issues, so that a more egalitarian environment can be produced.

Keywords: gender; brazilian politics; normative and jurisprudential evolution (STF and TSE); inequality; persistence.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição do eleitorado 2020	158
Gráfico 2 - Candidatas segundo raça 2020/2018	158
Gráfico 3 - Candidatas segundo cargo e faixa etária 2020 e 2018.....	159
Gráfico 4 - Candidatas segundo cargo e faixa-etária 2016 e 2018.....	159

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CEDAW	Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher
CGPJ	Conselho Geral da Magistratura Judicial
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CNDM	Conselho Nacional de Direitos da Mulher
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
DRAP	Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários
DUDH	Declaração de Direitos Humanos
FEFC	Fundo Especial de Financiamento de Campanha
FEPADE	Procuradoria Especializada de Atenção a Crimes Eleitorais
HGPE	Horário Eleitoral Gratuito de Propaganda Eleitoral
IDEA	Instituto para a Democracia e Assistência Eleitoral
IPP	Índice de Paridade Política
NDI	Instituto Democrático Nacional
NUWSS	<i>National Union of Women's Suffrage Societies</i>
ODS	Objetivo de Desenvolvimento Social
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PCO	Partido Social-Democrata Cristão
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PL	Partido Liberal
PLP	Projeto de Lei Complementar
PMB	Partido da Mulher Brasileira
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PT	Partido dos Trabalhadores
RENAMA	Rede Nacional de Mulheres Autoridades do Peru
STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UIP	União Interparlamentar

VPG

Violência Política de Gênero

WSPU

Women's Social and Political Union

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
CAPÍTULO 1 MARCO TEÓRICO	46
CAPÍTULO 2 LEGISLAÇÃO E GÊNERO NA POLÍTICA BRASILEIRA	103
2.1 A importância histórica da luta pela participação política das mulheres (conquista do voto) e a conquista de direitos	104
2.2 O sistema político brasileiro e os marcos internacionais	111
2.3 Evolução da legislação político-eleitoral brasileira.....	121
2.4 A normativa no direito comparado	127
2.5 Um olhar paritário sobre os direitos políticos das mulheres na América Latina	135
2.5.1 <i>Abordagem multidimensional</i>	136
2.5.2 <i>Déficits encontrados na democracia atualmente</i>	139
2.5.3 <i>Marcos normativos internacionais e acordos projetados para alcançar a igualdade política substantiva</i>	141
2.5.4 <i>Da regulamentação legal da paridade político-eleitoral na América Latina</i>	148
2.5.5 <i>Condições de competição e exercício poder igualitário</i>	153
2.6 O resultado das eleições no Brasil (1998-2020): muito longe da paridade.....	156
CAPÍTULO 3 O GÊNERO NA JURISPRUDÊNCIA INTERNACIONAL E NOS TRIBUNAIS SUPERIORES DO BRASIL (STF E TSE) EM MATÉRIA ELEITORAL...	161
3.1 O gênero na jurisprudência internacional.....	161
3.2 O gênero na jurisprudência do STF e do TSE em matéria eleitoral... ..	166
3.2.1 <i>No Supremo Tribunal Federal: ADI nº 5617, DJE de 3.10.2018</i>	168
3.2.1.1 <i>Questão jurídica suscitada</i>	169
3.2.1.2 <i>Fundamento central da decisão</i>	172
3.2.1.3 <i>Considerações sobre o processo argumentativo contido no inteiro teor dos acórdãos a partir dos critérios de avaliação sob uma perspectiva de gênero</i>	176
3.2.2 <i>Premissas teóricas: aplicação dos princípios jurídicos nas decisões judiciais do TSE</i>	177
3.2.3 <i>Decisões históricas do Tribunal Superior Eleitoral</i>	183
3.2.3.1 <i>Consulta nº 0600252-18.2018/DF</i>	184
3.2.3.1.1 <i>Questão jurídica suscitada</i>	184
3.2.3.1.2 <i>Fundamento central da decisão</i>	185
3.2.3.1.3 <i>Considerações sobre o processo argumentativo contido no inteiro teor dos acórdãos a partir dos critérios de avaliação sob uma perspectiva de gênero</i>	192

3.2.3.2	<i>Consulta nº 0603816-39.2017</i>	193
3.2.3.2.1	Questão jurídica suscitada	193
3.2.3.2.2	Fundamento central da decisão	194
3.2.3.2.3	Considerações sobre o processo argumentativo contido no inteiro teor dos acórdãos a partir dos critérios de avaliação sob uma perspectiva de gênero	201
3.2.4	<i>REspe nº 193-92/PI (fraude na cota de gênero)</i>	202
3.2.4.1	Questão jurídica suscitada.....	204
3.2.4.2	Fundamento central da decisão.....	205
3.2.4.3	Considerações sobre o processo argumentativo contido no inteiro teor dos acórdãos a partir dos critérios de avaliação sob uma perspectiva de gênero	211
3.2.5	<i>Consulta nº 0600306-47.2019</i>	212
3.2.5.1	Questão jurídica suscitada.....	212
3.2.5.2	Fundamento central da decisão.....	213
3.2.5.3	Considerações sobre o processo argumentativo contido no inteiro teor dos acórdãos a partir dos critérios de avaliação sob uma perspectiva de gênero	218
3.2.6	<i>No Tribunal Superior Eleitoral: outras decisões (1996 – 2022)</i>	219
3.2.6.1	<i>REspe nº 13.976/SP, julgado em 21.10.1996</i>	220
3.2.6.1.1	Questão jurídica suscitada	220
3.2.6.1.2	Fundamento central da decisão	220
3.2.6.2	<i>REspe nº 183/GO, julgado em 9.9.1999</i>	221
3.2.6.2.1	Questão jurídica suscitada	221
3.2.6.2.2	Fundamento central da decisão	221
3.2.6.3	<i>REspe nº 29190/SP, julgado em 4.9.2008</i>	222
3.2.6.3.1	Questão jurídica suscitada	222
3.2.6.3.2	Fundamento central da decisão	222
3.2.6.4	<i>REspe nº 784-32/PA, julgado em 12.8.2010</i>	223
3.2.6.4.1	Questão jurídica suscitada	223
3.2.6.4.2	Fundamento central da decisão	223
3.2.6.5	<i>REspe nº 2939/PE, julgado em 6.11.2012</i>	225
3.2.6.5.1	Questão jurídica suscitada	225
3.2.6.5.2	Fundamento central da decisão	225
3.2.6.6	<i>REspe nº 125-52/RS, julgado em 20.9.2016</i>	226
3.2.6.6.1	Questão jurídica suscitada	226
3.2.6.6.2	Fundamento central da decisão	226
3.2.6.7	<i>Consulta nº 060407534/DF, julgada em 19.4.2018</i>	228
3.2.6.7.1	Questão jurídica suscitada	228

3.2.6.7.2	Fundamento central da decisão	228
3.2.6.8	<i>Prestação de Contas nº 29492/DF, julgada em 26.4.2018.....</i>	229
3.2.6.8.1	Questão jurídica suscitada	229
3.2.6.8.2	Fundamento central da decisão	229
3.2.6.9	<i>Prestação de Contas nº 24835/DF, julgada em 23.4.2020.....</i>	230
3.2.6.9.1	Questão jurídica suscitada	230
3.2.6.9.2	Fundamento central da decisão	230
3.2.6.10	<i>Prestação de Contas nº 17007/DF, julgada em 5.11.2020.....</i>	231
3.2.6.10.1	Questão jurídica suscitada	231
3.2.6.10.2	Fundamento central da decisão	231
3.2.6.11	<i>Prestação de Contas nº 0601765-55/DF, julgada em 7.4.2022... </i>	233
3.2.6.11.1	Questão jurídica suscitada	233
3.2.6.11.2	Fundamento central da decisão	233
3.2.7	<i>Considerações sobre o processo argumentativo contido no inteiro teor dos acórdãos a partir dos critérios de avaliação sob uma perspectiva de gênero</i>	235
3.3	Análise crítica das Teorias Feministas aplicada às decisões judiciais selecionadas	236
CAPÍTULO 4 BARREIRAS QUE CONTRIBUEM PARA A PERSISTENTE DESIGUALDADE DE GÊNERO NA POLÍTICA BRASILEIRA		241
4.1	Os efeitos da COVID e a exacerbação da sub-representatividade feminina na política	242
4.1.1	<i>Aumento da precariedade econômica e retorno aos papéis tradicionais de gênero.....</i>	243
4.1.2	<i>Maior dependência de práticas informais que reforçam o domínio político masculino.....</i>	244
4.1.3	<i>Desigualdades no acesso às plataformas online.....</i>	244
4.1.4	<i>Diminuição da visibilidade pública de mulheres.....</i>	245
4.2	Reflexos positivos da pandemia: oportunidade para fortalecer a participação política das mulheres.....	246
4.3	Barreiras na legislação: um estudo comparativo.....	248
4.4	O “techo de cristal” e o “suelo pegajoso”: barreiras estruturais, políticas e simbólicas.....	250
4.5	A violência política de gênero (VPG)	255
4.5.1	<i>Premissas gerais</i>	255
4.5.2	<i>Conceito de violência política de gênero.....</i>	257
4.5.3	<i>Dos fatos</i>	260
4.5.4	<i>Atores que praticam a violência política de gênero.....</i>	269
4.5.5	<i>O papel dos partidos políticos na representatividade feminina: da importância de suas atividades às medidas de enfrentamento à VPG</i>	270

4.5.5.1	<i>Da importância das atividades partidárias no recrutamento de candidatas</i>	272
4.5.5.2	<i>Da necessária implementação de medidas pelos partidos políticos frente à VPG</i>	273
4.5.5.3	<i>Medidas de enfrentamento</i>	274
4.5.5.3.1	Contexto latino-americano.....	274
4.5.5.3.2	Contexto brasileiro.....	279
CAPÍTULO 5 ESTRATÉGIAS PARA A DEFINIÇÃO DE UMA DEMOCRACIA INCLUSIVA: COTAS, PARIDADE, RESERVA DE ASSENTOS E PROPOSTAS LEGISLATIVAS		281
5.1	Cotas versus Paridade: diferenças e implicações	283
5.2	Paridade para a justiça de gênero na política e o enriquecimento da democracia	289
5.3	Sistema da reserva de assentos	296
5.4	Proposições legislativas	299
CONCLUSÕES		305
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS		326

INTRODUÇÃO

Entre os diversos fatores afetados pela crise que gravitam em torno da democracia liberal e, sobretudo, das políticas públicas para combatê-los, podemos dizer que o gênero é um deles. Embora cada crise seja diferente, estudos evidenciam, ao menos, três pautas históricas: (i) exclusão da mulher e a perspectiva feminina na construção da democracia; (ii) intensificação do trabalho feminino e sua precariedade; e (iii) retrocessos na igualdade.

A partir de um olhar epistêmico que relaciona o feminismo ao constitucionalismo, ambos embasados pela concretização dos direitos humanos (terceira dimensão dos direitos fundamentais), refletiremos sobre a desigualdade política de gênero desde as lutas feministas até alcançarmos os avanços normativos e jurisprudenciais existentes na área, para, então, avaliarmos a situação do Brasil no contexto latino-americano.

Ab initio, com base na crítica feminista à democracia liberal, cujo tema será mais bem abordado oportunamente, existe uma clara diferenciação entre os direitos que estabeleceram restrições baseadas no sexo. Como sabemos, a construção da democracia levou as instituições públicas a ignorarem o âmbito doméstico, optando por não intervirem nele, e deixando de lado uma dimensão da vida que também é política, dado que é nela onde começa a surgir a socialização cidadã.¹

No que tange à incorporação ao mercado de trabalho, a despeito de muitas mulheres estarem ingressando nesse campo de atuação (como exigia o feminismo há mais de um século), o fazem, em geral, como trabalhadoras de segunda categoria: salários mais baixos, condições de trabalho mais precárias, tarefas que projetam os papéis patriarcais atribuído a elas etc.

Ao desempenharem tais funções, as mulheres sofrem com os processos de privatização dos serviços e da discriminação no âmbito laboral, resultando em uma maior vulnerabilidade na inserção profissional. É o que demonstram as pesquisas: mulheres inseridas em um contexto no qual as oportunidades são diferenciadas resultando, assim, em uma menor taxa de participação laboral; menor taxa de emprego; segregação ocupacional, tanto horizontal quanto vertical (“techo de

¹ OKIN, Susan Moller. *Justice, gender and the family*. New York: Basic Books, 1989.

crystal”; “suelo pegajoso”; “gheto de terciopelo”), contratos temporários, diferença salarial entre outras.²

Sobre essa base, argumenta-se a necessidade de construir famílias mais igualitárias em que a situação das mulheres como cidadãs seja modificada, como também seja reduzida a situação de exclusão que elas enfrentam na seara política e laboral³, haja vista que a esfera privada não está longe do poder, ou seja, o âmbito privado e o pessoal também possuem nuances da política.⁴

Esse debate deu origem a demandas que têm por objeto a luta por uma maior representação das mulheres e de outros grupos tradicionalmente excluídos ou marginalizados nos âmbitos institucionais. Várias teorias tentam explicar a discriminação de gênero, incluindo aquelas que incidem na oferta de emprego, e as teorias feministas – que remetem ao patriarcado⁵ –, tais como as políticas e as jurídicas.⁶ Mas, independentemente da teoria que analisemos, o certo é que homens e mulheres não estão ocupando, igualmente, os mesmos setores e ocupações, o que implica em um retrocesso.

A história demonstra que a hegemonia do homem sobre a mulher ocorreu devido aos estereótipos que se definiram, principalmente, pela divisão sexual do trabalho (para as mulheres, o lar é um local de trabalho, para os homens de repouso). Isso resultou em um aumento do controle genérico sobre as atividades econômicas dos homens, uma vez que a vida dos homens, em geral, é socialmente orientada para a fabricação de projetos de vida que transcendem a família.

² MONREAL GIMENO, Maria Carmem; MARTINEZ FERRER, Belém. Esquemas de gênero y desigualdades sociales. In: MUÑOZ, Luis Vicente Amador; MONREAL GIMENO, Maria Carmem (coord.). *Intervención social y género*. España: Narcea, 2010. p. 73-96. Disponível em: https://campusvirtual.upo.es/bbcswebdav/pid-2764531-dt-content-rid-4526614_1/courses/MGI2_2019-20/Esquemas%20de%20genero%281%29.pdf. Acesso em: 11 ago. 2021.

³ OKIN, 1989.

⁴ PATEMAN, Carole. Críticas feministas a la dicotomía público/privado. In CASTELLS, C. (comp.). *Perspectivas feministas en teoría política*. España: Paidós Ibérica, 1996.

⁵ Conforme observa Heloisa Murgel Starling ao investigar certos costumes republicanos do Brasil, no patriarcado, os homens se organizavam de acordo com sua própria vontade. STARLING, Heloisa Murgel. *Ser republicano no Brasil: a história de uma tradição esquecida*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

⁶ Carole Peteman entende ser necessário atribuir um nome unificador para as várias facetas da dominação masculina (PATEMAN, Carole. *The sexual contract*. Stanford: Stanford University Press, 1988, p. 20). A sua vez, Luis Felipe Miguel fala em “dominação masculina”, não em patriarcado, por ser este um termo controverso dentro da própria teoria feminista (MIGUEL, Luis Felipe de. O feminismo e a Política. In: HOLANDA, Heloisa Buarque de (org). *Pensamento feminista: conceitos fundamentais*. Rio de Janeiro. Bazar do tempo, 2019, p. 19.

Tal situação nos remete ao cerne das referências filosóficas que embasaram os ideais democráticos representadas por pensadores como John Locke e Jean-Jacques Rousseau, proclamados no século XVIII pela Revolução Americana (1786) e pela Revolução Francesa (1789-1799), as quais estavam impregnados de conceitos e valores que excluía a mulher de sua participação no cenário político e na sociedade⁷.

Não custa lembrar que a Declaração da Independência dos Estados Unidos da América de 1776 e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 se omitiram em fazer referência às mulheres e destacaram os direitos, no primeiro caso, de homens anglo-saxões de pele branca, protestantes e burgueses; e, no segundo caso, de homens burgueses, que incluíam o clero e a nobreza.

Fatos estes que levaram a francesa Olympe de Gouges, em 1791 a promover a não reconhecida Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadania, na qual reforçou a ideia de que a mulher nasce livre e permanece igual ao homem em direitos (os mesmos garantidos para os homens dois anos antes por meio da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão). A certeza de que a igualdade de gênero geraria progresso e felicidade para os seus compatriotas e para o Estado, como sabemos, custou-lhe a vida⁸.

Nesse cenário, os homens se destacaram como protagonistas de decisões sociais, culturais e políticas, e as mulheres foram relegadas à função de tarefas domésticas durante séculos, estabelecendo-se uma cultura de misoginia na qual sobressaía a hierarquia entre gêneros. Simone de Beauvoir, um dos ícones do

⁷ VALCARCEL, Amelia. *La política de las mujeres*. 5. ed. Valencia: Ediciones Cátedra, Universidad de València, Instituto de la mujer, 2012.

⁸ Conforme o texto traduzido pela Câmara dos Deputados “Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã e Outros Textos”, em apenas dezessete artigos, Olympe pontua com clareza os principais aspectos normativos que efetivariam a equidade tão sonhada: a mulher nasce livre, e as diferenças sociais estabelecidas entre ela e o homem só serão admitidas se beneficiarem ambos; sendo a propriedade e a segurança direitos imprescritíveis, é legítimo a mulher resistir à opressão; entre seus direitos estão o de ocupar cargo público, de exercer qualquer profissão, de fiscalizar as contas públicas e de propor a criação de tributos; sendo iguais em direitos, também assim devem ser tratadas no campo das obrigações, não incidindo inimizabilidade sobre elas por sua condição de mulher; o Estado deve garantir a ela plena liberdade de expressão, em particular nos espaços públicos, já que se “a mulher tem o direito de subir ao cadafalso, ela deve, igualmente, ter o direito de subir à tribuna.” Olympe de Gouges segue como modelo de força a todas as mulheres do mundo. OLYMPE DE GOUGES. *Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã e Outros textos*. Tradução de Cristian Brayner. Brasília, DF: Secretaria de Relações Internacionais/Secretaria da Mulher/Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1XDP7tRONBWD26N5YSzk5vBmAxVXF88lw/view> Acesso em: 22 abr. 2022.

movimento feminista, chega a afirmar que a situação das mulheres era pior que a dos escravos, porque estes se rebelavam e as mulheres se conformavam⁹.

Pierre Bourdieu alerta que as mulheres foram excluídas do universo das coisas sérias, dos assuntos públicos, especialmente dos econômicos. Somente quando permaneciam subordinadas às atividades de produção (as únicas que recebiam uma verdadeira sanção econômica e social), bem como organizadas em relação aos interesses materiais e simbólicos da descendência, isto é, dos homens, elas eram, aparentemente, reconhecidas¹⁰.

Apesar de estarmos vivenciando o maior processo de transformação social que já existiu desde a Revolução Industrial do século XIX, o sistema de dominação masculina não fica longe ou intacto diante dessas transformações. Isso porque, embora as mulheres tenham trabalhado no âmbito familiar e fora deste em troca de um salário, desde o século XX desenvolveu-se um modelo de sociedade que instituiu a divisão sexual do trabalho: homens especializados no trabalho extradoméstico e pagos, e mulheres, no doméstico e não remunerados.

O que observamos é que há uma contradição quanto à efetivação da igualdade de direitos, pois a realidade do poder é cada vez mais difusa e omite a origem de uma dominação patriarcal. E enquanto o poder patriarcal subsistir por meio de mecanismos que encobrem sua presença, como analisaremos, existirá uma ideologia igualmente difusa entre homens e mulheres que atinge espaços na sociedade. A violência de gênero, por exemplo, contribui para o fomento desse paradoxo.

A falta de corresponsabilidade por parte dos homens durante anos e, em sua medida, também do Estado, redundou, claramente, em sérios problemas de conciliação que deterioraram os níveis de vida e de saúde das mulheres, assim como afetou suas possibilidades de desenvolvimento profissional. É necessário corrigir essas distorções de um modo efetivo, a fim de garantir às mulheres o acesso igualitário aos locais onde as decisões são tomadas.

⁹ BEAUVOIR, Simone de. Introducción. In: BEAUVOIR, Simone de. *El segundo sexo*. Madrid: Cátedra, 2000. p. 47-64. LÓPEZ PARDINA, Teresa. Prólogo a la edición española. In: BEAUVOIR, Simone de. *El segundo sexo*. Madrid: Cátedra, 2000. p. 7-34. Disponível em: https://campusvirtual.upo.es/bbcswebdav/pid-3028999-dt-content-rid-6053106_1/courses/MG12_2020-21/Contenido/Pensamiento_feminista_1/11.%20Simone%20de%20Beauvoir.pdf . Acesso em: 22 nov. 2020.

¹⁰ BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina*. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

A igualdade entre homens e mulheres, portanto, reclama a superação de muitos obstáculos (no mercado de trabalho, nas relações familiares, na organização da sociedade etc.) para que a tão almejada paridade, como analisaremos, ultrapasse a barreira das ideias. Tudo o que esteja relacionado às assimetrias construídas em torno da divisão sexual do trabalho deve ser desvalorizado, ou seja, a narrativa do *status quo* patriarcal e a consideração de que nem o acaso nem a espontaneidade contribuirão, efetivamente, para a processo de despatriarcalização da sociedade.

A erradicação das desigualdades de gênero e das discriminações sexuais no mercado de trabalho, bem como na sociedade, perpassa pela conciliação da vida laboral, pessoal e familiar, além da corresponsabilidade de homens e mulheres, o que resulta na redefinição das relações entre os sexos.

Blanca Rodriguez Ruíz sugere que passemos de um modelo de cidadania para o de “cidadania” ressaltando a ideia de que o direito envolva o dever de cuidar-nos, bem como o de que nos cuidem.¹¹ A “cidadania” se apoia na expansão da democracia mais além do marco das instituições da democracia representativa.

Para quebrar essa desigualdade de gênero, excluindo a mudança profunda e necessária de uma cultura ainda arraigada de práticas machistas, inclusive no âmbito institucional, tudo começa e termina com o fortalecimento do Estado de Direito, como um princípio de governo democrático, que reclama, sobremaneira, a observância ao princípio da igualdade.

Como bem ressalta o Prof. Jefferson Carús Guedes, o princípio da igualdade como ideal (político) tem “conteúdo preponderantemente programático, de meta a ser alcançada ou postulado a ser preservado, como ‘princípio da justiça social’, quando previsto na Constituição e nas leis”.¹² Fala-se, nesse aspecto, em igualdade procedimental como uma igualdade aritmeticamente inclusiva para viabilizar que um número crescente de pessoas possa participar da produção de políticas públicas do Estado e da sociedade.

Assim, necessitamos tanto de políticas públicas como de normas, constitucionais e legais, sem descuidarmos de assegurar que todas elas sejam

¹¹ RODRIGUEZ RUIZ, Blanca. Hacia un Estado pos-patriarcal. Feminismo y Ciudadania. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, n. 149, p. 87-122, jul./sept. 2010.

¹² GUEDES, Jefferson Carús. *Igualdade e Desigualdade: introdução conceitual, normativa e histórica dos princípios*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 175.

cumpridas de forma igual para todas as pessoas, já que formam parte do nosso ordenamento jurídico.

Além do requisito imprescindível de termos normas que permitam a proteção de grupos cujos direitos foram violados historicamente, incorporando a ideia de dignidade da pessoa humana, todos os atores da sociedade (pessoas, instituições, entidades públicas e privadas do Estado) devem estar submetidos às leis, razão pela qual a igualdade e a não discriminação entre homens e mulheres (pilares fundamentais) devem ser observadas de maneira igual para todos e todas.

A igualdade de gênero reclama que o marco normativo seja acompanhado de determinadas ações a nível estatal para alcançar uma perspectiva de gênero. É dizer, tanto as preocupações de mulheres como de homens devem ser consideradas na elaboração, aplicação, supervisão e avaliação das políticas públicas em todas as esferas políticas, econômicas e sociais. Isso permitirá conhecer o impacto diferenciado que essas políticas terão para ambos os gêneros, a fim de que situações de discriminação em sua elaboração e execução sejam evitadas.

A propósito, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em seu recente Relatório sobre a “Situação dos Direitos Humanos no Brasil”¹³, enfatizou a necessidade de se incorporar uma perspectiva de gênero nas políticas públicas, dada a discriminação histórica vivenciada por mulheres. A consequência do não fazer seria o impacto discriminatório para as mulheres sendo, inclusive, considerada violência de gênero.

Daí a necessidade de contarmos com instituições públicas suficientemente sólidas que criem ou modifiquem políticas públicas e as leis que não estejam de acordo com a superação dos desafios de equidade de gênero em um Estado Democrático de Direito. A seu turno, o Judiciário cumpre papel fundamental na aplicação do direito e na determinação do impacto diferenciado que a lei pode ter em sua execução para homens e mulheres¹⁴.

Devemos ter em mente que toda a pauta feminina se assenta nas raias dos direitos humanos, base ética da vida social, compreendido, sinteticamente, como o

¹³ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Situação dos direitos humanos no Brasil. 2021. Disponível em <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf> . Acesso em: 23 abr. 2022.

¹⁴ Nesse sentido, ZOVATTO, Daniel. Democracia e eleições na América Latina e os desafios das autoridades eleitorais. 17 maio 2022. 1 vídeo (91 min). Publicado pelo canal Justiça Eleitoral. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=5tQCKbxiVAs> . Acesso em: 18 maio 2022.

conjunto de direitos básicos imprescindíveis para a concretização da dignidade humana e positivados internacionalmente. Vejamos.

Nas palavras do Min. Alexandre de Moraes, os direitos humanos fundamentais, em sua concepção atualmente conhecida,

colocam-se como uma das previsões absolutamente necessárias a todas as Constituições, no sentido de consagrar o respeito à dignidade da pessoa humana, garantir a limitação do poder e visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana¹⁵.

Esses direitos cumprem a função de defesa das pessoas cidadãs sob uma dupla perspectiva, tanto por constituir, no plano jurídico-objetivo, normas de competência negativa para os poderes públicos (proibindo as ingerências destes na esfera jurídica individual), como por implicar, no plano jurídico-subjetivo, o poder de exercer, positivamente, os direitos fundamentais (liberdade positiva)¹⁶.

Os esforços para eliminar a discriminação contra as mulheres nos diversos países ocidentais estão sendo canalizados por meio do reconhecimento de direitos e liberdades¹⁷. A constitucionalização dos direitos humanos implicou na positivação dos direitos, a partir dos quais podem ser exigidos do Poder Judiciário para a concretização da democracia.

Como bem mencionado pelo Min. Marco Aurélio, o respeito aos direitos humanos, notadamente pelas autoridades públicas, constitui pilastra-mestra na construção de um verdadeiro Estado democrático de direito (STF – 2ª T – HC nº 74639-0/RJ, de sua própria relatoria, *DJE* de 31.10.1996).

Os direitos humanos são direcionados, fundamentalmente, para a proteção à dignidade da pessoa humana em seu sentido mais amplo. As plurais e diferenciadas lutas pela dignidade humana, portanto, são a razão e a consequência da luta pela democracia e pela justiça; todavia, para lograr-se uma cidadania plena, é necessário mais que isso¹⁸.

¹⁵ MORAES, Alexandre de. *Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil*, doutrina e jurisprudência. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 2.

¹⁶ CANOTILHO, Jose Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1993. In MORAES, Alexandre de. *Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil*, doutrina e jurisprudência. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

¹⁷ RODRIGUEZ RUIZ, 2010.

¹⁸ CATALÁ, Maite Serrió; LÓPEZ, Amparo Ramos; AGULLÓ, Carlos Candela. Género, trabajo y poder. In: BARBERÁ, Ester; MARTÍNEZ BENLLOCH, Isabel; CAMPOS, Amparo Bonilla. *Psicología y género*. Madrid: Pearson Educación, 2004. p. 193-216.

Ao consagrar a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do Estado democrático de direito, o constituinte reconheceu “que é o Estado que existe em função da pessoa humana, e não o contrário, já que o ser humano constitui a finalidade precípua, e não o meio da atividade estatal”. Assim, o ponto de partida para qualquer reflexão sobre a Constituição, e sobre qualquer desenvolvimento de uma Constituição liberal, é a dignidade humana.¹⁹

A dignidade da pessoa humana, além de ser um conceito multifacetado, que está presente tanto na religião, como na filosofia, na política e no direito, constituindo um valor fundamental, não é um direito fundamental autônomo ou individual; ao contrário, é um princípio constitucional que serve tanto como justificativa moral quanto como um fundamento jurídico-normativo dos direitos fundamentais.²⁰

Por ser um princípio fundamental, consagrado no art. 1º, inciso III, da Constituição Federal Brasileira, tem por fim assegurar ao homem um mínimo de direitos que devem ser observados pela sociedade e pelo poder público, de maneira que venha a preservar a valorização do indivíduo, pois, além de fornecer parte do significado nuclear dos direitos fundamentais, “exerce a função de um princípio interpretativo, particularmente na presença de lacunas, ambiguidades e colisão entre os direitos [...], bem como no caso de desacordos morais”.²¹

A preocupação se volta para o respeito aos direitos humanos em função das particularidades individuais e coletivas dos diferentes grupamentos humanos, os quais se distinguem por fatores como origem, sexo, orientação sexual, raça, idade, sanidade etc.

Nesse contexto, o pluralismo político foi alçado à condição de princípio indissociável da ideia de dignidade humana, a exigir do Estado e da sociedade a proteção de todas as pessoas que se encontram em situação diferente, considerados os aspectos supramencionados.

Um dos sinais mais eloquentes da atual conjuntura do sistema de direitos fundamentais no constitucionalismo democrático foi justamente o deslocamento de

¹⁹ MENDES, Gilmar Ferreira. A dignidade da pessoa humana na Constituição Federal de 1988 e sua aplicação pelo Supremo Tribunal Federal. In: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *A Constituição de 1988 na visão dos Ministros do Supremo Tribunal Federal*: Edição Comemorativa. Brasília: STF, 2013. p. 103-113.

²⁰ BARROSO, Luis Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 63-64.

²¹ *Ibidem*, p. 111.

seu centro de gravidade, do postulado em seu caráter unitário ao seu significado pluralista.

O paradigma do Estado democrático de direito, portanto, é justamente a noção de pluralismo que tem por pressuposto a admissão de respeito e proteção a projetos de vida distintos daqueles considerados como padrão pela sociedade em sua maioria. O modelo de pluralismo, tal como postulado por Häberle²² implica, basicamente, a abertura das teorias e doutrinas do sistema constitucional, de suas interpretações e intérpretes – sobretudo em nível de direitos fundamentais – e sua inerente dogmática jurídica, junto com seu posterior desenvolvimento.

Assim como o pluralismo político, os direitos fundamentais estão intrinsecamente relacionados com o princípio democrático, razão pela qual a positivação e a garantia do efetivo exercício de direitos políticos (no sentido de direito de participação e conformação do status político) podem ser considerados o fundamento nacional da ordem democrática e, neste sentido, parâmetro de sua legitimidade.²³

Carducci, ao trazer subsídios que, de alguma forma, nos levam a refletir sobre a (re)construção de um projeto de civilização contido na vertente constitucional do Estado, na tentativa de conciliar princípios antagônicos como o individualismo e o holismo, afirma ser necessária uma “análise antropológica comparativa, ou de uma investigação intercultural, que nos restitua uma imagem articulada e diferenciada da modernidade, dos conflitos entre culturas opostas e dos condicionamentos”.²⁴

Nesse sentir, é imprescindível que uma cultura específica se adapte à modernidade a fim de construir representações que a justifiquem, diante de si mesma, quando comparada à cultura dominante. Indagações como “o que ocorreu com os direitos sociais, econômicos e culturais? O que dizer dos direitos coletivos dos povos indígenas? O que fazer com tantos anúncios de igualdade formal, quando a realidade mostra, por exemplo, a mulher ainda numa posição social inferior à do homem no âmbito trabalhista e no acesso às decisões institucionais?”, não devem ficar sem resposta.

²² HÄBERLE, Peter. *Pluralismo y constitución. Estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta*. In: LUÑO, Pérez Antonio Enrique. *Perspectivas e tendências atuais do estado constitucional*. Tradução de José Luis Bolzan de Moraes e Valéria Ribas do Nascimento. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

²³ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

²⁴ *Ibidem*, p. 16.

Por meio da teoria crítica dos direitos humanos, Joaquín Herrera Flores nos leva a refletir sobre a categoria de deveres autoimpostos nas lutas sociais pela dignidade, não a direitos abstratos nem deveres passivos que são impostos externamente às lutas e compromissos.²⁵ Isso nos impele a reflexionarmos sobre os direitos humanos tendo como base uma visão crítica, dinâmica e contextualizada do pensamento e da prática jurídica contemporânea, sem olvidarmos, todavia, os processos de luta pela dignidade humana. O grande desafio é encontrarmos formas plurais de garanti-los, bloqueando, assim, a possibilidade de um retrocesso das lutas.

Busca-se, destarte, uma redefinição dos direitos humanos por meio da responsabilidade do Estado, sob uma perspectiva de uma análise crítica, politizada, relacionada à exclusão das hierarquias de gênero, gerando uma nova forma de interpretar o Direito Constitucional, cuja essência altera, consideravelmente, o conceito do princípio da igualdade (que passou a significar o princípio da dignidade da pessoa humana) –, e se sedimenta nas várias faces e diferenciações da humanidade, especialmente na defesa dos hipossuficientes e das minorias étnicas e sociais.

Como sabemos, o direito não deve ser entendido como um sistema que se reproduz formalmente sem necessidade de impulsos externos; ao contrário, é uma técnica de regulação e de garantia que está sempre condicionada pelo ambiente e o contexto do qual surge e para o qual surge, estando diretamente atrelado a práticas sociais.²⁶

Na conceituação dos direitos humanos os conflitos e lutas que conduziram à existência de um determinado sistema de garantias dos resultados das lutas sociais devem estar sempre presentes. Com efeito, é a partir de nossa inserção em tais conflitos que vamos assumir compromissos e deveres com as demais pessoas, como o objetivo de conseguir um acesso igualitário aos bens necessários para uma

²⁵ Para que haja uma teoria realista e crítica dos direitos humanos, o pensamento crítico deve (i) assegurar uma visão realista do mundo, partindo do reconhecimento de nossa capacidade humana de modificá-lo a nível social e individual; (ii) ser um pensamento de combate, favorável aos objetivos e métodos traçados na busca de condições de vida digna; (iii) ter como ponto de partida e como destinatário de sua formulação as coletividades sociais determinadas; e (iv) demandar a busca permanente da exterioridade com relação ao sistema dominante. CARBALLIDO, Manoel Gândara. *Hacerce camino al andar*. In: PRONER, Carol; CORREAS, Oscar (coord.). *Teoria Crítica dos direitos humanos: in memoriam Joaquín Herrera Flores*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 65-77.

²⁶ HERRERA FLORES, Joaquín. 16 premisas de una teoría crítica del derecho. In: PRONER, Carol; CORREAS, Oscar (coord.). *Teoria Crítica dos direitos humanos: in memoriam Joaquín Herrera Flores*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 14-15.

vida digna.²⁷ Os direitos humanos constituem, assim, o resultado sempre provisional, da concretização de processos de luta pela dignidade humana.

A perspectiva tradicional e hegemônica dos direitos, todavia, confunde os planos da realidade e das razões, como se observa na própria Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. O Preâmbulo da Declaração diz que os direitos humanos devem ser entendidos como um ideal a ser conseguido, para, em seguida, nos artigos 1º e 2º, abordar uma realidade já alcançada, não um “ideal a conquistar”. Parece estarmos diante de uma lógica bastante simplista que, contudo, tem consequências muito importantes.

De um modo atento, podemos perceber que essa lógica nos faz pensar que temos os direitos mesmo antes de ter as capacidades e as condições adequadas para poder exercê-los. Assim, as pessoas que lutam por eles podem acabar desencantadas, pois, apesar da afirmação de que há direitos, a maioria delas não pode exercê-los por falta de condições materiais para tanto, como se observa no universo da subrepresentatividade feminina na política.

Portanto, a grande problemática que se verifica não é de como um direito se transformará em direito humano, mas sim como um direito humano conseguirá se transformar em direito, ou seja, como conseguirá obter a garantia jurídica para sua melhor implantação e efetividade. E aqui nós podemos falar da perspectiva da igualdade de gênero na política.

Como afirma Doltonovich, os direitos humanos necessitam ser reinventados, pois demonstram estarem reduzidos, de um lado, à mera retórica conservadora, que serve, sobretudo, para justificar o injustificável ao invés de resolver os problemas concretos da humanidade; e, de outro, uma proposta utópica dirigida a fazer justiça às pessoas que já sofreram (e sofrem) com a discriminação e o acesso a direitos.²⁸

Para Herrera Flores, o fundamental é que a democracia, por meio da participação, permita que todas as pessoas gozem dos bens democráticos conjuntamente, pois, somente assim, seria estabelecida uma relação direta entre

²⁷ HERRERA FLORES, Joaquín. *A reinvenção dos direitos humanos*. Tradução de: Carlos Roberto Diogo Garcia; Antonio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

²⁸ DOLTONOVICH, Alejandro. *Derechos humanos y teoría crítica de la sociedad: em derechos humanos em tiempos de globalización y neoparamilitarismo em Colombia*. Tunja: UPTC, 2012.

liberdade e equidade material, entre bem-estar e bem comum, entre a política e a felicidade.²⁹

Tourinho Leal, ao assegurar a participação política na esfera pública, recorda que a Constituição está tratando do direito à felicidade pública³⁰. Não custa repetir que a noção de pluralismo implica em uma sociedade melhor com a tolerância às minorias. Com foco nesse pensamento, Barragán nos remete ao “principio del distribución del poder político”, como sendo uma nova forma de governar. Enfatiza que os novos papéis sociais não serão alcançados se houver uma sociedade que se expressa em partes isoladas.³¹

Mas, como atingi-los? A resposta recai em um conjunto de traços composto por opiniões comuns que sejam representativas da heterogeneidade. Nesse diapasão, o constitucionalismo feminista desponta como um importante aliado para o fortalecimento do Estado de Direito, pois ao interagir com as necessidades das pessoas que constituem metade da população historicamente excluída da participação em sociedade (trazendo, assim, uma aproximação do direito à realidade social das mulheres) busca a superação e a coexistência pacífica das relações de gênero³².

Sobre a exclusão da participação feminina em sociedade, os movimentos feministas e suas lutas políticas trouxeram algumas mudanças na posição das mulheres em toda a humanidade, especialmente no primeiro mundo. Sua atuação transnacional produziu um forte impacto em diferentes países por meio de vários marcos, entre os quais citamos: Convenção para a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra as mulheres (CEDAW, 1979); Conferência sobre a População e Desenvolvimento (CAIRO, 1994); IV Conferência Mundial sobre a

²⁹ BARRAGÁN, Vicente; ROMERO, Rafael; SANZ, José M. El principio de distribución del poder político como guía de la autorregulación participativa. In: PRONER, Carol; CORREAS, Oscar (coord.). *Teoría Crítica dos direitos humanos: in memoriam Joaquin Herrera Flores*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 185-208.

³⁰ LEAL, Saul Tourinho. *Direito à felicidade*. São Paulo: Almedina, 2017.

³¹ *Ibidem*, 2017.

³² Conforme Christine Peter Silva, a expressão “constitucionalismo feminista” está sendo usada no Brasil e no mundo por autoras que defendem a perspectiva de gênero como um método integral que aponta para aspectos que o Direito Constitucional Contemporâneo exclui e até desconsidera. Tem como vetor axiológico a igualdade como respeito à diferença. SILVA, Christine Oliveira Peter da; GUINDANI, Talita Ferreira. Os direitos fundamentais das mulheres na Constituição de 1988. In: SILVA, Christine Oliveira Peter da; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; FACHIN, Melina Girardi (coord.). *Constitucionalismo feminista: expressão das políticas públicas voltadas à igualdade de gênero*. Salvador: Editora Jus Podivm, 2020, p. 18.

Mulher (Pequim), Declaração e Plataforma de Ação (1995); e Agenda 2030 – Objetivo de Desenvolvimento Social (ODS 5).

Na seara política, emergiu, ainda, o instrumento das cotas eleitorais, sobretudo a partir do contexto latino-americano, tal como ocorreu com a Argentina (o primeiro país a adotá-las, em 1991), ante o compromisso em muitas partes do mundo para que haja espaços para a representação política feminina por meio justamente de cotas e ações afirmativas.

Novos marcos surgiram, tais como o Consenso de Quito, no qual se definiu que a paridade é um dos precursores determinantes da democracia, cujo fim é alcançar a igualdade no exercício do poder, na tomada de decisões, nos mecanismos de participação, e de representação social e política, nas relações familiares no interior de diversos tipos de família, nas relações sociais, econômicas, políticas e culturais, e que constitui uma meta para erradicar a exclusão estrutural das mulheres.

A Referência de Montevideo (2016) também foi um marco, segundo o qual a implementação da Agenda Regional de Gênero no Âmbito do Desenvolvimento Sustentável até 2030 depende da paridade “como pilar central para gerar as condições para o exercício pleno dos direitos humanos e a cidadania das mulheres” com “aprofundamento e qualificação das democracias e a democratização dos regimes políticos, socioeconômicos e culturais”.

A análise desses marcos nos leva a compreender melhor que as mulheres não estão fora dos espaços da política institucional porque querem, mas porque existem, sistematicamente, reações, formas de marginalização, formas de se reduzir a ambição política desde o processo de socialização, notadamente no momento em que buscam participar da política partidária, inviabilizando o processo de candidatura até culminar com a eleição, resultando, assim, em uma democracia fragilizada.

Em relação à Agenda 2030, países ao redor do mundo estabeleceram, em 2015, os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Essa nova Agenda foi constituída afastando-se das ideologias e aproximando-se dos ideais de atores público e privado que têm por fim contribuir com o cumprimento dos objetivos

planejados. O objetivo nº 5, por exemplo, tem por escopo alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres em todas as esferas, incluindo a política.³³

É consabido que nas últimas décadas a face da política mudou em muitos países da América Latina e do Caribe. Mulheres foram eleitas desde 1990, em múltiplas arenas políticas do nível nacional ao local. Entre 1997 e 2020, a proporção de mulheres em campos políticos, como o parlamento, aumentou em comparação com anos anteriores.

Todavia, apesar do progresso médio na região, ainda estamos bem abaixo do nível de paridade; além disso, a heterogeneidade entre países da América Latina continua a ser substancial. É dizer, embora a representação das mulheres, em geral, tenha aumentado em muitos países, as que pertencem a minorias, como afrodescendentes e indígenas, continuam sistematicamente excluídas da arena política.

A partir dos respectivos mandatos e compromissos com a igualdade de gênero e os direitos das mulheres durante vários anos, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Oportunidades Gênero e empoderamento das mulheres (ONU MULHERES) e o Instituto para a Democracia e Assistência Eleitoral (IDEA) Internacional envidaram esforços para promover a participação política das mulheres mediante diferentes iniciativas relacionadas à geração de conhecimento, a nível nacional e regional, a concessão de assistência técnica frente aos processos de reforma, a geração de diálogos e ações de advocacia, capacitação, entre outros.

Em 2013, por meio da iniciativa ATENEA (Mecanismo para acelerar a participação política paritária das mulheres na América Latina), as três organizações supramencionadas decidiram promover intervenções mais estratégicas para a realização de transformações sustentáveis a longo prazo, a qual propõe uma combinação de ações para a geração de informações com base em vários indicadores, bem como a criação de uma Rede de Democracia Paritária a nível regional.

Tal iniciativa foi implementada em onze países entre 2014 e 2019: Panamá, Chile, Uruguai, Honduras, México, Argentina, Peru, Guatemala, Colômbia, Brasil e

³³ LLANOS CABANILLAS, Beatriz. *Surcando olas y contra olas: Una mirada paritaria a los derechos políticos de las mujeres en América Latina*. Atenea, 2019. Disponível em: <https://ateneaesparidad.com/wp-content/uploads/2020/01/PNUD-surcando-olas-20201028-4.pdf>. Acesso em: 23 maio 2022.

Bolívia³⁴. Todavia, embora apresentem avanços importantes no acesso a determinados cargos de representação política, desafios ainda são enfrentados em vários países para expandir esses avanços a todos da região e melhorar as condições de acesso e exercício dos cargos.

A ameaça de possíveis contratempos é latente na história da região, porquanto o descontentamento atual e o apoio em declínio à democracia facilitam a irrupção de atores políticos organizados com alta capacidade de mobilização, estratégias e discursos, porém com agendas ultraconservadoras e regressivas, que podem constituir um forte quadro de resistência para a consolidação e o avanço dos direitos das mulheres.

Com efeito, estamos em recessão e atravessamos o pior momento em 30 anos de democracia, conforme o relatório anual da Freedom House sobre direitos políticos e liberdades civis³⁵. A quantidade de países que se afastaram da democracia superou em muito os que se aproximaram. Enquanto as instituições democráticas e os direitos civis foram deterioradas em 60 países, somente 25 experimentaram o aprimoramento.

A pandemia COVID acelerou e aprofundou essas tendências antidemocráticas já preexistentes de modo letal para a democracia a nível global, pois afetou todas as regiões do mundo e todas as democracias, tanto as mais novas como as que se consideravam consolidadas. Isso significa que 70 % da população vive, atualmente, sob regimes autocráticos. Há uma década atrás esse percentual era de 49%³⁶.

No âmbito latino americano a combinação entre o deficit estrutural e conjuntural teve um impacto negativo na qualidade da democracia em muitos países, senão vejamos:

(i) a América Latina foi a região no mundo que registrou em 2021 a maior queda em comparação com o ano anterior; e

(ii) em nossa região existe um alto grau de heterogeneidade em matéria de regimes e de qualidade da democracia. Somente o Uruguai consegue se qualificar como elevado desempenho. Na maioria dos países, o desempenho é baixo ou mediano (democracia imperfeita ou incompleta). É o caso, por exemplo do Chile e

³⁴ LLANOS CABANILLAS, 2019.

³⁵ FREEDOM IN THE WORLD 2021. Disponível em https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-02/FIW2021_World_02252021_FINAL-web-upload.pdf. Acesso em: 18 maio 2022.

³⁶ ZOVATTO, 2022.

da Costa Rica, que, às vezes se aproximam do Uruguai como uma democracia plena e, em anos subsequentes, o Brasil, a Argentina, a Colômbia, o Peru, o Panamá, a República Dominicana. Outros 6 países são qualificados como regime híbrido: Honduras, Guatemala, El Salvador, Bolívia, Paraguai e México. Os quatro restantes, são considerados ditatoriais: Cuba, Venezuela, Nicarágua e Haiti³⁷.

No que diz com a qualidade da democracia do Brasil, os principais índices apontam para um constante e preocupante nível de erosão democrática, o que a qualifica como uma democracia eleitoral e não liberal. Nosso país é considerado um dos que possui o maior dissenso democrático. O que se diz do Brasil com base no índice do IDEA internacional é que temos uma democracia de desempenho médio, mas que registra o maior número de índices que sofreram redução e que desde 2016 tem passado por um processo gradual e constante³⁸.

Consoante Zovatto, na avaliação da evolução do estado da democracia nos últimos 15 anos na América Latina, a região perdeu 9 democracias, 6 delas foram rebaixadas a regimes híbridos e outras 3 a regimes autoritários. Nos regimes híbridos e autoritários a situação se agrava por conta dos baixos níveis de resistência aos elevados níveis de impunidade que estão enfrentando.

Isso leva a uma democracia cansada e irritada, que fragiliza a confiança das pessoas cidadãos nas instituições, especialmente, nos partidos políticos e nas políticas institucionais, bem como leva a uma crise de representação em função da falta de resultados, o que prejudica, sobremaneira, o sistema político.

Também é verdade que os espaços e discursos políticos estão em disputa porque o movimento feminista, renovado em alguns países da região, evidencia o poder político das mulheres para conter as ameaças e, ao mesmo tempo, continuar exigindo a extensão da agenda Mulheres.

Este é o novo contexto de uma região que abordou a sub-representação das mulheres no acesso ao espaço público por meio de reformas legais como força motriz de mudanças. Assim, medidas de ação afirmativa foram legisladas, mas nem sempre conseguiram garantir a igualdade substantiva devido a seu sistema político-eleitoral e à resistência dos atores políticos. E o Brasil é um dos piores países nesse nível de representatividade, o que demanda muita atenção

³⁷ ZOVATTO, 2022.

³⁸ *Ibidem*.

Estas limitações fizeram com que, progressivamente, fosse vislumbrado um novo paradigma, o da **democracia paritária**, que desponta como novo horizonte político e expressa compromissos inseridos em uma estrutura regulatória internacional os quais evoluíram para a necessidade de alcançar a igualdade substantiva com impactos sem precedentes no acesso de mulheres aos parlamentos.

Apesar destas importantes medidas, impactos semelhantes não foram observados na representação política das mulheres indígenas e afrodescendentes que, além disso, enfrentam barreiras estruturais mais prementes. As desigualdades persistem entre homens e mulheres também em matéria de financiamento e acesso à mídia.

Outrossim, observamos que não foram encontradas grandes estratégias, exceto medidas de caráter jurídico, como, por exemplo, as que buscam fortalecer a liderança feminina por meio de financiamento público, cujos impactos não se fizeram ainda patentes. Esta seria uma amostra das fragilidades institucionais que países da América Latina enfrentam quanto à distância que separa a legislação da implementação das leis, apesar das cotas e da paridade.

Ainda assim, há atores que estão promovendo, ou aprofundando, mudanças favoráveis para a igualdade substantiva de direitos políticos. São exemplos do primeiro caso os tribunais eleitorais, as Câmaras e entidades constitucionais e eleitorais de países como México, Costa Rica e Bolívia. Em um segundo caso, encontramos coalizões formais ou informal integrado pelo movimento feminista, o amplo movimento de mulheres com uma agenda de igualdade de gênero etc.

Do ponto de vista de **acesso**, uma retrospectiva dos anos 90 aponta para uma melhoria geral na participação política das mulheres da região. Em quase três décadas, a América Latina conseguiu que 6 mulheres fossem democraticamente eleitas como presidentes e os níveis foram duplicados e até triplicados o acesso das mulheres em alguns espaços público.

Desde 1995, o percentual de mulheres parlamentares na Câmara inferior ou única passou de 10,6% para 27,9%, e a de vereadores de 14% na década de 1990 para 28,6% em outubro de 2019. No entanto, ainda estamos longe da paridade em

diferentes níveis de governo. Nos cargos de prefeito, a média de mulheres apresentou em 2018 um pico máximo histórico de 13,3%.³⁹

Sobre tais mudanças que ocorreram, elencamos algumas características observadas nesta evolução: (i) disparidade entre países, pois apenas alguns aplicaram cotas e medidas de paridade político-eleitoral bem desenhados com igual resultado em órgãos deliberativos; (ii) avanços mais notáveis no Poder Legislativo. Na Bolívia, por exemplo, e no México (paridade); (iii) algumas melhorias no Poder Executivo; (iv) lacunas muito marcadas entre os diferentes níveis de governo, particularmente nas prefeituras; e (v) mudanças muito lentas na dinâmica de acesso ao poder nas organizações políticas.

Mesmo no parlamento, ao ritmo médio de crescimento observado, podemos dizer que levaríamos cerca de 30 anos para chegarmos a um cenário de paridade. Ressalte-se que os países que regulamentaram a paridade político-eleitoral atuam como catalisadores de mudanças (Bolívia, Costa Rica, Equador, México e a Nicarágua) e alcançaram os maiores percentuais de congressistas desde 1993. Apesar da importância dos casos mencionados, a porcentagem das mulheres nas instâncias analisadas não chega a 30%.

A predominância masculina no exercício dos mandatos eletivos, assim como no âmbito interno dos partidos políticos, já produziu e ainda produz importantes debates envolvendo a natureza e a intensidade dos regimes democráticos em diferentes partes do mundo – não somente nas jovens democracias da América Latina, Europa Oriental, Ásia e África, mas também nas mais reconhecidamente consolidadas.

E o que dizem as teorias feministas sobre a desigualdade de gênero e seus desafios?

No campo da política, a teoria política feminista – que investiga a organização social a partir das desigualdades de gênero – disputa, em síntese, espaço e legitimidade por instrumentos da interpretação da vida político-democrática, isto é, do que ela pode e deve ser, dentro de um embate normativo que tem em seus nomes mais expressivos os filósofos Jürgen Habermas e John Rawls.⁴⁰

³⁹ ZOVATTO, 2022.

⁴⁰ SZWAKO, José; ADELMAN, Miriam. Apresentação: Dossiê Teoria Política Feminista. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 9-13, jun. 2010. <https://www.scielo.br/pdf/rsocp/v18n36/02.pdf>

Por meio dessa teoria, evidenciam-se alguns dos limites mais importantes das instituições vigentes que, a despeito de suas pretensões democráticas e igualitárias, naturalizam e reproduzem assimetrias e relações de dominação, é o que se verifica na exegese da norma prevista no art. 5º, I, da Constituição da República. Ao se estatuir que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações” explicitam-se divisões históricas relacionadas à discriminação e exclusão.

Ressaltamos que desde que a Agenda 2030⁴¹ foi trazida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para o Judiciário brasileiro, essa questão tem trazido implicações que merecem atenção e análise profunda em diversas vertentes, notadamente no campo da Ciência Política e da Ciência Jurídica.

Nessa seara, quando analisamos a exegese das normas feita tanto por estudiosos e estudiosas do direito constitucional, como por pesquisadores e pesquisadoras do direito eleitoral – que, por sua vez, traduzem a dinâmica da democracia em normas específicas de conduta –, vemos que a igualdade de gênero está intimamente associada à essência da democracia, pois é por meio dela que retiramos os vetores hermenêuticos como também os fundamentos a serem identificados nas normas jurídicas e concretizados na jurisprudência.

Com apoio na doutrina de Todorov, passamos a compreender por que a democracia, embora não seja um regime perfeito, ainda é a melhor forma de organização concebida pelas sociedades humanas, porquanto admite correções e revisões para obtermos melhoramentos na forma de conduzir o poder. Em suas palavras “o principal termo aqui é o pluralismo, pois pensa-se que os poderes, por mais legítimos que sejam, não devem ser todos confiados às mesmas pessoa ou concentrados nas mesmas pessoas”.⁴²

⁴¹ Conforme pesquisa realizada no sitio <https://gtagenda2030.org.br/agenda-pos-2015/>, a Agenda 2030 é um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade. Todos os países e todas as partes interessadas, atuando em parceria colaborativa, se comprometeram a implementar referida Agenda, pactuada pelo Brasil e outros 192 países que integram a Organização das Nações Unidas (ONU). Entre os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e as 169 metas que integram a Agenda 2030, destacamos a pauta equidade de gênero com Pequim+20. Em apoio a essa Agenda, a ONU Mulheres lançou a iniciativa global “Por um planeta 50-50 em 2030: um passo decisivo pela igualdade de gênero”, com compromissos concretos assumidos por mais de 90 países, entre estes o Brasil, que se comprometeu a cumprir o direito das mulheres em todas as frentes. Entre as ações do Planeta 50-50 estão a criação de novas leis e o fortalecimento de direitos conquistados pelas mulheres. O Brasil foi um dos primeiros países a aderir à iniciativa Planeta 50-50 por meio da sanção da tipificação do crime de feminicídio, em março de 2015. Todos os países e todas as partes interessadas, atuando em parceria colaborativa, se comprometeram a implementar referida Agenda, pactuada pelo Brasil e outros 192 países que integram a Organização das Nações Unidas (ONU).

⁴² TODOROV, Tzvetan. *Os inimigos da democracia*. Lisboa: Edições 70, 2017.

O autor também alerta, com muita propriedade, para o que chama de “inimigos íntimos da democracia” que advêm do povo, da liberdade e do progresso, tais como, o populismo, o ultraliberalismo, o messianismo e a xenofobia.

Com base nesses ensinamentos, a Deputada Federal Margarete Coelho⁴³ elenca três “inimigos” que estão sempre a rondar a legitimidade e a lisura dos prélios eleitorais brasileiros, quais sejam: o abuso de poder, a corrupção e a fraude, inclusive a existente na cota de gênero nas chapas de candidaturas proporcionais, como veremos em capítulo próprio. Conseqüentemente, até hoje temos um cenário desanimador.

Ao contrário do que está ocorrendo em países latinos (a exemplo do México), a representação política entre homens e mulheres em nosso país ainda está muito longe de alcançar a paridade, a despeito do incentivo normativo dado pelo art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97 (cotas de gênero), das decisões judiciais e das políticas públicas de promoção da igualdade de gênero, o que torna a situação bastante delicada.

Com respeito às cotas, como veremos, conquanto estas tenham permitido a existência de limites à reposição dinâmica (quase automática) da política como espaço masculino, só elas não bastam, haja vista que as mulheres necessitam de apoio, de recursos de seus partidos, de algo que permita sua efetividade e competitividade nos pleitos. Tal dinâmica sofre implicações do sistema eleitoral (no caso do Brasil o de lista aberta), que não tem favorecido as mulheres.

Como se sabe, mais da metade do eleitorado brasileiro é formada por mulheres (mais de 52%) e ocupamos a 145ª posição no *ranking* mundial de representatividade no Parlamento, ficando atrás de países como Afeganistão, Iraque e Arábia Saudita, que, como se sabe, excluem direitos das mulheres de maneira desumana e discriminatória.⁴⁴ Nas pesquisas realizadas vemos com muita clareza que há um “labirinto de cristal” também na política, não somente o teto de cristal.

Como forma de minimizar esses efeitos, a Lei nº 12.034, de 29.9.2009, alterou o disposto no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 (norma sobre a cota de gênero), que passou a ter o seguinte enunciado: “do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de

⁴³ COELHO, Margarete de Castro. *O Teto de Cristal da Democracia Brasileira: Abuso de Poder nas Eleições e Violência Política contra as Mulheres*. Belo Horizonte, MG: Forum, 2020.

⁴⁴ Inter-Parliamentary Union. Disponível em: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=10&year=2020>. Acesso em: 18 maio 2022

30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo”. Ressalte-se que por se tratar da obrigatoriedade de observância da cota mínima para ambos os sexos, muito embora tal norma tenha sido pensada para suprir um déficit relacionado às mulheres no universo da política, não se trata de uma típica ação afirmativa.

Como dissemos, a despeito de tal incentivo normativo estar em plena vigência,⁴⁵ o sistema de cotas supra-referido vem dando sinais de ser insuficiente para transmudar as candidatas em eleitas, haja vista que a atual legislatura traz uma margem de quase 85% para os parlamentares. Segundo dados da Câmara dos Deputados, há somente 77 deputadas em um total de 513 cadeiras,⁴⁶ no Senado, 12 senadoras, o que corresponde a menos de 15% do total das 81 cadeiras existentes.⁴⁷

Em cargos de liderança política, há pouquíssimas mulheres no Legislativo e no Executivo: uma governadora (Fatima Bezerra) no Rio Grande do Norte, uma prefeita (Cintia Ribeiro) e duas Câmaras Municipais presididas por mulheres (Vereadoras Nely Aquino, de Belo Horizonte e Janad Valcari, do Tocantins).

Diante desse cenário, poderíamos imaginar que as mulheres não se interessam pela política e que isso poderia levar à ausência de filiação, criando óbices ao aumento das candidaturas femininas. Tal entendimento não se sustenta, pois a média de mulheres filiadas, segundo dados estatísticos disponíveis no Portal do TSE, é de 7.476.783, um total de 16.499.493 pessoas filiadas a partidos políticos, sendo 9.015.650 do sexo masculino e 7.060 sem gênero informado.⁴⁸

A diferença percentual de filiação entre os sexos é bastante reduzida. As mulheres são quase 46% das pessoas filiadas aos partidos políticos no Brasil.

⁴⁵ Desde 1997 temos a garantia de ter os 30% de mulheres entre as candidaturas, mas para que haja efetividade e competitividade nos pleitos é necessário apoio, recursos de seus partidos, ou compartilhamento das redes de financiamento, o que não tem se mostrado satisfatório até hoje.

⁴⁶ OLIVEIRA, José Carlos. Nova composição da Câmara ainda tem descompasso em relação ao perfil da população brasileira. *Agência Câmara de Notícias*, 22 jan. 2019, 19:14. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/550900-nova-composicao-da-camara-ainda-tem-descompasso-em-relacao-ao-perfil-da-populacao-brasileira/>. Acesso em: 22 nov. 2020.

⁴⁷ SENADO FEDERAL. Bancada feminina precisa ocupar espaço no Congresso, dizem senadoras. *Agência Senado*, 8 fev. 2019, 16:19. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/02/08/bancada-feminina-precisa-ocupar-espaco-no-congresso-dizem-senadoras>. Acesso em: 22 nov. 2020.

⁴⁸ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Brasil tem 16,4 milhões de filiados a partidos políticos. *Notícias TSE*, 13 jul. 2020, 10:39. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Julho/brasil-tem-16-4-milhoes-de-filiados-a-partidos-politicos>. Acesso em: 8 mar. 2021.

Ocorre que a exigência legal conferida aos partidos políticos de preencherem as candidaturas observando a cota de gênero trouxe à tona as chamadas candidaturas fictícias, ou seja, as agremiações utilizam mulheres apenas para observar a disposição legal.

Isso se dá especialmente em razão da falta de incentivo às mulheres, haja vista que as candidaturas femininas são registradas, mas as candidatas e os partidos não trabalham suficientemente para terem votação expressiva. Relatórios estatísticos do TSE informam que 16.131 candidatos, entre homens e mulheres, terminaram a eleição municipal de 2012 sem terem recebido um único voto (zero voto). O levantamento revelou que o número de mulheres nessa situação é muito superior ao de homens: 14.417 candidatas contra 1.714 candidatos na mesma situação.⁴⁹

Em 2018, de 24 candidatos e candidatas que disputaram vagas nas Assembleias Legislativas e tiveram votação zerada, 21 eram mulheres. Ressalvados os casos de dolo comprovado, constatou-se que houve desistência, pela candidata, por falta de apoio intrapartidário e familiar. Em 2020, o percentual diminuiu, porém ainda houve o registro de mais de 5 mil candidatos que não receberam nenhum voto nas eleições municipais de 2020, segundo levantamento de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Desse total, 65% foram mulheres.⁵⁰

Tais candidaturas podem pôr em risco a axiologia da norma que, como dissemos, surgiu para corrigir um déficit histórico de sub-representação feminina existente no cenário político brasileiro. Atualmente, a única “sanção” em caso de descumprimento do percentual mínimo de 30% de cotas de gênero é o indeferimento dos respectivos Demonstrativos de Regularidade de Atos Partidários (DRAP), caso o partido não promova o ajuste no percentual exigido pela norma, o que se reflete em todos os pedidos de registro de candidaturas apresentados pelo partido e pela coligação.

⁴⁹ PINHEIRO, Lara. Candidatas recebem zero voto e dizem que nem sabiam que estavam concorrendo nesta eleição. *G1*. 13 out. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/13/candidatas-recebem-zero-voto-e-dizem-que-nem-sabiam-que-estavam-concorrendo-nesta-eleicao.ghtml>.

Acesso em: 2 dez. 2018

⁵⁰ GRANDIN, Felipe. Mais de 5 mil candidatos não recebem nem um voto sequer nesta eleição; mulheres representam 2/3 do total. *G1*, Eleições 2020. 18 nov. 2020, 08:00. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/11/18/mais-de-5-mil-candidatos-nao-recebem-nem-um-voto-sequer-nesta-eleicao-mulheres-representam-23-do-total.ghtml>. Acesso em: 8 mar. 2021.

Vale dizer que os mencionados casos das candidaturas fictícias são considerados violência econômica e quase sempre se confundem com outro tipo de violência, a exemplo de quando as mulheres são obrigadas a repassarem recursos para candidaturas masculinas, conquanto tenham assinado (muitas vezes coativamente) documentos em que afirmam terem recebido recursos.

A violência política contra as mulheres, a seu turno, é um outro grande problema (com toda certeza o pior deles) que vemos, frequentemente, ocorrer nesse universo público e constitui uma forte reação tanto ao que tem sido conquistado (não só a ampliação da participação efetiva), como à demanda pela participação, pois atinge todas as mulheres, de modo mais agudo, as negras, homossexuais e transexuais.

Finalmente, em 5.8.2021, o Presidente Jair Bolsonaro sancionou a Lei nº 14.192/2021, que estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher durante as eleições e no exercício de direitos político e de funções públicas. Apesar dos esforços para minimizar essa situação, o caso do Brasil é preocupante.

No contexto latino-americano, quando se analisa a proporção de assento de mulheres no Parlamento em 191 países, estamos à frente somente de Antígua e Barbuda, Belize e Haiti. Entre os 16 países do mundo com maior percentual de mulheres no Parlamento, 6 estão na América Latina: Cuba (2º), Nicarágua (3º), México (4º), Costa Rica (8º), Bolívia (12º) e Argentina (16º), alguns deles com paridade (os três primeiros)⁵¹.

Nesse diapasão, o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), por possuírem um campo de atuação decisivo, têm lançado luzes a esta problemática ao prolatarem decisões que buscam promover uma maior igualdade de gênero na política, como se verifica no julgamento da ADI nº 5.640 pelo STF, bem como nos acórdãos que tratam da distribuição de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) proporcional à cota de gênero (Consulta -TSE nº 0600252-18/DF) e da fraude na cota de gênero (REspe nº 1-93/PI).

As controvérsias quanto à correta aplicação das cotas de gênero resultaram no enfrentamento, pelo TSE, de uma ação de investigação judicial (REspe nº 193-92/PI, de Relatoria do Ministro Jorge Mussi, julgada em 17.9.2019) na qual foi

⁵¹ INTER-PARLAMENTARY UNION. Disponível em: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=7&year=2022>. Acesso em: 30 ago. 2022.

assentada a queda total do Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários (DRAP) da Coligação, bem como a punição dos responsáveis e dos beneficiários identificáveis. Nesse mesmo sentido, o AgR-REspe nº 851/RS, julgado em 4.8.2020, de Relatoria originária do Ministro Sérgio Banhos e Relator designado o Ministro Og Fernandes.

A ausência de disposição normativa expressa quanto aos percentuais mínimo e máximo de representantes por gênero nos órgãos intrapartidários também levou o TSE a decidir em 2020 se a previsão de reserva de vagas para candidaturas proporcionais, inscrita no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, deve ser observada também para a composição das comissões executivas e diretórios nacionais, estaduais e municipais dos partidos políticos, de suas comissões provisórias e demais órgãos equivalentes (0603816-39/2DF, de Relatoria da Ministra Rosa Weber, julgada em 19.5.2020), ao que foi respondido afirmativamente.

Acerca da interseccionalidade e das cotas raciais, mediante a Consulta nº 0600306-47/DF, o TSE decidiu que “os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV destinados às candidaturas de mulheres, pela aplicação das decisões judiciais do STF na ADI nº 5617/DF e do TSE na Consulta nº 0600252-18/DF, devem ser repartidos entre mulheres negras e brancas na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações”.

A despeito dos incentivos normativos e dos avanços na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), vemos, claramente, um problema relacionado à baixa representatividade feminina, razão pela qual persiste a inquietação em saber por que as mulheres brasileiras não conseguem lograr avanços expressivos na política, bem como se há alternativa factível para tal problemática.

Para que a democracia cumpra o papel para o qual se propõe, notadamente, a representatividade de todas e de todos, é necessário o aumento no número de mulheres nesse ambiente político. No cenário atual, a almejada paridade reclama legislação específica, fiscalização e punição.

Tendo como parâmetro as descobertas da ATENEA nos onze países supramencionados (Panamá, Chile, Uruguai, Honduras, México, Argentina, Peru, Guatemala, Colômbia, Brasil e Bolívia), buscaremos ao longo dessa explanação desenhar um “raio-x” das mudanças (e resistências a estas) identificadas nas últimas décadas, seus resultados, bem como as tendências a serem observadas no

Brasil. Além disso, apontaremos, de forma muito concreta, os avanços, alguns retrocessos, desafios, bem como oportunidades de ação para melhorar o exercício dos direitos políticos das mulheres em nosso contexto.

Almejaremos, assim, fornecer uma análise com uma perspectiva de paridade do estado do exercício dos direitos políticos de mulheres tanto na América Latina como no Brasil, a partir de uma abordagem que busca conceber a mudança (e propostas de mudança) como um fenômeno complexo que enfrenta resistências capazes de reduzir os efeitos destas inovações.

Verificaremos, por meio das teorias feministas, as causas que levaram (e levam) à sub-representatividade feminina na política no Brasil, para então analisarmos a eficácia das medidas que visam à redução desse fenômeno que atinge, negativamente, tanto a democracia participativa como as próprias mulheres.

Tais teorias embasarão a análise da jurisprudência brasileira em matéria de gênero na Corte Suprema e no Tribunal Superior Eleitoral, bem assim as medidas já adotadas para reduzir o fenômeno da desigualdade na política brasileira; a legislação e o gênero no Brasil e em alguns países latinos que favorecem essa representatividade; e as propostas legislativas para a redução da desigualdade política de gênero.

A tese tem como objetivo geral analisar, à luz das teorias feministas, a eficácia das medidas adotadas pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal Superior Eleitoral para reduzir as desigualdades de gênero na política, identificando as razões pelas quais as mulheres continuam sem ter uma representacional proporcional aos cargos políticos.

Como objetivos específicos, pretendemos:

(i) revisar a literatura científica sobre o avanço da representatividade feminina na política brasileira e em países que já lograram ou estão muito próximo de alcançar a paridade;

(ii) analisar a situação da representação das mulheres na política brasileira;

(iii) identificar, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal as medidas concretas determinadas para reduzir a desigualdade de gênero no acesso a cargos políticos, à luz das teorias feministas, no período de 2000 a 2020;

(iv) identificar, na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral as medidas concretas determinadas para reduzir a desigualdade de gênero no acesso a cargos políticos, à luz das teorias feministas, entre 2000 e 2020;

(v) verificar se as medidas determinadas por estes Tribunais Superiores estão em consonância com as existentes em países que têm melhores indicadores de representação política para mulheres, notadamente os da América Latina;

(vi) compreender as principais razões que levam à ineficiência das medidas na persistente desigualdade de gênero na política brasileira.

Em nosso recorte para a teoria política feminista abordaremos (i) no marco teórico, a contribuição dada pelas autoras feministas (tanto no cenário internacional como nacional) que dialogam com temas que permeiam o pensamento político, esforçando-nos para compreender a razão pela qual ainda existem permanências em um processo histórico no qual os direitos foram ampliados.

O debate sistemático com movimentos políticos e correntes teóricas possibilitará identificar uma nova interpretação da prioridade das desigualdades de gênero e dos interesses femininos nas estratégias políticas, e, de modo mais amplo, nos referenciais normativos que orientam os combates por justiça social.

Examinaremos a temática da legislação e do gênero, com ênfase (ii) nos aspectos históricos relacionados ao movimento feminista na luta pela participação política das mulheres no Brasil e no mundo; na evolução da legislação político-eleitoral brasileira relacionada às mulheres; no sistema legislativo brasileiro (normativa) e no direito comparado (contexto latino-americano), assim como na olhada paritária dos direitos políticos das mulheres no âmbito latino-americano.

Outrossim, o resultado das eleições no Brasil no período de 1998 a 2020, que comprova a baixa representatividade feminina nesse espaço de poder. O recorte temporal se justifica em razão da vigência da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), que teve por fim viabilizar o percentual mínimo de 30% de candidaturas por gênero.

Esse tema será discutido, ainda, com foco (iii) na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADI nº 5617); do Tribunal Superior Eleitoral; e, ainda, (iv) nas medidas legais e judiciais brasileiras para promoverem a igualdade de gênero nesse âmbito.

Buscaremos identificar as principais razões da ineficiência das medidas brasileiras na persistente desigualdade de gênero, as barreiras na legislação, comparando-as com outros países, o teto de cristal da democracia e aspectos das barreiras estruturais, simbólicas, político-institucionais, bem assim da violência política de gênero.

Por fim, (v) examinaremos a paridade versus cotas; a paridade eleitoral como justiça de gênero, além das propostas legislativas para a redução da desigualdade de gênero na política brasileira.

Devemos ressaltar que essa pesquisa possui uma dicotomia entre o Direito e a Política, razão pela qual não será feita a partir de um marco teórico hermético específico, mas abordará teorias feministas como a teoria política e a jurídica, o constitucionalismo feminista, como também a Constituição da República, marcos legislativos específicos, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral, com ênfase nas decisões que tratam da questão política feminina de gênero, além de uma variedade de autoras e autores que contribuíram para a construção do pensamento democrático brasileiro.

Considerando que as metodologias feministas nos impelem a explorar conexões que nem sempre são aparentes, assim como as contradições e o que há de produtivo nelas⁵², a tese apresenta uma revisão dos principais conceitos e modelos de formulação e análise de políticas públicas, buscando sintetizar o estado da arte, ou seja, mapear como a literatura clássica e a mais recente tratam o tema, especialmente no contexto latino-americano. Igualmente, busca discutir as possibilidades aplicadas às diferentes vertentes das teorias feministas na análise das decisões judiciais e de políticas públicas.

Para atingir os objetivos da pesquisa, é utilizada uma metodologia qualitativa, que permite a análise de questões culturais e ideológicas traduzidas em ideias ou opiniões que servem para obter um entendimento mais aprofundado de aspectos extremamente importantes das sociedades que não podem ser coletados e viabilizados por meio de outros métodos como o quantitativo.⁵³

Quando se trata da interpretação dos critérios jurídicos definidos na lei, é necessário saber quais são as posições tanto a nível doutrinário como jurisprudencial dessas figuras que buscam ser aplicadas com o propósito de que as mulheres sejam mais representativas na política.

A análise de conteúdo documental será utilizada como técnica utilizando diferentes fontes: a princípio, serão utilizados livros, artigos científicos, teses de doutorado, dissertações de mestrado, documentos e bases de dados na Internet que

⁵² DAVIS, Angela. *A liberdade é uma luta constante*. São Paulo: Boitempo, 2018.

⁵³ GARCÍA, I. El método cualitativo aplicado a la investigación medioambiental: grupos de discusión y entrevistas. In: CAMARERO, L. *Medio ambiente y Sociedad: Elementos de explicación sociológica*. España: Thomson-Paraninfo, 2006. p. 174-213.

discutam as teorias feministas, a legislação político-eleitoral e regulamentações no Brasil e em alguns países que favorecem a igualdade de gênero (método comparativo), para que, por meio da revisão da literatura, possa ser analisada, qualitativamente, a bibliografia a respeito da baixa representação das mulheres na política brasileira, a partir de uma perspectiva de gênero. Para coletar as informações importantes para a investigação, o instrumento a ser utilizado será o registro bibliográfico.

Posteriormente, a partir das sentenças, será realizada uma análise de conteúdo de algumas sentenças proferidas no Brasil desde 1996 até a atualidade, o que permitirá determinar a forma como as teorias feministas têm sido aplicadas pelos Tribunais Superiores de modo a promover o avanço das mulheres na política. Isso possibilitará conhecer o critério da Justiça brasileira quanto às cotas de gênero (art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997), agora reinterpretado pelas teorias jurídicas de gênero.

Vale dizer que a presente pesquisa difere dos inúmeros estudos relacionados à sub-representatividade feminina na política, notadamente a brasileira, por trazer as descobertas da ATENEA nos países latino-americanos (já referidos) sobre a paridade, bem como as tendências que possam ser observadas no Brasil para que avance na temática.

Apontaremos, de forma muito concreta, os avanços, retrocessos, desafios, bem como oportunidades de ação para melhorar o exercício dos direitos políticos das mulheres em nosso país, tendo como parâmetro tanto a lei como os julgados do STF e do TSE, além das perspectivas latino-americanas.

Por fim, veremos que as mudanças positivas geradas por ações afirmativas, embora importantes e necessárias, não estão sendo suficientes para realizar transformações mais profundas em nossa cultura política, conforme as múltiplas resistências que serão descritas ao longo dessa explanação e que favorecem uma mediação do acesso das mulheres tanto para a representatividade quanto para verdadeiros espaços de poder.

CAPÍTULO 1 MARCO TEÓRICO

A cidadania igual para homens e mulheres constituiu uma das exigências das lutas feministas, o que implica ir além da isonomia legal para que as condições reais dessa igualdade sejam, de fato, concretizadas. A reinterpretção da prioridade das desigualdades de gênero e dos interesses das mulheres nas estratégias políticas perpassa por muitas teorias críticas dirigidas ao liberalismo⁵⁴, bem como pelos direitos que se definiram a partir de suas bases.

Para uma análise contextualizada do gênero feminino, destacamos alguns aspectos dos **direitos humanos** que merecem ser discutidos: (i) diversidade terminológica, (ii) fundamento (dignidade da pessoa humana); (iii) espécies e características; (iv) aplicação, limitação e evolução histórica; (v) contexto internacional; (vi) normativa constitucional interna; (vii) e os direitos humanos da mulher.

Em sequência, examinaremos questões relacionadas ao (viii) movimento feminista; (ix) à democracia, à cidadania e ao gênero; (ix) à aproximação da teoria tradicional com a teoria crítica dos direitos humanos; (x) epistemologia do gênero e as teorias feministas, política e jurídica; (xi) o constitucionalismo feminista; e, por fim (xii) a perspectiva do gênero no âmbito de decisões judiciais, tanto internacionais como interna (justiça de gênero).

Historicamente, os direitos humanos surgiram em decorrência de um longo processo que os reconheceu, gradativamente, em diferentes períodos, desde o regime da monarquia absolutista até o cenário atual. A doutrina informa que as primeiras declarações internacionais de direitos humanos remontam à Inglaterra, Estados Unidos e França. Primeiramente, na Inglaterra, com a Magna Carta (1215), depois a *Petition of rights* (1628), o *Habeas Corpus* (1679) e o *Bill of rights* (1689).

Nos Estados Unidos, inicialmente, com a Declaração de direitos do bom povo da Virgínia (16.6.1776), que precedeu a Declaração de Independência dos Estados Unidos (4.7.1776), elaborada por Thomas Jefferson e inspirada nos ideais de John

⁵⁴ Hélio Gallardo preconiza que uma teoria é crítica em si se busca compreender tanto as situações de discriminação como a base sistêmica ou estrutural que elas produzem. Para o pensamento liberal, a universalidade é um ponto de partida. Para o pensamento crítico, a universalidade é um ponto de chegada. GALLARDO, Hélio. *Teoria crítica y derechos humanos*. 2016. Disponível em: http://www.heliogallardo-mericalatina.info/index.php?option=com_content&view=article&id=479:teoria-critica-y-derechos-humanos&catid=9&Itemid=104. Acesso em: 25 abr. 2022.

Locke. Em 1787 foi promulgada a Constituição dos Estados Unidos da América. Mas, somente em 1791, com a aprovação das dez primeiras emendas constitucionais, os direitos fundamentais foram proclamados.

Na França, os direitos humanos surgiram no contexto da Revolução francesa, com a proclamação da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 26.8.1789, ante a defesa pelos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, os quais constituem a base axiológica e representativa dos direitos humanos. Esses ideais se propagaram para muitos outros países de modo que os direitos foram igualmente reconhecidos na maioria dos Estados Constitucionais, essencialmente os direitos civis e políticos (em referência ao homem e ao cidadão, respectivamente).

A doutrina informa que os direitos humanos nascem de uma reflexão filosófica para, posteriormente, tornarem-se exigências políticas, as quais são muitas vezes elevadas à condição de obrigações contempladas no direito positivo.

Para Canotilho e José Afonso da Silva, os direitos humanos podem ser designados como direitos naturais, direitos do homem, direitos fundamentais, direitos do cidadão, direitos individuais, direitos civis, direitos políticos subjetivos, liberdades fundamentais, liberdades públicas, liberdades individuais, direitos e garantias fundamentais e outras⁵⁵.

Nas palavras do Min. Alexandre de Moraes, os direitos humanos fundamentais são

o conjunto institucionalizado de direitos e garantias do ser humano que tem por finalidade básica o respeito a sua dignidade, por meio de sua proteção contra o arbítrio do poder estatal, e o estabelecimento de condições mínimas de vida e de envolvimento da personalidade humana [...]. O importante é realçar que os direitos humanos fundamentais relacionam-se diretamente com a garantia de não ingerência do Estado na esfera individual e a consagração da dignidade humana, tendo um universal reconhecimento por parte da maioria dos Estados, seja em nível constitucional, infraconstitucional, seja em nível de direito consuetudinário ou mesmopor tratados e convenções⁵⁶

Conquanto a conceituação desses direitos seja despida de importância para alguns autores de renome, entre eles, Norberto Bobbio (que considera o desfrute desses direitos mais importante que a sua terminologia), a sua **diversidade**

⁵⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 174; CANOTILHO, Jose Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 393-398.

⁵⁶ MORAES, 2013. p. 20-21.

terminológica é enorme e seu emprego varia desde a área do conhecimento empregada até as relações nacionais ou internacionais (contexto geopolítico).

Porém, é de autoria do aludido autor uma das clássicas referências conceituais que define os direitos humanos como “coisas desejáveis, isto é, fins que merecem ser seguidos e que, apesar de sua desejabilidade, não foram ainda todos eles (por toda parte e em igual medida) reconhecidos”⁵⁷.

Por uma questão de conveniência pedagógica, a presente pesquisa adotará a seguinte terminologia: direitos humanos (em sentido lato) para designar os direitos inerentes à condição humana (independentemente de norma positiva); direitos humanos em sentido estrito, em referência àqueles contemplados em tratados e normas internacionais; e direitos humanos fundamentais, para as questões asseguradas dentro do ordenamento jurídico interno⁵⁸.

Em relação ao **fundamento dos direitos humanos**, sabemos que o Brasil foi proclamado Estado Democrático de Direito, conforme o art. 1º, *caput*, da CF/88, e traz a dignidade da pessoa humana como um daqueles, segundo se verifica no art. 1º, III, da norma constitucional⁵⁹.

A previsão dos direitos humanos fundamentais se direciona, basicamente, para a proteção à dignidade humana em seu sentido mais amplo (eixo central). Os direitos humanos, portanto, são inerentes à ideia de um Estado Democrático de Direito, haja vista que a paz social vislumbrada nesse modelo de Estado somente é possível quando a ordem jurídica permita às pessoas o pleno desenvolvimento de sua dignidade e a busca da felicidade.

Mas, qual seria a razão de ser dos direitos humanos? Seu fundamento? Por que esses direitos devem ser validados e respeitados? Tais questionamentos foram objeto de históricas teses que, em linhas gerais, podem ser alinhavadas em três perspectivas principais: jursnaturalista religiosa; jursnaturalista racional ou contratualista; e normativa ou positivista⁶⁰.

⁵⁷ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro. Elsevier, 2004. p. 35-36.

⁵⁸ Nesse sentido Silvio Beltramelli Neto. *Direitos Humanos*. 4. ed. Bahia: JusPodivm, 2017.

⁵⁹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

⁶⁰ BOBBIO, 2004; COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação histórica dos direitos humanos*. 7. ed. São Paulo. Saraiva, 2010.

Consoante a primeira fundamentação jusnaturalista religiosa (com antecedentes na Idade Antiga, mas desenvolvida na Idade Média por São Tomás de Aquino), o respeito aos direitos humanos decorre de um mandamento divino. Sua justificativa ética era de que o próprio Direito repousava na Divindade; conseqüentemente, a fundamentação dos direitos humanos decorreria de um mandamento de Deus.

Sob uma fundamentação jusnaturalista racional ou contratualista (adotada na Idade Moderna por Hugo Grotius e nos séculos seguintes pelos iluministas contratualistas John Locke e Rousseau), os direitos humanos possuem uma versão laica, desatrelada da lei divina e vinculada à razão humana. Tem como traço a natureza do homem (não como dom de Deus), sendo inerente à condição humana a vigência de direitos apreensíveis pela razão e decorrentes do contrato social.

Pela visão normativista ou positivista (séculos XIX e XX) a validade dos direitos humanos decorreria do seu reconhecimento enquanto normas de direito positivo, aquele que é válido perante o Estado como norma vigente.

Sobre tais fundamentações, é irrecusável encontrar um fundamento para a vigência dos direitos humanos além da organização estatal que não seja proveniente da dignidade da pessoa humana. Fábio Konder Comparato, mesmo aquiescendo com a percepção de que a normatização dos direitos humanos pela lei confere mais segurança às relações sociais, preleciona que

a dignidade da condição humana exige o respeito a certos bens ou valores em qualquer circunstancia, ainda que não reconhecidos no ordenamento estatal, ou em documentos normativos internacionais. Ora essa consciência ética coletiva, como se procura demonstrar nestas páginas, vem se expandindo e aprofundando no curso da História⁶¹.

Em síntese, a definição de direitos humanos parte sempre da noção da dignidade da pessoa humana e a preservação desta é condição essencial para que haja pacificação dos conflitos sociais, considerado o seu caráter multidimensional (por congregar diversos atributos, tais como liberdade, igualdade, integridade física e psíquica etc.) e individual (por ser dotada de características próprias, delineadas por um contexto histórico-cultural). Daí a necessidade de sua análise na presente pesquisa.

⁶¹ COMPARATO, *op. cit.*, p. 72.

Partindo-se da premissa de que os direitos humanos fundamentais estão aptos a ensejarem dever de respeito, promoção e proteção, a doutrina elenca algumas de suas espécies e características. Como **espécies**, podemos mencionar os direitos civis, **políticos**, sociais, econômicos, culturais e difusos.

Entre as suas **características**, destacamos: (a) historicidade, cujo caráter decorre do reconhecimento de sua afirmação e se dá como produto de um contexto histórico; (b) universalidade⁶²; (c) irrenunciabilidade, indisponibilidade ou inalienabilidade⁶³, pois a pessoa não pode se despir de sua dignidade; (d) relatividade, pois os direitos humanos colidem entre si e podem sofrer restrições por ato estatal ou do próprio titular; (f) constitucionalização; (g) supremacia e (h) aplicabilidade imediata, com fulcro o art. 5º, § 1º, da CF/88⁶⁴.

Em relação à **universalidade**, devemos compreendê-la tanto no sentido de que os direitos humanos se destinam a todas as pessoas sem qualquer discriminação de etnia, opção religiosa, sexual etc., tal como expresso na Declaração dos Direitos Humanos da ONU, de 1948, quanto no sentido de abrangência territorial universal, de inexistência de limitações à dignidade da pessoa humana.

Do ponto de vista constitucional, o desenvolvimento dos direitos humanos, que têm como parte de sua estrutura normativa as regras e os princípios, trouxe uma nova maneira de enxergar o Direito.

No Brasil, a doutrina chama essa nova roupagem de pós-positivismo, primeiramente exposta por Paulo Bonavides, mas tendo Ronald Dworkin e Robert Alexy como seus principais protagonistas, *in verbis*: “a incorporação dos princípios jurídicos e dos valores a eles atrelados implicou o abandono de uma das

⁶² O reconhecimento da dignidade da pessoa humana como fundamento dos direitos humanos tomada na dimensão da igualdade entre todas as pessoas facilita a compreensão da universalidade como uma de suas características. Entretanto, tal caráter universal ainda sofre grandes críticas relativas a comportamentos atinentes a diversos interesses protegidos pelas normas internacionais de direitos humanos, entre eles a igualdade de gênero. Em resumo, os relativistas denunciam os direitos humanos como instrumento de imposição. Daí advém intensos debates entre os adeptos do “relativismo cultural” e da universalidade. Sem querer aprofundar no debate, Flávia Piovensan afirma que

⁶³ Embora sujeita a críticas no campo fático, há certa mitigação dos efeitos da irrenunciabilidade dos direitos humanos por meio da distinção entre renúncia e não exercício.

⁶⁴ BELTRAMELLI NETO, 2017.

características principais do paradigma do positivismo jurídico – a não conexão entre o direito e a moral”⁶⁵.

A despeito de não podermos identificar esse movimento com alguma corrente jusfilosófica teoricamente perfeita, Silvio Betramelli Neto adverte que essa viragem doutrinária é uma nova postura na relação do Direito com a Moral superadora da visão positivista, pois reconhece o ingresso dos valores éticos no ordenamento jurídico⁶⁶.

Nas palavras do Min. Luis Roberto Barroso, o Constitucionalismo moderno promove

uma volta aos valores, uma reaproximação entre ética e Direito. Para poderem beneficiar-se do amplo instrumental do Direito, migrando da filosofia para o mundo jurídico, esses valores compartilhados por toda a comunidade, em dado momento e lugar materializam-se em princípios que passam a estar abrigados na Constituição, explícita ou implicitamente. Alguns nela já se inscreviam de longa data, como a liberdade e a igualdade, sem embargo da evolução de seus significados. Outros, conquanto clássicos, sofreram releituras e revelaram novas sutilezas, como a separação dos Poderes e o Estado democrático de direito. Houve, ainda, princípios que se incorporaram mais recentemente ou, ao menos, passaram a ter uma nova dimensão, como o da dignidade da pessoa humana [...]⁶⁷

A Constituição Federal, antes limitada em seu conteúdo à organização do Estado, passou, portanto, a congregar no âmbito jurídico valores mais significativos sob a roupagem de princípios. Impôs-se, assim, a obrigatória atenção aos seus ditames na aplicação de qualquer norma do ordenamento jurídico por meio de uma interpretação sistemática (constitucionalização do Direito).

O reflexo nos direitos humanos de todos esses fenômenos mencionados é observado na enunciação normativa em forma de princípios consagrados como direitos fundamentais. Tais direitos, conduzidos pela dignidade da pessoa humana, são tidos como normas centrais do ordenamento jurídico e revelam a “tábua de

⁶⁵ MAIA, Antonio Cavalcanti. Nos vinte anos da Carta Cidadã: do Pós-Positivismo ao Neoconstitucionalismo. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINEOJM, Gustavo (coord.). *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2009, p. 119.

⁶⁶ Há quem afirme que “pós-positivismo” designa o mesmo fenômeno chamado neoconstitucionalismo pelas doutrinas espanhola e italiana. Tais expressões, todavia, são cada vez mais encontradas na doutrina brasileira, independente de serem sinônimas ou não; mas, ambas se referem ao mesmo movimento de ideias que converge para a insuficiência positivista. BELTRAMELLI NETO, *op. cit.*, p. 51.

⁶⁷ BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 328.

valores” da sociedade, que deve ser protegida por todas as pessoas submetidas à ordem constitucional, inclusive por ocasião da aplicação da lei.

Todos as pessoas devem respeito à Constituição Federal, obedecendo em seu campo de atuação a concretização da norma. A efetividade da aproximação do Direito com a Moral, todavia, não se esgota na previsão legal. No que se refere a quem **aplica** o Direito, muito se questiona se, ao participar da criação do direito, quem julga não estaria usurpando a competência do Poder Legislativo.

Com efeito, a aplicação das normas de direitos humanos tem a peculiaridade de confrontar o intérprete com enunciados normativos muitas vezes imprecisos, vagos e colidentes entre si, evidenciando a relatividade desses direitos. As exigências de nossa sociedade fizeram surgir uma interpretação constitucional dinâmica e finalisticamente em concordância com suas necessidades, pois somente por meio da conjugação da letra da norma com as características históricas, políticas, ideológicas, é possível encontrarmos o seu melhor sentido almejando a plena eficácia.

Ao conjugar a norma jurídica, o fato social e a interpretação valorativa, Konrad Hesse afirma que “a interpretação adequada é aquela que consegue concretizar, de forma excelente, o sentido (*Sinn*) da proposição normativa, dentro das condições reais dominantes numa determinada situação”⁶⁸

O reconhecimento da força normativa da Constituição, portanto, constitui o protagonismo da questão hermenêutica constitucional. Tal posicionamento provocou o abandono da antiga compreensão de que os princípios jurídicos são meros informadores ou inspiradores de quem aplica o direito, passando à categoria de normas jurídicas. Como espécies do gênero norma jurídica, é que se faz a distinção entre os princípios e as regras jurídicas.

Sem querer aprofundar no tema, mas explicitando-o sinteticamente, a base teórica referenciadora de todo o debate atual acerca da estrutura das normas fundamentais para essa distinção é encontrada em Ronald Dworkin e Robert Alexy. Dworkin (dentro da tradição *common law*) aponta para a insuficiência do positivismo jurídico frente aos casos difíceis (*hard cases*), cuja solução demanda tanto as regras como a articulação de princípios e diretrizes políticas.

⁶⁸ HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991, p. 20-23.

Para ele, os conflitos entre as regras seriam resolvidos no plano da validade jurídica. Já os princípios, não apresentariam consequência jurídica, mesmo de observância necessária pelas autoridades públicas. Ao contrário das regras, possuem a dimensão do peso (ponderação ou sopesamento) submetendo, assim, a solução de eventual colisão ao exame da forma relativa de cada um deles⁶⁹.

Por sua vez, Alexy, apoiado na doutrina de Dworkin, mas discordando quanto às razões que levam as regras e os princípios a se confrontarem de modo diferenciado, elaborou a sua teoria dos princípios com base em três noções centrais: otimização, lei de colisão e ponderação. Consoante o autor,

princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes [...] são, por conseguinte, mandatos de otimização, caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras.

Já as regras são sempre satisfeitas ou não satisfeitas. Se uma regra vale, então deve fazer-se exatamente aquilo que ela exige; nem mais nem menos [...]. Isso significa que a distinção entre regras e princípios é uma distinção qualitativa e não uma distinção de grau. Toda norma ou é uma regra ou é um princípio⁷⁰.

Princípios são, portanto, mandatos de otimização em face das possibilidades jurídicas e fáticas, que não guardam nenhuma hierarquia formal ou material entre si. Consequentemente, não há prevalência absoluta de qualquer deles, o que conduz à questão de seu necessário sopesamento ou ponderação (delimitação daquelas possibilidades) se, aparentemente, colidirem, bem como à aferição da proporcionalidade (exercício da ponderação), quando há restrição de um princípio por uma regra.

Raul Machado Horta, em análise à CF/88, aponta a precedência, em termos interpretativos, dos princípios fundamentais afirmando ser evidente não haver hierarquia entre as normas constitucionais, pois todas são fundamentais, mas que ela deve ser interpretada levando-se em conta sempre a impregnação valorativa dos princípios fundamentais⁷¹.

⁶⁹ BELTRAMELLI NETO, 2017, p. 63.

⁷⁰ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 90-91.

⁷¹ HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

Nas palavras de Beltramelli, a metodologia da aplicação das normas de direitos fundamentais orienta no sentido de que a colisão das normas estruturadas como princípios

deve ser solucionada pela ponderação, cujo resultado (lei de colisão) produzirá uma medida estruturada como regra (norma de direito fundamental atribuída), passível de ter a sua validade jurídica aferida pela máxima da proporcionalidade⁷².

Com base na mais abalizada doutrina, a aplicação das regras de interpretação exige a harmonia do texto constitucional com suas principais finalidades, adequando-a sempre à realidade e pleiteando a maior aplicabilidade dos direitos, garantias e liberdades públicas.

Em determinados casos, os direitos podem sofrer limitações em razão da atuação do Poder Legislativo, Executivo ou até mesmo do Judiciário. Em linhas gerais, quando (i) o Legislativo edita leis que restringem o alcance ou o programa normativo deles; (ii) o Executivo adota medidas administrativas que os restringem; e (iii) o Judiciário os limita em situações excepcionais, ao julgar casos concretos que envolvem conflitos entre direitos.

Vale destacar que, conforme a teoria dos limites da limitação⁷³, o poder de limitar direitos somente pode se estender até onde a Constituição permitir e não pode ser desproporcional nem arbitrário.

Não podemos olvidar que a eficácia máxima das normas constitucionais exige a concretização mais ampla possível de seus valores e princípios. Em casos, porém de inércia ou omissão dos órgãos do Poder Público, que acarreta comportamentos ofensivos à Constituição, indaga-se, nas palavras do Min. Alexandre de Moraes se

devemos autorizar a atuação subjetiva do Poder Judiciário (Luis Roberto Barroso), mesmo que isso transforme o Supremo Tribunal Federal em um *super-legislador*, pois imune de qualquer controle que não seja a própria autoconcentração (*judicial restraint*), ou devemos restringi-lo, para que não se configure flagrante desrespeito aos limites normativos substanciais da função jurisdicional, usurpando, inclusive, função legiferante (Elival da Silva Ramos)?⁷⁴

Em resposta a esse questionamento, o Ministro Alexandre preleciona que

⁷² BELTRAMELLI NETO, 2017, p. 69.

⁷³ BARRETO, Rafael. *Direitos Humanos*. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

⁷⁴ MORAES, 2013, p. 40

o bom senso entre a “passividade judicial” e o “pragmatismo jurídico”, entre o “respeito à tradicional formulação das regras de freios e contrapesos da Separação de Poderes” e a “necessidade de garantir às normas constitucionais à máxima efetividade” deve guiar o Poder Judiciário, e, em especial, o Supremo Tribunal Federal na aplicação do *ativismo judicial*, com a apresentação de metodologia interpretativa clara e fundamentada, de maneira a balizar o excessivo subjetivismo, permitindo a análise crítica da opção tomada, com o desenvolvimento de técnicas de autocontestação judicial, principalmente afastando sua aplicação em questões estritamente políticas e, basicamente, com a utilização minimalista desse método [...]⁷⁵

Com base na ordem cronológica dos acontecimentos, a doutrina nos apresenta a classificação dos direitos humanos fundamentais de primeira, segunda e terceira gerações.

Os de primeira geração compreendem os direitos e garantias individuais clássicos civis e políticos (liberdades públicas), surgidos a partir das revoluções liberais e da transição do Estado Absolutista para o liberal de Direito. Têm como referenciais jurídico positivo a Magna Carta, a Constituição americana e a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão. Os direitos civis são enquadrados no status negativo, no sentido de negarem a intervenção do Estado; já os políticos reclamam a participação ativa das pessoas na vida política estatal.

A experiência inglesa, embora pioneira, ficou adstrita ao contexto da Inglaterra, ao contrário da Revolução francesa, que teve contornos mundiais e serviu de referência para a implantação do modelo liberal em outros países. Seus principais referenciais teóricos foram John Locke, com a obra “Segundo Tratado sobre o governo” e Jean-Jacques Rousseau, com a obra “O Contrato Social”; ambos preconizavam a ausência de respeito aos direitos naturais por parte de governos arbitrários.

Os chamados direitos de segunda geração compreendem os direitos à igualdade, que são os sociais, econômicos e culturais. A característica básica desses direitos é que são ditos positivos, pois obrigam o Estado a atuar ativamente no domínio econômico e nas políticas públicas de caráter social, visando o bem-estar social. Seus referenciais jurídico-positivo são a Constituição Mexicana (1917) e a Constituição alemã (1919) por proclamarem direitos sociais.

⁷⁵ MORAES, 2013, p. 41.

A terceira geração dos direitos humanos surgiu em decorrência do pós segunda guerra mundial, em especial do surgimento da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945. Compreende os direitos da fraternidade ou solidariedade, que englobam o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, a uma vida saudável, ao progresso, à paz e outros direitos difusos de grupos menos determinados de pessoas.

Sua característica central se relaciona não com a posição do Estado frente ao indivíduo, mas na maneira pela qual se compreende a relação do ser humano com seus semelhantes. São direitos reconhecidos ao homem por sua mera condição humana, independentemente de sua origem, raça, sexo, idade ou qualquer outro fator de discriminação. Sob essa perspectiva que isenta qualquer tipo de preconceito, trazem uma proteção especial às minorias. **E aqui vemos, claramente, a luta das mulheres por uma igualdade inclusiva.**

O marco jurídico dessa geração é, sem dúvida, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, editada pela Assembleia Geral da ONU em Paris no ano de 1948 e constitui o documento matriz do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do qual o Brasil é signatário.

Norberto Bobbio⁷⁶ afirma a existência de direitos de quarta geração, referentes aos efeitos das pesquisas biológicas e da manipulação do patrimônio genético, aos quais Paulo Bonavides acrescenta o direito à democracia; outrossim, este último autor menciona, ainda, os direitos de uma quinta geração, direito à paz. O surgimento desses novos direitos trouxe o uso da palavra “dimensão” em substituição à palavra geração por se referir, mais precisamente, ao processo histórico de desenvolvimento dos direitos humanos.

No **contexto internacional** (cujo roteiro das Convenções, consensos e documentos internacionais e regionais projetados para alcançar a igualdade política substantiva, será mais bem detalhado no Capítulo 2, por meio de tabela), destacamos, inicialmente, que, além da Declaração Universal dos Direitos Humanos já mencionada, um importante documento foi adotado pela Resolução nº 2.200-A (XXI), da Assembleia Geral das Nações Unidas, garantidor dos direitos fundamentais, denominado “Pacto Internacional dos Direitos Civis e Político”.

⁷⁶ BOBBIO, 2004; COMPARATO, 2010.

Quanto aos direitos da mulher, convém destacarmos o “processo de especificação do sujeito de direito”, bem como analisarmos alguns aspectos da Convenção sobre todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, de 6.6.1994, por constituírem os mais importantes instrumentos voltados à proteção dos direitos humanos da mulher na ordem internacional.

A partir da Declaração Universal de 1948, o Direito Internacional dos Direitos Humanos começou a se desenvolver por meio da adoção de inúmeros tratados internacionais voltados à proteção dos direitos fundamentais, formando-se, assim, o sistema normativo global no âmbito das Nações Unidas.

Esse sistema é integrado por instrumentos de alcance geral (como os Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966) e pelos de alcance específico (como as Convenções Internacionais que buscam responder a determinadas violações de direitos humanos, como a discriminação contra a mulher)⁷⁷. Coexistem, assim, o sistema geral e o especial de proteção dos direitos humanos.

O sistema especial enfatiza o processo de especificação do sujeito de direito, que passa a ser analisado em sua especificidade e concreticidade, a exemplo das **mulheres, objeto do presente estudo**.

Consoante Flávia Piovesan, determinadas violações de direitos “exigem uma resposta específica, diferenciada. Nesse sentido, as mulheres devem ser vistas nas especificidades e peculiaridades de sua condição social. Importa o respeito à diferença e à diversidade, o que lhes assegura um tratamento especial”⁷⁸.

Em síntese, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) foi instituído pela Organização dos Estados Americanos (OEA), acompanhando o processo de universalização dos direitos humanos, iniciado após a Segunda Guerra⁷⁹. Assim, em 1948, foi adotada a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, constituindo o primeiro documento dessa natureza no mundo.

Com a finalidade de promover a observância dos direitos humanos contidos na aludida Declaração, criou-se, em 1959, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Em 1969 foi aprovada a Convenção Americana de Direitos

⁷⁷ PIOVENSAN, Flavia. *Temas de Direitos Humanos*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 314.

⁷⁹ OEA - ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. O que é a CIDH? Disponível em: <http://www.cidh.org/comissao.htm>. Acesso em: 3 maio 2022

Humanos, a qual entrou em vigor apenas em 1978. Na Convenção, ampliaram-se as competências da CIDH e criou-se a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). Ambas as instituições atuam conjuntamente na defesa e na promoção dos direitos humanos nas Américas.

A Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher trata do já referenciado princípio da igualdade como algo vinculante, obrigatório. Para os fins da Convenção, a expressão "discriminação contra a mulher" significa

toda a distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo⁸⁰.

Os Estados-partes que ratificaram a Convenção, como é o caso do **Brasil**, obrigaram-se a adotar legislação bem como políticas igualitárias para eliminar todas as formas de discriminação de gênero, assegurando a efetiva igualdade entre eles. A própria Convenção contém diferentes perspectivas sobre as causas de opressão contra as mulheres e a maneira de enfrentá-las, a exemplo das medidas afirmativas, tão necessárias para acelerar o processo de obtenção de igualdade.

Igualmente, a Convenção reconhece as experiências ruins pelas quais as mulheres são submetidas, por exemplo, casos de estupro, assédio e exploração sexual, violência etc. A Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, tal como a Convenção Sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, também permite a "discriminação positiva", pela qual os Estados podem adotar medidas especiais com vistas a acelerar o processo de igualdade entre homens e mulheres, aliviando as condições resultantes de um passado discriminatório.

Um exemplo claro podemos verificar na Lei nº 9.100/95, que, ao estabelecer normas para a realização das eleições para o Poder Legislativo, determinou que 20%, no mínimo, das vagas de cada partido fossem preenchidas por candidaturas de mulheres.

⁸⁰ONU MULHERES. Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, 2013. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw.pdf. Acesso em: 3 maio 2022.

A Lei nº 9.504/97, por sua vez, estabeleceu no art. 10, § 3º, que “do número de vagas resultantes das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo”. Apesar da boa vontade do legislador, ousamos afirmar que esta lei não se trata de típica ação afirmativa, pois não contempla, exclusivamente, as mulheres.

Vale ressaltar que a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher foi o instrumento que mais recebeu reservas entre as Convenções Internacionais de Direitos Humanos, notadamente relativas à igualdade entre homens e mulheres, as quais foram justificadas com base em argumentos de ordem religiosa, moral, cultural ou mesmo legal, a exemplo do Egito e Bangladesh.

Isso só reforça o quanto a implementação dos direitos humanos da mulher está condicionada à dicotomia entre os espaços público e o privado, os quais reclamam a urgente democratização. A **Recomendação nº 21**, por exemplo, destacou o dever dos Estados de desencorajar toda noção de desigualdade entre a mulher e o homem, quer seja afirmada por lei, pela religião ou pela cultura.

A Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993 e a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim também reforçaram essa exigência ao enfatizarem que os direitos das mulheres são parte inalienável, integral e indivisível dos direitos humanos universais. Como observamos, **não há direitos humanos sem a plena observância dos direitos das mulheres.**

A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, editada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1994 (“Convenção de Belém do Pará”), constitui outro grande avanço na proteção internacional dos direitos das mulheres, por ser o primeiro tratado internacional a reconhecer, de forma generalizada, a violência contra a mulher como grave violação aos direitos humanos, que alcança a todas, sem distinção de raça, classe, religião, idade ou qualquer outra condição, sendo manifestação de relações de poder historicamente desiguais entre os sexos.

A ONU, em 1993, já definia a violência contra a mulher como sendo

qualquer ato de violência baseado no gênero que resulte, ou possa resultar, em dano físico, sexual ou psicológico ou em sofrimento para a mulher, inclusive as ameaças de tais atos, coerção ou privação

arbitrária de liberdade, podendo ocorrer na esfera pública ou privada⁸¹

A Convenção de Belém do Pará, por sua vez, reconhece que a violência contra a mulher constitui violação dos direitos humanos e liberdades fundamentais, limitando total ou parcialmente à mulher o reconhecimento, gozo e exercícios destes mesmos direitos e liberdades. Igualmente define violência contra a mulher qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que lhe cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico, tanto na esfera pública como na esfera privada⁸².

Desta forma, a Convenção prevê, expressamente, que a violência é um fenômeno que afeta todas as esferas de vida da mulher: a vida na família, escola, trabalho e comunidade. Além disso, explicita que a violência pode ocorrer tanto na esfera pública como na privada. A partir dessa Convenção valiosas estratégias surgiram para protegerem os direitos humanos das mulheres, especialmente o mecanismo das petições à Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

No contexto interno, o Brasil é signatário de vários documentos internacionais que garantem, entre outros, o direito fundamental à igualdade. Entre estes, mencionamos, a Declaração do Direito ao Desenvolvimento, de 4-12-1986; Declaração e Programa de Ação de Viena, de 25.6.1993; Declaração de Pequim, adotada pela quarta conferência mundial sobre as mulheres, em 15.9.1995; Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, de 21.12.1965; Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica, de 22.11.1969; Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 18.12.1979; e Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, ratificada em 1995.

O grande marco jurídico dos direitos humanos no Brasil, todavia, é a nossa Constituição da República, considerada uma das constituições mais avançadas no mundo nessa temática.

Conquanto o princípio da igualdade entre homens e mulheres tenha sido objeto de preocupação em inúmeros tratados internacionais, assim como a efetivação dos seus direitos fundamentais, ainda persiste em nossa cultura uma ótica sexista e discriminatória que impede as mulheres de exercerem, com plena

⁸¹ PIOVENSAN, 2013, p. 320-321.

⁸² CIDH. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.cidh.org/basicos/portugues/m.belem.do.para.htm> . Acesso em: 3 maio 2022.

autonomia e dignidade, seus direitos fundamentais. Nesse sentir, os Direitos Humanos (já mencionados) constituem o principal desafio da humanidade no século XXI, ou seja, a eliminação dessas assimetrias para que as relações sejam mais democráticas.

Historicamente, o processo da articulação desenvolvida ao longo do período pré-1988, visando a obtenção de conquistas no âmbito constitucional, culminou na elaboração da “Carta das Mulheres Brasileiras Constituintes”, que contemplava grandes reivindicações feministas durante os trabalhos constituintes, entre estas, o reconhecimento da igualdade na família entre filhos, o reconhecimento de direitos reprodutivos etc., as quais foram, de fato, conquistadas.

Sobre os marcos jurídicos alcançados em nossa Constituição, destacamos:

(I) a dignidade da pessoa humana, consagrada no art. 1º, III, da CF/88, que promoveu a ruptura de um modelo patrimonialista da ordem humana e orientou todas as condutas estatais. Impôs-se, assim, uma releitura da ordem jurídica, atingindo todos os ramos do direito, com uma reinterpretação das normas infraconstitucionais no sentido de verificar a compatibilidade destas a partir da ótica da proteção à pessoa;

(ii) o núcleo da pessoa humana, pela primeira vez, tornou-se um dos fundamentos do Estado (ponto de partida). No art. 3º, da CF/88, que trata dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro a seguir elencados, denota-se, mais uma vez, a preocupação com a dignidade humana como uma meta a ser atingida (ponto de chegada);

O primeiro objetivo é construir uma sociedade livre, justa e solidária. O segundo é garantir o desenvolvimento nacional (relaciona-se com uma melhora qualitativa na atividade estatal e na vida das pessoas). Pelo terceiro objetivo se propõe erradicar a pobreza e a marginalização. No quarto e último, em que se busca promover o bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação, temos uma concepção universalista predominante nos debates atuais de direitos humanos, pois afirma a dignidade da pessoa humana como sendo inerente à condição humana.

(iii) o art. 4º, II, por sua vez, traz a prevalência dos direitos humanos como um dos princípios que regem o Brasil nas relações internacionais, proibindo, assim, qualquer postura que não observe a dignidade da pessoa humana como um fundamento ou objetivo.

Tais previsões constitucionais fizeram com que o Brasil fosse inserido em uma nova conjuntura internacional de reconhecimento da dignidade da pessoa humana em todas as suas relações. A CF/88 positivou a maior parte dos direitos e garantias fundamentais no Título II, antes mesmo de organizar a estrutura do Estado e dos Poderes.

(iv) em seu art. 5º, § 1º, garantiu a aplicação imediata das normas que definem os direitos e garantias fundamentais (não apenas dos individuais), o que serviu de base para grandes decisões do Supremo Tribunal Federal, notadamente ao determinar ao Poder Público que adote medidas concretas no sentido de efetivar direitos, entre estes os sociais, pelo seu caráter programático;

(v) o art. 5º, § 2º, que, além de promover a abertura do catálogo de direitos humanos, reconheceu a força jurídica dos tratados internacionais que tratam dessa temática na ordem interna brasileira, *in verbis*: “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”; e

(vi) no art. 60, IV, a proteção aos direitos das pessoas foi incluída no rol das cláusulas pétreas, pois veda a proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais.

O **movimento feminista** foi um ator fundamental nesse processo de inclusão de direitos das mulheres na Constituição Federal de 1988, denunciando desigualdades, propondo políticas públicas de inclusão, atuando junto ao Poder Legislativo e, ainda, na interpretação na lei. Barsted destaca que nosso país apresenta um quadro legislativo bastante avançado no que se refere à igualdade de direitos entre homens e mulheres, pois **assinou todos os documentos relativos ao reconhecimento e às proteções aos direitos humanos das mulheres**⁸³.

A luta das mulheres, portanto, constitui eco dos movimentos feministas e das teorias (conforme veremos) que criticaram as práticas, sociais e patriarcais, e que ainda continuam desfavorecendo as mulheres em todo o mundo.⁸⁴ Em consequência, alguns dos problemas levantados pelo feminismo (ou feminismos)

⁸³ BARSTED, Leila Linhares. Lei e realidade social: igualdade x desigualdade. *In*: BARSTED, Leila Linhares; HERMANN, Jacqueline; MELLO, Maria Elvira V. de. *As mulheres e os direitos humanos*. Rio de Janeiro: Cepia, 2001. (Coletânea traduzindo a legislação com a perspectiva de gênero).

⁸⁴ AMORÓS, Celia; MIGUEL, Ana de. *Teoría feminista: De la Ilustración a la Globalización*. Madrid: Minerva Ediciones, 2005.

hoje e, ainda, a forma pela qual a história nos ajuda a compreendê-los, têm implicação no ambiente político. Vejamos.

A esfera pública, como já vimos, foi desenhada para os homens, o que prejudicou (prejudica) o acesso das mulheres na carreira política. O feminismo se constituiu, assim, como um paradigma que se opôs aos ideais sexistas, racistas e patriarcais. Para que esses ideais sofressem alterações, muitas mulheres foram exemplos de luta, cada uma em sua época, como Francois Poulain de la Barre, Mary Wollstonecraft, Rosa Luxemburgo, Clara Campoamor, Olympia de Gouge, Aleksandra Kollontai, Simone de Beauvoir, Flora Tristan, Beth Friedan e muitas outras.

Teve sua origem no Iluminismo, mas, antes mesmo do período da Ilustração (século XVIII), já havia uma corrente filosófica na qual algumas mulheres se dispuseram a discutir o seu papel (protofeminismo), como Cristina de Pizan (1405), em “La ciudad de las damas”; Francois Poullain de la Barre que questionava “cómo entender y pensar racionalmente mientras el sexo condene a vivir a la mitad de la humanidad en una minoria de edad perpetua”.⁸⁵

Condorcet (1743-1794), um dos máximos defensores da ideia do progresso da humanidade, ao exaltar o trabalho realizado pela Ilustração pela crítica racional do prejuízo e da tolerância, afirmou sua fé na perfeição da humanidade, mas sustentou que uma das condições dessa perfeição é a abolição dos prejuízos sobre o sexo feminino. Somente pela igualdade entre os sexos será possível o desenvolvimento de uma consciência moral mais plena e o gozo de uma felicidade, até o momento desconhecida.⁸⁶

Vale lembrar que, conquanto as primeiras feministas tenham encontrado nos ideais democráticos de inspiração iluminista (igualdade e liberdade, representados mais diretamente pelo direito à participação na vida política e por leis que promovam uma justiça mais equânime) a fonte de inspiração para se manifestarem, o cerne das referências filosóficas, representadas por pensadores como John Lock e Jean-Jacques Rousseau, proclamados no século XVIII pela Revolução Americana (1786) e pela Revolução Francesa (1789-1799), estava impregnado de conceitos que excluía a mulher de uma participação mais ativa na condução da sociedade.

⁸⁵ VALCARCEL, 2012.

⁸⁶ PULEO, Alicia: Feminismo y progreso de la humanidad. In: CONDORCET, De Gouges *et al.* *La Ilustración olvidada: La polémica de los sexos en el siglo XVIII*. Barcelona: Anthropos, 1993. p. 93-108.

A título ilustrativo, Rousseau, em sua famosa obra “Emilio o La Educación”, expõe, claramente, o seu pensamento sobre a maneira que as mulheres deveriam ser e se comportar na família e na sociedade, sempre submissa:

Tendo mostrado que nem os homens nem as mulheres são e devem ser constituídos da mesma maneira no que diz respeito ao caráter e temperamento, segue-se que eles não devem receber a mesma educação. Seguindo as orientações da natureza, devem agir em harmonia, mas não devem fazer as mesmas coisas; o fim de suas tarefas é comum, mas são diferentes e, conseqüentemente, os gostos que os dirigem. Tendo tentado formar o homem natural, para não deixar o trabalho imperfeito, vejamos também como a mulher deve ser formada para que se adapte ao homem [...]

Na união dos sexos, cada um concorre igualmente para o objetivo comum, mas não da mesma maneira; dessa diversidade surge a primeira diferença perceptível entre as relações morais de um e de outro. Um deve ser ativo e forte, e o outro passivo e fraco. É essencial que um queira e possa, e basta que o outro ofereça pouca resistência. Estabelecido este princípio, segue-se que o destino especial da mulher consiste em agradar ao homem.” (tradução nossa)⁸⁷

Em oposição a esses padrões, muito bem refletidos no modo pelo qual a relação entre homem e mulher se expressava na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão durante a Revolução Francesa, Olympe de Gouges, após publicar “*Déclaration des droits de la femme et de la citoyenne*” (1791), sofreu duras críticas a ponto de ser condenada à morte, guilhotinada, logo após divulgar um panfleto intitulado “Las Tres Urnas” em que pedia um plebiscito nacional para eleger entre governo republicano unitário, federação ou monarquia.⁸⁸

Mary Wollstonecraft (1894), representa “la recepción de la literatura feminista de la Revolución Francesa”, afirmava que a verdade deveria ser a mesma para o

⁸⁷ “Demostrado que ni el hombre ni la mujer están ni deben estar constituidos del mismo modo en lo que respecta al carácter y al temperamento, se infiere que no se les debe dar la misma educación. Siguiendo las directrices de la naturaleza, deben obrar acordes, pero no deben hacer las mismas cosas; el fin de sus tareas es común, pero son diferentes, y, por consiguiente, los gustos que las dirigen. Habiendo procurado formar el hombre natural, por no dejar la obra imperfecta, veamos también cómo debe formarse la mujer para que le convenga al hombre [...] En la unión de los sexos, concurre cada uno por igual al fin común, pero no de la misma forma; de esta diversidad surge la primera diferencia notable entre las relaciones morales de uno y otro. El uno debe ser activo y fuerte, y el otro pasivo y débil. Es indispensable que el uno quiera y pueda, y es suficiente con que el otro oponga poca resistencia. Establecido este principio, se deduce que el destino especial de la mujer consiste en agradar al hombre. ROUSSEAU, Jean Jacques. *Emilio o La Educación*. Barcelona: Bruguera, 1983. Capítulo V.

⁸⁸ A causa imediata pela qual fora condenada foi a divulgação de um panfleto intitulado “Las Tres Urnas” em que pedia um plebiscito nacional para eleger entre governo republicano unitário, federação ou monarquia. PULEO, Alicia: Olympia de Gouges o la radicalización de los ideales ilustrados. In: CONDORCET, De Gouges et al. *La Ilustración olvidada: La polémica de los sexos en el siglo XVIII*. Barcelona: Anthropos, 1993. p. 65-71.

homem e a mulher, e que Rousseau atuou de modo mais filosófico, quando quis deter o progresso da razão para ambos os sexos. Em suas palavras “se os homens comerem da árvore do conhecimento, as mulheres irão prová-la; mas do cultivo imperfeito que seus intelectos agora recebem, eles obtêm apenas o conhecimento do mal”⁸⁹.

A primeira onda do feminismo se refere a um período extenso de atividade feminista ocorrido durante o século XIX e XX, que tinha como foco a promoção da igualdade nos direitos contratuais e de propriedade para homens e mulheres, na oposição de casamentos arranjados, no direito a educação, na abolição da escravatura e outros.

No final do século XX, o ativismo passou a ter foco na conquista de poder político. Surgiu o movimento a favor da concessão, às mulheres, do direito ao voto (1897), com a fundação da União Nacional pelo Sufrágio Feminino por Millicent Fawcett (1847-1929), uma educadora britânica. Atribui-se a Harriet Taylor y Stuart Mill as mulheres que deram voz a esse movimento pelo direito ao voto (sufragismo).

Stuart Mill defendia que as relações sociais de dependência entre ambos os sexos são ruins em si mesmas além de constituírem um dos principais obstáculos para o progresso da humanidade. Entendia que deveriam ser substituídas por uma igualdade perfeita, sem privilégio nem poder para um sexo nem incapacidade alguma para o outro.⁹⁰

A Declaração de Seneca Falls, firmada em 1848, constituiu um marco para o sufragismo, ao mesmo tempo em que aparecia o manifesto comunista de Marx e que se sucediam as revoluções burguesas. Declarava que a história da humanidade contém repetidas usurpações perpetradas pelo homem contra a mulher, com o objetivo direto de estabelecer uma tirania. Elencava uma série de proibições pelas quais as mulheres eram submetidas, entre as quais destacamos:

Obrigou-o a cumprir leis em cuja elaboração não teve participação. Negou direitos reconhecidos aos homens mais ignorantes e imorais, tanto americanos como estrangeiros. Privando-a deste primeiro direito de cidadã, o sufrágio, e deixando-a; portanto, sem representação nas assembléias legislativas, oprimiu-o por toda parte.

⁸⁹ “si los hombres comen del árbol del conocimiento, las mujeres irán a probar-lo; pero del cultivo imperfecto que reciben ahora sus entendimientos sólo obtienen el conocimiento del mal” WOLLSTONECRAFT, Mary. Discusión sobre la opinión prevaeciente de un carácter sexual. In: WOLLSTONECRAFT, Mary. *Vindicación de los derechos de la mujer*. Madrid: Cátedra, 1994. p.128.

⁹⁰ MILL, John Stuart: *La esclavitud femenina*. Alicante, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 1999. Cap. 1, 2, y 3

Se ela é casada, ele a fez civilmente morta, aos olhos da lei. Isso a privou de todos os direitos de propriedade, até mesmo do salário que ela mesma ganha. Tornou-a um ser moralmente irresponsável, pois, com a única condição de que não sejam cometidos antes do marido, ela pode cometer todo tipo de crimes. O contrato de casamento exige obediência do marido, que se torna, para todos os efeitos, seu senhor, pois a lei reconhece o direito de privá-la de sua liberdade e sujeitá-la ao castigo [...] Ele monopolizou quase todos os empregos lucrativos e naqueles em que têm acesso, as mulheres recebem apenas uma remuneração lamentável. Fechou todos os caminhos que levam à fortuna e à distinção, porque os considera mais honrosos para si. E as mulheres não são admitidas como professoras de teologia, medicina e direito. Negou-lhe a oportunidade de receber uma educação completa, fechando seu acesso a todas as universidades. Só lhe permite exercer funções subordinadas tanto na Igreja como no Estado, defendendo a autoridade apostólica que a exclui do sacerdócio e, salvo raras exceções, de qualquer participação pública nos assuntos da Igreja. Criou um sentimento público equivocado ao oferecer ao mundo um código moral diferenciado para homens e mulheres, segundo o qual os mesmos crimes morais que excluem as mulheres da sociedade não são apenas tolerados nos homens, mas também considerados insignificantes neles. [...] Ele tentou por todos os meios possíveis destruir a confiança das mulheres em suas próprias habilidades, diminuindo sua auto-estima e levando-as a uma vida dependente e miserável.⁹¹ (tradução nossa)

Antes de inaugurar a segunda onda do feminismo, houve alguns marcos importantes que estabeleceram suas bases. Simone de Beauvoir, na década de

⁹¹ La ha obligado a acatar leyes en cuya elaboración no ha tenido participación alguna. Le ha negado derechos reconocidos a los hombres más ignorantes e inmorales, tanto americanos como extranjeros. Habiéndola privado de este primer derecho como ciudadano, el del sufragio, y habiéndola dejado; por tanto, sin representación en las asambleas legislativas, la ha oprimido por todas partes. Si está casada, la ha convertido civilmente muerta, ante los ojos de la ley. La ha despojado de todo derecho de propiedad, incluso a los jornales que ella misma gana. La ha convertido en un ser moralmente irresponsable, ya que, con la sola condición de que no sean cometidos ante el marido, puede perpetrar todo tipo de delitos. En el contrato de matrimonio se le exige obediencia al marido, convirtiéndose éste, a todos los efectos, en su amo, ya que la ley le reconoce el derecho de privarle de libertad y someterla a castigos [...] Ha monopolizado casi todos los empleos lucrativos y en aquéllos en los que se les permite acceder, las mujeres no reciben más que una remuneración misérrima. Le ha cerrado todos los caminos que conducen a la fortuna y a la distinción, porque los considera más honrosos para si mismo. Y a la mujer no se la admite como profesora de teología, medicina y leyes. Le ha negado la oportunidad de recibir una educación completa, cerrándole el acceso a todas las universidades. Sólo le permite desempeñar funciones subordinadas tanto en la Iglesia como en el Estado, defendiendo la autoridad apostólica que la excluye del sacerdocio y, salvo contadas excepciones, de toda participación pública en asuntos de la Iglesia. Ha creado un equivocado sentimiento público ofreciendo al mundo un código moral diferenciado para hombres y mujeres, según el cual los mismos delitos morales que excluyen a la mujer de la sociedad no sólo son tolerados en el hombre, sino que además en ellos se consideran poco graves [...] Él ha tratado por todos los medios posibles de destruir la confianza de las mujeres en sus propias capacidades, reduciendo su autoestima y conduciéndola a una vida dependiente y miserable. *La declaración de los sentimientos o Declaración de Seneca Falls*. Disponível em: https://campusvirtual.upo.es/bbcswebdav/pid-3028999-dt-content-rid-6053106_1/courses/MGI2_2020-21/Contenido/Pensamiento_feminista_1/6.Seneca%20Falls.pdf. Acesso em: 11 ago. 2021.

1940, em sua obra “Segundo sexo”, questionava a causa ou explicação válida para colocar as mulheres como o “segundo sexo” na sociedade patriarcal.

A famosa frase “não se nasce mulher, torna-se mulher” resume sua filosofia segundo a qual “a mulher não é definida nem por seus hormônios nem por instintos misteriosos, mas pela maneira pela qual ela recupera, por meio de consciências alheias, seu corpo e sua relação com o mundo.”⁹² A importância da referida obra contribuiu para a redefinição das fronteiras da política ao apontar a íntima relação entre o público e o privado, o pessoal e o social.

A segunda onda do feminismo teve origem na década de 60 nos Estados Unidos; além da luta pelo voto (como veremos oportunamente), o debate foi ampliado para outras questões como: sexualidade, família, mercado de trabalho, direitos reprodutivos, desigualdades de facto e desigualdades legais. Betty Friedan escreveu “The Feminine Mystique” e tiveram início as organizações feministas como a NOW (Organización Nacional de Mujeres), em 1966.

Em outra obra, ao referenciar a situação de mulheres estadunidenses (que durante muitos anos, desde meados do sec. XX, padeciam de uma insatisfação que ninguém reconhecia por conta da tradição de que o único papel que lhes tocava na vida era o de se realizarem como esposas e mãe), afirma que a chave desses problemas velhos e novos, bem poderia ser a chave de nosso futuro como nação e como cultura. Em suas palavras “não podemos continuar ignorando aquela voz que ressoa dentro das mulheres e que diz 'quero algo mais do que meu marido, meus filhos e minha casa’”.⁹³

Nancy Fraser analisa a segunda onda do feminismo como um questionamento radical ao androcentrismo que permeia as sociedades capitalistas lideradas pelo Estado no pós-guerra, apoiada em três dimensões: econômica, cultural e política. Afirma que a crise do neoliberalismo nos concede a chance de romper a ligação entre a crítica ao estatismo e a mercantilização.

Sugere que as feministas podem lutar por uma nova organização do poder político que subordine o gerencialismo burocrático ao aumento do poder dos cidadãos e que o fim último é **fortalecer o poder público e não o dissipar, somente assim a democracia participativa** que buscamos hoje seria uma que

⁹² BEAUVOIR, Simone de. *Le deuxième sexe*. Paris: Gallimard, 1949. v. II, p. 16.

⁹³ “no podemos seguir ignorando esa voz que resuena en el interior de las mujeres y que disse “quero algo más que mi marido, mis hijos y mi hogar” FRIEDAN, Betty. El malestar que no tiene nombre. In: FRIEDAN, Betty. *La mística de la feminidad*. Madrid: Cátedra, 2016. p. 69.

usasse a política para domesticar o mercado e guiar a sociedade nos interesses da justiça⁹⁴.

O movimento sufragista, todavia, era principalmente um movimento de mulheres brancas, razão pela qual os questionamentos sobre a inclusão de outras mulheres começaram a surgir. Sojourner Truth, uma escrava negra, falou pela primeira vez da dupla exclusão: por ser negra e por ser mulher. Flora Tristan, socialista, igualmente questionou a dupla repressão: de classe e de gênero. Surgiu, assim, um outro tipo de feminismo.

No início dos anos 80 nasceram as reivindicações da terceira onda, que se concretizaram nos anos 90 como resposta às supostas falhas da segunda onda. Teve início o feminismo radical e a discussão entre sexo e gênero, que procurou abolir o patriarcado (cuja ferramenta utilizada para manter a opressão das mulheres era o sexismo) e conscientizar a opinião pública sobre o estupro e a violência contra as mulheres.

Foi a percepção de que as mulheres são de "muitas cores, etnias, nacionalidades, religiões, e origens culturais". Buscou-se abolir expectativas e estereótipos baseados em gênero, considerando visões como a raça e a comunidade *queer* (gênero como performance). Surge a teoria interseccional.

As feministas da terceira onda são bastante ambíguas e divididas sobre temas que permearam a segunda onda (guerras sexuais feministas). Para a consideração de subjetividades relacionadas à raça, Gloria Anzaldúa, Bell Hooks, Cherrie Moraga, Audre Lorde, Maxine Hong Kingston, Angela Davis, Patricia Hill Collins e diversas outras feministas negras buscaram ter um espaço dentro da esfera feminista, ampliando suas ideias como a teoria *queer*, e abolindo expectativas e estereótipos baseados em gêneros. No Brasil, citamos Lelia Gonzalez e, atualmente, Djamila Ribeiro.

Bel Hooks chama a atenção para o fato de que a tomada de consciência por parte dos homens é tão essencial quanto para o movimento revolucionário formado por grupos de mulheres. Ressalta que se houvesse orientação correta desde a infância para os meninos, assim como para os homens sobre o que é o sexismo e o

⁹⁴ FRASER, Nancy. Feminismo, capitalismo e a astúcia da história. In: HOLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista: conceitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Bazar do tempo, 2019. p. 25-45.

que pode se transformar, os meios de comunicação de massa não teriam retratado o movimento feminista como anti-homens.⁹⁵

Um outro debate foi o causado pelo chamado feminismo da diferença, segundo o qual há importantes diferenças entre os sexos, enquanto outras vertentes creem não haver diferenças inerentes entre homens e mulheres defendendo que os papéis atribuídos a cada gênero instauram socialmente a diferença.

A literatura feminista sobre o desenvolvimento moral e a ética tem apontado que o "sujeito moral" não é neutro, mas tem gênero: o masculino e o feminino, embora, historicamente, por razões culturais tal sujeito tenha sido sempre o homem.

Por sua vez, Carol Gilligan reclama a existência de duas formas distintas de assumir decisões morais, masculina e feminina, igualmente válidas, visibilizando a singularidade da perspectiva feminina, não subordinada à masculina. Para que haja uma orientação para a justiça, a autora reivindica que a abordagem masculina deve valorizar os princípios básicos de respeito e cuidado pelos outros.⁹⁶

A feminista Judith Butler,⁹⁷ ao questionar o conceito de mulheres como sujeito do feminismo, defende que a divisão sexo/gênero funciona como uma espécie de pilar fundacional da política feminista. Assim, o gênero seria uma construção social tanto quanto o sexo seria algo natural.

Na tentativa de abarcar outros cruzamentos como raça, etnia, idade etc., Butler desconstruiu o conceito de gênero ao defender a possibilidade de que a legitimação da política implicaria na constituição de uma identidade fixa, de um sujeito a ser representado.

A política de identidade foi necessária para a crítica da universalidade, do geral, do monolítico, do etnocêntrico como legado fundamental da modernidade e da colonização para evocar a necessidade de compreender os sujeitos sociais a partir de uma diversidade de experiências particulares e diversas específicas e concretas, provisórias e mutantes formas de vida.⁹⁸

⁹⁵ hooks, bell. Política feminista. Donde estamos y Toma de conciencia. Un continuo cambio de actitud. In: hooks, bell. *El feminismo es para todo el mundo*. Madrid: Traficantes de sueño, 2017. p. 21-27 y p. 29-34

⁹⁶ GILLIGAN, Carol. *In a different voice: Psychological theory and women's development*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1982.

⁹⁷ JUDITH, Butler. Problema de los géneros, teoría feminista y discurso psicoanalítico. In: NICHOLSON, J. Linda (org.). *Feminismo/posmodernismo*. Buenos Aires: Feminaria Editora, 1992.

⁹⁸ CURIEL PICHARDO, Ochy; GÓMEZ CORREAL, Diana; OCHOA MUÑOZ, Karina (ed.). *Tejiendo de otro modo: Feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala*. Colombia: Editorial Universidad del Cauca, 2014. p. 325-334.

O feminismo dessa era designou, ainda, todo o conjunto de práticas e manobras que resultam no desestímulo das mulheres aos sistemas de cooptação, denunciando os efeitos e procurando evidenciar as causas, e o fez utilizando expressão “techo de cristal”, como veremos mais detalhadamente em tópico próprio.⁹⁹ As mulheres reclamavam a inclusão na esfera pública tanto no mercado laboral, como nos cargos públicos (resultado do sufrágio).

Surge, ainda, a quarta onda que se caracteriza pelo uso maciço das redes sociais para organização, conscientização e propagação dos ideais feministas, que inclui como pautas frequentes a cultura do estupro, a representação da mulher na mídia, a feminilidade tóxica e a postura de denúncia de abusos.

Fala-se em ecofeminismo, ciberfeminismo, feminismo indígena e comunitário, feminismo pós-moderno. As mobilizações feministas que caracterizam esta quarta onda podem ser observadas principalmente a partir de 2010, quando milhões de mulheres foram às praças e ruas para se manifestarem e protestarem contra as injustiças do sistema patriarcal.

A modo de exemplo, na Grécia, as mulheres também protestavam e exigiam os direitos que se pretendiam privar mediante greves contra as políticas de austeridade; lutaram contra a violência de gênero e a favor das mulheres imigrantes refugiadas que entraram na Europa pelo território grego.¹⁰⁰

Várias autoras consideram que a quarta onda do feminismo também se caracterizou pela criação de diversas associações de mulheres como forma de participação social, considerado que o associacionismo “supõe o agrupamento de pessoas constituídas para o desenvolvimento de uma atividade coletiva de forma estável e democraticamente organizada”.¹⁰¹

As mobilizações feministas em todos os continentes têm mostrado que o feminismo se tornou um movimento de massa, pois pela primeira vez na história não há um único país em que não existam organizações ou associações de mulheres em defesa dos direitos das mulheres.¹⁰²

⁹⁹ VALCARCEL, 2012.

¹⁰⁰ VARELA, Nuria. El tsunami feminista. *Nueva sociedad*, n. 286, p. 93-106, mar./abr. 2020.

¹⁰¹ Díez HERRERO, Yolanda. El asociacionismo feminino como medio para conquistar la igualdad. *Confilegal*. 31 enero 2016. Disponível em: <https://confilegal.com/20160131-asociacionismo-femenino-medio-conquistar-igualdad/>. Acesso em: 11 ago. 2021.

¹⁰² COBO BÉDIA, Rosa. La cuarta ola feminista y la violencia sexual. *Revista universitaria de cultura*, n. 22, p. 134-138, 2019.

Em decorrência desse fenômeno, já não é mais possível falar apenas de uma onda feminista, mas de um “tsunami” feminista que tem suas origens no início do século XXI, e se constitui de milhões de mulheres fartas de uma história patriarcal que denunciam as desigualdades, a discriminação, a violência e a opressão e lutam pela diversidade, liberdade e igualdade.¹⁰³

Em suas lutas, as feministas têm utilizado todos os meios possíveis para combater a cultura patriarcal, como *hashtags*, redes organizacionais, slogans, performances, vídeos e outros que caracterizam esta nova onda dos feminismos.¹⁰⁴

Na América Latina, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) publicou, em 2007, o informe *¡Ni una más! El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe*, resultado do estudo interdisciplinar de todos os tipos de violência contra a mulher, o mesmo que havia sido usado para denunciar as mortes de mulheres da cidade Juárez.

Em 2015, a Argentina começou a utilizar o slogan #niunamenos em referência às mobilizações que se realizaram para denunciar a violência contra as mulheres e a impunidade de quem a perpetrou, slogan que foi utilizado em toda a América Latina, América do Norte e Europa na greve internacional 8.3.2017 no combate às desigualdades, violência contra mulheres e patriarcado.

Outros casos similares foram observados como o movimento #metoo, criado em 2017 nos Estados Unidos contra a violência sexual; na Espanha surgiu o #yotecreo em apoio à vítima no caso, no caso o rebanho, quando, como "estratégia de defesa", tentaram desacreditar a vítima e culpá-la pela agressão sexual coletiva que ela havia sofrido.¹⁰⁵

A despeito do crescente movimento feminista, a história tem demonstrado que a **democracia** para todas as pessoas ainda é uma promessa inacabada, em construção.

As mulheres puderam formar parte dos cargos públicos, todavia o predomínio masculino continua em toda a atividade importante sem importar que existam mulheres qualificadas para levar a cabo qualquer tarefa.¹⁰⁶ Em outras palavras, o

¹⁰³ VARELA, 2020.

¹⁰⁴ REVILLA, Marisa. Del ¡Ni una más! al #NiUnaMenos: movimientos de mujeres y feminismos en América Latina. *Política y sociedad*, v. 56, n. 1, p. 47-67, 2019.

¹⁰⁵ POVEDANO, Amapola. *Un nuevo horizonte para las mujeres. Más allá del empoderamiento*. Anuario Joly. 2018.

¹⁰⁶ VALCARCEL, 2012.

acesso ao poder ainda está reservado à elite segundo a sua condição social, econômica, gênero, raça e etnia.

Nesse diapasão, indaga-se: como a democracia tem se manifestado sob a perspectiva do gênero?

A palavra democracia, em seu sentido literal, provém do vocábulo grego “demos”, que significa povo, e “cracia”, que quer dizer governo, consubstanciado no sentido de governo do povo. Portanto, literalmente, democracia é o governo do povo, no qual ele manda e decide. A Teoria Política Moderna sofre influência de dois filósofos vitais já mencionados: John Locke e Jean-Jacques Rousseau.

Locke, ao preconizar a democracia representativa,¹⁰⁷ afirma que “se o legislativo ou qualquer parte dele compõe-se de representantes escolhidos pelo povo para esse período [...] este poder de escolher também será exercido pelo povo”.¹⁰⁸ Rousseau, contrário à representação política, propõe a democracia direta, “participativa”. A compreensão da natureza do sistema político que Rousseau descreve é vital para a teoria da democracia participativa.¹⁰⁹

Em sua obra clássica “O Contrato Social”, Rousseau justifica que a terminologia trazida pelos gregos, ao ser aplicada na prática, seria impossível, pois era contra a ordem natural que um grande número governasse e que um pequeno fosse governado, a menos que a forma de administração fosse modificada.¹¹⁰

Para muitos norte-americanos, a democracia começou nos Estados Unidos, há 200 anos e foi se expandindo até os dias de hoje. Entretanto, Robert Dahl¹¹¹ considera que depois de seus primeiros séculos na Grécia, ou em Roma, a ascensão do governo transformou-se em declínio e queda, e que seria um equívoco pensar que a democracia foi inventada de uma só vez, já que parte da expansão da democracia pode ser atribuída à difusão de ideias e práticas democráticas.

¹⁰⁷ Rememoramos que Montesquieu foi o grande idealizador da chamada democracia representativa, segundo o qual, ao perceber que o povo possuía capacidade suficiente para escolher os seus representantes, mas não detinha capacidade para governar diretamente, fez da representação a base das instituições políticas, disciplinando a democracia indireta ou representativa. Sua teoria da separação dos poderes, além de ter sido adotada na Europa, alcançou o próprio surgimento do constitucionalismo nos Estados Unidos da América, pois pretendia criar na América do Norte uma República que tivesse as virtudes do sistema inglês sem os vícios da monarquia.

¹⁰⁸ LOCKE, J. *Coleção Os Pensadores*. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

¹⁰⁹ PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 35.

¹¹⁰ ROUSSEAU, Jean Jacks. *Do Contrato Social*. Tradução Rolando Roque da Silva. São Paulo: Ed. Ridendo Castigat Mores, 2001. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/contratosocial.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2021.

¹¹¹ DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. p. 12-13

Consoante Dahl, na última metade do século XX, a democracia se encontrava em crise ou, no mínimo, gravemente distorcida pela redução na confiança dos cidadãos de que os líderes eleitos, e os partidos políticos tratariam, ou pelo menos teriam algum sucesso, em questões como o desemprego, os programas de bem-estar, a imigração, os impostos e a corrupção.¹¹²

Com base nesses ensinamentos, podemos afirmar que a democracia foi inventada e reinventada diversas vezes em mais de um local e em diferentes épocas. Manoel Gonçalves Ferreira Filho¹¹³ em sua obra pioneira “A Democracia possível”, preleciona que a palavra democracia pode ser tanto indicativa de um sistema de valores fundamentais da ordem política como uma forma de governo; outrossim, que pode configurar uma organização institucional específica, cujos arranjos institucionais põem em prática os princípios de governo considerados democráticos, com maior ou menor eficácia.

Em outra obra, “A Democracia no limiar do século XXI”, após fazer observações a respeito do regime de governo, forma de governo e sistema de governo, o citado autor expõe toda a problemática da democracia, analisando o que chama de três visões de democracia, a dos antigos, a dos modernos e a contemporânea¹¹⁴.

Destaca os "fatores sociais obstaculizantes" da democracia, entre estes, a questão das minorias que foram no passado generalizadas como apenas aquelas de natureza étnica, mas que hoje são tendenciosamente ampliadas para além desses limites.

Por sua vez, Norberto Bobbio preconiza que o único governo democrático adequado é o da democracia representativa, em que o povo elege seus representantes para decidir por eles.¹¹⁵ Influenciado por Rosseau, afirma que “a exigência, tão frequente nos últimos anos, de maior democracia exprime-se como

¹¹² Em seus questionamentos, Dahl indaga se os Estados Unidos não se tornaram uma democracia da Revolução norte-americana em diante - "uma democracia numa república", como a chamou Abraham Lincoln; se o francês Alexis de Tocqueville, depois de visitar os Estados Unidos nos anos 1830, não chamou seu famoso livro de “A democracia na América”; se os atenienses não chamavam de democracia seu sistema no século V a.c.

¹¹³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia possível*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1974.

¹¹⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no século XXI* *apud* ZILVET, Fernando Aurélio. Disponível em: [file:///Users/machintosh/Downloads/67530-Texto%20do%20artigo-88952-1-10-20131125%20\(2\).pdf](file:///Users/machintosh/Downloads/67530-Texto%20do%20artigo-88952-1-10-20131125%20(2).pdf). Acesso em: 7 mar. 2021.

¹¹⁵ BOBBIO, 2000. p. 373.

exigência de que a democracia representativa seja ladeada [...] pela democracia direta”.¹¹⁶

Pesquisas apontam que a dinâmica desse processo democrático ao longo da história trouxe uma olhada diferenciada para homens e mulheres que se expressam em, pelo menos, dois aspectos: tanto na construção da cidadania como nas instituições democráticas do Estado.

Com efeito, a existência de uma democracia representativa e de um sistema de direitos fundamentais formalmente expressos na Constituição, que sejam observados e efetivados por meio de uma nova hermenêutica é uma das exigências do Estado Constitucional de Direito.¹¹⁷ Entre as principais bases deste modelo representativo estão a igualdade de todas as pessoas perante a lei e as possibilidades de representação como base das instituições políticas, incluídas as minorias nacionais.¹¹⁸

Os fundamentos da democracia participativa que possibilitam a efetividade dos direitos fundamentais constitucionais, encontram-se parcialmente expressos no art. 1º, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil, *in verbis*: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.¹¹⁹

Democracia e representação política tornaram-se ideias equivalentes. Nos escólios de Maurice Duverger¹²⁰, a representação trouxe, ainda, o fenômeno dos partidos políticos como meio de expressão das ideologias e de produção dos pretendentes a cargos públicos. Isso ocorreu, especialmente, em razão do aumento do sufrágio popular, que contribuiu para a ampliação do número de siglas, justificada na necessidade de defesa dos interesses dos novos grupos que passaram a ter o direito ao voto.

Acerca da cidadania, sua relação com o **gênero** também foi objeto de questionamento no movimento feminista e nos estudos dessa pauta, haja vista que sua origem e desenvolvimento, por meio da aquisição de direitos, não foi igual para homens e mulheres.

¹¹⁶ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 41.

¹¹⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1993.

¹¹⁸ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 294.

¹¹⁹ BRASIL, 1988.

¹²⁰ DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970. p. 20.

Para T.H. Marshal, a cidadania é aquele *status* que se concede aos membros de pleno direito de uma comunidade. Seus beneficiários são iguais quanto aos direitos e obrigações que implica.¹²¹ Somente a proximidade desse “tipo ideal” de cidadania garante uma maior igualdade e o pleno gozo dos direitos e deveres para a maior parte dos integrantes da sociedade. A partir do exame da história da Inglaterra, Marshal suscitou a ideia de um “status cidadão” que contempla a evolução e posterior consolidação de três tipos de direitos: civis, políticos e sociais.

A análise da cidadania converge entre as feministas em um ponto: a revisão da tradicional dicotomia público/privado. O âmbito público, reservado aos homens, traduzia-se na esfera da produção, do político e do trabalho; ao passo que o privado era definido pela reprodução e o trabalho doméstico, ligado às mulheres. As feministas denunciaram(am) que esta dicotomia reforça o poder nas mãos dos homens, bem como a divisão social e sexual do trabalho.

Sob esse aspecto, todavia, não há uma visão unívoca: enquanto algumas feministas defendem a supressão da divisão de tarefas, outras não acreditam nessa eliminação, mas em redefinir a inclusão em cada uma delas.¹²²

O certo é que ao redefinir a relação entre ambas as esferas, busca-se democratizar o espaço doméstico. Repensar o privado é fundamental para assegurar às mulheres a aquisição de direitos, bem assim a obtenção de uma sociedade mais equitativa e democrática, para que as duas esferas estejam no mesmo nível.

Poderemos visualizar que a tradicional tarefa de cuidado e socialização dos filhos (as) do casal, que foi adjudicada às mulheres, repercute sobre elas na hora de sair ao mercado de trabalho colocando-as em situação de desvantagem, sem contar que podem impedi-las de elegerem, livremente, o trabalho que querem realizar, como fazem os homens. Tal situação gera um ambiente de desigualdade.

Embora a raiz da problemática seja multifatorial, o conteúdo da cidadania precisa ser redefinido para que esta não seja desenhada de forma hierárquica, mas dicotômica, sem conexão com o binário sexo-gênero, e com condições semelhantes de participação, com paridade na esfera público-política.

¹²¹ MARSHAL, T. H. Ciudadanía y clase social. In: MARSHAL, T.; BOTTOMORE, T. *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza, 1998. In LERVOLINO, Alejandra; ROSSEL, Cecilia. *Género y Democracia*. Perú: Escuela Electoral del Perú, 2006.

¹²² LERVOLINO, Alejandra; ROSSEL, Cecilia. *Género y Democracia*. Perú: Escuela Electoral del Perú. 2006.

A cidadania deve integrar características da cidadania masculina clássica (independência, racionalidade) com a feminina. Ambos os modelos precisam ser representados, caso contrário, nunca haveremos representação igual entre cidadãos e cidadãs.

Enfim, **a perspectiva da democracia de gênero incita os homens a refletirem e agirem no favorecimento da equidade com as mulheres, considerada a corresponsabilidade do aprofundamento da igualdade de oportunidades.** Genericamente, essa ideia é um reflexo das correntes filosóficas contemporâneas que assinalam a necessidade de recuperar no conceito de democracia a vinculação entre o público e o privado.

Como vimos, o poder político foi monopolizado pelos homens durante séculos, mesmo no atual. A história política foi desenhada tendo o gênero masculino em suas bases. Assim, não podemos falar de uma verdadeira democracia para as mulheres se não houver mudanças na estrutura social que provoca a desigualdade.

Um exemplo claro dessa desestrutura é quando observamos o total de filiadas a partidos políticos que existe atualmente no Brasil (mais de 46%) o que nos leva a garantir, como analisaremos em outro momento, que as mulheres não alcançam cargos políticos não porque não desejam, mas por fatores agregados a essa escolha (provenientes, em sua maioria, da não concretização dos direitos humanos) que a impedem de concorrerem em igualdade de condições.

A forma em que a democracia atual incorpora essa “perspectiva de gênero” permite identificar três fases no desenvolvimento de instrumentos e enfoques de políticas públicas: (i) o enfoque do empoderamento das mulheres; (ii) a perspectiva de igualdade de oportunidades e de gênero, que enfatiza a melhora da situação das mulheres, bem como a promoção da igualdade e de relações mais equitativas; e (iii) a ideia de “democracia de gênero”¹²³, que enfatiza a convocatória e a responsabilidade do conjunto da sociedade (homens e mulheres) para que as relações democráticas de gênero sobressaiam em diferentes âmbitos da vida (público e privado).¹²⁴

¹²³ A ideia de democracia de gênero surgiu na Alemanha, no final da década de 90, como um modo de conceitualizar um modelo de democracia que contemplasse a equidade de gênero com maior profundidade que a alcançada pela maioria das democracias avançadas.

¹²⁴ MEENTZEN, Angela; GOMÁRIZ, Enrique. La democracia de género en el marco de las estrategias de acción. In: MEENTZEN, Angela; GOMÁRIZ, Enrique (comp.). *Democracia de género, una propuesta inclusiva*. El Salvador: Fundación Heinrich Boll, 2003. LERVOLINO, Alejandra; ROSSEL, Cecilia. *Género y Democracia*. Perú: Escuela Electoral del Perú, 2006.

Em que pesem os enormes progressos em material de igualdade de oportunidades, a democracia atual, como dissemos, não consegue consolidar a igualdade de gênero, notadamente no acesso das mulheres à tomada de decisões políticas.

Joaquín Herrera Flores, em sua **teoria crítica dos direitos humanos**, defende ser necessário avançar no paradigma do marco dos direitos humanos, ou seja, obter um paralelo à Declaração de Direitos Humanos para que tenhamos um conceito comunitário e coletivo de dignidade. Isso é conseguido por meio da interculturalidade, diversidade e interdisciplinaridade¹²⁵.

O ponto de partida do pensamento crítico é a constatação de que vivemos em uma sociedade injusta, onde há relações assimétricas de poder, o que se traduz em relações de subordinação, exclusão e exploração. Assim, falar nos direitos humanos é falar da abertura de processos de luta pela dignidade humana. Isso exige, em primeiro lugar, não cair na “armadilha dos direitos”, de nos esquecermos dos conflitos e lutas que conduziram à existência de um determinado sistema de garantias dos resultados das lutas sociais e não a outro diferente.

Se, contudo, em lugar dos direitos, partirmos da assunção de compromissos e deveres que surgem das lutas pela dignidade, os conflitos e as práticas sociais sempre estarão presentes em nossa análise, pois é a partir de nossa inserção em tais conflitos que vamos assumir compromissos e deveres com os demais, como o objetivo de conseguir um acesso igualitário aos bens necessários para uma vida digna.

O autor conclui que a teoria tradicional¹²⁶ perde a sua força quando se constata que os direitos humanos não são universais e seu acesso também não é universal, já que são negados a alguns sujeitos e grupos, bem como conquistados em processos de luta e depois declarados formalmente. Mas, ao serem declarados, passa-se uma ideia de que o Estado, ou alguém com autoridade para fazê-lo, os reconheceu, quando, em verdade, foram conquistados. Nas palavras de Herrera Flores.

¹²⁵HERRERA FLORES, 2009.

¹²⁶ Herrera Flores chama a atenção para o fato de que a perspectiva tradicional e hegemônica dos direitos confunde os planos da realidade e das razões na mesma Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. O Preâmbulo da Declaração diz, primeiramente, que os direitos humanos devem ser entendidos como um ideal a conseguir. Já nos seus arts. 1º e 2º, não se fala de um “ideal a conquistar”, mas de uma realidade já alcançada.

Nessa perspectiva tradicional, a ideia do “quê” são os direitos se reduz à extensão e à generalização dos direitos. A ideia que inunda todo o discurso tradicional reside na seguinte fórmula: o conteúdo básico dos direitos é o “direito a ter direitos”. Quantos direitos! E os bens que tais direitos devem garantir? E as condições materiais para exigí-los ou colocá-los em prática? E as lutas sociais que devem ser colocadas em prática para poder garantir um acesso mais justo a uma vida digna? Estamos diante de uma lógica bastante simplista que, contudo, tem consequências muito importantes, pois conduz a uma concepção “a priori” dos direitos humanos. Se estamos atentos, essa lógica nos faz pensar que temos os direitos mesmo antes de ter as capacidades e as condições adequadas para poder exercê-los. Desse modo, as pessoas que lutam por eles acabam desencantadas, pois, apesar de nos dizerem que temos direitos, a imensa maioria da população mundial não pode exercê-los por falta de condições materiais para isso.¹²⁷

Ao contrário da teoria tradicional, que se detém no “quê” são os direitos, a teoria crítica nos remete a uma indagação indeclinável: **Por que é necessário lutarmos pelos direitos?**

A resposta é simples e facilmente perceptível: primeiro, porque necessitamos ter acesso aos bens exigíveis para viver e, segundo, porque o acesso a eles é diferenciado para algumas pessoas, em comparação com outras, em razão da divisão social, sexual, étnica e territorial. Enfim, a luta pelos direitos se justifica porque os processos de divisão do ser humano são injustos e desiguais, haja vista que todas as pessoas precisam dispor de condições materiais e imateriais concretas para viverem bem.

Podemos dizer, como base nos ensinamentos de Herrera Flores, que o conteúdo básico dos direitos humanos não é o direito a ter direitos, mas o conjunto de lutas pela dignidade, cujos resultados deverão ser garantidos por normas jurídicas, por políticas públicas e por uma economia aberta às exigências da dignidade da pessoa humana.

Para isso, fazem-se necessárias algumas condições, a saber: (i) assegurar uma visão realista do mundo em que vivemos e desejamos atuar, utilizando os meios que nos trazem os direitos humanos, conscientes das dificuldades e dos obstáculos a serem enfrentados; e (ii) que o campo de atuação seja eficaz com vistas à modificação das situações desiguais, para sairmos o quanto antes do marco hegemônico constituído, apenas, por ideias e valores.

¹²⁷ HERRERA FLORES, 2009, p. 33.

O reconhecimento de que todas e todos devem ter a possibilidade de reagir, culturalmente, frente às relações desiguais nas quais vivemos; o respeito como condição necessária, mas não suficiente, na hora de pôr em prática as lutas pela dignidade; a reciprocidade para construirmos os nossos privilégios; a responsabilidade com a outra pessoa; e o estabelecimento de regras jurídicas, fórmulas institucionais e ações políticas e econômicas concretas que possibilitem a todas as pessoas a construção de uma “dignidade humana”, traduzem deveres básicos a serem observados.

Em síntese, os direitos humanos não são conquistados apenas por meio das normas jurídicas que propiciam seu reconhecimento, mas também o são, por meio das práticas sociais de ONGs, de Associações, de Movimentos Sociais, de Sindicatos, de Partidos Políticos, de Iniciativas Cidadãs e de reivindicações de grupos, minoritários (indígenas) ou não (mulheres), os quais, de algum modo resultaram tradicionalmente marginalizados do processo de positivação de suas expectativas. Contextualizar os direitos como práticas sociais concretas nos permite ir contra a invisibilização, a centralização e a hierarquização das práticas institucionais tradicionais.

Estamos de acordo com Alejandro Doltonovich quando afirma que a teoria crítica atende às tensões da estrutura social, que determinam as mutações históricas¹²⁸, pois somente a partir de nossa inserção nos conflitos sociais poderemos assumir compromissos e deveres com as pessoas, com o objetivo de conseguirmos um acesso igualitário aos bens necessários para uma vida digna.

Nesse sentir, a igualdade das mulheres se converteu em um tema central. E isso decorreu das quatro conferências mundiais sobre as mulheres promovidas a partir das Nações Unidas entre os anos de 1975 e 1995 (México, Copenhague, Nairobi e China). A igualdade se consolidou na Conferência de Beijing (China, 1995),¹²⁹ ocasião em que, pela primeira vez, abordou-se o conceito de gênero (e também a violência contra as mulheres) como uma vulneração dos direitos humanos.

¹²⁸ DOLTONOVICH, 2012.

¹²⁹ A plataforma de Beijing apontou algumas razões pelas quais as mulheres se distanciam desse espaço de poder, tais como “modelos tradicionais em muitos partidos políticos e estruturais de governo, as atitudes e práticas discriminatórias, responsabilidades familiares e de criação dos filhos, os altos custos de pretender e manter uma atividade política [...]”.

Faz-se necessário, assim, incluirmos o pensamento feminista nos estudos de gênero, os quais nos permite ir além, para questionarmos desde o campo de atuação dos **direitos humanos, das ciências, das teorias políticas e das jurídicas** como se concretizará uma realidade igualitária entre homens e mulheres. É importante sabermos como as instituições públicas incorporam o gênero nas suas organizações e atuações desde essas perspectivas. Vejamos.

Para integrar perspectivas de gênero na investigação Caprile e Subirats em “La Guia practica para la inclusión de la perspectiva de género en los contenidos de investigación”, orientam a: (i) repensar prioridades; (ii) repensar teorias e conceitos; (iii) formular perguntas de investigação; (iv) analisar o sexo; (v) analisar as certezas de gênero; (vi) analisar covariáveis; (vii) repensar estandartes e modelos de referência; e (viii) Investigação participativa.¹³⁰

Primeiramente, convém destacarmos que as preocupações teóricas relacionadas ao gênero (analiticamente) estiveram ausentes na maior parte das teorias sociais formuladas desde o século XVIII até o século XX, onde começaram a surgir. Assim, as teorias de gênero tiveram sua origem tanto no movimento feminista¹³¹ como na teoria social, a partir das reflexões sobre as diferenças entre homens e mulheres provenientes das ciências humanas¹³². Importa, assim, definirmos “o que é o gênero”.

Etimologicamente, o conceito de gênero provém do inglês “gender” e foi instituído na década de 60 por seu feminismo acadêmico para distinguir as construções sociais e culturais da biologia. Faz referência ao sexo das pessoas. Em espanhol, todavia, gênero refere-se à classe ou tipo a que pertencem as coisas, sem fazer menção ao sexo.¹³³

Joan Scott¹³⁴ avalia que o termo gênero se inclui nas “tentativas levadas pelas feministas contemporâneas para reivindicar um certo campo de definição, para

¹³⁰ CAPRILE, Maria; SUBIRATS, Marina (coord.). *La guía practica para la inclusión de la perspectiva de género en los contenidos de investigación*. Espanha: Cirem Fundación. 2012.

¹³¹ Por meio de suas variadas vertentes o feminismo contribuiu para a construção de uma agenda de defesa dos direitos políticos das mulheres e, posteriormente, de seus direitos sociais.

¹³² GOMÁRIZ, Enrique. *Los estudios de género y sus Fuentes epistemológicas: periodización y perspectivas*. Santiago: FLACSO – Programa Chile, Estudios Sociales n. 38, 1992.

¹³³ LAMAS, Marta. Usos, dificultades y posibilidades de la categoría género. *Papeles de Población*, v. 5, n. 21, p. 147-178, jul./sept. 1999. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/112/11202105.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2021.

¹³⁴ SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil para uma análise histórica. In: HOLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista: conceitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Bazar do tempo, 2019. p. 65.

insistir sobre o caráter inadequado das teorias existentes em explicar desigualdades persistentes entre homens e mulheres”, e que não só determinou as relações sociais, estabelecendo diferenciações entre identidade de gênero, estereótipos, papéis na sociedade etc., mas que também interveio como elemento preponderante nas relações de poder entre os sujeitos.

Em suas palavras:

o gênero é uma das referências recorrentes pelas quais o poder político foi concebido, legitimado e criticado. Ele se refere à oposição masculino/feminino e fundamenta ao mesmo tempo seu sentido. Para reivindicar o poder político, a referência tem que parecer segura e fixa fora de qualquer construção humana, fazendo parte da ordem natural ou divina. Dessa forma, a oposição binária e o processo social das relações de gênero tornam-se, os dois, parte do sentido do poder, ele mesmo. Colocar em questão ou mudar um aspecto ameaça o sistema por inteiro¹³⁵

O conceito de gênero se utiliza para fazer alusão às formas históricas e socioculturais em que os homens e as mulheres atuam e dividem suas funções. Essas formas sofrem variação cultural e se transformam através do tempo. Sob essa acepção o gênero é uma categoria que permite analisar papéis, responsabilidades, limitações e oportunidades diferentes de homens e mulheres em diversos âmbitos tais como uma unidade familiar, uma instituição uma comunidade, um país, uma cultura.¹³⁶

O benefício que advém da utilização desse conceito para analisar as relações sociais entre homens e mulheres é manifestar que não existe um mundo das mulheres separado dos homens, ou vice-versa, sem que homens e mulheres pertençam a ele.

É consabido que no século XX uma das mudanças sociais mais destacadas foi a incorporação massiva das mulheres ao mercado de trabalho e à educação, ainda que somente nos países ocidentais; todavia, ainda há desigualdades entre homens e mulheres que obedecem a uma discriminação social.

Isso ocorreu, especialmente, em razão dos estereótipos de gênero que se mantêm em muitos países e que não correspondem à situação real das mulheres.

¹³⁵ SCOTT, 2019. p. 65.

¹³⁶ AGUIRRE, R. *Sociología y género: Las relaciones de hombres y mujeres bajo sospecha*. UDELAR, Departamento de Sociología, Comisión Sectorial de Investigación Científica. Motevideo: Doble clic, 1998.

Mas, o que vem a ser esses estereótipos de gênero? Como atuam no âmbito da discriminação? Como a ciência justifica tais barreiras?

Gimeno e Martinez preconizam que o gênero é um construto que faz referência a características psicossociais designadas a homens e a mulheres dentro de uma cultura, tais como papéis, regras, motivações e conduta, mas que não tem a ver com as diferenças biológicas existentes entre ambos.¹³⁷

Outrossim, que estereótipos são as crenças mentais simplificadas sobre grupos humanos que possuem certas características compartilhadas por outros grupos sociais ou culturais. É dizer, seriam imagens sobre as características psicossociais que se consideram prototípicas dessas duas categorias exclusivas (homens e mulheres).

Tais crenças podem produzir barreiras internas (como por exemplo de que as mulheres são menos ambiciosas ou de que devem cuidar dos filhos) e externas, (como por exemplo de que devem se ocupar de trabalhos domésticos), as quais as impedem de alcançar a igualdade, conforme veremos mais detidamente em capítulo próprio.

Os estereótipos de gênero, a seu turno, contribuem para manter a diferença entre homens e mulheres, e refletem na sociedade através da influência que exercem sobre os indivíduos, produzindo até mesmo a violência contra as mulheres. Consequentemente, a forma de conceber as relações de poder entre os sexos acaba produzindo muitas consequências desfavoráveis para as mulheres.

As ciências sociais justificam que todos as pesquisas que tiveram o homem como objeto de estudo foram aplicadas a toda a população como se os resultados fossem válidos para ambos os gêneros, gerando uma distorção da realidade para as mulheres.¹³⁸

Boaventura de Sousa Santos ensina que a epistemologia¹³⁹ construiu um modelo hegemônico de ciência moderna, que por sua vez teve origem em um

¹³⁷ MONREAL GIMENO; MARTINEZ FERRER, 2010.

¹³⁸ VARELA, Nuria. *Feminismo para principiantes*. Barcelo: Ediciones B, 2019. Disponível em <https://kolectivoporoto.cl/wp-content/uploads/2015/11/Varela-Nuria-Feminismo-Para-Principiantes.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2021.

¹³⁹ O termo epistemologia provém do grego e pode ser traduzido, de modo breve, como “teoria do conhecimento” ou “estudo do conhecimento”. É a área da filosofia que se ocupa do conhecimento humano. Analisa os critérios pelos quais se justifica o conhecimento, para além de considerar as circunstâncias históricas, psicológicas e sociológicas que levam à sua obtenção. <https://conceito.de/epistemologia>. Acesso em: 28 ago. 2021.

modelo de racionalidade que se constituiu a partir da revolução científica do século XVI, e que alcançou seu apogeu no século XIX.

Consoante o autor, uma das características mais explícitas nesse contexto foi a omissão do sujeito na produção do conhecimento, notadamente de trabalhadores, mulheres, indígenas, afrodescendentes, os quais estão, sobretudo, no conjunto de países e regiões submetidos ao colonialismo europeu.¹⁴⁰

Por sua vez, Flavia Biroli ressalta que a ciência não se mostrou um campo neutro quanto ao gênero tanto por razões estruturais e sociológicas (que se ligam à divisão sexual do trabalho e à sua incidência diferenciada nas carreiras de mulheres e homens) como “por razões epistemológicas, referentes às categorias analíticas e aos modelos teóricos e metodológicos adotados”.¹⁴¹

Esse viés androcêntrico, que pressupõe que o homem é a medida de todas as coisas, gerou dois graves problemas epistemológicos: (i) as mulheres e as experiências femininas tornaram-se invisíveis; e (ii) a identificação exata entre os feitos dos homens e os feitos da humanidade.¹⁴²

A presença e intervenção das mulheres no mundo público por causa delas mesmas e não pelos laços que as uniam a homens, em sua família ou ambiente próximo, constituem a raiz de questionamentos que até recentemente sustentavam as políticas dos Estados, as dinâmicas intrafamiliares, as normas e os costumes que regulavam o mundo laboral, bem como as múltiplas possibilidades de intervenção social.

O reconhecimento de que as teorias que influenciam a ciência social foi inventado em meio às batalhas históricas entre os gêneros levanta suspeitas sobre a insensibilidade do princípio de qualquer teoria científica à influência da ordem de gênero; todavia, embora nas últimas três décadas tenha havido numerosos desenvolvimentos importantes no campo das epistemologias e metodologias feministas, estas ainda não foram reconhecidas como fontes valiosas de conhecimento diverso.

¹⁴⁰ SANTOS, Boaventura de Souza. Ciência e senso comum. In: SANTOS, Boaventura de Souza. *Introdução a uma ciência pós-moderna*. Rio de Janeiro: Graal, 1989. p. 31-45.

¹⁴¹ BIROLI, Flavia et al. *Mulheres, poder e ciência política: debates e trajetórias*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2020. p. 15.

¹⁴² GONZÁLEZ VÁZQUEZ, Araceli. Los conceptos de patriarcado y androcentrismo en el estudio sociológico y antropológico de las sociedades de mayoría musulmana. *Papers: Revista Sociológica*, v. 98, n. 3, p. 489-504, 2013.

Somente mediante uma análise crítica do tema, considerados os aspectos metodológicos, podemos mostrar como os estereótipos afetam e prejudicam as relações de gênero.

Consoante Bruschini,¹⁴³ as metodologias feministas remetem mais à inclusão de questões de gênero e poder do que propriamente à adoção de técnicas de coleta de dados. Nesta perspectiva, quaisquer abordagens de pesquisa, qualitativas ou quantitativas, seriam válidas desde que construídas e analisadas sob uma perspectiva não sexista.

Outras posições concebem as abordagens quantitativas e o uso de testes padronizados nas investigações como incompatíveis com as propostas feministas, a exemplo de Linton,¹⁴⁴ que enfatiza as características qualitativas dessas abordagens, principalmente as que se valem de aspectos da vida das mulheres, como grupos focais, estudos de caso e o método autobiográfico.

O que se observa nesses estudos epistemológicos é que o caráter patriarcal e androcêntrico da ciência continua forte, e o feminismo, como aposta teórica e política crítica, ainda é marginal nos espaços de poder acadêmico, nos quais as práticas de produção de conhecimento oriundas dos movimentos sociais também não são facilmente reconhecidas.¹⁴⁵

O objetivo desses estudos é a mudança social, o resgate da experiência feminina, o uso de análises e de linguagens não sexistas com o fim de conferir empoderamento aos grupos oprimidos, em especial as mulheres, bem como buscar respostas para os problemas epistemológicos porventura existentes no feminismo. A partir de três enfoques Sandra Harding nos fornece algumas respostas com base no: (i) empirismo feminista; (ii) ponto de vista feminista; e (iii) posmodernismo feminista.¹⁴⁶

Sob o enfoque do empirismo feminista, Harding considera que o sexismo e o androcentrismo constituem vieses sociais que podem ser corrigidos por meio da adesão estrita às normas metodológicas atuais de pesquisa científica. Por este tipo de argumento (bastante aceitável), é mais fácil conseguir que as afirmações

¹⁴³ COSTA, Albertina de Oliveira; BRUSCHINI, Maria Cristina A. *Uma questão de gênero*. Rio de Janeiro, RJ: Editora Rosa dos Tempos; São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1992.

¹⁴⁴ LINTON, Rhoda. Rumo a um método feminista de pesquisa. In: JAGGAR, Alison M.; BORDO, Susan R. (org.). *Gênero, corpo, conhecimento*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1997. p. 293-314. Disponível em <http://www.marcoareliosc.com.br/jaggar-bordo.pdf>. Acesso em: 3 set. 2021.

¹⁴⁵ A.A.V.V. *Otras formas de (des)aprender*. Investigación feminista en tiempos de violencia, resistencias y decolonialidad. Espanha (País Vasco): Egoa, 2019.

¹⁴⁶ HARDING, Sandra. *Ciência y Feminismo*. Madrid: Ediciones Morata, 2016.

feministas sejam toleradas por circunscreverem o problema à ciência ruim, sem estendê-lo à ciência comum. A essência da preocupação é a discriminação e sub-representação das mulheres na ciência¹⁴⁷.

O ponto de vista feminino sustenta que a posição dominante do homem na vida social se traduz em conhecimento parcial e perverso, enquanto a posição subjugada da mulher abre a possibilidade de um conhecimento mais completo e menos perverso. Trata-se de uma postura menos convincente para os cientistas naturais.

Consoante Harding, a resposta do ponto de vista feminista levanta duas outras questões: pode haver um ponto de vista feminista quando a experiência social das mulheres (ou feministas) é dividida por classe social, raça e cultura? Deveria haver visões feministas negras e brancas, classe trabalhadora e classe profissional, norte-americana e nigeriana?

Tais indagações nos levaria ao esceticismo posmoderno, segundo o qual somente à medida que uma pessoa ou grupo domina o todo, pode parecer que a 'realidade' esteja governada por uma série de regras ou constituída por um conjunto privilegiado de relações sociais.¹⁴⁸

O pós-modernismo feminista nega os pressupostos sobre os quais se baseiam o empirismo feminista e o ponto de vista feminista. Juntamente com pensadores tradicionais como Nietzsche, Derrida, Foucault, Lacan e outros, e movimentos intelectuais, as feministas compartilham um profundo ceticismo em relação a declarações universais sobre a existência, a natureza e as forças da razão, progresso, ciência, linguagem etc.

Em Harding apoiamos a tese da necessidade de uma ciência social crítica e auto-reflexiva como modelo de toda ciência. As críticas femininas ao preconceito nas ciências sociais requer uma redução radical dos estereótipos de gênero, a divisão do trabalho de gênero e a fragilidade defensiva da identidade masculina.

¹⁴⁷ Na visão de Harding, o androcentrismo é caracterizado pela visão de mundo que coloca o homem como o centro de todas as coisas. Parte da ideia de que o visual masculino é o único possível e universal, por isso é generalizado a toda a humanidade, sejam homens ou mulheres. Por androcentrismo as mulheres e seu mundo são invisíveis, assim como as contribuições feitas por eles.

¹⁴⁸ Essa abordagem requer o uso de uma base apropriada para investigar as identidades fragmentadas que a vida moderna cria: negra-feminista, socialista-feminista etc. Busca solidariedade em oposição à perigosa ficção do exclusivamente "humano" (leia-se "masculino") e a deformação e exploração perpetradas em nome dessa ficção.

A autora diferencia três categorias de métodos, também aplicáveis em pesquisas tradicionais: ouvir, observar e examinar vestígios históricos.¹⁴⁹ O que diferencia a pesquisa androcêntrica da feminista é a aplicação de tais métodos, razão pela qual é necessário o uso renovado de técnicas tradicionais à medida que novas metodologias estão surgindo e epistemologias feministas.

Enfim, ao se tomar em consideração e valorizar as múltiplas experiências das mulheres, opta-se por uma metodologia que integra no conhecimento não apenas o feminismo, mas também outros grupos marginalizados. Assim, se o ponto de partida e o foco da investigação feminista constituem as experiências das mulheres, esta perspectiva epistemológica traz novas reivindicações: que os feminismos não reproduzam discursos hegemônicos que conduzam à uniformização das realidades das mulheres.

Vale registrar, novamente, que o interesse fundamental dos estudos feministas é justamente promover uma mudança real no conhecimento, ou seja, obter rotas de intervenção a partir de uma perspectiva que favoreça as mulheres, considerada a situação de desigualdade vivenciada por estas ao longo dos anos.

A participação feminina visar alcançar um melhor conhecimento, bem como uma responsabilidade neste, que para ser melhor, reclama a necessidade de uma concepção dialógica da ciência baseada em valores menos dominantes que permeiam sua construção de uma forma mais inclusiva e consciente. Flavia Piovesan defende a inclusão das perspectivas de gênero tanto nas leis como na educação jurídica.¹⁵⁰

Com efeito, para que as diferenças de gênero não constituam um menoscabo das possibilidades das mulheres, é necessário, inicialmente, que a igualdade de oportunidades seja garantida desde o âmbito educativo¹⁵¹. O processo é lento, mas é um elemento fundamental para analisar e intervir sobre essas diferenças e refletir sobre a inexistência dos estereótipos de gênero.

¹⁴⁹ HARDING, Sandra. *Existe un metodo feminista?*. Feminism and Methodology. Ed. Sandra Harding. Indianapolis: Indiana University Press, 1988. p. 9-34. Disponível em https://urbanasmad.files.wordpress.com/2016/08/existe-un-mc3a9todo-feminista_s-harding.pdf. Acesso em: 10 ago. 2021.

¹⁵⁰ PIOVESAN, Flavia. Integrating Gender Perspective into Brazilian Legal Doctrine and Education: Challenges and Possibilities. *Journal of Gender, Social Policy & the Law*, v. 7, n. 2, 1999. Disponível em: <https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1153&context=jgspl>. Acesso em: 11 ago. 2021.

¹⁵¹ *Ibidem*.

No campo da política, os questionamentos acerca da baixa representatividade feminina estão presentes sob a ótica da teoria **política feminista**. Sabemos que a política possui uma hierarquia interna própria a qual exige dos seus agentes um padrão de comportamento.¹⁵²

A baixa representatividade das mulheres nos poderes governamentais aponta para uma forma de desigualdade incorporada no sistema. Em nosso recorte, abordaremos, assim, as principais contribuições feministas que dialogam com temas do pensamento político deslocando-os para a categoria “gênero”, especialmente a partir da década de 80, e que modificam as prioridades no debate público.

Muitos questionamentos estão ausentes da tradicional teoria política, como adverte Biroli e Miguel.¹⁵³ Podemos citar como exemplo as seguintes indagações: (i) de que modo o machismo estrutural, ou o patriarcado, reduziu as oportunidades de participação das mulheres em vários campos de atuação, notadamente na política?; (ii) quais mecanismos sociais atualmente limitam a participação delas nessa esfera pública fazendo com que continuem apenas margeando esse espaço?; (iii) como a divisão sexual do trabalho, bem como os estereótipos feminino e masculino, contribuem para a obstrução de uma sociedade mais democrática e participativa?; (iv) como as desigualdades de gênero se realizam em conexão com as de classe e de raça compondo injustiças no campo da política?; etc.

Flavia Biroli e Luis Felipe de Miguel preconizam que se trata “uma corrente profundamente plural e diversificada, que investiga a organização social tendo como ponto de partida a desigualdade de gênero”.¹⁵⁴ Sua importância se verifica em razão de essa teoria evidenciar alguns dos limites impostos pelas instituições vigentes, os quais reproduzem assimetrias e relações de dominação masculina, a despeito de suas pretensões igualitárias e democráticas.

As lutas feministas tiveram diversas expressões como o próprio feminismo, e produziram debates porosos. O feminismo pressionou os limites estabelecidos pela

¹⁵² BOURDIEAU, Pierre. La représentation politique. Éléments pour une théorie du champ politique. Actes de la Recherche en Sciences sociales, n. 36-37, 1981. In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flavia. *Feminismo e Política: uma introdução*. São Paulo: Boitempo, 2014.

¹⁵³ Biroli e Miguel advertem que as teorias da democracia, da justiça, bem como as que estão centradas na problemática da liberdade e da autonomia das pessoas silenciam sobre o impacto do gênero na posição social dos indivíduos e sobre suas relações de hierarquia; tal silêncio, porém, torna-se produtivo pois define o limite para muitas reflexões e que acabam por justificar as coisas como são.

¹⁵⁴ MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flavia. *Feminismo e Política: uma introdução*. São Paulo: Boitempo, 2014. p. 7.

ordem social então dominante com sua própria forma de pensar o mundo. É o que se verifica na luta pelo direito de voto, pelo acesso à educação, pelo direito ao divórcio, por direitos igualitários no casamento etc.

A reflexão sobre a dualidade público/privado, como já dissemos, nos leva a perceber que os valores derivados das exclusões que ocorreram no ambiente público (notadamente das mulheres) não são nem abstratos nem universais, mas se definiram, historicamente, sob a prevalência de alguns indivíduos em detrimento de outros.

A título de exemplo, a presença de mulheres na esfera política, sobretudo em posições mais centrais, impõe a elas alternativas mais onerosas (a disponibilidade de tempo constitui uma barreira já que na organização atual da sociedade as mulheres são as maiores responsáveis pela gestão de suas unidades domésticas), do que a seus competidores do sexo masculino.¹⁵⁵

Sobre a necessidade de conhecermos a história de como se desenhou o pensamento político e as normas políticas para entendermos o processo de exclusão das mulheres da vida pública, Flavia Biroli destaca que:

na modernidade, a esfera pública estaria baseada em princípios universais, na razão e na impessoalidade, ao passo que a esfera privada abrigaria as relações de caráter pessoal e íntimo [...]. Somam-se, a essa percepção, estereótipos de gênero desvantajosos para as mulheres [...] a análise crítica das relações de poder nas esferas convencionalmente entendidas como não públicas ou não políticas é necessária para se compreenderem as consequências políticas dos arranjos privados. Por outro lado, sem essas conexões fica difícil entender de que maneira relações tidas como voluntárias e espontâneas, mas que respaldam padrões de autoridade e produzem subordinação, têm impacto ao mesmo tempo para o exercício da autonomia por *cada individuo* – em ambas as esferas – e para a construção da democracia.¹⁵⁶

Para o feminismo, a construção de uma sociedade democrática impõe a correlação entre a esfera pública e a privada. Isso se dá por meio da redefinição desses dois eixos. Ou seja, redefinir o público, feminizar o público, em termos que não sejam masculinos, mas integrem o perfil da cidadania feminina e também masculinizar o doméstico.

¹⁵⁵ Estudos sugerem que entre as pessoas ocupantes de cargos públicos, o percentual é maior de mulheres viúvas e solteiras que de homens nessas mesmas condições.

¹⁵⁶ BIROLI, Flávia. O público e o privado. In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flavia. *Feminismo e Política: uma introdução*. São Paulo: Boitempo, 2014, p. 32-33.

Para tanto, faz-se necessário discutir a visão de ambos “como um complexo diferenciado de relações, de práticas e de direitos [...] permanentemente imbrincados, uma vez que os efeitos dos arranjos, das relações de poder e dos direitos garantidos em uma das esferas serão sentidos na outra”.¹⁵⁷

Apesar das mudanças advindas com as lutas feministas, a permanência naquele processo histórico demanda um grande esforço para entendê-la. As estatísticas mostram que ainda vivemos em um mundo de desigualdades: econômicas, sociais, de oportunidades, de exercício do poder, especialmente, no tocante à violência que as mulheres sofrem diariamente.

A nível eleitoral, embora o acesso das mulheres aos cargos políticos tenha crescido em termos percentuais, em muitos países predomina a desigualdade de representação, notadamente no Brasil. Verifica-se o quanto custou (custa) ao poder hegemônico masculino conceder às mulheres um espaço nesta área. As mulheres, como veremos mais detalhadamente, embora tivessem o direito de votar, o fizeram com certas restrições.¹⁵⁸

As explicações para a compreensão do aumento da participação das mulheres em diversas áreas da sociedade e a persistente desigualdade em outras, como no caso da política, impõe uma redefinição de problemas e de prioridades na análise da democracia e nos debates que envolvem a temática da justiça de gênero.

Na área jurídica, muitas teorias feministas que tentam justificar essas diversidades partem da ideia da ineficácia do direito nas lutas pela transformação social de modo efetivo.

Como vimos, o movimento sufragista foi palco das lutas na arena legal, mediante a conquista de direitos e a efetivação dos direitos adquiridos. No início da década de 70, nos EUA, a preocupação com o tratamento jurídico conferido às mulheres assumiu contornos mais visíveis no meio judiciário e na academia, os quais demonstraram que a “produção masculina do conhecimento – através do Direito, da ciência ou da cultura – criou hierarquias que consignaram as mulheres para a inferioridade e exclusão”.¹⁵⁹

¹⁵⁷ BIROLI, 2014.

¹⁵⁸ Na Espanha, por exemplo, as mulheres primeiro puderam ser eleitas, somente depois lhes foi reconhecido o direito de voto. (VARELA, 2019).

¹⁵⁹ DUARTE, Madalena. *Para um Direito sem margens*: representações sobre o Direito e a violência contra as mulheres. 2013. 560 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Coimbra, Faculdade de Economia, Coimbra, 2013. p. 55.

O conceito de justiça com perspectiva de gênero foi incluído pela primeira vez no discurso da Organização das Nações Unidas em 1975, ao se questionar de que modo algumas políticas, aparentemente neutras, poderiam ter como efeito a consolidação das desigualdades de gênero.¹⁶⁰

Nesse interim, surgiu uma corrente de pensamento sobre o Direito estatal que veio a ser conhecida como **Teoria Feminista do Direito**; embora almejasse constituir-se em uma grande teoria crítica, a diversidade dos diferentes feminismos e a pouca consensualidade sobre alguns temas centrais (a exemplo de igualdade *versus* diferença), fez com que se falasse em teorias feministas do direito.

Nas palavras de Duarte

as diferentes TFD tendem a defender a ineficácia do direito nas lutas pela transformação social da vida das diferentes mulheres, nomeadamente porque o entendem como um eficaz veículo de transmissão ideológica; questionam a sua neutralidade e objetividade; criticam a sua excessiva preocupação com o precedente; veem-no como instável, incoerente e ambíguo; e temem a sua capacidade de regulação do corpo e da sexualidade da mulher.¹⁶¹

As relações estabelecidas entre feminismo e direito sempre foram muito (in)tensas, consideradas as denúncias, a reformulação e a desconstrução com o fim de garantir a igualdade de gênero. No entanto, várias teóricas feministas procuraram, ainda assim, construir uma prática feminista positiva em relação ao Direito, a ponto de indagarmos: “tem gênero o Direito?”.

A inclusão do pensamento feminista na área jurídica, muito embora não tenha se dado da mesma forma que nas ciências sociais, é facilmente percebida nas últimas décadas, especialmente na América Latina, em consequência do ativismo jurídico de feministas comprometidas com a mudança das mentalidades e das práticas profissionais.¹⁶²

Partindo das seguintes indagações “qual tem sido a relação entre feminismo e direito; quais são e em que se baseiam as principais críticas feministas ao direito; o que é e como se materializa o feminismo jurídico?”, Salete Maria da Silva enfatiza

¹⁶⁰ POYATOS MATAS, Gloria. Juzgar con perspectiva de género: una metodología vinculante de justicia equitativa. *iQual. Revista de Género e Igualdad*, n. 2, p. 1-21, 2019. Disponível em: <https://revistas.um.es/iqua/article/view/341501>

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 56.

¹⁶² SILVA, Salete Maria da. Feminismo jurídico: uma introdução. *Cadernos de Género e Diversidade*, v. 4, n. 1, p. 83-102, jan./mar. 2018. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/cadgendiv> Acesso em: 13 mar. 2022.

que, em razão de o direito ser um produto da cultura (o qual ainda possui reflexos androcêntricos e sexistas), as normas jurídicas serviram, criticamente, e em grande medida ainda servem, para legitimar a desigualdade de gênero e a exclusão das mulheres do acesso à cidadania.¹⁶³

Isabel Cristina Jaramillo justifica a manifestação da crítica feminista ao direito sob três perspectivas: (i) ao problematizar a teoria do direito propriamente dito (pressupostos do direito e suas noções fundamentais); (ii) ao criticar determinados institutos jurídicos (por entendê-los prejudiciais às mulheres); e (iii) ao pôr em questão o modo como o direito é aplicado nos casos concretos, propondo usos estratégicos das leis.¹⁶⁴

Ressalte-se que a referida crítica não se satisfaz em reivindicar um tratamento jurídico igualitário entre homens e mulheres. Sua finalidade consiste em remover os resquícios de ordem androcêntrica e patriarcal existentes no âmbito do direito, com o fim de promover a efetiva igualdade entre os gêneros, sem desmerecer outros marcadores sociais da diferença.

A definição de feminismo jurídico não é uma tarefa fácil, dado que não há um conceito preciso para essa terminologia. Para muitas autoras, trata-se da teoria feminista do direito, embora esta não abranja a complexidade e amplitude do fenômeno. A sua materialização, porém, traz um consenso de que se concretiza por meio da produção teórica do ensino jurídico, da militância política e da atuação profissional no âmbito do sistema de justiça.¹⁶⁵

Nas palavras de Salete Maria, o feminismo jurídico “corresponde a um conjunto de críticas, teorizações, proposições metodológicas e atividades práticas desenvolvidas por juristas feministas em face do fenômeno jurídico, dentro ou fora do sistema de justiça”.¹⁶⁶ Seu ponto de partida é a percepção do caráter androcêntrico do direito, identificada como produto das sociedades patriarcais.

Seu foco, portanto, é o uso estratégico das leis, com vistas à construção da igualdade de gênero. Sob esse aspecto, é importante avaliarmos o feminismo jurídico para que as alterações legislativas, as decisões judiciais e as políticas

¹⁶³ SILVA, 2018, p. 85.

¹⁶⁴ JARAMILLO, Isabel Cristina. La crítica feminista al derecho. In: WEST, Robin. *Género y teoría del derecho*. Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 2000.

¹⁶⁵ SILVA, Salete Maria da. *Cadernos de Género e Diversidade*, v. 4, n. 1, p. 83-102, jan./mar. 2018.

¹⁶⁶ *Ibidem*.

públicas que se pretendem realizar sejam produzidas de modo a conferir um resultado que produza igualdade material para as minorias e para as mulheres.

No campo do direito, a contribuição das metodologias feministas se observa especialmente na perspectiva de transformar as instituições analisadas ao se perceber como a questão da mulher tem sido colocada a nível da lei substantiva, reconhecendo limites, bem como apresentando potencialidades.

Katharine Bartlett, partindo do questionamento acerca da neutralidade da produção jurídica, sugere trazer a mulher para o centro da discussão. A autora estadunidense apresenta um método que questiona a forma tradicional de produção de normas, textos e decisões desde problemáticas feministas. Por esse método, analisam-se três eixos no Direito: a pergunta sobre a mulher, o raciocínio prático e o aumento de consciência.¹⁶⁷

Desde quando os direitos políticos e civis foram negados às mulheres (como se verifica nos ideais da Revolução Francesa) podemos afirmar que o Direito foi utilizado como um mecanismo de discriminação contra o gênero feminino, a qual foi perpetuada na maioria dos países de cultura jurídica germânico-romana. Carol Smart chega a afirmar que o direito é sexista, masculino e sexuado.¹⁶⁸

Em conformidade com a maioria das legislações, bastava a inclusão das mulheres nas normas, bem como dar a elas os mesmos direitos que aos homens, para que se acreditasse que havia uma igualdade material, quando, na verdade, não havia. Todavia, conquanto seja certo que pouco a pouco se foi reconhecendo às mulheres serem destinatárias de direitos e obrigações, não é menos certo que, na prática, continua havendo muitos papéis de gênero o que prejudica, sobremaneira, o acesso à igualdade.

Do ponto de vista legal, Alda Facio apresenta uma metodologia jurídico-feminista baseada em seis etapas, para se obter uma análise mais profunda:

(i) tomar consciência da subordinação do gênero feminino ao masculino na experiência pessoal;

(ii) identificar as distintas formas de manifestação do sexismo no texto legislativo, visando eliminá-las;

¹⁶⁷ BARTLETT, Katharine T. Feminist Legal Methods. *Harvard Law Review*, v. 103, n. 4, p. 829-888, fev. 1990. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1341478?seq=1>. Acesso em: 16 set. 2021.

¹⁶⁸ SMART, Carol. La teoría feminista y el discurso jurídico. In: LARRAURI, Elena (comp.). *Mujeres, Derecho penal y criminología*. Madri: Siglo Veintiuno, 1994. p.167-189.

(iii) identificar qual a mulher que, de forma visível ou invisível, está contemplada como paradigma de ser humano no texto legal (branca, negra, casada, pobre, indígena, transexual), a fim de analisar qual ou quais são seus efeitos sobre as mulheres de distintos setores, classes, raças, etnias, crenças, orientações sexuais etc.;

(iv) identificar qual a concepção ou estereótipo de mulher que serve de sustento ao texto (se somente a mulher-mãe, a mulher família, a mulher enquanto ser que pode se assemelhar ao homem etc.).

(v) analisar o texto legal tomando em conta a influência ou os seus efeitos em outros componentes do fenômeno legal; e

(vi) ampliar a tomada de consciência do que é o sexismo e coletivizá-la.¹⁶⁹

Consoante a autora, as normas jurídicas serviram, e em grande medida ainda servem, para legitimar a desigualdade de gênero (que permeia em todas as ciências) e a exclusão das mulheres do acesso à cidadania, por serem produto da cultura, que ainda é hegemonicamente androcêntrica e sexista.¹⁷⁰

Sobre a aplicação da lei com perspectiva de gênero, a XIV Conferência Bienal da International Association of Women Judges (IAWJ), realizada em Buenos Aires (2018), mostrou que a justiça de gênero há anos caminha pelos distintos sistemas de justiça do mundo, a exemplo do México, Colômbia, Chile, Bolívia, Argentina, Peru e outros países.

Na Ásia, também se estabeleceu um protocolo judicial que integra recomendações e diretrizes gerais que orientam a judicatura a uma valoração probatória sem estereótipos de gênero, pois incorpora os princípios de igualdade e não discriminação em conformidade com os estandartes internacionais fixados na Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), ratificado pelo Brasil em 1984.

Como já dissemos, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos constitui um marco referencial na proteção e promoção dos direitos das mulheres por reconhecer o gênero como um fator que agrava ainda mais a violação de seus direitos quando vitimizadas, como se observa em demandas submetidas à Corte

¹⁶⁹ FACIO MONTEJO, Alda. *Cuando el género suena cambios trae: una metodología para el análisis de género del fenómeno legal*. San José, C.R: Ilanud, 1999.

¹⁷⁰ FACIO, Alda; FRIES, Lorena. *Género y Derecho*. Santiago de Chile: LOM, 1999.

Interamericana de Direitos Humanos nas quais foram apreciadas questões de gênero.

Entre essas, citamos os casos: (i) Miguel Castro Castro vs. Peru; (ii) González e outras (“Campo Algodonero”) vs. México; e (iii) Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil¹⁷¹.

O primeiro caso (pioneiro em que a Corte Interamericana de Direitos Humanos examinou uma denúncia em que se utilizou conjuntamente da Convenção Americana de Direitos Humanos e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher), trata da Operação Mudanza 01, realizada na cidade de Lima, em maio de 1992.

A operação teve por fim transferir 135 mulheres da unidade prisional de Miguel Castro para a unidade prisional de segurança máxima de Chorrillos. Na ocasião, ao menos 42 internas faleceram, 175 foram feridas e 322 foram submetidas a tratamento cruel, desumano e degradante.

Em sua decisão, proclamada em 25.11.2006, a Corte Interamericana de Direitos Humanos enfatizou o impacto diferenciado da situação de violência ocasionado nas vítimas, em comparação aos homens; destacou condutas mais violentas dirigidas especificamente a mulheres.

Por fim, assentou que: "as mulheres foram afetadas pelos atos de violência de maneira diferente dos homens; alguns atos de violência se encontraram dirigidos, especificamente, a elas e outros lhes afetaram em maior proporção que aos homens" ¹⁷² (tradução nossa).

O segundo caso, conhecido como “Campo Algodonero” trata da denúncia ajuizada pela CIDH perante a Corte IDH, objetivando a condenação do Estado do México pelo desaparecimento e morte das jovens Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal e Laura Berenice Ramos Monárrez, cujo homicídio teve como características a mutilação de seios e genitálias.

¹⁷¹ LOPES, Ana Maria D’Ávila; LIMA, Lorena Costa. A influência do fator gênero nas decisões do sistema interamericano de direitos humanos e do supremo tribunal federal brasileiro: (des)protegendo os direitos fundamentais das mulheres. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 21., 2012, Niterói. *Anais* [...]. Florianópolis: Funjab, 2012. p. 271-286. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=4aec1b3435c52abb> . Acesso em: 3 maio 2022.

¹⁷² “las mujeres se vieron afectadas por los actos de violencia de manera diferente a los hombres; algunos actos de violencia se encontraron dirigidos específicamente a ellas y otros les afectaron en mayor proporción que a los hombres.” CORTE IDH - CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS – Corte IDH. Penal Castro Castro Vs. Perú; Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C. No. 160. P. 223 (LOPES; LIMA, 2012).

A Corte, fundamentando-se no conceito de gênero, concluiu que os referidos homicídios não se resumiram a fatos relacionados à mera violência contra três pessoas, mas contra três mulheres; outrossim, entendeu que o Estado do México violou o dever de não discriminação, previsto no artigo 1.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Por fim, no último caso mencionado, “Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil”, a qual foi vítima de inúmeras agressões, bem como de duas tentativas de homicídio por parte do seu ex-marido, conforme sabemos e, atualmente, sofre de paraplegia irreversível em virtude das agressões sofridas, o Estado Brasileiro foi condenado pela omissão na proteção dos direitos da vítima, vez que, por mais de quinze anos, nenhuma medida efetiva para processar e condenar o agressor fora tomada, apesar das diversas denúncias efetuadas.

Além da obrigação de indenizar à vítima, a CIDH exigiu a adoção de várias medidas, tais como a modificação de sua legislação e adoção de medidas de discriminação positiva, no intuito de reeducar a sociedade para a aceitação da diferença, considerando que a discriminação de gênero é uma construção social que não se reverte tão somente com a reforma das leis, mas, principalmente, na mudança do que está culturalmente arraigado na mentalidade social.

Após o referido pronunciamento, foi criada uma lei específica para combater a violência doméstica contra a mulher, a Lei nº 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha.

Apesar dos avanços nessa área, observamos que o papel do gênero existiu (existe) no Direito, principalmente no Direito Privado, em que a intervenção do Estado é mais difícil; ademais, para se conferir segurança jurídica, criaram-se inúmeras normas que invisibilizaram a realidade social da mulher.

Citemos três exemplos de julgamentos internacionais em que, para manterem a coerência de um ordenamento jurídico que desde sua origem excluiu as mulheres como sujeito de direitos, são valorados os estereótipos e os papéis de gênero:

(i) sentença STS 573/2016, 29 de setembro de 2016, julgada na Espanha, na qual a demandante reclamava a reintegração dos valores que havia dispendido para a manutenção e educação de seu filho, procriado com o demandado.

A sentença havia condenado o demandado a restituir à parte autora a quantidade de 45.000 euros, sob o argumento de que a determinação legal da

filiação determinava que os efeitos da condenação fossem retroativos desde o momento do nascimento e que caberia a aplicação retroativa da norma.

O Supremo Tribunal Espanhol, por sua vez, negou provimento ao recurso, considerando que o art. 148 do Código Civil determina, claramente, que o direito a alimentos deve ser pago a partir da propositura da ação, sem que haja efeito retroativo, inclusive adverte que embora os efeitos da filiação pudessem ser aplicados retroativamente, ele não pode ser aplicado nos casos em que, pela sua natureza, a lei disponha o contrário, como é o caso dos alimentos.

Verifica-se que a imposição dos alimentos devidos a partir da demanda só gera segurança jurídica a favor de uma parte da população: os homens, que encontram uma base jurídica para justificar o descuido de suas obrigações amparado pela norma. É por isso que, no caso em apreço, não só se observa uma decisão injusta do Supremo Tribunal Federal, como é possível que se encontre fundamentada em uma norma de evidente conteúdo patriarcal.

(ii) a conhecida “sentença da Minissaia” do Tribunal Supremo Tribunal Espanhol (Câmara Criminal), de 23.5.1990, em que o Tribunal Superior confirmou o julgamento da Audiência de Lleida (1989), segundo o qual uma jovem trabalhadora de 17 anos, em razão de suas vestimentas, poderia provocar o empregador.

Na ocasião o demandado foi condenado a uma simples multa por crime de abuso desonesto contra sua empregada, ao tocar suas partes íntimas, bem como propor a renovação de seu contrato de trabalho em troca de favores sexuais; e

(iii) julgamento na Corte Suprema americana em 1982 (Ann Hopkins vs Price Waterhouse) para resolver o caso de uma mulher que teve negado um avanço na carreira por não usar maquiagem, não arrumar o cabelo ou não usar joias. Pelo Tribunal Superior Americano, a lei de estereótipos foi violada.

O julgamento com perspectiva de gênero reclama uma metodologia de análise da questão litigiosa desapegada dos casos que envolvem relações de poder assimétricas ou padrões estereotípicos de gênero, e exige a integração do princípio da igualdade na interpretação e aplicação do ordenamento jurídico na busca de soluções equitativas ante situações desiguais de gênero.¹⁷³

O princípio de integração da dimensão de gênero na atividade judicial, portanto, é uma obrigação normativa e vinculativa para todos os órgãos judiciais,

¹⁷³ POYATOS MATAS, 2019.

apesar de sabermos que essa hermenêutica da administração da justiça não é fácil de aplicar.

A despeito das dificuldades encontradas no caminho judicial,¹⁷⁴ verificamos no site do Conselho Geral da Magistratura Judicial (CGPJ, 2018) da Espanha, a primeira sentença proferida pelo Supremo Tribunal Federal (Câmara Criminal) que aplica a perspectiva de gênero.¹⁷⁵ Outra decisão que também julga com perspectiva de gênero na Espanha é o Julgamento da Sala Social do Tribunal de Justiça das Ilhas Canárias (Las Palmas), de 7 de março 2017 (Rec. 1.027/2016).¹⁷⁶

Essa decisão foi pioneira na definição da técnica de como julgar a partir da perspectiva de gênero em uma resolução judicial espanhola, para, posteriormente, aplicá-la ao caso específico relacionado ao apelo de uma vítima de violência de gênero que reivindicava a pensão de viúva.

Ainda no âmbito de aplicação da conquista dos direitos das mulheres, o **constitucionalismo feminista** impulsionado pela onda humanista (terceira dimensão dos direitos fundamentais), tem sido fundamental desde um olhar que correlaciona humanismo e feminismo. Nas palavras de Christine Peter,

o constitucionalismo feminista, como meio e possibilidade da hermenêutica feminista de compreender e interpretar o Direito e a Constituição, do lugar de fala do feminino, em toda a sua mais ampla acepção, consiste em: identificar e desafiar os elementos da dogmática jurídica que discriminam por gênero, raciocinar a partir de um referencial teórico segundo o qual as normas jurídicas e constitucionais são respostas pragmáticas para dilemas concretos das mulheres reais, mais do que escolhas estáticas entre sujeitos opostos ou pensamentos divergentes¹⁷⁷.

Prossegue a autora,

¹⁷⁴ Isso se deve tanto aos obstáculos relacionados a uma abordagem contextualizada e *pro persona*, que conflitam com a rigidez hegemônica do positivismo jurídico, bem como em razão da opacidade das discriminações, que nos impede de detectá-las, principalmente pela dificuldade em identificar os estereótipos de gênero. Acrescenta-se, ainda, a falta da formação existente em muitos operadores do mundo jurídico.

¹⁷⁵ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 2ª) de 24 de mayo de 2018, (Rec. 10549/2017). Disponible en: <http://www.poderjudicial.es/search/openDocument/609bed1be6397d87>. [Consultada el 8 de agosto de 2018].

¹⁷⁶ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Las Palmas) 7 de marzo de 2017 (Rec. 1.027/2016). Disponible en CENDOJ: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&datasematch=AN&refere nce=7969919&links=%221027%2F2016%22&optimize=20170324&publicinterface=true>. Acesso em: 8 ago. 2018.

¹⁷⁷ SILVA, Christine Oliveira Peter de. Constitucionalismo Feminista ressoa no Supremo Tribunal Federal. *Conjur*, 29 dez. 2018, 08:00. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-dez-29/observatorio-constitucional-constitucionalismo-feminista-ressoa-supremo-tribunal-federal>. Acesso em: 3 maio 2022.

A expressão constitucionalismo feminista tem sido usada tanto no Brasil, quanto em outros países, por autoras que defendem a perspectiva de gênero como um método integral que indica e dá destaque para aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo sombreado, exclui; e, em situações-limite, até marginaliza. Trata-se, portanto, de uma postura hermenêutica do constitucionalismo inclusivo, ou seja, de um modo de lidar com os problemas jurídico-constitucionais a partir de uma visão plural, aberta e tolerante, a qual tem como vetor axiológico a igualdade como respeito à diferença.¹⁷⁸

As pesquisas do Constitucionalismo Feminista, especialmente no âmbito da epistemologia e de suas teorias, assim como na metodologia e dogmáticas constitucionais, concluem que uma das maiores evidências do processo histórico do feminismo foi justamente demonstrar que os paradigmas contemporâneos são insuficientes para promoverem a tão sonhada igualdade de direitos ante as exclusões emanadas do patriarcado, e ainda tão presentes nos dias de hoje, porquanto tencionam colocar o homem branco, cisgênero e heterossexual como paradigma de universalidade, quando, na verdade, não o é.

A base do constitucionalismo feminista, portanto, implica em identificar que a igualdade e o respeito são medidos intrínsecas do respeito à diferença, razão pela qual, deve existir nas relações sociais, pois postulam por tratamentos diferenciados e isonômicos, bem como pela valorização de especificidades inexoráveis de cada ser, cada um em suas respectivas realidades.

Desde 2016, quando se aderiu ao “Modelo de protocolo latino-americano de investigação de mortes violentas de mulheres por razões de gênero (feminicídio)”, bem como diante do aumento das ocorrências da violência de gênero nesse país, o Conselho Nacional de Justiça reconheceu a necessidade de se ter um protocolo para julgamento com perspectiva de gênero.¹⁷⁹

Para um julgamento mais igualitário sob a perspectiva de gênero, a juíza Tani Maria Wurster elenca alguns passos que devem ser seguidos: (i) reconhecimento das (des)igualdades de gênero; (ii) identificação e análise dos fatos; (iii) medidas de proteção (atenção à existência de possíveis situações de violência de gênero atual ou iminente); (iv) identificação dos direitos em jogo; (v) identificação e valoração das

¹⁷⁸SILVA, Christine Oliveira Peter da; BARBOZA, Estefânia Maria de; FACHIN, Melina Ginardi. *Constitucionalismo feminista: expressão das políticas públicas voltadas à igualdade de gênero*. Salvador: Editora Jus Podivm, 2020, p. 18.

¹⁷⁹ WURSTER, Tani Maria; ALVES, Clara da Mota Santos Pimenta (coord.). *Julgamento com Perspectiva de Gênero: Um guia para o direito previdenciário*. Ribeirão Preto, SP: Migalhas, 2020. Disponível em: <https://www.ajufe.org.br/imprensa/noticias/15360-cnj-cria-grupo-de-trabalho-para-elaborar-protocolo-de-julgamento-com-perspectiva-de-genero>. Acesso em: 13 mar. 2022.

provas; (vi) identificação e filtro do direito aplicável ao caso concreto; (vii) julgamento, argumentação e desconstrução do viés das normas; (viii) Medidas de proteção e medidas de reparação; e (ix) cumprimento da decisão¹⁸⁰.

No âmbito do STF, podemos afirmar que já temos julgamentos, ainda que pontuais, acerca das questões que são debatidas no constitucionalismo feminista, o qual tem como premissa central o direcionamento da concretização jurídico-constitucional comprometida, em todos os âmbitos possíveis, com a igualdade de gênero no Estado Democrático de Direito, como já explicitamos. É o que se verifica na análise do julgamento das ADIs nºs 4.275/DF e 5.617/DF, bem como do recurso extraordinário 1.058.333, no STF, conforme relatado por Christine Peter.

Na ADI 4.275/DF, discutia-se o direito de indivíduos transgêneros, que assim o desejassem, à substituição do prenome e sexo diretamente no registro civil, independentemente da cirurgia de transgenitalização ou da realização de tratamentos hormonais ou patologizantes.

A decisão autorizou a alteração do registro civil de pessoa transgênero diretamente pela via administrativa, sem qualquer condição prévia. Esta decisão foi confirmada no julgamento do recurso extraordinário 670.422, com repercussão geral.

No julgamento da ADI 5.617/DF, a decisão sobre a obrigatoriedade de aplicar-se no mínimo 30% dos recursos do fundo partidário no financiamento das campanhas eleitorais das mulheres foi também tomada por maioria. Finalmente, o recurso extraordinário 1.058.333 permitiu ao STF declarar o direito das mulheres candidatas gestantes de remarcarem a prova de aptidão física nos certames de que participa, independentemente de previsão expressa no respectivo edital.

Com relação ao tema da participação feminina na política, observamos que o processo de construção de políticas afirmativas voltadas para a igualdade de gênero vem sendo observado pelo Judiciário brasileiro em vários julgamentos, como se verifica em decisões tanto do STF como do TSE.

Na ADI nº 5.671/STF, o relator, Min. Edson Fachin, destacou que as ações afirmativas prestigiam o direito à igualdade entre homens e mulheres, a qual exige não apenas que as mulheres tenham garantidas iguais oportunidades, mas também

¹⁸⁰ WURSTER; ALVES, 2020.

que sejam elas empoderadas por um ambiente que as permita alcançar a igualdade de resultados.

Por sua vez, o TSE reconheceu que o sistema atual de normas brasileiras, em algumas situações, se mostrava aquém da realidade social e política do país, razão pela qual, ao decidir, privilegiou o princípio da igualdade em respeito ao pluralismo, à subjetividade e à individualidade.

Na Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000/DF, o TSE argumentou que, para a garantia da igualdade material entre as candidaturas femininas e masculinas, a eficácia horizontal dos direitos fundamentais deve ser observada.

Conforme destacado, a aplicação dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) cuja vocação é, exclusivamente, o custeio das eleições – há de seguir a mesma diretriz da distribuição do Fundo Partidário, qual seja, resguardar a efetividade do disposto no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, o qual tem por fim viabilizar o percentual mínimo de 30% de candidaturas por gênero.

Em relação ao tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, conquanto não haja disposição normativa expressa que balize a sua distribuição em termos de percentual de gênero, o TSE entendeu que a carência de regramento normativo que imponha a observância dos patamares mínimos previstos no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, à distribuição do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão, não obstaculiza a interpretação extraída a partir de preceitos constitucionais que viabilizem a sua implementação.

Igualmente, na Consulta nº 0603816-39.2017.6.00.0000/DF, o TSE assentou que a ausência de comando legislativo que discipline os percentuais mínimo e máximo de candidaturas por gênero no âmbito da composição dos órgãos intrapartidários “em absoluto obstaculiza, em tese, interpretação extraída a partir de preceitos constitucionais que viabilizem a implementação das cotas de gênero no interior das agremiações partidárias”.

Identificar o papel do Judiciário nesse processo é imprescindível quando se vislumbra a necessidade de se dar cumprimento às políticas afirmativas que promovam a concretização do princípio da igualdade, especialmente perante as omissões legislativas e a necessidade de se garantir a proteção dos direitos fundamentais.

Conforme mencionado pelo Ministro Herman Benjamin no julgamento da Representação-TSE nº 282-73/DF, em 23.02.2017, o incremento de políticas públicas nessa seara

constitui necessária, legítima e urgente ação afirmativa que visa promover e integrar as mulheres na vida político-partidária brasileira, de modo a garantir-se observância, sincera e plena, não apenas retórica ou formal, ao princípio da igualdade de gênero (art. 5º, *caput* e I, da CF/88).

Ocorre que, apesar dos esforços, os reflexos da evolução normativa e jurisprudencial ainda são insuficientes para conferir igualdade de gênero no espaço político. Evidencia-se, assim, a premente necessidade da adoção de medidas mais eficazes por parte dos demais Poderes (Legislativo e Executivo), dos partidos políticos e de instituições que priorizem e impulsionem a voz feminina na política brasileira.

Como já dissemos, o Brasil - apesar de estar entre as 10 (dez) maiores economias do mundo - tem o pior panorama de representação feminina da América Latina e, segundo dados da União Interparlamentar, ocupa a posição 145 no ranking mundial da representação parlamentar ficando atrás de países como Afeganistão, Iraque e Arábia Saudita, que, como se sabe, excluem os direitos das mulheres de forma desumana e discriminatória.

Muitos países latinos, como Argentina, Bolívia, Costa Rica, Equador, México e Paraguai estão alcançando a paridade de gênero, medidas que garantem metade das solicitações para cada gênero, ao passo que o Brasil sequer consegue cumprir sua cota de 30% (que existe desde 1997), uma vez que menos de 15% das mulheres têm assentos no Parlamento.

Nesse cenário, as feministas têm procurado tornar as mulheres visíveis em diferentes áreas e denunciam que a realidade dos homens em nenhum caso pode coincidir com a das mulheres. Portanto, é necessário examinar todas as ciências, instituições e áreas em geral a partir de uma perspectiva de gênero.

Aos poucos tem-se feito uma análise exaustiva, sobretudo das ciências sociais, de forma a poder dar um novo conteúdo às várias áreas inicialmente patriarcais, sendo assim, um novo olhar para ciências como o direito, a economia, a psicologia, serviços sociais e outras. Mas, muitas atividades legislativas e jurisprudenciais sobre questões de gênero não são uma expressão da boa saúde da

cidadania participativa das mulheres: é uma evidência de que precisa de atenção permanente.¹⁸¹

Consabido que as mulheres não pretendem ser tratadas igual aos homens, mas, sim, que suas diferenças sejam respeitadas, a equidade deve ir além da igualdade, dado que as experiências femininas, as necessidades e as características próprias de cada uma, em nenhum caso pode se comparar a dos homens.

De fato, a definição internacional de discriminação de gênero não exige que se trate uma mulher como a um homem, porque as mulheres não são “homens imperfeitos”. Mas, deve-se partir de um novo conceito de discriminação contras mulheres, como qualquer tratamento que resulte em desigualdade para estas¹⁸².

Estamos de acordo com a autora Poyatos, quando afirma ser necessário julgar desde uma perspectiva de gênero (além do mero conhecimento da norma), em todos os âmbitos e normas do direito. Isso implica em analisar as circunstâncias específicas de cada mulher em concreto, assim como a histórica discriminação que sofreram (e sofrem) as mulheres em geral, para que se possa fazer justiça.

Somente estaremos diante de um julgamento desde uma perspectiva de gênero quando, ao analisar cada caso em concreto, a Justiça avalie se há algum tipo de discriminação no tratamento diferenciado das mulheres, inclusive, um antecedente de violência de gênero. Vale dizer que a decisão de quem julga nessa temática deve estar atrelada ao estabelecido tanto em normativa nacional como internacional.

Nesse sentir, examinaremos, oportunamente, decisões produzidas pelo Tribunal Superior Eleitoral desde 1996 até os dias atuais com o escopo de identificar, à luz das teorias feministas, as medidas adotadas para reduzir as desigualdades de gênero na política.

Isso permitirá conhecer os critérios da Justiça brasileira quanto a esse aspecto, agora reinterpretados pelas teorias jurídicas de gênero, para então identificarmos possíveis razões pelas quais ainda subsiste o alto índice dessa desigualdade e medidas que garantam a sua melhoria.

¹⁸¹ RODRÍGUEZ RUIZ, Blanca. *El discurso del cuidado: propuestas constructivas para un estado paritario*. Valencia: Editorial Tirant lo Blanch, 2019.

¹⁸² POYATOS MATAS, 2019.

CAPÍTULO 2 LEGISLAÇÃO E GÊNERO NA POLÍTICA BRASILEIRA

Ao definir os direitos políticos em conformidade com a participação ativa dos indivíduos,¹⁸³ a democracia considera o direito do voto um dos arranjos institucionais da cidadania, haja vista que referidos direitos asseguram a participação das pessoas no governo de seu país, seja ativa (votando) ou passiva (sendo votado ou votada). Consoante José Afonso da Silva, o exercício da cidadania e as questões relacionadas à representatividade política somente se desenvolvem no regime de democracia representativa.¹⁸⁴

Nos regimes democráticos, o exercício do poder só é legitimado pelo voto, na medida em que é por meio desse instrumento que as cidadãs e os cidadãos elegem aqueles e aquelas que irão lhes representar na atividade governamental.¹⁸⁵ A cidadania, portanto, qualifica quem participa da vida do Estado, por ser atributo político das pessoas integradas na sociedade estatal decorrente do direito de fazer parte do governo e do direito de ter suas reivindicações analisadas pela representação política.¹⁸⁶

Quando se trata do gênero feminino, todavia, muitas barreiras sociais, culturais e políticas impediram que as mulheres fizessem uso desse direito, tanto ativa como passivamente. O questionamento desse tratamento desigual, entre outros motivos, levou muitas mulheres a iniciarem um processo de estratégias de capacitação visando a este acesso negligenciado. Este plano de ação ficou conhecido como sufrágismo.

Sua base foi constituída pelos ganhos adquiridos pelas mulheres em áreas que não tinham acesso, como saúde, educação, trabalho qualificado etc. Propiciou-se, ainda, a ampliação de suas demandas por equidade de gênero e por empoderamento, mediante políticas de ações afirmativas em que se assegurasse

¹⁸³ Segundo Pinto Ferreira, a concepção de direitos políticos foi desenvolvida principalmente por Sieyès, que os definiu como aqueles que permitem que os habitantes de um país tomem parte ativa na formação dos poderes públicos. FERREIRA, Pinto. Curso de Direito Constitucional. In: ALMEIDA JÚNIOR, Fernando Frederico de; SILVA, Rosane Cristina da. *A mulher nas eleições brasileiras e a (in)efetividade da cota de gênero eleitoral*. Londrina, PR: Thoth, 2020. p. 17.

¹⁸⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

¹⁸⁵ Conquanto haja diferenciação quanto aos termos sufrágio (o direito em si) e voto (o seu instrumento, sua materialização, que ocorre mediante o exercício do direito) utilizaremos ao longo deste estudo os termos “sufrágio” e “voto” como sinônimos, como o direito em si.

¹⁸⁶ SILVA, *op.cit.*

uma legislação mais equânime, bem como um lugar no parlamento e, ainda, o controle das mudanças sociais, culturais e políticas.

Nas palavras de Christine Peter Silva,

está-se a falar, pois, do feminismo como movimento que estimula o contraditório, como necessidade mais visível da reivindicação por igualdade entre homens e mulheres, igualdade esta que, na complexa tessitura das relações sociais, postula por tratamentos diferenciados e isonômicos, bem como pela valorização de especificidades inexoráveis de cada ser, cada um em suas respectivas realidades. Igualdade e diferença, nesse contexto, clama pela mesma ação, qual seja, o respeito. Respeito à igualdade como medida intrínseca do respeito à diferença.¹⁸⁷

Consabido que a Constituição da República de 1988, ao combinar representação e participação direta, consagrou a democracia semidireta na forma de seu artigo 1º, parágrafo único¹⁸⁸, muitas mulheres envolvidas e comprometidas com suas histórias e seus registros no constitucionalismo democrático apresentaram a agenda brasileira do constitucionalismo feminista, especialmente a partir e após 1988.

A luta feminista implicou em uma tomada de consciência na elaboração de leis que, todavia, ainda não se mostraram aptas a promoverem o acesso igualitário à almejada igualdade de gênero na política brasileira. Tendo como pressuposto esses aspectos culturais, sociais e políticos, a legislação eleitoral foi construída e reconstruída. Atualmente, vale destacar o Projeto do Novo Código Eleitoral relatado pela Deputada Margarete Coelho, o PL nº 112/2021 (em andamento), que consolida toda a legislação eleitoral, hoje tratada em diversas leis e resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

2.1 A importância histórica da luta pela participação política das mulheres (conquista do voto) e a conquista de direitos

A história revela ter sido construída considerando o homem como sexo forte e a mulher como sexo frágil, menos capaz e menos inteligente. Essa diferença era algo que se dava de modo natural. Assim, os homens foram protagonistas de

¹⁸⁷ SILVA; BARBOZA; FACHIN, 2020. p. 19.

¹⁸⁸ Art. 1º [...]

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.
BRASIL, 1988.

decisões sociais, culturais e políticas, relegando a mulher à função de cuidar de filhos e das atividades domésticas (isso durante vários séculos).¹⁸⁹

As mulheres não podiam estudar, votar, nem tomar decisões familiares. Nesse contexto, surgiu um movimento intelectual chamado de “a Ilustração”, principalmente na França, que defendia a igualdade social de todas as pessoas independente da classe social. Isso é o que recordava a Revolução Francesa, que trouxe consigo a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão. Mas, essa Declaração falava somente do direito dos homens e não das mulheres, que, diga-se, constituíam metade da população.

Ao longo da história, muitas mulheres se sentiram incomodadas com essa situação de desigualdade levando a cabo guerras e protestos. No século XVIII, por não compreenderem o motivo de serem excluídas do meio político e social, em meio a uma tomada de consciência coletiva surgiu o feminismo, movimento ideológico e social que lutou por romper os padrões estabelecidos socialmente, como já dissemos. Deu-se lugar a sua primeira onda, como já dissemos.

Como marco inicial desse processo de lutas rememoramos a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, proclamada em 26 de agosto de 1789, fundadora dos direitos de liberdade e igualdade modernos, a qual, todavia, alijava as mulheres do seu texto.

Ao denunciar essa exclusão, como já afirmamos, a francesa Olympe de Gouges redigiu a Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã, na qual reivindicou o mesmo nível de tratamento para os dois sexos. Esse foi o primeiro documento que conclamou a igualdade jurídica das mulheres. Acusada de haver “esquecido as virtudes de seu sexo”, foi presa e condenada à guilhotina em 7.11.1791¹⁹⁰.

No ano seguinte, a inglesa Mary Wollstonecraft lançou as suas “Vindications os the Rights os Woman”, pleiteando uma coparticipação no campo da política; não

¹⁸⁹ HISTORIA del feminismo en 10 minutos, 2018. 1 vídeo (10 min). Publicado pelo canal Carki Productions. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=0my1oddgK5g>. Acesso em: 10 ago. 2021.

¹⁹⁰ PAIVA, Denize. Mulheres, política e poder. In: PAIVA, Denize (org.). *O Direito do voto e a participação política: a formação da cidadania feminina na invenção democrática*. Goiânia: Cãnone Editorial, Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de Goiás, 2011. p. 55-101.

como uma relação desigual, mas igualitária, mesmo que assimétrica, desde que as mulheres não fossem excluídas do poder político e da cidadania¹⁹¹.

Observamos ao longo dos tempos que a diferença entre os gêneros (feminino/masculino) não era algo natural, como se vinha pensando, mas sim cultural, algo que se produz através da educação. Assim, surgiu a busca pela educação igualitária. A essas primeiras reivindicações feministas, que supõem todo um avanço, respondeu-se com uma dura repressão.

O Código Francês (Código Napoleônico) havia deixado as mulheres sem direitos civis ou políticos e exigia delas total obediência aos seus maridos. Apesar da derrota, o sufragismo se destacou na segunda onda do feminismo. O movimento não era intelectual, mas de ação social. Inicialmente, em dois países anglo saxônicos, mas que logo se manifestou em outros países.

A cidadania civil plena para as mulheres somente foi conquistada por meio de constantes lutas e protestos advindos de movimentos sociais e pelo feminismo, é dizer, não foi uma concessão dos homens, ainda que a participação masculina tenha sido importante (e até mesmo necessária, no processo), já que eles detinham o poder político.¹⁹² A partir da eclosão destes movimentos, alguns países foram receptivos aos proclames das mulheres, criando normas que reconhecem e resguardam seus direitos.

As “sufragistas” (conhecidas como “sufragistas constitucionalistas”) se utilizavam de métodos moderados e pacíficos. Em 1848, em Seneca Falls, frente a muitas pessoas as mulheres expõem a declaração de sentimentos; reivindicam recuperar todos os direitos civis, como a igualdade, a educação e o voto. Pensavam que, uma vez podendo votar, os demais direitos estariam garantidos. Esse foi o início do sufragismo americano.

Nova Zelândia foi o primeiro país a garantir o direito ao sufrágio, em 1893. Na Inglaterra, a organização sufragista britânica mais influente era a *National Union of*

¹⁹¹ Mary Wollstonecraft defendeu que “a posição de submissão social, civil e política em que se encontravam as mulheres da época somente seria superada se a educação fosse universal e igual e se as mulheres possuíssem representantes no governo”. ALMEIDA JÚNIOR, Fernando Frederico de; SILVA, Rosane Cristina da. *A mulher nas eleições brasileiras e a (in)efetividade da cota de gênero eleitoral*. Londrina, PR: Thoth, 2020. p. 22.

¹⁹² O filósofo inglês John Stuart Mill (1806-1873) – influenciado pelas ideias feministas de sua mulher, Harriet Taylor Mill (1807-1858), que defendia o direito ao voto feminino em seu ensaio *Enfranchisement of Women*, datado de 1851 –, foi um importante defensor do sufrágio feminino no país.

Women's Suffrage Societies (NUWSS), fundada em 1897 e liderada por Millicent Garret Fawcett.¹⁹³

As “sufragetes”, por sua vez, possuíam estratégia mais agressiva, diferentemente da moderação da NUWSS, que tinha se revelado bastante ineficaz. Faziam parte da *Women's Social and Political Union* (WSPU), fundada em 1903 pelas Pankhursts (Emmeline, a presidente, e suas filhas Christabel, Sylvia e Adela).¹⁹⁴

O movimento das sufragistas pleiteava os direitos de igualdade na cidadania, com conteúdo eminentemente emancipatório, além do direito de a mulher votar e ser votada¹⁹⁵. Seu êxito, todavia, foi observado no século XX, com a conquista do direito ao sufrágio universal pelos Estados Unidos (1920), Inglaterra (1928), Brasil (1932), França (1944),¹⁹⁶ Suíça (1977), entre outros.¹⁹⁷

Na América Latina, o Brasil é considerado pioneiro nas discussões pelo sufrágio feminino, haja vista que estas tiveram lugar ainda no período imperial por ocasião da mudança do regime monárquico, unitário, absolutista e representativo, em 1889, para o regime republicano, federalista, representativo-presidencialista e bicameral, a qual exigiu um novo desenho de organização política e social.

De fato, em 1880 tínhamos uma lei, a Lei Saraiva, que em seus dispositivos previa o direito de voto a todas as pessoas que possuíssem um título científico. Mas, mesmo assim, foi preciso que a dentista Isabel de Matos Dillon recorresse à Justiça do Rio Grande do Sul para ter reconhecido esse direito, o qual foi, de fato, reconhecido, mas com restrições já que, mesmo tendo sido admitida a votar, o seu voto não foi contabilizado.

A polêmica em torno dessa questão intensificou-se em 1919, a partir da atuação de um grupo de mulheres liderados por Bertha Lutz. Consoante Maria

¹⁹³ Nos Estados Unidos, as mulheres lutavam pela independência de seu país e pelos direitos dos escravos, apesar de serem invisibilizadas. A partir daí, Lucrecia Mott e Elizabete Cady Stanton começam a luta a favor do direito das mulheres. (PAIVA, 2011).

¹⁹⁴ SANTOS, Luíza C. *Sufrágio feminino e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: PUCRJ, 2017. Disponível em <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/33232/33232.PDF>. Acesso em: 5 dez. 2018.

¹⁹⁵ Na percepção das sufragistas os homens protegiam seus direitos e interesses por meio da legislação parlamentar. Assim, a condição social, econômica e educacional das mulheres só melhoraria se lhes fosse concedido do direito ao sufrágio.

¹⁹⁶ THÉBAUD, Françoise. Mulheres, cidadania e Estado na França do século XX. *Tempo*, n. 10, p. 119-135, 2000. Disponível em: https://www.historia.uff.br/tempo/artigos_livres/artg10-7.pdf. Acesso em: 23 ago. 2021.

¹⁹⁷ ALMEIDA JÚNIOR; SILVA, 2020.

Luzia Miranda Álvares,¹⁹⁸ o envio ao Senado Federal de uma petição contendo 2000 (duas mil) assinaturas pela referida sufragista, em janeiro de 1927, em nome da Federação Brasileira pelo Progresso Feminino, refletiu a pressão exercida pelas mulheres ao exigir garantias aos direitos naturais e a concessão de direitos políticos, notadamente o direito de voto.

Também em 1927 tivemos a primeira lei no Brasil que concedeu o direito de voto às mulheres. Assim, foi no Rio Grande do Norte, em Mossoró, que tivemos o registro da primeira eleitora do Brasil, Celina Guimarães Viana. Igualmente no Rio Grande do Norte, na cidade de Lages, foi eleita a primeira prefeita do Brasil, Luísa Alzira Teixeira Soriano, em 1928.¹⁹⁹

O direito de voto foi conquistado pelas mulheres no Código Eleitoral em 1932. Todavia, a conquista não foi completa, porquanto somente as mulheres casadas ou viúvas ou que tivessem renda própria podiam votar. Em 1934, a Carta da República restringiu a votação feminina às mulheres que exerciam função pública remunerada. Nesse mesmo ano tivemos a primeira deputada federal eleita no Brasil, Carlota Pereira de Queiroz, e em 1979 a primeira Senadora Eunice Michilis²⁰⁰.

Em 1945, a Lei Agamenon tornou obrigatório o voto para todas as pessoas maiores de 18 anos que fossem alfabetizadas com exceção das mulheres que não exercessem uma atividade remuneratória. E, em 1946, finalmente, a Constituição Federal estendeu o direito de voto a todas as mulheres, sem exceção. Posteriormente, em 1965, o Código Eleitoral tornou esse direito obrigatório a ambos os sexos.

Vale lembrar que o primeiro país a aprovar o voto feminino foi o Uruguai, em 1917. Curiosamente, a primeira mulher a votar não era uruguaia, mas uma imigrante brasileira Rita Ribera, acompanhada de outras mulheres, tornando-se, aos 90 anos de idade, a primeira eleitora latino-americana²⁰¹.

Apesar desse episódio, o voto feminino no Uruguai só foi regulamentado, a nível nacional, em 1932; apenas em 1938 as mulheres puderam efetivamente

¹⁹⁸ PAIVA, 2011, p. 71.

¹⁹⁹ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Série Inclusão: a conquista do voto feminino no Brasil. *Notícias TSE*, 18 abr. 2013. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Abril/serie-inclusao-a-conquista-do-voto-feminino-no-brasil>. Acesso em: 2 dez. 2018.

²⁰⁰ TOFFOLI, José Antônio Dias. A participação política feminina no Brasil. In: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. #Participa mulher: por uma cidadania feminina plena. Homenagem à Ministra Carmen úcia. Brasília: TSE, 2020. p. 13-20. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/participa-mulher-obra.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

²⁰¹ *Ibidem*.

participar da primeira eleição. Para Santos, “muitos autores consideram que, na verdade, o primeiro país latino-americano a aprovar o voto feminino foi o Equador, que o fez em 1929”.²⁰²

Em suma, a maior parte dos países latino-americanos aprovou o direito ao voto feminino no final da década de 40 ou de 1950, enquanto o Brasil o fez no Código Eleitoral de 1932, atrás apenas do Equador, que reconheceu constitucionalmente o direito das mulheres ao voto em 1929²⁰³.

A Argentina foi um dos países latino-americanos que possuía organização feminista mais significativa nas primeiras décadas do século XX. Estudos comprovam que a argumentação para a defesa do sufrágio feminino utilizava a maternidade como estratégia para reivindicar a proteção dos direitos da mulher e a igualdade com os homens, argumento este também utilizado pelas sufragistas no Brasil.²⁰⁴

A luta pelos direitos das mulheres (que havia enfraquecido na década de 40) voltou a ganhar força, com Eva Perón. Em 1947, foi sancionada a lei do sufrágio. Em 1951, na primeira experiência do voto feminino na Argentina, as mulheres compareceram de forma massiva.²⁰⁵

No México, após a Revolução Mexicana (1910-1917), um dos principais pleitos do movimento feminista foi a igualdade de direitos. Destacaram-se: Hermilla Galindo, Elvia Carrillo e Refúgio García. Em 1953, as mulheres mexicanas adquiriram plenos direitos políticos.²⁰⁶

No Chile, a Constituição de 1833 não vedava expressamente o voto feminino, a rigor; porém, mulheres que tentaram votar nas eleições presidenciais de 1875 não conseguiram fazê-lo. Em 1884, uma lei eleitoral proibiu, expressamente, o voto feminino, o qual somente foi conquistado em 1934.

Em nosso país, consoante a historiadora Celi Pinto, o movimento feminista no processo constituinte de 1987/1988 teve a maior mobilização feminina em nossa

²⁰² SANTOS, 2017. p. 36.

²⁰³ *Ibidem*.

²⁰⁴ LAVRIN, Assunción. Mujeres y Feminismo en Argentina: 1900-1940. *Revista Mujeres*, Santiago de Chile, 1998, p. 34. *apud* VÉLEZ, Gloria Estela Bonilla. La Lucha de Las Mujeres en América Latina: Feminismo, ciudadanía y derechos. *Revista Palabra*, "palabra que obra", v. 8, n. 8, 2015. p. 43.

²⁰⁵ SANTOS, *op. cit.*

²⁰⁶ *Ibidem*

história até os dias de hoje²⁰⁷. Partindo-se de questionamentos como “as Constituições também são feitas para as mulheres?”²⁰⁸, as constitucionalistas constituintes muito agregaram na conquista de direitos para as mulheres. Dos 559 parlamentares da Constituinte, apenas 26 eram mulheres. A representação feminina na Câmara que era abaixo de 2% até 1986 quase triplicou, chegando a 5% dos parlamentares²⁰⁹.

Sob a presidência de Ruth Escobar, por meio da Lei nº 7.353/1985, foi criado o Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM), o qual se destacou por atuar, de forma imediata, em três frentes, quais sejam, creches, violência e constituinte, além de elaborar projetos para intervir na área da saúde, do trabalho, da educação e da cultura²¹⁰.

Para garantir a inclusão de grande parte das reivindicações feministas na CF/88, as Constituintes e as ativistas feministas organizaram um movimento político que ficou conhecido como “*Lobby do Batom*”.

Entre as constituintes, elencamos: Abigail Feitosa, Anna Maria Rattes, Benedita da Silva, Bete Mendes, Beth Azize, Cristina Tavares, Dirce Tuto Quadros, Eunice Michiles, Irma Passoni, Lídice da Mata, Lúcia Braga, Lúcia Vânia, Márcia Kubitschek, Maria de Lourdes Abadia, Maria Lúcia, Marluce Pinto, Moema São Thiago, Myrian Portella, Raquel Cândido, Raquel Capiberibe, Rita Camata, Rita Furtado, Rose de Freitas, Sadie Hauache, Sandra Cavalcanti e Wilma Maia²¹¹

Finalmente, após várias mudanças no cenário político, a Constituição Federal de 1988 sagrou como elemento essencial do Estado Democrático, o escrutínio direto, secreto, universal e periódico do cidadão, matéria intangível, assegurando ao cidadão o poder de eleger seus representantes por meio de eleição direta. Referida conquista passou a contemplar o direito geral à igualdade, jurídica e fática.

²⁰⁷ MODELLI, Laís. Constituição de 1988 foi avanço no direito das mulheres. *Deutsch Welle*, 05 out. 2018. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/constitui%C3%A7%C3%A3o-de-1988-foi-avan%C3%A7o-nos-direitos-das-mulheres/a-45746107>. Acesso em 19 mai. 2022.

²⁰⁸ GRESCHNER, Donna. Can Constitutions Be for Women Too? In: CURRIE, Dawn; MACLEAN, B. (ed.). *The Administration of Justice*. Saskatoon: University of Saskatchewan Social Research Unit, 1986 apud BAINES, Beverley; RUBIO-MARIN, Ruth. *Toward a Feminist Constitutional Agenda*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 1. Disponível em: https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/76561/Introduction_toward_a_feminist_constitutional_agenda.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 17 maio 2022.

²⁰⁹ SCHLOTTFELDT, Shana; COSTA, Alexandre Araújo. Em busca do poder: A evolução da participação política da mulher na Câmara dos Deputados Brasileira. *E-Legis*, Brasília, DF, Brasil, v. 9, n. 21, p. 100–126, 2016. DOI: 10.51206/e-legis.v9i21.276. Disponível em: <https://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/276/368>. Acesso em: 19 maio 2022.

²¹⁰ SILVA, 2020.

²¹¹ *Ibidem*.

Pela igualdade jurídica, nos termos do art. 5º, I, da Constituição da República (reproduzida em todas as constituições editadas após a Revolução Francesa), "homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações"²¹². Referido direito foi reforçado no art. 7º, inciso XXX, ao proibir qualquer discriminação fundada em motivo de sexo, idade, cor ou estado civil. **Formalmente, homens e mulheres tiveram assegurada a igualdade no âmbito político.**

A baixa participação parlamentar feminina no Brasil, muito embora este tenha sido um dos primeiros países a adquirir o direito de voto para as mulheres, é intrigante quando comparamos com os demais países da América Latina e do mundo.

Para isso, analisemos a situação do Brasil desde o nosso sistema político, passando pelo direito comparado, correlacionando, ainda, com um olhar paritário dos direitos políticos das mulheres no contexto latino-americano para, finalmente, verificarmos o que apontam o resultado das eleições e as perspectivas para uma democracia paritária em nosso país.

2.2 O sistema político brasileiro e os marcos internacionais

O sistema eleitoral corresponde a procedimentos institucionalizados cujo fim é atribuir encargos por parte dos membros de uma organização ou de alguns deles.²¹³ Por meio dele são estipuladas as regras que determinam de que modo os votos de uma eleição irão atuar na definição do corpo político que exercerá o poder de um governo legítimo.

Nas palavras de Dieter Nohlen, correspondem ao "modo pelo qual os eleitores expressam em votos sua preferência partidária ou pessoal, a qual será traduzida em mandatos".²¹⁴ A forma assumida por esses sistemas em determinada sociedade, conforme José Jairo Gomes, decorre da atuação, da interação e dos conflitos travados entre as diversas forças político-sociais constituídas ao longo da história.

Como espécies de sistemas eleitorais, podemos citar o majoritário, o proporcional e o misto.²¹⁵ No sistema majoritário, o candidato que obtiver a maioria

²¹² BRASIL, 1988.

²¹³ BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. Tradução de Maria Celeste C. J. Santos. 10. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

²¹⁴ NOHLEN, Dieter. Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa. In: SILVA, Luís Virgílio Afonso. *Sistemas Eleitorais*. São Paulo, SP: Malheiros, 1999. p. 16.

²¹⁵ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas Jurídico, 2016. p. 143.

dos votos vence a eleição. Considera-se maioria, tanto a absoluta, a qual compreende a metade dos votos dos eleitores mais um, como a relativa (ou simples), que, por sua vez, consagra eleito o candidato que alcançar o maior número de votos em relação aos seus adversários.

O sistema proporcional, de acordo com Thales Tácito Cerqueira,²¹⁶ é aquele em que a representação ocorre na mesma proporção da preferência do eleitorado pelos partidos políticos. Ao contrário do sistema majoritário, no proporcional cada partido ou coligação pode apresentar uma lista de candidatos e candidatas em número estabelecido em lei. Essa lista pode ser:

(i) aberta, na qual o eleitorado vota na candidatura, sendo a ordem das pessoas eleitas definida de acordo com a quantidade de votos recebida por cada candidatura. Assim, consideram-se eleitas as pessoas mais votadas dentro de um número de vagas definido pela quantidade de votos recebida pelo partido ou coligação;

(ii) fechada, em que o eleitorado vota no partido e a ordem das pessoas eleitas é definida previamente pelo próprio partido, sendo eleitas aquelas que estiverem em melhor colocação na lista dentro de um número de vagas definido pela quantidade de votos recebida pelo partido; e

(iii) mista: o eleitorado vota duas vezes, em um partido e em uma candidatura, sendo que, dentro de um número de vagas definido pela quantidade de votos recebida pelo partido, umas serão eleitas pela quantidade de voto recebido individualmente e outras, pela ordem estabelecida previamente na lista partidária.²¹⁷

Nos países que adotam o sistema proporcional de lista fechada (como é o caso da Suécia, Suíça, Espanha, Portugal, Uruguai, Argentina, entre outros), é estabelecido por lei ou por decisão partidária uma alternância entre os gêneros. Segundo pesquisas realizadas, essa modalidade tem sido decisiva para uma maior presença das mulheres no parlamento.

Consoante Marcos Ramayana,²¹⁸ o ideal seria que houvesse uma fiel correspondência entre as preferências dos eleitores manifestadas nas urnas e a

²¹⁶ CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. *Direito Eleitoral Esquemático*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 141.

²¹⁷ SENADO FEDERAL. Procuradoria Especial da Mulher. *+Mulheres na política*. Brasília: Secretaria de Editoração e Publicações - SEGRAF, [2020]. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/510155/Livro%20-%20Mulheres%20na%20Politica.pdf?sequence=5&isAllowed=y>. Acesso em: 27 ago. 2021.

²¹⁸ RAMAYANA, Marcos. *Direito Eleitoral*. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011. p. 143.

distribuição do poder entre as siglas partidárias, a fim de que o excesso de partidos políticos não provocasse instabilidade no poder, por meio da chamada “crise de governabilidade”, em que o partido governista tende a governar em forma de coalizão, uma vez que não alcança a maioria necessária dos representantes no parlamento.

No Brasil, tanto o sistema majoritário como o proporcional estão previstos na Constituição Federal e foram as opções encontradas pelo legislador para a representação mais ampla da nossa sociedade. Utilizam-se, assim, os seguintes sistemas para escolhas de representantes.²¹⁹

(i) proporcional, para a Câmara dos Deputados, assembleias estaduais, Câmara Legislativa do Distrito Federal e câmaras municipais;

(ii) majoritário de maioria simples, para o Senado Federal (alternam-se a quantidade de vagas disputadas, sendo uma ou duas a cada quatro anos);

(iii) majoritário em dois turnos, para Presidência da República, governos estaduais e prefeituras (nos municípios com 200 mil eleitores ou menos, a escolha é feita em apenas um turno).

(iv) lista aberta, para a eleição dos cargos proporcionais (Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmara Municipais).

(v) circunscrições eleitorais. Trata-se do recorte pelo qual se organizam as localidades eleitorais e as vagas disponíveis. As circunscrições adotadas no Brasil são os estados nas eleições para os governos estaduais, a Câmara dos Deputados, as Assembleias Legislativas e o Senado. Os municípios são circunscrições para a eleição da prefeitura e das câmaras municipais. Para a presidência, o país se transforma em uma única circunscrição eleitoral.

Para a aplicação das regras de eleições proporcionais é necessário, definir, primeiramente, os votos válidos, que servirão de base para o cálculo do quociente eleitoral. Nos termos do art. 106 do Código Eleitoral, desconsideram-se os votos brancos e nulos existentes nas urnas; após essa subtração, o número de votos

válidos é dividido pelo número de cadeiras disputadas, sendo o resultado dessa operação o quociente eleitoral²²⁰.

Em seguida, são determinados os votos de cada partido, por meio do quociente partidário. Com esse resultado se determina a quantidade de assentos destinado a cada sigla. Nos termos do art. 107 do Código Eleitoral, as frações de números obtidos em um primeiro momento são desprezadas, sendo reconsiderados os cálculos das sobras dos lugares a preencher. Os assentos destinados para cada partido serão ocupados por quem obtiver mais votos²²¹.

Consoante o art. 109 do Código Eleitoral, 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 regras específicas (fórmula D'Hondt): divide-se o número de votos válidos atribuídos a cada partido ou coligação pelo número de lugares por ele obtido mais um, cabendo ao partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher, desde que tenha candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima.

Essa fórmula, inegavelmente, favorece os partidos que obtiveram mais votos, já que os que possuem maior média de votação recebem mais assentos²²².

Os defensores do sistema majoritário afirmam que se trata de um modelo simples, a beneficiar os candidatos com mais votos, próximos aos territórios de origem. Porém, em razão desse sistema, o eleitorado pode ter suas preferências ignoradas, com graves consequências para a representação das forças minoritárias (a exemplo das mulheres) e do pluralismo de um país complexo como o Brasil.

O sistema proporcional, por sua vez, com lista aberta tem sido bastante criticado, entre outros motivos, por tornar as campanhas políticas muito

²²⁰ Código Eleitoral. 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. BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*: Seção 1. Brasília, p. 6746, 19 jul. 1965. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965> Acesso em: 23 mar. 2022.

²²¹ Código Eleitoral. Art. 107. Determina-se para cada partido ou coligação o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, desprezada a fração.

²²² SANTANO, Ana Claudia; SALGADO, Eneida Desiree. El sistema electoral proporcional brasileiro y sus distorsiones en la representación de los ciudadanos. *Perspectivas Internacionales*, v. 9, p. 40-63, 2013. Disponível em: <https://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/perspectivasinternacionales/article/view/1010/1581> . Acesso em: 29 ago. 2021.

dispendiosas e por provocar a excessiva fragmentação partidária, o que pode gerar prejuízos à representatividade feminina.

Ana Claudia Santano adverte que a aplicação de quocientes eleitorais e partidários para a distribuição das cadeiras por si só gera distorções, como a que se refere à regra constante no art. 45 da Constituição Federal de 1988, que estabelece um número mínimo e máximo de representantes para cada estado da federação juntamente com a revisão não periódica do número de representantes de cada distrito eleitoral na Câmara dos Deputados²²³.

Uma das críticas mais recorrentes no sistema eleitoral brasileiro é justamente a multiplicação de partidos, que se tornam despidos de qualquer importância. Para José Afonso da Silva, a inexistência de uma coesão partidária gerou uma coesão suprapartidária de caráter corporativo mediante a qual se percebe “uma nítida tendência à formação de bancadas, compostas por deputados de diversos partidos, com o intuito de defender opinião de seu grupo profissional ou religioso”.²²⁴

Na mesma linha de entendimento José Jairo Gomes afirma que o nosso sistema eleitoral de lista aberta é acusado de semear a discórdia no interior dos partidos porque estimula a competição entre os candidatos, já que a lista é encabeçada pelos mais votados.

Segundo o autor, “há, ainda, invulgar fomento à irresponsabilidade, dada a enorme dificuldade de se estabelecer vínculo sério entre os cidadãos e os seus representantes. Isso explica o fato de muitos eleitores nem sequer se recordarem do nome dos candidatos em quem votaram”²²⁵.

Em consequência, estaríamos diante das seguintes situações: grande influência do poder econômico no pleito eleitoral; má distribuição dos recursos; número excessivo de campanhas eleitorais para o parlamento e um número considerável de partidos frágeis, sem coesão interna, pouco ou nada ideológicos e programáticos; distanciamento e falta de interação entre o eleitor e seu representante; relação pouco ‘republicana’ entre financiadores e candidatos etc.

²²³ Constituição Federal. Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal. § 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

²²⁴ SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *Sistemas Eleitorais*. São Paulo, SP: Malheiros, 1999. p. 165.

²²⁵ GOMES, 2016, p. 152.

De fato, o sistema eleitoral brasileiro tem dado sinais de não favorecer a representação feminina. Vota-se em um candidato por meio da lista aberta e acaba-se induzindo uma certa personalização. Investe-se muito mais em reputação pessoal do que em partidária. Além disso, a luta no interior dos partidos é muito acirrada, e as mulheres não recebem o apoio que deveriam, por não se investir em programas de formação política e de recrutamento de mulheres.

Em outras palavras, o sistema político partidário do Brasil é anacrônico. Simplesmente ele ‘não fecha’, na medida em que possibilita que o sistema de representação de voto proporcional induza à prática de estratégias individuais e não partidárias”²²⁶.

Assim, como existe uma tendência desfavorável às mulheres, se não houver nenhuma imposição legal obrigando os partidos a executarem políticas que fomentem a participação feminina, este gênero continuará sem conseguir reunir condições necessárias para competir com um mínimo de igualdade.

Para o necessário equilíbrio de gênero no poder, estudos sugerem agregar a um modelo majoritário um componente proporcional como é o caso do voto em lista partidária, com alternância de gênero, que, apesar de ser uma variante e mesmo uma possibilidade do sistema já adotado pelo Brasil, encontra-se negligenciado pelas características centrais do sistema eleitoral que adotamos hoje.

Por meio do sistema eleitoral de lista fechada os partidos poderiam apresentar listas com os candidatos ao parlamento, com alternância de gênero, e os eleitores votariam nos partidos. Assim, necessariamente, a metade ou quase a metade dos eleitos seria mulher. Fala-se, assim, na busca por uma democracia paritária²²⁷.

A proposta de caminhar em direção a uma democracia paritária, entendida como o modelo de democracia no qual a igualdade substantiva e a paridade entre homens e mulheres são eixos estruturantes das transformações que assume um

²²⁶ NORONHA, João Otávio Noronha e outros. Representação Política e Multipartidarismo *In*: GONZAGA NETO, Admar *et al.* *Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli*. São Paulo: Atlas, 2016. p. 660.

²²⁷ A Declaração de Atenas, assinada por mulheres políticas proeminentes ao final da Cúpula Europeia sobre “Mulheres no Poder”, em 1992, é considerada um marco inicial na definição da paridade como referência para se avaliar o déficit democrático.

Estado responsável e inclusivo,²²⁸ coloca o sistema democrático no centro das transformações.

Em meio a acontecimentos marcados por profundas reformas políticas, econômicas, sociais e demográficas, os países da América Latina e do Caribe, por sua vez, alcançaram progressos fundamentais para garantir os direitos das mulheres e avançar rumo à igualdade de gênero na esfera político-eleitoral²²⁹. Isso se deu, notadamente, com a adoção da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, de acordo com sua sigla em inglês) de 1979, a IV Conferência Mundial da Mulher, celebrada em Beijing, China, em 1995, a adoção dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio.

Com o fim de combater a discriminação de pessoas incluídas em grupos tido como minoritário nas mais distintas esferas da vida social, o Brasil se tornou signatário de diversos tratados internacionais, tanto no âmbito das Nações Unidas quanto no interamericano. Nessa seara, enfatizamos a Convenção Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará) e as Conferências Regionais da Mulher na América Latina e no Caribe, Quito (2007), Brasília (2010), República Dominicana (2013) etc.

É importante destacar que pelo Controle de Convencionalidade, quando um Estado é Parte de um tratado internacional, todos os seus órgãos, inclusive os juízes e juízas, também se sujeitam a ele, e isso obriga a assegurar que os efeitos das disposições da Convenção não sejam prejudicados pela aplicação de regras contrárias ao seu objeto e finalidade.

No sistema da ONU, citamos a Convenção internacional para a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher,²³⁰ bem como documentos internacionais gerais que vinculam o tema dos direitos políticos, a exemplo da

²²⁸ ONU Mulheres. *Marco normativo para consolidar a democracia paritária*. Panamá: Parlamento Latinoamericano y caribeño, 2018. Disponível em http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Marco-Normativo-Democracia-Paritaria_FINAL.pdf. Acesso em: 28 ago. 2021.

²²⁹ A região tem sido pioneira em estabelecer acordos e um contexto normativo para a aceleração de políticas públicas que promovam os direitos das mulheres e a igualdade de gênero.

²³⁰ Ratificado pelo Brasil e promulgado pelo Decreto n° 4.377, de 13 de setembro de 2002. A CEDAW definiu a discriminação contra a mulher como sendo “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera” (art. 1°).

Declaração Universal de Direitos Humanos e o Pacto internacional dos direitos civis e políticos.²³¹

No sistema interamericano, além da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem e da Convenção Americana de Direitos Humanos, o Brasil se obrigou a adotar medidas cada vez mais inclusivas em seu âmbito político, em conformidade com a Carta Democrática Americana.

Em 2015, a Sexta Conferência dos Estados Partes da Convenção de Belém do Pará aprovou a Declaração sobre Violência e Assédio Político contra as Mulheres. A Conferência de População e Desenvolvimento de Montevideú (2016), também contribuiu para atingir avanços normativos muito significativos consubstanciados nos chamados Consensos regionais.

Além do reconhecimento da existência e gravidade da violência contra a mulher na vida política, chegou-se ao consenso de que a conquista da paridade nas democracias latino-americanas não implica apenas em adoção de ações afirmativas, cotas ou igualdade de medidas na esfera eleitoral, mas também igual acesso de homens e mulheres às instituições públicas e organizações políticas com garantias para as mulheres de exercerem seus direitos políticos livres de discriminação e violência de qualquer tipo e em qualquer nível ou espaço.

Sobre o Consenso de Quito, vale dizer que representou um grande avanço na região ao reconhecer que “a paridade é um dos propulsores determinantes da democracia, cujo fim é atingir a igualdade no exercício do poder, na tomada de decisões, nos mecanismos de participação e representação social e política, e nas relações familiares no interior dos diversos tipos de famílias, as relações sociais, econômicas, políticas e culturais, e que constitui uma meta para erradicar a exclusão estrutural das mulheres”.²³²

Nos últimos anos, o enfoque da análise da participação política das mulheres tem ultrapassado as distâncias entre a presença de homens e mulheres na política para um enfoque referenciado pela paridade. Desse modo, a área de gênero do Centro Regional do PNUD para a América Latina e Caribe, a ONU Mulheres e a IDEA Internacional tornaram-se parceiras com o objetivo de promover uma

²³¹ Ratificado pelo Brasil e promulgado pelo Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992.

²³² ONU Mulheres, 2018.

ferramenta que estimule e acelere o avanço na igualdade de acesso e exercício dos direitos políticos das mulheres sob uma perspectiva paritária.²³³

Como já dissemos, em 2014 foi lançado o projeto “ATENEA - Mecanismo para acelerar a participação política das mulheres. A iniciativa já foi implementada em onze países: Argentina, Chile, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Peru e Uruguai; e, ao longo de 2019, na Bolívia, Brasil, Colômbia e na província de Córdoba, Argentina.²³⁴

O estudo do ATENEA constatou que a pontuação média obtida pelo Brasil em todas as dimensões relacionadas ao avanço no exercício dos direitos políticos das mulheres desde uma perspectiva paritária foi de 39,5 pontos, uma pontuação baixa próxima da que foi encontrada para o Chile e Panamá, últimos nessa análise. No ranking de onze países analisados, o Brasil ocupou o nono lugar, atrás do México, Bolívia, Peru, Colômbia, Argentina, Honduras, Guatemala e Uruguai.²³⁵

Conquanto o tema da paridade seja analisado em tópico próprio, adiantamos que a noção de democracia paritária transcende a concepção de paridade como forma de correção da sub-representação política das mulheres, tornando-se uma proposta política e um conceito em construção que se sustenta em uma perspectiva de igualdade e de transformação da representação simbólica.

Representa um modelo de democracia em que juntamente com a igualdade substantiva formam as bases do Estado inclusivo. A implementação da democracia paritária, tal como mencionado pela ONU, exige reformas no modelo de Estado para que este seja “inclusivo e que assuma sua responsabilidade com a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres”.

Conclama-se pela paridade em todos os Poderes do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário), por constituir esta “uma meta dos Estados inclusivos como reconhecimento expresso do fato de que a humanidade está integrada por uma representação 50/50 de mulheres e homens”.²³⁶

²³³ ATENEA. *Brasil: onde está o compromisso com as mulheres? Um longo caminho para se chegar à paridade*. São Paulo: ONU Mulheres, 2020. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2020/09/ATENEA_Brasil_FINAL.pdf. Acesso em: 6 set. 2021.

²³⁴ A implementação do ATENEA envolve a coleta de informações por meio de um conjunto de indicadores padronizado, com perguntas orientadas para o levantamento dos dados que alimentam o Índice de Paridade Política (IPP), o qual mede a situação do exercício dos direitos políticos das mulheres sob a perspectiva paritária, a partir de oito dimensões de análise e 40 indicadores.

²³⁵ ATENEA, 2020.

²³⁶ *Ibidem*

Faz-se necessária, ainda, uma verdadeira transformação nas relações e na dinâmica do poder das siglas e organizações políticas para que garantam a paridade representativa e a efetiva consolidação do princípio de igualdade substantiva.

Nesse contexto, o Parlamento Latino-Americano e Caribenho (Parlatino) e a ONU Mulheres elaboraram uma proposta de marco normativo para a Consolidação da Democracia Paritária, na qual se afirma que a presença das mulheres, quantitativa e qualitativa, nos espaços de tomada de decisão política é fundamental para modificar os mesmos fatores estruturais que os excluem, contribuindo para fechar o círculo da discriminação e da desigualdade de gênero.

Esse marco passou a ser usado como referência pelos Parlamentos nacionais da região para a implementação de reformas institucionais e políticas que promovam e assegurem a igualdade substantiva entre homens e mulheres em todas as esferas de tomada de decisão. Constitui, assim, uma condição prévia para que a agenda pública - e as políticas públicas incorporem novas dimensões e perspectivas, para que seja mais inclusiva e legítima, ao representar os interesses de toda a sociedade 50/50.²³⁷

Vale lembrar que em janeiro de 2015, na América Latina e no Caribe, cinco mulheres dirigiam seus respectivos países na Argentina, no Brasil, no Chile, na Jamaica e em Trinidad e Tobago.

De acordo com informação da União Interparlamentar, no legislativo, a região das Américas possuía cinco mulheres que presidiam as assembleias legislativas, superando o ranking mundial de mulheres parlamentares em 4 pontos, com 26,3% em comparação com a média mundial de 22%.²³⁸

Para justificar estes mencionados avanços na região, a ONU Mulheres atribui a três fatores determinantes:²³⁹

(i) os movimentos feministas e as redes de mulheres políticas mediante a formação de ‘bancadas ou mesas’ femininas parlamentares, redes de mulheres autoridades municipais e outros movimentos de mulheres políticas;

(ii) os contextos normativos e institucionais que se dispuseram a acelerar as políticas públicas que promovem os direitos das mulheres e a igualdade de gênero, com um forte compromisso regional consubstanciado na ratificação da Convenção

²³⁷ ONU Mulheres, 2018.

²³⁸ *Ibidem.*

²³⁹ *Ibidem.*

sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) e no impulso dos Consensos das Conferências Regionais da Mulheres;

e (iii) a inclusão de ações afirmativas - especialmente mediante a adoção de cotas de gênero nas legislações de diversos países- e, nos últimos anos, a aposta em medidas que levem à paridade (50-50).

Apesar dos avanços, persistem na região fatores estruturais que ainda impedem ou limitam o pleno exercício dos direitos políticos das mulheres. Isso se reflete em atitudes culturais baseadas em modelos patriarcais, estereótipos sexistas e papéis tradicionais de homens e mulheres, no deficitário empoderamento político e econômico das mulheres ou nos dramáticos dados sobre violência de gênero, notadamente no Brasil.

Sabemos que a presença das mulheres é fundamental para modificar os mesmos fatores estruturais que as excluem, constituindo, assim, uma precondição para que a agenda pública e as políticas públicas incorporem novas dimensões e perspectivas, de tal modo que sejam mais integradas, inclusivas e mais legítimas, ao representar os interesses de toda a sociedade 50/50.

Vejamos, a seguir, a normativa eleitoral no Brasil sobre essa temática e em países latinos que já alcançaram ou estão muito próximos de alcançar a paridade de representação política.

2.3 Evolução da legislação político-eleitoral brasileira

As reformas políticas, assim como as Resoluções do TSE (que têm força normativa)²⁴⁰ afetam sobremaneira a legislação eleitoral e partidária brasileira, razão pela qual fala-se que esta possui uma relativa fragmentação. Assim, podemos mencionar o Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65), as leis nºs 9.504/97 (Lei das Eleições) e 9.096/95 (Lei de Partidos); e a Lei Complementar nº 64/90 (Lei das Inelegibilidades), como as normas relacionadas à matéria político-eleitoral.

O primeiro incentivo normativo para a participação feminina na política surgiu com a Lei nº 9.100/95, ao estabelecer a política de cotas no Brasil nos seguintes

²⁴⁰ Por força dos arts. 23, inciso IX, do Código Eleitoral, e 105, da Lei nº 9.504/97, o TSE pode aprovar resoluções para regulamentar disposições legais. Como veremos, isso confere à autoridade eleitoral brasileira um poder singular que tem suscitado debates acerca da constitucionalidade ou não de algumas dessas resoluções, em razão de uma suposta usurpação de competência dos outros Poderes.

termos: “vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres”.

Ana Claudia Santano adverte que “este aumento de 20% para 30% de candidaturas de mulheres não veio sem que houvesse também um aumento de 100% para 150% do número de candidatos que cada partido ou coligação poderia registrar, considerando o número de cadeiras a preencher”²⁴¹.

Dois anos depois, foi publicada a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelecia no art. 10, § 3º, o seguinte: “do número de vagas resultantes das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo”.

Nesse novo texto normativo, ambos os sexos teriam tratamento isonômico, com limite mínimo de 30% e máximo de 70%, encerrando a discussão sobre a constitucionalidade da política de cotas de gênero.

Todavia, a reserva de vagas de candidaturas, tal como determinada naquela norma, não implicava em obrigatoriedade aos partidos de preenchê-la. A lei possibilitava aos partidos não completarem as candidaturas, desde que respeitasse o limite máximo de 70% para o sexo majoritário. Enfim, nas eleições seguintes à novidade legislativa, as cotas não foram observadas, e as candidaturas masculinas continuavam monopolizando as eleições.

Após 12 anos, com a redação trazida pela Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, alterando o disposto no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, a norma sobre a cota de gênero finalmente se tornou obrigatória para as agremiações partidárias. A expressão “deverá reservar” foi substituída por “preencherá”, conforme a seguinte transcrição do texto normativo: “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”.

Para incentivar a igualdade de gênero e a participação feminina na política, a lei nº 12.891/2013, que incluiu o artigo 93-A na Lei das Eleições, passou a prever que o TSE, no período compreendido entre 1º de março a 30 de junho, dos anos eleitorais, poderá promover propaganda institucional, em rádio e televisão.

²⁴¹ SANTANO, Ana Claudia; MACHADO, Raquel Cavalcante. *O sistema político brasileiro desde a perspectiva da inclusão: conquista e desafios*. NDI. Instituto Nacional Democrata. Red Innovación. Brasil: Transparência Eleitoral, 2021. p. 14.

Em 2017, a Lei nº 13.487/2017 alterou as leis nºs 9.504/97 e 9.096/95 para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. Entretanto, a referida lei não estipulou como deve ocorrer a divisão interna dos recursos para os candidatos e as candidatas, conforme se verifica no § 7º do art. 16-C da Lei das Eleições, inserindo-se, portanto, no âmbito da autonomia partidária (matéria *interna corporis*), nestes termos:

§ 7º Os recursos de que trata este artigo ficarão à disposição do partido político somente após a definição de critérios para a sua distribuição, os quais, aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido, serão divulgados publicamente.

Ante a escassez de critérios democráticos e inclusivos, a ausência de legislação específica pode dar margem ao uso de artifícios que prejudiquem, sobremaneira, o desempenho das candidatas.

Com relação à propaganda institucional, a minirreforma eleitoral trazida pela Lei nº 13.488/2017 passou a prever que a promoção à participação feminina na política por meio desse tipo de publicidade é uma obrigação, *in verbis*:

Art. 93-A. O Tribunal Superior Eleitoral, no período compreendido entre 1º de abril e 30 de julho dos anos eleitorais, promoverá, em até cinco minutos diários, contínuos ou não, requisitados às emissoras de rádio e televisão, propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a participação feminina, dos jovens e da comunidade negra na política, bem como a esclarecer os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro.

A preocupação do legislador com o tema resultou inequívoca, porquanto fez com que a publicidade institucional destinada a incentivar a participação feminina na política transmudasse de uma faculdade para uma obrigação legal, durante os 4 (quatro) meses que antecedem as eleições, por até 5 (cinco) minutos diários, contínuos ou não. Após essas alterações legislativas, algumas agremiações partidárias tiveram suas candidaturas indeferidas por descumprimento da cota de gênero.

As regras do Fundo Partidário²⁴² também sofreram alteração. Consoante o disposto no art. 44 da Lei nº 9.096/95, alterado pela Lei nº 13.877/2019:

Art. 44. Os recursos 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;

Como veremos em capítulo próprio, tanto o STF (ADI nº 5617) como o TSE (Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000), já decidiram a favor da distribuição proporcional dos fundos partidários e eleitoral em conformidade com o gênero.

A atuação desta Justiça Especializada nessa seara é excepcional, limitando-se aos casos de flagrante violação às normas legais e/ou estatutárias com inequívocos reflexos no pleito. Entre os avanços implementados pelo TSE no âmbito normativo, ora vigentes, destacamos:

(i) medidas para assegurar a efetiva aplicação do percentual mínimo de 5% do Fundo Partidário destinado a criação ou manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres (Res.-TSE nº 23.604/2019, art. 18, § 3º, art. 22);

(ii) medidas para coibir tentativas de fraudes nos pedidos de registro de registro de candidatura com a finalidade de simular a observância da cota de gênero, sob pena de não conhecimento do RRC respectivo caso se conclua pela ausência de autorização para o requerimento da candidatura, o qual deixará de ser considerado para todos os fins, sem prejuízo da comunicação do fato ao Ministério Público Eleitoral, para adoção das providências que entender cabíveis (Res.-TSE nº 23.610/2019, art. 6º, § 8º, art. 17, § 4º, art. 20, art. 27, §§ 9º e 10);

(iii) resguardo, às candidaturas femininas, de no mínimo 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do Fundo Partidário destinados às campanhas eleitorais, impondo-se, no caso de percentual de candidaturas por gênero superior ao mínimo legal, acréscimo na mesma proporção

²⁴² Em 2009, mediante a reforma eleitoral advinda da Lei nº 12.034, as regras do Fundo Partidário receberam pela primeira vez acréscimos ao serem criados alguns incentivos à participação feminina na política, a exemplo da determinação de serem aplicados 5% na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres.

(Res.-TSE nº 23.604/2019, art. 22; §§ 6º e 7º; Res.-TSE nº 23.605/2019, art. 6º, § 1º; Res.-TSE nº 23.607/2019, art. 17, §§ 4º e 5º, art. 19, §§ 3º e 4º);

(iv) determinação de que os recursos supramencionados sejam aplicados pela candidata no interesse de sua campanha ou de outras campanhas femininas, sendo ilícito o seu emprego, no todo ou em parte, exclusivamente para financiar candidaturas masculinas (Res.-TSE nº 23.607/2019, art. 17, § 6º e art. 19, § 5º);

(v) permissão do uso de tais recursos, desde que, em todos os casos, haja benefício para campanhas femininas, para: o pagamento de despesas comuns com candidatos do gênero masculino; a transferência ao órgão partidário de verbas destinadas ao custeio da cota-parte da candidata em despesas coletivas; outros usos regulares dos recursos provenientes da cota de gênero (Res.-TSE nº 23.607/2019, art. 17, § 7º, art. 19, § 6º);

(vi) em caso de inobservância das determinações constantes dos itens iv e v acima mencionados, a sujeição dos responsáveis pelo emprego ilícito de recursos do FEFC, bem como dos beneficiários, às penalidades do art. 30-A da Lei das Eleições – negação do diploma, ou cassação, se já houver sido outorgado –, sem prejuízo das demais cominações legais cabíveis (Res.-TSE nº 23.607/2019, art. 17, § 8º);

(vii) na hipótese de repasse de recursos do FEFC em desacordo com as regras estabelecidas na Res.-TSE nº 23.607/2019, configuração da aplicação irregular dos recursos, devendo o valor repassado irregularmente ser recolhido ao Tesouro Nacional pelo órgão ou candidato que realizou o repasse tido por irregular, respondendo solidariamente pela devolução o receptor, na medida dos recursos que houver utilizado (Res.-TSE nº 23.607/2019, art. 17, § 9º);

(viii) obrigatoriedade da destinação de ao menos 30% do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV às campanhas femininas, impondo-se, no caso de percentual de candidaturas por gênero superior ao mínimo legal, o acréscimo do tempo de propaganda na mesma proporção (Res.-TSE nº 23.610/2019, art. 77).

Com a finalidade de coibir as denominadas candidaturas fictícias, destacam-se os avanços trazidos pela Res.-TSE nº 23.609/2019, consistente na regulamentação de “*medidas destinadas a prevenir o preenchimento fraudulento da cota de gênero*”.

Entre as previsões da referida norma consta a possibilidade de a Justiça Eleitoral requerer, no processo de registro de candidatura, a exibição da ata e a da respectiva lista de presença relativas às candidaturas, a apresentação da ata e da lista de presença das convenções partidárias, a fim de verificar a veracidade das informações lançadas no Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) (art. 6º, § 8º).

Outra medida prevista na norma é a de a Justiça Eleitoral exigir a apresentação dos formulários relacionados ao pedido de registro (DRAP, RRC e RRCI), originais e assinados, quando da formalização do processo de registro de candidatura (art. 20, § 2º), estabelecido de forma expressa que “*a devida autorização do candidato ou candidata*” constitui pressuposto para o requerimento da candidatura pela agremiação (art. 17, § 4º).

Vale destacar que estas iniciativas têm por fim minimizar as tentativas de fraudes nos pedidos de registro de candidatura, notadamente as que são implementadas para, supostamente, atender ao comando legal que fixa as cotas de gênero. A consequência do desatendimento aos dispositivos acima destacados é o não conhecimento do pedido de registro de candidatura, como se verifica nos arts. 20, § 3º, e 27, § 10, da Res.-TSE nº 23.609/2019.

As práticas disciplinadas na aludida resolução estão de acordo com a lei, ao permitirem que a Justiça Eleitoral possa avaliar se a vontade individual do(a) candidato(a) de se eleger corresponde, efetivamente, à vontade do partido de registrá-lo(a), considerado que os pedidos de registro ficam a cargo das agremiações partidárias.

Com efeito, o art. 11, *caput*, Lei nº 9.504/1997, atribui aos partidos a tarefa de apresentar o registro de suas candidaturas, porém condiciona esse ato à autorização escrita da pessoa que irá concorrer, conforme se verifica no art. 11, II, Lei nº 9.504/1997. A hipótese, portanto, é de legitimidade extraordinária, prevista no art. 18, do Código de Processo Civil, que somente será preenchida, em cada caso, se o partido estiver autorizado, pela pessoa interessada, a agir em seu nome; sob pena de indeferimento (art. 330, II, CPC).

Ainda que a legislação de cotas seja pouco efetiva, por algumas razões já expostas, verifica-se que seu incremento tem sido realizado por meio de ações do Judiciário. Nesse quadro, a problemática do financiamento, da arrecadação e dos gastos de recursos e das prestações de contas ocupa posição central.

A reserva de recursos do fundo para financiamento eleitoral dos partidos e de tempo para propaganda nos meios de comunicação, compatível com os 30% que a lei de cotas reserva para as mulheres nas listas eleitorais, foi um dos principais fatores que contribuiu para que se elevasse em 51% o número de deputadas federais eleitas de 2014 para 2018; e em 41,2% o número de deputadas estaduais eleitas, entre os mesmos pleitos²⁴³.

Boas práticas respondem não só ao desenho adequado da legislação de cotas, mas também a medidas que efetivamente vinculam os partidos políticos à legislação.

2.4 A normativa no direito comparado

Pesquisas extraídas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal²⁴⁴ apontam que a maioria dos países latino-americanos adotou leis que estabelecem cotas eleitorais de gênero na década de 1990, notadamente em 1996 e 1997, em períodos imediatamente posteriores à IV Conferência Mundial sobre a mulher de Pequim (1995), a qual teve como Plataforma de Ação a busca pela garantia do acesso igualitário e a plena participação das mulheres nas estruturas de poder e tomada de decisões.

Os efeitos da aplicação das cotas alteraram significativamente entre os países. Conforme dados utilizados por estas Casas legislativas quanto ao direito comparado²⁴⁵, na Argentina, por exemplo (país pioneiro no mundo a legalizar o mecanismo das cotas, mediante a aprovação da “Ley de Cupos”, em 1991) as cotas contribuíram para o incremento da participação das mulheres no Parlamento.

A política de cotas para reserva de vagas para mulheres encontra-se prevista na Constituição. De acordo com o Código Eleitoral, as listas eleitorais partidárias são fechadas e tinham, obrigatoriamente, que contar o mínimo de 30% de mulheres entre as candidaturas propostas. Atualmente, mediante Decreto publicado pelo Governo em 8.3.2019, a cota relativa à reserva de vagas para o Congresso se elevou para 50%.

As siglas sem representação ou com apenas um ou dois assentos para renovar são obrigados a terem uma mulher dentre os dois primeiros candidatos.

²⁴³ ATENEA, 2020.

²⁴⁴ SENADO FEDERAL, [2020].

²⁴⁵ SENADO FEDERAL, [2020].

Partidos que renovem mais de dois assentos devem ter ao menos uma mulher dentre os três primeiros nomes na lista.

A Bolívia adota o bicameralismo, com a adoção do sistema misto, de lista fechada. Neste país, de acordo com o Código Eleitoral, tanto a lista de candidaturas principal quanto a de suplências de circunscrição com mais de uma candidatura para eleições na Câmara dos Deputados deve incluir, de maneira alternada, igual número de homens e mulheres. Se a lista é composta por um número ímpar de candidaturas, a preferência deve ser dada à mulher.

No Chile, não há cotas legisladas. No entanto, alguns partidos políticos voluntariamente instituíram cotas internas de candidaturas de mulheres nas listas eleitorais que apresentarem.

A Colômbia adota o bicameralismo e a eleição ocorre pela representação proporcional de listas. Neste país, de acordo com a legislação eleitoral, nas listas submetidas para eleições de cinco ou mais assentos, pelo menos 30% das candidaturas de cada gênero devem ser incluídas. Cada partido decide por si se as listas serão abertas ou fechadas.

Ademais disso, 5% do total de financiamento público para os partidos políticos deve ser igualmente distribuído para partidos políticos e movimentos, em proporção ao número de mulheres eleitas oriundas de suas listas.

A Costa Rica adota o unicameralismo. Neste país, de acordo com o Código Eleitoral, todas as listas são fechadas e devem atender à regra da paridade e alternância, ou seja, 50% de todas as candidaturas devem ser de cada gênero e duas pessoas do mesmo sexo não podem ser incluídas na lista de candidatos de forma subsequente.

Vários partidos políticos voluntariamente instituíram cotas internas de candidaturas de mulheres nas listas eleitorais que apresentem, para aumentar o percentual acima descrito pela lei.

A República Dominicana adota o bicameralismo. Neste país, a política de cotas para reserva de vagas para mulheres está prevista na Constituição, de forma genérica. De acordo com a legislação eleitoral, os partidos políticos, em suas listas de candidaturas para a Câmara dos Deputados, devem incluir pelo menos 33% de candidatas mulheres.

A política de cotas, entretanto, só é adotada para eleições na Câmara dos Deputados, a qual se dá pelo sistema proporcional por listas e aonde a porcentagem

de mulheres chega a 21%. Além disso, mulheres e homens na lista devem constar de maneira alternada.

O Equador adota o unicameralismo. Neste país, a política de cotas para reserva de vagas para mulheres se encontra prevista na própria Constituição. De acordo com a Constituição do país, o Estado deve promover a igualdade em relação à representação de mulheres e homens no que diz respeito a partidos e movimentos políticos, a cargos do executivo e a instituições de tomada de decisão política.

De acordo com a legislação eleitoral, a lista de candidaturas, na eleição proporcional, é fechada e deve alternar sequencialmente nomes de homens e mulheres.

El Salvador adota o unicameralismo. Neste país, a legislação eleitoral prevê que os partidos políticos devem incluir nas suas listas de candidaturas o percentual mínimo de 30% de mulheres nas eleições para a Assembleia Legislativa. Além disso, atualmente um partido político voluntariamente instituiu cotas internas de candidaturas de mulheres nas listas eleitorais que apresente.

Na Guatemala, alguns partidos políticos voluntariamente instituíram cotas internas de candidaturas de mulheres nas listas eleitorais que apresentem.

O Haiti adota o bicameralismo. Neste país, a política de cotas para reserva de vagas para mulheres prevista encontra-se na Constituição. Muito embora a Constituição reconheça a cota para mulheres, a legislação necessária ainda não foi implementada, impedindo que o a determinação seja cumprida.

Em linhas gerais, o texto constitucional estabelece a previsão de que todas as leis relacionadas a partidos políticos, suas estruturas e mecanismos de funcionamento reservem um mínimo de 30% de seus lugares para mulheres. O Haiti é o único país na América Latina cujo tipo de cotas é o de reserva de assento.

Honduras adota o unicameralismo. Neste país, a política de cotas para reserva de vagas para mulheres não se encontra na Constituição. A legislação eleitoral, entretanto, prevê que a lista de candidatos dos partidos políticos para as eleições do Congresso Nacional deva incluir pelo menos 40% de mulheres candidatas.

O México adota o bicameralismo. Neste país, a política de cotas para reserva de vagas para mulheres se encontra prevista primeiramente na Constituição, de modo genérico. De acordo com o Código Eleitoral, no sistema eleitoral misto mexicano, a regra tanto para a Câmara dos Deputados, quanto para o Senado, é de

que os partidos políticos devem garantir, por meio de listas fechadas, que pelo menos 40% das candidaturas sejam do mesmo sexo.

Em fevereiro de 2014, foi aprovado um adendo à Constituição Federal mexicana, impondo paridade e alternância entre homens e mulheres nas listas de candidatos apresentadas pelos partidos.

A Nicarágua adota o unicameralismo. Neste país, a política de cotas para reserva de vagas para mulheres na Nicarágua não se encontra prevista na Constituição. A legislação eleitoral, entretanto, prevê que partidos políticos ou blocos partidários que participem de eleições na Assembleia Legislativa devem incluir nas suas listas eleitorais 50% de candidatos homens e 50% de candidatas mulheres, alternando-se os sexos. Além disso, alguns partidos políticos voluntariamente instituíram cotas internas de candidaturas de mulheres nas listas eleitorais que apresentem.

Ressalte-se que a lei eleitoral assegurou a igualdade de gênero no exercício dos direitos civis e políticos a todos os níveis, afirmando a necessidade de promover as medidas necessárias para aumentar a participação das mulheres nos processos eleitorais.

O Panamá adota o unicameralismo. Neste país, a legislação eleitoral prevê que listas nominais com candidaturas a serem apresentadas nas primárias e eleições internas dos partidos devem incluir 50% de mulheres.

O Paraguai adota o bicameralismo e a eleição ocorre pela representação proporcional de listas. De acordo com a legislação eleitoral, nas eleições primárias dos partidos, um a cada cinco nomes deve ser de uma mulher. Alguns partidos políticos voluntariamente também instituíram cotas internas de candidaturas de mulheres nas listas eleitorais que apresentem.

O Peru adota o unicameralismo. Neste país, a legislação eleitoral prevê que as listas de candidaturas para assentos no Congresso devem incluir pelo menos 30% de homens ou mulheres (valor que deve ser arredondado para cima se resultar em fração).

O Uruguai adota o bicameralismo, por meio da representação proporcional de listas. De acordo com o Código Eleitoral, candidaturas de ambos os sexos devem ser representadas a cada três lugares nas listas eleitorais, seja por toda a lista, seja nos 15 primeiros lugares. Quando forem apenas dois assentos em disputa, um a cada dois nomes deve ser uma mulher.

Em fevereiro de 2014, foi aprovado um adendo à Constituição Federal do Uruguai, impondo paridade e alternância entre homens e mulheres nas listas apresentadas pelos partidos. Finalmente, alguns partidos políticos voluntariamente instituíram cotas internas de candidaturas de mulheres nas listas eleitorais que apresentem.

A Venezuela adota o unicameralismo. A política de cotas para reserva de vagas para mulheres neste país não se encontra positivada nem na Constituição, nem na legislação eleitoral, nem por escolha interna dos partidos.

Com base nas estatísticas de Bárbara Lopes Campos e Luisa Novais Tolledo acerca das políticas de cotas para mulheres em cargos do Poder Legislativo desenvolvidas na América Latina, cujos dados foram extraídos da União Interparlamentar (UIP) e do *Quota Project* disponibilizados pelo *Instituto for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA),²⁴⁶ vejamos o percentual de mulheres nas casas parlamentares no pleito de 2016 em alguns países latinos.

Bolívia aparece no ranking de 2016 ocupando o segundo lugar mundial em relação à porcentagem de mulheres que ocupam cargos no poder legislativo a nível nacional, chegando a atingir 53,10% das cadeiras da Câmara dos Deputados e 47,20% das cadeiras do Senado.²⁴⁷

Cuba figurou, em 2016, na terceira posição do ranking mundial, chegando a apresentar uma porcentagem de 48,9% de mulheres ocupando cadeiras da Assembleia Nacional e foi o primeiro país a assinar a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (1979).

O México alcançou a sétima posição no ranking de 2016, com uma porcentagem de 42,4% de representantes mulheres da Câmara dos Deputados e 33,6% de mulheres no Senado. O Equador apareceu na nona posição do ranking mundial de 2016, com uma porcentagem de 41,6% de mulheres ocupando cadeiras na Assembleia Nacional.

Nicarágua assumiu a posição de décima primeira colocada no ranking mundial de 2016, apresentando uma porcentagem de 41,3% de mulheres na composição de sua Assembleia Nacional.

²⁴⁶ CAMPOS, Bárbara Lopes; TOLLEDO, Luisa Novais. Poder e igualdade de gênero: políticas de cotas para mulheres nos países da América Latina. *Mosaico*, v. 7, n. 11, p. 148-173, 2016.

²⁴⁷ Ruanda liderou os países com o maior número de mulheres em cargos eletivos, com 64% de mulheres em sua casa mais baixa.

A Argentina apareceu no ranking de 2016 com uma porcentagem de 35,8% de mulheres na composição da sua Câmara dos Deputados e de 41,7% no Senado. A República da Costa Rica figurou no ranking mundial de 2016 com uma representatividade de 33,3% de mulheres ocupando cadeiras em sua Assembleia Legislativa. Consoante a respectiva legislação eleitoral, todas as nomeações para as eleições devem respeitar as regras de paridade e alternância. Em outras palavras, 50% dos candidatos devem ser de cada gênero e duas pessoas do mesmo sexo não pode ser posteriormente incluída na lista de candidatos.

Além da Argentina, em uma nova etapa, 8 países da região avançaram na aprovação de legislação a favor da adoção do princípio da paridade, visando gerar condições que possibilitem a expansão da representação política em condições de igualdade para as mulheres e masculino: Bolívia, México, Costa Rica, Nicarágua, Equador, Panamá e Honduras.²⁴⁸

Esses avanços nos sistemas políticos definem paridade e, na maioria dos países casos incluem alternância; ou seja, o registro obrigatório de 50% das mulheres e 50% dos homens nas candidaturas sequencialmente ou correlativamente, na conformação das listas eleitorais.

O escopo dessas novas legislações permitiu modificações substanciais na democratização da representação política, especialmente nos órgãos legislativos de países nos quais sua aplicação tem sido efetiva, permitindo uma significativa reconfiguração na composição destes órgãos.

Sobre os resultados na inclusão de mulheres nas Câmaras Baixa, destacamos, atualmente: México, 50 %; Nicarágua 51,7%; Costa Rica 47,4%; Bolívia 46,2%; Argentina 44,8%, (neste caso a paridade foi aplicada pela primeira vez nas Eleições de outubro de 2019) e Equador 38,7%.²⁴⁹

O mesmo não acontece no Panamá e em Honduras, países em que existe uma norma de paridade; no entanto, não está definida a alternância obrigatória, para

²⁴⁸ URIONA G, Katia. *Nota conceptual y plan de implementación observatorio regional de la asociación de magistradas electorales (AMEA) sobre democracia paritaria, acoso y violencia política*. 2019. Disponível em: file:///Users/machintosh/Downloads/NOTA_CONCEPTUAL_Y_PLAN_DE_IMPLEMENTACION_OBSERVATORIO_REGIONAL_DE_LA_AMEA SOBRE DEMOCRACIA PARITARIA ACOSO Y VIOLENCIA POLITICA.pdf

²⁴⁹ Inter-Parliamentary Union. For democracy. For everyone. Disponível em <https://data.ipu.org/women-ranking?month=7&year=2022> Acesso em: 5 set. 2022.

a qual as mulheres estão inscritas nas últimas vagas das listas, sem a possibilidade de acessar cargos de eleição popular: Honduras 27,3% e Panamá 22,5%²⁵⁰.

Por sua vez, Cuba, 53,4%, ocupa o segundo lugar mundial na composição da legislatura, embora este país não tenha adotado um regulamento específico.

A nível mundial, vejamos como figura o ranking de representatividade feminina na política fornecido pela Inter Parliamentary Union.

Tabela 1 - Classificação mensal das mulheres nos parlamentos nacionais

Rank	País	Lower or single House				Upper chamber			
		Elections	Seats*	Women	% W	Elections	Seats*	Women	% W
1	Rwanda	09.2018	80	49	61,3	09.2019	26	9	34,6
2	Cuba	03.2018	586	313	53,4	-	-	-	-
3	Nicaragua	11,2021	91	47	51,7	-	-	-	-
4	Mexico	06.2021	500	250	50	07.2018	128	63	49,2
"	United Arab Emirates	10,2019	40	20	50	-	-	-	-
6	New Zealand	10,202	120	59	49,2	-	-	-	-
7	Iceland	09.2021	63	30	47,6	-	-	-	-
8	Costa Rica	02.2022	57	27	47,4	-	-	-	-
9	Grenada	03.2018	15	7	46,7	04.2018	13	2	15,4
10	South Africa	05.2019	400	186	46,5	05.2019	54	20	37
11	Andorra	04.2019	28	13	46,4	-	-	-	-
12	Bolivia (Plurinational State of)	10,202	130	60	46,2	10,202	36	20	55,6
13	Sweden	09.2018	349	161	46,1	-	-	-	-
14	Finland	04.2019	200	91	45,5	-	-	-	-
15	Norway	09.2021	169	76	45	-	-	-	-
16	Argentina	11,2021	257	115	44,8	11,2021	72	31	43,1
17	Namibia	11,2019	104	46	44,2	12,202	42	6	14,3
18	Spain	11,2019	349	150	43	11,2019	265	104	39,3
19	Belgium	05.2019	150	64	42,7	07.2019	60	29	48,3
"	Senegal	07.2017	164	70	42,7	-	-	-	-
21	Switzerland	10,2019	200	85	42,5	10,2019	46	13	28,3
22	Mozambique	10,2019	250	106	42,4	-	-	-	-
23	North Macedonia	07.2020	120	50	41,7	-	-	-	-
24	Austria	09.2019	183	76	41,5	-	61	25	41
"	Ethiopia	06.2021	470	195	41,5	10,2021	144	44	30,6
26	Netherlands	03.2021	150	61	40,7	05.2019	75	24	32
27	Republic of Moldova	07.2021	101	41	40,6	-	-	-	-
28	Belarus	11,2019	110	44	40	11,2019	60	15	25

²⁵⁰ *Ibidem*

Rank	País	Lower or single House				Upper chamber			
“	Peru	04.2021	130	52	40	-	-	-	-
“	Slovenia	04.2022	90	36	40	11,2017	40	4	10
“	Timor-Leste	05.2018	65	26	40	-	-	-	-
32	Denmark	06.2019	179	71	39,7	-	-	-	-
33	Cabo Verde	04.2021	72	28	38,9	-	-	-	-
34	Serbia	04.2022	250	97	38,8	-	-	-	-
35	Ecuador	02.2021	137	53	38,7	-	-	-	-
36	Australia	05.2022	151	58	38,4	05.2022	76	43	56,6
37	Burundi	05.2020	123	47	38,2	07.2020	39	16	41
38	France	06.2022	577	215	37,3	09.2020	348	122	35,1
39	Portugal	01.2022	230	85	37	-	-	-	-
40	United Republic of Tanzania	10,202	388	143	36,9	-	-	-	-

Fonte: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=7&year=2022>

Podemos perceber o impacto da relação existente entre legislações que garantam cotas para mulheres em cargos do poder legislativo, tanto no âmbito das Constituições quanto na própria legislação eleitoral, e o aumento efetivo da presença de mulheres nos parlamentos da região, desde que existam condições eficazes que garantam a eleição das mulheres.

Portanto, “o argumento falacioso de que não há mulheres almejando a vida pública é o mesmo utilizado quando da discussão sobre o voto feminino, em 1932, quando se falava que as mulheres não se interessavam pela política, logo, não precisavam votar”.²⁵¹

Considerando que os direitos políticos devem ser tratados como dependentes de uma representação equitativa, a paridade nos fornece uma lente para enxergar as falhas dos sistemas democráticos para com as mulheres, falhas estas que expressam um afastamento desses regimes em relação a seus princípios básicos.

Neste contexto de avanços e novos desafios, ela é proposta como mecanismo de democratização do poder e da representação política para avançar na consolidação da democracia, razão pela qual apresentamos, no tópico seguinte, os índices e descobertas produzidas pelo ATENEA (Mecanismo para acelerar a participação política paritária das mulheres na América Latina), para, então, analisarmos a situação do Brasil.

²⁵¹ LÓSSIO, Luciana. Representação feminina: democracia inclusiva é o que se busca. *Consultor Jurídico*, 13 mar. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mar-13/luciana-lossio-democracia-inclusiva-busca>. Acesso em: 24 mar. 2019.

2.5 Um olhar paritário sobre os direitos políticos das mulheres na América Latina

A face da política mudou nas últimas décadas em muitos países da América Latina e do Caribe, haja vista que as mulheres não só foram eleitas para o cargo mais alto desde 1990, como sua representação também se expandiu em múltiplas arenas do nível nacional ao local.

Para fomentar mais ainda essa mudança, em 2015, os países mundiais pactuaram a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a qual estabelece em suas bases os 17 Objetivos desse Desenvolvimento. Trata-se de uma nova agenda direcionada a ideais, em que atores públicos e privados devem contribuir para que os objetivos planejados sejam alcançados. O objetivo nº 5 refere-se, especificamente, ao alcance da igualdade de gênero e ao empoderamento de mulheres. Foquemos nele no que tange à política.

Com base em múltiplas estratégias e uma combinação de ações implementadas em onze países entre 2014 e 2019 (Panamá, Chile, Uruguai, Honduras, México, Argentina, Peru, Guatemala, Colômbia, Brasil e Bolívia), o ATENEA (Mecanismo para acelerar a participação política das mulheres na América Latina e no Caribe) disponibilizou importantes informações com ênfase em vários indicadores e dimensões.

Justifica-se, assim, trazer à baila suas descobertas e contextualização condizentes com a necessária política de igualdade, a fim de contribuirmos para a construção de democracias mais inclusivas, nas quais a capacidade das mulheres constituam um eixo central de um melhor desenvolvimento sustentável.

Para tanto, partiremos de seis reflexões:

(i) a necessidade de adotar abordagens abrangentes que permitam enfrentar o problema de forma **multidimensional**, não somente garantindo a igualdade no acesso das mulheres ao poder, mas gerando condições equitativas que lhes permitam competir por esse espaço de poder e exercê-lo de modo satisfativo;

(ii) a importância do **contexto atual**. As democracias latino-americanas enfrentam grande deterioração em termos de confiança e satisfação pelas pessoas cidadãs, adicionada a déficits anteriores no quadro institucional, de inclusão e de igualdade. Relatou-se uma disputa sobre a agenda política em que sobressai um

discurso com conotações ultraconservadoras, que fragiliza a validade e o alcance dos direitos humanos, incluindo os das mulheres;

(iii) instrumentos de **acordos internacionais e políticos** relevantes, especialmente os normativos, que se concentraram em produzir ações afirmativas, e que acompanharam os avanços na igualdade política para a construção de um novo paradigma, o da democracia paritária, com o fim de delinear a existência de avanços ou retrocessos nessa temática;

(iv) processos de **regulamentação legal da paridade político-eleitoral** em vários países da região. O resultado desses processos permite verificar tanto um maior número de mulheres eleitas, como a convivência com outras realidades nacionais marcadas por estagnação e até retrocessos. Mencionaremos, assim, o mapa regional do estado dos direitos políticos das mulheres, enfatizando que as mudanças nem sempre são positivas em razão de efeitos indesejáveis, tais como a violência na esfera política; e

(v) **condições de competição e exercício do poder igualitário**. Faz-se mister determinar cenários para o avanço da paridade em uma região onde muitos dos avanços foram gerados em virtude de esforços normativo.

Tais abordagens permitirão mapear linhas alternativas de ação que possam ser úteis na promoção dos direitos políticos de igualdade entre homens e mulheres em nosso país.

2.5.1 Abordagem multidimensional

Os processos de mudança não são uniformes, pois resultam da interação entre propostas de inovação e resistência a estas que muitas vezes produzem alterações. Portanto, é importante avaliarmos levarmos em conta os avanços dos movimentos sociais, o aumento de mulheres e representantes de minorias nas áreas legislativas, bem como as mudanças e resistência à representação das mulheres em partidos políticos²⁵².

O foco deve ser amplo porque o exercício do poder público inclui todos os ramos do governo nos diferentes níveis territoriais, além da participação da

²⁵² LLANOS CABANILLAS, Beatriz. *¿Importa el género? Adaptaciones y resistencias a la representación de las mujeres en los partidos políticos peruanos (1995-2015)*. 2018. Tesis (Doctoral en Gobierno y Administración Pública) - Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2018. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/49587/> Acesso em: 22 maio 2022.

sociedade civil, sindicatos, associações profissionais ou industriais, organizações de mulheres, organizações comunidade e, em particular, organizações políticas, espaços de intermediação política a partir da qual democracia opera.

A análise da representação política exige, ainda, diferenciar entre representação descritiva e representação substantiva, haja vista que as características de quem representa o povo importam e essas pessoas devem manter uma certa correspondência com quem representam, em termos de sexo e diversificação de interesses²⁵³.

Isso implica garantir o acesso real das mulheres a todos os espaços de participação e decisão política em termos quantitativos, livre de discriminação e violência, além de identificar as barreiras que limitam esse acesso. O exercício dos direitos políticos das mulheres é condicionado por fatores econômicos e diferenças socioculturais de desigualdade que funcionam como barreiras no acesso à vida público.

Trata-se dos "nós estruturais" que devem ser desfeitos para que tanto os relacionamentos de poder desigual sejam superados como as lacunas entre igualdade formal e material no exercício da direitos políticos das mulheres²⁵⁴.

O primeiro deles é o da **desigualdade socioeconômica** e persistência da pobreza no contexto do crescimento econômico exclusivo. Pesquisas apontam que e entre 2003 e 2013, 72 milhões de pessoas foram retiradas da pobreza e 94 milhões entraram na classe média, mas milhões de pessoas ainda subsistem em condições de vulnerabilidade e exclusão. Apesar dos avanços, persiste a feminização da pobreza nas famílias, segundo dados da CEPAL referentes ao índice de feminilidade nos domicílios pobres²⁵⁵.

Some-se a isso as disparidades de gênero que se mantêm no mercado de trabalho, nos salários, na qualidade do emprego etc. Os estudos revelam que a **ocupação** é um dos fatores determinantes da participação política feminina.

²⁵³ PITKIN, H. F. *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985. Disponível em: https://arditiesp.files.wordpress.com/2015/01/pitkin_concepto_representacion_1985.pdf Acesso em: 22 maio 2022.

²⁵⁴ CEPAL. *Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*. Santiago de Chile: Cepal, 2017. Disponível em https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41011/1/S1700035_es.pdf Acesso em: 22 maio 2022.

²⁵⁵ Datos extraídos del Observatorio de Igualdad Género de la CEPAL disponibles en <https://oig.cepal.org/es/indicadores/indicefeminidad-hogares-pobres> Acesso em: 22 maio 2022

Assim, quanto maior for a proporção de mulheres ativas no mercado de trabalho, maior será sua participação política graças ao efeito de empoderamento, que aumenta seu interesse na esfera pública e tomada de decisão, bem como à percepção das discriminações que as afetam²⁵⁶.

O segundo nó é formado por alguns padrões culturais, patriarcais, discriminatórios e violentos, bem como pela predominância da cultura do privilégio. Tais padrões se expressam em práticas, discursos e modelos de comportamento que reproduzem um olhar androcêntrico que exclui e invisibiliza a identidade das mulheres, aprofundando as lacunas.

Sem dúvida, o problema mais grave causado por essa cultura é o que resulta da violência contra a mulher por motivos de gênero, razão pela qual será abordada em tópico específico.

O terceiro nó está na “divisão social do trabalho e na organização social”. O avanço das mulheres na vida econômica e pública não significou, necessariamente, um aumento da corresponsabilidade dos homens, o que reproduz um modelo de casa marcado por padrões patriarcais.

O quarto é a masculinização e concentração de poder e relações de hierarquia na esfera pública, o que exige um aprofundamento e qualificação das democracias e a democratização dos regimes políticos, socioeconômico e cultural²⁵⁷.

Além desses fatores, existem os internos, inerentes às mulheres, que influenciam a menor ambição de participar da política, tais como “techo de cristal” (teto de vidro), que constitui barreiras invisíveis que impedem o alcance das mulheres em níveis superiores; as “paredes glass”, quando as mulheres são excluídas do exercício de atividades em áreas consideradas masculinas²⁵⁸; o “labirinto de cristal”, que descreve o fenômeno pelo qual as mulheres devem superar mais obstáculos do que homens para alcançar as posições mais elevadas, entre outros.

²⁵⁶ PACHÓN, Monica; PEÑA, Ximena; WILLS, Mónica. Participación política en América Latina: un análisis desde la perspectiva de género, *Revista de Ciencia Política*, v. 32, n. 2, p. 359-381, 2012. Disponível em https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2012000200002. Acesso em: 22 maio 2022.

²⁵⁷ CEPAL, 2017.

²⁵⁸ GARCÍA BEAUDOUX, V. ¿Quién teme al poder de las mujeres? Bailar hacia atrás con tacones altos. Madrid: Editorial Grupo 5, 2017. In: LLANOS CABANILLAS, 2019.

Isso não significa que esses obstáculos não tenham sido quebrados por um número significativo de mulheres; porém, esse argumento (que muitos usam para criar o “mito da exceção”) que afirma que, se algumas puderam chegar, todas podem, torna a discriminação invisível²⁵⁹.

Tal como a violência política de gênero, trataremos desses aspectos em capítulo próprio, dada a sua dimensão.

2.5.2 Déficit encontrados na democracia atualmente

A democracia não deve ser concebida apenas como um método de livre escolha transparente do governo (embora isso seja um de seus componentes fundamentais); mas, deve ser entendida também como um sistema cuja finalidade seja a de garantir, concretizar e ampliar os direitos das pessoas cidadãos em suas três esferas: política, civil e social²⁶⁰.

Conquanto nos últimos quarenta anos as democracias tenham tido algum progresso, particularmente, em sua dimensão eleitoral (no ano de 2019 a região latino-americana enfrentou grandes dificuldades, a exemplo das eleições presidenciais bolivianas que foram anuladas). Atualmente, entre os principais déficits encontrados, destacamos os que se seguem.

i) heterogeneidade da democracia.

De acordo com o índice Global da Democracia, elaborado pela IDEA, a **qualidade da democracia** e na América Latina (e no mundo) vem sofrendo danos. Em 2015, nessa região, apenas o Uruguai, foi classificado como democracia madura; dez países foram considerados democracias imperfeitas; cinco como regimes híbridos (autoritários, mas com resquícios de democracia); e dois (Venezuela e Cuba) como autoritários²⁶¹.

(ii) ineficácia para resolver os problemas da cidadania

Essa fragilidade pode ser observada por um lado nos avanços sociais, como a redução da pobreza e expansão da classe média, e por outro com a incapacidade

²⁵⁹ Santos Guerra (2000, p. 55) citado em DÍEZ TERRÓN, E. La cultura de género en las organizaciones escolares: Motivaciones y obstáculos para el acceso de las mujeres a los puestos de dirección, Barcelona: Octaedro, 2007. In: LLANOS CABANILLAS, 2019.

²⁶⁰ PNUD y OEA. *Nuestra Democracia*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 2011. Disponível em: https://www.oas.org/es/sap/docs/nuestra_dem_s.pdf Acesso em: 22 maio 2022.

²⁶¹ ZOVATTO, Daniel. El estado de la democracia: ¿estancamiento, regresión o resiliencia? *News Media*, 16 sept. 2018. Disponível em: <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/el-estado-de-la-democracia-%C2%BFestancamiento-regresi%C3%B3n-o-resiliencia> Acesso em: 22 maio 2022.

dos Estados de resolverem problemas considerados graves, como a violência gerada pelo tráfico de drogas, a insegurança e a violência de gênero contra a mulher.

Nos últimos anos houve uma diminuição na aprovação dos governos. Em 2018, atingiu uma média de 32%, o mais baixo desde 1995. Dez países estão abaixo dessa média (Peru, 28%; Panamá e Guatemala, 25%; Venezuela 24%, Paraguai, Nicarágua e Argentina, 23%; El Salvador, 22%; México, com 18% e Brasil, 6%) e oito acima da média (República Dominicana e Costa Rica, com 53%; Bolívia, 47%; Equador, 46%; Chile 45%; Uruguai e Honduras, 41%, e Colômbia, 35%)²⁶².

(iii) grave declínio no suporte do sistema democrático

Segundo dados coletados pela organização Latinobarômetro, em 2018, o apoio à democracia caiu para 48% (a maior queda desde 1995, quando ficou em 58%); por sua vez, muitas pessoas declararam-se indiferentes ao tipo de regime instituído, de 17% em 1995 para 28%, refletindo um afastamento da política, da democracia e de suas instituições. Além disso, constatou-se que a democracia é menos apoiada nas mulheres (45%) que nos homens (51%)²⁶³.

O descontentamento com a política e as instituições democráticas também se expressam na escassa confiança no governo (22%), no Congresso (21%) e nos partidos políticos (13%)²⁶⁴.

Pesquisas realizadas em 2019 dão conta que em 13 países (liderados por Peru com 58,9% seguido pelo México com 28,1%), 20% ou mais das pessoas entrevistadas relataram ser justificável o fechamento do Congresso quando o país enfrenta tempos difíceis. A recente crise constitucional do Peru, gerada pelo encerramento do Congresso por parte do Executivo teve uma aprovação de 85% da população²⁶⁵.

Por fim, cerca de 45% dos latino-americanos considera que as suas democracias sofrem de grandes problemas e apenas 24% se declararam satisfeitos com seu desempenho²⁶⁶.

²⁶² CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. Informe 2018.

²⁶³ CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. Informe 2018

²⁶⁴ *Ibidem*

²⁶⁵ *Ibidem*

²⁶⁶ *Ibidem*

(iv) Grau de inclusão das mulheres na política

Conquanto a ênfase na necessidade de conceber a igualdade de gênero e o empoderamento feminino como uma dimensão central da democracia esteja se tornando progressiva, ainda há importantes desafios a serem superados.

O Índice de Igualdade de Gênero da ODS informa que, embora a América Latina e o Caribe sejam a segunda região mais bem classificada no *ranking* com 66,5 pontos em média de 100 (cenário que reflete a conquista da igualdade de gênero), apenas três países – Chile, Costa Rica e Uruguai – estão em uma faixa razoável e entre os cinquenta países mais bem posicionados (de um total de 129), enquanto quatorze estão localizados em uma faixa pobre e a Guatemala em uma faixa muito pobre²⁶⁷.

Como se vê, há um longo caminho a percorrer até que a representação política igualitária seja uma realidade, conforme os resultados da aplicação do índice de paridade política (PPI) do mecanismo ATENEA. Com notas de 0 a 100, os resultados obtidos foram: 66,2 no México, 60,1 no Peru, 44,7 na Argentina, 42,7 em Honduras, 42,6 na Guatemala, 41,7 em Uruguai, 38,2 no Chile e 37 no Panamá²⁶⁸.

2.5.3 Marcos normativos internacionais e acordos projetados para alcançar a igualdade política substantiva

O feedback de experiências nacionais ao longo dos anos trouxe à região um quadro de instrumentos legais obrigatórios para Estados que forneceram avanços de conteúdo e conceitos em termos de direitos políticos das mulheres.

Numa primeira fase deste quadro regulamentar internacional, a ênfase foi colocada na igualdade formal em virtude da qual todas as pessoas, homens e mulheres, têm os mesmos direitos, sendo proibida a discriminação por sexo. Sob essa abordagem, entre 1945 e 1969, os Estados assinaram nove instrumentos a nível universal e regional (Tabela 1).

Com a Convenção para a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres (CEDAW) houve uma primeira reformulação no campo da igualdade, que avançou de formal para a substantiva, colocando, assim, a ação afirmativa como estratégia central para acelerar as mudanças no acesso a potência.

²⁶⁷ LLANOS CABANILLAS, 2019.

²⁶⁸ LLANOS CABANILLAS, 2019.

Pela igualdade substantiva, deve-se ir além do reconhecimento formal dos direitos das mulheres para gerar oportunidades iguais para exercê-los tendo em conta as diferenças sociais e culturais entre os sexos. A redistribuição de recursos e poder entre os sexos, por exemplo, é uma forma de equilibrar essas diferenças.

Consoante a recomendação geral nº 25, as mulheres devem ter as mesmas oportunidades de participação, bem como um ambiente que lhes permita alcançar a igualdade de resultados. Logo, não é suficiente garantir a elas um tratamento igualitário. Necessita-se levar em conta as diferenças biológicas entre homens e mulheres.

A seu turno, a Convenção de Belém do Pará estatuiu que a violência contra a mulher previne e anula o exercício de qualquer direito e aborda a importância das condições do ambiente para um exercício substantivo dos seus direitos, ao mesmo tempo em que observa a maior vulnerabilidade enfrentada por algumas mulheres por causa de sua raça e/ou etnia.

Conforme o seu art. 3º “Toda mulher tem direito a uma vida livre de violência, tanto na esfera pública como na privada”. Pelo art. 5º “Toda mulher pode exercer livre e plenamente os seus direitos civis, política, econômica, social e cultural e terá a plena proteção aqueles direitos consagrados em instrumentos regionais e internacionais sobre direitos humanos. Os Estados Partes reconhecem que a violência contra as mulheres impede e anula o exercício desses direitos”²⁶⁹.

Em síntese, vejamos a evolução do conceito de igualdade tendo como ênfase os marcos normativos internacionais²⁷⁰.

Quadro 1 - Evolução do conceito de igualdade

ETAPA	ANO	INSTRUMENTO	DIREITOS RECONHECIDOS E COMPROMISSOS JURÍDICOS
Igualdade formal	1945 - 1969	1. Carta de las Naciones Unidas 2. Declaración Universal de los Derechos Humanos 3. Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer 4. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos 5. Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	1. Reconhecimento de direitos iguais entre homens e mulheres e proibição de discriminação por sexo 2. Definição dos direitos políticos das mulheres a serem exercido em condições de igualdade e sem discriminação: voto; eleição em cargo public (popularmente eleito) e exercício do cargo e funções públicas.
	1948	1. Carta de la OEA	

²⁶⁹ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Convenção de Belém do Pará*, 9 de junho de 1994. Disponível em: <http://www.cidh.org/basicos/portugues/m.belem.do.para.htm> Acesso em: 22 maio 2022.

²⁷⁰ LLANOS CABANILLAS, 2019.

	- 1969	2. Convención Interamericana sobre la Concesión de Derechos Políticos a la Mujer 3. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre 4. Convención Americana Regional/Jurídico (vinculante) sobre Derechos Humanos	
Igualdade substantiva através de ações afirmativas	1981	CEDAW	
Igualdade substantiva: garantias para o exercício de direitos	1994	Belem do Pará	1. Definição e proibição de discriminação contra mulheres em todas as esferas, incluindo a política. 2. Mandato aos Estados para adoção de medidas ações especiais temporárias (ações afirmativas). 3. Adoção de medidas adequadas para eliminar padrões socioculturais estereotipados.

Fonte: elaborado pela autora.

Com um olhar abrangente, a Plataforma de Pequim (1995) constituiu o primeiro marco político que proporcionou um novo significado para a igualdade substantiva no alcance de uma representação igual. Vejamos a evolução do conceito de igualdade tendo como ênfase os acordos políticos²⁷¹.

Quadro 2 - Evolução do conceito de igualdade com ênfase nos acordos políticos

ETAPA	DECLARAÇÃO	APORTES CONCEITUAIS E COMPROMISSOS
Igualdade substantiva: paridade como objetivo, ações afirmativas como meio	1995 Plataforma de Acción de Beijing	1. Exortação aos governos, comunidade internacional, sociedade civil, ONGs e o setor privado para a adoção de medidas estratégicas na questão da desigualdade no exercício do poder e na tomada de decisões em todos os níveis. 2. Medidas a serem adotadas pelos governos: • Comprometer-se a adotar uma meta de equilíbrio entre homens e mulheres com vista a alcançar uma representação igual, se necessário, adotando medidas afirmativas; • Promover a igualdade na participação em partidos políticos e sindicatos; • Rever o impacto dos sistemas eleitorais na participação das mulheres; reformá-los e adotar medidas para que as partes integrem uma proporção tanto mulheres quanto homens; • Monitorar, avaliar e divulgar através da geração de dados quantitativos e progresso qualitativo da mulher na esfera pública e estudos de apoio em relação à sociedade civil e ao setor acadêmico; • Incentivar maior participação das mulheres indígenas; • adotar medidas para compatibilizar a vida pessoal e profissional do mulheres e corresponsabilidade no lar. 3. Medidas a serem adotadas pelos partidos políticos: • Considerar a possibilidade de revisar todos os

²⁷¹ LLANOS CABANILLAS, 2019.

ETAPA	DECLARAÇÃO	APORTES CONCEITUAIS E COMPROMISSOS
		<p>procedimentos e estruturas para eliminar as barreiras que afetam as mulheres;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Considerar a possibilidade de estabelecer medidas que lhes permitam participar todos os processos e estruturas de decisão e nomeação; <p>Considere incorporar questões de gênero em seus programas.</p>
<p>Igualdade de resultado: paridade como princípio democrático orientado a alcançar a igualdade no espaço público, econômico, social, cultural e privado</p>	<p>2007 Consenso de Quito</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. A paridade como princípio democrático que promove a democracia. 2. Finalidade da paridade: alcançar a igualdade no exercício do poder, na tomada de decisões, participação e representação social e política dentro dos diferentes tipos de famílias e nas esferas social, econômica, política e culturais para erradicar a exclusão estrutural. 3. Paridade definida em termos de resultados para os quais, além da paridade nas listas eleitorais, mecanismos de igualdade de acesso financiamento, propaganda eleitoral e órgãos decisórios dos partidos políticos. 4. Torna explícita a dupla discriminação contra as mulheres afrodescendentes, indígenas e Desativado. 5. Estende a aplicação de paridade para instâncias de integração
<p>Igualdade de resultado: paridade no acesso e nas condições</p>	<p>2013 Consenso de Santo Domingo</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. A paridade como política de Estado que garante a igualdade de acesso em todos os poderes estaduais e governos locais. 2. Por meio de medidas legislativo-eleitorais que garantam a representatividade paridade em todas as esferas do poder político.
<p>Igualdade de resultado: paridade como política de Estado</p>	<p>2017 Estrategia de Montevideo</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Construção de uma agenda regional de gênero com cinco abordagens que orientam políticas públicas e objetivos ligados a direitos e autonomia das mulheres: igualdade de gênero; direitos humanos das mulheres; interseccionalidade e interculturalidade; representativa Democracia Paritária, participativo e secularismo e desenvolvimento sustentável e inclusivo. 2. Estabelece um diálogo entre a agenda regional e a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável: para alcançar a igualdade de gênero é preciso aprofundar e qualificar democracias e democratizar os sistemas políticos, econômicos e culturais. 3. Propõe a paridade quantitativa e qualitativa como pilar para gerar condições para o pleno exercício da cidadania feminina.

Fonte: elaborado pela autora.

Depois que as mulheres alcançaram o direito ao voto, o desafio de abrir os espaços de representação política ante o regresso das democracias tem sido enorme. Tanto no caso de cotas como na paridade, como veremos, o reconhecimento internacional dessas medidas tem pressionado os países para que promovam mudanças onde seu impacto ainda é fraco.

Ao mesmo tempo, reforça o caminho para que aqueles que já iniciaram essas ações não retroagirem. Nesse diapasão, analisemos as ações realizadas nessa região bem como suas deficiências.

Em relação à lei de cotas femininas, a Argentina foi o primeiro país a aprovar essa medida, em 1991, iniciando uma onda de reformas que passou por várias fases. Nos anos noventa, Brasil, Bolívia, Costa Rica, Paraguai, Panamá, Peru, México (sem obrigação até 2002) e República Dominicana aprovaram suas cotas, adotadas, em alguns casos, com porcentagens mínimas que variam entre 20% e 40% de mulheres nas indicações para a eleição de cargos parlamentares que, posteriormente, expandiram-se para outros níveis de governo.

Em 2000, Honduras adotou uma cota de 30% aplicável aos cargos eleitos e líderes. Entre 2009 e 2017, outros países regulamentaram cotas legalmente em cargos eletivos: El Salvador (mínimo 30% de mulheres), Colômbia (mínimo 30% de cada sexo), Chile (nenhum sexo pode exceder 60% nem ser inferior a 40%) e Uruguai (33,3% em 2009, prorrogado em 2017 indefinidamente). Atualmente, Venezuela e Guatemala são os únicos países que carecem de medidas de cota legal (ou paridade)²⁷².

Com o tempo, foram detectadas deficiências nos desenhos institucionais que minaram o seu impacto, tais como: (i) a ausência de mandatos de cargos nas listas para garantir a colocação de mulheres em locais competitivos; (ii) sanções fracas ou a inexistência destas (como no Panamá, Honduras e, no primeiro projeto de cotas, o Brasil); etc.

Paralelamente, também foram encontradas formas de contornar sua aplicação: aplicação, exclusivamente, a uma Casa Legislativa (Câmara dos Deputados, por exemplo, mas não a Senadores no caso da República Dominicana); aplicação exclusiva para candidatos de maioria relativa selecionados por voto direto nos partidos (México); aplicação exclusiva aos círculos eleitorais de um determinado tamanho (Colômbia); a possibilidade de apresentar 150% dos assentos (no primeiro desenho da cota brasileira), ou sua aplicação a candidaturas titulares, mas não a suplentes etc²⁷³.

²⁷² LLANOS CABANILLAS, 2019

²⁷³ *Ibidem*

Esses déficits levaram a uma segunda fase de reformas a partir dos anos 2000, em que se buscou expandir sua aplicação aos líderes partidários políticos e melhorar o desenho das leis aprovadas.

Regulamentaram-se cotas para cargos de liderança de partido em alguns países: Peru (2003), Panamá (2006), Equador (2008), Argentina (2009), Bolívia (2010), Honduras (2012) e Uruguai (2009), conquanto a fragilidade dos desenhos tenha sido replicada em outros (poucos países regulamentaram sanções para a não conformidade dessas cotas, a exemplo da Costa Rica, Equador e Uruguai)²⁷⁴.

Entre 2004 e 2011, várias modificações surgiram nas regras para os cargos eletivos, como no México, Honduras, Costa Rica, Equador, Bolívia e Brasil (como veremos oportunamente), em vários aspectos.

Vale dizer que no período de 2002 a 2018, uma “segunda geração de ações afirmativas” foi legislada em várias áreas, entre as quais: a atribuição de porcentagens de financiamento público para o fundo eleitoral (Brasil, como veremos, Costa Rica, Honduras, México, Panamá, Chile e, recentemente, Bolívia); bônus com base no número de mulheres eleitas (Colômbia e Chile); alocação de tempo em propagandas eleitorais para candidatas mulheres (Brasil e Bolívia) e, por último, porcentagens ao fundo de apoio ao financiamento de campanhas eleitorais candidatos (Brasil)²⁷⁵.

Em 2019, o Peru aprovou uma reforma legal aumentando o percentual de participação de cotas para, pelo menos, 40% de homens ou mulheres nas eleições legislativas subsequentes, bem como um percentual de 5 pontos em cada eleição subsequente a 2021 até 50% em 2031. A reforma também incluiu um mandato de alternância de homens e mulheres por sua localização no listas.

Por fim, o estabelecimento de cotas legais para promover o acesso de mulheres ao Poder Executivo, atualmente em vigor na Colômbia (30%) e Panamá (30%), constituem exceção²⁷⁶.

A partir da regulação de cotas teve início um novo período de progresso nos direitos políticos do mulheres (1991-2011). Entre 1995 e 2005, houve um aumento

²⁷⁴ *ibidem*

²⁷⁵ LLANOS CABANILLAS, Beatriz; MARTÍNEZ, M. La paridad en América Latina: Se hace camino al andar”. In: LLANOS CABANILLAS, Beatriz; MARTÍNEZ, M. (ed.). *La democracia paritaria en América Latina: Los casos de México y Nicaragua*. Washington D.C.: Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA, IDEA Internacional y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016.

²⁷⁶ *ibidem*

substancial do número das mulheres nas Câmaras Baixas. Até 1995, nenhum país tinha ultrapassado 30% das mulheres nessas Casas, haja vista que o número médio de parlamentares foi de 10,6%; mas, em 2005 a média dobrou atingindo 19,2%²⁷⁷.

Ressalte-se que a variedade de sistemas eleitorais em que as medidas foram aplicadas destacou a importância da sua compatibilidade com as regras institucionais em que interagem: o tipo de sistema eleitoral, o tamanho dos círculos eleitorais ou o tipo de lista nas indicações²⁷⁸.

Este aumento na representação descritiva gerou progressivamente as primeiras fissuras dos tetos de vidro do poder parlamentar. No Executivo, pela primeira vez, uma mulher foi eleita para a presidência do seu país, Violeta Chamorro, na Nicarágua, em 1991. Em 1999, Mireya Elisa Moscoso, no Panamá, foi a segunda mulher a se tornar presidente na América Latina²⁷⁹.

Os estudos comprovam que, se por um lado as mudanças tiveram um caráter positivo, por outro soaram como ameaça para organizações políticas, fazendo com que se recorressem a estratégias para anularem seus impactos.

Foi o que ocorreu, por exemplo, com a personificação de identidades para cobrir a cota (candidaturas fictícias); a localização generalizada em menos listas eleitorais competitivas; a violência de gênero no campo da política, como será visto oportunamente etc.

No caso dos partidos políticos, o cumprimento das cotas também não esteve livre de resistência. Pesquisas apontam que cerca de 2009 organizações de 18 países da região apresentaram 24,5% dos candidatos à Câmara Inferior ou Única e em 2011-2012, 30,4%. Em ambos os momentos, os países com cotas ou paridades apresentaram porcentagens superiores de nomeação de mulheres. No entanto, as mulheres ocupavam apenas entre 14% e 15% das primeiras posições nas listas²⁸⁰.

As resistências supramencionadas sugerem que as mudanças na cultura política não são automáticas, razão pela qual o incremento da participação eleitoral das mulheres nesse cenário deve ocorrer mediante a aplicação de medidas mais efetivas.

²⁷⁷ *Ibidem*

²⁷⁸ *Ibidem*

²⁷⁹ *Ibidem*

²⁸⁰ LLANOS CABANILLAS; MARTÍNEZ, 2016.

2.5.4 Da regulamentação legal da paridade político-eleitoral na América Latina

Para alcançar a igualdade substantiva no acesso das mulheres à representação política, a partir de 2008, passou-se a incorporar o conceito de paridade como princípio democrático, especialmente como um mecanismo às Constituições e/ou legislação eleitoral do Equador, Bolívia e Costa Rica.

Com base no que foi estabelecido nos diferentes Consensos Regionais firmados na América Latina, definiu-se a paridade como um princípio que além de promover a democracia busca alcançar uma igualdade de resultados entre homens e mulheres, em todos os espaços de representação política (integração subnacional, nacional e supranacional), de intermediação política (como partidos políticos), da representação social e na esfera da vida privada.

Para esse fim exigiu-se a criação de leis complementares para regular as ações afirmativas que contribuem para nivelar a competição eleitoral, a inclusão da mulher em instituições públicas e privadas, a eliminação de obstáculos estruturais e o fortalecimento de sua liderança²⁸¹.

A paridade na representação política, portanto, são dispositivos legais que incorporam nas listas oficiais 50% das candidaturas para cada sexo tanto em cargos titulares como suplentes, bem como dois critérios de organização (mandatos de posição) nas listas partidárias: paridade vertical e paridade horizontal.

Sobre a paridade vertical e a horizontal, o art. 18 do Marco Normativo para Consolidar a Democracia paritária traz suas implicações da seguinte forma²⁸²:

Paridade vertical: a localização das candidaturas de mulheres e homens nas listas plurinominais deve se efetuar de maneira alternada e sequencial (um a um) em toda sua extensão e de modo descendente (cargos titulares e suplentes). Nas listas partidárias uninominais, a paridade é cumprida com a incorporação de candidaturas suplentes com o sexo oposto ao que detenha o cargo de titular.

Paridade horizontal: implica a participação equivalente de mulheres e homens no encabeçamento dos primeiros lugares das listas partidárias. Assim, quando um mesmo partido político (ou coligação) é apresentado em vários distritos eleitorais, simultaneamente, deve estabelecer encabeçamentos de mulheres e homens por igual.

²⁸¹ LLANOS CABANILLAS; MARTÍNEZ, 2016.

²⁸² ONU MULHERES, 2018.

Pois bem. Em 2014 a paridade foi aprovada, constitucionalmente, na Nicarágua e no México; em 2017 na Argentina e no Panamá. Em 2019, o México regulamentou a paridade nas três esferas de poder do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário), nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal)²⁸³.

Nesse caminho também houve reformas imperfeitas que produziram uma retórica de paridade, que não se traduz em medidas eficientes e/ou eficazes.

Em 2012, Honduras regulamentou uma paridade que se aplica apenas a listas que foram feitas sem passar por este procedimento desde as eleições de 2017. Em 2015, a Colômbia aprovou uma emenda constitucional relacionada à progressiva observância dos princípios da paridade, alternância e universalidade em listas para cargos eleitos, mas que ainda não conseguiu ser regulamentada²⁸⁴.

Na Costa Rica, Bolívia, Equador, México e Argentina as medidas aplicadas às listas a serem registradas têm alternância como mandato do cargo e, contra o descumprimento, incluem como sanção apenas o não registro da lista ou sua modificação (no caso argentino)²⁸⁵.

Nicarágua e Panamá apresentam deficiências no formato legal, tanto por não terem sanção regulamentada, como por não regularem mandato de cargo específico (referem-se, apenas, a possibilidades de ser eleito); além disso, por manterem uma vulnerabilidade, qual seja, de que a paridade pode ser violada se a representação de mulheres for menor que o percentual esperado²⁸⁶.

Experiências anteriores relacionadas à regulamentação legal de cotas influenciaram a mudança de paradigma. Busca-se repensar a representação política das mulheres para além da temporalidade das ações afirmativa, visando garantir, assim, a igualdade de resultado.

Este tem sido um processo dinâmico, de construção conceitual, que foi realimentado por diferentes fatores convergências; outrossim, por processos que seguiram vários caminhos, fazendo que coexistam, atualmente, dois tipos de cenários na região: o de ações afirmativas e o da paridade político-eleitoral, que precisa ser regulamentado no Brasil.

Apesar de um certo nível de normalização no uso de ações afirmativa e de uma importante penetração do discurso de paridade em alguns países, em outros as

²⁸³ *Ibidem*

²⁸⁴ *Ibidem*

²⁸⁵ ONU MULHERES, 2018.

²⁸⁶ *Ibidem*

resistências, como dissemos, reaparecem enfatizando, novamente, a dificuldade de permear a cultura política, em especial em países mais conservadores.

Com efeito, no Uruguai, em 2016, a lei de paridade não obteve apoio sequer nas Comissões Legislativas. No Paraguai, nesse mesmo ano, tentou-se aprovar uma lei de paridade no Senado, enquanto na Câmara dos Deputados propôs-se manter a cota de 20% e limitar ações para campanhas de conscientização. Em outubro de 2018, a “Lei de Paridade Democrática”, foi contestada pelo Presidente da República por não estabelecer “nenhum mecanismo adequado ou concreto para atingir as metas estabelecidas”²⁸⁷.

A paridade é um conceito que continua a se transformar. Apresenta o desafio de conceituações e regulamentações que vão além de garantir o acesso das mulheres em questões político-eleitorais para avançar para condições que permitam um exercício igualitário do poder e favoreçam uma representação substantiva.

Um exemplo disso é a normativa para consolidar a Democracia Paridade promovida pela ONU Mulheres e aprovada pelo Parlamento Latino-Americano (Parlatino) em 2015, que busca oferecer uma modelo regulatório para legislação nacionais, situando o debate em torno da necessidade de democracia paritária²⁸⁸.

Também a Declaração sobre Violência Política e Assédio (2015) adotada pelos Estados Partes da Convenção de Belém do Pará estabelece que a paridade deve ir além do eleitoral e do acesso a garantir às mulheres condições livres de discriminação e violência na vida política²⁸⁹.

Em uma perspectiva histórica, em quase três décadas, as mulheres foram eleitas, democraticamente, como presidentes na América Latina: Violeta Chamorro (Nicarágua), Mireya Moscoso (Panamá), Michelle Bachelet (Chile), Cristina Fernandez (Argentina), Laura Chinchilla (Costa Rica) e Dilma Rousseff (Brasil).

Desde 1995 a porcentagem de mulheres parlamentares na câmara baixa passou de 10,6% para 27,9%, enquanto a de vereadores passou de 14% e em 2018 a 28,6%. Apenas a Bolívia (53,1%) apresenta uma Câmara dos Deputados paritária

²⁸⁷ DE FÉLIX, S. Paraguay: a la zaga en igualdad de género. *esglobal.org*, 24 sept. 2018. Disponível em: <https://www.esglobal.org/paraguay-a-la-zaga-en-igualdad-de-genero/>. Acesso em: 22 maio 2022.

²⁸⁸ LLANOS CABANILLAS, 2019.

²⁸⁹ *Ibidem*

na região, embora México (48,2%), Nicarágua (44,6%) e Costa Rica (45,6%) tenham percentuais muito próximos²⁹⁰.

No entanto, em diferentes níveis de governo, ainda estamos muito longe da paridade. Até outubro de 2019 nenhuma mulher havia sido eleita Presidente da República²⁹¹. Com base nas estatísticas já apresentadas, assumindo crescimento linear, o Parlamento levaria mais de 30 anos para atingir um cenário de paridade em países que ainda não a atingiram, desde que não haja retrocessos.

Os estudos apontam que nos países que aprovaram medidas de paridade político-eleitorais e já a aplicaram (Equador, Bolívia, Costa Rica, México e Nicarágua), embora com algumas nuances, foi possibilitada a maior presença de deputadas nas referidas câmaras ao longo do período analisado.

A Bolívia, por exemplo, seguiu uma trajetória ascendente de 22,3% em 2009 para 53,1% nas eleições de 2014. Equador, conseguiu 38% na eleição de 2013 e 2017.

No caso da Costa Rica, a primeira aplicação da paridade (2014) trouxe uma queda de 38,6% nas eleições de 2009 (quando vigorava a cota de 40%) para 33,3% (eleições de 2014), devido à fragmentação do sistema partidário, à pequena dimensão dos círculos eleitorais e o encabeçamento das listas, na maioria, por homens. No entanto, após expandir, jurisprudencialmente, a paridade para o encabeçamento em listas, as mulheres eleitas em 2018 chegaram a 45,6%²⁹².

No México, nas eleições de 2015, o percentual de mulheres eleitas passou de 33,6% (2012) para 42,4% e nas últimas eleições de 2018 atingiu 48,2%. Por fim, a Nicarágua passou de 41,3% para 45,7% na primeira aplicação legal em 2016²⁹³.

Embora os casos nacionais mencionados sejam importantes, a região, em média, ainda não chega a 30% das mulheres em qualquer poder do Estado. A partir das descobertas do ATENEA é possível fazer um raio-x sobre o acesso das mulheres a esses espaços e algumas condições. Vejamos.

O **registro de candidatas** tem sido maior onde foram regulamentadas e aplicadas as medidas de cotas ou paridade, em comparação com os países que não regulamentaram ou o fizeram de forma deficiente. No Chile, por exemplo, quando a

²⁹⁰ *Ibidem*

²⁹¹ *Ibidem*

²⁹² LLANOS CABANILLAS, 2019.

²⁹³ *Ibidem*

taxa não se aplicava, registrou-se, apenas, 18,3% dos registros; igualmente o Panamá, com 16,6% (ambos em 2014).

No México, que regulou paridade, as indicações das mulheres foram 50% nas eleições de 2015. Argentina apresentou 41,8% dos candidatos em comparação com 17,1% das mulheres que encabeçam a lista no Eleições de 2015. Uruguai obteve 41,4% de mulheres candidatas.

Quanto à elegibilidade das mulheres, tanto o desenho de cotas ou medidas de paridade como a interação com os sistemas eleitorais tiveram impacto nos resultados. Um impacto positivo pode ser observado na Bolívia com 53,1% das mulheres eleitas (2014) e regulamentação de paridade aplicada em um sistema misto de eleição.

O Peru, com 27,2% das mulheres eleitas em 2016 e 39,3% das candidatas sob um sistema de representação proporcional, a indicação em lista fechada é um exemplo de como o tipo de nomeação pode diminuir grandes impactos na elegibilidade das mulheres.

Em países como Argentina e México, descobriu-se que uma maior presença de mulheres permitiu introduzir uma agenda legislativa de gênero e mais programas e leis com orientação de gênero²⁹⁴.

Com relação aos **Partidos Políticos**, observou-se que na Colômbia, Peru, Panamá, Honduras e Guatemala a maioria das siglas tinha princípios estatutariamente incorporados de igualdade de gênero ou não discriminação em razão do sexo, enquanto no México, Uruguai, Chile, Argentina e Brasil são minoria. Na Bolívia, nenhuma organização política havia adotado²⁹⁵.

Todavia, em suas instâncias, as mulheres só ultrapassavam 30% em Honduras, Uruguai e Bolívia. Na maioria dos países, há partidos que não excedem 20%; no Brasil e na Colômbia foram identificadas organizações que sequer possuem representatividade feminina em seus quadros²⁹⁶.

Estudos comprovam que a inclusão dos princípios de igualdade de gênero ou não discriminação nos estatutos partidários tanto pode ser um ponto de partida para os partidos construírem políticas de igualdade internamente e introduzi-las em

²⁹⁴ MARTÍNEZ, María Antonia; GARRIDO, Antonio. Representación descriptiva y sustantiva: la doble brecha de género en América Latina. *Rev. Mex. Sociol.*, Ciudad de México, v. 75, n. 3, p. 407-438, sept. 2013. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032013000300003 Acesso em: 22 maio 2022.

²⁹⁵ LLANOS CABANILLAS, 2019.

²⁹⁶ *Ibidem*

agendas públicas como instrumento a serem usados pelas militâncias para exigirem ações mais específicas da organização.

Outrossim, verificou-se que o fator que mais impacta na composição dos órgãos partidários é a existência de uma cota nacional ou lei de paridade que eleve a representação das mulheres acima da média²⁹⁷. De toda sorte, é preciso aprofundarmos os papéis que eles estão realmente desempenhando para promoverem a igualdade de gênero e sua efetividade em um contexto de poucos poderes estatutários.

2.5.5 Condições de competição e exercício poder igualitário

Como já observamos, as duas estratégias que tiveram o maior impacto no aumento acesso das mulheres a cargos eletivos foram as cotas e, posteriormente, as medidas de paridade político-eleitoral.

Na América Latina, ao contrário do que ocorreu na Europa Ocidental, onde foram voluntariamente aprovadas, as propostas de alteração legislativa sofrem resistência significativa, tanto para aprovação legal quanto para implementação, com argumentos que apontam para um caráter antidemocrático e até mesmo conflitos organizacionais partidários que continuam a permear as discussões políticas sobre a representação das mulheres²⁹⁸.

Neste contexto, a promoção de ambas as medidas, assim como os avanços para sua efetiva aplicação, requer a participação de uma série de atores, entre eles, os **órgãos jurisdicionais eleitorais**.

Merecem destaque o Tribunal do México, ao decidir pela paridade horizontal nas nomeações aos cargos de prefeito; ao impor sanção da violência contra a mulher no campo político, bem como nos casos de descumprimento da paridade de gênero por alguns partidos na integração dos seus órgãos de gestão partidário etc.; o da Costa Rica; o da Bolívia²⁹⁹; e o do Brasil, como examinaremos no capítulo seguinte.

Cabe mencionar, ainda, os atores comprometidos com a igualdade substantiva agindo por meio de coalizões (formais ou informais), tais como os movimentos feministas, o amplo movimento de mulheres políticas com uma agenda

²⁹⁷ LOVEDUNSKI, J.; NORRIS, P. (eds.). *Gender and Party Politics*. Londres: Sage Publisher, 1993.

²⁹⁸ LLANOS CABANILLAS, 2019.

²⁹⁹ *Ibidem*

de igualdade de gênero; os observatórios; o setor acadêmico; os centros de documentação etc.

As tendências apontadas na região pretendem ser uma contribuição para abordar o progresso e contratempos da situação do Brasil sob várias perspectivas, entre estas identificamos:

(i) contexto político em que subsistem déficits democráticos, como a falta de eficácia da gestão, corrupção ou ausência de inclusão, ocasionando uma diminuição do apoio popular à democracia.

(ii) quadro de resistência ao progresso e consolidação dos direitos políticos das mulheres em condições de igualdade (a ameaça de possíveis retrocessos);

(iii) um novo impulso para o movimento feminista, com maior intensidade em países como Argentina e Chile, que evidenciem o poder político das mulheres para conter ameaças e continuar exigindo a ampliação da agenda feminina;

(iv) a sub-representação das mulheres no espaço público na região abordada, principalmente, por meio de reformas legais e medidas de ação afirmativa temporárias, que nem sempre garantiram resultados profícuos devido aos seus delineamentos, aos sistemas político-eleitorais em que foram aplicadas e à resistência dos atores políticos;

(v) as medidas de paridade político-eleitoral constituem um avanço, pois conseguiram níveis sem precedentes de igualdade no acesso das mulheres aos parlamentos. Vislumbra-se, assim, um novo paradigma no qual a conquista da igualdade substantiva passa pela reconfiguração do poder político através da adoção de uma democracia paritária;

(vi) esse novo paradigma, que se expressa em compromissos políticos regionais, particularmente de 2007, com o Consenso de Quito, é solidamente engajado com um marco regulatório internacional de caráter obrigatório para os Estados;

(vii) as mudanças positivas geradas pelas cotas e, em maior medida, pela paridade política eleitoral não serão suficientes para provocar profundas mudanças na cultura política se houver resistência destinada a mediar o acesso das mulheres não só à representação, mas também a esses espaços reais de poder.

A mais extrema dessas resistências é a violência de gênero contra a mulher na arena política, um problema crescente, mas visível à medida que mais mulheres entram na esfera pública, conforme veremos oportunamente. No Brasil, o Maranhão

e o Rio de Janeiro foram os primeiros Estados a terem um desses casos denunciados pelo Ministério Público e recebido pela Justiça Eleitoral, recentemente.

No Maranhão, em maio de 2022 (Ação Penal nº 060009971-2021.6.10.0009). O TRE-RJ, por sua vez, recebeu a primeira ação no país por crime de violência política de gênero, que teve como denunciado o Deputado Rodrigo Amorim (PTB-RJ), acusado de promover discurso de assédio contra a Vereadora de Niterói Benny Briolly (PSOL-RJ) por sua condição de mulher transexual. Na ocasião, a Procuradoria Eleitoral afirmou que o acusado teve o claro propósito de dificultar o mandato da vítima.³⁰⁰

(ix) a debilidade institucional nos países latino-americanos explica uma persistência nas lacunas entre a legislação e a implementação das leis;

(x) diante das limitações da lei e das fragilidades institucionais há atores que estão promovendo ou aprofundando as mudanças favoráveis para uma igualdade substantiva na região, entre eles os tribunais eleitorais, entidades constitucionais e eleitorais de países.

A região da América Latina e do Caribe deu passos importantes na busca da paridade aos espaços públicos. Assim, redefiniram-se, conceitualmente, os marcos da democracia para garantir as condições em que as mulheres exercem seus direitos políticos e facilitam uma representação substantiva.

Conquanto o caminho normativo tenha sido a estrada que gerou mais mudanças na região para democratizar o poder político, ainda é necessário promover novas reformas em diversos cenários.

Quanto aos partidos políticos, é necessário não só melhorar os desenhos das medidas destinadas a incorporar mais mulheres nas áreas de decisão partidária, mas também buscar a integração de gênero nas leis que regulamentam o funcionamento das organizações políticas em todas as suas estruturas de tomada de decisão. Por exemplo, em relação à distribuição equitativa de financiamento campanha.

Também é importante projetar ferramentas técnicas que ajudem a conscientizar sobre a importância de uma democracia paritária, particularmente, em

³⁰⁰ NOGUEIRA, Ítalo. Tribunal do RJ abre primeira ação penal por violência política de gênero no país. *Folha de São Paulo*, 23 ago. 2022, 17:53. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/08/tribunal-do-rj-abre-primeira-acao-penal-por-violencia-politica-de-genero-no-pais.shtml> Acesso em: 29 ago. 2022.

contextos de reforma política ou durante as campanhas eleitorais, quando a resistência às mudanças se intensifica.

Por fim, uma educação baseada em papéis de gênero, certamente, produzirá novas masculinidades que incidirão, positivamente, na construção da política voltada para a igualdade entre homens e mulheres.

2.6 O resultado das eleições no Brasil (1998-2020): muito longe da paridade

Mediante a análise de dados oficiais do TSE,³⁰¹ é possível observar o inexpressivo crescimento do percentual de mulheres eleitas nas últimas cinco eleições gerais de 1998, 2002, 2006, 2010, 2014, para os cargos de Deputado Federal e Senador. A evolução dos cargos de Governador e Prefeito também não é animadora, assim como para Deputado Estadual/Distrital e Vereador. Vejamos.

Para **Deputada Federal e Senadora**, respectivamente: Eleições 1998. Total de 29 e 2 eleitas (5,65% e 7,41%); Eleições 2002. Total de 42 e 8 eleitas (8,19% e 14,81%); Eleições 2006. Total de 45 e eleitas (8,77% e 14,81%) Eleições 2010. Total de 45 e 7 eleitas (8,77% e 12,96%); e Eleições 2014. Total de 51 e 5 eleitas (9,94% e 18,52%).

Para **Governadora**: Eleições 1998. Total de 1 eleita (3,70%). Eleições 2002. Total de 2 eleitas (7,41%); Eleições 2006. Total de 3 eleitas (11,11%) Eleições 2010. Total de 2 eleitas (7,41%); e Eleições 2014. Total de 1 eleita (3,70%). Para o cargo de Prefeita: Eleições 2000 e 2004 Percentual de 7,39%; Eleições 2008. 9,11%; Eleições 2012. 11,84%.

Para **Deputada Estadual/Distrital**: Eleições 1998. 10,10%. Eleições 2002. 12,65%; Eleições 2006. 11,71%; Eleições 2010. 13,03%; e Eleições 2014. 11,33%. Para o cargo de Vereadora: Eleições 2000 e 2004. 12,63%; Eleições 2008. 12,53%; 3 Eleições 2012. 13,33%.

Nas eleições de 2018, a cada 10 candidatos, apenas 3 foram mulheres. A proporção (30,7%) não evoluiu desde as últimas eleições presidenciais, em 2014 – em que 31,1% dos candidatos eram mulheres – e continua abaixo da média da população brasileira. As mulheres representam somente 13,4% dos vereadores, 11% dos prefeitos, 12,8% dos deputados estaduais e 7,4% dos governadores. No

³⁰¹ LÓSSIO, Luciana. Igualdade de gênero e democracia. In: GONZAGA NETO, Admar *et al.* *Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli*. São Paulo: Atlas, 2016. p. 460-461.

Parlamento, há, atualmente, apenas 55 mulheres entre 513 deputados federais (10,7%) e 12 entre 81 senadores (14,8%).³⁰² Vale mencionar que nenhuma mulher foi eleita para o Senado em 20 estados, sendo que em três deles (Acre, Bahia e Tocantins) sequer houve candidatas.

Em 2020, foram registradas no TSE 34% de candidaturas femininas, um pequeno avanço percentual em relação a 2016, que foi de 32%. Especificamente no caso das candidatas a vereadoras, foram 35%, também um percentual tímido em relação a 2016, que foram 33% candidatas.³⁰³

Salta aos olhos o abismo entre a quantidade de mulheres que se lançam candidatas e as que são efetivamente eleitas. Tivemos, apenas, 12% de mulheres prefeitas (648 Chefes do Executivo), com uma única prefeita eleita na capital (Cynthia Ribeiro). Um aumento pequeno considerado o ano de 2016, que foram 11,6 % (635 mulheres prefeitas).³⁰⁴

Nas Câmaras Municipais foram registrados 16% das cadeiras, igualmente um aumento percentual pequeno, pois em 2016 foram 14% das cadeiras. No total, tivemos 10.533 mulheres eleitas entre prefeitas, vice-prefeitas e vereadoras, quase 16% do todo. Em 2016 eram 9.258 mulheres e 13% do total das posições. No recorte racial, das mulheres eleitas em 2020, 6.312 são brancas, ou seja, 60% do total das eleitas são brancas, e 38% de mulheres negras (517 pretas e 3527 pardas), que somavam, em 2016, 36%.³⁰⁵

Vale consignar que 43 cidades têm a Câmara de Vereadoras compostas de mais de 50% de mulheres (a cidade que atingiu a maior proporção de mulheres na Câmara foi Floriano Peixoto com 78% das cadeiras). Todavia, 938 cidades não tiveram nenhuma mulher eleita para o Legislativo. Nos Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo menos de 10% das mulheres ocupam o legislativo Municipal, o que contrasta com o Rio Grande do Norte, com quase 22% de mandatárias.³⁰⁶

Em relação às Câmaras de Vereadoras nas capitais, 9 (nove) dos 26 (vinte e seis) Estados elegeram mais de 20% de mulheres. Rio de Janeiro elegeu 19, 6%.

³⁰² JOUAN, Sandra. A igualdade política das mulheres. *IBASE*. 23 jul. 218. Disponível em: <http://ibase.br/pt/opiniaio/igualdade-politica-das-mulheres/>. Acesso em: 2 dez. 2018.

³⁰³ BALANÇO das Eleições 2020 e Violência Política de Gênero, 2020. 1 vídeo (137 min). Publicado pelo canal da Justiça Eleitoral. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=b2rfvAfY3Do>. Acesso em: 8 mar. 2021. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/participa-mulher/>. Acesso em: 8 mar. 2021.

³⁰⁴ *Ibidem*.

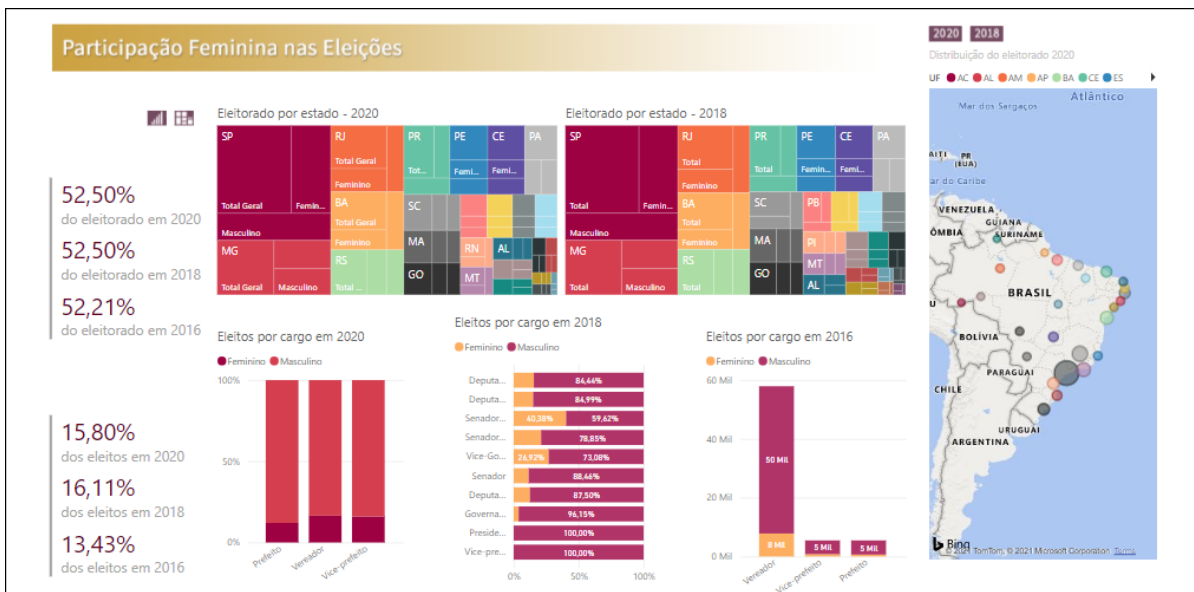
³⁰⁵ *Ibidem*.

³⁰⁶ SENADO FEDERAL, [2020].

Porto Alegre foi a cidade que atingiu o maior percentual de mulheres eleitas. Nas prefeituras das capitais a situação é muito ruim, pois tivemos somente uma candidata eleita Cintia Ribeiro, em Palmas-TO. Registre-se que em nenhum segundo turno as mulheres foram vitoriosas.³⁰⁷

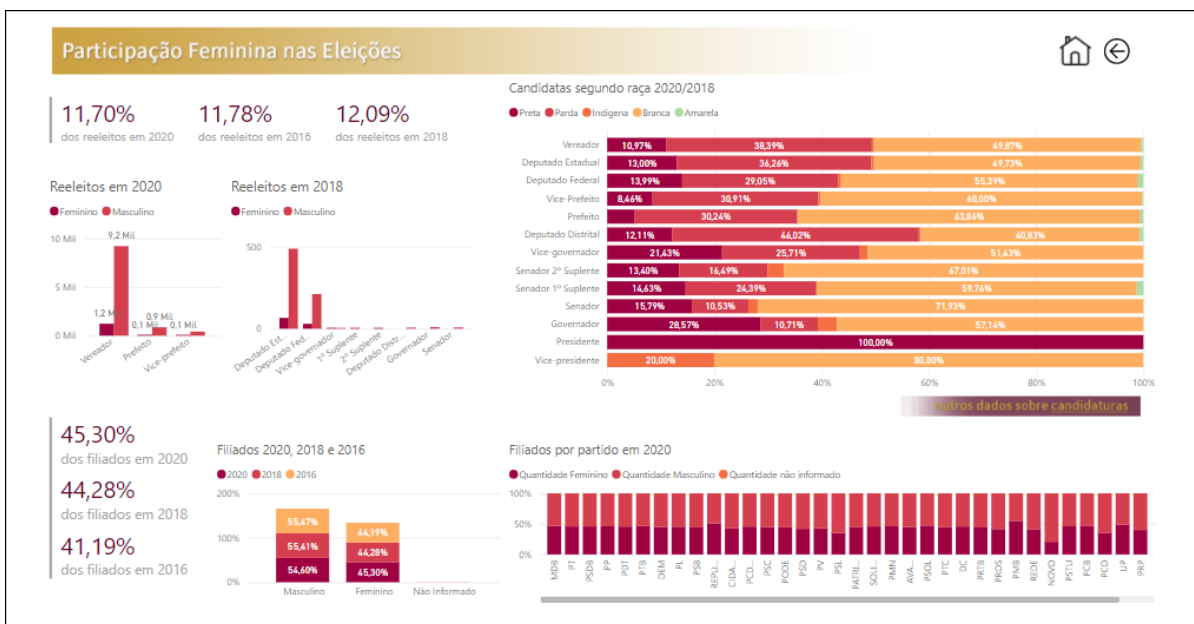
Vejamos os dados estatísticos das 3 últimas eleições mediante gráficos extraídos do TSE.

Gráfico 1 – Distribuição do eleitorado 2020



Fonte: <http://gg.gg/11cjf9>

Gráfico 2 - Candidatas segundo raça 2020/2018



³⁰⁷ *Ibidem.*

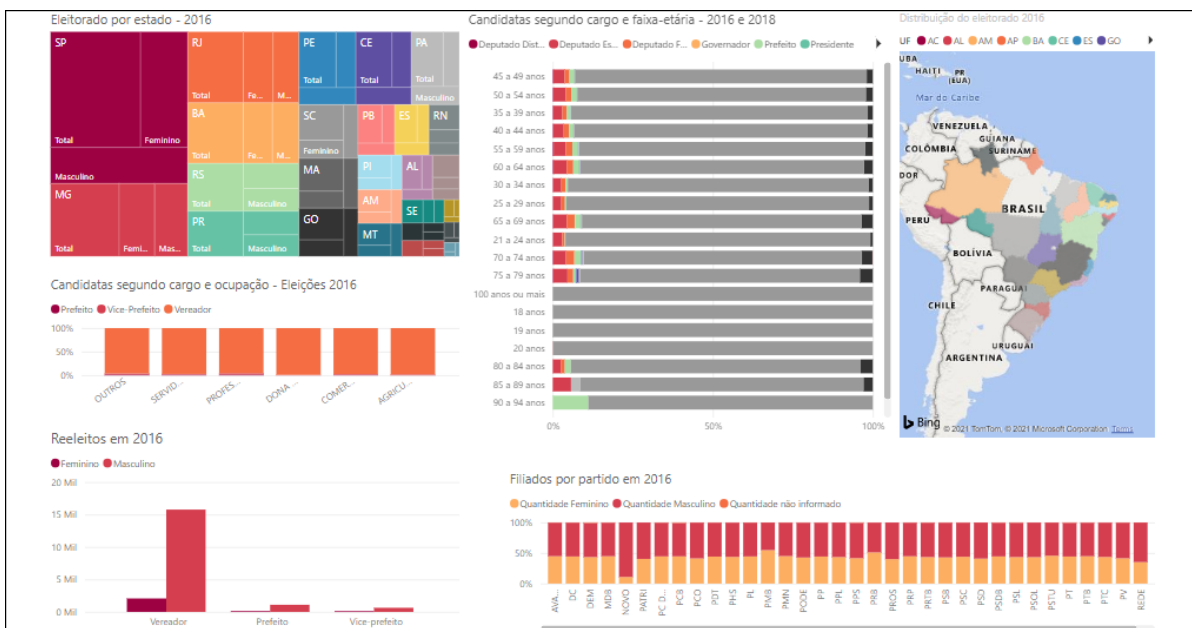
Fonte: <http://gg.gg/11cjf9>

Gráfico 3 - Candidatas segundo cargo e faixa etária 2020 e 2018.



Fonte: <http://gg.gg/11cjf9>

Gráfico 4 - Candidatas segundo cargo e faixa-etária 2016 e 2018



Fonte: <http://gg.gg/11cjf9>

Os dados estatísticos informados pelo portal Participa Mulher revelam que o eleitorado feminino se manteve relativamente estável nos três últimos pleitos, representando, nesse período, mais da metade de eleitores no Brasil (52,21% em 2016, 52,50% em 2018 e 52,50% em 2020).

Apesar do elevado número de eleitoras, e mesmo após o advento da Lei nº 12.034/2009, a previsão de reserva de vagas nas listas proporcionais a pelo menos 30% de representantes de cada gênero, é ainda uma modesta elevação no número de cadeiras efetivamente ocupadas por candidatas. Com base nas informações trazidas no aludido portal Participa Mulher (site do TSE), nota-se haver pequena diferença no número de eleitas em 2016 (13,43% dos eleitos), 2018 (16,11% dos eleitos) e 2020 (15,80% dos eleitos).

Do mesmo modo, em relação às reeleições, os números revelam um predomínio masculino na manutenção dos cargos eletivos. Visualiza-se, inclusive, alguma redução das reeleições femininas em 2020 comparativamente aos pleitos anteriores. Veja-se as taxas relacionadas às eleições de 2016, 2018 e 2020, respectivamente: 11,78%, 12,09% e 11,70%.

CAPÍTULO 3 O GÊNERO NA JURISPRUDÊNCIA INTERNACIONAL E NOS TRIBUNAIS SUPERIORES DO BRASIL (STF E TSE) EM MATÉRIA ELEITORAL

A fragilização da democracia liberal (como já expomos anteriormente), bem como dos pactos relacionados à participação e proteção dos direitos produz como resultado ameaças na proteção dos direitos humanos, entre estes os das mulheres. Com efeito, democracia e igualdade de gênero estão intimamente relacionadas: quanto maior a igualdade, mais consolidada será a democracia.

Consoante Ingleharte, os países que estão mais bem colocados em efetivação dos direitos civis e liberdades políticas são os que apresentam uma quantidade maior de mulheres no parlamento³⁰⁸. Portanto, a inclusividade constitui condição fundamental para o exercício pleno da democracia.

Essa relação ocorre porque as políticas democráticas propiciam maior liberdade da sociedade, proporcionando, assim, a influência de organizações de mulheres no estado. As lutas feministas, por sua vez, contribuem para democratizar o espaço político³⁰⁹.

A qualidade da democracia impõe a observância de dois aspectos: procedimentais e substanciais. O primeiro inclui o *rule of law*; no segundo, avalia-se a resposta às demandas dos (as) cidadãos (ãs), o respeito integral e a expansão de liberdade e igualdade material³¹⁰. Foquemos nas respostas judiciais.

3.1 O gênero na jurisprudência internacional

Conforme já tivemos a oportunidade de demonstrar, apesar dos avanços nessa área, o papel do gênero existiu (existe) no Direito, principalmente no âmbito do Direito Privado, em que a intervenção do Estado é mais difícil.

A título de exemplo, citamos anteriormente três julgados em que foram valorados os estereótipos e os papéis de gênero (fls. 79-80): sentença STS 573/2016, 29 de setembro de 2016 (Espanha); a conhecida “sentença da Minissaia” do Tribunal Supremo Tribunal Espanhol (Câmara Criminal), de 23.5.1990; e o

³⁰⁸ INGLEHART, Ronald; NORRIS, Pippa; WELZEL, Christina. Gender equality and democracy. *Comparative sociology*, v.1, n. 3-4, 2022.

³⁰⁹ ALONDO, Alba, LOMBARDO, Emanuela. Gender Equality and DE-Democratization Processes: The case of Spain, p. 79. In: CÂMARA, Heloisa Fernandes. Queda Democrática/Declínio democrático e gênero. In: SILVA, Christine Oliveira Peter da; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; FACHIN, Melina Ginardi. *Constitucionalismo feminista: expressão das políticas públicas voltadas à igualdade de gênero*. Salvador: Editora Jus Podivm, 2020, p. 84.

³¹⁰ *Ibidem*, p. 85.

juízo na Corte Suprema americana em 1982 em que uma mulher que teve negado um avanço na carreira por não usar maquiagem, não arrumar o cabelo ou não usar joias, com fulcro na violação da lei de estereótipos.

No âmbito dos tribunais de proteção internacional dos direitos humanos, notadamente da Corte Interamericana de Direitos Humanos e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, é importante destacarmos como se posiciona a jurisprudência acerca dos estereótipos de gênero e suas implicações nas decisões.

Como já dissemos, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos constitui um marco referencial na proteção e promoção dos direitos das mulheres por reconhecer o gênero como um fator que agrava ainda mais a violação de seus direitos quando vitimizadas, como se observa em demandas submetidas à Corte Interamericana de Direitos Humanos nas quais foram apreciadas questões de gênero.

Nas palavras de Verónica Undurraga:

os estereótipos operam inconscientemente a cada vez que atribuímos a uma pessoa atributos, características ou papéis apenas por causa de sua pertença ou suposto pertencimento a um determinado grupo social. Nós reforçamos e perpetuamos estereótipos quando os aceitamos acriticamente em vez de questioná-los. É possível evitar cair em julgamentos estereotipados.... Apenas um exemplo: quando alguém começa uma frase com "mulheres eles são..." (você pode trocar "mulheres" por "indígena", "gay", "migrante", etc.), fique alerta, pois possivelmente está operando um julgamento estereotipado. Esteja atento a contextos, pois há espaços que favorecem a ação de estereótipos. Por exemplo, lugares muito masculinizados onde há poucas mulheres – como nosso Congresso ou as forças armadas – são um terreno fértil para estereótipos de gênero (tradução nossa)³¹¹.

A caracterização do estereótipo na jurisprudência da Corte Interamericana tem como base a definição dada pela CEDAW. Verónica Undurraga, por sua vez,

³¹¹“Los estereotipos operan de manera inconsciente cada vez que adscribimos a una persona atributos, características o roles solo en razón de su pertenencia o supuesta pertenencia a un determinado grupo social. Reforzamos y perpetuamos estereotipos cuando los aceptamos acriticamente en lugar de cuestionarlos. Es posible evitar caer en juicios estereotipados.... Sólo un ejemplo: cuando alguien comienza una frase con “las mujeres son ...” (puede cambiar “mujeres” por “mapuche”, “gay”, “migrante”, etc.), póngase en alerta, porque posiblemente esté operando un juicio estereotipado. Esté atento a los contextos, porque hay espacios que favorecen la acción de estereotipos. Por ejemplo, lugares muy masculinizados donde hay pocas mujeres –como nuestro Congreso o las fuerzas armadas– son un caldo de cultivo para los estereotipos de género.” (UNDURRAGA, Verónica. ¡Cuidado! Los estereotipos engañan (y pueden provocar injusticias). *Revista Corte Suprema*, Chile, 1 mar. 2017. Disponível em <https://noticias.uai.cl/columna/cuidado-los-estereotipos-enganan-y-pueden-provocar-injusticias/>. Acesso em: 27 maio 2022)

forneceu uma explicação bastante clara sobre o conceito de estereótipo, segundo a qual constitui crença sobre os atributos de mulheres e homens, que incluem traços de personalidade, comportamentos, papéis, características físicas, aparência, ocupações e pressupostos de orientação sexual³¹².

Em suma, um estereótipo de gênero é identificado quando as mulheres aparecem em lugares subalternos que remetem aos papéis sociais que lhes são tipicamente atribuídos. A ideia de imagem estereotipada ajuda a entender o problema que o caso expõe e fragiliza as razões que são alegadas para justificar a violação de direitos. Nesse sentido, pode-se pensar em estratégias de formação em estereótipos para operadores(as) do direito.

Em análise a alguns casos, tais como o da discriminação: por gênero (Campo Algodoneiro, citado na p. 78); por orientação sexual (Atala, Duque, Flor Freire); pela informalidade da relação familiar afetiva e não tradicional (Fornerón); por discriminação interseccional, no caso de uma menina (idade e sexo) com HIV/AIDS (condição de pessoa com HIV) e vivendo na pobreza (Gómez Lluy)³¹³, podemos verificar a frequência com que os estereótipos são valorizados.

Em recente relatório temático, a CIDH destaca que tanto ela quanto a Corte Interamericana reconheceu, em várias decisões, explicitamente, a necessidade de reestruturar os estereótipos sociais de gênero e adotar programas de educação e treinamento com perspectiva de gênero, bem como reformas legislativas e institucionais, com uma abordagem transformadora³¹⁴.

A análise dos estereótipos na jurisprudência do Corte Interamericana demonstra que eles estão lado a lado com a desigualdade estrutural. A exemplo do caso Campo Algodonero, as mulheres desaparecidas foram estereotipadas como jovens que estariam na companhia de seus namorados, mas que voltariam para casa depois de um certo tempo. Presumiu-se que elas teriam procurado esse

³¹² “Los estereotipos de género son creencias sobre los atributos de mujeres y hombres, que cubren desde rasgos de personalidad (las mujeres son más subjetivas y emocionales, los hombres son objetivos y racionales), comportamientos (las mujeres son más pasivas sexualmente, los hombres son más agresivos en ese plano), roles (las mujeres deben asumir las tareas de cuidado y el hombre ser el proveedor), características físicas (las mujeres son más débiles que los hombres) y de apariencia (los hombres deben ser masculinos), ocupaciones (las carreras de armas no son para las mujeres, los hombres no pueden ser parvularios) y supuestos de orientación sexual (las lesbianas son egoístas y no priorizan el interés de sus niños; los gays son promiscuos).

³¹³ Esses casos podem ser conferidos em CLÉRICO, Laura. Derecho Constitucional y derechos Humanos: haciendo manejable el análisis de estereotipos. *Derechos en Acción*, [S. l.], v. 5, n. 5, 2017. DOI: 10.24215/25251678e094. Disponível em: <https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/article/view/4250>. Acesso em: 29 maio 2022.

³¹⁴ *Ibidem*

destino porque não responderam à imagem do que se espera de uma "boa mulher", qual seja, estar em sua casa.

Nesse caso, a Corte Interamericana fala de violência de gênero em um contexto de discriminação estrutural contra as mulheres. Avança, inclusive, na análise dos estereótipos de gênero como manifestação e causa de discriminação, quando identifica a situação dos policiais que não teriam se esforçado para procurar as mulheres desaparecidas em Juarez.

Conclui que todas essas atitudes constituem estereótipos, bem como que houve, no mínimo, indiferença para com os familiares das vítimas e suas queixas, em claras violações dos direitos das mulheres desaparecidas e, depois assassinadas, e de seus parentes. No entanto, os estudos apontam que a Corte Interamericana explicitou uma metodologia concreta para analisar os estereótipos nas suas respectivas falhas.

Conforme Laura Clérico³¹⁵, isso contrasta com outras ferramentas utilizadas pela Corte Interamericana em outros contextos. Por exemplo, quando se trata de resolver a colisão entre a liberdade de expressão e o direito à honra, a Corte Interamericana estabelece, expressamente, que apresentará a justificativa para a solução do conflito com base no critério de proporcionalidade; além disso, identifica, detalhadamente, as etapas a que submeterá a avaliação da justificação estatal (caso *Kimel vs. Argentina*, entre outros).

Rebecca Cook y Simone Cussak, entre outros (as) pesquisadores(as), fornecem padrões a serem observados para que os estereótipos sejam desconstituídos no julgamento de um caso submetido ao Judiciário. O primeiro refere-se ao fato de que o próprio tribunal não deve usar estereótipos em seu argumento.

As autoras propõem três perguntas a serem feitas (i) as mulheres estão deixando de usufruir de algum benefício por causa da existência de um certo estereótipo de gênero?; (ii) está sendo imposto um fardo às mulheres por causa da existência de um certo estereótipo de gênero?; e (iii) as mulheres são degradadas,

³¹⁵ CLERICO, 2017.

sua dignidade minimizada ou são marginalizadas de alguma forma pela existência de um certo estereótipo de gênero? ³¹⁶.

No caso Campo Algodonero, por exemplo, observa-se, um contexto de discriminação estrutural contra as mulheres, vítimas de violações de direitos humanos. A Corte realiza uma reconstrução do contexto, enquadra os fatos do caso e identifica a discriminação de gênero.

Alexandra Timmer, por sua vez, sugere a verificação das seguintes etapas para a desconstrução de estereótipos sujeitos ao Judiciário: identificar quais são esses estereótipos; enunciar, nomear e expor os que são verificados no caso, bem como avaliá-los como formas de discriminação por meio de um exame muito rigoroso de igualdade. ³¹⁷

Para enunciar, nomear e identificar os estereótipos a autora preconiza levar em conta uma reconstrução abrangente do contexto histórico, econômico, político, cultural e social, além de trabalhar as seguintes questões: os fatos e o contexto fazem parte de uma história de discriminação gênero ou orientação sexual ou identidade ou expressão de gênero? Quais são os efeitos atuais para as pessoas? Quais são as instituições e estruturas que geram e alimentam esses estereótipos?

Após identificar, enunciar e nomear o estereótipo que prejudica a pessoa ou grupo afetado, proíbe-se o seu uso como razão para justificar a violação de uma obrigação do Estado.

Voltando ao caso Campo Algodonero, os estereótipos sobre as mulheres desaparecidas se referiam a “mulher desonesta”, “mulher impura”, os quais, injustificadamente, inibiram os policiais de agirem, imediatamente, para a busca das vítimas. Implicam violações claras aos direitos das mulheres, as quais não podem ser utilizadas pelo Estado para justificar o descumprimento de sua obrigação de prevenção, proteção e investigação.

Os casos relatados a modo de exemplo nos permitem trabalhar, de forma metodológica, os que usaremos como exemplos no Judiciário brasileiro, a fim de permitir uma leitura multidimensional das decisões judiciais em matéria eleitoral e identificar como se produzem (ou não) estereótipos em detrimento das mulheres.

³¹⁶ COOK, Rebecca; CUSACK, Simone. *Estereotipos de género: Perspectivas legales transnacionales*. Bogotá: Profamilia, 2010. Disponível em: https://www.law.utoronto.ca/utfl_file/count/documents/reprohealth/estereotipos-de-genero.pdf

Acesso em: 29 maio 2022.

³¹⁷ CLÉRICO, 2017.

3.2 O gênero na jurisprudência do STF e do TSE em matéria eleitoral

Numa perspectiva democrática, o papel dos órgãos judiciais é fundamental, não só em relação à gestão de processos eleitorais transparentes, mas também no exercício dos direitos nos sistemas democráticos em nossa região. Inquestionavelmente, as decisões dos tribunais ocupam posição central na complexa questão da participação feminina na política, razão pela qual sua análise é de grande relevância para o presente estudo.

Desde 2016, quando se aderiu ao “Modelo de protocolo latino-americano de investigação de mortes violentas de mulheres por razões de gênero (feminicídio)”, bem como diante do aumento das ocorrências da violência de gênero nesse país, o Conselho Nacional de Justiça reconheceu a necessidade de se ter um protocolo para julgamento com perspectiva de gênero.³¹⁸

Assim, para um julgamento mais igualitário sob a perspectiva de gênero, a juíza Tani Maria Wurster elenca alguns passos que devem ser seguidos: (i) reconhecimento das (des)igualdades de gênero; (ii) identificação e análise dos fatos; (iii) medidas de proteção (atenção à existência de possíveis situações de violência de gênero atual ou iminente); (iv) identificação dos direitos em jogo; (v) identificação e valoração das provas; (vi) identificação e filtro do direito aplicável ao caso concreto; (vii) julgamento, argumentação e desconstrução do viés das normas; (viii) Medidas de proteção e medidas de reparação; e (ix) cumprimento da decisão.

Nesse sentir, com base nos padrões a serem observados para que os estereótipos sejam desconstituídos no julgamento de um caso submetido ao Judiciário, examinaremos decisões produzidas pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal Superior Eleitoral – neste, desde 1996 até os dias atuais – com o escopo de identificar, à luz das teorias feministas, as medidas adotadas para reduzir as desigualdades de gênero na política.

Isso permitirá conhecer os critérios da Justiça brasileira quanto a esse aspecto, agora reinterpretados pelas teorias jurídicas de gênero, para então identificarmos possíveis razões pelas quais ainda subsiste o alto índice dessa desigualdade.

Identificar o papel do Judiciário nesse processo é imprescindível quando se vislumbra a necessidade de se dar cumprimento às políticas afirmativas que

³¹⁸ WURSTER; ALVES, 2020.

promovam a concretização do princípio da igualdade, especialmente perante as omissões legislativas e a necessidade de se garantir a proteção dos direitos fundamentais.

Partindo dessa constatação, realizamos uma busca tanto na página do Supremo Tribunal Federal como na página do Tribunal Superior Eleitoral na internet, a fim de localizar as principais decisões emanadas até a presente data relacionadas ao gênero, para então as examinarmos.

No âmbito do STF, limitamo-nos a pesquisar uma decisão histórica em matéria eleitoral que prestigia e fomenta a participação feminina na política: a ADI nº 5617, de 15.3.2018, na qual o STF conferiu “interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãos), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção.

No TSE, a busca foi realizada no link “Jurisprudência”,³¹⁹ com o preenchimento dos seguintes critérios: 1) no campo Tribunal, selecionamos o Tribunal Superior Eleitoral; 2) no campo Pesquisa Livre, inserimos as palavras-chave “mulheres e política”; e 3) no campo Legislação, escolha da Lei Ordinária nº 9.504/97, art. 10, § 3º.

Ademais, solicitamos pesquisa junto ao setor competente do TSE (Coordenadoria de Jurisprudência, Seção SELEG), via e-mail, com idênticos critérios de busca. As pesquisas retornaram vários resultados, dos quais selecionamos os mais importantes para análise, tanto os considerados *leading case* como os acórdãos paradigmas, ou, ainda, os de grande importância e especificidade.

Para a análise dos acórdãos selecionados, adotamos os seguintes critérios: (i) questão jurídica suscitada (contextualização); (ii) fundamento central da decisão; e (iii) considerações sobre o processo argumentativo contido no inteiro teor dos acórdãos, a partir dos critérios de avaliação sob uma perspectiva de gênero.

³¹⁹ Disponível em: <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoas/jurisprudencia>. Acesso em: 23 jun. 2020.

3.2.1 No Supremo Tribunal Federal: ADI nº 5617, DJE de 3.10.2018

Inicialmente, cumpre mencionar que a Lei nº 12.891/2013, que incluiu o artigo 93-A na Lei das Eleições, passou a prever que o TSE, no período compreendido entre 1º de março a 30 de junho, dos anos eleitorais, poderá promover propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a igualdade de gênero e a participação feminina na política.

Com a minirreforma eleitoral, trazida pela Lei nº 13.488/2017, o incentivo à participação feminina na política por meio de publicidade institucional promovida pelo TSE passou a ser uma obrigação, conforme se verifica no texto alterado:

Art. 93-A. O Tribunal Superior Eleitoral, no período compreendido entre 1º de abril e 30 de julho dos anos eleitorais, promoverá, em até cinco minutos diários, contínuos ou não, requisitados às emissoras de rádio e televisão, propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a participação feminina, dos jovens e da comunidade negra na política, bem como a esclarecer os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro.

A preocupação do legislador com o tema resultou inequívoca, porquanto fez com que a publicidade institucional destinada a incentivar a participação feminina na política transmudasse de uma faculdade para uma obrigação legal, durante os 4 (quatro) meses que antecedem as eleições, por até 5 (cinco) minutos diários, contínuos ou não. Após essas alterações legislativas, algumas agremiações partidárias tiveram suas candidaturas indeferidas por descumprimento da cota de gênero.

Em 2009, o Fundo Partidário, mediante a reforma eleitoral advinda da Lei nº 12.034, a Lei nº 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos), recebeu pela primeira vez acréscimos criando alguns incentivos à participação feminina na política, a exemplo da determinação de serem aplicados 5% na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres. Consoante o disposto no art. 44 da Lei nº 9.096/95, alterado pela lei nº 13.165/2015:

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

[...]

v- na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado

pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total;

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal, proferiu seu julgamento da ADI nº 5617, em 15.3.2018, decidindo a favor da distribuição proporcional dos fundos partidários e eleitoral em conformidade com o gênero (posteriormente o TSE também assim decidiu).

3.2.1.1 Questão jurídica suscitada

A questão posta em juízo se referiu a uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Procurador-Geral da República, com o fim de discutir o art. 9º da Lei nº 13.165/2015, *in verbis*.

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 n o 9.096, de 19 de setembro de 1995.” (eDOC 4, p. 16)

Em síntese, o Procurador Geral da República aduziu que o referido dispositivo legal contrariava o princípio fundamental da igualdade (art. 5º, I, CRFB), deixava de proteger suficientemente o pluralismo político, a cidadania e o princípio democrático (art. 1º, II, V e parágrafo único, CRFB), falhava no atingimento do objetivo fundamental de construir de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, CRFB) e feria os princípios da eficiência e da finalidade (art. 37, CRFB), bem como da autonomia de partidos políticos (art. 17, §1º, da CF/88)³²⁰

Defendeu que o ato impugnado violava as políticas afirmativas à medida que estipularia um percentual mínimo (5% - cinco por cento - do Fundo Partidário) aquém do que preveem as cotas de representação feminina na política (30% - trinta por cento), protegendo de forma deficiente os direitos políticos das mulheres. De

³²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.617 Distrito Federal. Ação Direta De Inconstitucionalidade. Direito Constitucional e Eleitoral. Art. 9º da Lei 13.165/2015. Fixação de piso (5%) e de teto (15%) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das Campanhas Eleitorais para a aplicação nas campanhas de candidatas. Preliminar de impossibilidade jurídica do pedido. Rejeição. Inconstitucionalidade. ofensa à igualdade e à não-discriminação. Relator: Min. Edson Fachin, 15 de março de 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338766077&ext=.pdf> Acesso em: 2 jun. 2022.

igual modo, ao estipular um percentual máximo de 15% (quinze por cento), inviabilizaria a alocação de recursos equitativa entre candidatas e candidatos, violando a autonomia de organização dos partidos políticos.

No que tange à vigência da reserva para financiamento de campanhas de candidatas, questionou a restrição às três eleições subsequentes à publicação da lei, posto que carecedor de estudo técnico para estipulação do prazo para a política pública de ação afirmativa. Da mesma forma, aduziu que o prazo se mostrava extrema e irracionalmente curto para alterar a desigualdade estrutural existente há décadas, o que implica na baixa presença de mulheres na política.

Postulou a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia do dispositivo impugnado, diante da plausibilidade do direito invocado e do perigo da demora, este último consubstanciado no fato de que, tal como lavrado, o dispositivo reduziria a eficácia das normas eleitorais que protegem a igualdade de gênero, geraria proteção ineficiente do princípio democrático e inverteria o sentido das cotas eleitorais.

No mérito requereu a procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade dos limites mínimo e máximo definidos no dispositivo impugnado, bem como a inconstitucionalidade da expressão “nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei”, e, ainda, que a Corte Suprema procedesse à interpretação conforme à Constituição do artigo impugnado, nos termos estabelecidos na inicial³²¹.

A seu turno, a Presidência da República defendeu nos autos a constitucionalidade do art. 9º da Lei nº 13.165/2015, pugnano pela improcedência dos pedidos formulados na inicial. Pontuou haver “uma preocupação do legislador com o oferecimento de condições materiais para a efetivação da igualdade de gênero no processo eleitoral”, devendo-se, “à luz da preservação da coerência, integridade e unidade sistêmica do ordenamento jurídico”, bem como da teleologia da Lei nº 13.165/2015, afastar-se a interpretação pretendida pelo Requerente³²².

Instado a se manifestar, o Congresso Nacional alegou não padecer a norma impugnada de inconstitucionalidade formal, dada a tramitação regular em ambas as Casas legislativas. Asseverou que o Parlamento, após discussão prolongada,

³²¹ BRASIL, 2018.

³²² *Ibidem*

conseguiu garantir um mínimo de verba para tais candidaturas, e que eventual revisão ou rediscussão seria de competência legislativa.

Quanto ao pedido de interpretação conforme à Constituição, defendeu que eventual procedência acarretaria violação frontal à separação de Poderes (art. 2º, da CF/88), o que transformaria o Supremo Tribunal Federal em instância revisora do político.

Pleiteou, subsidiariamente, a aplicação da técnica de decisão da “norma ainda constitucional”, para que se reconhecesse que “a retirada do mundo jurídico de uma norma se refletiria em uma piora fática na proteção do bem constitucionalmente protegido”; outrossim, que caso o STF entendesse pela inconstitucionalidade da norma, não pronunciasse sua nulidade, mantendo-se seus efeitos até que nova legislação se produzisse.

Por sua vez, a Advocacia-Geral da União defendeu, preliminarmente, a impossibilidade jurídica do pedido de interpretação conforme formulado nos autos, argumentando que seria alterado o sentido da sistemática normativa de modo a permitir que o STF atuasse “como legislador positivo promovendo nova regra de financiamento eleitoral de campanhas femininas não prevista, originariamente, pela norma legal”³²³

No mérito, pontuou que a procedência dos demais pedidos “representaria verdadeiro retrocesso na evolução da representação feminina na esfera eleitoral, na medida em que não mais seria garantida a destinação de recursos do Fundo Partidário para o financiamento específico de candidatas”³²⁴.

Por fim, alegou inexistir violação aos princípios constitucionais da isonomia e do pluralismo político, ainda que não observado o percentual de 30% (trinta por cento) previsto para candidaturas femininas nos termos da Lei nº 9.504/97. Argumentou que “as políticas de ação afirmativa nem sempre possuem o alcance e a efetividade desejados, pois devem equilibrar as várias nuances do princípio constitucional da igualdade, evitando que seja gerada uma discriminação inversa”³²⁵.

³²³ BRASIL, 2018.

³²⁴ *Ibidem*

³²⁵ *Ibidem*

3.2.1.2 *Fundamento central da decisão*

Em suas premissas teóricas, o Min. Relator Edson Fachin considerou que (i) as ações afirmativas prestigiam o direito à igualdade; (ii) é incompatível com o direito à igualdade a distribuição de recursos públicos orientada apenas pela discriminação em relação ao gênero; (iii) a autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, especialmente ao direito à igualdade; (iv) a igualdade entre homens e mulheres exige não apenas que as mulheres tenham garantidas iguais oportunidades, mas também que sejam elas empoderadas por um ambiente que as permita alcançar a igualdade de resultados; e (v) a participação das mulheres nos espaços políticos é um imperativo do Estado.

Em sua base constitucional, levou em conta o direito à dignidade (art. 1º, III, da CF/88), o pluralismo político (art. 1º, V, da CF/88), o objetivo de se construir uma sociedade livre, justa e solidária, o direito à igualdade (art. 5º, caput, da CF/88) e a autonomia partidária (art. 17, § 1º, da CF/88); e base convencional (art. 5º, § 2º, da CF/88): o direito à igualdade sem discriminações (art. 2º, 3º, 5º e 7º da Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher).

Utilizou-se, ainda, de uma ampla base doutrinária além de vários precedentes que formam a jurisprudência do STF, do TSE e dos órgãos internacionais de proteção à pessoa humana, notadamente a ADPF nº 186, de Relatoria do Min. Ricardo Lewandowski; a Representação nº 32.255, de Relatoria do Min. Herman Benjamin; a Opinião Consultiva da Corte IDH sobre a Condição Jurídica dos Migrantes sem Documentos; o Comentário Geral nº 18 do Comitê de Direitos humanos; e o Comentário Geral nº 25 do Comitê para Eliminação da Discriminação contra a Mulher³²⁶.

Ao fundamentar seu voto, o Ministro Relator enfatizou que

se o princípio da igualdade material admite, como reconhece a jurisprudência desta Corte, as ações afirmativas, utilizar para qualquer outro fim a diferença, estabelecida com o objetivo de superar a discriminação, ofende o mesmo princípio da igualdade, que veda tratamento discriminatório fundado em circunstâncias que estão fora do controle dos indivíduos, como a raça, o sexo, a cor da pele ou qualquer outra diferenciação arbitrariamente considerada.

³²⁶ BRASIL, 2018.

Sobre a desequiparação prevista na Lei nº 9.504/97 (preenchimento obrigatório pelos partidos de, no mínimo 30% e no máximo de 70% para cada sexo das candidaturas, asseverou não se tratar de medida incompatível com a Constituição da República. Em sua dicção:

Nesse ponto, é preciso observar que, seja por força do art. 5º, § 2º, da CRFB, seja, ainda, pela adoção do princípio pro homine, o conteúdo do direito à igualdade é muito semelhante ao direito previsto no art. 2º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos [...] Na mesma linha de entendimento, este Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADPF 186, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, Pleno, DJe 17.10.2014, assentou que “não contraria – ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminado 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”. Assim, é próprio do direito à igualdade a possibilidade de uma desequiparação, desde que seja ela pontual e tenha por objetivo superar uma desigualdade histórica. *In casu*, o disposto no art. 10, § 3º, da Lei Geral de Eleições, é apenas para que os partidos preencham um mínimo de vagas para candidaturas. Assim, as mulheres não apenas devem disputar as prévias partidárias como também concorrer, sem que para isso a lei preveja qualquer vantagem, às cadeiras disponíveis no Parlamento.

Sobre a desigualdade estrutural e institucional relacionada ao direito ao voto e à participação da mulher na política, vale mencionar o voto proferido pela Min. Rosa Weber no sentido de ser necessária “a intervenção do Estado, mediante políticas afirmativas, como técnicas adequadas de adimplemento dos direitos fundamentais”.

A Ministra destacou a necessidade de se promover o aumento da participação e da representação das mulheres na vida política por meio de arranjos institucionais que permeiem as esferas públicas e privadas formais e informais. Conforme asseverou,

11 [...] as cotas eleitorais de gênero, que podem assumir duas formas, as cotas legisladas e as cotas partidárias (assumidas voluntariamente por compromissos partidários), representam um desses mecanismos, introduzidos em mais de 100 países em todo o mundo. No sistema jurídico brasileiro a cota eleitoral foi expressamente disciplinada no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997.

12. Converte com esse quadro a justificativa da própria legislação em debate por este Plenário, que tem por fundamento “reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos partidos políticos e incentivar a participação feminina”. O legislador, portanto, reconheceu o seu dever constitucional de tutela dos direitos fundamentais da igualdade política, liberdade e pluralismo político, e regulamentou desenho institucional para seu cumprimento. **13. Todavia, não obstante a razão subjacente legislativa no sentido do reconhecimento do seu dever de atuar positivamente para a implementação da participação feminina no espaço democrático e político, importa verificar se a normativa adotada é medida proporcional e suficiente para o adimplemento constitucional. Essa é justamente a controvérsia posta para decisão.** (grifo nosso)

Enfatizou que a cota partidária é insuficiente para alavancar a participação feminina no espaço político e democrático, “exigindo-se a criação de recursos ou mecanismos coletivos para incrementar a efetividade da própria política afirmativa”. Concluiu que ao lado das cotas para o financiamento e das cotas eleitorais, **os partidos políticos são atores fundamentais nesse processo de promover a igualdade de gênero na política.** Em suas palavras, geralmente eles

são os guardiões do equilíbrio de gênero na tomada de decisão política porque eles que controlam as nomeações e diretrizes dos procedimentos internos, de acordo com sua autonomia. Desse modo, cumpre ainda aos partidos políticos enfrentar os desenhos institucionais necessários para o fortalecimento da representatividade feminina, sempre em direção ao alcance de maior eficiência e qualidade democrática.

Vale destacar, ainda, o voto proferido pelo Min. Dias Toffoli no seguinte sentido:

[...] que aqui não estamos a fazer, de maneira nenhuma, um ativismo judicial ou, então, estabelecendo uma técnica de solução em que se estaria a pronunciar uma normativa em substituição àquilo que o Congresso Nacional editou. Na verdade, o que nós estamos aqui a fazer é dando *enforcement* à igualdade de gênero prevista no art. 5º, I, da Constituição, que dispõe que os homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações dentro do processo político eleitoral e, em especial, partidário. E, se o inciso I do art. 5º traz a generalidade, o caput - e aqui eu faço o destaque, Ministro Fachin, subscrevendo o voto de Vossa Excelência - do art. 17 da Constituição Federal é muito claro [...]

Dentre os direitos fundamentais da pessoa humana, evidentemente, como seres humanos que somos, de gêneros diversos, está a igualdade dos gêneros. Então, quanto ao partido político, se nós fôssemos além, nós deveríamos aceitar a igualdade de 50% - é que estamos aqui a estabelecer 30%, pois esse foi o pedido feito pela

douta Procuradoria-Geral da República -, para não dizer que estamos a ir além de um parâmetro já fixado na legislação político-partidária. Vários países do mundo já exigem, por exemplo, em processos eletivos de listas fechadas, a alternância de gênero. Isso levou vários países, por exemplo, da América Latina a ter metade do parlamento formado por mulheres. Em alguns outros países, como a República Dominicana, a alternância de gênero tem de estar na chapa majoritária, se o candidato a presidente é do sexo masculino, a vice-presidência tem de ser do sexo feminino; se um candidato a titular do Senado for do sexo masculino, o suplente tem de ser feminino, exatamente para procurar essa igualdade plena entre os gêneros.

Ressaltou que a decisão submetida à ADI em comento se trata de uma verdadeira cláusula pétrea, por se referir a direitos e garantias fundamentais, de procura da igualdade de gênero entre homem e mulher, o que veda que uma emenda constitucional venha a estabelecer um parâmetro que seja diferente. Em suas palavras “Se não é cláusula pétrea, está dentro do âmbito do parlamento [...]. Logo, não cabe ao Congresso Nacional alterar essa posição, a não ser para aprimorar a igualdade e subir de 30% para 50%, que é o desejo de todos”.

Ao final, a ação direta de inconstitucionalidade em apreço foi julgada procedente para: (i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “três” contida no art. 9º da Lei 13.165/2015, eliminando o limite temporal até agora fixado; (ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãos), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção; (iii) declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/95.

Sobre a possível atuação do STF como legislador positivo, verificamos que o entendimento do STF privilegiou, tão somente, a escolha antes tomada pelo próprio legislador sem usurpar, em momento algum, a competência do Poder Legislativo. Em outras palavras,

isso quer dizer que, ao determinar os critérios para a distribuição de recursos eleitorais, tanto o STF quanto o TSE prestigiaram a escolha legislativa e a proporcionalidade previstas na legislação eleitoral ora

vigente (art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997) [...]. Não se pode, portanto, entender a concretização e a efetivação de direitos constitucionais nos pleitos eleitorais – tais como a igualdade de oportunidades e de resultados, vistas como medidas garantidoras de representatividade de gênero na política – como sendo caso no qual teria ocorrido usurpação de competência do Poder Judiciário.³²⁷

3.2.1.3 *Considerações sobre o processo argumentativo contido no inteiro teor dos acórdãos a partir dos critérios de avaliação sob uma perspectiva de gênero*

O julgamento com perspectiva de gênero reclama uma metodologia de análise da questão litigiosa desapegada dos casos que envolvem relações de poder assimétricas ou padrões estereotipados de gênero; outrossim, exige a integração do princípio da igualdade na interpretação e aplicação do ordenamento jurídico na busca de soluções equitativas ante situações desiguais de gênero.

O princípio de integração da dimensão de gênero na atividade judicial, portanto, é uma obrigação normativa e vinculativa para todos os órgãos judiciais, apesar de sabermos que essa hermenêutica da administração da justiça não é fácil de aplicar. Conforme já tivemos a oportunidade de demonstrar, apesar dos avanços nessa área, o papel do gênero sempre existiu no Direito, principalmente no âmbito do Direito Privado, em que a intervenção do Estado é mais difícil.

Todavia, em uma leitura multidimensional da ADI em análise, a inclusão do pensamento feminista foi facilmente percebida, em conformidade com a perspectiva de Isabel Cristina Jaramillo relacionada ao uso estratégico das leis em razão do modo como o direito é aplicado nos casos concretos.

Observamos, ainda, na perspectiva de Alda Facio que o texto normativo foi analisado tomando em conta a influência ou os seus efeitos em outros componentes do fenômeno legal, bem como ampliando a tomada de consciência sobre a situação peculiar da mulher ao longo dos anos (séculos).

Conforme ressaltado pela Min. Carmem Lúcia no julgamento da ADI, nem todas as mulheres têm igual acesso aos cargos públicos “e isso tudo é de uma cultura que não vai mudar da noite para o dia [...] é apenas um registro [...], porque, quando afirmo que a gente sofre preconceito, estou usando o verbo correto”.

Com base no protocolo de julgamento do CNJ para um julgamento mais igualitário sob a perspectiva de gênero, bem como na perspectiva da juíza Tani

³²⁷ BANHOS, Sérgio Silveira. *A participação das mulheres na política: as cotas de gênero para o financiamento de campanhas no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 105.

Maria Wurster, verificamos a identificação e análise dos fatos com ênfase no reconhecimento das (des)igualdades de gênero; a identificação dos direitos em jogo; do filtro do direito aplicável ao caso concreto; (vii) julgamento, argumentação e desconstrução do viés das normas.

A decisão não se satisfaz em reivindicar um tratamento jurídico igualitário entre homens e mulheres, mas em buscar a efetiva igualdade entre os gêneros, sem desmerecer marcadores sociais da diferença.

Em síntese, podemos afirmar que se trata de julgamento que tem como premissa central o direcionamento da concretização jurídico-constitucional comprometida, em todos os âmbitos possíveis, com a igualdade de gênero no Estado Democrático de Direito, especialmente acerca das questões que são debatidas no constitucionalismo feminista, como já mencionamos.

3.2.2 *Premissas teóricas: aplicação dos princípios jurídicos nas decisões judiciais do TSE*

Antes de adentrarmos na análise das decisões do TSE, teceremos algumas considerações acerca do papel desta Justiça Especializada e a aplicação dos princípios fundamentais nos casos em que o direito positivo não fornece a resposta para a problemática posta em questão.

Como já mencionamos, os arts. 23, inciso IX, do Código Eleitoral³²⁸, e 105, da Lei nº 9.504/97³²⁹, atribuem ao TSE o poder de aprovar resoluções para regulamentar disposições legais. Isso confere à autoridade eleitoral brasileira um poder singular que tem suscitado debates acerca da constitucionalidade ou não de algumas dessas resoluções, em razão de uma suposta usurpação de competência dos outros Poderes³³⁰.

Lado outro, tendo em vista a resistência do Congresso Nacional em legislar em torno de uma maior inclusão, diversidade e pluralismo na esfera política, o

³²⁸ Art. 23. Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior:

[...]

IX – expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste código;

³²⁹ Art. 105. Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos.

³³⁰ Os acórdãos-TSE, de 20.4.2017, no AgR-AI nº 143882 e, de 9.9.2014, no REspe nº 64770, assentaram a competência exclusiva do Tribunal Superior Eleitoral para regulamentar a legislação eleitoral.

ativismo judicial vem sendo uma estratégia amplamente utilizada, fazendo com que o Poder Judiciário (STF e TSE) tenham um protagonismo controverso na conformação do ambiente político, mas que, ainda assim, seja visto como uma alternativa para a inclusão das minorias nas esferas de poder.

Consabido que as decisões do Estado devem ser sempre fundamentadas, em conformidade com o devido processo substantivo, sobretudo revestidas de igualdade, razoabilidade e proporcionalidade, vejamos alguns argumentos principiológicos que levaram o Tribunal Superior Eleitoral a decidir respaldado em pressupostos da teoria dos Direitos Fundamentais.

No tocante às decisões relacionadas às cotas de gênero, muito se questionou acerca dos limites de atuação do Poder Judiciário, tanto no julgamento da ADI nº 5.617 pelo STF, como da Cta nº 0600252-18/DF pelo TSE. Indagou-se, principalmente, se caberia ao Poder Judiciário definir os critérios de distribuição de recursos dos fundos de financiamento das campanhas eleitorais, bem como, em face da mora legislativa, o controle, a fiscalização e a promoção da supracitada ação afirmativa.

Como veremos, essa Justiça Especializada reconheceu que o sistema atual de normas brasileiras, em algumas situações, se mostrava aquém da realidade social e política do País, razão pela qual, ao decidir, privilegiou o princípio da igualdade em respeito ao pluralismo, à subjetividade e à individualidade.

Na ausência de disposição normativa expressa que balizasse a distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão em termos de percentual de gênero, a problemática foi resolvida com base na integridade, conforme preconizado por Dworkin, por meio de princípios aplicáveis ao caso concreto, buscando-se, assim, a coerência do sistema como um todo. Essa decisão privilegiou o princípio da igualdade como ideal político.

Observa-se, ainda, que os princípios também foram definidos levando em conta a dinâmica de suas diferenças entre as regras, segundo delineado por Alexy, porquanto foram aplicados, na maior medida do possível, de forma sopesada, com outros princípios.

De fato, ao debaterem ou decidirem ações judiciais, os/as juristas e juízes/juízas, invocam não somente as regras, mas, também, os princípios jurídicos,

a exemplo do princípio de que ninguém pode se beneficiar de seus próprios delitos³³¹.

A distinção entre regras e princípios constitui a base da teoria da fundamentação no âmbito dos direitos fundamentais, razão pela qual discorreremos, em breves linhas sobre a importância dos princípios e a aplicação destes nas decisões judiciais. Com efeito, cabe ao Poder Judiciário verificar se a pretensão levada a Juízo atende aos requisitos do devido processo substantivo e se os ditames constitucionais e legais são respeitados. Nas palavras do Min. Sergio Banhos,

os princípios da igualdade, da razoabilidade e da proporcionalidade serão, pois, critérios limitadores da intervenção judicial em políticas afirmativas para a efetivação dos direitos fundamentais, a fim de que, permitindo-se a tutela dos direitos fundamentais, não se corrompa a integridade do sistema jurídico [...]. Destarte, a compreensão do direito por princípios não absolutos e ponderáveis é indispensável no contínuo jogo de reengenharia social [...]. Num Estado constitucional, como é o caso do Brasil, os objetivos das políticas afirmativas devem se vincular necessariamente, portanto, às prescrições constitucionais.³³²

O conceito de princípios jurídicos é bastante diversificado; todavia, Celso Antônio Bandeira de Melo traz uma das definições mais utilizadas na doutrina brasileira. Para este autor, os princípios jurídicos estão em um patamar superior ao das regras, têm um valor maior, sendo uma espécie qualificada de norma. Além disso, têm o condão de fazer as regras serem interpretadas de acordo com seu conteúdo.³³³

Sobre sua classificação, Luiz Felipe da Rocha Azevedo Panelli³³⁴ cita, pelo menos, cinco concepções comuns a estes aplicadas. Vejamos.

A primeira diz respeito à ideia de que os princípios são, em geral, um mandamento dotado de abstração. Nesse sentido, afirma Celso Ribeiro Bastos:³³⁵

³³¹ DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. Tradução de Luís Carlos Borges. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

³³² BANHOS, 2020. p. 122.

³³³ MELO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 932-933.

³³⁴ PANELLI, Luiz Felipe da Rocha Azevedo. *Teoria dos Princípios e Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 7.

³³⁵ BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica e aplicação constitucional*. 3. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002. p. 208.

[...] os princípios são de maior nível de abstração que as mesmas regras e, nessas condições, não podem ser diretamente aplicados. Mas, no que eles perdem em termos de concreção ganham no sentido de abrangência, na medida em que, em razão daquela sua força irradiante, permeiam todo o texto constitucional, emprestando-lhe significação única, traçando os rumos, os vetores, em função dos quais as demais normas devem ser entendidas.

A segunda sugere que os princípios são mandamentos superiores, morais e antagônicos às regras. Assim, as regras seriam emanadas do Poder Legislativo para disciplinar uma situação ainda abstrata e os princípios decorreriam de uma ordem superior, muitas vezes moral, e que dá eficácia ao sistema jurídico. Consoante o Min. Eros Grau, isso se dá em razão da crise do direito positivo em uma sociedade extremamente complexa.³³⁶

A terceira refere-se à forma como os conflitos são resolvidos, tanto os que envolvem dois princípios como os que se referem à discordância entre princípios e regras. No caso de conflito de regras, sabemos que há meios de afastar a antinomia, tais como a regra posterior derroga a anterior, regra específica prevalece sobre a geral etc.

A quarta defende a presunção de que os princípios, por exercerem um papel estruturante, ocupam uma posição central no sistema. Nessa concepção, o desrespeito ao princípio poderia ser mais grave que à regra.

Por fim, pela quinta concepção, as regras advêm da lei e são consideradas passageiras, ao contrário dos princípios, que advêm de algo superior (valores constitucionais) e são tidos como perenes.

Com base na argumentação jurídica de Alexy dizemos que, na discussão acerca dos elementos básicos da Teoria dos Direitos Fundamentais, a positivação dos direitos fundamentais representa uma abertura razoável do sistema jurídico perante o sistema moral, que pode ser levada a cabo por meios racionais.³³⁷

Alexy defende que:

[...] princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das

³³⁶ GRAU, Eros. *Por que tenho medo dos juizes*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 17.

³³⁷ ALEXY, Robert. *Teoria da Argumentação Jurídica*. Tradução de Zilda Hutchinson Schild Silva. 2. ed. São Paulo: Landy, 2001.

possibilidades jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes.³³⁸

Em relação às regras, o autor afirma que essas

[...] são normas que são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas. Se uma regra vale, então, deve se fazer exatamente aquilo que ela exige, nem mais, nem menos. Regras contêm, portanto, determinações no âmbito daquilo que é fática e juridicamente possível. Isso significa que a distinção entre regras e princípios é uma distinção qualitativa, e não uma distinção de graus. Toda norma é uma regra ou um princípio.

Na discussão da amplitude dos princípios, Robert Alexy defende que estes podem se referir tanto a direitos individuais quanto a interesses coletivos. Em sua teoria dos Direitos Fundamentais, defende o distinto caráter *prima facie* das regras e dos princípios. Para ele, princípios exigem que algo seja realizado, na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Nesse sentido, eles não contêm um mandamento definitivo, mas apenas *prima facie*³³⁹.

De acordo com a teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy, se dois princípios colidem, um deles terá que ceder. Isso não implica, todavia, que o princípio cedente deva ser declarado inválido, muito menos que nele seja introduzida uma cláusula de exceção. Na verdade, o que ocorre é que um dos princípios tem precedência em face do outro sob determinadas condições. Em consequência, os princípios têm pesos diferentes e os que possuem maior peso têm precedência sobre os demais.

Alexy apresenta soluções advindas do Tribunal Constitucional Federal alemão por meio de sopesamentos de interesses, método este que consiste no estabelecimento de uma relação de precedência condicionada entre os princípios com base nas circunstâncias do caso concreto.

A preocupação desse autor em fazer do seu sistema de análise de direitos fundamentais algo que contenha um rigor científico resulta mais evidente quando examinamos sua obra denominada “Teoria da Argumentação Jurídica”, a qual o coloca bem próximo do interpretativismo jurídico (um misto do normativismo, de Hans Kelsen e do jusnaturalismo, de Gustav Radbruch).

³³⁸ *Ibidem*, p. 90-91.

³³⁹ ALEXY, 2008.

Com base nessa teoria, Alexy reconhece que a existência de normas jurídicas válidas, por si só, não resolve todos os problemas, porquanto há situações que não são regidas pelas normas, tais como antinomias e lacunas³⁴⁰.

Para Inocêncio Coelho, as leis só entram e permanecem em vigor depois de certificadas pelos juízes. Antes disso, não passam de preceitos expectantes, de comandos potenciais aguardando que os intérpretes/aplicadores a tanto legitimados reconheçam ou declarem que ocorreu, de fato, a hipótese de incidência desses preceitos e, só então, desencadeiem as respectivas consequências jurídicas³⁴¹.

Ronald Dworkin, fortemente influenciado pela análise da jurisprudência, expressa grande preocupação, em suas obras, com a coerência e a clareza. A partir da sistemática da *common law*, reanalisa casos passados, ponderando os princípios jurídicos e o peso que a eles foi dado. Ao formular sua argumentação, o faz a partir de críticas ao positivismo de Hart³⁴².

O autor preconiza que são os chamados *hard cases* (casos difíceis em que há mais de uma solução aceita) que definem a complexidade do Direito. Ao envolver outros elementos nas ponderações judiciais, a exemplo da moral, da ética e da política, remete à ideia de que os princípios são tão importantes como as regras, pois têm o poder de solucionar determinados casos. Muito embora com razões diferentes das regras, os princípios são colocados para ele como razão de argumentação³⁴³.

Em suas ponderações, Dworkin afirma que a ideia de princípio é inerente à de Estado de Direito, no qual o juiz é uma figura autorizada a fazer valorações da mesma forma que o Poder Legislativo o faz, no uso de suas atribuições. Para o autor, quando questões políticas se judicializam, exige-se uma decisão que seja, a

³⁴⁰ *Idem*, 2001.

³⁴¹ COELHO, Inocêncio Mártires. Indeterminação do direito, discricionariedade judicial e segurança jurídica. 2012. Disponível em: https://www.uniceub.br/media/911057/Indetermina%C3%A7%C3%A3o_do_direito_discricionarieda_de_judicial_e_seguran%C3%A7a_jur%C3%ADdica_Inoc%C3%A4ncio_Coelho.pdf. Acesso em: 23 nov. 2020.

³⁴² Hart preleciona que o modelo simples do direito como um conjunto de ordens coercitivas do soberano não reproduz, em vários aspectos fundamentais, algumas das características mais importantes dos sistemas jurídicos. Afirma que a análise do direito em termos de um soberano habitualmente obedecido e necessariamente isento de qualquer limitação jurídica não pôde explicar a continuidade da autoridade legislativa (características dos sistemas jurídicos modernos). Pondera que o uso da discricionariedade por autoridades e tribunais no sentido de tornar mais precisos que os padrões inicialmente vagos sejam de relevante importância, não se deve olvidar que tanto o contexto em que se inserem quanto o seu principal produto final são as normas gerais. HART, H. L. A. *O conceito de direito*. Tradução de A. Ribeiro Mendes. Portugal (Lisboa): Oxford University Press, 2001.

³⁴³ DWORKIN, Ronald. *Levando os Direitos a sério*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

um só tempo, específica e calcada em princípios, fundamentada com pormenores, dada a sua complexidade social³⁴⁴.

Ao questionar como o Direito exerce domínio na vida dos cidadãos, ainda que seus comandos sejam dúbios, ou ambíguos, ou muito abstratos (*hard cases*), replica que, por meio de uma estrutura formal de raciocínio, é possível construir uma resposta certa dentro desses chamados “casos difíceis”.

Conclui que o Direito nem sempre é construído pelos legisladores, conforme se verifica nos casos difíceis em que o Judiciário pode ter um papel até mais importante do que o do Legislativo, porque é ele quem irá dizer qual é o direito. Assim, cria a figura do juiz Hércules, segundo o qual se o juiz utilizar outro meio de interpretação do direito (hermenêutica), o resultado não seria correto.

Infere que a melhor interpretação deve ser construída por via dos princípios aplicáveis ao caso extraídos do Direito, sendo assim uma questão de coerência do próprio sistema jurídico. Sua proposta é da concepção de direito como integridade, como uma prática que visa tornar coerente o sistema de convenções jurídicas, precedentes e valores da comunidade, dentro de um caso concreto.

O caráter científico de tais considerações principiológicas é essencial para abordarmos as decisões judiciais relacionadas à participação feminina na política, notadamente as cotas de gênero, tanto na que tratou do fundo especial de financiamento de campanhas no Brasil como na relacionada à reserva de vagas de 30% (trinta por cento) sobre a constituição dos órgãos partidários nacionais, estaduais e municipais, porquanto se utilizaram de princípios para responder às indagações propostas.

Ante o dilema da tensão entre os Poderes concluímos que este impasse deve ser examinado caso a caso para evitar que os limites da interpretação e aplicação do direito sejam violados. Consideradas eventuais omissões legislativas, impõe-se a atuação do Poder Judiciário, ainda que de forma contida. Em síntese, a questão traduz-se, portanto, na busca do equilíbrio entre os Poderes.

3.2.3 Decisões históricas do Tribunal Superior Eleitoral

A participação feminina no cenário político, seja por medidas administrativas – como a veiculação em emissoras de rádio e televisão de campanhas em defesa da

³⁴⁴ *Idem*, 2001.

valorização e da igualdade de gênero; a promoção de painéis em Seminários sobre Reforma Política etc. – , seja no exercício da jurisdição, via decisões sinalizadoras quanto ao cumprimento das normas que disciplinam ações afirmativas sobre o tema, desde há muito é objeto de discussão e decisão por parte da Justiça Eleitoral, notadamente do Tribunal Superior Eleitoral.

É o que podemos aferir no precedente formado na RP nº 282-73/DF, de Relatoria do Min. Herman Benjamin, julgado em 23.2.2017, pelo Tribunal Superior Eleitoral, entre outros, no qual ficou assentada a interpretação no sentido de que o incentivo à participação feminina na política “constitui necessária, legítima e urgente ação afirmativa que visa promover e integrar as mulheres na vida político-partidária brasileira, de modo a garantir-se observância, sincera e plena, não apenas retórica ou formal, ao princípio da igualdade de gênero (art. 5º, *caput* e I, da CF/88)” .

Analisemos, a seguir, algumas decisões históricas emanadas do Tribunal Superior Eleitoral quanto ao tema da participação feminina na política, para, em seguida, abordamos outras decisões com marco temporal a partir de 1996.

3.2.3.1 Consulta nº 0600252-18.2018/DF

Sob o argumento de que “não existe norma jurídica, senão norma jurídica interpretada, vale dizer, preceito formalmente criado e materialmente concretizado por todos quantos integram as estruturas básicas constituintes de qualquer sociedade pluralista [...]”³⁴⁵, o TSE entendeu que a aplicação dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) há de seguir a mesma diretriz da distribuição do Fundo Partidário.

3.2.3.1.1 Questão jurídica suscitada

Na Consulta formulada pelas Senadoras Vanessa Grazziotin, Ângela Portela, Fátima Bezerra, Gleisi Hoffmann, Kátia Abreu, Regina Sousa, Lídice da Mata e Rose de Freitas, e pelas Deputadas Federais Gorete Pereira, Jô Moraes, Luana Costa, Luciana Santos, Raquel Muniz e Soraya Santos, as parlamentares fizeram três indagações:

³⁴⁵ LUHMANN, Niklas. *El derecho de la sociedad*. México: Herder/Universidad Iberoamericana, 2005. p. 425-426; MÜLLER, Friedrich. *Métodos de Trabalho do Direito Constitucional*. Porto Alegre: Síntese, 1999. p. 45; e NEVES, A. Castanheira. *Metodologia. Jurídica*. Problemas fundamentais. Coimbra: Universidade de Coimbra, 1993. p. 166-76.

(i) no caso de haver percentual mais elevado do que 30% de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinado às respectivas campanhas deve ser na mesma proporção?;

(ii) a decisão proferida na ADI nº 5617 pelo STF é aplicada para a distribuição do tempo da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão (arts. 47 e seguintes, da Lei nº 9.504/97), devendo-se equiparar o mínimo de tempo destinado a cada partido ao patamar legal mínimo de 30% de candidaturas femininas, nos termos do art. 10, § 3º, da referida lei?; e

(iii) havendo percentual mais elevado do que 30% de candidaturas femininas, o mínimo do tempo da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, destinado às respectivas campanhas, deve ser na mesma proporção?

A seu turno, A Procuradora-Geral Eleitoral opinou por responder afirmativamente aos quesitos formulados, nos seguintes termos:

Consulta. Igualdade de Gênero. Recursos Públicos para campanhas eleitorais. Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Fundo Partidário. Tempo de propaganda em rádio e televisão. Supremo Tribunal Federal. Princípios constitucionais da igualdade e do pluralismo político. Autonomia partidária. Promoção da participação feminina na política. 1. Deve ser conhecida a consulta formulada ao Tribunal Superior Eleitoral, quando proposta por ator legítimo, deduzida com abstração e recaindo sobre tema sindicável pela Corte Superior, como ocorrido na presente hipótese. 2. Conforme o Supremo Tribunal Federal (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617) não há como deixar de reconhecer como sendo a única interpretação constitucional admissível aquela que determina aos partidos políticos a distribuição dos recursos públicos destinados à campanha eleitoral na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos, sendo, em vista do disposto no art. 10, § 3º, da Lei de Eleições, o patamar mínimo de 30%. 3. A autonomia partidária, consagrada na Constituição da República, deve obediência aos direitos fundamentais, de modo que a atuação dos partidos políticos deve concorrer para assegurar a efetiva participação feminina na política, inclusive por meio da distribuição proporcional dos recursos públicos que custearão as suas candidaturas. 4. O princípio da igualdade se irradia do mesmo modo sobre os recursos públicos que patrocinam campanhas eleitorais quer via Fundo Partidário, quer via Fundo Especial de Financiamento de Campanha, quer tempo de televisão e rádio adquiridos pelo poder público para veiculação de propaganda eleitoral. 5. *Ubi eadem ratio ibi idem jus*. Parecer pela resposta positiva a todos os quesitos da consulta.

3.2.3.1.2 Fundamento central da decisão

Ab initio, a Relatora enfatizou que os reflexos da temática atraem a competência da Justiça Eleitoral por se referir à estruturação de novos paradigmas políticos, jurídicos e culturais intrapartidários, observada a eficácia horizontal dos direitos fundamentais para a garantia da igualdade material entre as candidaturas femininas e masculinas.

Destacou que, embora o objeto da ADI 5617 tenha sido circunscrito à distribuição dos recursos partidários que veio a ser fixada por meio da Lei nº 13.165/2015, os fundamentos então esposados transcendem o decidido naquela hipótese, considerada, em especial, a premissa de que “a igualdade entre homens e mulheres exige não apenas que as mulheres tenham garantidas iguais oportunidades, mas também que sejam elas empoderadas por um ambiente que lhes permita alcançar a igualdade de resultados”. Nesse caso, aplicável, indubitavelmente, idêntica diretriz hermenêutica, qual seja “ubi eadem ratio ibi idem jus” (onde houver o mesmo fundamento, haverá o mesmo direito).

Conforme assentado, a distribuição do Fundo Partidário deve resguardar a efetividade do disposto no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, no sentido de viabilizar o percentual mínimo de 30% de candidaturas por gênero, porquanto a aplicação dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) possui a mesma vocação, a saber, o custeio das eleições.

A argumentação contida no acórdão em análise foi a de que, para a garantia da igualdade material entre as candidaturas femininas e masculinas, deve ser observada a eficácia horizontal dos direitos fundamentais. É dizer, a igualdade entre homens e mulheres exige não apenas que as mulheres tenham garantidas idênticas oportunidades, mas também que elas sejam dotadas de empoderamento em um ambiente que lhes permita alcançar a igualdade de resultados, razão pela qual deve ser aplicada a mesma diretriz hermenêutica ubi eadem ratio ibi idem jus (onde houver o mesmo fundamento, haverá o mesmo direito).

Conforme destacado, se a distribuição do Fundo Partidário deve resguardar a efetividade do disposto no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, no sentido de viabilizar o percentual mínimo de 30% de candidaturas por gênero, a aplicação dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) – cuja vocação é, exclusivamente, o custeio das eleições – há de seguir a mesma diretriz.

Em relação ao tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, o TSE entendeu que a carência de regramento normativo que imponha a

observância dos patamares mínimos previstos no art. 10, § 3º, da Lei das Eleições à distribuição do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão não obstaculiza a interpretação extraída a partir de preceitos constitucionais que viabilizem a sua implementação.

Por essa razão preconizou ser aplicada, no ponto, a mesma *ratio decidendi* adotada pela Suprema Corte na ADI 5617, com prevalência aos direitos à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF) e à igualdade de gênero (art. 5º, caput, da CF).

Outrossim, assinalou que a mudança no cenário de sub-representação feminina na política perpassa não apenas pela observância dos percentuais mínimos de candidatura por gênero, legalmente previstos, mas, sobretudo, pela imposição de mecanismos que garantam a efetividade da norma.

Consoante observaram as consulentes, as candidaturas são viabilizadas pelo poder público por meio de recursos destinados aos fundos partidário (Lei 9.096/95) e eleitoral (Lei 9.504/97), bem como pela propaganda eleitoral de rádio e televisão, veiculada nos trinta e cinco dias anteriores à antevéspera das eleições no horário eleitoral gratuito (art. 47 e seguintes da Lei 9.504/97).

Seguramente, não há outro caminho para a correção de histórica disparidade entre as representações feminina e masculina no parlamento. Por meio dessa decisão, a garantia do percentual mínimo de candidaturas por gênero, estabelecida no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, constituiu importante passo para a modificação do quadro de sub-representação feminina no campo político, conquanto ainda haja um largo caminho a ser percorrido.³⁴⁶

Quanto à determinação de que as agremiações observem o percentual de candidaturas femininas na distribuição dos recursos do FEFC e do Fundo Partidário, verifica-se inexistir na legislação critérios balizadores dessa distribuição, havendo, atualmente, por força de construção jurisprudencial, a cota para candidaturas femininas e, mais recentemente, para candidaturas negras.

Observa-se que o legislador conferiu às agremiações a competência de fixar os critérios que nortearão a distribuição dos recursos do FEFC, nos termos do § 7º do art. 16-C da Lei das Eleições. Assim, por opção expressa do Legislativo, os

³⁴⁶ Conforme pesquisas realizadas, em 2018 somente 15 (quinze) dos 35 (trinta e cinco) partidos cumpriram a cota de verba; 11 (onze) usaram vices e suplentes para se enquadrarem na legislação eleitoral e 8 (oito) não cumpriram a cota.

critérios adotados pelos partidos na distribuição dos recursos públicos – desde que a eles seja dada publicidade –, insere-se no âmbito da autonomia partidária, realidade essa que pode dar margem ao uso de artifícios em detrimento das candidatas, ante a escassez de critérios democráticos, plurais e inclusivos.

Nas palavras da Relatora:

[...] 3. DA RATIO DECIDENDI DA ADI 5617 E SUA APLICABILIDADE NA DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E DO TEMPO DE PROPAGANDA ELEITORAL GRATUITA NO RÁDIO E NA TELEVISÃO

Ao julgamento da ADI 5617, em 15.3.2018, o c. STF, no tocante ao Fundo Partidário, deu “interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/20156 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção”. Extraio do voto do eminente Relator, Min. Edson Fachin, as cinco premissas em que se assentou aquele julgamento: *Primeira: As ações afirmativas prestigiam o direito à igualdade. Segunda: É incompatível com o direito à igualdade a distribuição de recursos públicos orientada apenas pela discriminação em relação ao sexo da pessoa. Terceira: A autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, especialmente ao direito à igualdade. Quarta: A igualdade entre homens e mulheres exige não apenas que as mulheres tenham garantidas iguais oportunidades, mas também que sejam elas empoderadas por um ambiente que as permita alcançar a igualdade de resultados. Quinta: A participação das mulheres nos espaços políticos é um imperativo do Estado, uma vez que a ampliação da participação pública feminina permite equacionar as medidas destinadas ao atendimento das demandas sociais das mulheres.* (Destaquei) Relembrou, na oportunidade, o eminente Relator a baixa representatividade feminina no Poder Legislativo Federal. Consignou que menos de 15% das cadeiras são ocupadas por mulheres, percentual que cai para 9,9%, se considerada apenas a Câmara dos Deputados. Já nas prefeituras do país, apontou o percentual de participação feminina de 11%, destacando o contexto gritante de mais da metade da população e do eleitorado brasileiro corresponder a mulheres. Assentou, ainda, entre outros fundamentos, que: I. Se o princípio da igualdade material admite, como reconhece a jurisprudência desta Corte, as ações afirmativas, utilizar para qualquer outro fim a diferença, estabelecida com o objetivo de superar a discriminação, ofende o mesmo princípio da igualdade, que veda tratamento discriminatório fundado em circunstâncias que estão fora do controle dos indivíduos, como a raça, o sexo, a cor da pele ou qualquer outra

diferenciação arbitrariamente considerada”, sendo “próprio do direito à igualdade a possibilidade de uma desequiparação, desde que seja ela pontual e tenha por objetivo superar uma desigualdade histórica. II. Os obstáculos para a efetiva participação política das mulheres são ainda mais graves, caso se tenha em conta que **é por meio da participação política que as próprias medidas de desequiparação são definidas. Qualquer razão que seja utilizada para impedir que as mulheres participem da elaboração de leis inviabiliza o principal instrumento pelo qual se reduzem as desigualdades.** Em razão dessas barreiras à plena inclusão política das mulheres, são, portanto, constitucionalmente legítimas as cotas fixadas em lei a fim de promover a participação política das mulheres [...]. (Destaquei) III. O estabelecimento de um piso de 5% significa, na prática, que, na distribuição dos recursos públicos que a agremiação partidária deve destinar às candidaturas, os homens poderão receber no máximo 95%. De outro lado, caso se opte por fixar a distribuição máxima às candidaturas de mulheres, poderão ser destinados do total de recursos do fundo 15%, hipótese em que os recursos destinados às candidaturas masculinas será de 85%. Inexistem justificativas razoáveis, nem racionais, para essa diferenciação. IV. A autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais. O art. 17 da Constituição Federal dispõe ser livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, “resguardados os direitos fundamentais da pessoa humana”. Noutras palavras, **a autonomia partidária não justifica o tratamento discriminatório entre as candidaturas de homens e mulheres.** (Destaquei) V. O respeito à igualdade não se aplica somente à esfera pública. “Incide, aqui, a ideia de eficácia horizontal dos direitos fundamentais, sendo importante reconhecer que é precisamente nessa artificiosa segmentação entre o público e o privado que reside a principal forma de discriminação das mulheres. Ao final, ressaltou a natureza pública dos recursos do Fundo Partidário, a reforçar a vedação a que sua distribuição se dê de forma discriminatória [...]

Embora circunscrito o objeto da ADI 5617 à distribuição dos recursos partidários que veio a ser fixada por meio da Lei nº 13.165/2015, os fundamentos então esposados transcendem o decidido naquela hipótese, considerada, em especial, a premissa de que **“a igualdade entre homens e mulheres exige não apenas que as mulheres tenham garantidas iguais oportunidades, mas também que sejam elas empoderadas por um ambiente que lhes permita alcançar a igualdade de resultados”**. Aplicável, sem dúvida, a mesma diretriz hermenêutica; “ubi eadem ratio ibi idem jus”, vale dizer, onde houver o mesmo fundamento, haverá o mesmo direito [...]

Nesse contexto, se a distribuição do Fundo Partidário deve resguardar a efetividade do disposto no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, no sentido de viabilizar o percentual mínimo de 30% de candidaturas por gênero, consoante decidiu a Suprema Corte ao julgamento da ADI 5617, a mesma *ratio* projeta-se ao exame da aplicação dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) – cuja vocação é, exclusivamente, o custeio das eleições – que há de seguir a mesma diretriz. Não por outra razão, a teor dos arts. 19, § 2º, da Res.-TSE nº 23.553/2017 e 16-C, § 11, da Lei nº 9.504/97, os recursos do Fundo Especial eventualmente não

utilizados em campanha devem ser integralmente devolvidos ao Tesouro Nacional, vedada, ainda, a sua distribuição para outros partidos ou candidaturas, se o partido ou a coligação não apresentarem candidaturas próprias (art. 19, § 1º, da Res.-TSE nº 23.553/2017). No tocante ao tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, consabido não haver disposição normativa expressa que balize a sua distribuição em termos de percentual de gênero. Indaga-se, então, se a omissão legislativa constitui óbice à extensão do conteúdo normativo em questão, de modo a equiparar o tempo mínimo destinado pelo partido aos patamares percentuais de candidaturas por gênero legalmente estabelecidos. No ponto, faço pequena digressão para rememorar as mudanças no cenário eleitoral pátrio já introduzidas por Consultas formuladas à Justiça Eleitoral, chamada ao enfrentamento de questões que desbordam o âmbito normativo infraconstitucional. São exemplos a verticalização das coligações partidárias em 2002 (Cta nº 21002), a decretação de perda do mandato eletivo por desfiliação partidária sem justa causa, em 2007 (Cta nº 1398); e o reconhecimento da constitucionalidade da aplicação da Lei da Ficha Limpa, em 2010 (Cta nº 114709). A propósito da Cta nº 1398, Rel. Min. Cesar Asfor Rocha – em que reconhecido, aos partidos políticos, o direito de conservarem a vaga obtida nas eleições proporcionais quando houver cancelamento de filiação de candidato eleito ou transferência para legenda diversa –, não prescindiu este Tribunal Superior de perquirir o arcabouço jurídico eleitoral sob ampla perspectiva axiológica, fugindo à limitada leitura calcada exclusivamente pelo ordenamento juspositivo. Na ocasião, o Relator destacou, de forma precisa, em seu voto que *“o tempo presente é o da afirmação da prevalência dos princípios constitucionais sobre as normas de organização dos Partidos Políticos, pois sem isto se instala, nas relações sociais e partidárias, uma alta dose de incerteza e dúvida, semeando alterações ocasionais e fortuitas nas composições das bancadas parlamentares, com grave dano à estabilidade dessas mesmas relações, abrindo-se ensejos a movimentações que mais servem para desabonar do que para engrandecer”* [...] Não é, portanto, inédito o debate, na seara eleitoral, tampouco inaugural a conclusão segundo a qual a lacuna da lei não afasta, *per se*, a extração da norma principiológica da fonte suprema, que é a Carta Magna. E seguindo essa linha de pensamento, concluo que a carência de regramento normativo que imponha a observância dos patamares mínimos previstos no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97 à distribuição do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão não obstaculiza interpretação extraída a partir de preceitos constitucionais que viabilizem a sua implementação. Aplica-se, no ponto, a mesma *ratio decidendi* adotada pela Suprema Corte na ADI 5617, com prevalência aos direitos à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF) e à igualdade de gênero (art. 5º, caput, da CF). Por último, registro que, a meu juízo, a revisão de atos partidários, no que se inclui a revisitação das diretrizes norteadoras da distribuição interna de recursos públicos destinados às campanhas eleitorais, bem assim a divisão do tempo de propaganda eleitoral gratuita entre os candidatos em disputa, não implica, em absoluto, desprestígio à autonomia partidária – consagrada na Carta Magna e reafirmada na Emenda Constitucional nº 97, aprovada pelo Congresso Nacional em 4 de outubro de 2017 –, mas amparo ao fortalecimento da

democracia interna da própria grei, contribuindo para o desenvolvimento da política. Também nessa linha propugna a Procuradora-Geral Eleitoral em seu parecer, in verbis: “Nenhum partido é obrigado a aceitar financiamento público. Todavia, se o aceita deve cumprir condicionantes que acompanhem esse financiamento, sobretudo se são uniformes a todos os partidos, dizem respeito ao aperfeiçoamento da democracia partidária e a proteção de direitos fundamentais. Financiamento que visa induzir práticas democráticas em partidos políticos e promoção de igualdade de gênero em um quadro generalizado de subrepresentação feminina na política é cumprimento da disciplina constitucional dos partidos políticos e jamais violação da autonomia desses”. Em conclusão, a mudança no cenário de sub-representação feminina na política perpassa não apenas pela observância dos percentuais mínimos de candidatura por gênero, legalmente previstos, mas, sobretudo, pela imposição de mecanismos que garantam a efetividade da norma. E consoante salientaram as consulentes, “a equação é simples: candidaturas são viabilizadas pelo poder público por meio de recursos destinados aos fundos partidário (Lei 9.096/95) e eleitoral (Lei 9.504/97), bem como pela propaganda eleitoral de rádio e televisão, veiculada nos trinta e cinco dias anteriores à antevéspera das eleições no horário eleitoral gratuito (art. 47 e seguintes da Lei 9.504/97)”. Seguramente, não há outro caminho para a correção de histórica disparidade entre as representações feminina e masculina no parlamento.

4. Conclusão Diante do exposto, a consulta deve ser respondida afirmativamente, nos seguintes termos: a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), previsto nos artigos 16-C e 16-D, da Lei das Eleições, e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, regulamentada nos arts. 47 e seguintes do mesmo diploma legal, deve observar os percentuais mínimos de candidatura por gênero, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, na linha da orientação firmada na Suprema Corte ao exame da ADI 5617. No caso de percentual superior de candidaturas, impõe-se o acréscimo de recursos do FEFC e do tempo de propaganda na mesma proporção.

A respeito do tema, há decisões no âmbito dessa Corte Superior no sentido de que os critérios para distribuição de recursos aos(às) seus(suas) candidatos(as) é matéria *interna corporis* das legendas, razão pela qual a atuação do TSE nessa seara é excepcional, ficando limitada aos casos de flagrante violação às normas legais e/ou estatutárias com inequívocos reflexos no pleito.

Nessa linha, citamos as seguintes decisões monocráticas: AC nº 0600955-46/DF, Rel. Ministro Og Fernandes, mural de 20.09.2018; MS nº 0601265-52/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, mural de 26.10.2018; AC nº 0601156-38/MA, Rel. Min. Jorge Mussi, DJe de 7.11.2018; PET nº 0601565-43, Rel. Min. Sérgio Banhos, mural de eletrônico de 10.11.2020; RO nº 0600007-47.2019/SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 02.12.2020, entre outras.

3.2.3.1.3 Considerações sobre o processo argumentativo contido no inteiro teor dos acórdãos a partir dos critérios de avaliação sob uma perspectiva de gênero

O julgamento com perspectiva de gênero reclama uma metodologia de análise da questão litigiosa desapegada dos casos que envolvem relações de poder assimétricas ou padrões estereotipados de gênero; outrossim, exige a integração do princípio da igualdade na interpretação e aplicação do ordenamento jurídico na busca de soluções equitativas ante situações desiguais de gênero.

O princípio de integração da dimensão de gênero na atividade judicial, portanto, é uma obrigação normativa e vinculativa para todos os órgãos judiciais, apesar de sabermos que essa hermenêutica da administração da justiça não é fácil de aplicar. Conforme já tivemos a oportunidade de demonstrar, apesar dos avanços nessa área, o papel do gênero sempre existiu no Direito, principalmente no âmbito do Direito Privado, em que a intervenção do Estado é mais difícil.

Todavia, em uma leitura multidimensional da Consulta em análise, a inclusão do pensamento feminista foi facilmente percebida, em conformidade com a perspectiva de Isabel Cristina Jaramillo relacionada ao uso estratégico das leis em razão do modo como o direito é aplicado nos casos concretos.

Observamos, ainda, na perspectiva de Alda Facio que o texto normativo foi analisado tomando em conta a influência ou os seus efeitos em outros componentes do fenômeno legal, bem como ampliando a tomada de consciência sobre a situação peculiar da mulher ao longo dos anos (séculos). Conforme ressaltado pela Min. Carmem Lúcia no julgamento da ADI, nem todas as mulheres têm igual acesso aos cargos públicos “e isso tudo é de uma cultura que não vai mudar da noite para o dia [...] é apenas um registro [...], porque, quando afirmo que a gente sofre preconceito, estou usando o verbo correto”.

Com base no protocolo de julgamento do CNJ para um julgamento mais igualitário sob a perspectiva de gênero, bem como na perspectiva da juíza Tani Maria Wurster, verificamos a identificação e análise dos fatos com ênfase no reconhecimento das (des)igualdades de gênero; a identificação dos direitos em jogo; do filtro do direito aplicável ao caso concreto; (vii) julgamento, argumentação e desconstrução do viés das normas.

A decisão não se satisfaz em reivindicar um tratamento jurídico igualitário entre homens e mulheres, mas em buscar a efetiva igualdade entre os gêneros, sem desmerecer marcadores sociais da diferença.

Em síntese, podemos afirmar que se trata de julgamento que tem como premissa central o direcionamento da concretização jurídico-constitucional comprometida, em todos os âmbitos possíveis, com a igualdade de gênero no Estado Democrático de Direito, especialmente acerca das questões que são debatidas no constitucionalismo feminista, como já mencionamos.

3.2.3.2 Consulta nº 0603816-39.2017

Por meio da Consulta em epígrafe, de Relatoria da Ministra Rosa Weber, julgada em 19.5.2020, o TSE estendeu a cota feminina aos cargos diretivos dos partidos políticos. Vejamos.

3.2.3.2.1 Questão jurídica suscitada

Nessa Consulta, a Senadora Lídice da Mata e Souza indagou ao TSE acerca da aplicabilidade do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97 na composição dos diretórios e comissões dos partidos políticos nos âmbitos nacional, estadual e municipal, sob o argumento de que a alteração promovida pela Lei nº 12.034/2009 ao aludido enunciado legislativo não resultou em um acréscimo significativo na ocupação dos cargos eletivos por mulheres, notadamente em razão da “*lamentável e arraigada prática das candidaturas laranja*”,³⁴⁷ *in verbis*:

‘A previsão de reserva de vagas para candidaturas proporcionais, inscrita no § 3º do artigo 10 da Lei n. 9.504/97, deve ser observada também para a composição das comissões executivas e diretórios nacionais, estaduais e municipais dos partidos políticos, de suas comissões provisórias e demais órgãos equivalentes?’ 1.2 ‘Caso a resposta ao primeiro quesito seja positiva, serão indeferidos pela Justiça Eleitoral, nos termos da Resolução-TSE nº 23.465/2015, os pedidos de anotação dos órgãos de direção?’

³⁴⁷ A Consulta informou dados do TSE sobre as Eleições 2016 segundo os quais, de um total de 16.131 (dezesseis mil, cento e trinta e um) candidatos(as) que não obtiveram nenhum voto, 14.417 (aproximadamente 90%) eram do sexo feminino.

Instado a se manifestar, o Vice-Procurador-Geral Eleitoral opinou pelo conhecimento da consulta, para responder negativamente o primeiro quesito, e assentar o prejuízo do segundo, *in verbis*:

Consulta. Autonomia dos partidos políticos. Representatividade feminina. Artigo 10 da Lei n.º 9.504/97. Reserva de vagas. Comissões executivas e diretórios nacionais, estaduais e municipais. Comissões provisórias e órgãos equivalentes. A consulta ao Tribunal Superior Eleitoral sobre o âmbito de incidência e validade da norma jurídica eleitoral não deve desbordar da solução do impasse normativo formal, cabendo, pois, ao Tribunal Superior dizer aquilo que o legislador fez e, assim, aquilo que a norma é. A consulta merece conhecimento quando proposta por ator legítimo, deduzida com abstração e formulada sobre tema sindicável pelo TSE. O dito espaço ‘interna corporis’ é tão autônomo quanto vinculado à Constituição, não sendo, portanto, insindicável pela Justiça Eleitoral, respeitada a ontológica liberdade dos partidos políticos, vital para o pluralismo e a democracia em um Estado Democrático de Direito. O legislador disciplinou percentuais mínimo e máximo de candidaturas por gênero em um parágrafo em artigo (10º da Lei 9.504/97) sobre registro de candidaturas para ‘a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais’. A toda literalidade, não se incluem nesse dispositivo cargos nele não enunciados, sobretudo as comissões executivas e diretórios da democracia partidária interna, cuja disciplina legislativa desafia a autonomia partidária e, portanto, não pode ser feita de modo implícito ou dependente de construção criativa e elástica do alcance da norma legal. Diante do exposto, o Ministério Público Eleitoral manifesta-se pela resposta **negativa ao primeiro quesito**, o que prejudica ao segundo quesito, com as ressalvas constantes do presente pronunciamento.

3.2.3.2.2 Fundamento central da decisão

Em caráter preliminar, a Ministra Relatora destacou a competência da Justiça Eleitoral para o exame da questão posta em Juízo. Sublinhou a importância do papel institucional dessa Justiça Especializada na observância de standards primordiais ao cumprimento do disposto no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, “em direção ao avanço do patamar civilizatório brasileiro pela consolidação da igualdade substancial de gênero, instituída pela ordem jurídica constitucional (art. 5º, caput e inciso I, da CF)”.

Em suas palavras:

Este Tribunal Superior tem buscado impulsionar a participação feminina no cenário político [...] a efetividade da garantia do percentual mínimo de candidaturas por gênero, estabelecida no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97– singelo passo à modificação do quadro de sub-representação feminina no campo político –, embora afeta à disciplina interna dos partidos políticos, revela largo campo de

amadurecimento da democracia brasileira a percorrer e conclama, sob essa perspectiva, a participação ativa da Justiça Eleitoral. E isso para a implementação de ações afirmativas que priorizem e impulsionem a voz feminina na política brasileira, como sói acontecer nos países com maior índice de desenvolvimento humano (IDH), com considerável representação feminina, consoante estudos realizados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e compilados pela União Interparlamentar (*Inter-Parliamentary Union*) [...] A presente deliberação, indiscutivelmente, faz parte dessa trilha de profundas reflexões e transformações por que passa a promoção da igualdade de gênero, para a correção de histórica disparidade entre as representações feminina e masculina no parlamento. Nesse contexto, a centralidade da Justiça Eleitoral ganha relevo como instituição competente para a implementação de práticas afirmativas que garantam o incremento da voz ativa da mulher na política brasileira.

E esse argumento da centralidade institucional da Justiça Eleitoral justifica-se no desenho constitucional dos direitos fundamentais, na dimensão organizacional-procedimental. Essa dimensão procedimental exige dos Poderes constituídos o cumprimento dos deveres de proteção dos direitos fundamentais, aqui, dos direitos fundamentais políticos, por meio da pré-disposição de estruturas judiciárias, procedimentos e técnicas processuais adequadas e efetivas para a tutela da democracia.

A Justiça Eleitoral, conforme o desenho institucional delineado na Constituição da República, tem como vetor interpretativo para a resolução dos problemas submetidos a máxima efetividade dos direitos fundamentais políticos, como atividade essencial na edificação da cultura democrática

Sobre a lacuna legislativa acerca dos percentuais mínimo e máximo por gênero para a composição de órgãos intrapartidários, assentou ser necessário pontuar as mudanças introduzidas no cenário eleitoral pátrio por Consultas formuladas à Justiça Eleitoral, chamada ao enfrentamento de questões que desbordam do âmbito normativo infraconstitucional.

A Ministra Relatora entendeu que a ausência de regramento normativo a impor a aplicação do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97 aos núcleos intrapartidários (ou delimitar o alcance) “não obstaculiza, em tese, interpretação extraída a partir de preceitos constitucionais que viabilizem a implementação das cotas de gênero no interior das agremiações partidárias”.

A modo de exemplo, trouxe a verticalização das coligações partidárias em 2002 (Cta nº 21002), a decretação de perda do mandato eletivo por desfiliação partidária sem justa causa, em 2007 (Cta nº 1398), o reconhecimento da constitucionalidade da aplicação da Lei da Ficha Limpa, em 2010 (Cta nº 114709) e, finalmente, a suprarreferida observância dos percentuais mínimos de candidatura

por gênero, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, na distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), previsto nos artigos 16-C e 16-D, da Lei das Eleições, e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, regulamentada nos arts. 47 e seguintes do mesmo diploma legal, em 2018 (Cta nº 0600252-18.2018.6.00.0000).

Enfatizou não ser “inédito o debate, na seara eleitoral, tampouco inaugural a conclusão segundo a qual a lacuna da lei não afasta, *per si*, a extração de norma principiológica da fonte suprema, que é a Constituição Federal”. Sobretudo, destacou a fragilidade das medidas adotadas até o momento para a promoção do acesso igualitário de gênero na política, nestes termos:

a ausência de regramento normativo a impor – ou delimitar o alcance -, a aplicação do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97 aos núcleos intrapartidários não obstaculiza, *em tese*, interpretação extraída a partir de preceitos constitucionais que viabilizem a implementação das cotas de gênero no interior das agremiações partidárias. Se aos partidos políticos cabe observar percentual mínimo de candidaturas por gênero para a disputa de eleições proporcionais, com maior razão tal mandamento há de ser cumprido na disputa para a composição de seus órgãos internos, sob pena de se cristalizar verdadeiro paradoxo democrático. De todo inviável que a democracia interna dos partidos políticos não reflita a democracia que se impõe e se busca vivenciar, em última instância, nas próprias bases estatais. E o que sobreleva: o cumprimento do mandamento constitucional da igualdade na composição intrapartidária, como instrumento de política pública de acesso e democratização dos partidos políticos, apresenta-se, no contexto político contemporâneo, *como uma flagrante obrigação inadimplida*. Isso porque as reformas havidas no sentido do fortalecimento da eficácia das cotas não trouxeram, ainda, o impacto almejado para a elegibilidade das mulheres nos cenários eleitorais, como articulado e demonstrado linhas acima. Não se minimiza a importância da adoção das políticas afirmativas de cotas partidárias e de distribuição de recurso do fundo eleitoral como impulso primeiro no cumprimento do dever constitucional de tutela da igualdade democrática. Todavia, é imperativo reconhecer a insuficiência destas medidas para a eficácia da *real participação das mulheres*. E um dos fatores que conforma esse quadro de insuficiência consiste, em essência, no elemento da organização dos partidos políticos, o qual se revela deficitário, e mesmo um obstáculo, para o adimplemento constitucional do incremento da oferta eleitoral feminina, como instrumento de realização da igualdade e da democracia. Ou seja, a lentidão com que o número de mulheres na política tem crescido demonstra a necessidade de adoção de métodos mais eficientes para o problema da sub-representação das mulheres, de modo a realmente alcançar um equilíbrio de gênero na política e nas instituições. Esse déficit institucional revela, desde logo, a insuficiência da cota partidária como única estratégia para a implementação da igualdade de gênero no sistema político e

democrático, exigindo-se a criação de recursos ou mecanismos coletivos para incrementar a efetividade da própria política afirmativa.

Sobre o papel crucial dos partidos políticos para o fortalecimento da democracia, destacou o estudo realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), juntamente com o Instituto Democrático Nacional (NDI), intitulado “Empoderando as Mulheres para Fortalecer os Partidos Políticos: Um Guia para Promover a Participação Política das Mulheres”, tendo como primeiro capítulo desse manual, precisamente, a “organização interna dos partidos políticos”, no qual se apresentaram medidas específicas para a promoção da participação feminina no seio das agremiações partidárias.

[...] sobre a temática, a referida publicação ressalta que ***“a implementação de estratégias para promover o empoderamento das mulheres nos partidos políticos pode levar a um grau maior de democracia e transparência internas. Ao desenvolver estratégias para a inclusão das mulheres, a participação dos membros do partido no processo decisório pode se tornar mais formalizada, como por meio de eleições para posições de liderança ou recrutamento de candidatos em eleições vindouras. Muitos partidos também trabalham ativamente para melhorar o papel de outros grupos marginalizados e sub-representados”***. Em seu prefácio, o Presidente do Instituto Democrático Nacional de Assuntos Internacionais, Ken Wollack, registra, ainda, que *“as estruturas, regras, práticas e valores dos partidos políticos possuem um impacto profundo sobre o nível de participação das mulheres na vida política de seus países”* e que *“os partidos que levam a participação política das mulheres a sério se fortalecem junto a suas bases e conquistam novos grupos de eleitores”*. Destaca que *“os partidos políticos ganham quando as mulheres não somente participam nos processos eleitorais e de governabilidade, mas também os influenciam. Esforços superficiais para aumentar o número de mulheres envolvidas na política que não oferecem influência qualitativa real, não produzem nenhum benefício”*. Por fim, conclui que *“a tendência universal está direcionada à governança democrática com base na paridade e igualdade entre os sexos. O alcance aos grupos tradicionalmente sub-representados, tais como o das mulheres, hoje em dia é considerado um padrão mínimo para o funcionamento democrático dos partidos políticos e para os órgãos legislativos em que operam”*. Dentre as estratégias citadas na publicação – retiradas das lições aprendidas e de exemplos de boas práticas dos estudos de caso –, destaca-se a regra número 6 da Constituição do Congresso Nacional Africano (África do Sul), a qual declara que, ***“com o objetivo da ampla representação das mulheres em todas as estruturas decisórias, o partido implementará um programa de ação afirmativa inclusiva com cotas de não menos que 50 por cento das mulheres em todas as estruturas eleitas”***. Vê-se, pois, que o fortalecimento da participação feminina nos órgãos internos dos partidos é crucial não apenas para avançar na igualdade de

gênero, com a promoção mais efetiva da inserção feminina nas esferas de poder, notadamente no parlamento brasileiro, mas, também, para **reforçar e revigorar as bases democráticas do partido, contribuindo para o desenvolvimento do sistema político-eleitoral.**

Evidenciou que, em conformidade com o entendimento reproduzido na Consulta nº 0600252-18/DF, “a revisão jurisdicional de atos partidários [...] não implica, em absoluto, desprestígio à autonomia partidária [...], importando, isto sim, em amparo ao fortalecimento da democracia e, por corolário, da própria grei”.

Também salientou, consoante preconizado pelo Min. Edson Fachin no julgamento da ADI nº 5617, que o respeito à igualdade não se aplica somente à esfera pública: “incide, aqui, a ideia de eficácia horizontal dos direitos fundamentais, sendo importante reconhecer que é precisamente nessa artificiosa segmentação entre o público e o privado que reside a principal forma de discriminação das mulheres”.

Por fim, chamou a atenção para o fato de que os fundamentos determinantes que integraram a justificação da decisão da ADI nº 5617 embora circunscritos à distribuição dos recursos partidários que veio a ser fixada por meio da Lei nº 13.165/2015 ultrapassam a sua carga decisória, notadamente ante “a premissa de que ‘a igualdade entre homens e mulheres exige não apenas que as mulheres tenham garantidas iguais oportunidades, mas também que sejam elas empoderadas por um ambiente que lhes permita alcançar a igualdade de resultados”.

Após ressaltar (i) o papel institucional da Justiça Eleitoral na observância de *standards* primordiais ao cumprimento da ação afirmativa estabelecida no art. 10, §3º, da Lei nº 9.504/97; (ii) a lacuna legislativa acerca dos percentuais mínimo e máximo por gênero para a composição de órgãos intrapartidários; e (iii) a importância do julgamento em apreço para o fortalecimento da democracia brasileira, assentou, quanto ao primeiro questionamento, que o problema a ser enfrentado sofre um atraso eloquente de, pelo menos, 25 anos, tendo como ponto de partida a Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/1995), ou de 68 anos, se adotado como termo inicial do reconhecimento da mulher como centro autônomo de inteligência e autodeterminação política sua inclusão como sujeito de direito ao voto, no Código Eleitoral de 1932.

Consoante o seu voto,

[...] a linha discriminatória normativa, de ordem estatal, prejudica as minorias, no que afeta o tema em deliberação, vale dizer, as mulheres, que não são minoria em termos estatísticos populacionais, mas minoria são enquanto sujeitos de direitos e vozes efetivas na democracia. Em absoluto se trata de uma afirmação retórica, ou suposição, mas de um diagnóstico histórico, atestado pelas estatísticas arroladas na justificativa deste voto.

O problema em debate versa, portanto, em última análise, sobre a inadimplência constitucional de realização de valores e objetivos fundantes de nossa Nação e de nossa Lei Fundamental, quais sejam, a democracia e a igualdade. E o compromisso imposto a este Tribunal Superior Eleitoral, cuja missão constitucional é a tutela da real democracia, é dar concretude aos princípios constitucionais e aos direitos fundamentais de natureza política. Não à toa é chamado de Tribunal da Democracia [...] Nessa linha interpretativa, os estatutos partidários devem observar a plena participação de seus filiados nos processos decisórios, como instrumento de efetivar a concorrência política interna e a igualdade de oportunidades. Em outras palavras, o argumento jurídico pela aplicabilidade de ações afirmativas no seio das agremiações partidárias, mesmo que à míngua de disposição normativa expressa acerca das cotas de gênero na composição dos órgãos intrapartidários, justifica-se em razão da aplicação da eficácia dos direitos fundamentais nas relações de direito privado. Os partidos políticos como espécie de associação privada que exerce função pública relevante, e mesmo essencial, são submetidos aos princípios constitucionais, conforme se depreende do próprio texto constitucional que prescreve no art. 17, *caput*, como um dos condicionantes para a liberdade externa e interna partidária o resguardo dos direitos fundamentais da pessoa humana. Acresço a esta razão de decidir o fato jurídico de que os partidos políticos são financiados em nosso sistema com recursos públicos, motivo que corrobora sua distinção das associações privadas, em termos de limitação constitucional. Os fatores condicionantes, de natureza constitucional, da liberdade e da autonomia partidária de forma alguma implicam intervenção ou regulação desproporcional na atividade partidária. Segundo se argumenta no substancioso parecer da Procuradoria-Geral Eleitoral, da lavra do à época Vice-Procurador-Geral Eleitoral Humberto Jacques, *“a autonomia dos partidos políticos, portanto, não é prerrogativa da, e para, as agremiações partidárias. Muito antes é uma garantia da contenção do poder do Estado; a missão civilizatória que o constitucionalismo se propõe a cumprir para o direito”*. Compartilho o argumento de que a autonomia partidária, associada à liberdade de associação política, representa uma conquista importante e mesmo estruturante de qualquer Estado Democrático de Direito, na medida em que retira do Estado o poder de regular os programas ideológicos construídos a partir das aspirações da sociedade, e restringe os ímpetus intervencionistas nas matérias de estrutura, organização e funcionamento dos partidos políticos. Entretanto, a autonomia e a liberdade encontram seus limites nos direitos fundamentais, notadamente nos direitos fundamentais de natureza organizacional-procedimental [...] Se é correto o diagnóstico de que a igualdade de oportunidades entre os partidos políticos representa a realização plena do sistema democrático-representativo na esfera político-eleitoral, o mesmo se

há de afirmar a título de igualdade de oportunidades nos partidos políticos como realização plena do regime democrático na esfera dos direitos fundamentais políticos dos cidadãos [...] Consoante definido pela Suprema Corte ao julgamento da ADI nº 5617, em 15.03.2018, de Relatoria do Min. Edson Fachin, o respeito à igualdade não se aplica somente à esfera pública. *‘Incide, aqui, a ideia de eficácia horizontal dos direitos fundamentais, sendo importante reconhecer que é precisamente nessa artificiosa segmentação entre o público e o privado que reside a principal forma de discriminação das mulheres’*. Embora circunscrito o objeto da ADI 5617 à distribuição dos recursos partidários que veio a ser fixada por meio da Lei n. 13.165/2015, os fundamentos justificados na decisão transcendem esse contexto decisório, considerada, em especial, a premissa de que *‘a igualdade entre homens e mulheres exige não apenas que as mulheres tenham garantidas iguais oportunidades, mas também que sejam elas empoderadas por um ambiente que lhes permita alcançar a igualdade de resultados’*. Aplicável a mesma razão de decidir ao presente contexto decisório de natureza consultiva, porquanto onde houver o mesmo fundamento, haverá o mesmo direito. Reafirmo, a igualdade de oportunidade enquanto procedimento encontra formas variadas de realização, desenhadas em conformidade com o arcabouço do Estado Democrático de Direito e com a engenharia dos sistemas políticos-eleitorais e partidários, não havendo um padrão uniforme a seguir, como revelam os sistemas eleitorais e partidários comparados. É certo que o percentual mínimo legal para registro de candidaturas por gênero, estipulado em 30%, a teor do art. 10, §3º, da Lei nº 9.504/97, não assegura o preenchimento, no parlamento, do referido percentual de vagas por representantes daquele gênero, mas tão somente o direito de a elas concorrer. Nesse cenário normativo, a aplicação por analogia do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, para os órgãos intrapartidários, restringe-se à garantia da participação na disputa e não propriamente da sua efetiva ocupação pelas filiadas, semelhantemente ao que se verifica em matéria de registro de candidatura em eleições proporcionais.

Ao final, concluiu que a previsão de reserva de vagas para a disputa de candidaturas proporcionais, inscrita no § 3º do artigo 10 da Lei nº 9.504/97, deve ser observada para a composição das comissões executivas e diretórios nacionais, estaduais e municipais dos partidos políticos, de suas comissões provisórias e demais órgãos equivalentes.

A segunda pergunta foi respondida negativamente, sob o argumento de que “a resposta ao primeiro quesito não se reveste de vinculatividade normativa nem de natureza sancionatória”. Nessas condições, o TSE fez um apelo ao legislador, mediante ofício dirigido ao Congresso Nacional, para que a obrigatoriedade da reserva de gênero de 30% para as candidaturas dos órgãos internos dos partidos políticos fosse incluída na legislação, com a previsão de sanções às legendas que não a observarem.

Desse modo, privilegiou-se o princípio da igualdade de oportunidades nestes termos:

o cumprimento do mandamento constitucional da igualdade na composição intrapartidária, como instrumento de política pública de acesso e democratização dos partidos políticos, apresenta-se, a rigor, no contexto político contemporâneo, como uma flagrante obrigação inadimplida. Isso porque as reformas havidas no sentido do fortalecimento da eficácia das cotas não trouxeram, ainda, o impacto almejado para a elegibilidade das mulheres nos cenários eleitorais. Eficácia horizontal dos direitos fundamentais políticos no espaço privado, notadamente para os partidos políticos que ostentam personalidade de direito privado com o exercício de função pública relevante [...] o fortalecimento da participação feminina nos órgãos internos dos partidos é crucial, portanto, não apenas para avançar na igualdade de gênero, com a promoção mais efetiva da inserção feminina nas esferas de poder, notadamente no parlamento brasileiro, mas, também, para reforçar e revigorar as bases democráticas dos partidos políticos, contribuindo para o desenvolvimento da política.

3.2.3.2.3 Considerações sobre o processo argumentativo contido no inteiro teor dos acórdãos a partir dos critérios de avaliação sob uma perspectiva de gênero

No aludido julgado, verifica-se, claramente, a argumentação contida acerca do princípio da igualdade de oportunidades, incluída nesta a igualdade jurídico-política; igualdade social; igualdade de oportunidades; e igualdade econômica³⁴⁸. Nesse sentir, a aplicação do referido princípio é uma decorrência natural do princípio democrático e o da igualdade, estando intrinsecamente relacionado com o ideal de que os(as) candidatos(as) devem ter o mesmo ponto de partida ao disputarem pleitos eleitorais.

O julgamento com perspectiva de gênero, como já dissemos, reclama uma metodologia de análise da questão litigiosa desapegada dos casos que envolvem relações de poder assimétricas ou padrões estereotipados de gênero; outrossim, exige a integração do princípio da igualdade na interpretação e aplicação do ordenamento jurídico na busca de soluções equitativas ante situações desiguais de gênero.

O princípio de integração da dimensão de gênero na atividade judicial, portanto, é uma obrigação normativa e vinculativa para todos os órgãos judiciais,

³⁴⁸ SARTORI, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* Traducción de Miguel Ángel González Rodríguez, Maria Cristina Pastellini Laparelli Salomon y Miguel Ángel Ruiz de Azúa. Nueva ed. rev y ampl. Madrid: Taurus, 2007.

apesar de sabermos que essa hermenêutica da administração da justiça não é fácil de aplicar. Conforme já tivemos a oportunidade de demonstrar, apesar dos avanços nessa área, o papel do gênero sempre existiu no Direito, principalmente no âmbito do Direito Privado, em que a intervenção do Estado é mais difícil.

Todavia, em uma leitura multidimensional da Consulta em análise, a inclusão do pensamento feminista foi facilmente percebida, em conformidade com a perspectiva de Isabel Cristina Jaramillo relacionada ao uso estratégico das leis em razão do modo como o direito é aplicado nos casos concretos.

Observamos, ainda, na perspectiva de Alda Facio que o texto normativo foi analisado tomando em conta a influência ou os seus efeitos em outros componentes do fenômeno legal, bem como ampliando a tomada de consciência sobre a situação peculiar da mulher ao longo dos anos (séculos). Conforme ressaltado pela Min. Relatora “as reformas havidas no sentido do fortalecimento da eficácia das cotas não trouxeram, ainda, o impacto almejado para a elegibilidade das mulheres nos cenários eleitorais”.

Com base no protocolo de julgamento do CNJ para um julgamento mais igualitário sob a perspectiva de gênero, bem como na perspectiva da juíza Tani Maria Wurster, verificamos a identificação e análise dos fatos com ênfase no reconhecimento das (des)igualdades de gênero; a identificação dos direitos em jogo; do filtro do direito aplicável ao caso concreto; (vii) julgamento, argumentação e desconstrução do viés das normas.

A decisão não se satisfaz em reivindicar um tratamento jurídico igualitário entre homens e mulheres, mas em buscar a efetiva igualdade entre os gêneros, sem desmerecer marcadores sociais da diferença.

Em síntese, podemos afirmar que se trata de julgamento que tem como premissa central o direcionamento da concretização jurídico-constitucional comprometida, em todos os âmbitos possíveis, com a igualdade de gênero no Estado Democrático de Direito, especialmente acerca das questões que são debatidas no constitucionalismo feminista, como já mencionamos.

3.2.4 REspe nº 193-92/PI (fraude na cota de gênero)

A exigência legal conferida aos partidos políticos de preencherem as candidaturas observando a cota de gênero trouxe à tona as chamadas “candidaturas

laranjas” ou fictícias, ou seja, as agremiações utilizam mulheres apenas para observar a disposição legal. Isso se dá, especialmente, em razão da falta de incentivo às mulheres, haja vista que as candidaturas femininas são registradas, mas as candidatas e os partidos não trabalham, eficazmente, para terem votação expressiva.

Dados do TSE informam que 16.131 candidatos, entre homens e mulheres, terminaram a eleição municipal de 2012 sem terem recebido um único voto (zero voto). O levantamento revela que o número de mulheres nessa situação é muito superior ao de homens: 14.417 candidatas contra 1.714 candidatos na mesma situação.

Em 2018, de 24 candidatos(as) que disputaram vagas nas Assembleias Legislativas e tiveram votação zerada, 21 eram mulheres³⁴⁹. Ressalvados os casos de dolo comprovado, constatou-se que houve desistência pela candidata por falta de apoio intrapartidário e familiar. Portanto, tais candidaturas podem pôr em risco a axiologia da norma, que surgiu para corrigir um déficit histórico de sub-representação feminina existente no cenário político brasileiro.

Sublinhe-se que, atualmente, a única “sanção” em caso de descumprimento do percentual mínimo de 30% de cotas de gênero, como já mencionamos, é o indeferimento dos respectivos Demonstrativos de Regularidade de Atos Partidários (DRAP), caso o partido não promova o ajuste no percentual exigido pela norma, o que reflete em todos os pedidos de registro de candidaturas apresentados pelo partido e pela coligação.

Após o julgamento do REspe nº 1-49/PA, de Relatoria do então Ministro Henrique Neves, o TSE passou a reconhecer como fraude o desrespeito ao percentual de gênero previsto na Lei das Eleições, inclusive na falsificação de assinaturas e documentos, assim como o vício na vontade das candidatas (REspe n. 1-49/PI, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJe de 21.10.2015)³⁵⁰.

Ao enfrentar a questão da fraude em cota de gênero, em várias decisões o TSE negou provimento aos recursos por ausência de provas “robustas” do “cometimento de ilícito”: Agr. Reg. REspe nº 27872 – Dois Córregos/SP; Agr. Reg.

³⁴⁹ PINHEIRO, 2018.

³⁵⁰ Os processos que tratam desse tema correspondem a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) ou Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME).

REspe nºs 798, 883, 968, e 1053 – Pelotas/RS; e Agr. Reg. REspe nº 264 – Conde/BA.

Lado outro, a jurisprudência do TSE se firmou no sentido de que o registro de candidaturas, com o escopo de atingir o percentual mínimo de gênero previsto em lei, constitui fraude eleitoral apta a ensejar a cassação de todas as pessoas eleitas pelo partido ou pela coligação nas eleições proporcionais, ainda que não tenham contribuído com a fraude.

Em decisão histórica, por maioria de votos, no REspe nº 193-92/PI, de Relatoria do Min. Jorge Mussi, julgado em 17.9.2019, o TSE decidiu manter a cassação e a inelegibilidade de seis vereadores eleitos em 2016 na cidade de Valença do Piauí/PI, por se beneficiarem de candidaturas fictícias na cota de gênero eleitoral. Nesse julgado, o TSE manteve a decisão do Tribunal Regional Eleitoral (TRE/PI), que reconheceu a existência de fraude em cinco candidaturas femininas pelas Coligações Compromisso com Valença I e Compromisso com Valença II.

Assim, manteve a cassação dos registros das cinco candidatas que incorreram no ilícito, além de sua inelegibilidade por oito anos, e a cassação dos demais candidatos registrados por ambas as chapas – entre os quais, seis vereadores eleitos –, na qualidade de beneficiários. De outra parte, estendeu a pena de inelegibilidade a outros dois candidatos, respectivamente esposo e filho de duas das candidatas impugnadas, pela inequívoca anuência com a prática delituosa.

3.2.4.1 Questão jurídica suscitada

Conforme salientado no voto do Relator, o caso em comento demandou minucioso exame, não apenas pela complexidade da matéria sob o ponto de vista jurídico, mas também em virtude de sua repercussão social e do papel do TSE para assegurar a plena inclusão das mulheres no processo democrático, como corolário da garantia fundamental de isonomia de gênero (art. 5º, I, da CF/88).

Superadas as questões processuais (que não serão objeto de análise nesse trabalho), o mérito da demanda teve como tema de fundo a isonomia, a atuação da Justiça Eleitoral, bem como fraude na cota de gênero. A controvérsia envolveu dois pontos cruciais: (i) aferir a efetiva ocorrência ou não da fraude; e (ii) em caso positivo, analisar as consequências jurídicas do ilícito, isto é, a quem se aplicariam

as sanções de cassação do registro e de inelegibilidade por oito anos (art. 22, XIV, da LC 64/90).

3.2.4.2 *Fundamento central da decisão*

Ante a confrontação de diversos elementos com intuito eleitoreiro, o TSE (assim como o TRE-PI) detectou a fraude robusta em cinco candidaturas: de Maria Neide da Silva Rosa e Ivaltânia Vieira Nogueira Pereira da Silva (Coligação Compromisso com Valença 1) e, ainda, de Magally da Silva Costa, Maria Eugênia de Sousa Martins e Geórgia Lima Verde Brifx (Coligação Compromisso com Valença II).

Isso se deu, notadamente, em razão das contas de campanha (comum a todas as candidaturas ilícitas) apresentarem extrema semelhança nos registros de campanha (tipos de despesa, valores, datas de emissão das notas fiscais, a sequência numérica destas, reincidência na prática de se candidatar a cargo eletivo apenas para preencher a cota de gênero e, assim, obter licença remunerada do serviço público no período de campanha etc.).

A gravidade dos fatos mostrou-se incontroversa tanto pelas circunstâncias acima, explorando-se mulheres com o objetivo de burlar regras constitucionais e legais, que visam estabelecer a plena isonomia de gênero, como pela repercussão da conduta na legitimidade da disputa.

Verifica-se que os aspectos quantitativos - a exemplo do número de votos potencialmente obtidos com a prática - não se afiguraram decisivos para que se caracterizasse o ilícito. Conforme assentado pelo Relator:

Na espécie, o registro de duas e três candidaturas femininas fraudulentas em cada coligação permitiu número maior de homens na disputa, cuja soma de votos, por sua vez, foi contabilizada em favor das respectivas alianças, culminando, ao fim, em quociente partidário favorável a elas (art. 107 do Código Eleitoral¹⁰), que puderam então eleger mais candidatos aos cargos de vereador. No ponto, ressalte-se que, de acordo com o art. 175, §§ 3º e 4º, do Código Eleitoral, a negativa dos registros de candidatura somente após a data do pleito, como ocorreu na espécie, implica no aproveitamento dos votos em favor das coligações, evidenciando-se, mais uma vez, o inquestionável benefício auferido com a fraude. Em conclusão, caracteriza fraude, para fins eleitorais, a burla à quota mínima de gênero de 30% de candidaturas (art. 10, §3º, da Lei 9.504/97), em verdadeira afronta ao princípio da isonomia (art. 5º, I, da CF/88) e, ainda, aos esforços envidados pelo legislador, pela Justiça e pela sociedade para eliminar toda e qualquer conduta que,

direta ou indiretamente, diminua ou exclua o relevante e imprescindível papel das mulheres no cotidiano pessoal, profissional e político do país.

Reconhecida a fraude quanto a algumas das candidaturas femininas das duas coligações, vejamos como a Corte Superior Eleitoral se posicionou quanto às consequências jurídicas do ilícito: se a sanção de perda dos registros incidiu apenas perante elas - e aos candidatos excluídos a partir do recálculo da cota de gênero - ou se alcançou indistintamente toda a aliança proporcional.

Para responder a essa proposição, saliente-se de início que os ilícitos previstos no caput do art. 22 da LC 64/90 (abuso do poder econômico e político, além do uso indevido dos meios de comunicação social) caracterizam-se independentemente de participação ou anuência do candidato - pois os bens jurídicos tutelados pela norma são a normalidade e a legitimidade do pleito - e, nesse contexto, tais circunstâncias subjetivas afiguram-se relevantes apenas para que se definam as sanções aplicáveis ao caso, isto é, cassação de diploma cumulada ou não com inelegibilidade. O mesmo raciocínio incide na hipótese de fraude, que, embora não prevista de forma expressa no mencionado dispositivo, também pode ser apurada em Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) por afronta à higidez do pleito [...] Como se demonstrará a seguir, o contexto jurisprudencial, doutrinário e legislativo leva a concluir que, caracterizada a fraude da cota gênero, não se requer, para fim de perda de diploma de todos os candidatos que compuseram as coligações, prova inconteste de sua participação ou anuência, aspecto subjetivo que se revela imprescindível apenas para se impor ou não a eles inelegibilidade para eleições futuras. Em outras palavras, evidenciada conduta que comprometa a disputa eleitoral, quebrando a isonomia entre os candidatos, impõe-se cassar os registros ou diplomas de todos os beneficiários, cabendo o órgão julgador definir sua atuação no ilícito apenas para fim de inelegibilidade, que possui natureza personalíssima [...] Ainda a esse respeito: AgR-REspe 326-51/SE, Rel. Min. Rosa Weber, DJE de 18/5/2018; AgR-REspe 16-35/SC, de minha relatoria, DJE de 17/4/2018; REspe 196-50/SC, Rel. Min. Luiz Fux, publicado em sessão em 13/12/2016; REspe 404-87/RJ, Rel. Min. Henrique Neves, publicado em sessão em 27/10/2016, dentre inúmeros outros. Esse entendimento também encontra respaldo na doutrina a partir da interpretação do art. 22, XIV, da LC 64/90. Nesse diapasão, a resposta à pergunta formulada no início deste tópico dá-se no sentido de que a fraude da cota de gênero em eleições proporcionais implica a cassação de todos os candidatos registrados pela legenda ou pela coligação. Por conseguinte, não merece reparo o acórdão do TRE/PI por meio do qual se cassaram todos os candidatos que disputaram as Eleições 2016 pelas coligações proporcionais Compromisso com Valença 1 e II. De todo modo, além das inúmeras considerações teóricas já expostas, há na espécie outros elementos nos planos fático e jurídico que não permitem acolher a tese pretendida pelos recorrentes, adotada na sentença, de

indeferir os registros apenas das candidaturas fraudulentas e dos candidatos menos votados (feito o recálculo da cota) e preservar os que obtiveram maior número de votos. Em primeiro lugar, a adoção dessa tese ensejaria verdadeira e inadmissível brecha aos partidos políticos e coligações para registrarem candidaturas "laranjas", na medida em que seriam incentivados a "correr o risco" de lançá-las. Em outras palavras, tanto os partidos e coligações candidatos que viessem a ser eleitos não seriam prejudicados ainda que comprovada a fraude a posteriori em AIJE, pois o mero recálculo da cota excluindo-se apenas as candidaturas fraudulentas e as menos votadas, não lhes alcançaria na prática. Trata-se de permissivo que, com as devidas vênias dos pares que entenderem diversamente, não pode ser admitido sob risco de tornar letra morta as disposições legais e constitucionais e, ainda, comprometer a credibilidade desta Justiça Especializada. Na esteira desse primeiro argumento complementar, tem-se que a negativa de apenas parte dos registros premiaria as legendas e coligações com a fraude, além dos candidatos por elas eleitos, como se já viu ao se abordar a gravidade da conduta, pressuposto do art. 22, XVI, da LC 64/90. Com efeito, o registro de duas e três candidaturas femininas fraudulentas em cada coligação permitiu número maior de homens na disputa, cuja soma de votos, por sua vez, foi contabilizada em favor das respectivas alianças, culminando, ao fim, em quociente partidário favorável a elas (art. 107 do Código Eleitoral), que puderam então registrar e eleger mais candidatos aos cargos de vereador. Esse círculo vicioso não se afasta com a glosa apenas parcial imposta na sentença, pois, de acordo com o art. 175, §§ 3º e 4º, do Código Eleitoral, a negativa dos registros de candidatura somente após a data do pleito, como no caso, implica o aproveitamento dos votos em favor das coligações, evidenciando-se, mais uma vez, o inquestionável benefício auferido com a fraude. Em suma, os votos anulados pelo indeferimento somente uma parte das candidaturas proporcionais não repercutiria na esfera jurídica das coligações e dos candidatos por elas eleitos, de forma que condenação na hipótese dos autos teria pouco ou mesmo nenhum efeito prático [...]

No tocante à abrangência da inelegibilidade, a Corte destacou que sua jurisprudência é no sentido de que a inelegibilidade constitui sanção personalíssima, aplicada apenas a quem cometeu, participou ou anuiu com a prática ilícita, e não ao mero beneficiário. *In casu*, a sanção foi aplicada às candidatas e estendida aos candidatos Leonardo Nogueira Pereira (Compromisso com Valença 1) e Antônio Gomes da Rocha (Compromisso com Valença II).

Oportuno trazer a registro as premissas teóricas extraídas do voto proferido pelo Min. Edson Fachin, nas quais enfatizou a importância dos partidos políticos para a equiparação de gênero na política:

Inicialmente, entendo que não há que se perder de vista a hermenêutica em prática na questão da cota de gênero, respeitando-se o andar progressivo e o conjunto de conquistas efetivadas nessa

seara. Vale frisar, por oportuno, que a presença na política e a proteção de direitos das mulheres são importantes indicadores da qualidade da democracia (LIJPHART, Arend. Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países. Editora Record, 2003.), e é "condição indispensável de realização da igualdade política" (MOISÉS, José Alvaro; SANCHEZ, Beatriz Rodrigues. Representação política das mulheres e qualidade da democracia: o caso do Brasil. In: O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contem porâneo/J osé Alvaro Moisés (org.). - Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014. P. 97.). A adoção de ações em prol da inclusão política das mulheres é questão que afeta de modo geral todas as nações e é pauta de tratados e documentos internacionais, dentre os quais a Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher (Plataforma de Pequim), de 1995, que potencializou o momento de discussões sobre promoção dos direitos da mulher em todo o mundo; e a Declaração Universal sobre a Democracia apresentada em 1997 pelo Conselho da União Interparlamentária, instando governos e parlamentos de todo o mundo a serem guiados pelo seu conteúdo, que apresenta, entre seus princípios, a importância da participação de homens e mulheres em situação de igualdade e em complementaridade (COUNCIL, Inter-Parliamentary. Universal declaration on democracy. Adopted without a vote by the Inter-Parliamentary Council at its 161st session, Cairo, v. 16, 1997). Peço licença para citar brevemente um exemplo internacional com a finalidade de expor a cosmovisão atual sobre a questão de gênero na política e sua relação com os partidos políticos. A Corte Europeia de Direitos Humanos julgou em 10 de julho de 2012 o Processo nº 58369/10, Partido Protestante Reformado v. Países Baixos (Staatkundig Gereformeerde Partij against the Netherlands) sobre um partido protestante extremamente tradicional dos Países Baixos, que trazia, em suas disposições estatutárias, referências sobre distinção dos papéis sociais de homens e mulheres e que mulheres não deveriam ser elegíveis para cargos políticos, a partir de leituras bíblicas. Tais previsões foram objeto de análise e decisão da Suprema Corte dos Países Baixos que obrigou o referido partido a abrir sua lista de candidatos para mulheres. Nas razões, o partido sustentou violação aos arts. 9, 10 e 11 da Convenção Europeia de Direitos Humanos, que tratam, em síntese, das liberdades de pensamento, consciência, religião, de expressão, de reunião e de associação. No julgamento, a CEDH reiterou que a democracia era o único modelo político contemplado na Convenção e o único compatível com ela. Além disso, asseverou que o avanço da igualdade dos sexos nos Estados membros impede o Estado de subscrever a ideia de que o homem desempenha um papel primordial na sociedade e a mulher, um papel secundário. A Corte considerou inaceitável o pedido do partido independentemente de suas convicções religiosas, conforme se verifica de excertos da decisão [...] Assim, e em vista da vedação ao retrocesso com relação a todas as normas e interpretações jurisdicionais aplicadas no intento de aumentar a participação das mulheres na política no Brasil, é que há que se analisar a questão que hora se projeta.

Necessário registrar, ainda, excertos do voto do Min. Luís Roberto Barroso acerca da necessária observância da igualdade de gênero na política:

13. O direito de ser votado (direito político passivo) é um dos direitos fundamentais e humanos mais relevantes. Além de assegurado na Constituição de 1988, o direito a tomar parte na direção dos assuntos públicos e ser eleito em eleições periódicas autênticas é garantido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 21), pelo Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (art. 25) e pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos (art. 23). Embora as mulheres já tenham conquistado forma/mente o direito de votarem e serem votadas há décadas, a participação efetiva das mulheres na política ainda não é uma realidade em boa parte do mundo. No Brasil, trata-se de uma meta que parece muito distante. 14. Em janeiro de 2017, a média mundial de mulheres nos parlamentos federais em janeiro era de 23,3%. O Brasil, porém, está muito abaixo da média. Em janeiro de 2017, mulheres constituíam apenas 11,3% do Congresso Nacional. Em termos de representação feminina no parlamento, estamos atrás de países como a Arábia Saudita, a Síria e o Congo, que restringem, em diversos campos, os direitos das mulheres. Na América Latina, também estamos na lanterna: perdemos apenas para o Haiti. Não à toa, o relatório de desigualdade de gênero Gender Gap Index report de 2017 classificou o Brasil na posição 121 de 144 países no ranking de mulheres no parlamento. 15. A sub-representação feminina na política é produto e fator reprodutor da desigualdade de gênero. Como apontou Cristina Telles, trata-se da "mais extensa, complexa e persistente forma de desigualdade social", que "prejudica o pleno desenvolvimento humano de aproximadamente metade do planeta". Enquanto mulheres continuarem alijadas do processo de tomada das decisões políticas, a tendência é, naturalmente, a persistência e reprodução da desigualdade de gênero. Por isso, o aumento do número de mulheres detentoras de cargos eletivos é tão relevante. 16. Há, em verdade, diversos efeitos positivos associados ao maior número de mulheres nos parlamentos. Primeiro, a alteração "simbólica" das percepções sobre o papel da mulher na política, sobre a habilidade das mulheres de governarem e sobre a importância da participação política feminina. Segundo, promove-se a alteração da agenda de políticas públicas, com a representação substantiva de interesses e preferências das mulheres. Há, por exemplo, estudos que relacionam a maior participação da mulher na política à redução da corrupção e ao aumento da alocação de recursos nas áreas da saúde e educação. Ademais, há um aumento da legitimidade democrática dos parlamentos, que passam a ter uma parcela relevante da população representada, de forma mais equitativa, em seus quadros. Por fim, a conquista da igualdade de gênero na política é um dever assumido pelo Brasil na esfera internacional. 17. Em um cenário de desigualdade persistente, as políticas de ação afirmativa para incrementar a participação feminina no Poder Legislativo assumem grande importância. As cotas de gênero legais nasceram na América Latina, em 1991, com a adoção da "Ley de Cupos" na Argentina. Hoje, quase todos os países na região adotam cotas para candidaturas de mulheres nos parlamentos nacionais, que variam de 30 a 50%. A Argentina, a Bolívia, a Costa Rica, o Equador, Honduras

e México já adotam quotas de 50%, prevendo a paridade de gênero em seus legislativos federais. Em boa parte dos países latino-americanos, o percentual mínimo de candidaturas previsto em lei se traduz quase que exatamente em número de mulheres eleitas. É que esses países, que empregam o sistema eleitoral proporcional de lista fechada, adotaram regras vinculantes de ordenação de candidatos nas listas (i.e., sistema de "zig zag" no qual deve haver a alternância entre homens e mulheres) e, ainda, sanções legais para o não cumprimento da cota, em especial a rejeição integral da lista partidária. 18. No Brasil, porém, na contramão da experiência dos nossos países vizinhos, embora a quota de gênero de 30% para a Câmara dos Deputados seja adotada desde 1997, a política não produziu impacto verdadeiro na representação das mulheres no parlamento. Os resultados ruins da reserva de candidaturas femininas parecem advir da falta de comprometimento efetivo dos partidos políticos em promover maior participação política feminina. E isso é demonstrado pela recalcitrância dos partidos políticos e das lideranças partidárias em empregar os recursos destinados por lei à difusão da participação política feminina para atrair mais mulheres para seus quadros e promover a sua capacitação; em dar espaço a mulheres em seus órgãos diretivos; em dar pleno cumprimento à cota de gênero, não apenas com a escolha em convenção de mulheres que queiram concorrer efetivamente, mas também com a alocação de recursos e tempo de propaganda eleitoral na TV e no rádio para que elas tenham chances efetivas de se elegerem. 19. Como é comum, porém, a culpa para a falta de representação tem sido frequentemente atribuída às próprias mulheres. Argumenta-se que elas não têm interesse em participar da política. Ocorre que, como apontou a Ministra Luciana Lóssio, com base em dados do TSE, as mulheres são mais de 40% dos filiados aos partidos políticos. Ademais, trata-se do mesmo argumento que era utilizado para não conceder o direito ao voto à mulher: "o argumento falacioso de que não há mulheres almejando a vida pública é o mesmo utilizado quando da discussão sobre o voto feminino, em 1932, quando se falava que as mulheres não se interessavam pela política, logo, não precisavam votar". 20. O Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 5617, sob a relatoria do Min. Edson Fachin, e o Tribunal Superior Eleitoral, na Consulta nº 0600252-1 8, sob a relatoria da Mm. Rosa Weber, deram um passo decisivo no sentido do incremento da efetividade das cotas de gênero ao equiparar o percentual de candidaturas femininas ao mínimo de recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha a lhes serem destinados. Hoje, o Tribunal Superior Eleitoral tem mais uma oportunidade de contribuir para o cumprimento efetivo da lei que prevê a reserva do mínimo de 30% para candidaturas de cada sexo, afastando a possibilidade de indicação de candidatas "fictícias", "laranjas" ou "de fachada", indicadas meramente para preencher o requisito legal, sem a intenção verdadeira de que disputem o pleito e possam se eleger.

Enfim, nos termos do voto do Relator, a Corte negou provimento aos recursos especiais dos candidatos ao cargo de vereador nas Eleições 2016 pelas coligações Compromisso com Valença 1 e II, mantendo, por conseguinte, cassados os seus

respectivos registros, e deu parcial provimento ao recurso da Coligação Nossa União E com o Povo apenas para estender a inelegibilidade a Leonardo Nogueira Pereira e Antônio Gomes da Rocha, subsistindo a improcedência quanto aos vencedores do pleito majoritário.

Observa-se, portanto, que essa Corte Superior, ao entender pela necessidade de promover a cassação do registro ou do diploma de todos(as) os(as) candidatos(as) beneficiados(as), independentemente de ter conhecimento da fraude ou com ela concordado, buscou afastar o esvaziamento da norma que visa promover maior equilíbrio de gêneros no cenário político nacional.

Nesse sentido: REspe nº 1-62/RS, Rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, DJe de 29.6.2020 e REspe nº 409-89/SP, Rel. Min. Sergio Silveira Banhos, DJe de 13.3.2020.

3.2.4.3 Considerações sobre o processo argumentativo contido no inteiro teor dos acórdãos a partir dos critérios de avaliação sob uma perspectiva de gênero

O julgamento com perspectiva de gênero reclama uma metodologia de análise da questão litigiosa desapegada dos casos que envolvem relações de poder assimétricas ou padrões estereotipados de gênero; outrossim, exige a integração do princípio da igualdade na interpretação e aplicação do ordenamento jurídico na busca de soluções equitativas ante situações desiguais de gênero.

O princípio de integração da dimensão de gênero na atividade judicial, portanto, é uma obrigação normativa e vinculativa para todos os órgãos judiciais, apesar de sabermos que essa hermenêutica da administração da justiça não é fácil de aplicar. Conforme já tivemos a oportunidade de demonstrar, apesar dos avanços nessa área, o papel do gênero sempre existiu no Direito, principalmente no âmbito do Direito Privado, em que a intervenção do Estado é mais difícil.

Todavia, em uma leitura multidimensional do recurso em análise, a inclusão do pensamento feminista foi facilmente percebida, em conformidade com a perspectiva de Isabel Cristina Jaramillo relacionada ao uso estratégico das leis em razão do modo como o direito é aplicado nos casos concretos.

Observamos, ainda, na perspectiva de Alda Facio que o texto normativo foi analisado tomando em conta a influência ou os seus efeitos em outros componentes do fenômeno legal, bem como ampliando a tomada de consciência sobre a situação

peculiar da mulher ao longo dos anos (séculos). Conforme ressaltado pelo Min. Barroso “enquanto mulheres continuarem alijadas do processo de tomada das decisões políticas, a tendência é, naturalmente, a persistência e reprodução da desigualdade de gênero. Por isso, o aumento do número de mulheres detentoras de cargos eletivos é tão relevante”.

Com base no protocolo de julgamento do CNJ para um julgamento mais igualitário sob a perspectiva de gênero, bem como na perspectiva da juíza Tani Maria Wurster, verificamos a identificação e análise dos fatos com ênfase no reconhecimento das (des)igualdades de gênero; a identificação dos direitos em jogo; do filtro do direito aplicável ao caso concreto; (vii) julgamento, argumentação e desconstrução do viés das normas.

A decisão não se satisfaz em reivindicar um tratamento jurídico igualitário entre homens e mulheres, mas em buscar a efetiva igualdade entre os gêneros, sem desmerecer marcadores sociais da diferença.

Em síntese, podemos afirmar que se trata de julgamento que tem como premissa central o direcionamento da concretização jurídico-constitucional comprometida, em todos os âmbitos possíveis, com a igualdade de gênero no Estado Democrático de Direito, especialmente acerca das questões que são debatidas no constitucionalismo feminista, como já mencionamos.

3.2.5 Consulta nº 0600306-47.2019

O tema da desigualdade racial também foi objeto de debate no âmbito eleitoral, ocasião em que se reconheceu a necessidade de destinar atenção específica às mulheres negras.

3.2.5.1 Questão jurídica suscitada

A Consulta em epígrafe, de Relatoria do Min. Luís Roberto Barroso, julgada em 25.8.2020, foi suscitada pela Deputada Federal Benedita Souza da Silva Sampaio, com apoio da organização Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (Educafro), sob as seguintes indagações:

(i) se os recursos financeiros e o tempo de rádio e TV destinados às candidaturas de mulheres, em razão das cotas de gênero, devem ser repartidos

entre mulheres negras e brancas, de acordo com o percentual de 50% para cada grupo, dada a distribuição demográfica brasileira; e

(ii) se deve haver reserva de 30% das candidaturas de cada partido a pessoas negras, nos mesmos termos da cota de gênero prevista no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, com a consequente destinação proporcional do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do tempo de propaganda eleitoral gratuita na rádio e na televisão para candidaturas de pessoas negras.

Instada a se manifestar, a Procuradoria-Geral Eleitoral opinou pelo conhecimento da consulta e pela resposta negativa aos questionamentos da consulente, em conformidade com a seguinte ementa:

Consulta. Candidatos negros. Distribuição de recursos financeiros. Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Tempo em rádio e televisão. Reserva de vagas nos partidos políticos. Ausência de previsão legal. Possibilidade no âmbito da autonomia partidária. 1. O legislador adotou medidas com reserva de quantitativos mínimos de recursos financeiros e de candidaturas para mulheres, mas não o fez para negros. 2. Embora seja louvável a pretensão de serem adotadas medidas ampliativas de representação política da população negra, a obrigatoriedade de o Estado discriminar positivamente candidaturas com recorte de etnia e cor da pele, impondo aos partidos políticos o dever de recrutar candidaturas no grupo vulnerável dos negros, carece de fonte legislativa que a imponha. 3. A legislação impõe que o Poder Público, aí incluída a Justiça Eleitoral, adote medidas para superação da desigualdade, mas não chega ao ponto de impor aos Partidos Políticos a reserva de vagas e financiamento a integrantes da população negra. 4. Ao mesmo tempo que a legislação não impõe a reserva de vagas e recursos financeiros, ela seguramente consente com a sua prática dentro da constitucional autonomia partidária. 5. Em outras palavras, é possível, sim, que partidos políticos deliberem por reservar vagas nos partidos políticos para candidatos negros; por destinar a campanhas dos candidatos negros 30% o Fundo Especial de Financiamento de Campanha; por distribuir o tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão para candidatos da população negra. Parecer pela resposta negativa a todos os quesitos da consulta, por ausência de previsão legal, mantendo-se legítima, contudo, a opção de determinada agremiação partidária, no exercício de sua autonomia, por fixar critérios de reserva de vagas e recursos financeiros para candidatas e candidatos negros.

3.2.5.2 Fundamento central da decisão

O núcleo fundamental de argumentação do voto do Relator trouxe o racismo estrutural como um elemento que integra a organização econômica e política da sociedade. Em suas palavras,

8. [...] ligado ao colonialismo e à escravização em sua origem, o racismo criou raízes profundas na sociedade brasileira e continua evidente não só em situações de discriminação direta ou intencional, mas também na desigualdade de oportunidades da população negra e na permanência de estereótipos culturais, disfarçados pela noção de neutralidade racial. 9. Portanto, trata-se aqui do racismo que é incorporado nas estruturas políticas, sociais e econômicas e no funcionamento das instituições. Essa forma de racismo se reflete na institucionalização, naturalização e legitimação de um sistema e modo de funcionamento social que reproduz as desigualdades raciais e afeta, em múltiplos setores, as condições de vida, as oportunidades, a percepção de mundo e a percepção de si que pessoas, negras e brancas, adquirirão ao longo de suas vidas. 10. Como fenômeno intrinsecamente relacionado às relações de poder e dominação, esse racismo não deixa de se manifestar no âmbito político-eleitoral. Nesse ponto, observa-se que, nas eleições gerais de 2018, 52,4% dos candidatos que concorreram eram brancos e 47,6% eram negros (35,7% pardos e 10,86% pretos). No entanto, a despeito do número de candidaturas, entre os eleitos, 71,92% eram brancos e somente 27,86% eram negros (pretos ou pardos). Do total de cerca de 13 mil candidatos negros, a maioria concorria por uma vaga nas Assembleias Legislativas e “apenas cerca de 3% decidiram disputar cargos majoritários de presidente (0,07%), governador (1,1%) e senador (1,9%)”. 11. Nas eleições municipais de 2016, o cenário das candidaturas não era muito diverso: 51,45% dos candidatos eram brancos, 39,12% eram pardos e 8,64% pretos. Embora distante de corresponder à proporção da população brasileira, em que 55,8% se autodeclararam pretos ou pardos, nessas eleições, 40,40% de todos os candidatos eleitos eram negros. Quando consideradas especificamente as candidaturas à chefia do executivo municipal, constata-se, porém, que 45% dos 5.568 municípios brasileiros tinham apenas candidatos brancos e que, entre os prefeitos eleitos, apenas 29% eram negros. O financiamento das campanhas assume papel central na viabilidade das candidaturas. [...] 13. Nesse contexto, o financiamento das campanhas assume papel central na viabilidade das candidaturas. Importante estudo da FGV Direito São Paulo em parceria com a CEPESP analisou as campanhas eleitorais, o financiamento e a diversidade de gênero nas eleições de 2018. O estudo identificou que a distribuição proporcional de 30% dos recursos do FEFC e do Fundo Partidário às candidaturas femininas promoveu um efetivo incremento nos valores absolutos e relativos das receitas das candidatas mulheres comparativamente às eleições de 2014, nas quais estas eram o grupo mais subfinanciado. Por exemplo, enquanto em 2014 a receita média de campanha das mulheres representava cerca de 27,8% da dos homens, em 2018 tal receita representou 62,4%. Ademais, verificou que a taxa de sucesso na eleição aumenta na medida em que aumentam os recursos investidos nas campanhas: “o acesso a recursos financeiros continuou bastante correlacionado com a quantidade de votos e, conseqüentemente, com a possibilidade de eleição, em 2018”. 23. Nota-se, portanto, que há, sob o prisma da efetivação de uma justiça corretiva e redistributiva, um dever de integração dos negros em espaços de poder, noção que é reforçada pela perspectiva integrativa da diversidade [...] Nesse sentido, ao reconhecer que

“experiências culturais distintas produzem percepções sociais diferentes”, compreende-se que a composição de um corpo deliberativo plural contempla interesses mais diversos do que uma composição homogênea e garante um funcionamento mais democrático, por exemplo, do Parlamento. Nesse ponto, Maíra Kubick aponta que a pluralidade pode impactar positivamente a própria credibilidade das instituições políticas, reconhecidamente desgastadas perante a população. O Professor Adilson Moreira destaca, no entanto, que não se trata de garantir mera representação, mas sim uma participação efetiva, como verdadeira “condição para realização de uma democracia participativa”. 24. Esse dever de inclusão de mulheres e homens negros em espaços de poder é potencializado no caso dos parlamentos. É que a representação de todos os diferentes grupos sociais no parlamento é essencial para o adequado funcionamento da democracia e para o aumento da legitimidade democrática das decisões tomadas. A democracia é autogoverno e, como tal, pressupõe que as pessoas sejam autoras das decisões capazes de afetar suas próprias vidas. No entanto, quando a representação política é excludente, afeta-se a capacidade de as decisões e políticas públicas refletirem as vontades e necessidades das minorias sub-representadas. Por isso, para impulsionar a aprovação de políticas públicas antirracistas é preciso combater a sub-representação política da população negra. 25. Há, ainda, diversas outras consequências positivas do aumento da representatividade política negra: para além da abertura de espaços de reivindicação política, do impacto na agenda pública e da aprovação de ações e projetos de lei que correspondam aos interesses do grupo representado (representação substantiva), tem-se a desconstrução do papel de subalternidade atribuído ao negro no imaginário social e a naturalização da negritude em espaços de poder (representação simbólica). Nesse sentido, especialistas como Osmar Teixeira e Carmela Zigoni apontam que a solução para a sub-representação negra na política – especificamente em cargos legislativos eleitos pelo sistema proporcional – passa pelo estabelecimento de ações afirmativas.

Da elucidativa ementa destacam-se considerações acerca da repartição dos recursos financeiros e do tempo de rádio e TV entre as mulheres, bem como dos parâmetros para cálculo e fiscalização da destinação de recursos a candidaturas de pessoas negras:

Direito Eleitoral. Consulta. Reserva de candidaturas, tempo de antena e recursos para candidatas e candidatos negros. Conhecimento. Quesitos 1, 2 e 4 respondidos afirmativamente. 1. Consulta a respeito da possibilidade de: (i) garantir às candidatas negras percentual dos recursos financeiros e do tempo em rádio e TV destinados às candidaturas femininas no montante de 50%, dada a distribuição demográfica brasileira; (ii) instituir reserva de 30% das candidaturas de cada partido a pessoas negras, nos termos da cota de gênero prevista na Lei nº 9.504/1997; (iii) determinar o custeio proporcional das campanhas dos candidatos negros, destinando-se a estes no mínimo 30% do total do FEFC; e (iv) assegurar tempo de

propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão proporcional às candidaturas de pessoas negras, respeitando-se o mínimo de 30%.

[...]

IV. Apreciação das indagações formuladas na consulta

Quesito (i): Repartição entre as mulheres dos recursos financeiros e tempo de rádio e TV

9. O STF, na ADI nº 5.617, e o TSE, na Cta nº 0600252-18/DF, deram um passo decisivo no sentido do incremento da efetividade das cotas de gênero ao equiparar o percentual de candidaturas femininas ao mínimo de recursos do Fundo Partidário e do FEFC a lhes serem destinados, bem como do tempo de rádio e TV, respeitando-se, em todo caso, o mínimo legal de 30%. Em 2018, o número de candidatas eleitas para a Câmara dos Deputados cresceu 51% em relação à eleição de 2014, enquanto que, nas assembleias legislativas, o crescimento foi de 41,2%.

10. Apesar desses importantes avanços, os dados citados demonstraram que a não consideração das mulheres negras como categoria que demanda atenção específica na aplicação da cota de gênero produziu impacto desproporcional sobre as candidatas negras, caracterizando hipótese de discriminação indireta. É que, apesar de se tratar de norma geral e abstrata destinada a beneficiar todas as mulheres na disputa política, diante do racismo estrutural presente nas estruturas partidárias, seu efeito prático foi o de manter o subfinanciamento das candidaturas das mulheres negras e, logo, sua sub-representação.

11. A acomodação razoável para mitigar os efeitos adversos verificados não é a repartição dos recursos entre mulheres brancas e negras à razão de 50%, mas sim a aplicação da mesma lógica adotada nas decisões do STF e do TSE no sentido de que a repartição deve se dar na exata proporção das candidaturas de mulheres brancas e negras.

[...]

V. Parâmetros para cálculo e fiscalização da destinação de recursos a candidaturas de pessoas negras

14. O volume de recursos destinados a candidaturas de pessoas negras deve ser calculado a partir do percentual dessas candidaturas dentro de cada gênero, e não de forma global. Isto é, primeiramente, deve-se distribuir as candidaturas em dois grupos – homens e mulheres. Na sequência, deve-se estabelecer o percentual de candidaturas de mulheres negras em relação ao total de candidaturas femininas, bem como o percentual de candidaturas de homens negros em relação ao total de candidaturas masculinas. Do total de recursos destinados a cada gênero é que se separará a fatia mínima de recursos a ser destinada a pessoas negras desse gênero.

15. Ademais, devem-se observar as particularidades do regime do FEFC e do Fundo Partidário, ajustando-se as regras já aplicadas para cálculo e fiscalização de recursos destinados às mulheres.

16. A aplicação de recursos do FEFC em candidaturas femininas é calculada e fiscalizada em âmbito nacional. Assim, o cálculo do montante mínimo do FEFC a ser aplicado pelo partido, em todo o país, em candidaturas de mulheres negras e homens negros será realizado a partir da aferição do percentual de mulheres negras, dentro do total de candidaturas femininas, e de homens negros, dentro do total de candidaturas masculinas. A fiscalização da

aplicação dos percentuais mínimos será realizada pelo TSE apenas no exame das prestações de contas do diretório nacional.

17. A aplicação de recursos do Fundo Partidário em candidaturas femininas é calculada e fiscalizada em cada esfera partidária. Portanto, havendo aplicação de recursos do Fundo Partidário em campanhas, o órgão partidário doador, de qualquer esfera, deverá destinar os recursos proporcionalmente ao efetivo percentual de (i) candidaturas femininas, observado, dentro deste grupo, o volume mínimo a ser aplicado a candidaturas de mulheres negras; e de (ii) candidaturas de homens negros. Nesse caso, a proporcionalidade será aferida com base nas candidaturas apresentadas no âmbito territorial do órgão partidário doador. A fiscalização da aplicação do percentual mínimo será realizada no exame das prestações de contas de campanha de cada órgão partidário que tenha feito a doação.

Enfim, o TSE entendeu que *os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV destinados às candidaturas de mulheres, assim como nas decisões judiciais do STF (ADI nº 5617/DF) e do TSE (Consulta nº 0600252-18/DF), devem ser repartidos entre mulheres negras e brancas na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações, in verbis:*

VI. Conclusão

18. Primeiro quesito respondido afirmativamente nos seguintes termos: os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV destinados às candidaturas de mulheres, pela aplicação das decisões judiciais do STF na ADI nº 5617/DF e do TSE na Consulta nº 0600252-18/DF, devem ser repartidos entre mulheres negras e brancas na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações.

19. Segundo quesito é respondido negativamente, não sendo adequado o estabelecimento, pelo TSE, de política de reserva de candidaturas para pessoas negras no patamar de 30%. Terceiro e quarto quesitos respondidos afirmativamente, nos seguintes termos: os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV devem ser destinados ao custeio das candidaturas de homens negros na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações.

20. Aplicação do entendimento a partir das Eleições 2022, vencido, neste ponto, o relator. Impossibilidade de alteração das regras de distribuição de recursos aplicáveis às Eleições 2020, uma vez já apresentados pelos partidos políticos os critérios para a distribuição do FEFC e, também, iniciado o período de convenções partidárias. (destacou-se)

Ressalte-se que, por força de decisão proferida nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 738, determinou-se a imediata

aplicação dos incentivos às candidaturas de pessoas negras, nos exatos termos da resposta do TSE à Consulta 600306-47, ainda nas eleições de 2020³⁵¹.

3.2.5.3 *Considerações sobre o processo argumentativo contido no inteiro teor dos acórdãos a partir dos critérios de avaliação sob uma perspectiva de gênero*

O julgamento com perspectiva de gênero reclama uma metodologia de análise da questão litigiosa desapegada dos casos que envolvem relações de poder assimétricas ou padrões estereotipados de gênero; outrossim, exige a integração do princípio da igualdade na interpretação e aplicação do ordenamento jurídico na busca de soluções equitativas ante situações desiguais de gênero.

O princípio de integração da dimensão de gênero na atividade judicial, portanto, é uma obrigação normativa e vinculativa para todos os órgãos judiciais, apesar de sabermos que essa hermenêutica da administração da justiça não é fácil de aplicar. Conforme já tivemos a oportunidade de demonstrar, apesar dos avanços nessa área, o papel do gênero sempre existiu no Direito, principalmente no âmbito do Direito Privado, em que a intervenção do Estado é mais difícil.

Todavia, em uma leitura multidimensional da Consulta em análise, a inclusão do pensamento feminista da mulher negra foi facilmente percebida, em conformidade com a perspectiva de Isabel Cristina Jaramillo relacionada ao uso estratégico das leis em razão do modo como o direito é aplicado nos casos concretos.

Observamos, ainda, na perspectiva de Alda Facio que o texto normativo foi analisado tomando em conta a influência ou os seus efeitos em outros componentes do fenômeno legal, bem como ampliando a tomada de consciência sobre a situação peculiar da mulher ao longo dos anos (séculos).

Conforme destacado pelo Ministro Relator “há, sob o prisma da efetivação de uma justiça corretiva e redistributiva, um dever de integração dos negros em espaços de poder, noção que é reforçada pela perspectiva integrativa da diversidade”.

³⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Plenário). Medida Cautelar. Referendo na Medida Cautelar em arguição de descumprimento de preceito fundamental. Políticas públicas de caráter afirmativo. Incentivo a candidaturas de pessoas negras para cargos eletivos. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (P-Sol). Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 5 de outubro de 2020. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1113892615/referendo-na-medida-cautelar-na-arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-738-df-0102225-1420201000000/inteiro-teor-1113892620>. Acesso em: 8 set. 2021.

Com base no protocolo de julgamento do CNJ para um julgamento mais igualitário sob a perspectiva de gênero, bem como na perspectiva da juíza Tani Maria Wurster, verificamos a identificação e análise dos fatos com ênfase no reconhecimento das (des)igualdades de gênero; a identificação dos direitos em jogo; do filtro do direito aplicável ao caso concreto; (vii) julgamento, argumentação e desconstrução do viés das normas.

A decisão não se satisfaz em reivindicar um tratamento jurídico igualitário entre homens e mulheres, mas em buscar a efetiva igualdade entre os gêneros, sem desmerecer marcadores sociais da diferença.

Em síntese, podemos afirmar que se trata de julgamento que tem como premissa central o direcionamento da concretização jurídico-constitucional comprometida, em todos os âmbitos possíveis, com a igualdade de gênero no Estado Democrático de Direito, especialmente acerca das questões que são debatidas no constitucionalismo feminista, como já mencionamos.

A análise dessas decisões históricas nos mostra a preocupação do TSE em promover o avanço da representatividade feminina na política. Nota-se, pois, que a jurisprudência tem evoluído na busca de atender às especificidades do processo eleitoral, de forma que sejam garantidos meios para a identificação, apuração e combate às práticas fraudulentas.

Entretanto, isso não basta. É necessário que a seara legislativa percorra senda semelhante, produzindo leis capazes de prever e punir a fraude eleitoral. Punições mais rígidas farão com que as irregularidades encontradas nas campanhas eleitorais (tanto nas prestações de contas como na questão dos registros) sejam eficazmente combatidas.

3.2.6 No Tribunal Superior Eleitoral: outras decisões (1996 – 2022)

Como já mencionamos, o art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97 – embora não constitua uma típica ação afirmativa, uma vez que este termo se refere a um conjunto de políticas públicas para a proteção de minorias e grupos que sofreram (sofrem) discriminação a exemplo de gênero, raça, classe, social etc. – foi pensado como uma das medidas para corrigir o déficit de representação feminino na política.

Como já dissemos, o referido dispositivo previa, inicialmente, que do número de vagas resultantes das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação

deveria reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo. Assim, ambos os sexos teriam tratamento isonômico, com limite mínimo de 30% e máximo de 70.

Todavia, a reserva de vagas de candidaturas, tal como determinada naquela norma, não implicava em obrigatoriedade aos partidos de preenchê-la, assim, as cotas não foram observadas e as candidaturas masculinas continuavam monopolizando as eleições.

Somente após 12 anos, com a redação trazida pela Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, o disposto no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97 sofreu alteração passando a prever a obrigatoriedade do preenchimento para as agremiações partidárias. A expressão “deverá reservar” foi substituída por “preencherá”, neste termo: “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”.

Vejamos como se posicionou a jurisprudência do TSE ao longo dos anos, especialmente desde 1996 até os dias de hoje.

3.2.6.1 REspe nº 13.976/SP, julgado em 21.10.1996

3.2.6.1.1 Questão jurídica suscitada

Trata-se do recurso especial de José Gregório Sobrinho contra acórdão do TRE/SP que, mantendo sentença, indeferiu pedido de registro de sua candidatura ao cargo de vereador ao fundamento de que seu nome foi incluído em vaga reservada às pessoas do sexo feminino. O recorrente sustentou que o acórdão recorrido, ao negar seu registro, não vislumbrou flagrante inconstitucionalidade do 3º do art. 11 da Lei nº 9.100/95.

3.2.6.1.2 Fundamento central da decisão

Na ocasião, o TSE entendeu, sob a Relatoria do Min. Francisco Resek, que o § 3º do art. 11 da Lei nº 9.100/95³⁵² há de ser observado de forma irrestrita, não admitindo preenchimento das vagas destinadas candidaturas de mulheres, ainda

³⁵² Essa lei estabeleceu normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, além de dar outras providências. Nos termos do art. 11, § 3º, “Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres”.

que existentes, por candidaturas de homens, sob pena de esvaziamento da norma legal. Eis a ementa do acórdão:

RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATO. VAGAS RESERVADAS CANDIDATURAS DE MULHERES. INADMISSIBILIDADE DE PREENCHIMENTO POR CANDIDATURAS DE HOMENS. (Art. 11 3º da Lei 9.100/95 Precedentes do TSE (Resolução nº 19.448, rel Min. Marco Aurélio Resolução nº 19.557. rel. Min. Ilmar Galvão). Recurso não conhecido.

3.2.6.2 REspe nº 183/GO, julgado em 9.9.1999

3.2.6.2.1 Questão jurídica suscitada

Trata-se de Recurso Ordinário interposto pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e pela Coligação "Goiás Rumo ao Futuro", no qual repisaram irregularidades na ata da Convenção, bem como a não-observância do preceito legal de ser reservado, para as candidaturas de cada sexo, o número mínimo de 25% das vagas, em conformidade com o artigo 80 da Lei nº 9.504/97³⁵³.

3.2.6.2.2 Fundamento central da decisão

Na ocasião, o TSE entendeu, sob a Relatoria do Min. Mauricio Corrêa, pela impossibilidade do preenchimento, por homens, das vagas reservadas às mulheres, sob o seguinte fundamento:

2 No que diz respeito à reserva, pelo partido ou coligação, de 25% (vinte e cinco por cento) das vagas para candidatos de cada sexo, no mínimo, e, no máximo, de 75% (setenta e cinco por cento) (artigo 80 da Lei nº 9.504/97), observa-se que o número de vagas dos deputados estaduais, no caso em exame tratando-se de coligação, é de 123 (cento e vinte e três), ou seja, 41 (quarenta e uma) cadeiras na Assembléia Legislativa x 2 + 50% (artigo 10. § 2º, da Lei nº 9.504/97) 3 No edital de publicação de requerimento de registro coletivo de candidaturas pela Coligação "Certeza de Um Tempo Novo", englobando os 05 (cinco) partidos (PPB, PSDB, PFL, PTB e PSDC), constam os 112 (cento e doze) candidatos, sendo 20 (vinte) do sexo feminino. Com a renúncia requerida e publicada dos candidatos de nomes MARY LÚCIA BORGE S VELOSO LOBO - Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e JOSÉ CARLO S ÁLVARO PAIVA (PFL), o número de candidatos reduz-se a 110 (cento e dez);

³⁵³ Art. 80. "Nas eleições a serem realizadas no ano de 1998, cada partido ou coligação deverá reservar, para candidatos de cada sexo, no mínimo, vinte e cinco por cento e, no máximo, setenta e cinco por cento do número de candidaturas que puder registrar."

diminuindo-se o número de pessoas do sexo menos representado - no caso, o feminino - para 19 (dezenove). 4 . Somando-se o número 19 (dezenove) com o total de vagas não postuladas pela Coligação para o referido cargo eletivo (123-110 13), temos o total de 32 (trinta e duas) vagas reservadas ao sexo feminino, ultrapassando-se o requisito legal dos 25% (vinte e cinco por cento), que equivalem a 30,75 (trinta vírgula setenta e cinco) vagas, conforme prescreve o artigo 10, § 4º , da Lei nº 9.504/97 (fls. 50/51). 5. Ante o exposto, recebo o Recurso como Especial, mas dele não conheço.

3.2.6.3 REspe nº 29190/SP, julgado em 4.9.2008

3.2.6.3.1 Questão jurídica suscitada

O Juízo Eleitoral da 199ª ZE/SP indeferiu o registro de Gilson Oliveira das Neves ao cargo de vereador do município de Barueri/SP, determinando-se a exclusão do seu nome da relação apresentada pela Coligação PMDB, PTB e PP apta a concorrer no pleito de 2008, em razão de ter sido extrapolado o limite previsto no art. 22, § 4º, da Res.-TSE nº 22.717/2008. Interposto recurso, o Regional negou-lhe provimento.

No Recurso Especial, o recorrente alegou, em síntese, que a Corte Regional Eleitoral interpretou incorretamente o art. 22, § 4º, da Res.-TSE nº 22.717/2008, o qual "[...] determina que no cálculo da reserva mínima para cada sexo, qualquer fração resultante seja igualada a um".

3.2.6.3.2 Fundamento central da decisão

Na ocasião, o TSE entendeu, sob a Relatoria do Min. Arnaldo Versiani, que somente é possível arredondar a fração (resultante do cálculo para se chegar aos limites da reserva legal) para o número inteiro subsequente, quando se tratar de percentual mínimo estabelecido para um dos sexos. Caso contrário, haveria um dos sexos com o número inferior ao percentual de 30% (trinta por cento) e o outro superior ao de 70% (setenta por cento).

Eis a ementa do acórdão:

Registro de candidatura. Pleito proporcional. Limite. Vagas
[...]

2. Somente é possível arredondar a fração resultante do cálculo - quanto aos limites da reserva de vagas - para o número inteiro subsequente, no que tange ao pleito proporcional, quando se

respeitarem os percentuais mínimo e máximo estabelecidos para cada um dos sexos. Recurso especial desprovido.

3.2.6.4 REspe nº 784-32/PA, julgado em 12.8.2010

3.2.6.4.1 Questão jurídica suscitada

Trata-se de recurso especial interposto pelo Ministério Público Eleitoral em face do Partido Democrático Trabalhista - PDT contra acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Pará (TRE-PA) que declarou a referida sigla habilitada a participar do pleito eleitoral de 2010 para o cargo de Deputado Estadual.

Em Questão de Ordem, o TSE decidiu que o percentual de vagas destinadas a cada sexo deve ser calculado com base no número de candidaturas possíveis, mitigando, assim, a exigência prevista no § 3º, do art. 10 da Lei nº 9.504/97.

3.2.6.4.2 Fundamento central da decisão

Na ocasião, o TSE entendeu, sob a Relatoria do Min. Arnaldo Versiani, o seguinte:

Candidatos a 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. Recurso especial provido.

Acerca do processo de concretização das normas constitucionais de igualdade, especialmente entre os gêneros, vale registrar excertos do voto do Min.

Dias Toffoli:

Início meu voto a partir da formulação de três premissas gerais: a) o desenvolvimento das técnicas promocionais ligadas ao direito de

gênero na contemporaneidade; b) a eficácia imediata e não programática do artigo 10, § 3º, Lei nº 9.504/1997; c) a interpretação teleológica e social desse dispositivo, em benefício de sua máxima eficácia. Com efeito, de modo tardio, reconheça-se, o legislador brasileiro iniciou um profícuo processo de concretização das normas constitucionais de igualdade, especialmente entre os gêneros, para não se referir a outros grupos destinatários de direitos fundamentais, a quem o jurista italiano Luigi Ferrajoli qualifica de "débeis" (cf. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Traducción de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi. 3 ed. Madrid: Trotta, 1999. *passim*). A defesa desses atores débeis, como idosos ou minorias étnicas, tem ganhado espaço no campo legislativo nacional, ao exemplo das Leis nos 10141, de 1º.10.2003 (Estatuto do Idoso) e nº 12.288, de 20.7.2010 (Estatuto da Igualdade Racial). Em relação às mulheres, a chamada cota de gênero é apenas uma iniciativa, de entre tantas outras necessárias, para a concreção efetiva do princípio da igualdade entre homens e mulheres (artigo 5º, inciso, I, CF/1988), cuja aplicabilidade vai além do mero reconhecimento formal dessa isonomia [...]. Assim é que se considera direito social a "proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei" (artigo 6º, inciso XX, CF/1988). Esse é um movimento que ocorre em todo o mundo, ao exemplo da recente Lei Orgânica para Igualdade Efetiva de Mulheres e Homens, aprovada pelas autoridades espanholas, que estabeleceu um programa geral de medidas afirmativas, promocionais e igualitárias entre os gêneros [...].

Essa interpretação insere-se no que se denomina de paritarismo, cujo debate tem alcançado maior intensidade no século XXI, como ressalta Rosa Cobo Bedía: "ainda que em meio a resistências masculinas, às vezes explícitas e às vezes disfarçadas ou mascaradas por trás de outros debates que aparentemente nada tem que ver com essa reivindicação. A paridade é uma proposta política discutida porque ataca o núcleo básico da democracia patriarcal ao propor uma nova distribuição de poder entre varões e mulheres. O objetivo último dessa proposta política é alterar a estrutura patriarcal de poder. Como assinala Ana Rublo, a questão da paridade não é um problema técnico senão político. O que se discute não é só a confecção das listas eleitorais ou a distribuição de postos em determinadas instituições. O que está em jogo com essa política são as relações de dominação entre homens e mulheres." (COBO BEDÍA, Rosa. *Sexo, democracia y poder político*. Revista del Centro de Estudios sobre la Mujer de la Universidad de Alicante, nº. 3, pp. 17-29, 2004).

Indago a Vossas Excelências se é o caso de se desprestigiar esse objetivo político-jurídico e conferir ao artigo 10, § 30, Lei nº 9.504/1997, uma leitura que o esvazie de sentido, eficácia e utilidade? Creio absolutamente que não. E assim o entendo por diversas razões [...]. O legislador pretendeu assegurar o paritetismo entre os gêneros nas disputas eleitorais. E essa igualdade dá-se pelo equilíbrio entre forças desiguais, a igualação entre partes que são materialmente assimétricas. O percentual mínimo de mulheres foi o modo encontrado pelo novo § 3º para dar eficácia a esse objetivo social da norma. Se for utilizada a proporção virtual e não a proporção real, estar-se-á abrindo as portas para a burla à lei, a prevalência de técnicas conducentes a contornar o fim social

imaginado pelo legislador. Em suma, os percentuais devem ter por base de cálculo as candidaturas efetivamente lançadas e não um universo matemático abstrato e virtual.

Nesse sentido: REspe nº 642-28/PA, de Relatoria do Min. Marco Aurélio, julgado em 8.9.2010; e AgR-REspe nº 846-72/PA, de Relatoria do Min. Marcelo Ribeiro, julgado em 9.9.2010.

3.2.6.5 REspe nº 2939/PE, julgado em 6.11.2012

3.2.6.5.1 Questão jurídica suscitada

Trata-se de recurso especial interposto pela Coligação Frente Renovadora pela Decência Política e Justiça Social no qual sustentou, em suma, que, por impossibilidade fática, os percentuais de gênero previstos no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97 não puderam ser cumpridos. Indicou a inexistência de mulheres interessadas em se candidatar ao cargo de vereador do Município de Jataúba/PE.

Aduziu, ainda, que interpretar como obrigatório o comando contido na referida disposição legal (e não meramente programático), “independentemente da realidade local e da inexistência de eleitoras interessadas em se candidatar ao pleito proporcional, atentaria contra a liberdade dos indivíduos de participar da vida política de seus municípios”.

3.2.6.5.2 Fundamento central da decisão

Na ocasião, o TSE assentou, sob a Relatoria do Min. Arnaldo Versiani, a redução do número de candidatos masculinos para adequar os respectivos percentuais de gênero, mediante acórdão assim ementado:

Registro de candidaturas. Percentuais por sexo. 1. Conforme decidido pelo TSE nas eleições de 2010, o § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/197, na redação dada pela Lei nº 12.034/2009, estabelece a observância obrigatória dos percentuais mínimo e máximo de cada sexo, o que é aferido de acordo com o número de candidatos efetivamente registrados. 2. Não cabe a partido ou coligação pretender o preenchimento de vagas destinadas a um sexo por candidatos do outro sexo, a pretexto de ausência de candidatas do sexo feminino na circunscrição eleitoral, pois se tornaria inócua a previsão legal de reforço da participação feminina nas eleições, com reiterado descumprimento da lei. 3. Sendo eventualmente impossível o registro de candidaturas femininas com o percentual mínimo de 30%, a única alternativa que o partido ou a coligação dispõe é a de

reduzir o número de candidatos masculinos para adequar os respectivos percentuais, cuja providência, caso não atendida, ensejará o indeferimento do demonstrativo de regularidade dos atos partidários (DRAP). Recurso especial não provido.

Nesse sentido: ED-REspe nº 551-88, de Relatoria do Min. Luiz Fux, julgado em 23.10.2014; e REspe nº 214-98/RS, de Relatoria do Min. Henrique Neves da Silva, julgado em 23.5.2015.

3.2.6.6 REspe nº 125-52/RS, julgado em 20.9.2016

3.2.6.6.1 Questão jurídica suscitada

Trata-se de recurso especial eleitoral com pedido de efeito suspensivo interposto pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB/RS), contra acórdão pelo qual o Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul julgou procedente a representação eleitoral ajuizada pelo Ministério Público Eleitoral com fundamento no descumprimento da cota de participação feminina na propaganda partidária prevista no art. 45, IV, da Lei nº 9.096/95, para determinar a cassação de dez minutos do tempo destinado às inserções estaduais de propaganda partidária em televisão a que faria jus a agremiação recorrente no semestre seguinte ao trânsito em julgado do acórdão regional.

3.2.6.6.2 Fundamento central da decisão

O TSE, sob a relatoria designada do Min. Herman Benjamin (Relatora originária Min. Maria Theresa de Assis Moura), negou provimento ao recurso especial, mantendo a perda de dez minutos de propaganda do Diretório Estadual do Partido Socialista Brasileiro por não ter promovido a participação das mulheres na política.

Eis alguns trechos da ementa do acórdão, no que interessa:

RECURSO ESPECIAL. PARTIDO POLÍTICO. REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA PARTIDÁRIA. DESVIRTUAMENTO. PROMOÇÃO DAS MULHERES NA POLÍTICA. ART. 45, IV, DA LEI 9.096/95. INOBSERVÂNCIA. CRITÉRIO DE CÁLCULO. INTEGRALIDADE DO TEMPO QUE DEVERIA TER SIDO DESTINADO. DESPROVIMENTO. Exame das Razões Recursais
[...]

6. Com todas as vênias a e. Relatora, a proposta apresentada tem como resultado imediato e indesejável a enfraquecimento do poder-dever da Justiça Eleitoral de apurar e punir com rigor os atores do cenário político que insistem em não garantir as mulheres a espaço que delas é de direito não apenas nesta seara, coma também em nossa sociedade, de modo amplo e irrestrito.

[...]

8. O incentivo a presença feminina constitui necessária, urgente e legítima ação afirmativa que visa promover e integrar as mulheres ao cenário político-partidário brasileiro, de modo a garantir-se observância ao princípio da igualdade de gênero (art. 5º, *caput* e I, da CF/88). 9. Apesar de, já em 1953, a Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher, da Organização das Nações Unidas (ONU), assegurar isonomia para exercício da capacidade eleitoral passiva, o que se vê na prática ainda é presença ínfima das mulheres na política, a que se confirma pelo 155º lugar do Brasil no ranking de representação feminina no parlamento, segundo a Inter-Parliamentary Union (IPU). 10. Referida estatística, deveras alarmante, retrata o conservadorismo da política brasileira, em total descompasso com população e eleitorado majoritariamente femininos, o que demanda rigorosa sanção as condutas que burlem a tutela assegurada pelo Estado. 11. Cabe à Justiça Eleitoral, no papel de instituição essencial ao regime democrático, atuar como protagonista na mudança desse quadro, em que as mulheres são sub-representadas como eleitoras e líderes, eliminando quaisquer obstáculos que as impeçam de participar ativa e efetivamente da vida política. 12. As agremiações devem garantir todos os meios necessários para real e efetivo ingresso das mulheres na política, conferindo plena e genuína eficácia as normas que reservam número mínimo de vagas para candidaturas (art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97) e asseguram espaço ao sexo feminino em propaganda (art. 45, IV, da Lei 9.096/95). A criação de "estado de aparências" e a burla ao conjunto de dispositivos e regras que objetivam assegurar isonomia plena devem ser punidas, pronta e rigorosamente, pela Justiça Eleitoral. 13. Em síntese, a participação feminina nas eleições e vida partidária representa não apenas pressuposto de cunho formal, mas em verdade, garantia material oriunda, notadamente, dos arts. 10, § 3º, da Lei 9.504/97, 45, IV, da Lei 9.096/95 e 5º, *caput* e I, da CF/88. 14. A autonomia partidária contida no § 1º do art. 17 da CF/88 não significa soberania: e imperativo que agremiações observem a cota de gênero não somente em registro de candidaturas, mas também na propaganda e assegurando as mulheres todos os meios de suporte em âmbito intra ou extrapartidário, sob pena de se manter histórico e indesejável privilégio e, assim, reforçar a nefasta segregação predominante na vida política. 15. Assim, o desvirtuamento de propaganda partidária deve ser punido com perda de tempo equivalente a cinco vezes ao da inserção ilícita, e não ao do lapso temporal faltante para se atender a exigência do art. 45, IV, da Lei 9.096/95. Conclusão 16. Com todas as vênias à e. Relatora (Ministra Maria Thereza de Assis Moura), nego provimento ao recurso especial e mantenho a perda de dez minutos de propaganda do Diretório Estadual do Partido Socialista Brasileiro por não ter promovido a participação das mulheres na política (art. 45, IV e § 20, II, da Lei 9.096/95).

Nesse sentido, citamos, ainda, AgR-REspe nº 16128/ES, de 12.5.2015, Relatora Min. Luciana Lóssio; AgR-AI nº 16213/ES, de 4.8.2015, Relator Min. Luiz Fux; REspe nº 12637/RS, de 20.9.2016, Relatora Min. Luciana Lóssio; AgR-REspe nº 158-26/PI, de 20.10.2016, e Representação nº 29135 - BRASÍLIA – DF, de 16.02.2017, ambos de Relatoria do Min. Hermann Benjamin; AgR-REspe nº 975/PA, de 30.3.2017, Relator Min. Luiz Fux.

3.2.6.7 Consulta nº 060407534/DF, julgada em 19.4.2018

3.2.6.7.1 Questão jurídica suscitada

Trata-se de Consulta formulada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) acerca da viabilidade do pagamento de pessoal do sexo feminino contemplar o que previsto no art. 44 da Lei 9.096/95³⁵⁴, atinente à aplicação de no mínimo 5% (cinco por cento) do total de recursos do Fundo Partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres.

3.2.6.7.2 Fundamento central da decisão

Sob o argumento de que o incentivo à presença feminina na política constitui ação afirmativa necessária, legítima e urgente que visa promover e integrar as mulheres na vida político-partidária brasileira, o TSE, sob a relatoria do Min. Jorge Mussi, entendeu que o fato de o partido político possuir funcionárias ou colaboradoras remuneradas de qualquer natureza do sexo feminino não preenche o balizamento finalístico previsto na legislação de regência.

A seguir, reproduzimos a ementa do acórdão:

CONSULTA. PARTIDO POLÍTICO. PROMOÇÃO E DIFUSÃO. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES. PERCENTUAL MÍNIMO. FUNDO PARTIDÁRIO. ART. 44, V, DA LEI 9.096/95. QUESTIONAMENTO. PAGAMENTO DE PESSOAL. SEXO FEMININO.

³⁵⁴ 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;

1. O Diretório Nacional do Partido Democrático Trabalhista (PDT) questiona se “o pagamento de pessoal do sexo feminino [...] contempla a exigência legal atinente ao mínimo de 5% [...] do total de recursos do Fundo Partidário”, nos termos do art. 44, V, da Lei 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos).

FINALIDADE DA NORMA. AÇÃO AFIRMATIVA. PROMOÇÃO. INTEGRAÇÃO. MULHERES. VIDA POLÍTICO-PARTIDÁRIA.

2. O art. 44, V, da Lei 9.096/95 determina aos partidos políticos que apliquem o mínimo de 5% (cinco por cento) do total de recursos do Fundo Partidário em programas que promovam e difundam a participação política das mulheres. 3. O incentivo à presença feminina na política constitui ação afirmativa necessária, legítima e urgente que visa promover e integrar as mulheres na vida político-partidária brasileira, dando-lhes oportunidades de se filiarem às legendas e de se candidatarem, de modo a se garantir a plena observância ao princípio da igualdade de gênero. Precedentes. 4. O art. 22, § 7º, da Res.-TSE 23.464/2015, que disciplina a matéria, é expresso ao estabelecer que “para fins de aferição do limite mínimo legal, devem ser considerados os gastos efetivos no programa”. 5. A mera circunstância de o partido político possuir funcionários ou colaboradores remunerados de qualquer natureza do sexo feminino não preenche o balizamento finalístico previsto na legislação de regência. CONCLUSÃO. RESPOSTA NEGATIVA. 6. Consulta respondida negativamente.

3.2.6.8 Prestação de Contas nº 29492/DF, julgada em 26.4.2018

3.2.6.8.1 Questão jurídica suscitada

Trata-se da prestação de contas do Partido da Causa Operária (PCO) relativa ao exercício financeiro de 2012.

3.2.6.8.2 Fundamento central da decisão

Sob o argumento de que o partido descumpriu, entre outras irregularidades, o percentual mínimo de 5% previsto no art 44, V, da Lei 9.096/95, para programas de incentivo a participação feminina na política, aplicando apenas R\$ 6.200,00 de um montante de R\$ 31.295,81, o TSE desaprovou as contas da grei determinando, além de outras medidas, aplicação de 2,5% a mais de recursos, no exercício seguinte ao trânsito em julgado, para promover as mulheres na política (art. 44, V e 50, da Lei 9.096/95).

No mesmo sentido: PC nºs 23859, e 22815, ambas de Relatoria da Min. Rosa Weber, julgadas em 26.4.2018; AgR-PC nº 22645/DF, de 19.6.2018, e PC nº 283-29/DF, de 1º.02.2019, ambas de Relatoria do Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto.

Ainda com relação à promoção da participação feminina na política, vale registrar que, posteriormente, a jurisprudência do TSE se firmou no sentido de que o fim do direito de antena promovido pela Lei nº 13.487/2017³⁵⁵, que revogou o art. 45 da Lei nº 9.096/1995, ensejou a perda do objeto das demandas envolvendo cassação do tempo destinado à propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão, em virtude do descumprimento da legislação de regência" (AgR-AI nº 250-08/MG, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 3.4.2018).

3.2.6.9 Prestação de Contas nº 24835/DF, julgada em 23.4.2020

3.2.6.9.1 Questão jurídica suscitada

Trata-se da prestação de contas do Partido Social-Democrata Cristão (PCO) referente ao exercício financeiro de 2014.

3.2.6.9.2 Fundamento central da decisão

Sob o argumento de que o partido não aplicou, suficientemente, os recursos do Fundo Partidário no programa de incentivo à participação política da mulher no exercício de 2014 o TSE, sob a Relatoria do Min. Og Fernandes, desaprovou as contas da sigla.

Eis alguns trechos do acórdão, no que importa:

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PARTIDO POLÍTICO. PSDC DIRETÓRIO NACIONAL. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2014. IRREGULARIDADES QUE TOTALIZAM R\$ 339.977,22, VALOR EQUIVALENTE A 27,11% DO MONTANTE RECEBIDO DO FUNDO PARTIDÁRIO. AUSÊNCIA DE REPASSE DE RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO AOS ÓRGÃOS INFERIORES. REITERAÇÃO. FALHA GRAVE. CONTAS DESAPROVADAS.

[...]

4. Aplicação insuficiente de recursos do Fundo Partidário no programa de incentivo à participação política da mulher no exercício de 2014. 4.1. O PSDC recebeu, no exercício de 2014, R\$ 1.254.064,83 do Fundo Partidário e deveria ter aplicado, no mínimo, 5% desse valor para promover a participação das mulheres na política – o que equivale a R\$ 62.703,24. 4.2. No caso, foi comprovada a aplicação efetiva de R\$ 10.821,00 no programa de incentivo à participação política da mulher, o que corresponde a

³⁵⁵ Essa lei alterou “as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão”

0,87% do total dos recursos públicos recebidos. Portanto, o partido deixou de aplicar o equivalente a 4,13% do que estava obrigado.

[...]

6. Conclusão.

6.1. A jurisprudência deste Tribunal Superior é no sentido de que a irregularidade no incentivo à participação feminina na política deve ser somada com as demais falhas referentes ao Fundo Partidário, de forma que se possa chegar ao percentual tido por irregular. Na hipótese, os gastos relativos a esse fim já foram analisados em outros apontamentos feitos pelo órgão técnico, razão pela qual não serão considerados novamente, sob pena de bis in idem.

6.2. As irregularidades verificadas na prestação de contas alcançam 27,11% do total de recursos recebidos do Fundo Partidário. 7. Contas desaprovadas.

8. Determinação.

8.1. Devolução ao erário do valor de R\$ 339.977,22, referente à aplicação irregular do Fundo Partidário, devidamente atualizado, a ser pago com recursos próprios. 8.2. Aplicação, no exercício seguinte ao trânsito em julgado desta decisão, do percentual restante de 4,13% do valor recebido do Fundo Partidário, ao qual está obrigado, referente ao exercício de 2014, devidamente atualizado, na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, salvo se já o tiver feito em exercícios posteriores, acrescidos 2,5% do valor recebido do Fundo Partidário, relativos a essa destinação no exercício de 2014, corrigidos monetariamente.

3.2.6.10 *Prestação de Contas nº 17007/DF, julgada em 5.11.2020*

3.2.6.10.1 Questão jurídica suscitada

Trata-se da prestação de contas do Partido da Mulher Brasileira (PMB) referente ao exercício financeiro de 2015.

3.2.6.10.2 Fundamento central da decisão

Entre outras irregularidades, o TSE, sob a Relatoria do Min. Mauro Campbell Marques, considerou que o partido não observou a aplicação mínima de 5% das verbas do Fundo Partidário em programas de incentivo à participação feminina na política, nos termos do art. 44, V, da Lei nº 9.096/1995, razão pela qual teve suas contas desaprovadas.

Eis a ementa do acórdão, no que interessa:

RESTAÇÃO DE CONTAS DE PARTIDO POLÍTICO. PMB – DIRETÓRIO NACIONAL. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2015. IRREGULARIDADES QUE ALCANÇAM 46,62% EM RELAÇÃO AO TOTAL DE RECURSOS RECEBIDOS DO FUNDO PARTIDÁRIO.

CONTAS DESAPROVADAS. IMPOSIÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO DAS QUANTIAS RECEBIDAS DO FUNDO PARTIDÁRIO E IRREGULARMENTE APLICADAS, DAS RECEBIDAS DE FONTE NÃO IDENTIFICADA, ALÉM DAQUELAS NÃO PROVISIONADAS PARA A FUNDAÇÃO. CONTAS DESAPROVADAS. PENALIDADE DE SUSPENSÃO DO REPASSE DE 5 COTAS DO FUNDO PARTIDÁRIO, DIVIDIDA EM 12 PARCELAS.

[...]

7. Inobservância da aplicação mínima de 5% das verbas do Fundo Partidário em programas de incentivo à participação feminina na política, nos termos do art. 44, V, da Lei nº 9.096/1995. A agremiação não apresentou os elementos mínimos para demonstrar a efetiva aplicação de verbas do Fundo Partidário na execução e manutenção dos programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, quando deveria ter utilizado, no mínimo, 5%. 7.1. A sanção a ser aplicada neste caso é aquela prevista no art. 44, § 5º, da Lei nº 9.096/1995, com a redação dada pela Lei nº 12.034/2009, em respeito aos princípios da isonomia e da segurança jurídica. 8. Inexistência de provisionamento dos recursos da fundação até a criação da referida entidade. Nos termos do art. 20, caput e § 3º, da Res.–TSE nº 23.432/2014, inexistindo fundação de pesquisa, doutrinação e educação política, o percentual mínimo de 20% deverá ser encaminhado para a conta especial do diretório nacional do partido político, permanecendo esta bloqueada até que se verifique a criação da referida entidade. 8.1. A ausência de provisionamento do valor mínimo de 20% dos recursos do Fundo Partidário para a aplicação em fundação de pesquisa, doutrinação e educação política configura irregularidade no uso do referido fundo público e a devolução ao erário é medida que se impõe. 8.2. Inclui-se, ainda, o valor não aplicado em 2015 no cômputo de irregularidades em relação aos recursos recebidos do Fundo Partidário, considerado para fins de desaprovação das contas. Precedente. 9. Conclusão: contas desaprovadas

9.1. O total de irregularidades encontradas nas contas do PMB relativas ao exercício financeiro de 2015 alcança R\$ 135.618,22 (que se refere aos recursos do Fundo Partidário irregularmente utilizados ou que não foram devidamente comprovados e aos recebidos de fonte vedada ou não identificada, além dos valores não provisionados para a utilização em futura fundação de pesquisa) e representa 46,62% do total que o partido recebeu do Fundo Partidário em 2015 (R\$ 290.919,51). 9.2. Conforme a jurisprudência deste Tribunal Superior, a irregularidade no incentivo à participação feminina na política deve ser somada com as demais falhas referentes ao Fundo Partidário, de forma que se possa chegar ao percentual tido por irregular. O art. 55–C da Lei nº 9.096/1995, embora não permita a desaprovação das contas em virtude do descumprimento do art. 44, V, não revogou a obrigação em apreço e, por isso, quando não observada a disposição cogente, o valor não destinado deve compor o cálculo das irregularidades.

10. Determinação

10.1. Devolução ao erário do valor de R\$ 121.072,24, devidamente atualizado, a ser pago com recursos próprios. 10.2. No exercício seguinte ao trânsito em julgado desta decisão, aplicação, no programa de promoção e difusão da participação política das

mulheres, do valor não empregado no exercício de 2015, devidamente atualizado, salvo se em exercícios posteriores o partido já o tiver feito, acrescidos 2,5% do valor recebido do Fundo Partidário, relativos a essa destinação no exercício de 2015. 10.3. Suspensão do repasse de 5 cotas do Fundo Partidário, a ser cumprida de forma parcelada, em 12 vezes, com valores iguais e consecutivos, a fim de manter o regular funcionamento do partido.

3.2.6.11 *Prestação de Contas nº 0601765-55/DF, julgada em 7.4.2022*

3.2.6.11.1 Questão jurídica suscitada

Trata-se da prestação de contas do Diretório Nacional do Partido Socialista Brasileiro (PSB) relativa ao exercício financeiro de 2016.

3.2.6.11.2 Fundamento central da decisão

Sob o argumento de que o partido descumpriu, entre outras irregularidades, o percentual mínimo de 5% previsto no art 44, V, da Lei nº 9.096/95 – pois, deveria ter aplicado no programa de incentivo à participação política feminina o mínimo de R\$ 2.817.203,64; contudo, a insuficiência da destinação mínima de recursos a que se refere o referido dispositivo legal é de R\$ 1.413.478,87 –, o TSE, sob a Relatoria do Min. Mauro Campbell Marques, desaprovou as contas da sigla.

Conforme mencionado no acórdão, A EC nº 117/2022³⁵⁶ não excluiu a possibilidade de o TSE, no exercício de sua competência fiscalizatória, “ aferir a regularidade do uso das verbas públicas relacionadas ao programa de promoção e difusão da participação política das mulheres e ao financiamento das candidaturas de gênero”. Ao contrário, a gravidade dessa espécie de falha “se tornou ainda mais evidente com a constitucionalização da ação afirmativa”.

A propósito, colhemos os seguintes trechos da elucidativa ementa:

³⁵⁶ A EC nº 117/2022, promulgada em 5.4.2022, anistiu os partidos políticos que não cumpriram a obrigação legal inserta no art. 44, V, da Lei nº 9.096/1995 de destinarem o percentual mínimo de 5% do Fundo Partidário à promoção e difusão da participação das mulheres na política. Alterou, assim, “o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas”. Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc117.htm Acesso em: 30 jun. 2022.

[...] 2.3.2. A Justiça Eleitoral, antes de atestar se as despesas atendem à finalidade do inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096/1995, verifica se o gasto se encontra comprovado à luz do art. 18 da Res.-TSE nº 23.464/2015. Somente após o reconhecimento da regularidade da despesa é que se verifica se houve o atendimento à específica finalidade do fomento à participação política feminina (PC nº 0601850-41/DF, de minha relatoria, DJe de 7.10.2021). 2.3.3. Recursos do Fundo Partidário indicados pela agremiação como aplicados no programa de fomento à participação feminina na política cuja documentação, além de não comprovar essa específica finalidade, é insuficiente para atestar a regularidade do gasto devem ser devolvidos ao erário (PC-PP nº 159-75/DF, rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 18.5.2021). 2.3.4. No caso, o partido deveria ter aplicado no programa de incentivo à participação política feminina o mínimo de R\$ 2.817.203,64. Contudo, da análise da quantia destinada à ação afirmativa, (a) R\$ 1.403.724,77 são regulares com observância da finalidade; (b) R\$ 101.294,42 são regulares sem observância da finalidade; (c) R\$ 67.035,14 são irregulares para qualquer finalidade. Assim, a insuficiência da destinação mínima de recursos a que se refere o art. 44, V, da Lei nº 9.096/1995 é de R\$ 1.413.478,87. 3. Conclusão 3.1. O total de irregularidades encontrado nas contas, já decotado o montante objeto da anistia da EC nº 117/2022 (R\$ 1.413.478,87), é de R\$ 7.685.604,85, o que representa 14,98% do total que o partido recebeu do referido fundo público em 2016 (R\$ 51.294.072,75). 3.2. No caso, além do alto valor absoluto das irregularidades e do percentual das falhas, houve o recebimento de recursos de origem não identificada e de fonte vedada, o descumprimento do incentivo mínimo à participação política da mulher, o repasse a diretórios estaduais penalizados com suspensão, bem como se verificou o desvio de finalidade na devolução de recursos da Fundação João Mangabeira para o Diretório Nacional do partido, em prejuízo à consecução das atividades do ente fundacional, irregularidades que se revestem de notória gravidade. 3.3. Contas desaprovadas. Determinações: (a) ressarcimento ao erário do valor de R\$ 7.670.571,68; (b) recolhimento ao Tesouro Nacional do montante de R\$ 15.033,17; (c) multa de 15% sobre o montante apontado como irregular; (d) aplicação do valor de R\$ 1.413.478,87 nas eleições subsequentes ao trânsito em julgado desta decisão.

Nesse sentido, citamos, ainda, os seguintes acórdãos: ED/PC nº 60267-56/DF, de 19.5.2022, Rel. Min Edson Fachin; ED-ED-AgR-PC nº 187-43/DF, de 19.5.2022, Rel. Benedito Gonçalves; AgR-REspel nº 18155/PR, de 12.6.2022, Rel. Ministro Benedito Gonçalves.

3.2.7 Considerações sobre o processo argumentativo contido no inteiro teor dos acórdãos a partir dos critérios de avaliação sob uma perspectiva de gênero

Como já mencionamos, o julgamento com perspectiva de gênero reclama uma metodologia de análise da questão litigiosa desapegada dos casos que envolvem relações de poder assimétricas ou padrões estereotipados de gênero; outrossim, exige a integração do princípio da igualdade na interpretação e aplicação do ordenamento jurídico na busca de soluções equitativas ante situações desiguais de gênero.

O princípio de integração da dimensão de gênero na atividade judicial, portanto, é uma obrigação normativa e vinculativa para todos os órgãos judiciais, apesar de sabermos que essa hermenêutica da administração da justiça não é fácil de aplicar.

Pudemos verificar os avanços na seara eleitoral. O papel do gênero sempre existiu no Direito, principalmente no âmbito do Direito Privado, em que a intervenção do Estado é mais difícil. Todavia, em uma leitura multidimensional das decisões trazidas desde 1996, a inclusão do pensamento feminista foi facilmente percebida, em conformidade com a perspectiva de Isabel Cristina Jaramillo relacionada ao uso estratégico das leis em razão do modo como o direito é aplicado nos casos concretos.

Observamos, ainda, na perspectiva de Alda Facio que o texto normativo foi analisado tomando em conta a influência ou os seus efeitos em outros componentes do fenômeno legal, bem como ampliando a tomada de consciência sobre a situação peculiar da mulher ao longo dos anos (séculos).

Com base no protocolo de julgamento do CNJ para um julgamento mais igualitário sob a perspectiva de gênero, bem como na perspectiva da juíza Tani Maria Wurster, verificamos a identificação e análise dos fatos com ênfase no reconhecimento das (des)igualdades de gênero; a identificação dos direitos em jogo; do filtro do direito aplicável ao caso concreto; (vii) julgamento, argumentação e desconstrução do viés das normas.

As decisões analisadas não se satisfizeram em reivindicar um tratamento jurídico igualitário entre homens e mulheres, mas em buscar a efetiva igualdade entre os gêneros, sem desmerecer marcadores sociais da diferença.

Em síntese, podemos afirmar que se trata de julgamentos que têm como premissa central o direcionamento da concretização jurídico-constitucional comprometida, em todos os âmbitos possíveis, com a igualdade de gênero no Estado Democrático de Direito, especialmente acerca das questões que são debatidas no constitucionalismo feminista, como já mencionamos.

A análise dessas decisões históricas nos mostra a preocupação do TSE em promover o avanço da representatividade feminina na política. Nota-se, pois, que a jurisprudência tem evoluído na busca de atender às especificidades do processo eleitoral, de forma que sejam garantidos meios para a identificação, apuração e combate às práticas fraudulentas.

Entretanto, isso não basta. É necessário que a seara legislativa percorra senda semelhante, produzindo leis capazes de prever e punir a fraude eleitoral. Punições mais rígidas, sem retrocessos, farão com que as irregularidades encontradas nas campanhas eleitorais (tanto nas prestações de contas como na questão dos registros) sejam eficazmente combatidas.

3.3 Análise crítica das Teorias Feministas aplicada às decisões judiciais selecionadas

A partir das perspectivas relacionadas às contribuições da metodologia jurídico-feminista e dos métodos apresentados por Sandra Harding, Alda Facio, Katharine Bartlett, e Caprile e Subirats, mobilizamos o método feminista como um instrumento de interpretação e enquadramento do nosso campo de pesquisa – voltado para a análise de decisões de gênero do STF e do TSE – com o escopo de verificar quão esses critérios têm contribuído nas referidas decisões judiciais para o incremento da participação feminina na política.

Enquanto teorias que se formam a partir da práxis política, as epistemologias feministas terminam por se contraporem aos fundamentos básicos das ciências tradicionais (as quais se fundamentam na neutralidade, na universalidade e no distanciamento de quem se propõe a pesquisar do seu respectivo objeto de estudo). Desse modo, a partir de outros lugares que, em geral, são excluídos do interesse

científico, é possível percebermos a visão epistemológica a fim de construirmos novos parâmetros para a ciência³⁵⁷.

Consideramos, para isso, não só o que Harding aborda como método em sentido estrito, mas todas as características metodológicas que com ele dialogam e, em última instância, também o compõem. Assim, compreendem tanto no método ou metodologia feminista elementos como a consideração dos pontos de vista das investigadoras, o enfoque nas experiências e o uso de estratégias de pesquisa específicas, como a pesquisa empírica.

Para um julgamento mais igualitário sob a perspectiva de gênero, vários passos foram seguidos, tais como: o reconhecimento das desigualdades de gênero; (ii) identificação e análise dos fatos; identificação dos direitos em jogo; (iii) identificação e valoração das provas; (iv) identificação e filtro do direito aplicável ao caso concreto etc.

Identificar o papel do Judiciário nesse processo é imprescindível quando se vislumbra a necessidade de se dar cumprimento às políticas afirmativas que promovam a concretização do princípio da igualdade, especialmente perante as omissões legislativas e a necessidade de se garantir a proteção dos direitos fundamentais.

Consoante a metodologia jurídico-feminista apresentada por Alda Facio³⁵⁸ acerca dos critérios a serem observados nas decisões analisadas, verificamos a presença dos seguintes: consciência da subordinação do gênero feminino ao masculino; identificação da mulher que, de forma visível ou invisível, estaria contemplada como paradigma de ser humano no texto legal (negra, por exemplo); e a influência do texto legal ou os seus efeitos manifestados nas decisões judiciais.

³⁵⁷ SARDENBERG, Cecília Maria Bacellar. Da crítica feminista à crítica a uma ciência feminista?. In: ENCONTRO DA REDOR, 10., 2001, Salvador. *Anais [...]*. Salvador: Universidade Federal da Bahia. Repositório Institucional UFBA, 2001. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/6875>. Acesso em: 16 set. 2021.

³⁵⁸ Os critérios estão descritos no item, 1.5, p. 55, a saber: tomar consciência a subordinação do gênero feminino ao masculino na experiência pessoal; identificar as distintas formas de manifestação do sexismo no texto legislativo, visando eliminá-las; identificar qual a mulher que, de forma visível ou invisível, está contemplada como paradigma de ser humano no texto legal (branca, casada, pobre etc.), a fim de analisar qual ou quais são seus efeitos sobre as mulheres de distintos setores, classes, raças, etnias, crenças, orientações sexuais etc.; identificar qual a concepção ou estereótipo de mulher que serve de sustento ao texto (se somente a mulher-mãe, a mulher família, a mulher enquanto ser que pode se assemelhar ao homem etc.); analisar o texto legal tomando em conta a influência ou os seus efeitos em outros componentes do fenômeno legal; e ampliar a tomada de consciência do que é o sexismo e coletivizá-la.

Foram identificadas formas de manifestação explícita da desigualdade de gênero, visando eliminá-las, assim como a busca por ampliar a tomada de consciência do que seja o cenário que vitimizou a mulher na cultura patriarcal durante séculos, bem como a tentativa de coletivizá-la.

Ademais, nos textos legislativos mencionados nas decisões, identificou-se uma linguagem sem distinção de gênero, mesmo nas atualizações das normas, o que pode fomentar uma cultura um tanto preconceituosa e machista. Com efeito, sabemos que a língua é uma das formas de produzir discriminação.

Nesse contexto – em atenção (i) aos princípios da igualdade e isonomia previstos na CF/88; (ii) à importância de haver espaços democráticos e institucionais com tratamento igualitário entre homens e mulheres; (iii) à Lei nº 12.605/2012, que determina a obrigatória flexão de gênero para nomear profissão ou grau em diplomas nas instituições de ensino públicas e privadas; e (iv) a premente e conveniente adoção de ações com vistas à reafirmação da igualdade de gênero, na linguagem adotada no âmbito profissional, em detrimento da utilização do masculino genérico nas situações de designação de gênero –, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), mediante a Resolução nº 376, de 21.2.2021, determinou a obrigatoriedade da designação do gênero no âmbito Judiciário, *in verbis*:

Art. 1º Todos os ramos e unidades do Poder Judiciário deverão adotar a obrigatoriedade da designação de gênero para nomear profissão ou demais designações na comunicação social e institucional do Poder Judiciário nacional.

Partindo do questionamento acerca da neutralidade da produção jurídica, Katharine Bartlett sugere trazer a mulher para o centro da discussão, apresentando um método que questiona a forma tradicional de produção de normas, textos e decisões desde problemáticas feministas. Por esse método, analisam-se três eixos no Direito: a pergunta sobre a mulher, o raciocínio prático e o aumento de consciência.³⁵⁹ Isso porque, segundo a autora estadunidense, os métodos tradicionais de produção jurídica têm dado grande importância para a previsibilidade, certeza e rigidez das normas.

Os métodos feministas, por sua vez, partem da crítica de que as normas produzidas representam as estruturas de poder e, portanto, cogitam a possibilidade de flexibilizá-las, considerada a existência e identificação de pontos de vista

³⁵⁹ BARTLETT, 1990.

ausentes, e que foram excluídos ou marginalizados nesse processo de elaboração. Pretende-se, assim, abrir possibilidades de análise diversificadas, ao invés de limitá-las a categorias anteriormente prescritas.

Nesse diapasão, observamos uma integração de perspectivas de gênero nas decisões, conforme mencionado no guia prático de Caprile e Subirats³⁶⁰, ao se repensar prioridades e modelos de referência, bem como teorias e conceitos aplicados. A contribuição das metodologias feministas se verificou na perspectiva de transformar as instituições analisadas ao se perceber como a questão da mulher tem sido colocada a nível de lei substantiva, reconhecendo limites, bem como apresentando potencialidades.

Verificamos, assim, que tanto o STF como o TSE têm atuado com protagonismo em diversas frentes na prevenção e no combate aos entraves à efetiva participação e representatividade feminina na política, buscando reverter o quadro de desigualdade de gênero na política brasileiro.

Esse cenário de ativismo judicial não impede o aperfeiçoamento das normas e dos procedimentos ora vigentes. A título de exemplo, impor a obrigatoriedade da designação do gênero no âmbito Legislativo pode ter um papel fundamental para eliminar resquícios da cultura que exclui as mulheres no âmbito linguístico. Outrossim, o aprofundamento do debate acerca das formas comprobatórias do gasto de verbas das candidaturas femininas e dos modos de identificação de eventuais irregularidades, por exemplo, é algo que deve ser levado em consideração.

De igual modo, a busca pela paridade eleitoral, que tem levado muitos países a ampliarem o percentual de cotas de gênero com o fim de aumentar o quadro de representatividade feminina na política, também deve ser avaliada como medida para o combate da baixa representatividade feminina.

Enfim, o julgamento com perspectiva de gênero exige a integração do princípio da igualdade na interpretação e aplicação do ordenamento jurídico na busca de soluções equitativas ante situações desiguais de gênero e isso foi observado nos julgamentos analisados.

³⁶⁰ Em “La Guia practica para la inclusión de la perspectiva de género en los contenidos de investigación”, Caprile e Sub (2012, p. 55) orientam a: (i) repensar prioridades; (ii) repensar teorias e conceitos; (iii) formular perguntas de investigação; (iv) analisar o sexo; (v) analisar as certezas de gênero; (vi) analisar covariáveis; (vii) repensar estandartes e modelos de referência; e (viii) Investigação participativa, conforme se verifica, igualmente.

Entre as decisões históricas analisadas, verificamos que na ADI nº 5.617/STF o STF considerou que as ações afirmativas prestigiam o direito à igualdade entre homens e mulheres, a qual assegura não apenas que as mulheres tenham garantidas iguais oportunidades, mas também que sejam elas empoderadas por um ambiente que as permita alcançar a igualdade de resultados.

A seu turno, o TSE reconheceu que o sistema atual de normas brasileiras, em algumas situações, se mostrava aquém da realidade social e política do país, razão pela qual, ao decidir, privilegiou o princípio da igualdade em respeito ao pluralismo, à subjetividade e à individualidade.

Na Consulta nº 0603816-39/DF, assentou que a ausência de comando legislativo que discipline os percentuais mínimo e máximo de candidaturas por gênero no âmbito da composição dos órgãos intrapartidários “em absoluto obstaculiza, em tese, interpretação extraída a partir de preceitos constitucionais que viabilizem a implementação das cotas de gênero no interior das agremiações partidárias”.

Igualmente, na Consulta nº 0600252-18/DF preconizou que para a garantia da igualdade material entre as candidaturas femininas e masculinas, a eficácia horizontal dos direitos fundamentais deve ser observada.

No REspe nº 193-92/PI o TSE afastou o esvaziamento da norma para promover maior equilíbrio de gêneros no cenário político nacional, ante a vedação ao retrocesso com relação a todas as normas e interpretações jurisdicionais aplicadas com o objetivo de promover o aumento da participação das mulheres na política no Brasil.

Por fim, na Consulta nº 0600306-47, reconheceu a necessidade de destinar atenção específica às mulheres negras, enfatizando que o racismo institucional é um mal que afeta a igualdade de oportunidades da população negra e, além disso, promove a permanência de estereótipos culturais, disfarçados pela noção de neutralidade racial.

CAPÍTULO 4 BARREIRAS QUE CONTRIBUEM PARA A PERSISTENTE DESIGUALDADE DE GÊNERO NA POLÍTICA BRASILEIRA

A despeito de a condição feminina ter passado por profundas transformações na seara política-eleitoral, como já vimos, ainda é ínfima a participação das mulheres nesse espaço de poder em vários países, especialmente no Brasil. Os homens continuam a dominar os espaços públicos, ao passo que às mulheres destinam-se, predominantemente, o espaço privado.

O que se indaga, então, é: quais barreiras impedem que a presença das mulheres nos espaços políticos avance, ou, até mesmo, regreda, apesar de o universo feminino constituir o maior eleitorado em nosso país? Qual é o impacto desse fenômeno para o exercício de cidadania das mulheres brasileiras? Quais mecanismos dificultam o acesso feminino a esse espaço público?

Teto de vidro, teto de cimento, solo pegajoso... parecem termos utilizados na construção civil ao invés de uma maneira de designar as barreiras que as mulheres enfrentam para conquistar um cargo político. Estamos falando de obstáculos de discriminação sutis, resultados de uma cultura obsoleta que não incentiva os méritos reais, mas que ainda vivencia práticas machistas.

As cotas adotadas aqui no Brasil têm sido um instrumento que busca responder a um diagnóstico sobre essa reposição dinâmica, ou seja, constituem uma forma de se tentar romper com essa realidade na qual os homens controlam o ambiente político; porém, ainda não se mostraram suficientes para sanar essa problemática. Contra as cotas estão os argumentos de se alcançar uma discriminação positiva, ou seja, a possibilidade de integrar mulheres no percentual apenas para cobrir os 30 % mínimos estabelecidos por lei, sem levar em conta os respectivos méritos.

Embora nos últimos anos argumentos de justiça democrática tenham sido enfatizados – ancorados no dever do Estado de cumprir os comandos legislativos para garantir uma igualdade substantiva (de resultado) –, sua eficácia resultaria mais evidenciada se tivéssemos consciência dos benefícios da igualdade na política, como, por exemplo, o impacto na diversificação da tomada de decisão, o qual confere maior legitimidade aos sistemas democráticos e à construção de políticas.

Para haver uma mudança efetiva, atitudes assertivas precisam ser vislumbradas, tais como a divulgação de campanhas que buscam dar maior

visibilidade às mulheres de diferentes espectros, a fim de gerar modelos que inspirem outras mulheres a participarem e contrariarem os estereótipos que costumam acompanhar a carreira política feminina.

Vale dizer que as mudanças visíveis que afetaram a condição feminina ao longo do tempo camuflam a permanência de estruturas invisíveis que só podem ser esclarecidas por um pensamento capaz de contrapor a divisão de trabalho e poderes com os diferentes setores do mercado de trabalho em que estão situados homens e mulheres³⁶¹.

Na prática, o que se observa, ainda, é a persistência de várias barreiras para a efetivação da participação feminina no universo político – tendo em vista que a distribuição de poder entre homens e mulheres não se mostra igualitária –, além do surgimento de outras, tais como as que resultaram da pandemia do coronavírus, como veremos inicialmente.

4.1 Os efeitos da COVID e a exacerbação da sub-representatividade feminina na política

Conforme pudemos verificar, a pandemia do coronavírus afetou processos políticos em volta do mundo. Várias eleições foram adiadas; muitos parlamentos suspenderam ou limitaram suas atividades; mais de cem países restringiram a liberdade de reunião e expressão de cidadãos (ãs) em nome da saúde pública; etc.

Na mídia, a principal narrativa sobre política de gênero e a pandemia nos mostrou a eficácia de mulheres políticas para responder à crise, tais como a ex-chanceler Angela Merkel na Alemanha e a primeira-ministra Jacinda Ardern, na Nova Zelândia; no entanto, é preciso verificar os profundos efeitos políticos e socioeconômicos da pandemia na exacerbação da sub-representatividade feminina na política.

Vale lembrar que a pandemia surgiu em um momento no qual ativistas feministas de várias partes do mundo estavam se preparando para celebrar os 25 anos do surgimento da Plataforma de Ação de Pequim de 1995 e dar um novo impulso para cumprir os seus compromissos progressistas.

³⁶¹ BOURDIEU, 2011, p.110.

Estamos de acordo com Saskia Brechenmacher e Caroline Hubbard³⁶², quando afirmam que a pandemia trouxe, preliminarmente, quatro riscos emergentes para a participação política de mulheres neste momento de crise³⁶³: (i) o aumento da precariedade econômica e retorno aos papéis tradicionais de gênero; (ii) maior dependência de práticas informais que reforçam o domínio político masculino; (iii) desigualdades no acesso às plataformas online; e (iv) diminuição da visibilidade pública de mulheres. Vejamos.

4.1.1 Aumento da precariedade econômica e retorno aos papéis tradicionais de gênero

Estudos demonstram que a crise diminuiu a segurança econômica das mulheres, bem como aumentou o trabalho doméstico e não remunerado. As mulheres em todo o mundo estão mais empregadas em trabalhos informais, com menos proteção social. Na África do Sul, por exemplo, as mulheres constituíam dois terços dos 3 milhões de pessoas que perderam seus empregos.

Uma pesquisa no Quênia indicou que mais da metade das mulheres trabalhadoras dessa região perderam seus empregos, além de terem assumido tarefas que trouxeram cuidados adicionais, a exemplo do ensino infantil *on line* provocado pelas interrupções nas escolas³⁶⁴. Esse fardo aumenta à medida que os padrões sociais tradicionais (na maioria das sociedades) ainda enquadram o cuidado como uma responsabilidade primordial das mulheres.

Uma pesquisa recente realizada no Sul e Sudeste Asiático pela ONU informa que mulheres, durante a pandemia, realizam tarefas triplas em relação aos homens, as quais incluem cuidados infantis, com as pessoas adultas e o trabalho doméstico. Isso, com toda certeza, provoca a diminuição de tempo disponível para a dedicação a outras atividades, como a política, por exemplo.

³⁶² A partir de entrevistas realizadas com feministas e políticos (as) do Brasil, Burkina Faso, Hungria, Kenia, Líbano, México, Marrocos, Nepal, Polônia e Uganda, Saskia Brechenmacher e Caroline Hubbard apresentaram os principais riscos que a pandemia trouxe para a exacerbação da participação feminina na política.

³⁶³ BRECHENMACHER, Saskia; HUBBARD, Caroline. Cómo el coronavirus ha exacerbado la exclusión política de las mujeres. *Fundación Carnegie Endowment for International Peace*, p. 1-9, nov. 2020. Disponível em: https://carnegieendowment.org/files/Brechenmacher_Hubbard_Women_Exclusion_Esp.pdf. Acesso em: 23 jun. 2021.

³⁶⁴ *Ibidem*

A pandemia está reforçando essas barreiras à entrada de mulheres na política. Embora algumas não sejam afetadas por essas desigualdades, há mulheres de origens menos privilegiadas que correm o risco de serem preteridas devido à inflexibilidade do mercado de trabalho. É inevitável que as mulheres façam sacrifícios.

4.1.2 *Maior dependência de práticas informais que reforçam o domínio político masculino*

A pandemia pode acelerar a mudança para práticas políticas mais informais, que muitas vezes são menos acessíveis a mulheres aspirantes (por falta das conexões necessárias), pois tendem a favorecer o grupo já dominante.

Por exemplo, uma pesquisa com membros de partidos elegíveis para as eleições municipais brasileiras descobriu que a pandemia não impediu que as mulheres concorressem; no entanto, também sugeriu que as mulheres candidatas são mais propensas que os homens a acreditarem que a pandemia diminuirá, entre outros fatores, seu acesso a recursos financeiros, assim como o apoio de partidos locais, razão pela qual as mulheres intensificaram seu envolvimento com a comunidade para compensar perdas antecipadas³⁶⁵.

Nas últimas eleições brasileiras, algumas candidatas relataram terem sido forçadas a assinarem recibos falsos ou devolverem fundos destinados a campanhas contra sua vontade. Esse tipo de discriminação e intimidação pode ser ainda mais difícil de monitorar no contexto atual³⁶⁶.

4.1.3 *Desigualdades no acesso às plataformas online*

A mudança para campanhas online cria novos desafios para as mulheres. Globalmente, pesquisas apontam que elas têm menos acesso às plataformas online e ferramentas de mídia social. Em lugares com menor penetração da Internet, as mulheres não pertencentes às camadas mais favorecidas, em particular, podem ter dificuldades em receber informações sobre processos políticos que são transmitidos online.

Para os candidatos, a mudança de reuniões presenciais para campanhas remotas beneficia aqueles com perfis e redes mais estabelecidas. Por exemplo,

³⁶⁵ BRECHENMACHER; HUBBARD, 2020.

³⁶⁶ *Ibidem*

conseguir tempo de antena na TV ou rádio em muitos países requer contatos e recursos, que podem não estar disponíveis para mulheres aspirantes na política.

Embora algumas organizações locais da sociedade civil ofereçam treinamento para candidatas com foco no uso de redes sociais e campanhas digitais, nem todas as mulheres têm a capacidade de participar de oficinas virtuais. Além disso, esse tipo de treinamento é de difícil financiamento por doadores que apoiam as mulheres na política.

A maior dependência da campanha online e do engajamento dos eleitores também aumenta a vulnerabilidade das mulheres ao assédio online. De fato, desde o início da pandemia, as organizações de direitos das mulheres relataram um aumento expressivo na violência de gênero (que será objeto do tópico seguinte). Esta não é uma tendência nova, particularmente em ambientes políticos polarizados.

4.1.4 Diminuição da visibilidade pública de mulheres

Um desafio final é que, em alguns contextos, a pandemia tornou as mulheres menos visíveis publicamente, apesar de ter trazido à tona os debates sobre os direitos das mulheres na agenda política. Por exemplo, a nível mundial, 81,2% dos Grupos de Trabalho de COVID-19 são chefiados por líderes masculino.

Consoante Saskia Brechenmacher e Caroline Hubbard, esse desequilíbrio reflete, em parte, o fato de que homens estão super-representados em cargos de liderança política, de forma que as nomeações em organismos relacionados à pandemia da COVID-19 repetiram esse padrão³⁶⁷. Essa visão tendenciosa reforça estereótipos de gênero que associam os homens ao poder político, relegando, equivocadamente, as mulheres a papéis secundários.

Os riscos para a participação política das mulheres também aumentam em ambientes inseguros. Os dados existentes mostram que a violência contra civis aumentou desde o início da pandemia. Em muitos lugares (já violentos), grupos armados (não estatais) aproveitaram as interrupções de atividades do Estado para aumentarem suas atividades e expandirem o controle territorial³⁶⁸.

A violência se intensificou, particularmente em comunidades marginalizadas. Essas tendências têm implicações de gênero. Ativistas dos direitos das mulheres

³⁶⁷ BRECHENMACHER; HUBBARD, 2020.

³⁶⁸ *Ibidem*

alertam que o aumento da insegurança pode impedir as mulheres de participarem politicamente devido ao aumento dos riscos de violência de gênero e nos mecanismos de proteção existentes.

Com o aumento global da violência doméstica durante a pandemia, muitas mulheres também enfrentam coerção adicional dentro de casa, o que pode impedi-las de participarem de processos políticos.

4.2 Reflexos positivos da pandemia: oportunidade para fortalecer a participação política das mulheres

Apesar dessas tendências preocupantes, estamos de acordo com Saskia Brechenmacher e Caroline Hubbard quando afirmam que a crise atual provocada pela pandemia do Coronavírus também oferece oportunidades para fortalecer a participação política das mulheres.

Com efeito, redes de solidariedade feministas mais fortes podem surgir. Ante as facilidades da era digital, as mulheres estão se expressando mais online do que no passado, especialmente por meio de troca de informações, e ativistas estão encontrando públicos mais amplos para críticas feministas às respostas atuais à pandemia.

Há também algumas evidências das democracias ocidentais de que mais mulheres podem ser motivadas a concorrerem a cargos para lidarem com o desenvolvimento da crise econômica e social. Nos Estados Unidos, por exemplo, a quantidade de mulheres negras que concorreram a cargos políticos em 2020 – motivadas tanto pela crise do COVID-19, como pelo reconhecimento nacional de justiça racial – aumentou consideravelmente. Ressalte-se que a participação política online pode abrir novas oportunidades de participação política de baixo custo.

Em resposta à pandemia, podemos afirmar que as candidatas vislumbram papéis que são cruciais para as mulheres, haja vista que muitas delas atuaram como cuidadores e prestadoras de serviços durante a crise da COVID-19 e, assim, estão em uma posição muito boa para falar diretamente sobre o impacto causado pela pandemia (lugar de fala).

Portanto, no período de crise, ambientes de aprendizagem podem gerar maior apoio para a representação política feminina, pois aumentam a demanda por características muitas vezes associadas a mulheres, como empatia e cuidado, por

exemplo, chamando a atenção do público eleitor para questões nas quais a competência das mulheres, em geral, é percebida, como educação e saúde.

É dizer, mesmo quando a pandemia de COVID-19 acelera o retorno aos papéis tradicionais de gênero, os traços considerados femininos podem ser bem valorizados na liderança política. De forma otimista, a pandemia representa uma oportunidade para repensar paradigmas de governança existentes, bem como as normas de gênero que as sustentam, dando origem a sistemas governança mais resilientes.

Promover políticas e práticas que permitam às mulheres e aos homens compartilharem melhor as responsabilidades de cuidados, incluindo opções de teletrabalho, um maior apoio ao acolhimento de crianças, licença paternidade com maior tempo, bem como maior reconhecimento financeiro pela prestação de cuidados remunerados e não remunerados constituem exemplos que podem ser vislumbrados.

Diante do quadro apresentado é necessário que governantes ajam rapidamente para garantir que a pandemia não gere um engessamento das estruturas políticas, porquanto somente os processos políticos que refletem a diversidade de experiências das pessoas cidadãs produzirão respostas para combater a desigualdade de gênero, ao invés de aprofundá-la.

Para enfrentar esses riscos e fortalecer a participação política das mulheres durante e após a pandemia, governos, organizações da sociedade civil, entre outros setores, precisam revisar, sistematicamente, sua orientação eleitoral usando uma lente de gênero para produzir reformas institucionais inclusivas de gênero, cujos esforços requerem apoio nacional e internacional contínuo.

Necessário, portanto, salvaguardar a inclusão política das mulheres. Para tanto, devemos enfatizar (i) a coleta de informações precisas, bem como a aplicação sistemática das regras de cotas de gênero existentes no contexto de pandemia; (ii) o apoio às candidatas (abordar novas barreiras que são enfrentadas em diversos países); (iii) estabelecer novas estratégias para recrutar mulheres na política e oferecer a elas apoio financeiro e logístico; (iv) atender às suas necessidades de segurança; (v) promover a reforma eleitoral sensível ao gênero etc.

Ressalte-se que ter mulheres em órgãos decisórios por si só não é suficiente para garantir políticas sensíveis ao gênero. É necessário investir em redes

feministas, bem como em diálogos mais sólidos entre atores feministas que atuam no governo e aqueles que se mobilizam pela igualdade de gênero na sociedade civil.

4.3 Barreiras na legislação: um estudo comparativo

A evolução normativa tem se mostrado insuficiente para conferir igualdade de gênero no espaço político. Como já dissemos, o Brasil, apesar de estar entre as 10 (dez) maiores economias do mundo, tem o pior panorama de representação feminina da América Latina e, segundo dados da União Interparlamentar, ocupa a posição 145 no ranking mundial da representação parlamentar.

Em meio a acontecimentos marcados por profundas reformas políticas, econômicas, sociais e demográficas, países da América Latina e do Caribe,³⁶⁹ alcançaram progressos fundamentais para garantir os direitos das mulheres e avançar rumo à igualdade de gênero na esfera político-eleitoral.

Isso se deu, notadamente, com a adoção da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, de acordo com sua sigla em inglês) de 1979, a IV Conferência Mundial da Mulher, celebrada em Beijing, China, em 1995, a adoção dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio.

Como já mencionamos, o Brasil tornou-se signatário de diversos tratados internacionais, tanto no âmbito das Nações Unidas quanto no interamericano, tais como a Convenção Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará) e as Conferências Regionais da Mulher na América Latina e no Caribe, Quito (2007), Brasília (2010), República Dominicana (2013), bem como a Conferência de População e Desenvolvimento de Montevidéu (2016).

O Consenso de Quito representou um grande avanço na região ao reconhecer que “a paridade é um dos propulsores determinantes da democracia, cujo fim é atingir a igualdade no exercício do poder, na tomada de decisões, nos mecanismos de participação e representação social e política, e nas relações familiares no interior dos diversos tipos de famílias, as relações sociais, econômicas, políticas e culturais, e que constitui uma meta para erradicar a exclusão estrutural das mulheres”.

³⁶⁹ A região tem sido pioneira em estabelecer acordos e um contexto normativo para a aceleração de políticas públicas que promovam os direitos das mulheres e a igualdade de gênero.

No sistema da ONU, citamos a Convenção internacional para a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher,³⁷⁰ bem como documentos internacionais gerais que vinculam o tema dos direitos políticos, como a Declaração Universal de Direitos Humanos e o Pacto internacional dos direitos civis e políticos.³⁷¹

No sistema interamericano, além da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem e da Convenção Americana de Direitos Humanos, o Brasil se obrigou a adotar medidas cada vez mais inclusivas em seu âmbito político, em conformidade com a Carta Democrática Americana. Em 2015, a Sexta Conferência dos Estados Partes da Convenção de Belém do Pará aprovou a Declaração sobre Violência e Assédio Político contra as Mulheres.

Além do reconhecimento da existência e gravidade da violência contra a mulher na vida política, chegou-se ao consenso de que a conquista da paridade nas democracias latino-americanas não implica apenas em adoção de ações afirmativas, cotas ou igualdade de medidas na esfera eleitoral, mas também igual acesso de homens e mulheres às instituições públicas e organizações políticas com garantias para as mulheres de exercerem seus direitos políticos livres de discriminação e violência de qualquer tipo e em qualquer nível ou espaço.

A seu turno, o Parlamento Latino-Americano e Caribenho (Parlatino) e a ONU Mulheres elaboraram uma proposta de marco normativo para a Consolidação da Democracia Paritária, na qual se afirma que a presença das mulheres, quantitativa e qualitativa, nos espaços de tomada de decisão política é fundamental para modificar os mesmos fatores estruturais que os excluem, contribuindo para fechar o círculo da discriminação e da desigualdade de gênero.

Muitos países latinos, como Argentina, Bolívia, Costa Rica, Equador, México e Paraguai estão alcançado a paridade de gênero, medidas que garantem metade das solicitações para cada gênero, ao passo que o Brasil sequer consegue cumprir sua cota de 30% (que existe desde 1997), uma vez que menos de 15% das mulheres

³⁷⁰ Ratificado pelo Brasil e promulgado pelo Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002. A CEDAW definiu a discriminação contra a mulher como sendo “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera” (art. 1º).

³⁷¹ Ratificado pelo Brasil e promulgado pelo Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992.

têm assentos no Parlamento. Vale dizer que a igualdade não é somente no acesso, o que está sendo resolvido com a paridade, mas em condições melhores.

No Brasil, temos o sistema majoritário e o proporcional para escolhas de representantes: o proporcional, para a Câmara dos Deputados, assembleias estaduais, Câmara Legislativa do Distrito Federal e câmaras municipais; o majoritário de maioria simples, para o Senado Federal (alternam-se a quantidade de vagas disputadas, sendo uma ou duas a cada quatro anos); e o majoritário em dois turnos, para Presidência da República, governos estaduais e prefeituras (nos municípios com 200 mil eleitores ou menos, a escolha é feita em apenas um turno). Outrossim, utilizamos a lista aberta, para a eleição dos cargos proporcionais (Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmara Municipais).

Ana Claudia Santano³⁷² adverte que a aplicação de quocientes eleitorais e partidários para a distribuição das cadeiras por si só gera distorções, como a que se refere à regra constante no art. 45 da Constituição Federal de 1988, que estabelece um número mínimo e máximo de representantes para cada estado da federação juntamente com a revisão não periódica do número de representantes de cada distrito eleitoral na Câmara dos Deputados³⁷³.

Enfim, o sistema de representação de voto proporcional, tal como temos hoje, induz à prática de estratégias individuais e não partidária, o que gera uma tendência desfavorável às mulheres. Evidencia-se, assim, a premente necessidade da adoção de medidas mais eficazes por parte dos demais Poderes (Legislativo e Executivo), dos partidos políticos e de instituições que priorizem e impulsionem a voz feminina na política brasileira.

4.4 O “techo de cristal” e o “suelo pegajoso”: barreiras estruturais, políticas e simbólicas

A exclusão das mulheres de uma multiplicidade de espaços relevantes é muito fácil de perceber e de demonstrar, conforme se pode verificar em quase todas as profissões, tanto no setor público quanto no privado, bem como nas estatísticas

³⁷² SANTANO; SALGADO, 2013.

³⁷³ Constituição Federal. Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal. § 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

existentes. Lado outro, o interesse e o nível de participação das mulheres na vida política do país podem ser verificados observando-se os números de militância nos partidos, alianças, organizações regionais e frentes eleitorais.

Embora as mulheres constituam a maioria do eleitorado e estejam filiadas em partidos políticos quase na mesma proporção que homens, sua presença em cargos de tomada de decisão é bastante limitada. Em outras palavras, as mulheres ocupam, excepcionalmente, cargos de gestão ou a mais alta liderança em suas organizações. E mesmo que ocupem cargos de gestão, geralmente são excluídas como potenciais candidatas aos cargos mais altos (Presidência da República, Governo Regional, Prefeituras).

Enquanto na América Latina vivemos um momento de reformas na participação política e novos conceitos são introduzidos no debate sobre as exigências para que a sociedade alcance a igualdade substantiva democrática³⁷⁴, no Brasil trava-se uma intensa batalha para atingir avanços significativos no exercício dos direitos de mulheres.

As condições estruturais que promovem a permanência das mulheres na esfera privada complementam práticas específicas que as desencorajam e até as expulsam da esfera pública da política. Com grande entreve, podemos citar o assédio político às mulheres.

O assédio político é comprovado pelos numerosos testemunhos recolhidos por todos os estudos sobre o tema. Poderíamos supor que, com toda a aplicação da lei de cotas e o posicionamento dos direitos das mulheres, compreende-se a necessidade de aplicar medidas de discriminação positiva.

No entanto, mesmo em áreas urbanas que têm grande acesso a educação, à informação etc., uma visão tradicional do papel da mulher, cuja principal função é cuidar de sua família e reproduzir a espécie, ainda subjaz. Uma reflexão imediata é aquela ligada à segregação dos espaços por gênero: onde o espaço privado é "natural" para as mulheres e o espaço público é para homens.

Sabemos que não há nada natural nessa segmentação na medida em que as pessoas podem atuar, indistintamente, em espaços públicos ou privados de acordo com seus interesses e capacidades. As poucas mulheres eleitas estão muito mais

³⁷⁴ Os países vizinhos avançaram mais e aprovaram a paridade legislativa, como, por exemplo, Bolívia e Equador na América do Sul; Costa Rica, Honduras, Nicarágua, Panamá e México na América central

expostas ao assédio político, que se concentra na questionar sua vida privada, bem como sua capacidade gerencial e, até mesmo, sua inteligência.

Isso não ocorre somente no Brasil. A título de exemplo, Eliana Villar Márquez relata que, em 28 de dezembro de 2016, Jaime Rodríguez, Governador de região de Moquegua (Peru), fez um comentário machista contra a governadora de Arequipa (única no país) Yamila Osorio, no contexto da disputa pela entrega de água da barragem de Pasto Grande para o vale do Tambo em Arequipa.

Rodríguez reiterou sua recusa em entregar o recurso apesar do risco de enfrentar uma reclamação da governadora de Arequipa para exigir reparação por 11 milhões de soles. Nas palavras do governador a governadora "estaria se confundindo", pois "não se governa com beleza, mas com inteligência"³⁷⁵.

Como se pode verificar, existem indícios razoáveis de que o assédio político – entre outros fatores – está de fato trabalhando para desencorajar não apenas a presença feminina, mas também sua continuidade nele.

Pois bem. Com a expressão “techo de cristal” fazemos referência aos obstáculos que atuam como uma barreira invisível os quais impedem que as mulheres avancem na estrutura de poder, para acessar cargos de direção, de responsabilidade e o exercício de poder. Nas palavras de Amelia Valcarcel³⁷⁶, o teto de cristal corresponde a:

todo o conjunto de práticas e manobras que resultam na demissão das mulheres pelos sistemas de cooptação. [...] é como se realmente houvesse uma barreira invisível acima das cabeças femininas em uma pirâmide hierárquica, uma barreira que não pode ser transposta por esforços individuais. Os trabalhos inferiores são feminizados e os superiores são masculinos, seja no sistema educativo, na administração, na justiça, bancário, nas associações profissionais etc.³⁷⁷ (tradução nossa)

Tais barreiras são de vários tipos: estruturais, simbólicas, político-institucionais etc.; além disso, elas atuam como um círculo vicioso que se verifica,

³⁷⁵ MÁRQUEZ, Eliana Villar. Participación política de mujeres en los gobiernos locales. *Elecciones*, v. 15, n. 16, 1 dez. 2016. DOI: 10.53557/Elecciones.2016.v15n16.01 Disponível em: <https://revistas.onpe.gob.pe/index.php/elecciones/article/view/172/403>. Acesso em: 20 jun.2022.

³⁷⁶ VALCÁRCEL, Amelia. *La Política de las mujeres*. Valencia: Ediciones Cátedra, 1997, p. 98-99

³⁷⁷ todo el conjunto de prácticas y maniobras que dan como resultado que las mujeres sean desestimadas por los sistemas de cooptación. [...] es como si realmente existiera una barrera invisible sobre las cabezas femeninas en una pirámide jerárquica, barrera que no puede traspasarse mediante esfuerzos individuales. Los tramos bajos están feminizados y los superiores son masculinos, así sea en el sistema de enseñanza, de administración, de justicia, bancario, colegios profesionales, etc.

especialmente, em razão de as mulheres terem sido “preparadas” para os papéis associados às tarefas domésticas, o que as impede de acessar determinados cargos decisórios.

Assim, as mulheres são vistas como “exceções”, não como colegas. Sob essa ótica, elas deveriam ou “se comportarem como homens ou se resignarem a serem invisíveis”³⁷⁸. Marlise Matos consolida esses obstáculos em três níveis: (i) micro, (ii) sociológico e (iii) político³⁷⁹.

No nível micro, destacam-se elementos relacionados a uma percepção individual e subjetiva que as mulheres têm a respeito de suas respectivas possibilidades na concorrência para a obtenção de uma vaga no parlamento, o que acaba prejudicando a ambição política delas³⁸⁰.

No nível sociológico vislumbram-se obstáculos que correspondem às desigualdades na distribuição de poder e na possibilidade de tomada de decisão, por parte das mulheres, em diferentes âmbitos que compreendem tanto o doméstico como o político-institucional. Podemos enquadrar aqui as barreiras estruturais.

A divisão sexual do trabalho, o acesso a tempo e a renda, os limites da empregabilidade tudo isso responsabiliza homens e mulheres de maneira desigual. A pandemia nos trouxe estatísticas que mostravam que eram mulheres que perderam mais renda, ou passaram do trabalho formal para o informal.

Neste nível, também verificamos as ações de discriminação e opressão no campo pessoal, social e institucional, como questões envolvendo assédio moral, violência política, “falta de voz”, desinteresse etc. Dada a grandiosidade do tema relacionado à violência política de gênero, abordaremos, com mais detalhes, no próximo tópico.

Por fim, no nível político encontram-se as dificuldades relacionadas ao próprio jogo político-partidário, configurando, portanto, como dificuldades formais e

³⁷⁸ GALLEGU MENDEZ, M. T. Feminismo y política: sobre el criterio de paridad. In: A.A.V.V., Autoras y protagonistas, Pilar Pérez Cantó y Elena Postigo Castellanos (ed.), Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2000, p. 385-396 *apud* MORENO, María Constanza Ballesteros. *La igualdad entre hombres y mujeres en la Unión Europea*. Tesis (Doctoral en Derechos Humanos) – Universidad Carlos III de Madrid, Getafe, 2015. Disponível em: https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/22828/tesis_mc_ballesteros_moreno_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 27 set. 2021.

³⁷⁹ MATOS, Marlise. Paradoxos da incompletude da cidadania política das mulheres novos horizontes para 2010?. *Opinião Pública*, 2009. Disponível em: <http://opiniaopublica.ufmg.br/biblioteca/marlise.pdf>. Acesso em: 20 set. 2021.

³⁸⁰ Bourdieu resalta que a falta de recursos econômicos tem um grande impacto, muitas vezes oriundo da forte desigualdade salarial a que as mulheres ainda se submetem. (BOURDIEU, 2011. p.110).

institucionais que se observam na própria luta e competição política. Referem-se às regras do jogo político que são construídas e mantidas, sobretudo, por homens. Seriam as barreiras político-institucionais.

Conforme já mencionamos, a política tem sido um espaço dominado pelos homens e isso se dá ativamente, uma vez que são eles que controlam os recursos, institucionais e econômicos. Neste nível, destacamos, ainda, critérios pouco claros de seleção de candidaturas estabelecida pelos partidos, a exemplo da própria alteração realizada na legislação eleitoral brasileira quando foi aprovada cota de gênero, ao se ampliar o número de candidaturas para 150% do número de vagas.

Por sua vez, a expressão “suelo pegajoso” nos remete a circunstâncias sociais e culturais que impossibilitam que as mulheres se desprendam dessa superfície pegajosa para desenvolver outro projeto de vida, mantendo a base da pirâmide econômica. A título de exemplo, mencionamos as responsabilidades familiares, o trabalho materno, os cuidados com as pessoas idosas, bem como funções de ensino, serviço social, além de outras historicamente destinadas às mulheres.

Vale dizer que quando as mulheres se libertam dessa superfície pegajosa, a maioria colide com o teto de cristal³⁸¹. Aqui estaríamos diante de um obstáculo **simbólico**, ou seja, uma correspondência entre o estrutural (quando homens e mulheres assumem de maneira muito desigual as responsabilidades na divisão de tarefas) e um conjunto de aspectos, que refletem nos diferentes espaços de trabalho (teto de cristal).

Em síntese, como aponta o relatório da ONU Mulheres, no Brasil e demais países latino-americanos muitas barreiras que impedem ou dificultam o acesso das mulheres a cargos políticos se verificam³⁸², quais sejam:

(i) estereótipos e preconceitos generalizados na sociedade como um todo de que a política (e o público) é voltada para homens, enquanto a esfera do doméstico e do privado seria o espaço natural do feminino.

(ii) a realidade cotidiana que dificulta o envolvimento das mulheres em atividades políticas, por falta de tempo, horários pouco adaptados às necessidades

³⁸¹ MORENO, María Constanza Ballesteros. *La igualdad entre hombres y mujeres en la Unión Europea*. Tesis (Doctoral en Derechos Humanos) – Universidad Carlos III de Madrid, Getafe, 2015. Disponível em: https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/22828/tesis_mc_ballesteros_moreno_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 27 set. 2021.

³⁸² *Ibidem*

das mulheres dada a sua dedicação ao cuidado da família (consequência da falta de corresponsabilidade por parte dos homens, como já verificamos).

(iii) a falta de apoio familiar, notadamente do cônjuge, e a pressão social contra a participação das mulheres nas esferas de representação política;

(iv) maternidade precoce, gravidez na adolescência, com consequente abandono da formação e vulnerabilidade no emprego e autonomia econômica;

(v) assédio, violência e discriminação sofridos pelas mulheres em geral, e, particularmente, na política; e

(vi) obstáculos relacionados às desigualdades socioeconômicas, lacunas na renda econômica e os diferentes níveis de educação das mulheres em relação aos homens;

vii) a estrutura e cultura dos partidos políticos, muitas vezes inacessíveis às mulheres, especialmente nas estruturas de gestão, em todos os níveis, do local ao nacional; e

Acrescentamos, ainda, o teto de cristal, solo pegajoso etc., como já expusemos.

4.5 A violência política de gênero (VPG)

4.5.1 Premissas gerais

Um dos principais obstáculos para se alcançar a paridade de gênero nos espaços de poder, notadamente na política, com toda certeza, é a violência política de gênero (VPG), a qual constitui um ato ilegal que viola os direitos políticos e os direitos humanos de mulheres. Entre estes, destacamos o direito de viver uma vida livre de violência, tanto na esfera pública quanto na privada, como tem sido reconhecido pela Convenção de Belém do Pará.

Com uma perspectiva feminista crítica, vemos que as situações de discriminação e violência de gênero surgiram como manifestação de uma ordem patriarcal por meio de discursos e representações que fizeram (fazem) sobre as mulheres, prejudicando além da imagem, em alguns casos, a integridade física e psicológica destas. De fato, ao se estabelecer que os espaços públicos e as organizações partidárias seriam locais de ação masculina por excelência, promoveu-se a inadequação da incursão feminina na política.

Por meio da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, 1979), das Conferências Mundiais da Mulher realizadas em Nairóbi (1985) e Pequim (1995) e da adoção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, conquistas significativas para garantir os direitos políticos das mulheres e promover a igualdade de gênero na esfera política eleitoral foram observadas na América Latina e Caribe nas últimas décadas.

Como sabemos, as Conferências Regionais sobre as Mulheres na América Latina e no Caribe, em Quito (2007), em Brasília (2010), na República Dominicana (2014), bem como a Conferência de Montevidéu sobre População e Desenvolvimento (2013) e a de Montevidéu (2016), contribuíram, sobremaneira, para alcançar regulamentações e estratégias muito significativas para a implementação da agenda regional de gênero no marco do desenvolvimento sustentável até o ano 2030.

Por sua vez, a Estratégia de Montevidéu (adotada na XIII Conferência Regional sobre a Mulher), enfatizou algumas medidas, a exemplo da democracia paritária como uma das que orientam as políticas públicas ligadas aos direitos das mulheres. Na ocasião, esta medida igualitária foi reconhecida como um pilar central na geração de condições para o pleno exercício dos direitos humanos e da cidadania das mulheres (será melhor abordada no tópico 5).

A incorporação das cotas no ordenamento jurídico dos países tem sido uma das principais estratégias resultantes destes compromissos normativos, a nível internacional e nacional (a propósito, a Bolívia teve mais de 50% de mulheres após as últimas eleições). Leis de cotas, assim como as que buscam promover a paridade política, conseguiram colocar a região – segundo dados da União Interparlamentar (UIP) – em um bom posicionamento global³⁸³ em termos de representação parlamentar de mulheres (embora o caso do Brasil ainda seja referência)³⁸⁴.

No entanto, apesar de reconhecer a eficácia das medidas afirmativas e, mais ainda, da legislação sobre paridade na Bolívia, Costa Rica, Equador, México e

³⁸³ A média regional é de 27% de parlamentares, e com alguns países que estão entre aqueles com a maior representação de mulheres nos parlamentos globalmente: Bolívia (51%), Cuba (48,9%), México (42,7%), Equador (41,6%), Nicarágua (41,3%). Todavia, dos 34 países da região, 19 têm menos de 20% de mulheres parlamentares.

³⁸⁴ ONU MUJERES. Democracia Paritaria: cómo prevenir y erradicar la violencia hacia las mujeres en la política. 2018. Disponível em: <https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documentos/Publicaciones/2018/2/Violencia%20Política%20Colección%20Gua%20Democracia%20Paritaria.pdf> Acesso em: 20 jul. 2022.

Nicarágua, seus efeitos são limitados se as medidas não forem acompanhadas de um plano multidimensional abrangente que envolva todos os níveis territoriais de governo e todos os poderes do Estado para erradicar os fatores estruturais que continuam gerando discriminação e estereótipos, tanto na esfera política como em toda a sociedade.

Estudos demonstram que as práticas associadas à competição política eleitoral entre ambos os sexos (limitações da cultura política) dificultam a eficácia da paridade política. É justamente aí que vemos o aumento do assédio e/ou violência com base no gênero na esfera pública ou política (e até assassinato) como o principal obstáculo para alcançar a paridade almejada.

Tais práticas têm que ser combatidas. Há avanços para promover ações para prevenir e punir esse fenômeno e podem ser observados na Convenção de Belém do Pará, na Lei Marco para consolidar a Democracia Paritária, na Declaração sobre Violência e Assédio Político contra a mulher (CIM/OEA), na Lei Modelo Interamericana sobre Violência Política contra a Mulher, entre outras normas.

Nos termos do art. 7º, “b” e “c”, do Marco Normativo Para consolidar a Democracia Paritária³⁸⁵, compete ao Estado “eliminar estereótipos e prejuízos por razão de gênero, raça, etnia, idade, deficiência, ou outra tendência com impacto em mentalidades, cultura e simbologia patriarcal, incluindo medidas orientadas para modificar padrões de comportamento através de uma formação e educação continua em valores baseados na igualdade substantiva”.

Outrossim, promover “a prevenção e erradicação da violência por razão de gênero tal como se estabelece no art. 5º”. Inobstante, como veremos no item seguinte, essa competência não cabe somente ao Estado, mas a todos os atores envolvidos no político eleitoral.

4.5.2 Conceito de violência política de gênero

O conceito de violência de gênero (muito discutido), foi estatuído pelo art. 3º da Lei Modelo Interamericana sobre Violência Política contra a Mulher³⁸⁶, e teve por base tanto a Convenção de Belém do Pará como a Convenção Internacional sobre a

³⁸⁵ ONU MULHERES, 2018.

³⁸⁶ OEA. Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política. 2017. Disponível em: <https://www.oas.org/en/cim/docs/ViolenciaPolitica-LeyModelo-ES.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.

Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), *in verbis*:

Deve-se entender por ‘violência política contra as mulheres’ qualquer ação, conduta ou omissão, realizadas diretamente ou por terceiros que, em razão de seu gênero, causem dano ou sofrimento a uma ou várias mulheres, e que tenha por objeto ou resultado reduzir ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício de seus direitos políticos. A violência política contra a mulher pode incluir, entre outras, violência física, sexual, psicológica, moral, econômica ou simbólica”. (tradução nossa)³⁸⁷

Nos termos do art. 3º da Lei nº 14.192/2021, “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.”, bem como, consoante o parágrafo único, “qualquer distinção, exclusão ou restrição no reconhecimento, gozo ou exercício de seus direitos e de suas liberdades políticas fundamentais, em virtude do sexo”.

Por sua vez, o art. 326-B do Código Eleitoral estatui:

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

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.³⁸⁸

De acordo com o Recurso Especial nº 1.977.124/SP, do STJ, da Relatoria do Min. Rogério Schietti, o termo “mulher”, nas hipóteses da Lei Maria da Penha, inclui a transexual feminina, de modo que o artigo supramencionado também se aplica às mulheres transexuais.

O art. 359 do Código Penal também tipificou o crime de violência política de gênero nestes termos:

Art. 359-P. Restringir, impedir ou dificultar, com emprego de violência física, sexual ou psicológica, o exercício de direitos políticos a qualquer pessoa em razão de seu sexo, raça, cor, etnia, religião ou

³⁸⁷ “Debe entenderse por ‘violencia política contra las mujeres’ cualquier acción, conducta u omisión, realizada en 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 política contra las mujeres puede incluir, entre otras, violencia física, sexual, psicológica, moral, económica o simbólica”.

³⁸⁸ BRASIL, 1965.

procedência nacional. Pena - reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa, além da pena correspondente à violência.³⁸⁹

A VPG se manifesta sob diferentes formas específicas de gênero, entre as quais mencionamos:

(i) Violência física: assassinato, sequestro, espancamentos, muitas vezes com a intenção de forçar as mulheres a renunciarem ou abandonarem a vida política.

(ii) Violência sexual: assédio sexual, agressões sexuais e indesejadas, estupros, ameaças, imagens sexuais modificadas com a intenção de expor, publicamente, a intimidade das mulheres e humilhá-las;

(iii) Violência psicológica: ameaças, difamação, assédio, abuso *online*; e

(iv) Violência patrimonial (econômica), como o não pagamento de salário ou financiamento político, roubo ou dano à propriedade etc.³⁹⁰.

Partindo dessa compreensão podemos dizer que a violência de gênero é uma expressão de discriminação contra as mulheres, na qual se vislumbra a violação de seus direitos e tem como resultado impedir a participação das mulheres nas mesmas condições que os homens, na vida política, social, econômica e cultural. No contexto social em que se manifesta pode se expressar de várias modalidades (física, psicológica, patrimonial, institucional) e, ainda, no âmbito doméstico, público, familiar.

Estudos demonstram que a noção dos termos assédio ou violência política com base no gênero é relativamente recente. Surgiu décadas após o envolvimento das mulheres com a política, conquanto já existisse no formato de uma experiência individual e coletiva em mulheres que reivindicaram e invadiram o espaço público (não custa lembrar as reações à repressão pública sofrida por mulheres que ousavam desafiar a ordem política por meio de suas reivindicações pelo sufrágio desde o século XIX e início do século XX).

Uma das pioneiras na análise do tema, a boliviana Ximena Machicao Barberi afirma que assédio e violência política em razão de gênero constituem um fato político produzido por relações de força e poder entre homens e mulheres. Em outras palavras, um “delito” contra as mulheres por meio do qual uma ou várias

³⁸⁹ BRASIL. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. *Diário Oficial da União*: seção 1. Rio de Janeiro, 31 dez. 1940. p. 23911. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm Acesso em: 31 jul. 2022.

³⁹⁰ ONU MUJERES. Prevenir La Violencia Contra Las Mujeres En La Política. 2017. Disponível em: <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2017/Preventing-VAW-in-elections-es.pdf> Acesso em: 29 jul. 2022.

peças no exercício do poder público pressiona, persegue, hostiliza ou ameaça outra com a finalidade de apropriar-se de seu “poder” ou induzi-la a tomar decisões contra sua vontade ou contra seus princípios éticos e políticos³⁹¹.

Segundo um estudo realizado pelo PNUD³⁹², o risco de que as mulheres sejam vítimas de violência de gênero na política afasta a incursão delas deste espaço público, porquanto a presença feminina desafia o *status quo* ao forçar a redistribuição de poder entre os sexos. A seu turno, o aumento de mulheres na arena política torna visível a gravidade que a violência de gênero adquire.

Nesse sentido, verificamos que os avanços normativos voltados à inclusão política das mulheres não, necessariamente, envolveram transformações culturais significativas. É necessário acompanhar estas medidas juntamente com a implementação de políticas públicas capazes de enfrentar, estruturalmente, a violência política de gênero. Uma forma de contribuir para a implementação dessas políticas públicas é detectar os fatores institucionais e culturais que tendem promover este tipo de prática.

Apesar da gravidade do assédio político e/ou violência contra as mulheres, na América Latina há poucos registros (dados quantitativos) capazes de dar conta da magnitude dessa realidade, pois nem todas as vítimas decidem denunciar esse tipo de criminalidade principalmente pelas repercussões negativas que essa ação costuma implicar em suas vidas pessoal, e na carreira política.

A falta de marcos legais específicos em nível nacional e internacional aliada à falta de boa vontade política para agir neste sentido, por meio da aplicação de leis pré-existentes sobre violência de gênero, também respondem pela ausência de dados precisos. Todavia, os dados que existem comprovam esse fenômeno.

4.5.3 Dos fatos

Consoante dados fornecidos pela ONU Mulheres³⁹³, na Bolívia, entre 2010 e 2014, foram notificados 282 casos. No México, a Procuradoria Especializada de

³⁹¹ MACHICAO BARBERY, Ximena. *Acoso político: un tema urgente que enfrentar*. La Paz, Bolivia: GTZ. PADEP, 2004

³⁹² PNUD. *Violencia contra las Mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos*. México DF: PNUD, 2012.

³⁹³ ONU MULHERES, 2018.

Atenção a Crimes Eleitorais (FEPADE) recebeu 38 denúncias de violência política em 2015, enquanto em 2016 foram registrados mais de 143 casos.

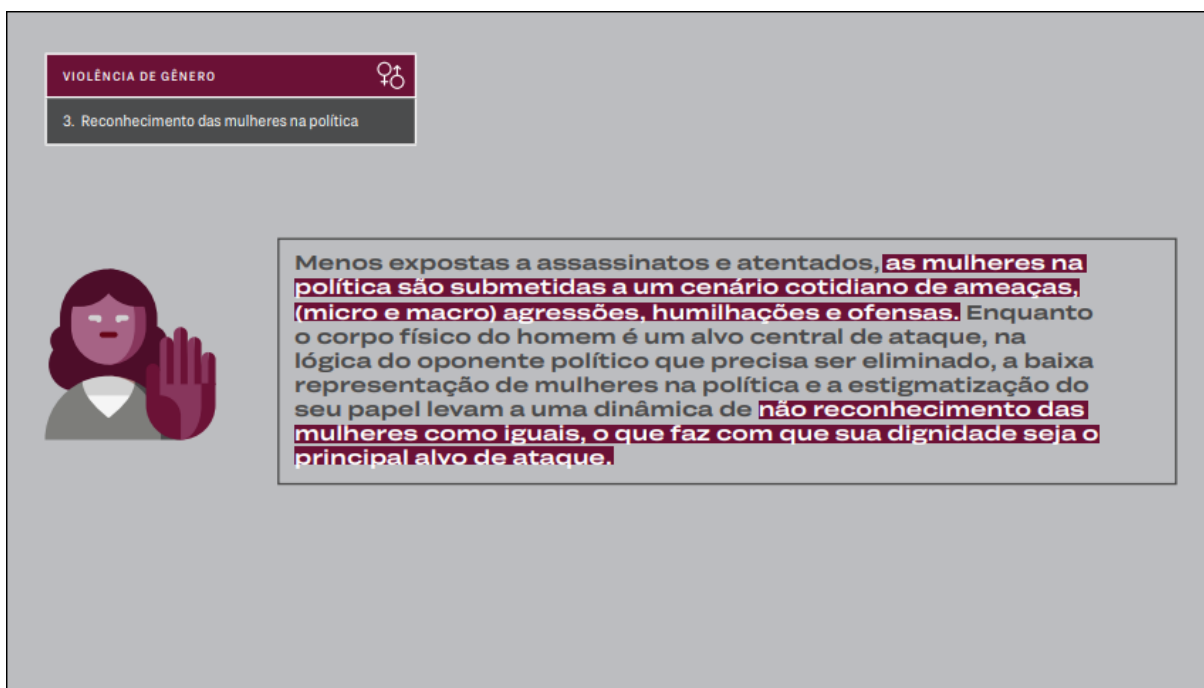
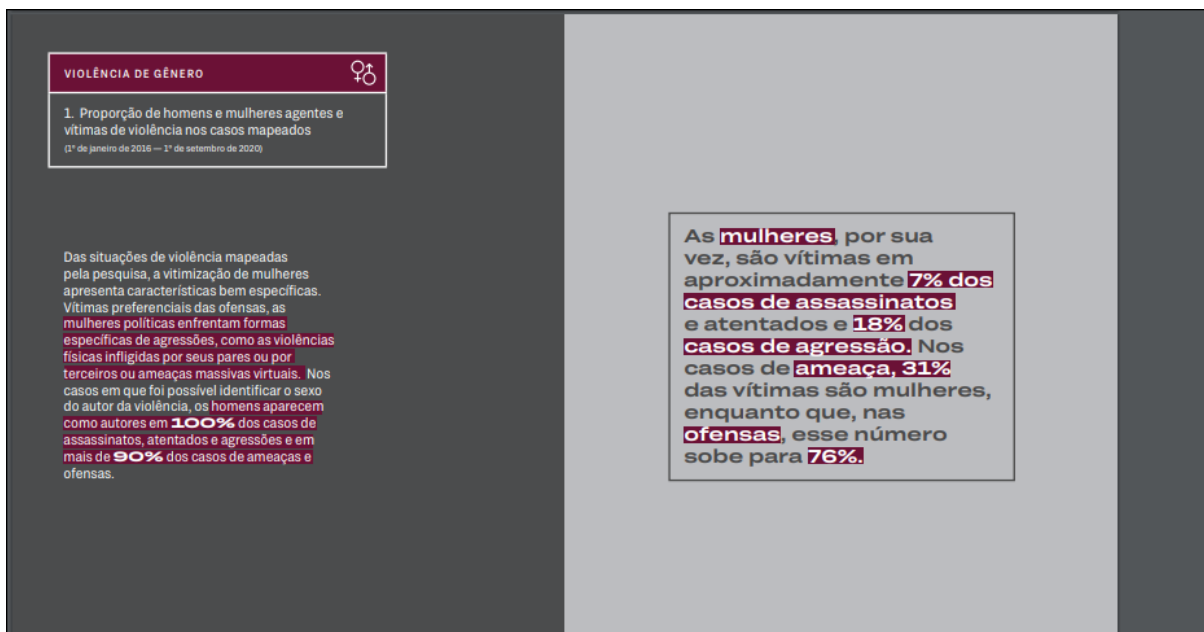
No Peru, a Rede Nacional de Mulheres Autoridades do Peru (RENAMA), com o apoio de organizações das mulheres entrevistaram 187 mulheres autoridades em governos regionais e locais, das quais 73 delas admitiram ter sido agredidas. Neste mesmo país, segundo dados do Júri Nacional Eleitoral, 4 em cada 10 mulheres autoridades foram vítimas de assédio político em algumas de suas formas no ano 2017.

Um estudo realizado por esta mesma instituição em conjunto com a organização Flora Tristán e o Ministério da Mulher e Populações Vulneráveis revelaram que 3 em cada 10 candidatas a governos regionais sofreram assédio político durante a campanha eleitoral do ano 2014. Enquanto isso, na Colômbia, segundo o relatório "Não é normal" do Instituto Holandês de Democracia Multipartidária, 63% das entrevistadas revelaram terem sido vítimas desse tipo de violência.

No Brasil, um estudo realizado pela Terra de Direitos e Justiça Global revela que as mulheres são vítimas em aproximadamente 7% dos casos de assassinatos e atentados e 18% dos casos de agressão. Nos casos de ameaça, 31% das vítimas são mulheres, enquanto, nas ofensas, esse número sobe para 76%³⁹⁴.

³⁹⁴ LAURIS, Éliada; HASHIZUME, Maurício. *Violência Política e Eleitoral no Brasil: panorama das violações de direitos humanos de 2016 a 2020*. Curitiba: Terra de Direitos e Justiça Global, 2020. Disponível em: https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/24-09_DIAGRAMACAO_Violencia-Politica_FN.pdf Acesso em: 20 maio 2021.

Figura 1 - Estatísticas sobre a violência política de gênero

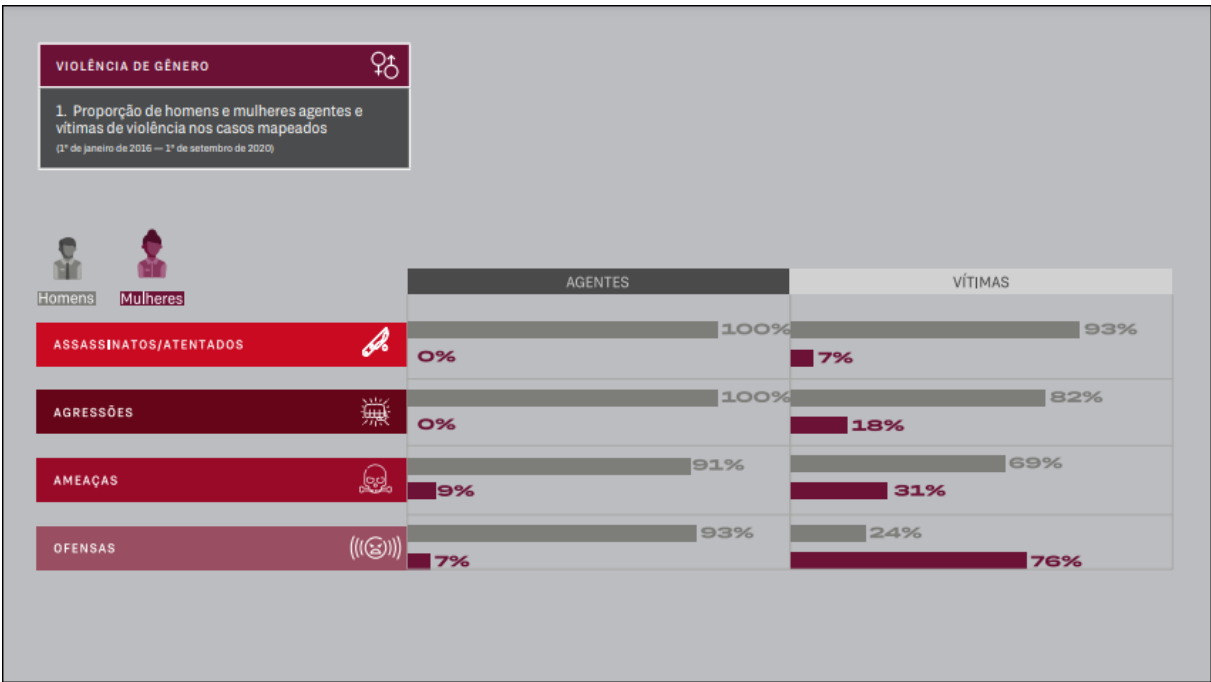


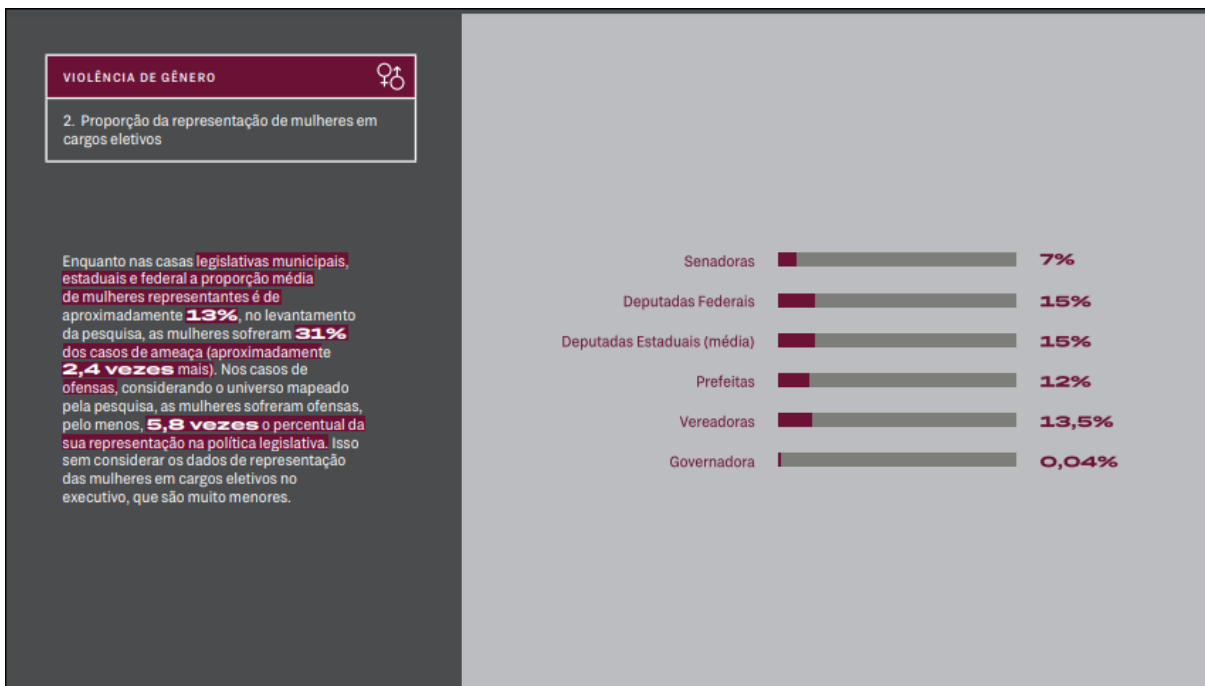
DADOS GLOBAIS







4. Relação entre a taxa de representação de cargos eletivos e os cargos ocupados pelas vítimas mais visadas nos episódios de violência política

A pesquisa aponta para **alta exposição à violência de vereadores eleitos, candidatos ou pré-candidatos, especialmente nos casos de assassinatos e atentados.** A maior exposição de vereadoras e vereadores à violência também deve considerar o fato de que **esses agentes políticos representam proporcionalmente o maior grupo de ocupantes de cargos eletivos (mais de 30%).**

Quando se analisa os cargos mais comumente expostos às situações de violência política com o número de representantes desses cargos, vê-se que **prefeitos, deputados estaduais/distritais, deputados federais e senadores apresentam alta exposição a situações de violência,** considerando a proporção de sua representação em relação aos demais cargos políticos.





	Nº ABSOLUTOS	Proporção de representação dos cargos eletivos no Brasil*		Nº ABSOLUTOS	Proporção das vítimas de violência política por cargo nos casos mapeados pela pesquisa		EXPOSIÇÃO À VIOLÊNCIA POLÍTICA
		PROPORÇÃO			PROPORÇÃO		
Presidente 	1	0%	Candidato PR	1	0%		
Governadoras/es 	27	0%	eleita/o e candidata/o	3	1%		
Prefeitas/os 	5570	9%	eleita/o, candidata/o e pré-candidata/o	55	21%	2x mais	
Deputadas/os federais e Senadoras/es 	594	1%		32	12%	13x mais	
Deputadas/os estaduais e distritais 	1059	1%	eleita/o e candidata/o	45	17%	10x mais	
Vereadoras/es 	57420	89%	eleita/o, candidata/o e pré-candidata/o	131	49%		

*Fonte: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/243263/encarta_interlega_201211.pdf?sequence=4&isA\[\]powed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/243263/encarta_interlega_201211.pdf?sequence=4&isA[]powed=y)

Disponível em: https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/24-09_DIAGRAMACAO_Violencia-Politica_FN.pdf

Outra pesquisa realizada pelo Instituto Marielle Franco, em parceria com a Terra de Direitos e a Justiça Global, revela serem ainda maiores as ameaças sofridas pelas candidatas negras. Demonstrou, ainda, que 98% das candidatas

negras, de um universo de 142 mulheres entrevistadas, sofreram algum tipo de violência durante o pleito deste ano³⁹⁵.

Os casos de agressão mais recorrentes aconteceram online. Segundo o levantamento, 78% das candidatas negras que responderam à pesquisa foram alvo de ofensas racistas em suas redes sociais durante a campanha, e, quase metade das entrevistadas (42%), foi alvo de alguma modalidade de violência física.

Todas essas modalidades de violência se configuram também como um grave atentado à democracia, dado que são um instrumento de intimidação a grupos que, historicamente, são sub representados no sistema político.

Herrera, Arias e García afirmam que, diariamente, a violência política de gênero obstrui o exercício dos direitos políticos das mulheres por meio de práticas de violência direta, explícita e repressivo, bem como da violência indireta, de natureza estrutural, ligada à hostilidade da participação deste grupo social na dinâmica política eleitoral³⁹⁶. Ambas as formas de violência se orientam a defender o modo masculino de fazer política, historicamente, tornando natural a relação desigual entre ambos os sexos.

Ressalte-se que as práticas de assédio e/ou violência política de gênero ocorrem pela única razão da vítima ser uma mulher, razão pela qual faz-se necessário distinguir certas práticas adversas que ambos os sexos tendem a sofrer na competição eleitoral. Normalmente, estão associadas à ausência de igualdade de condições entre os sexos na dinâmica política.

Consoante a ONU Mulheres, podemos verificar a violência política de gênero por meio de algumas expressões e contextos: uma vez eleitas, as mulheres são obrigadas a renunciar para que um homem assumira sua posição; o registro exclusivo de candidatos para mulheres em distritos perdedores; dados de identidade ou gênero falsos fornecidos ao órgão de gestão eleitoral do candidato ou pessoa designada; a execução de ameaças a candidatas eleitas; desigualdade na distribuição nos tempos de rádio e televisão no decorrer das campanhas eleitorais; a existência de obstáculos ao desempenho normal das suas tarefas; a proibição de se expressar; difamação; assédio por meio da mídia; abuso; calúnia; violência sexual;

³⁹⁵Disponível em: <https://www.brasildedireitos.org.br/noticias/669-violencia-contra-candidatas-negras-vai-de-ataque-virtual-a-agresses-fsicas>. Acesso em: 20 ago. 2021.

³⁹⁶HERRERA Morena; ARIAS, Mitzzy; GARCÍA, Sara. *Hostilidad y violencia política: develando realidades de mujeres autoridades municipales en El Salvador*. Santo Domingo: ONU Mujeres, 2010.

agressão física; toques indesejados ou abordagens de natureza sexual; dominação econômica em nível doméstico e político; perseguição de parentes e seguidores; feminicídio etc³⁹⁷.

Vejamos alguns casos que retratam a violência política contra a mulher, conforme relatados por Juliene Tenório de Albuquerque e Elba Ravane Alves³⁹⁸:

(i) as palavras proferidas pelo então deputado federal Jair Bolsonaro (PSC-RJ), em dezembro de 2014, contra a deputada federal Maria do Rosário (PT - RS): “falei que não ia estuprar você porque você não merece”;

(ii) a agressão física sofrida pela deputada federal Jandira Feghali (PCdoB-RJ) por parte do então presidente do PPS, Roberto Freire, em maio de 2015. Ao se manifestar sobre o caso, Freire afirmou ter agredido a deputada por tê-la confundido com um “veado”;

(iii) Dilma Vanna Rousseff, no curso do processo de impedimento o qual resultou no seu afastamento da presidência da República, foi retratada em adesivos de carros que sugeriam cenas de estupro contra ela; e

(iv) o caso da então deputada estadual Manuela D’ávila (PCdoB), que em 2014 declarou, após sofrer reiteradas ameaças de estupro, o seguinte: “queria compartilhar com vocês a decisão que tomei de ir a Procuradoria Geral da República pedir investigação de um perfil de twitter que me ameaça repetidas vezes de estupro. É cansativo, perdemos energia [...]”.

Some-se a esses casos outros relacionados às Eleições 2020:

(i) o grave assassinato da candidata à Prefeitura de Curalinho pelo Partido dos Trabalhadores, no Marajó, Pará, Leila Arruda. A candidata foi morta a facadas e pauladas, conforme noticiado³⁹⁹;

(ii) ameaça de morte contra a vereadora eleita Ana Lucia Martins, do PT, em Joinville/SC, primeira negra da história da Câmara Municipal da cidade. Um dos

³⁹⁷ ONU MULHERES, 2018.

³⁹⁸ AMORIM, Elba Ravane Alves; ALBUQUERQUE, Juliene Tenório de. Apontamentos sobre a violência contra a mulher na política institucional brasileira. *Revista Debates Insubmissos*, v. 1, n. 2, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/debatesinsubmissos/article/view/236968>. Acesso em: 23 maio 2021.

³⁹⁹ CANDIDATA do PT à prefeitura de Curalinho, no Marajó, é assassinada em Belém. *G1 PA*. 19 nov. 2020, 19:27. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2020/11/19/candidata-do-pt-a-prefeitura-de-curalinho-no-marajo-e-assassinada-em-belem.ghtml> Acesso em: 20 ago. 2021.

comentários justificava a ameaça com a pretensão de “entrar o suplente que é branco”⁴⁰⁰;

(iii) atos contra a candidata da Rede Sustentabilidade à Prefeitura de São Paulo, Marina Helou, que, após o debate entre os candidatos, realizado pela emissora de TV Bandeirantes, em 1º de outubro, recebeu mensagens nas redes sociais que faziam comentários sobre seu corpo;

(iv) ameaças à deputada estadual Delegada Adriana Accorsi (PT), que concorreu à Prefeitura de Goiânia, mediante um perfil falso na rede social Instagram, na qual uma conta identificada como Hugo Rossi enviou mensagens de cunho ameaçador chegando a perguntar se ela já havia “comprado caixão para suas filhas”⁴⁰¹.

A seu turno, a Deputada Federal do Piauí Margarete de Castro Coelho⁴⁰² elenca uma série de situações que caracterizam esse tipo de violência, notadamente quando:

- (i) partidos registram candidatas que renunciam a seus cargos para cedê-los a seus suplentes homens, bem como quando fazem uso inadequado das verbas destinadas ao desenvolvimento de lideranças femininas, restringindo-se a organizar cerimônias comemorativas em vez de promover cursos de formação política;
- (ii) siglas ou parlamentares sonegam informações de mulheres candidatas ou eleitas;
- (iii) mulheres sofrem ameaças no exercício de seus mandatos e, ainda, por receberem menos tempo de rádio e televisão e menos recursos de campanha;
- (iv) a participação de mulheres e a ascensão de lideranças femininas são limitadas pelas regras internas dos partidos;
- (v) a defesa de questões de gênero e direitos humanos são motivos de perseguição ou represálias;
- (vi) as propostas apresentadas por mulheres são desqualificadas;

⁴⁰⁰ BISPO, Fábio. Em Joinville, primeira vereadora negra é alvo de ataques racista. *Bem Paraná*, Santa Catarina, 19 nov. 2020, 07:18. Disponível em: <https://www.bemparana.com.br/noticia/em-joinville-primeira-vereadora-negra-e-alvo-de-ataque-racista731#.X7gypc1KiUI> Acesso em: 20 ago. 2021.

⁴⁰¹ PAULO, Ton. Delegada Adriana Accorsi recebe ameaças de morte. *Mais Goiás*, 18 nov. 2020, 18:30. Disponível em: <https://www.emaisgoias.com.br/delegada-adriana-accorsi-recebe-ameacas-de-morte/> Acesso em: 20 ago. 2021.

⁴⁰² COELHO, 2020.

- (vii) as mulheres sofrem agressões verbais baseadas em estereótipos de gênero e em visões discriminatórias sobre as mulheres; e
- (viii) sofrem assédio, ataques físicos, violência sexual ou são assassinadas.

Quanto à presença de disposições sobre violência política contra a mulher nos programas das candidatas veiculados durante o horário eleitoral gratuito de propaganda eleitoral (HGPE) nas Eleições 2020, verificou-se o seguinte:

Em relação às candidatas mais votadas no primeiro turno das capitais em 2020, 12 capitais tiveram uma mulher entre os três melhores resultados, mas nenhuma teve duas ou mais mulheres entre as três candidaturas mais votadas. Das candidatas analisadas, 16 fizeram menções a questões relacionadas à violência política contra a mulher (38,1%), enquanto 26 não o fizeram (61,9%). Dentre as 12 candidatas mais votadas nas capitais, no programa de 09 havia menção a questões envolvendo a violência política de gênero. Dentre as demais 43 candidatas que concorreram no primeiro turno das capitais, verificou-se que 12 candidatas não tiveram direito a tempo de HGPE e não foi localizado o programa eleitoral de uma candidata. Das 30 que tiveram direito ao HGPE, 15 contaram apenas com poucos segundos para os seus programas, espaço menor, até mesmo, que as tradicionais inserções de 30 a 60 segundos veiculadas ao longo da programação normal das emissoras de televisão. No segundo turno, dos programas das 05 candidatas que concorreram, bem como o dos seus respectivos adversários, foram encontradas referências explícitas às culturas de rejeição à figura feminina na política no programa de 03 candidatas e de 01 candidato, além de uma singela menção durante o programa eleitoral de 01 candidata. Em relação às candidaturas masculinas analisadas, não foi encontrada nenhuma evidência de violência política contra as mulheres em seus programas eleitorais. Por outro lado, no segundo turno, a maioria dos candidatos não tratou do tema em nenhum momento. O único candidato que dedicou um programa às mulheres o fez após receber acusações de machismo de sua opositora.⁴⁰³

Os avanços em matéria legislativa com o fim de promover um maior número de mulheres na política significaram, em alguns casos, uma intensificação das dinâmicas de discriminação e violência para aquelas que desejam incursionar nessa seara, é dizer, uma reação às ações afirmativas nesta matéria.

As resistências a estas medidas, portanto, não se traduzem somente na dificuldade em promover candidaturas femininas, mas também em uma série de

⁴⁰³ INSTITUTO NACIONAL DEMÓCRATA PARA ASUNTOS INTERNACIONALES (NDI). *Cartilha sobre Violência Política de Gênero*: Observatório de Violência Política contra a mulher. Brasília: Secretaria da Mulher, TSE, Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/Cartilhabras11compactado.pdf> Acesso 31 jul. 2022.

práticas de discriminação e violência que respondem a um contexto que requer uma análise da competência política a partir de um enfoque de gênero.

4.5.4 Atores que praticam a violência política de gênero

A violência política de gênero pode ser exercida pelo Estado ou seus agentes, partidos políticos ou seus representantes, sindicatos, pela mídia, líderes de opinião ou por qualquer pessoa ou grupo de pessoas, diretamente ou por meio de terceiros, independentemente do sexo.

Nesse sentido, o art. 5º da Lei Modelo Interamericana sobre Violência Política contra a Mulher reconhece que a violência política de gênero pode ocorrer tanto dentro da família ou unidade doméstica ou em qualquer relacionamento interpessoal, como em qualquer esfera pública, incluindo todas as organizações (públicas ou privadas) que atuam na vida pública – como partidos políticos, sindicatos, mídia e redes sociais, entre outros –, e c) pelo Estado ou seus agentes onde quer que ocorre (Lei Modelo Interamericana sobre Violência Política contra a Mulher⁴⁰⁴).

A violência infligida às mulheres nessa seara existe tanto nas relações interpessoais como nas dinâmicas coletivas que sustentam estereótipos e reproduzem a discriminação de gênero na lógica de funcionamento partidário. Certas mulheres que atuam no sistema patriarcal também podem praticar assédio e/ou violência política baseada no gênero⁴⁰⁵.

As possibilidades de ação contra o assédio e/ou violência política de gênero são múltiplas e podem ser implementadas de diversas formas. Os atos de desprezo e as condutas exercidas em relação às mulheres sob o disfarce de relações naturais entre pares podem ser citados como modelos dessa forma de violência.

Diante das práticas de assédio e/ou violência política sofridas por muitas mulheres no exercício de seus direitos políticos, é preciso promover o comprometimento dos atores-chave associados à dinâmica política eleitoral – órgãos eleitorais, partidos políticos, movimentos políticos, candidatos mídia, redes sociais,

⁴⁰⁴ OEA, 2017.

⁴⁰⁵ ALBAINE, Laura. Marcos normativos contra el acoso y/o violencia política en razón de género en América Latina. 2015. Trabajo presentado en el Seminario Internacional “Violencia Política contra las mujeres en América Latina: diagnósticos, diálogos y estrategias”, organizado por el Tribunal Electoral del Distrito Federal y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México del 11 al 13 de noviembre de 2015.

entre outros – bem como as pessoas que tenham por objetivo traçar estratégias para enfrentar esse problema.

O contexto político institucional e certas regras que o regulam constituem oportunidades para desencorajar seu exercício. Em particular, é importante avançar na concepção de um marco regulatório específico para ação e/ou no esclarecimento do marco legal competente sobre padrões de caráter nacional e internacional existente.

Trata-se, portanto, de estabelecer uma dinâmica institucional de ação com base em organizações existentes e/ou avaliar a possibilidade de gerar novas instâncias de ação, além de estabelecer sanções e medidas adequadas de proteção e reparação às vítimas, entre outras medidas.

4.5.5 O papel dos partidos políticos na representatividade feminina: da importância de suas atividades às medidas de enfrentamento à VPG

Os partidos políticos são considerados um ator central nas eleições, pois constituem o primeiro funil para a entrada na vida pública. Entre suas atividades essenciais para a atividade representativa, mencionamos desde o registro da filiação partidária, o recrutamento e a seleção das pessoas que querem concorrer a cargos políticos, a organização das campanhas, entre outras.

Na literatura feminista predomina a noção de que as siglas partidárias são os principais guardiões (*gatekeepers*) do acesso das mulheres à política, conquanto sua importância possa ser relativizada a partir de uma perspectiva que considere o impacto de outros elementos institucionais, como, por exemplo, o sistema eleitoral e o financiamento de campanhas⁴⁰⁶.

Com efeito, nos países em que o sistema eleitoral utiliza listas abertas, o voto é personalizado. Vota-se no candidato da preferência eleitoral. Portanto, quem decide o resultado do processo, em última instância, é o (a) eleitor(a), como é o caso do Brasil. Ao contrário, no sistema eleitoral que opera com listas fechadas, o partido influi diretamente nas chances eletivas dos candidatos, dependendo da posição em que eles são alocados na lista.

No caso do financiamento, os recursos de campanha são centrais para definir as chances de sucesso eleitoral do candidato, tanto em disputas majoritárias, como

⁴⁰⁶ PAIVA, 2011.

nas proporcionais. No sistema de representação proporcional, com listas abertas, no entanto, as campanhas são individualizadas e a arrecadação de recursos fica por conta e responsabilidade de quem concorre.

As mulheres argumentam, geralmente, que disputam as eleições em desigualdade de condições com os homens. Um dos obstáculos centrais diz respeito ao peso desempenhado pelo financiamento eleitoral, tendo em vista a diferença de receita da campanha das mulheres em comparação à dos homens.

Além do fato de as mulheres terem menos recursos próprios para investirem em suas campanhas e de receberem menos incentivo da iniciativa privada, geralmente afirmam que os partidos as discriminam na distribuição dos recursos.; assim, entram na disputa eleitoral em condições desiguais, por terem menos recursos próprios para investir na fase inicial de suas campanhas.

Em geral, os partidos políticos ainda operam com grandes déficits, sendo a falta de democracia interna uma das mais desafiadoras. Em relação à igualdade, estudos indicam que, embora a participação feminina em partidos políticos seja considerável, mulheres permanecem sub-representadas em cargos de liderança e múltiplas barreiras relacionadas ao gênero persistem, as quais limitam suas trajetórias nesses espaços.

Além disso, as investigações realizadas e os testemunhos de mulheres têm demonstrado que a violência contra as mulheres na política ocorre, em grande parte, dentro dos partidos políticos.

Desse modo, o primeiro acordo político na região latino-americana que aborda este assunto de forma abrangente ocorreu em outubro de 2015, no âmbito da Sexta Conferência dos Estados Partes da Convenção de Belém do Pará, em que foi adotada a Declaração sobre Violência Política e Assédio contra mulheres.

Referido texto reconhece a necessidade de incentivar os partidos políticos e organizações políticas a criarem seus próprios instrumentos internos para prevenir e combater a violência contra a mulher na esfera política, além de realizarem atividades de conscientização e treinamento em essas coisas.

Espera-se que os líderes partidários decidam estabelecer novos padrões e tomar medidas preventivas com o fim de erradicar a VPG; todavia, caso isso ocorra, também devem ser fixados procedimentos claros destinados a punir os responsáveis e promover a reparação das vítimas, a fim de eliminar a impunidade e buscar condições de segurança para as mulheres.

4.5.5.1 *Da importância das atividades partidárias no recrutamento de candidatas*

Para entender o recrutamento das mulheres para a vida pública, mapear os obstáculos e definir políticas que possam ser implementadas no nível das estruturas partidárias, faz-se necessário investigar, inicialmente, o processo eleitoral em suas diferentes etapas.

Em primeiro lugar, destacamos a fase de prospecção à candidatura (apresentação das candidaturas ou convites a concorrerem a um cargo público); em seguida, a fase de seleção das candidaturas, em que as pessoas candidatas são nomeadas, e as candidaturas são homologadas pelos partidos para comporem suas listas eleitorais; e, por fim, a fase da competição eleitoral, quando os(as) candidatos(as) disputam o voto dos eleitores.

Uma pesquisa realizada por Denise Paiva, no período de 2006 a 2010, sobre a seleção dessas candidaturas e o desempenho eleitoral das mulheres, bem como sobre o papel efetivado pelos partidos, com foco particular no financiamento de campanhas⁴⁰⁷, revelou que as campanhas eleitorais de mulheres candidatas, de fato, recebem menos recursos financeiros dos partidos que as campanhas dos homens.

Em suas palavras,

na impossibilidade de uma reforma política efetiva, que garanta condições mais equânimes de competição entre diferentes grupos sociais, os partidos políticos têm uma função importante para impulsionar a participação das mulheres em espaços oficiais de poder político. Dado que os partidos se constituem numa fonte importante de financiamento eleitoral, eles poderiam compensar o desequilíbrio no financiamento das campanhas femininas, através de ações afirmativas que favorecessem as mulheres na dos seus recursos. Contrariamente, a tendência é pelo apoio preferencial às campanhas de homens, os quais já gozam de mais apoio de outras fontes de financiamento, bem como tendem a investir mais recursos próprios em suas campanhas. Os partidos têm um peso central para a promoção política das mulheres. Considerando-se sua importância no processo de recrutamento e seleção de candidatos, como fonte recursos financeiros e sua influência sobre a agenda política, uma inclusão efetiva das mulheres em espaços de tomada de decisão

⁴⁰⁷ Denise Paiva enfatizou diferenças significativas quanto ao número de mulheres e homens que são selecionados e eleitos pelos partidos; outrossim, se há prejuízo para as mulheres na distribuição dos recursos dos partidos, bem como, se ocorrem diferenças substantivas entre eles. As principais questões consideradas foram: quais os percentuais de mulheres e homens selecionados nos partidos? Como essas candidaturas se comparam em termos de sucesso de votos? As mulheres recebem menos recursos de campanha que os homens? Os partidos discriminam as mulheres no momento da distribuição de recursos? Há diferença entre os partidos?

política implica uma ação consciente dos partidos para promover mudanças em suas estruturas e práticas internas, bem como nas políticas e ações do governo.⁴⁰⁸

Considerada a alta correlação entre recursos de campanha e chances de sucesso eleitoral, podemos concluir, com base na referida pesquisa, que ainda que o desequilíbrio nas receitas de candidatos e candidatas não se deva exclusivamente aos partidos (já que as mulheres investem menos recursos próprios em suas campanhas), estes contribuem para o baixo desempenho das mulheres nas urnas na medida em que a maioria das siglas favorece financeiramente, e de forma expressiva, as campanhas de candidatos homens.

4.5.5.2 Da necessária implementação de medidas pelos partidos políticos frente à VPG

É notória a criação de obstáculos para a participação política das mulheres, fato este reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal em inúmeras oportunidades, tais como na ADI nº 5.617 ao assentar que qualquer “razão que seja utilizada para impedir que as mulheres participem da elaboração de leis inviabiliza o principal instrumento pelo qual se reduzem as desigualdades.

Em alguns países da América Latina, as siglas partidárias têm o poder de monopolizar a seleção e localização de suas candidaturas em suas listas, determinando a ocupação de lugares para quem, potencialmente, irá vencer as eleições; desse modo, podem promover ou dificultar a escolha de representantes durante a campanha eleitoral.

Consoante informa a ONU Mulheres, em geral, estas instâncias tendem a dificultar e restringir o acesso das mulheres a posições de representação, pois a concorrência interpartidária e intrapartidária que caracteriza essas instituições é geralmente acompanhada de práticas de assédio e/ou violência política contra as mulheres, notadamente durante as campanhas eleitorais, e ocorrem independentemente da ideologia partidária em questão⁴⁰⁹.

Assim, é desejável que os partidos políticos elaborem protocolos de ação que promovam, igualmente, a liderança política de mulheres e condições na competição

⁴⁰⁸ PAIVA, 2011, p. 185-186.

⁴⁰⁹ ONU MUJERES, 2018.

política eleitoral, conforme estabelecido na Lei Interamericana sobre Violência Política contra a Mulher.

Esta mesma norma estabeleceu, ainda, a obrigatoriedade de fiscalização anual por parte dos órgãos eleitorais das medidas para prevenir, punir e erradicar a violência política contra a mulher e até mesmo a aplicação de sanções em caso de descumprimento da regulamentação aplicável.

Enfim, os marcos regulatórios contra o assédio e/ou violência política com base no gênero devem ser capazes de estabelecer normas legais para partidos políticos com o objetivo de prevenir, sancionar e erradicar esse problema em sua dinâmica interna.

De igual modo, é necessário que outras formas de participação cidadã (a exemplo das organizações sociais) estejam comprometidas com a prevenção, punição e erradicação do assédio e/ou violência política por meio da adoção de medidas específicas, uma vez que também constituem atores-chave na dinâmica da participação política igualitária entre homens e mulheres.

Nesse sentido, os órgãos eleitorais e os tribunais competentes na matéria devem envidar esforços no sentido para que os partidos políticos cumpram estas prescrições com o objetivo de garantir que os direitos políticos das mulheres sejam exercidos livre de todas as formas de assédio e/ou violência política com base no gênero.

Existem várias ações que podem ser tomadas, visando enfrentar o problema da agressão e/ou violência política de gênero de forma estrutural com o propósito de visibilizar, desnaturalizar, prevenir, punir e erradicar este problema. No âmbito regional e internacional, a foram desenvolveu ações para vários tipos que podem ser concebidos como boas práticas para agir contra essa expressão da violência de gênero.

Vejamos algumas delas.

4.5.5.3 Medidas de enfrentamento

4.5.5.3.1 Contexto latino-americano

No cenário latino-americano, a Norma Marco para consolidar a Democracia Paritária reconhece os partidos políticos como instrumentos fundamentais para

promoverem transformações na sociedade, bem como garantirem a paridade representativa e a efetiva consolidação do princípio igualdade substantiva.

Para isso, conclama as siglas a adotarem medidas de ação contra esse problema em sua dimensão organizacional, eleitoral e funcional programática, entre as quais promoverem:

a) a criação de um mecanismo de igualdade de gênero e empoderamento das mulheres, com autonomia funcional e orçamentária que, entre suas funções, conceba e divulgue conteúdos com enfoque de gênero com atenção especial as questões de assédio e violência política; b) a adoção de medidas de prevenção e punição de atos assédio e violência política contra as mulheres, tanto durante as campanhas quanto na gestão política; e c) o desenvolvimento de atividades de educação e treinamento capazes de incluir medidas para prevenir violência política e assédio político, bem como treinamento específico para que as mulheres possam agir contra essa expressão de violência de gênero.⁴¹⁰ (tradução nossa)

Vale destacar que o Protocolo Modelo para Partidos Políticos⁴¹¹ oferece orientações para combater o assédio sexual de gênero no âmbito das instituições partidárias. Com base nesse documento, os partidos devem se comprometer a:

(i) rejeitar qualquer ação e conduta de violência contra mulheres, em todas as suas formas e manifestações sob o princípio da igualdade e não discriminação. disse declaração implica a modificação dos regulamentos, incluindo sanções para aqueles que o transgridem;

(ii) prevenir e erradicar a violência contra as mulheres na vida política por meio de ações concretas destinadas a divulgar e conscientizar sobre os direitos humanos das mulheres;

(iii) punir todas as ações e condutas de violência contra mulheres;

⁴¹⁰ “a) la creación de un mecanismo para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, con autonomía funcional y presupuestaria que, entre sus funciones, diseñe y difunda contenidos con enfoque de género con especial atención a los temas de acoso y violencia política; b) la adopción de medidas para la prevención y sanción de actos de acoso y violencia política hacia las mujeres, tanto durante las campañas como en la gestión política; y c) el desarrollo de actividades de formación y capacitación capaces de incluir medidas para prevenir la violencia política y acoso político, así como una formación específica para que las mujeres puedan actuar frente a esta expresión de violencia de género”. ONU MUJERES. Norma Marco para consolidar la Democracia Paritaria. 2015. Disponível em: https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/consolidar-democracia-paritaria-pma-27-nov-2015.pdf. Acesso em: 12 out. 2020, p. 13

⁴¹¹ COMISIÓN INTERAMERICANA DE MUJERES. *Protocolo modelo para partidos políticos*: Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política. Washington, DC: OEA/Ser.L., 2019. Disponível em: <https://www.oas.org/en/cim/docs/ViolenciaPolitica-ProtocoloPartidos-ES.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2022.

(iv) aconselhar, defender e proteger as mulheres contra atos de violência relatada.

(v) tomar medidas para evitar retaliações contra pessoas que apresentam queixas e contra pessoas que participam do processo de resolução.

(vi) reparar os danos causados às mulheres que sofreram atos de violência política comprovada; e

(vii) fornecer recursos humanos e financeiros para um programa que contemplar a realização de atividades tendentes a erradicar violência contra a mulher na política.

A seu turno, os partidos políticos devem promover ações de prevenção para garantir que os referidos procedimentos sejam aplicados. Entre estas, destacamos:

(i) incorporar a proibição de praticar atos de violência contra as mulheres na vida política nas normas partidárias;

(ii) realizar ações de formação e conscientização para os que compõem o partido político por meio de Documentos e campanhas específicas de sensibilização;

(iii) preparar estudos sobre a prevalência da violência contra mulheres na vida política na esfera do partido político, avaliando a eficácia das medidas contempladas no protocolo; e

(iv) fornecer medidas de segurança para prevenir a violência contra mulheres na esfera partidária, notadamente no período de campanha eleitoral.

Como mecanismos de combate à violência política contra a mulher destacamos, ainda, o papel da ONU Mulheres⁴¹², criada, em 2010, para “unir, fortalecer e ampliar os esforços mundiais em defesa dos direitos humanos das mulheres [...] especialmente pelo apoio a articulações e movimento de mulheres e feministas, entre elas mulheres negras, indígenas, jovens, trabalhadoras domésticas e trabalhadoras rurais”.

Em suas atribuições, defende os compromissos internacionais assumidos pelos Estados-Membros da ONU com os direitos humanos das mulheres, tais como: a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, 1979); a Declaração e Programa de Ação da 2ª Conferência Internacional de Direitos Humanos (Viena, 1993); a Declaração e Plano de Ação da

⁴¹² ONU MULHERES. *Sobre a ONU Mulheres*. [2022]. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/onu-mulheres/sobre-a-onu-mulheres/#>. Acesso em: 12 out. 2020.

Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994; Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção Belém do Pará, 1994); a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim (1995); Declaração e Plano de Ação de Durban (2001); e a Declaração dos Povos Indígenas (2007).

No âmbito dos países latinos, a aprovação pelo México, em 2013, da “Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia” e o “Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales” constitui outro marco. Consoante a Parlamentar Margarete Coelho⁴¹³, a pedido do Tribunal Eleitoral do Poder Judicial da Federação mexicana, Marcela Talamás Salazar e Sofía Lascurain Sánchez elaboraram um protocolo para acolher mulheres vítimas de violência política.

Referido documento consiste em estudo para orientar as instituições mexicanas a responderem sobre as seguintes questões: “O que é a violência política contra as mulheres? Quando se pode falar em violência política com elementos de gênero? Como se detecta a violência política contra as mulheres com elementos de gênero? Quem são as vítimas? Que direitos têm as vítimas? Quais são as instituições competentes para dedicar atenção e a quê elas estão obrigadas? Que ações imediatas devem ser tomadas em caso de violência política?”⁴¹⁴

Vale registrar que esse Protocolo foi estabelecido como forma de garantir os compromissos firmados na Convenção Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), do qual o Brasil também foi signatário.

O Protocolo mexicano também propõe regular a atuação dos partidos políticos, estabelecendo que essas instituições devem ter protocolos para prevenir, tratar e punir este problema, garantir que em os processos de seleção ou designação de candidatos não exercem violência contra a mulher e que devem destinar anualmente 3% do seu financiamento público ordinário à formação, promoção e desenvolvimento da liderança política das mulheres⁴¹⁵.

⁴¹³ COELHO, 2020.

⁴¹⁴ PROTOCOLO para atender la violencia política contra las mujeres. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2019. Disponível em: <https://observatorioguerrero.org/wp-content/uploads/2019/02/Protocolo-Atender-Violencia-Poli%C2%ADtica.pdf> Acesso em: 20 out. 2020.

⁴¹⁵ ONU MUJERES, 2018.

Na Bolívia, a Lei nº 243 estabelece que as organizações políticas e sociais devem incluir em seus estatutos e regulamentos disposições internas relativas à prevenção, tratamento e punição de atos de assédio e/ou violência política em razão de gênero.

No Peru, o projeto nº 673/2016 estabelece que as organizações políticas devem prever em seus regulamentos internos as medidas necessárias para investigar e punir o assédio político de mulheres militantes, ao mesmo tempo que devem informar ao Ministério de Mulheres e Populações Vulneráveis os casos ocorridos para que seja efetuado o respectivo registro.

Na Costa Rica, o texto que substituiu o Projeto de Lei nº 18.719, aprovado pela Comissão Mulher (29 de julho de 2015) não inclui nenhuma regulamentação expressa em relação aos partidos políticos. Além disso, o art. 3º, que estabelecia a obrigatoriedade de os partidos políticos cumprirem esta norma, foi eliminado do texto inicial⁴¹⁶. No Equador, o projeto apresentado em 2016 não faz referência a essas instituições.

Em Honduras, a regulamentação dos partidos para lidar com a violência política contra as mulheres é bastante fraca, haja vista que o projeto contra assédio e/ou violência política baseada em gênero concede a essas instituições o poder de elas mesmas garantirem o cumprimento da lei, de acordo com o estabelecido em seus respectivos estatutos, sendo neste âmbito justamente onde as práticas de assédio e/ou violência de gênero são exercidas com mais frequência.

Uma prática comum exercida pelos partidos políticos durante o processo de inscrição de candidaturas (registro das listas) é observada em alguns países, qual seja, a imposição do sexo de quem se candidata para cumprir o valor número mínimo de mulheres que devem integrar as listas, estabelecidas por cotas ou paridade política.

Um dos exemplos mais emblemáticos se deu na Bolívia. Retratou o escândalo das "candidatas travestis" ocorrido antes da primeira implementação das cotas de gênero a nível municipal de governo em 1999. Um evento semelhante ocorreu antes da primeira aplicação da paridade de gênero nas eleições gerais de 2009⁴¹⁷.

⁴¹⁶ ONU MUJERES, 2018.

⁴¹⁷ *Ibidem*

Consoante as informações prestadas pela ONU Mulheres, as organizações femininas articuladas na Campanha "Mulheres prontas para as listas" denunciaram o caso perante o Tribunal Nacional Eleitoral ao relatar que, no momento do registo das listas de candidatos, certas forças políticas alteravam o sexo dos candidatos ao colocar homens em cargos reservados às mulheres.

Tais casos só servem para demonstrar que, independentemente dos avanços regulatórios alcançados com o objetivo de promover o acesso das mulheres a cargos de representação cidadã – em particular a adoção de um critério de paridade na reposição das cotas de gênero – práticas exercidas por partidos políticos continuam a dificultar o exercício dos direitos políticos das mulheres.

Para prevenir este tipo de prática, a Lei nº 243 adotada na Bolívia estabelece como crime o ato de os partidos políticos fornecerem ao Órgão eleitoral informações falsas sobre seus candidatos, tendo como sanção uma repreensão escrita e o desconto de até 20% do salário. Essa mesma prática é entendida como uma forma de assédio e/ou violência política intencional em Honduras⁴¹⁸.

Por outro lado, uma vez eleitas, é possível gerar mecanismos capazes de desencorajar a renúncia das mulheres com o fim de que a vaga seja ocupada por um homem. Nos termos do Decreto Regulamentar de Lei nº 243, as mulheres candidatas eleitas, ou ocupantes de uma função política, que desistam do cargo a que se candidataram, ou da função que exercem em decorrência de processo eleitoral, deve apresentar a sua renúncia pessoalmente, por escrito, em primeira instância perante o Tribunal Eleitoral Competente.

Ademais, para os casos em que a demissão da candidata esteja vinculada a situações de assédio e/ou violência política, deve ser considerada a sua substituição por outra pessoa do mesmo sexo.

4.5.5.3.2 Contexto brasileiro

Como forma de romper o ciclo de invisibilidade da matéria em análise, a apresentação de projetos de lei constitui um caminho a ser trilhado. Nas palavras de Flavia Biroli⁴¹⁹ necessita-se lidar com esse tema não somente a partir das leis que já

⁴¹⁸ ONU MUJERES, 2018.

⁴¹⁹ BIROLI, Flávia. Violência política contra as mulheres. *Blog da Boitempo*, 2016. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2016/08/12/violencia-politica-contra-as-mulheres/>. Acesso em: 12 out. 2020.

foram aprovadas em outros países latino-americanos (o que importa sobremaneira), mas, igualmente, “dos indícios que temos de como vem se dando a dinâmica da violência política no Brasil. Mulheres políticas, que a vivenciam, também poderiam nos ajudar a perceber melhor como ela se dá no caso brasileiro”.

O estabelecimento de sanções nos estatutos dos partidos políticos para quem incorrer neste crime diretamente, ou através de terceiros, é um aspecto fundamental para desencorajar este tipo de fenómeno em sua dinâmica interna – como a aplicação da repreensão, a suspensão temporária ou definitiva filiação partidária e inabilitação para o exercício de cargo público e/ou representação.

No Brasil, destaca-se além da aprovação da Lei nº 14.192/2021 a elaboração do novo Código Eleitoral - Projeto de Lei Complementar (PLP) 112/21 -, que aguarda apreciação pelo Senado Federal, no qual constam dispositivos que tratam sobre a violência política de gênero.

Sobre isso mencionam-se as previsões de obrigatoriedade de inclusão, nos estatutos dos partidos políticos, de normas de prevenção, repressão e combate à violência política contra a mulher, bem como de novos tipos penais relacionados à prática de violência política contra uma ou mais mulheres.

A expectativa de alteração legislativa demonstra a necessidade de sistematização das normas brasileiras sobre o tema e, sobretudo, a preocupação quanto à possibilidade de revogação da Lei 14.192/21, prevista no Projeto de Lei Complementar que se encontra no Senado Federal (Art. 897 do PLP 112-B, de 2021)⁴²⁰.

⁴²⁰ INSTITUTO NACIONAL DEMÓCRATA PARA ASUNTOS INTERNACIONALES, 2022.

CAPÍTULO 5 ESTRATÉGIAS PARA A DEFINIÇÃO DE UMA DEMOCRACIA INCLUSIVA: COTAS, PARIDADE, RESERVA DE ASSENTOS E PROPOSTAS LEGISLATIVAS

A garantia da participação plena e efetiva das mulheres na tomada de decisões, tanto na seara política como na vida pública tem sido alvo de grandes discussões em diversos fóruns nacionais e internacionais, de modo que a igualdade de gênero nesse âmbito constitui uma meta a ser atingida. Isso porque, como já demonstramos, a restrição às mulheres ao acesso igualitário às instituições públicas, notadamente na política, implica um déficit democrático⁴²¹.

Sem dúvida, a igualdade é uma das grandes ideias do Iluminismo e, possivelmente, a mais discutida nos últimos três séculos. Conforme Amelia Valcárcel, uma das autoras mais influentes no feminismo latino-americano,

dentro das ideias legadas pela tradição de modernidade e a ilustração, com que inevitavelmente encontramos tanto no discurso tanto política quanto moral, a ideia de igualdade provou ser a mais difícil. Seus limites não são precisos, sua apresentação é sempre controversa, sua instrumentação política produz em demasia um absurdos práticos. E, ainda, a ideia da igualdade é o motor e o fundamento das sociedades democráticas atuais. (tradução nossa)⁴²²

Grandes teóricos da democracia como Giovanni Sartori, por exemplo, ao se debruçarem sobre a teoria da democracia, incluem diretamente a ideia e a existência de igualdade nas sociedades⁴²³. Até mesmo um dos autores contemporâneos mais citados sobre o assunto, como Thomas Marshall, inclui a igualdade como componente fundamental na definição de cidadania:

a cidadania é um status concedido àqueles que são membros plenos da comunidade. Todos os que possuem o status são iguais em relação ao direitos e deveres que o status contém. Não há um

⁴²¹ CAMINOTT, M.; FREIDENBERG, F. Electoral Federalism, the Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, v. 61, n. 228, p. 121-144, 2016, p. 122.

⁴²² "Dentro de las ideas legadas por la tradición de la modernidad y la ilustración, con las cuales nos encontramos inevitablemente tanto en el discurso político como en el moral, la idea de igualdad ha demostrado ser la más difícil. Sus límites no son precisos, su presentación resulta siempre polémica, su instrumentación política produce demasiado a menudo dislates prácticos. Y, sin embargo, la idea de igualdad es el motor y el fundamento de las sociedades democráticas actuales." BAREIRO, Line; TORRES, Isabel. (coord.). *Igualdad para una democracia incluyente*. San José, C.R.: IIDH, 2009, p. 36.

⁴²³ SARTORI, Giovanni. *Teoría de la democracia 1: El debate contemporáneo*. México: Alianza Universidad, 1989. Disponível em: <http://148.206.32.30/mydes/wp-content/uploads/2018/02/Giovanni-Sartori.-Cap.1.pdf> Acesso em: 20 ago. 2022.

princípio universal que determine quais devem ser os direitos e deveres, mas as sociedades onde a cidadania é uma instituição na qual está se desenvolvendo, criam uma imagem de uma cidadania ideal em função da qual pode ser medida sua realização e para a qual podem se orientar. O impulso para a frente no caminho delineado é um impulso para uma maior igualdade, um enriquecimento do que está contido no estatuto e um aumento no número a quem o status é garantido⁴²⁴.

Tais debates teóricos e o impulso dos movimentos feministas contribuem, sobremaneira, para o alcance de importantes avanços no aprofundamento da cidadania das mulheres, tanto em relação aos direitos políticos como sociais. Entretanto, conforme mencionado na IV Conferência Mundial das Nações Unidas sobre as Mulheres (Pequim), para que as mulheres possam influenciar dentro de qualquer corpo de poder, é necessário a presença de, no mínimo, 30%, o que está muito longe de ocorrer no Brasil (teoria da massa crítica).

Enfrentar a construção do gênero, portanto, significa redefinir o espaço público-privado, notadamente, em sua dimensão político-representativa. Tal construção provém do princípio da representatividade, previsto no art. 1º, parágrafo único, da nossa Constituição Federal, segundo o qual todas as pessoas têm que estar representadas no espaço supramencionado.

Não podemos nos contentar que a democracia seja reduzida a uma unidade de representantes, como ocorria em séculos passados. Ela nos impõe a tomada de consciência da diversidade social. Questionar a homogeneidade do espaço político-representativo, sob o ponto de vista do gênero é, portanto, uma necessidade democrática, considerado o papel estrutural do gênero na construção do referido espaço.

Com base nas estatísticas apresentadas ao longo dessa explanação, vimos que a participação política das mulheres, em vários processos eleitorais, ainda é bastante reduzida, a despeito das medidas já implementadas, como é o caso das

⁴²⁴ “ciudadanía es un status otorgado a quienes son miembros completos de la comunidad. Todos los que posean el estatus son iguales con respecto a los derechos y deberes que el estatus contenga. No hay un principio universal que determine cuáles deben ser los derechos y deberes, pero las sociedades en donde la ciudadanía es una institución que se está desarrollando, crean una imagen de una ciudadanía ideal en función de la cual puede ser medida su realización y hacia la cual pueden orientarse. El impulso hacia adelante en el camino delineado es un impulso hacia una igualdad más completa, un enriquecimiento de lo contenido en el estatus y un incremento en el número a quienes el estatus está otorgado”. O famoso ensaio “Citizenship and social class”, tantas vezes citado, é um capítulo do livro de MARSHALL, T.H.; BOTTOMORE, Tom. *Class, Citizenship and Social Development*. Garden City, New York: Doubleday, 1965. p. 71-136. In: BAREIRO; TORRES, 2009, p. 37.

cotas de gênero. A relevância de tais informações é necessária para uma leitura histórica baseada na análise comparativa da inexistência e da posterior aplicação dessas cotas e nos resultados eleitorais, a fim de vislumbrarmos a eficácia de tal medida⁴²⁵ no alcance da almejada paridade de gênero.

Vale lembrar que as cotas foram adotadas em muitos países visando à alteração da legitimidade adquirida com o aumento da participação feminina nos cargos político-decisórios, bem como ante a pressão constante do movimento de mulheres, e articuladas a partir do princípio da igualdade.⁴²⁶ A paridade, por sua vez, igualmente persegue esse fim.

Tanto as cotas quanto a democracia paritária surgiram com o mesmo objetivo, qual seja, combater a desigualdade entre homens e mulheres para redefinir o espaço público, notadamente na política; buscam, assim, desconstruir o gênero a partir de sua construção neste mesmo espaço. As táticas de que se utilizam para alcançar suas finalidades, todavia, diferem, assim como suas implicações teóricas e práticas. Vejamos.

5.1 Cotas versus Paridade: diferenças e implicações

Consoante os estudos e pesquisas realizadas as cotas de participação feminina podem ser definidas como medidas de discriminação reversa, cujo objetivo é favorecer e aumentar a participação das mulheres, no caso específico da política e exercício de poder. Constituem um meio, pelo seu carácter temporário; já a paridade, como analisaremos, constitui um fim⁴²⁷.

Conquanto as cotas de gênero sejam uma ferramenta indispensável para aumentar drasticamente a presença de mulheres em suas legislaturas, o maior desafio para sua implementação efetiva são os mecanismos informais, tais como culturas partidárias masculinizadas, legados sociais de gênero e regras informais preexistentes.

⁴²⁵ Neste ponto, cabe destacar o importante papel que as organizações internacionais cumprem no monitoramento, análise e divulgação de informações sobre a aplicação de cotas e a presença de mulheres em espaços de poder político, informação esta essencial para qualquer investigação. Entre estes Órgãos destacamos: a União Interparlamentaria (UIP), IDEA Internacional, Instituto para a Democracia e a Assistência Eleitoral e Instituto Interamericano de Direitos Humanos e seu Centro de Assessoria e Promoção Eleitoral (IIDH/CAPEL).

⁴²⁶ SACCHET, T. Democracia pela metade: candidaturas e desempenho eleitoral das mulheres. *Cadernos Adenauer*, v. 14, n. 2, p. 85-107, 2013.

⁴²⁷ BARRERE UNZUETA, M. A. *Discriminación, Derecho antidiscriminatorio y acción positiva en favor de las mujeres*. Madrid: Cívitas, 1997.

Dessa forma, a legislação de cotas deve ser bem projetada. Tanto que, a modo de exemplo, apesar de ressaltarem o aumento participação feminina em sistemas de representação proporcional com listas fechadas, os estudos apontam que, independentemente do tipo de lista, a presença de leis de cotas bem projetadas resulta, em média, em uma porcentagem significativamente maior de mulheres eleitas se comparada aos casos em que essa regulamentação esteja ausente.

Para o funcionamento efetivo das cotas, Barreiro e Torres identificaram quatro condições essenciais a fim de que produzam o resultado esperado, quais sejam⁴²⁸:

(i) validade do Estado de Direito. Regula, legalmente, a conduta de instituições estatais, dos governantes, dos grupos e indivíduos, bem como as relações entre esses. Em um estado de direito ninguém está acima da lei, embora o o poder político, econômico ou social sejam diferentes.

Assim, uma das principais características do Estado de Direito é a segurança jurídica. A experiência mostra que, em muitos casos, as normas não são cumpridas; e, em outros, são contraditórias, o que leva a uma grande confusão para as pessoas. Isso é um mal que precisa ser combatido.

(ii) existência de uma cidadania ativa para as mulheres. Nesse sentido, as questões tanto formais, como as tradicionalmente tratadas como liderança, participação em organizações sociais e políticas, em comunidades etc. devem ser atendidas. É fundamental que as mulheres estejam dispostas a lutar por uma posição de representação.

(iii) opinião pública favorável à inclusão das cotas com apoio nas mulheres em representação. Na verdade, se a opinião for desfavorável, certamente será encontrada uma maneira para se contornar as regras. Além disso, estudos sobre cotas mostram que a mesma medida pode ter efeitos bastante diferentes em contextos diferentes.

(iv) mecanismos adequados ao sistema eleitoral em que as medidas serão aplicadas. Certamente, nenhum mecanismo funcionará quando não houver submissão às leis, bem assim se as mulheres não defenderem seus direitos nem a cidadania for desfavorável à participação feminina.

Some-se a essas condições a avaliação da força das cotas proposta por Caminottie e Freidenberg mediante a aplicação de um índice composto por cinco

⁴²⁸ BAREIRO; TORRES, 2009.

variáveis: tamanho da cota, mandato de posição, aplicação, alcance e válvula de escape⁴²⁹. No contexto latino-americano, as autoras aplicaram o referido indicador para analisar as cotas da Argentina e do México, e concluíram que o desenho institucional afeta as eleições de forma diferente nos dois países.

É dizer, quanto maior a força da cota, maior é a proporção de mulheres eleitas (caso da Argentina). As cotas fracas, por sua vez, com ambiguidades na lei, dão espaço para manobras das elites partidárias na seleção de candidaturas, e não privilegiam as mulheres. As autoras exemplificaram este último caso com o México; porém, podemos observar que tal conclusão se aplica também no caso do Brasil⁴³⁰.

Vale lembrar que na Argentina, em 2017, o Congresso aprovou a lei de paridade de gênero em âmbitos de representação política e incluiu a alternância de gênero na lista, entre outras garantias de equidade.

No México, a inserção das propostas de cotas em projetos de reformas eleitorais e constitucionais mais amplas foi o primeiro passo de um longo caminho percorrido em busca da paridade de gênero, finalmente aprovada pelo Congresso em 2014. Em 2019, o Congresso aprovou uma reforma que modificou os artigos da Constituição deste país para instituir a obrigatoriedade de que 50% dos cargos públicos fossem ocupados por mulheres nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nos órgãos federais, estaduais e municipais, além de órgãos autônomos (Paridade em Tudo, como ficou conhecida).

Como já mencionamos, no Brasil, o primeiro incentivo normativo para a participação feminina na política surgiu com a Lei nº 9.100/95, ao estabelecer a política de cotas nos seguintes termos: “vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres”.

Dois anos depois, a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 alterou a referida legislação para estabelecer, no art. 10, § 3º, o seguinte: “do número de vagas resultantes das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo”.

Nesse novo texto normativo, ambos os sexos teriam tratamento isonômico, com limite mínimo de 30% e máximo de 70%, vale dizer, encerrando a discussão

⁴²⁹ CAMINOTT; FREIDENBERG, 2016.

⁴³⁰ EDUARDO, Maria Cecília; DE SOUZA, Juliana Inez; ANGELI, Alzira Ester. Cotas eleitorais para mulheres: análise bibliográfica da pesquisa científica nas Ciências Sociais. *BIB*, São Paulo, n. 90, p. 1-22, 2019.

sobre a constitucionalidade da política de cotas de gênero (uma das implicações negativas enfrentadas).

A reserva de vagas de candidaturas, tal como determinada naquela norma, não implicava em obrigatoriedade aos partidos de preenchê-la. A lei possibilitava aos partidos não completarem as candidaturas, desde que respeitasse o limite máximo de 70% para o sexo majoritário.

Após 12 anos, com a redação trazida pela Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, alterando o disposto no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, a norma sobre a cota de gênero se tornou obrigatória para as agremiações partidárias. A expressão “deverá reservar” foi substituída por “preencherá”, nestes termos: “do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo”.

Reitere-se que, por se tratar da obrigatoriedade de observância da cota mínima para ambos os sexos, muito embora tal norma tenha sido pensada para suprir um déficit relacionado às mulheres no universo da política, não se trata de uma típica ação afirmativa.

Dito isso, questiona-se: o que separa as cotas da paridade?

Ab initio, a ideia da paridade nasceu em Atenas em 1992, no âmbito do Programa de Ação para a Igualdade de Oportunidades do Conselho Europeu de Ministros. A Declaração de Atenas dizia: “as mulheres representam mais da metade população. A democracia exige paridade na representação e administração do Nações”⁴³¹.

A França foi o primeiro país a alterar sua Constituição, em 1999, para permitir a paridade entre mulheres e homens. Também alterou o artigo 4º de sua Constituição, em relação aos partidos políticos; e, pouco tempo depois, adaptou sua lei eleitoral ao novo mandato constitucional.

No contexto latino-americano desde 1998 no Equador, constitucionalmente, propôs-se um horizonte de paridade, embora com a ideia de ação positiva. Nesse caso, ficou estabelecido que a cota de 30%, aumentaria 5% até chegar a 50%. No entanto, o seu sistema de candidaturas de listas abertas, faz que existia porcentagem para concorrer às eleições, não nos resultados.

⁴³¹ Las mujeres representan más de la mitad de la población. La democracia exige la paridad en la representación y en la administración de las Naciones. (BAREIRO; TORRES, 2009, p. 55).

Na Bolívia, é estabelecida cota de 50% com a devida alternância de gênero. Segundo a Constituição boliviana de 2009, deve haver equivalência de condições entre homens e mulheres no governo, na participação política e na eleição dos membros da assembleia.

Com base no magistério de Blanca Rodríguez Ruiz⁴³², elencamos algumas diferenças existentes entre essas duas opções legislativas.

A paridade parte da ideia de que o perfil masculino da representação política é um problema fundacional no Estado. Seu propósito é justamente atacar o referido problema em suas origens estruturais, redefinindo o espaço público de representação democrática em pé de igualdade e sem diferenças valorativas. O modelo de cidadania ativa moderna, em contraposição ao de cidadania passiva (que se definiu no masculino), deve prevalecer.

Para alcançar seu objetivo, a paridade entende que é preciso introduzir na esfera pública um número de mulheres equivalente ao de homens não por motivos relacionados à natureza distinta e dicotômica desses dois sexos (experiências, atitudes opiniões e interesses identificados como femininos e masculinos), mas em termos que compreendam, igualmente, as experiências cidadãs de ambos os gêneros, garantindo uma presença equivalente.

Em termos quantitativos, reclama 50% da presença de ambos os sexos. Assim, em condições iguais de concorrerem, um maior número de mulheres garantirá uma porcentagem maior de serem eleitas, bem como de exercerem influência política e modificar o perfil masculino desse espaço de poder. Sob o aspecto qualitativo, a paridade se desvincula do discurso dos direitos para redefinir a esfera pública e as condições de cidadania.

Por sua vez, as cotas de gênero não se detêm em questionar os fundamentos patriarcais do Estado moderno, mas apontam, diretamente, para a redução de algumas de suas consequências.

Seu objetivo não é redefinir o espaço público-político, mas propiciar às mulheres constituir-se como massa crítica desse ambiente, principalmente por meio de ações afirmativas. Almejam promover (inclusive garantir) uma maior presença de mulheres no campo público-político sem, contudo, afrontar as raízes estruturais do Estado, tampouco promover a equiparação entre os gêneros. Têm por fim,

⁴³² RODRÍGUEZ RUIZ Blanca. *Género y Constitución: mujeres y varones en el orden constitucional español*. Lisboa: Juruá, 2017.

especialmente, deter a subordinação e a discriminação das mulheres em relação aos homens.

Em termos quantitativos, as cotas reclamam a presença mínima de mulheres. E, em termos qualitativos, almejam promover uma maior presença destas no espaço político, cujos contornos masculinos não se põem, abertamente, em questão como no caso da paridade.

A favor das cotas se destaca seu perfil abertamente reivindicativo pelo fim da discriminação e subordinação das mulheres. Desse modo, as cotas têm maior capacidade de promover a presença em listas eleitorais não como um fim, mas com meio para a articulação de políticas substantivas de gênero.

Qualitativamente, a paridade enfrenta as raízes estruturais da definição masculinizada de cidadania, sem limitar suas consequências ao âmbito da discriminação, mas apostando em uma redefinição integradora desta, convertendo não somente as mulheres, mas os homens a seus respectivos papéis cidadãos.

Tanto as cotas como a paridade enfrentam um desafio para a definição moderna do espaço público-político. Isso fez com que, em certos ordenamentos jurídicos, a conformidade constitucional de ambas as medidas fosse questionada. Destacam-se aqui as pioneiras na implementação da paridade e/ou cotas, França e Itália.

Em ambos os países, essas medidas foram, inicialmente, declaradas inconstitucionais (assim como no Brasil, no caso das cotas) com base em argumentos relacionados com o caráter unitário da representação política, do qual se extraiu a consequência de que neste terreno somente caberia aplicar uma concepção estritamente formal da igualdade. Na Espanha, a introdução da paridade também encontrou fortes resistências. Somente por meio de uma reforma constitucional essas medidas foram respaldadas, posteriormente, nos aludidos países.

Enfim, ao contrário da cota, que é uma medida temporária de ajuste, que tem por objetivo reduzir a sub-representação mulheres na política, a paridade é uma medida definitiva que busca compartilhar o poder político entre mulheres e homens e transforma a própria ideia de democracia.

Nesse sentido, a revitalização democrática exige que entrelacemos os projetos de redefinição do gênero na vida política, bem como que avancemos para uma democracia paritária e representativa das mulheres. É preciso ter em mente

que não iremos progredir nessa pauta se não conectarmos as estratégias orientadas a fortalecer o papel das mulheres no espaço político, para que atuem em igualdade de condições, com a questão de como melhorar a representatividade feminina nesse mesmo ambiente de poder.

Nesse viés, não podemos nos esquecer da importância dos partidos políticos para esse incremento, consideradas as siglas como centros institucionais (e masculinizados) de tomada de decisões.

Como proposta construtiva para o avanço tanto na paridade eleitoral-democrática como na desconstrução do gênero sugerimos a exigência de uma legislação voltada para os partidos políticos a fim de que introduzam em seus respectivos estatutos níveis de democracia interna voltados para a paridade de gênero.

Com efeito, somente por meio de uma reforma democrática é possível articular uma representatividade paritária que favoreça o enriquecimento recíproco das dimensões descritivas e representativas da representação política. Não basta somente aumentar a representatividade feminina. É necessário converter a paridade em legitimidade, haja vista que a democracia, para ser efetiva, tem que ser paritária, com ambos os sexos sendo representados igualmente.

5.2 Paridade para a justiça de gênero na política e o enriquecimento da democracia

Como vimos, a igualdade formal, insuficiente na remoção de barreiras estruturais (explícitas e implícitas), institucionais, simbólicas etc., fez com que o ideal pela paridade despontasse, baseada no princípio que pressupõe a construção das condições necessárias para a efetivação da igualdade que, por sua vez, consolida-se por meio de resultados, não somente a partir de regras formais.

Vale recordar que o conceito de democracia paritária teve origem no Conselho da Europa durante o seminário: “O princípio democrático da igualdade de representação. 40 anos de atuação no Conselho da Europa”, realizado em Estrasburgo nos dias 6 e 7 de novembro de 1989, onde foi adotada uma declaração relacionada à igualdade entre mulheres, homens e a democracia⁴³³

⁴³³ MORENO, 2015.

Em 2013, a XXIX Assembleia Geral do Parlamento Latinoamericano aprovou a Resolução sobre a participação política das mulheres, na qual se reafirmou o compromisso com a igualdade substantiva das mulheres e dos homens, bem como promoveu um Marco Normativo para reconhecer que “a paridade é uma das forças fundamentais da democracia e que seu objetivo é atingir a igualdade no poder, na tomada de decisões e nos mecanismos de representação social e política para erradicar a exclusão estrutural das mulheres”⁴³⁴.

No Encontro Parlamentar “Mulheres, Democracia Paritária”, realizado no Panamá⁴³⁵ – que teve por escopo avançar rumo à Democracia Paritária e à igualdade de resultados na América Latina e no Caribe –, foram discutidas cinco áreas estratégicas de intervenção, a saber⁴³⁶:

- (i) promoção da democracia paritária por meio de ações afirmativas;
- (ii) integração da perspectiva de gênero nas políticas públicas e instituições;
- (iii) fortalecimento das lideranças das mulheres;
- (iv) compromisso dos partidos políticos com a igualdade substantiva entre homens e mulheres; e
- (v) eliminação da discriminação e dos estereótipos sexistas, na mídia e nas tecnologias de informação, bem como a comunicação e o enfrentamento à violência política.

O encontro foi concluído com Recomendações em cada área e uma Declaração Política com um firme compromisso para avançar na elaboração de um Marco Normativo sobre a Democracia Paritária, que inclui vários acordos para a ação, a saber:

- (i) exortar aos Estados membros a adotarem medidas legislativas e quaisquer outras necessárias para atingir a representação paritária efetiva entre homens e mulheres em cargos públicos em todos os poderes e as instituições do Estado, em todos os níveis, assim como também ações afirmativas que garantam a participação

⁴³⁴ ONU MULHERES, 2018.

⁴³⁵ O Encontro contou com 173 participantes, parlamentares, magistradas/os de Tribunais Eleitorais e representantes de diversas instituições do Estado, assim como também mulheres de redes políticas de 16 países da região (Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Cuba, Curaçao, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, San Martín, Uruguai e Venezuela), representantes de 11 organismos internacionais e/ou regionais (Parlamento Latino-americano, ONU Mulheres, PNUD, UNFPA, o Coordenador Residente do Sistema de Nações Unidas no Panamá, CIM/OEA, IDEA Internacional, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Secretaria Geral Ibero-americana, União Ibero-americana de Municipalistas, ParlAmericas), especialistas acadêmicas, politólogas e especialistas em gênero da região.

⁴³⁶ ONU MULHERES, *op. cit.*

étnica e racial, de povos indígenas e afrodescendentes, de mulheres com deficiências e de mulheres que sofram outras formas de exclusão social, como condição determinante da democracia;

(ii) exortar aos Estados para que os mecanismos, as instituições, a legislação, os orçamentos e as políticas públicas acompanhem a estratégia integral para a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres no contexto dos Direitos Humanos;

(iii) instar aos partidos políticos, espaços-chave para o empoderamento político das mulheres, que garantam e implementem os princípios da paridade em todas as dimensões - organizativa, eleitoral e programática - e, que promovam a participação política plena e o empoderamento das mulheres;

(iv) dar seguimento às Recomendações emanadas deste Encontro Parlamentar que visam iniciar uma discussão regional que possa levar a um processo de elaboração de diretrizes sobre Democracia Paritária que, eventualmente, sirva para orientar a elaboração de um Marco Normativo que seja submetida à aprovação do Parlamento Latino-americano;

A base legal que apoiaria a adoção da democracia paritária, no sentido de estabelecer um equilíbrio na presença de homens e mulheres nos espaços de poder e decisão, baseia-se nas seguintes premissas⁴³⁷:

(i) o direito à igualdade substancial para que as mulheres participem efetivamente das decisões que afetam a sociedade como um todo. Em outras palavras, o direito de não ser discriminada por causa de seu gênero, pelo simples fato de que a política é tradicionalmente (e injustamente) um mundo de homens;

(ii) os espaços de poder e tomada de decisão são áreas de difícil e limitado acesso para as mulheres. Justamente por essa característica, é necessária a adoção de medidas especiais para facilitar o acesso das mulheres a esses espaços, pois são poucas; e

(iii) legitimidade das decisões, tanto por homens como por mulheres, tendo em conta que as pessoas destinatárias das decisões nas estruturas de poder são de ambos os sexos. Isso reforça a eficácia de tais decisões.

A paridade foi considerada pelo Consenso de Quito um dos motores determinantes da democracia, cuja finalidade é alcançar a igualdade no exercício do

⁴³⁷ ONU MULHERES, 2018.

poder, nos mecanismos de decisão, participação e representação social e política, nas relações familiares dentro de diferentes tipos de família, nas relações sociais, econômicas, políticas e culturais. Seu escopo é erradicar a exclusão estrutural das mulheres.

Podemos dizer que a paridade democrática tanto implica a ideia de participação das mulheres nas tomadas de decisão (em pé de igualdade com os homens), como leva em consideração a perspectiva da diferença sexual, ou seja, homens e mulheres cumprindo seus respectivos papéis.

Embora pareça uma tática mais eficaz do que as cotas eleitorais para desconstruir o gênero do público, Blanca Ruíz⁴³⁸ sugere que a paridade eleitoral pode trazer falhas em sua operação prática caso estas não sejam combatidas. De fato, sob esse aspecto, observamos algumas circunstâncias:

- (i) a paridade eleitoral não se traduz necessariamente em uma porcentagem de mulheres eleitas equivalente à de mulheres presentes nas listas eleitorais.

É importante ter sanções efetivas para candidaturas que não as respeitam, como, por exemplo, impedir as que não estão em conformidade para concorrer às eleições. Entretanto, não basta penalizar o descumprimento, mas revesti-los com garantias adicionais.

Consoante Blanca Ruíz, em geral, a paridade e as cotas eleitorais de gênero implicam em uma maior porcentagem de mulheres eleitas em sistemas eleitorais proporcionais do que no majoritário. No caso das listas abertas, “não basta impor a paridade ou as cotas de gênero nas candidaturas eleitorais, mas uma ou outra devem vir acompanhadas da obrigação do eleitorado de emitir um voto paritário ou respeitoso com a cota imposta”⁴³⁹ (tradução nossa).

Nos sistemas que adotam as listas fechadas (o eleitor não escolhe um candidato específico, mas a lista preestabelecida do partido), estas deveriam vir acompanhadas da obrigação de colocar homens e mulheres em cargos igualmente elegíveis. Assim, segundo a autora, o ideal seria um modelo que impusesse as listas “cremallera”, que garantem a presença de mulheres e homens em listas eleitorais

⁴³⁸ RODRÍGUEZ RUIZ, 2010.

⁴³⁹ “así, en el caso de las listas desbloqueadas o abiertas, no basta con imponer la paridade o las cuotas de género a las candidaturas electorales, sino que una u otras deben ir acompañadas de la obligación del electorado de emitir un voto paritário o respetuoso con la cuota de género impuesta”. (*Idem*, 2017, p. 153).

equiparáveis a 50%, a exemplo do que ocorre nas Ilhas Baleares, Catilla-La Mancha e Andaluzia, enquanto no País Vasco se impõe 50% aproximado da presença de ambos os sexos nas listas eleitorais para cada seis candidatos. A presença de mulheres nessas quatro comunidades nas Assembleias Legislativas varia entre 42,4% a 53,3%⁴⁴⁰.

- (ii) A paridade eleitoral deixa em aberto a questão “em que medida as mulheres eleitas se encontram em igualdade de condições com os homens para deixarem sua marca na política”.

Estudos de direito comparado apontam que, em geral, as mulheres encontram dificuldades específicas a depender do tipo de atividade em questão (normativa ou de controle do governo). O indicador é o baixo percentual de mulheres representantes em cargos decisórios.

- (iii) é possível que um número comparável de mulheres e homens nas listas eleitorais não reflita mais e melhores políticas de gênero para a desconstrução da cidadania de gênero e o fim da discriminação das mulheres.

Neste caso, não se duvida da importância de uma política que promova a representatividade feminina no âmbito legislativo, mas se está apelando para que a representação a ser exercida contribua de modo substantivo com os interesses das mulheres. Embora não seja uma condição estritamente necessária, a probabilidade de adoção de medidas com conteúdo crítico de pautas femininas aumenta com a presença mais equilibrada de ambos os gêneros.

A questão que se coloca é: como maximizar a relação descritiva das mulheres com a representação substantiva de seus interesses sem alimentar uma tensão entre ambas?

Vale recordar que o objetivo da paridade não é apenas implementar políticas que permitam avançar para a igualdade efetiva entre os sexos, mas corrigir a definição geral da esfera pública representativa, que se apresenta como masculina. Desse modo, os efeitos formais da paridade devem ser complementados com medidas que garantam maior representatividade substantiva das mulheres em sede político-representativa.

⁴⁴⁰ RODRÍGUEZ RUIZ, 2017.

Conforme estatuiu a Referência de Montevideu, a implementação da Agenda Regional de Gênero no Campo do Desenvolvimento Sustentável até 2030 depende da paridade como pilar central para gerar as condições para o pleno exercício dos direitos e da cidadania das mulheres, com o aprofundamento e a qualificação das democracias, bem como a democratização dos regimes políticos, socioeconômicos e culturais.

Em nosso país, o Ministro do Supremo Tribunal Federal e ex-Presidente do TSE, Luís Roberto Barroso⁴⁴¹, defende a paridade entre homens e mulheres nas candidaturas a cargos públicos. Em suas palavras, referencia o sistema mexicano⁴⁴² e afirma: “o mundo caminha para sistemas paritários, como no México, onde os partidos têm de apresentar metade das candidaturas para homens e a outra para mulheres”⁴⁴³.

A propósito, no contexto mexicano, conquanto os incentivos à participação política das mulheres através de mecanismo específicos tenham sido discutidos e propostos desde os anos 90, como dissemos foi somente em 2014 que o México constitucionalizou o princípio de paridade de gênero na política (tal como Equador e Bolívia) aprovando, em seguida, as legislações eleitorais que determinaram os seus contornos práticos.

O caminho progressivo rumo à paridade de gênero na Câmara de Deputados do México perpassou pelos seguintes dados relativos ao percentual de mulheres eleitas: 2006, 21,6%; 2009, 27,8%; 2012, 37%; 2015, 42,6%; 2018, 49,3%; e 2021, 49,6%⁴⁴⁴.

A interpretação destes dados pode ser sintetizada da seguinte forma:

⁴⁴¹ TSE defende paridade entre gêneros nas eleições. *Senado Notícias*. 06 jul. 2021, 12:34. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2021/07/tse-defende-paridade-entre-generos-nas-eleicoes>

⁴⁴² Nas últimas eleições mexicanas de 2021 realizadas em junho, devido às regras de paridade nas listas eleitorais, foram eleitas 5 governadoras, um recorde para o país, que registrou participação também exemplar de mulheres em muitos aspectos do processo eleitoral. Além disso, a chefia de governo também é exercida por uma mulher, o que aumenta ainda mais o simbolismo desses números.

⁴⁴³ NO SENADO, Barroso debate ajustes na legislação eleitoral. *TSE Notícias*. 5 jul. 2021, 13:20. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Julho/no-senado-barroso-debate-ajustes-na-legislacao-eleitoral>

⁴⁴⁴ INSTITUTO ALZIRAS. “MÉXICO A Paridade de Gênero no México Convergências Democráticas América Latina”. Disponível em: <https://outlook.live.com/mail/0/inbox/id/AQQkADAwATYwMAItODc4OAAtOWVhMC0wMAItMDAKABAAAsduGr94MK0yRaakaBNW6Fw%3D%3D/sxs/AQMkADAwATYwMAItODc4OAAtOWVhMC0wMAItMDAKAEYAAAOxsQBqjS2slkepj%2B6QBwcAe8wHAAbAZlwQ88dOsl8G%2BPqwpQwAAAIBDAAAABAZlwQ88dOsl8G%2BPqwpQwABixc5QkAAAABEGAQABgoyG311uNAkR5ggMzVwYA%3D>
Acesso em: 20 ago. 2022.

As eleições de 2009 foram as primeiras depois que as cotas de candidaturas passaram de 30% para 40%, mas, [...] elas não se aplicaram para as candidaturas por maioria simples, o que correspondia a 60% da Câmara dos Deputados. Além disso, estas eleições ficaram marcadas pela renúncia de candidatas eleitas, para que assumissem seus suplentes. O percentual geralmente tido como mínimo para que as mulheres atinjam uma massa crítica e influenciem os debates parlamentares como um grupo, 30%, foi finalmente ultrapassado em 2012, quando as mulheres foram 37% da Câmara dos Deputados. Este percentual foi resultado da ampla mobilização e da vitória das mulheres para que suplentes e titulares fossem do mesmo gênero e para que as cotas fossem aplicadas também às candidaturas por maioria simples. Em 2015, na primeira eleição depois aplicação das leis eleitorais que previam a paridade de gênero, as mulheres chegaram a 42,6%. Nas eleições de 2018, quando passaram a ser aplicadas a regra dos terços e as regras sobre o encabeçamento das listas, as mulheres alcançaram 49,3%, conformando a legislatura que ficou conhecida como Legislatura da Paridade. Já nas eleições de 2020, realizadas após a aprovação da Reforma Constitucional de Paridade de Gênero nos Órgãos do Estado e das subsequentes reformas nas leis eleitorais, as mulheres se tornaram 49,6% da Câmara dos Deputados. Vale lembrarmos aqui que em termos de eleições para o Legislativo, a alteração mais importante da reforma consistiu nas novas regras de encabeçamento de listas proporcionais⁴⁴⁵.

No Senado, foram obtidos os seguintes dados: 2006, 17,96%; 2012, 32,81%; e 2018, 49,21%; ou seja, nas Eleições 2012, quando foram aplicados os 40% de cotas de candidaturas para candidatos/as ao Senado pelo princípio proporcional, o percentual de mulheres senadoras passou de 17,96% para 32,81%. Já em 2018, quando pela primeira vez foram aplicadas as leis de paridade de gênero em eleições para o Senado, as mulheres se tornaram 49,21% do total da câmara alta.

Quanto às eleições estaduais, o avanço garantido pela Lei de Paridade em Tudo garantiram um aumento histórico. Desde que Griselda Álvarez de León foi eleita governadora no México entre 1979 e 1985 (a primeira), apenas oito mulheres exerceram o referido cargo até 2020. Neste ano, quando estavam em disputa o governo de 15 estados, 6 mulheres foram eleitas, ou seja 40% do total⁴⁴⁶.

Em síntese, a paridade de gênero foi a medida encontrada pelo México depois de muitas tentativas frustradas de garantir a efetividade das cotas de candidaturas. Como demonstramos, em comparação com o Brasil, os resultados dessas tentativas já são bem mais expressivos que os percentuais de mulheres no parlamento em nosso país.

⁴⁴⁵ *Ibidem*, p. 28.

⁴⁴⁶ *Ibidem*, p. 32.

Apesar das diferenças com o Brasil, podemos considerar o México como um referencial a ser seguido, dado que hoje ocupa a liderança de mulheres no parlamento entre os países latino-americanos e, que, além disso, também caminha para a paridade no Poder Executivo, como verificamos.

5.3 Sistema da reserva de assentos

Muito embora algumas nações tenham implantado ações afirmativas para o só efeito das candidaturas, pesquisas apontam que quando o sistema eleitoral é o voto em lista fechada, isso pode se traduzir em reserva de vagas femininas, na prática, porquanto são eleitos os primeiros colocados de acordo com o número de vagas que o partido conquista na eleição.

As cotas de candidaturas femininas estão previstas, pelo menos, em cinco países da América Latina, quais sejam, Argentina, Nicarágua, Costa Rica, Guiana e El Salvador. Como as mulheres constam nas listas, intercaladas entre os homens, a presença feminina nos parlamentos é garantida. Algumas nações, como Argentina e Bélgica, proíbem explicitamente que as mulheres sejam concentradas no pé da lista, com poucas chances de eleição⁴⁴⁷.

Segundo as pesquisas, consideradas apenas as câmaras altas de sistemas bicamerais (Senados), os países que adotam as cotas são minoritários. Há mais oito plenários com cadeiras reservadas para mulheres. Em outros 15 países, incluindo o Brasil, só há cotas para candidaturas femininas ao senado. E 31 não têm nenhum tipo de previsão⁴⁴⁸.

Diante das diferenças apontadas, parece razoável afirmar que, quantitativamente, razões de utilidade e de justiça sugerem a paridade como medida mais efetiva que as cotas para redefinir o espaço político em termos de igualdade de sexo-gênero, a menos que o percentual das cotas fosse de 50% (cinquenta por cento) da presença de mulheres em órgãos de representação.

Sobre a constitucionalidade deste último aspecto, sabemos que o princípio da igualdade e da isonomia estão previstos em nosso ordenamento jurídico nos termos

⁴⁴⁷ MAIORIA dos países adota cota para mulheres na política; 22,6% reservam cadeiras. *Correio Braziliense*, 7 maio 2021, 18:32. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/05/4922994-maioria-dos-paises-adota-cota-para-mulheres-na-politica-226--reservam-cadeiras.html> Acesso em: 21 ago. 2022.

⁴⁴⁸ *Ibidem*

do artigo 5º, da CF/88, segundo o qual homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações.

Consoante a ex-Ministra do TSE Luciana Lóssio – que, em seu pronunciamento faz a opção pela igualdade e isonomia –, “a divisão de 50% de vagas para homens e os outros 50% para mulheres é absolutamente constitucional. Há, de fato, uma ponderação de valores. Caberá a nós, intérpretes, saber qual dos valores constitucionais em choque deve prevalecer”⁴⁴⁹.

Por sua vez, a atual Ministra do TSE Maria Cláudia Buchianeri entende que a reserva de assentos no parlamento para mulheres poderia gerar um déficit de representatividade e sugere outros caminhos a serem trilhados. Em suas palavras, “se eles fracassarem, as cotas femininas seriam a saída para assegurar a igualdade de gênero, ressalva”⁴⁵⁰.

Quanto a este ponto (reserva de cadeiras no parlamento para as mulheres), conforme os dados divulgados pelo Instituto para a Democracia e Assistência Eleitoral (International IDEA), em uma lista de 124 países analisados pela entidade, 28 (22,6%) reservam cadeiras no parlamento para mulheres, “se consideradas apenas as Casas Baixas - o equivalente à Câmara dos Deputados brasileira - e os parlamentos unicamerais - ou seja, que não possuem um Senado”⁴⁵¹.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso também defende a reserva de assentos para mulheres no Legislativo. Para ele, este seria um excelente mecanismo para proibir um dos principais problemas relacionados aos projetos que estimulam o aumento da representação feminina: as candidaturas fictícias.

Em suas palavras “ao invés de ter reserva de candidaturas, é necessário ter reserva de vagas, porque aí os partidos vão ter interesse de ter o registro de candidaturas de mulheres que, efetivamente, queiram participar do processo e tenham chances de se eleger”⁴⁵².

⁴⁴⁹ RODAS, Sérgio. Representatividade feminina. Cotas no legislativo aumentam igualdade feminina sem violar CF. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 5 jun. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jun-05/cotas-mulheres-legislativo-aumentam-igualdade-politica>.

Acesso em: 20 ago. 2022.

⁴⁵⁰ *Ibidem*

⁴⁵¹ MAIORIA..., 2021.

⁴⁵² BARROSO defende reserva de assentos na Câmara a candidaturas femininas. *Carta Capital*, 24 nov. 2021, 10:13. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/barroso-defende-reserva-de-assentos-na-camara-a-candidaturas-femininas/> Acesso em: 20 ago. 2022.

Na avaliação do Ex-Presidente do TSE, a melhor solução é transmutar o ideal – aumento da representação feminina – em interesse do partido. Na dicção do Ministro, “fora isso, a opção fica sendo a repressão. Melhor do que a repressão é fazer com que o bem seja do interesse de todos, portanto, a reserva de vagas. Talvez pudesse começar com 20% e depois progressivamente seguir aumentando, até chegar à paridade, que é o estado ideal”⁴⁵³.

Vale destacar que o PL 763/2021, de autoria do senador Wellington Fagundes (PL-MT), propõe mudanças ainda mais amplas do que a sugerida pelo Ministro. O texto determina a garantia de, pelo menos, 30% das cadeiras de deputados federal, estadual, distrital e vereador para as mulheres, bem como a reserva – quando houver renovação de dois terços – de uma vaga exclusiva para candidaturas femininas no Senado. A atual legislatura na Câmara e no Senado conta somente com 14,6% e 13,6% de representação feminina, respectivamente.

O sistema de reserva de assentos pode gerar um impacto, a curto ou médio prazo, positivo para a mudança da representatividade, inclusive na produção legislativa. Para a consultora política Barbara Furiati, entre as democracias consolidadas, o Brasil é o que tem uma das menores proporções de mulheres eleitas, o que poderia ser revertido com a reserva de cadeiras. Conforme observa,

a reserva de vagas para mulheres afeta diretamente a produção legislativa, há dados que mostram como a produção legislativa em países que adotam essa cota é construída de maneira diferente e como os projetos de lei aprovados são diferentes. Tem mais projetos de lei sobre educação, inclusivos, que pensam nas crianças, idosos e isso faz toda a diferença para a mudança do país⁴⁵⁴.

Em síntese, também defendemos a reserva de cadeiras até que a paridade seja atingida, por ser uma medida que ajuda a solucionar a fraude relacionada às candidaturas fictícias, assim como à não aplicação de 30% do fundo partidário em candidatas femininas, já que seria de interesse dos partidos encontrar mulheres que apresentem viabilidade em suas candidaturas e, assim, focar o investimento nelas.

⁴⁵³ BARROSO..., 2021.

⁴⁵⁴ FERREIRA, Rafaela. 46% dos países têm sistema de cota para candidatura de mulheres. *Jornal Opção*, 16 abr. 2022, 12:07. Disponível em: <https://www.jornalopcao.com.br/ultimas-noticias/46-dos-paises-tem-sistema-de-cota-para-candidatura-de-mulheres-393354/> Acesso em: 20 ago. 2022.

5.4 Proposições legislativas

No âmbito legislativo, destacamos alguns projetos de lei que visam fomentar a participação política feminina. São eles:

- i. PL 763/2021, de autoria do senador Wellington Fagundes (PL-MT). O texto determina a garantia de, ao menos, 30% das cadeiras de deputados federal, estadual, distrital e vereador para as mulheres, assim como a reserva – quando houver renovação de dois terços – de uma vaga exclusiva para candidaturas femininas no Senado.
- ii. PL 259/20, que acrescenta ao Código Eleitoral dispositivos com a finalidade de garantir uma vaga para cada sexo na eleição de dois terços do Senado Federal, bem como o percentual mínimo de 30 e máximo de 70% para cada sexo nas eleições proporcionais;
- iii. PL 2826/20, que garante o percentual mínimo de 30% e máximo de 70% para cada sexo na composição da direção dos partidos políticos. No mesmo sentido, o PL 3540/20 tem por objetivo estabelecer que os Estatutos dos partidos políticos assegurem a participação equitativa de homens e mulheres. Ainda, o PL 4391/20 também prevê percentual mínimo para cada gênero na composição dos órgãos partidários de direção, provisórios e permanentes, de assessoramento e de apoio;
- iv. PL 4041/20, que visa promover candidaturas étnico-raciais e assegurar recursos em proporções equivalentes, garantindo, inclusive, a distribuição proporcional de recursos para as candidaturas de mulheres brancas e pretas ou pardas;
- v. PL 4375/20, que visa estabelecer que, na distribuição de recursos financeiros, bem como do tempo de rádio e TV, não haverá discriminação em função de raça, sexo, idade ou religião. No mesmo sentido, o PL 4398/20 tem por objetivo disciplinar que, na distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), bem como da propaganda eleitoral no rádio e na TV, haja proporcionalidade entre as candidaturas negras e as demais. O PL 4896/19 também estabelece regras para distribuição do FEFC. O PL 5004/19 também dispõe sobre o acesso das candidaturas femininas a recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas e do Fundo Partidário;
- vi. PL 4763/20, que propõe alterar as regras para apuração dos votos das candidatas nas eleições proporcionais, criando o “apadrinhamento das candidaturas de mulheres”;
- vii. PL 1054/20, que traz alterações nas regras referentes à comprovação da aplicação de recursos destinados à criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, quando da prestação de contas pelos partidos políticos;
- viii. PL 2235/19, que altera o Código Eleitoral para estabelecer que ao menos 30% das vagas nas eleições proporcionais serão ocupadas por pessoas de sexos distintos e que, na renovação de dois terços dos membros do Senado, será garantida a eleição de um representante de cada sexo. Em sentido semelhante o PL 2913;
- ix. PL 1541/19, que visa aperfeiçoar a legislação eleitoral no combate à fraude à cota de gênero; etc.

- x. PEC 283/16, que propõe alterar a Constituição da República para estabelecer a paridade na distribuição das vagas entre homens e mulheres nas eleições;
- xi. PEC 38/15, que visa garantir a representação proporcional de cada sexo na composição das Mesas e Comissões do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. No mesmo sentido a PEC 81/19;
- xii. PL 349/15, que dispõe sobre lei de combate à violência e à discriminação político-eleitorais contra a mulher;
- xiii. PEC 38/15, que visa garantir a representação proporcional de cada sexo na composição das Mesas e Comissões do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. No mesmo sentido a PEC 81/19;
- xiv. PL 4497/12, que tem intenção de alterar a Lei de Eleições para estabelecer que, nas listas de candidatos de cada partido ou coligação, pelo menos metade do número máximo das vagas seja preenchida, obrigatoriamente, por integrantes do mesmo sexo, nas eleições proporcionais. O PL 1984/19 também visa instituir paridade entre homens e mulheres na lista de candidaturas apresentada pelos partidos nas eleições legislativas;
- xv. PL 1699/11, que tem por finalidade determinar que, nas eleições proporcionais, o eleitor votará em dois candidatos de gêneros diferentes;
- xvi. PL 3563/08, que visa alterar a Lei 9.096/95 a fim de estabelecer que um percentual do Fundo Partidário deva ser distribuído aos partidos que elegerem no mínimo 30% de deputados de cada sexo. O PL 6494/16, por sua vez, estabelece que no mínimo 15% do montante do Fundo Partidário deva ser destinado ao financiamento das candidaturas femininas;

Para a concretização de tais propostas legislativas, é necessário envidar esforços a fim de que produzam, com urgência, efeitos positivos na busca da tão almejada igualdade de gênero. Não custa lembrar que, na contramão de todos os projetos anteriores citados, o PL 4213/20 visa extinguir a reserva mínima de 30% das vagas para mulheres nas candidaturas para mandatos eletivos preenchidos pelo sistema proporcional, o que constitui um retrocesso.

No contexto latino-americano, o caminho regulatório foi o que mais gerou mudanças na região para democratizar o poder político, embora com resistências, até encontrar o mais eficaz, qual seja, a paridade. Mesmo nestes países, ainda é necessário promover novas reformas em diversos cenários, reforçar o desenho de medidas de cotas e evitar retrocessos, para que se possa avançar para uma democracia paritária, sem violência, e com igualdade de acesso e condições em todos os cargos públicos e em todos os níveis de decisão e territoriais, como o México fez recentemente.

É dizer, mesmo naqueles países que já alcançaram paridade numérica, é necessário projetar políticas eficazes para garantir a permanência das mulheres na política erradicando problemas como o da violência de gênero na esfera política, além de outros que se reinventam adotando novas formas.

Em nosso país, malgrado a Lei nº 14.192/2021, tenha disposto sobre violência política de gênero contra as mulheres, não prevê os tipos de sanções a serem aplicadas pelos partidos políticos àqueles filiados que venham a ser condenados pela prática desse crime.

Em cumprimento a compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, tais como o Marco Normativo para Consolidar a Democracia Paritária e o Protocolo Modelo para Partidos Políticos prevenir, atender, punir e erradicar a violência política contra as mulheres, torna-se premente a adoção de códigos de conduta ética e padrões de integridade compatíveis com a democracia paritária e os direitos humanos.

Como já mencionamos, desde o ano de 2015, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável. Em apoio a essa Agenda, a ONU Mulheres lançou a iniciativa global “Por um planeta 50-50 em 2030: um passo decisivo pela igualdade de gênero”, com compromissos concretos assumidos por mais de 90 países, entre estes o Brasil, que se comprometeu a cumprir o direito das mulheres em todas as frentes.

Entre as ações do Planeta 50-50 estão a criação de novas leis e o fortalecimento de direitos conquistados pelas mulheres. Outras ações ainda podem incluir a criação de programas para erradicar a violência contra mulheres, incentivando, assim, a participação feminina na tomada de decisão, o investimento em planos de ação nacionais ou políticas para a igualdade de gênero, bem como em campanhas de educação pública para que, finalmente, a tão almejada paridade de gênero possa ocorrer no ambiente político.⁴⁵⁵

A democracia paritária exige não somente a participação das mulheres nos espaços de deliberação e tomada decisões, mas também a ampliação de oportunidades nas quais elas possam exercer sua cidadania.

Dessarte, as siglas partidárias devem reproduzir, internamente, idênticos compromissos exigidos aos demais órgãos, quais sejam, gestão democrática e

⁴⁵⁵ ONU MULHERES. Planeta 5050 em 2030. [2022]. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/planeta5050/>. Acesso em: 23 nov. 2020.

inclusiva, participação popular, transparência em suas ações, nas prestações de contas, assim como a responsabilidade com relação às demandas de filiados e filiadas com foco na paridade, na inclusão, na não discriminação e no combate à violência política de gênero.

Conquanto a via legislativa seja a mais almejada, é possível que a própria Justiça Eleitoral institua, a modo de exemplo, políticas afirmativas que confirmem premiação às siglas que adotarem, voluntariamente, códigos de conduta éticas de paridade de gênero e de combate à violência política de gênero.

Seria o caso da criação de selo ou certificado que ateste o compromisso partidário com a paridade de gênero na política. Assim, os que receberem o maior número de selo ou certificado, incidindo em um maior índice de democracia participativa, teriam uma melhor imagem perante a opinião pública, o que repercutiria em melhores resultados nos prélios eleitorais.

Com base nos estudos de Gabriela Araújo, o qual transcrevemos, sugerimos, as seguintes propostas de inclusão de cotas de gênero e políticas afirmativas no arcabouço legislativo brasileiro⁴⁵⁶:

- a) obrigatoriedade de os partidos políticos registrarem chapas de candidaturas proporcionais com composições partidárias, isto é, 50% de candidaturas de cada gênero, atendidas também as cotas raciais de acordo com o percentual de pessoas negras representadas em seus quadros de filiados, sob pena de ter o registro indeferido ou de cassação da chapa, caso se comprove o não atendimento aos percentuais de gênero e raça;
- b) reserva de 30% dos assentos nas Casas Legislativas exclusivamente para as mulheres, garantindo-se metade deles para as mulheres negras, sem prejuízo de que elas disputem também as demais vagas;
- c) em anos eleitorais, a Justiça Eleitoral determinará o repasse de 30% dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha a que cada agremiação tiver direito às contas bancárias específicas sob gestão das Secretarias de Mulheres dos Partidos Políticos, ou órgãos equivalentes, recursos esses que deverão ser destinados exclusivamente às candidaturas femininas a cargos no legislativo, sendo imperativo que a distribuição entre as mulheres atenda também à divisão proporcional racial de acordo com o número de candidatas negras;
- d) os percentuais acima definidos são parâmetros mínimos que serão exclusivos às mulheres candidatas a cargos de representação no legislativo, sem prejuízo dos partidos investirem um valor maior nessas candidatas, já que 70% dos

⁴⁵⁶ ARAÚJO, Gabriela Shizue Soares. *Mulheres na política brasileira: desafios rumo à democracia paritária participative*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2022, p. 239-240.

- recursos públicos ficarão disponibilizados para distribuição entre candidaturas majoritárias e proporcionais de ambos os gêneros, de acordo com a lógica de competitividade eleitoral;
- e) somente os partidos que apresentarem mulheres candidatas a cargos de chefia no Poder Executivo poderão ter acesso a uma parte especial do orçamento do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, que ficará reservada pela Justiça Eleitoral, a ser dividido proporcionalmente entre os partidos, à razão da apresentação dessas candidaturas, observados critérios regionais; ficando estabelecida ainda a obrigatoriedade de que esses recursos sejam geridos pela Secretaria da Mulher ou órgão equivalente;
 - f) deverá ser obrigatória a paridade de gênero na distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão reservada às candidaturas proporcionais, devendo-se destinar 50% para as candidaturas femininas, atendidas as proporções raciais, sob pena de aplicação de sanções pecuniárias e de perda de tempo de propaganda a serem aplicadas às agremiações partidárias;
 - g) obrigatoriedade de os partidos políticos atenderem à paridade de gênero ou ao menos estabelecerem percentuais mínimos de 30% de cotas de gênero para a composição dos seus diretórios e comissões de deliberação e direção em todas as instâncias, atendidas também as cotas raciais de acordo com o percentual de pessoas negras representadas em seus quadros de filiados;
 - h) os partidos políticos, para terem acesso a recursos públicos de financiamento, inclusive para os homens, deverão primeiramente criar um órgão interno, com instância nacional, estadual e municipal, caso ainda não o tenham, que agregue os interesses das mulheres filiadas ao partido, com a finalidade de promover a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres, e tenha autonomia para gerir e aplicar os recursos destinados à promoção da participação feminina na política, isto é, uma Secretaria da Mulher, com força decisória que possa administrar, mediante prestação de contas, os recursos das mulheres;
 - i) no mínimo 5% dos recursos do Fundo Partidário deverão ser destinados à criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e executados pela Secretaria da Mulher ou órgão equivalente, sob pena de bloqueio dos demais recursos, caso o partido não efetue o repasse, até que proceda ao ressarcimento devido, sem prejuízo da aplicação de multa e outras penalidades.

Com relação ao sistema eleitoral brasileiro, para alcançarmos a democracia paritária participativa são exigidas mudanças profundas, entre as quais vislumbramos a implementação de cotas de gênero tanto nas listas de candidaturas com na reserva de assentos no parlamento. Para isso, nas palavras da mencionada autora⁴⁵⁷,

⁴⁵⁷ ARAÚJO, 2022, p. 241-242.

o ideal seria que se adotasse o sistema proporcional de lista fechada, para preenchimento de vagas no Poder Legislativo, tanto porque se daria maior eficácia às cotas de gênero, já que seria possível incluir as mulheres de forma alternada com os homens desde o topo da lista a serem registradas pelos partidos, como também porque se fortaleceria a relação entre as legendas partidárias e a sociedade, exigindo dessas agremiações, para sua sobrevivência, a um só tempo, a formação de uma proposta programática mais coesa e democrática a ser apresentada ao eleitorado, bem como uma responsividade (*accountability*) contínua frente a filiados, a eleitores e à própria opinião pública [...]

Evidentemente, a implementação de cotas legislativas de gêneros sempre visa resultados rápidos e eficientes, mas mesmo no caso brasileiro, onde as resistências do machismo institucional inculcado no espectro político-partidário vêm atrasando consideravelmente a sua exequibilidade, já é possível observar efeitos colaterais positivos na organização social das demandas das mulheres pelo direito de participação política e na produção acadêmica em torno dessa pauta [...]

Desta feita, qualquer alteração no sistema político e eleitoral brasileiro deverá, no mínimo manter as cotas legislativas e políticas afirmativas preexistentes não apenas em respeito ao princípio do não retrocesso, mas também porque os movimentos feministas, as entidades e a própria imprensa não aceitarão nenhuma mudança que não seja no sentido de avançar nessa pauta, de caminhar para a paridade de gênero na política e nas instituições.

CONCLUSÕES

Sem mulheres não há democracia. E esse não é mais um slogan das feministas que, aliás, foram grandes professoras, mas um componente da democracia reconhecido na legislação latino-americana e em alguns países europeus. Algo tem que ser feito, com urgência, para mudar a situação de nosso país, se quisermos progredir democraticamente.

A partir de um olhar epistêmico que relacionou o feminismo aos avanços normativos e jurisprudenciais, verificamos, ao longo dessa pesquisa, a persistente desigualdade de gênero na política brasileira, notadamente perante o contexto latino-americano, apesar dos avanços normativos e jurisprudenciais.

Como dissemos, mais da metade do eleitorado brasileiro é formada por mulheres (mais de 52%) e ocupamos a 145^a posição no *ranking* mundial de representatividade no Parlamento. Vale lembrar que entre os 16 países no mundo com maior percentual de mulheres no Parlamento, 6 estão na América Latina: Cuba, Nicarágua, México, Costa Rica, Bolívia e Argentina, alguns deles com paridade (os três primeiros).

Por meio das teorias feministas, as quais embasaram tanto normas como a jurisprudência e algumas medidas já adotadas para reduzir esse fenômeno da desigualdade de gênero na política brasileira, podemos afirmar que as causas que levaram (e levam) à sub-representatividade feminina na política brasileira atingem, negativamente, tanto a democracia participativa como as próprias mulheres.

Em análise à temática do gênero – com destaque para os aspectos históricos relacionados ao movimento feminista na luta pela participação política das mulheres, bem assim no sistema legislativo brasileiro (normativa) e no direito comparado –, verificamos, inicialmente, que a hegemonia do homem sobre a mulher ocorreu devido aos estereótipos que se definiram, principalmente, pela divisão sexual do trabalho.

Tais estereótipos resultaram em um aumento do controle genérico sobre as atividades econômicas dos homens, uma vez que a vida destes foi/é, em geral, socialmente orientada para a fabricação de projetos de vida que transcendem a ideia de família, ao contrário da maioria das mulheres.

Observou-se uma contradição quanto à efetivação da igualdade de direitos, proclamada desde a Revolução Francesa, pois a realidade do poder, cada vez mais

difusa, omite a origem de uma dominação patriarcal. A falta de corresponsabilidade por parte dos homens durante anos e, em sua medida, também do Estado, redundou, claramente, em sérios problemas de conciliação que deterioraram os níveis de vida e de saúde das mulheres, assim como afetou suas possibilidades de desenvolvimento profissional.

Sobre essa base, argumentamos a necessidade de ser construída uma sociedade mais igualitária na qual a situação das mulheres, como cidadãs, seja modificada, e, desse modo, a exclusão que elas enfrentam na seara política seja reduzida.

Tudo o que esteja relacionado às assimetrias construídas em torno da divisão sexual do trabalho deve ser desvalorizado, ou seja, a narrativa do *status quo* patriarcal e a consideração de que nem o acaso nem a espontaneidade contribuirão, efetivamente, para a processo de despatriarcalização da sociedade. É preciso atitude proativa e assertiva.

A erradicação das desigualdades de gênero e das discriminações sexuais no mercado de trabalho, bem como na sociedade, perpassa pela conciliação da vida laboral, pessoal e familiar, além da corresponsabilidade de homens e mulheres, o que resulta na redefinição das relações entre os sexos. Tudo começa e termina com o fortalecimento do Estado de Direito, como um princípio de governo democrático, que reclama, sobremaneira, a observância da igualdade.

Como bem ressaltado pelo Prof. Jefferson Carús Guedes, a igualdade aritmeticamente inclusiva (princípio da igualdade) é uma meta a ser alcançada, um postulado a ser preservado. Toda a pauta feminina se assenta nas raias dos direitos humanos os quais são direcionados, fundamentalmente, para a proteção à dignidade da pessoa humana em seu sentido mais amplo.

Segundo a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em seu Relatório sobre a “Situação dos Direitos Humanos no Brasil”, a consequência de não incorporar uma perspectiva de gênero nas políticas públicas ocasiona um impacto discriminatório para as mulheres sendo, inclusive, considerado violência de gênero.

Como dissemos, a perspectiva tradicional e hegemônica dos direitos, todavia, confunde os planos da realidade e das razões, conforme se verifica na própria Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, cujo Preâmbulo estatui que os direitos humanos devem ser entendidos como um ideal a ser conseguido (normas

programáticas), para, em seguida, nos artigos 1º e 2º, abordar uma realidade já alcançada, não um “ideal a conquistar”.

Com base nos ensinamentos de Joaquín Herrera Flores, é preciso termos uma visão crítica do pensamento e da prática jurídica contemporânea dos direitos humanos, relacionada à exclusão das hierarquias de gênero, sem esquecermos os processos de luta pela dignidade. Nesse viés, faz-se necessária uma redefinição dos direitos humanos por meio da responsabilidade do Estado, o que gera uma nova forma de interpretar o Direito Constitucional.

Por sua vez, a essência dessa nova forma de interpretação alterou o conceito do princípio da igualdade, que passou a significar o princípio da dignidade da pessoa humana, e se sedimenta nas várias faces e diferenciações da humanidade, especialmente na defesa dos hipossuficientes e das minorias étnicas e sociais.

Os novos papéis sociais, todavia, não serão alcançados se houver uma sociedade que se expressa em partes isoladas. E, para atingi-los, é necessário um conjunto de traços composto por opiniões comuns que sejam representativas da heterogeneidade.

Nesse sentir, o pluralismo político, como princípio indissociável da ideia de dignidade humana, exige do Estado e da sociedade a proteção de todas as pessoas que se encontram em situação diferente, de modo que os direitos fundamentais, por estarem intrinsecamente relacionados com o princípio democrático, reclamam a positivação e a garantia do efetivo exercício de direitos políticos.

No campo doutrinário, falamos na importância do constitucionalismo feminista como um importante aliado para o fortalecimento do Estado de Direito, pois, ao interagir com as necessidades das pessoas que constituem metade da população historicamente excluída da participação em sociedade, busca nas relações de gênero a superação das diferenças, impulsionando-as a coexistirem pacificamente.

A luta feminista implicou em uma tomada de consciência na elaboração de leis que, todavia, ainda não se mostraram aptas a promoverem o acesso igualitário à almejada igualdade de gênero na política brasileira. Tendo como pressuposto esses aspectos culturais, sociais e políticos, a legislação eleitoral foi construída e reconstruída.

O debate sistemático com movimentos políticos e correntes teóricas trouxe uma nova interpretação da prioridade das desigualdades de gênero e dos interesses femininos nas estratégias políticas, e, de modo mais amplo, nos referenciais

normativos que orientam os combates por justiça social. Atualmente, temos um Projeto do Novo Código Eleitoral, relatado pela Deputada Margarete Coelho, o PL nº 112/2021 (em andamento), que consolida toda a legislação eleitoral, hoje tratada em diversas leis e resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o qual esperamos ver alcançadas pautas femininas.

Vale lembrar que, ante o compromisso em muitas partes do mundo para que os espaços que requerem representação feminina sejam supridos, como proposta inicial e prioritária, as cotas eleitorais despontaram como um desafio, sobretudo a partir do contexto latino-americano, tal como ocorreu com a Argentina.

Aqui no Brasil, a reserva de recursos do fundo para financiamento eleitoral dos partidos e de tempo para propaganda nos meios de comunicação, compatível com os 30% que a lei reserva para as mulheres nas listas eleitorais, foi um dos principais fatores que contribuiu para que se elevasse em 51% o número de deputadas federais eleitas de 2014 até 2018; e em 41,2% o número de deputadas estaduais eleitas, entre os mesmos pleitos⁴⁵⁸.

Todavia, conquanto as cotas tenham permitido a existência de limites à reposição dinâmica (quase automática) da política como espaço masculino, só elas não bastam, haja vista que as mulheres necessitam de apoio, de recursos de seus partidos, de algo que permita sua efetividade e competitividade nos pleitos.

É dizer, boas práticas respondem não só ao desenho adequado da legislação de cotas, mas também a medidas que efetivamente vinculam os partidos políticos à legislação. Vale lembrar que a Lei nº 12.034, de 29.9.2009, que alterou o disposto no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 (norma sobre a cota de gênero), passou a prever 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”.

Porém, por se tratar da obrigatoriedade de observância da cota mínima para ambos os sexos, muito embora tal norma tenha sido pensada para suprir um déficit relacionado às mulheres no universo da política, não se trata de uma típica ação afirmativa, uma vez que não se destina exclusivamente às mulheres; portanto, requer estratégias que promovam a efetiva igualdade de participação no espaço político.

⁴⁵⁸ ATENEA, 2020.

Para isso, necessitamos de normas, constitucionais e legais, sem descuidarmos de assegurar que todas elas sejam cumpridas de forma igual para todas as pessoas, já que formam parte do nosso ordenamento jurídico; além disso, o apoio do Poder Judiciário, bem como as políticas públicas são essenciais.

As preocupações que atingem, diferentemente, mulheres e homens, portanto, devem ser consideradas tanto na produção legislativa, como na elaboração, aplicação, supervisão e avaliação das políticas públicas em todas as esferas políticas, econômicas e sociais.

Como vimos, medidas de ação afirmativa foram legisladas, mas não conseguiram garantir a igualdade substantiva devido, entre outras causas, a seu sistema político-eleitoral e à resistência dos atores políticos. E o Brasil é considerado um dos piores países nesse nível de representatividade, o que demanda muita atenção.

Fazendo uma comparação com países da América Latina que já alcançaram a paridade ou estão bem próximas de alcançá-la, podemos afirmar que uma das causas para a persistente sub-representatividade feminina na política se encontra relacionada ao tipo de sistema eleitoral adotado no Brasil.

A experiência internacional e a doutrina deixaram claro que a reserva de candidaturas terá resultados significativos nos países que adotarem o sistema de listas fechadas com alternância de gênero, como Argentina e Bolívia, que possuem, respectivamente, 44,8 e 46,2 % de mulheres no parlamento.

No caso do Brasil, para o sistema proporcional de lista aberta ser eficaz, exige-se a reserva de cadeiras ou ao menos medidas mais efetivas em relação ao financiamento e visibilidade das candidaturas, como o aumento do percentual das cotas. Além, é claro, de uma democratização interna nos partidos políticos e mecanismos que coibam a discriminação e garantam a inclusão da mulher também nas instâncias decisórias partidárias.

É consabido que em nosso país, tanto o sistema majoritário como o proporcional estão previstos na Constituição da República e foram as opções encontradas pelo legislador para a representação mais ampla da nossa sociedade. Para o necessário equilíbrio de gênero no poder, todavia, estudos sugerem agregar a um modelo majoritário um componente proporcional como é o caso do voto em lista partidária, com alternância de gênero.

O sistema proporcional com lista aberta previsto no Brasil é bastante criticado, entre outros motivos, por tornar as campanhas políticas muito dispendiosas e por provocar a excessiva fragmentação partidária, o que pode gerar prejuízos à representatividade feminina.

Entre as consequências que derivam desse sistema, observamos: grande influência do poder econômico no pleito eleitoral; má distribuição dos recursos; número excessivo de campanhas eleitorais para o parlamento e um número considerável de partidos frágeis, sem coesão interna, pouco ou nada ideológicos e programáticos; distanciamento e falta de interação entre o eleitor e seu representante; relação pouco ‘republicana’ entre financiadores e candidatos etc.

Já no sistema eleitoral de lista fechada, os partidos poderiam apresentar listas com os candidatos ao parlamento, com alternância de gênero, e os eleitores votariam nos partidos. Assim, necessariamente, a metade ou quase a metade dos eleitos seria mulher.

No que diz com a qualidade da democracia do Brasil, os principais índices apontaram para um constante e preocupante nível de erosão democrática, o que a qualifica como uma democracia eleitoral e não liberal. Nosso país é considerado um dos que possui o maior dissenso democrático.

Com base no índice do IDEA internacional, o Brasil tem uma democracia de desempenho médio, mas que registra o maior número de índices que sofreram redução e que desde 2016 tem passado por um processo gradual e constante⁴⁵⁹. Essa constatação leva a uma democracia cansada, que fragiliza a confiança das pessoas cidadãos nas instituições, especialmente, nos partidos políticos e nas políticas institucionais, bem como leva a uma crise de representação em função da falta de resultados, o que prejudica, sobremaneira, o sistema político.

Consoante a Deputada Federal Margareth Coelho⁴⁶⁰, três “inimigos” estão sempre a rondar a legitimidade e a lisura dos prélios eleitorais brasileiros, quais sejam: o abuso de poder, a corrupção e a fraude, inclusive a existente na cota de gênero nas chapas de candidaturas proporcionais, aos quais acrescentamos a violência política de gênero, os quais devem ser veementemente combatidos.

Estas limitações fizeram com que, progressivamente, fosse vislumbrado um novo paradigma, o da democracia paritária, que desponta como novo horizonte

⁴⁵⁹ ZOVATTO, 2022.

⁴⁶⁰ COELHO, 2020.

político e expressa compromissos inseridos em uma estrutura regulatória internacional, os quais evoluíram para a necessidade de alcançar a igualdade substantiva com impactos, sem precedentes, no acesso de mulheres aos parlamentos.

Ressalte-se que desde que a Agenda 2030⁴⁶¹ foi trazida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para o Judiciário brasileiro, essa questão tem trazido implicações que merecem atenção e análise profunda em diversas vertentes, notadamente no campo da Ciência Política e da Ciência Jurídica.

Como dissemos, a igualdade de gênero está intimamente associada à essência da democracia, pois é por meio dela que retiramos os vetores hermenêuticos como também os fundamentos a serem identificados nas normas jurídicas e concretizados na jurisprudência.

A fim de descobrirmos o diferencial de países latinos que já alcançaram ou estão bem próximos de alcançar a paridade, assim como alguns retrocessos, desafios e oportunidades de ação para melhorar o exercício dos direitos políticos das mulheres em nosso país, mapeamos as descobertas do ATENEA (mecanismo para acelerar a participação política paritária das mulheres na América Latina) produzidas desde 2013, mas implementadas entre os anos de 2014 e 2019, no Panamá, Chile, Uruguai, Honduras, México, Argentina, Peru, Guatemala, Colômbia, Bolívia e aqui no Brasil.

⁴⁶¹ Conforme pesquisa realizada no sítio <https://gtagenda2030.org.br/agenda-pos-2015/>, a Agenda 2030 é um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade. Todos os países e todas as partes interessadas, atuando em parceria colaborativa, se comprometeram a implementar referida Agenda, pactuada pelo Brasil e outros 192 países que integram a Organização das Nações Unidas (ONU). Entre os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e as 169 metas que integram a Agenda 2030, destacamos a pauta equidade de gênero com Pequim+20. Em apoio a essa Agenda, a ONU Mulheres lançou a iniciativa global “Por um planeta 50-50 em 2030: um passo decisivo pela igualdade de gênero”, com compromissos concretos assumidos por mais de 90 países, entre estes o Brasil, que se comprometeu a cumprir o direito das mulheres em todas as frentes. Entre as ações do Planeta 50-50 estão a criação de novas leis e o fortalecimento de direitos conquistados pelas mulheres. O Brasil foi um dos primeiros países a aderir à iniciativa Planeta 50-50 por meio da sanção da tipificação do crime de feminicídio, em março de 2015. Todos os países e todas as partes interessadas, atuando em parceria colaborativa, se comprometeram a implementar referida Agenda, pactuada pelo Brasil e outros 192 países que integram a Organização das Nações Unidas (ONU). Entre os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e as 169 metas que integram a Agenda 2030, destacamos a pauta equidade de gênero com Pequim+20. Em apoio a essa Agenda, a ONU Mulheres lançou a iniciativa global “Por um planeta 50-50 em 2030: um passo decisivo pela igualdade de gênero”, com compromissos concretos assumidos por mais de 90 países, entre estes o Brasil, que se comprometeu a cumprir o direito das mulheres em todas as frentes. Entre as ações do Planeta 50-50 estão a criação de novas leis e o fortalecimento de direitos conquistados pelas mulheres.

Esse estudo almejou fornecer uma análise comparativa com uma perspectiva da paridade do estado do exercício dos direitos políticos de mulheres na América Latina, especialmente, no Brasil.

Constatou-se que a pontuação média obtida em nosso país em todas as dimensões relacionadas ao avanço no exercício dos direitos políticos das mulheres desde uma perspectiva paritária foi muito baixa, próxima da que foi encontrada para o Chile e Panamá, que ficaram nos últimos lugares. No ranking de onze países analisados, o Brasil ocupou o nono lugar, atrás do México, Bolívia, Peru, Colômbia, Argentina, Honduras, Guatemala e Uruguai.⁴⁶²

Os estudos apontaram, ainda, que nos países cujas medidas de paridade político-eleitorais já foram aprovadas e aplicadas (Equador, Bolívia, Costa Rica, México e Nicarágua), embora com algumas nuances, houve um aumento na representatividade ao longo do período analisado.

As pesquisas também comprovaram que a inclusão dos princípios de igualdade de gênero ou não discriminação nos estatutos partidários configura um ponto de partida para os partidos construírem políticas de igualdade internamente e introduzi-las em agendas públicas, além de constituir um instrumento a ser usado pelas militâncias para exigirem ações mais específicas da organização.

Em outras palavras, o fator que mais impacta na composição dos órgãos partidários é a existência de uma cota nacional ou lei de paridade que eleve a representação das mulheres acima da média. Trata-se de uma medida passível de observância aqui no Brasil.

Ressalte-se que a noção de democracia paritária transcende a concepção de paridade como forma de correção da sub-representação política das mulheres, tornando-se uma proposta política e um conceito em construção que se sustenta em uma perspectiva de igualdade e de transformação da representação simbólica. Representa um modelo de democracia que, juntamente com a igualdade substantiva, forma as bases do Estado inclusivo.

A implementação da democracia paritária exige reformas no modelo de Estado para que este seja inclusivo e assuma sua responsabilidade com a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres.

⁴⁶² ATENEA, 2020.

Desse modo, o Parlamento Latino-Americano e Caribenho (Parlatino) e a ONU Mulheres elaboraram uma proposta de marco normativo para a Consolidação da Democracia Paritária na qual se afirma que a presença das mulheres, quantitativa e qualitativa, nos espaços de tomada de decisão política é fundamental para modificar os mesmos fatores estruturais que os excluem, contribuindo para fechar o círculo da discriminação e da desigualdade de gênero.

Esse Marco passou a ser usado como referência pelos Parlamentos nacionais da região para a implementação de reformas institucionais e políticas que promovam e assegurem a igualdade substantiva entre homens e mulheres em todas as esferas de tomada de decisão. Constitui, assim, uma condição prévia para que a agenda pública - e as políticas públicas incorporem novas dimensões e perspectivas, para que seja mais inclusiva e legítima, ao representar os interesses de toda a sociedade 50/50. É o que esperamos que o Brasil cumpra.

Recordemos que, do ponto de vista de acesso, uma retrospectiva dos anos 90 apontou para uma melhoria geral na participação política das mulheres da América Latina. Sobre as mudanças que ocorreram, destacamos:

(i) disparidade entre países, pois apenas alguns aplicaram cotas e medidas de paridade político-eleitoral bem desenhados com igual resultado em órgãos deliberativos;

(ii) avanços mais notáveis no Poder Legislativo, a exemplo da Bolívia e do México (atualmente com paridade);

(iii) algumas melhorias no Poder Executivo;

(iv) lacunas muito marcadas entre os diferentes níveis de governo, particularmente nas prefeituras; e

(v) mudanças muito lentas na dinâmica de acesso ao poder nas organizações políticas.

A proposta, portanto, seria caminhar em direção a uma democracia paritária, o que coloca o sistema democrático no centro das transformações. Mas isso não é tudo.

A conquista da paridade nas democracias latino-americanas não implica apenas em adoção de ações afirmativas, cotas ou igualdade de medidas na esfera eleitoral, mas também igual acesso de homens e mulheres às instituições públicas e organizações políticas com garantias para as mulheres de exercerem seus direitos

políticos livres de discriminação e violência de qualquer tipo e em qualquer nível ou espaço.

Países da América Latina e do Caribe já alcançaram progressos fundamentais para garantir os direitos das mulheres e avançar rumo à paridade de gênero na esfera político-eleitoral⁴⁶³. Isso se deu, notadamente, com a observância da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, de acordo com sua sigla em inglês) de 1979, da IV Conferência Mundial da Mulher, celebrada em Beijing, China, em 1995, da adoção dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio etc.

A Sexta Conferência dos Estados Partes da Convenção de Belém do Pará, que aprovou a Declaração sobre Violência e Assédio Político contra as Mulheres, assim como a Conferência de População e Desenvolvimento de Montevideú (2016), também contribuíram para atingir avanços normativos muito significativos consubstanciados nos chamados Consensos regionais.

Como sabemos, o Brasil se tornou signatário de diversos tratados internacionais, tanto no âmbito das Nações Unidas como no interamericano. Nessa seara, destacamos a Convenção Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará) e as Conferências Regionais da Mulher na América Latina e no Caribe, Quito (2007), Brasília (2010), República Dominicana (2013) etc.

No sistema da ONU, citamos a Convenção internacional para a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher,⁴⁶⁴ bem como documentos internacionais gerais que vinculam o tema dos direitos políticos, a exemplo da Declaração Universal de Direitos Humanos e o Pacto internacional dos direitos civis e políticos.⁴⁶⁵

No sistema interamericano, além da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem e da Convenção Americana de Direitos Humanos, o Brasil se

⁴⁶³ A região tem sido pioneira em estabelecer acordos e um contexto normativo para a aceleração de políticas públicas que promovam os direitos das mulheres e a igualdade de gênero.

⁴⁶⁴ Ratificado pelo Brasil e promulgado pelo Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002. A CEDAW definiu a discriminação contra a mulher como sendo “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera” (art. 1º).

⁴⁶⁵ Ratificado pelo Brasil e promulgado pelo Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992.

obrigou a adotar medidas cada vez mais inclusivas em seu âmbito político, em conformidade com a Carta Democrática Americana.

É importante salientar, mais uma vez que, pelo Controle de Convencionalidade, quando um Estado é Parte de um tratado internacional, todos os seus órgãos, inclusive os juízes e juízas, também se sujeitam a ele, e isso obriga a assegurar que os efeitos das disposições da Convenção não sejam prejudicados pela aplicação de regras contrárias ao seu objeto e finalidade.

Embora alguns países latinos tenham apresentado avanços importantes no acesso a determinados cargos de representação política, observamos grandes desafios ainda enfrentados em vários países. A porcentagem das mulheres nas instâncias analisadas não chega a 30%. Até mesmo no parlamento, ao ritmo médio de crescimento demonstrado, podemos dizer que levaríamos cerca de 30 anos para chegarmos a um cenário de paridade.

A ameaça de possíveis contratempos é latente na história da região, ante o descontentamento atual com o declínio da democracia, permeada de atores políticos com alta capacidade de mobilização, estratégias e discursos, porém com agendas conservadoras e regressivas, que podem constituir um forte quadro de resistência para a consolidação e o avanço dos direitos das mulheres.

Como dissemos, a quantidade de países que se afastaram da democracia superou em muito os que se aproximaram (somente 25, de 60 países experimentaram o aprimoramento da democracia; os demais, o retrocesso). De igual modo, a pandemia COVID acelerou e aprofundou essas tendências antidemocráticas já preexistentes de forma letal para a democracia a nível global, pois afetou todas as regiões do mundo e todas as democracias, tanto as mais novas como as que se consideravam consolidadas.

Impactos positivos também não foram observados na representação política das mulheres indígenas e afrodescendentes que, além disso, enfrentam barreiras estruturais mais prementes. Enfim, não foram encontradas grandes estratégias, exceto medidas de caráter jurídico, como, por exemplo, as que buscam fortalecer a liderança feminina por meio de financiamento público, cujos impactos não se fizeram ainda muito patentes.

Mas, no contexto latino-americano, há atores que estão promovendo, ou aprofundando, mudanças favoráveis para a igualdade substantiva de direitos políticos. São exemplos do primeiro caso os tribunais eleitorais, as Câmaras e

entidades constitucionais e eleitorais de países como México, Costa Rica e Bolívia. Em um segundo caso, encontramos coalizões formais ou informais integradas pelo movimento feminista, o amplo movimento de mulheres com uma agenda de igualdade de gênero etc.

Em nosso país, sabemos que a Lei Eleitoral brasileira atribuiu ao Tribunal Superior Eleitoral, além da função jurisdicional e administrativa, também a função normativa, ou seja, a competência para expedir instruções normativas por meio de Resoluções, com o objetivo de regular a aplicação da legislação eleitoral, bem como assegurar a realização de eleições em todos os seus aspectos⁴⁶⁶.

As referidas Resoluções, sendo um ato normativo, possuem limitações em seu conteúdo, tanto da norma constitucional, quanto da lei regulamentada, e da legislação em geral; no entanto, são atos normativos com características de impessoalidade, generalidade e abstração, integrando, juntamente com as leis, a legislação eleitoral.

Desse modo, cabe à Justiça Eleitoral zelar para que todos os dispositivos legais sejam eficazes e eficientes, fortalecendo, assim, o regime democrático, e garantindo o pleno exercício da cidadania. Seu poder normativo, todavia, não deve se limitar a aplicar os textos legislativos, mas a fazer mudanças, como tem feito, por meio de decisões judiciais.

É preciso compatibilizar todas as leis com os princípios constitucionais que as informam, no que diz respeito às mulheres na política. E nisso, mais uma vez, ressaltamos a importância do constitucionalismo feminista.

Entre os avanços implementados pelo TSE no âmbito normativo, destacamos:

⁴⁶⁶ No Brasil, a função predominante da Justiça Eleitoral é a jurisdicional, que consiste, basicamente, em interpretar o sistema jurídico-eleitoral, estabelecer o alcance e definir o sentido da vontade normativa proclamada pelo Estado em matéria eleitoral. É também responsável pelo exercício da função administrativa em relação ao processo eleitoral em todas as suas fases (registro eleitoral, convenções partidárias, pedido de registro de candidaturas, propaganda eleitoral, votação, apuração, proclamação do resultado e diplomação de quem se elegeu).

Por outro lado, com exceção da LC nº 64/1990, as principais leis que regulamentam o processo eleitoral - que, como vimos, são o Código Eleitoral (lei nº 4.737/1965), a Lei Eleitoral (lei nº 9.504 / 1997), e a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995) - preveem expressamente a possibilidade de regulamentação de suas disposições pelo Tribunal Superior Eleitoral.

A teor do art. 1º do Código Eleitoral: "Este Código contém normas destinadas a garantir a organização e o exercício dos direitos políticos, especialmente os de votar e ser votado. Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para sua fiel execução. Nos termos do art. 23, compete, também, ao TSE: "[...] IX - expedir as instruções que julgar convenientes para a execução deste Código." A Lei nº 9.504/97 prevê no seu art. 105 que "Até 5 de março do ano eleitoral, o Tribunal Superior Eleitoral dará todas as instruções necessárias à execução desta Lei, ouvidos os Delegados dos partidos participantes da eleição em audiência pública". E, pelo art. 61 da Lei nº 9.096/95, " O Tribunal Superior Eleitoral dará instruções para o fiel cumprimento desta Lei."

(i) medidas para assegurar a efetiva aplicação do percentual mínimo de 5% do Fundo Partidário destinado a criação ou manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres (Res.-TSE nº 23.604/2019, art. 18, § 3º, art. 22);

(ii) medidas para coibir tentativas de fraudes nos pedidos de registro de registro de candidatura com a finalidade de simular a observância da cota de gênero, sob pena de não conhecimento do RRC respectivo caso se conclua pela ausência de autorização para o requerimento da candidatura, o qual deixará de ser considerado para todos os fins, sem prejuízo da comunicação do fato ao Ministério Público Eleitoral, para adoção das providências que entender cabíveis (Res.-TSE nº 23.610/2019, art. 6º, § 8º, art. 17, § 4º, art. 20, art. 27, §§ 9º e 10);

(iii) resguardo, às candidaturas femininas, de no mínimo 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do Fundo Partidário destinados às campanhas eleitorais, impondo-se, no caso de percentual de candidaturas por gênero superior ao mínimo legal, acréscimo na mesma proporção (Res.-TSE nº 23.604/2019, art. 22; §§ 6º e 7º; Res.-TSE nº 23.605/2019, art. 6º, § 1º; Res.-TSE nº 23.607/2019, art. 17, §§ 4º e 5º, art. 19, §§ 3º e 4º);

(iv) determinação de que os recursos supramencionados sejam aplicados pela candidata no interesse de sua campanha ou de outras campanhas femininas, sendo ilícito o seu emprego, no todo ou em parte, exclusivamente para financiar candidaturas masculinas (Res.-TSE nº 23.607/2019, art. 17, § 6º e art. 19, § 5º);

(v) permissão do uso de tais recursos, desde que, em todos os casos, haja benefício para campanhas femininas, para: o pagamento de despesas comuns com candidatos do gênero masculino; a transferência ao órgão partidário de verbas destinadas ao custeio da cota-parte da candidata em despesas coletivas; outros usos regulares dos recursos provenientes da cota de gênero (Res.-TSE nº 23.607/2019, art. 17, § 7º, art. 19, § 6º);

(vi) em caso de inobservância das determinações constantes dos itens iv e v acima mencionados, a sujeição dos responsáveis pelo emprego ilícito de recursos do FEFC, bem como dos beneficiários, às penalidades do art. 30-A da Lei das Eleições – negação do diploma, ou cassação, se já houver sido outorgado –, sem prejuízo das demais cominações legais cabíveis (Res.-TSE nº 23.607/2019, art. 17, § 8º);

(vii) na hipótese de repasse de recursos do FEFC em desacordo com as regras estabelecidas na Res.-TSE nº 23.607/2019, configuração da aplicação irregular dos recursos, devendo o valor repassado irregularmente ser recolhido ao Tesouro Nacional pelo órgão ou candidato que realizou o repasse tido por irregular, respondendo solidariamente pela devolução o recebedor, na medida dos recursos que houver utilizado (Res.-TSE nº 23.607/2019, art. 17, § 9º); e

(viii) obrigatoriedade da destinação de ao menos 30% do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV às campanhas femininas, impondo-se, no caso de percentual de candidaturas por gênero superior ao mínimo legal, o acréscimo do tempo de propaganda na mesma proporção (Res.-TSE nº 23.610/2019, art. 77).

Outrossim, com a finalidade de coibir as denominadas candidaturas fictícias, destacam-se os avanços trazidos pela Res.-TSE nº 23.609/2019, consistentes na regulamentação de “*medidas destinadas a prevenir o preenchimento fraudulento da cota de gênero*”.

Entre as previsões da referida norma consta a possibilidade de a Justiça Eleitoral requerer, no processo de registro de candidatura, a exibição da ata e a da respectiva lista de presença relativas às candidaturas, a apresentação da ata e da lista de presença das convenções partidárias, a fim de verificar a veracidade das informações lançadas no Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) (art. 6º, § 8º).

Outra medida prevista na norma é a de a Justiça Eleitoral exigir a apresentação dos formulários relacionados ao pedido de registro (DRAP, RRC e RRCI), originais e assinados, quando da formalização do processo de registro de candidatura (art. 20, § 2º), estabelecido de forma expressa que “*a devida autorização do candidato ou candidata*” constitui pressuposto para o requerimento da candidatura pela agremiação (art. 17, § 4º).

Vale salientar que estas iniciativas têm por fim minimizar as tentativas de fraudes nos pedidos de registro de candidatura, notadamente as que são implementadas para, supostamente, atender ao comando legal que fixa as cotas de gênero. A consequência do desatendimento aos dispositivos acima destacados é o não conhecimento do pedido de registro de candidatura, como se verifica nos arts. 20, § 3º, e 27, § 10, da Res.-TSE nº 23.609/2019.

No âmbito jurisdicional, como dissemos, tanto o STF como o TSE já decidiram a favor da distribuição proporcional dos fundos partidários e eleitoral em conformidade com o gênero (ADI nº 5617/STF e Consulta nº 0600252-18/TSE). Mas, cabe ressaltar que a atuação desta Justiça Especializada é excepcional, limitando-se aos casos de flagrante violação às normas legais e/ou estatutárias com inequívocos reflexos no pleito.

As controvérsias quanto à correta aplicação das cotas de gênero resultaram no enfrentamento, pelo TSE, da ação de investigação judicial (REspe nº 193-92/PI) na qual foi assentada a queda total do Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários (DRAP) da Coligação, bem como a punição dos responsáveis e dos beneficiários identificáveis.

A ausência de disposição normativa expressa quanto aos percentuais mínimo e máximo de representantes por gênero nos órgãos intrapartidários levou o TSE a decidir em 2020 se a previsão de reserva de vagas para candidaturas proporcionais, inscrita no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, deve ser observada também para a composição das comissões executivas e diretórios nacionais, estaduais e municipais dos partidos políticos, de suas comissões provisórias e demais órgãos equivalentes (0603816-39/2DF, de Relatoria da Ministra Rosa Weber, julgada em 19.5.2020), ao que foi respondido afirmativamente.

Vale ressaltar que, conforme Gabriela Shizue Soares de Araújo, “em dois anos, nada ocorreu, apesar de tantos projetos sobre reforma política e eleitoral terem movimentado o Congresso Nacional em 2021”⁴⁶⁷.

Com efeito, ao contrário do que se esperava, o Senado Federal aprovou em plenário o Projeto de Lei nº 1.951/2021, bem como a Proposta de Emenda Constitucional nº 18/2021, com alterações que, caso aprovadas na Câmara Federal, podem configurar um grande retrocesso em termos de democracia paritária intrapartidária, ainda que a reserva de assentos para mulheres no Poder Legislativo tenha sido incluída.

Entre esses retrocessos, a autora exemplifica (i) o retorno da possibilidade de as legendas partidárias apenas deixarem “reservadas” as vagas de candidaturas destinadas às mulheres nas chapas proporcionais, sem a obrigatoriedade do preenchimento; e (ii) a anistia dos partidos políticos que não destinariam 5% dos

⁴⁶⁷ ARAUJO, 2022.

recursos do Fundo Partidário para a promoção da participação feminina na política, possibilitando-lhes a acumulação futura desses valores para investirem, de uma só vez, em campanhas eleitorais.

Acerca da interseccionalidade e das cotas raciais, mediante a Consulta nº 0600306-47/DF, o TSE decidiu que “os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV destinados às candidaturas de mulheres, pela aplicação das decisões judiciais do STF na ADI nº 5617/DF e do TSE na Consulta nº 0600252-18/DF, devem ser repartidos entre mulheres negras e brancas na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações”.

Enfim, de tudo o que expusemos, verificamos que, além das decisões judiciais, as duas estratégias que tiveram o maior impacto no aumento do acesso das mulheres a cargos eletivos foram as cotas e, posteriormente, as medidas de paridade político-eleitoral. Neste contexto, a promoção de ambas as medidas, assim como os avanços para sua efetiva aplicação, requer a participação de uma série de atores.

A nível do Poder Judiciário, podemos afirmar que o STF e o TSE têm buscado uma argumentação racionalmente estruturada no âmbito dos direitos fundamentais para dar visibilidade ao aumento das ações relacionadas ao princípio da igualdade de gênero na política, em conformidade com o art. 5º, *caput*, e “I”, da Constituição da República.

Isso porque a efetividade da garantia do percentual mínimo de candidatos por gênero, estabelecido no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, permeia a implementação de ações que priorizam e valorizam a voz feminina na política brasileira, como sói acontecer com os países com maior índice de desenvolvimento humano (IDH) do mundo (países nórdicos).

As decisões judiciais, principalmente as relacionadas a dinheiro e financiamento, influenciaram, positivamente, o resultado das eleições de 2020. Algumas cidades do Brasil chegaram a 30% dos eleitos no Legislativo, como Porto Alegre (dos 10 vereadores que obtivera, mais votos, 3 eram mulheres); entre os 36 vereadores eleitos, 11 eram mulheres e 5 eram negros.

Nas candidaturas fictícias houve uma queda considerável em relação a 2016, quando quase 15 mil não receberam votos. Não custa repetir que em 2018, de 24 candidatos e candidatas que disputaram vagas nas Assembleias Legislativas e tiveram votação zerada, 21 eram mulheres.

Em 2020, 3.454 mulheres receberam 0 votos. Nesse ano, o percentual diminuiu, porém ainda houve o registro de mais de 5 mil candidatos que não receberam nenhum voto nas eleições municipais, segundo levantamento de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Desse total, 65% foram mulheres.⁴⁶⁸

Enfim, as estatísticas mostraram que os reflexos da evolução normativa e jurisprudencial ainda são insuficientes no espaço político feminino, evidenciando a urgência de adoção de medidas mais efetivas para reverter esse cenário de sub-representação. É preciso mais mudanças.

A violência política contra as mulheres é um grande obstáculo que vemos ocorrer, frequentemente, nesse universo público; portanto, constitui uma forte reação tanto ao que tem sido conquistado (não só a ampliação da participação efetiva), como à demanda pela participação, pois atinge todas as mulheres, de modo mais agudo, as negras, homossexuais e transexuais. Trata-se de um problema crescente, mas visível à medida que mais mulheres entram na esfera pública.

Agregue-se, ainda, fatores que impedem a almejada igualdade, tais como, as barreiras na legislação, comparando-as com outros países; a segregação ocupacional, tanto horizontal quanto vertical (“techo de cristal”; “suelo pegajoso” etc); a diferença salarial entre outros.

Nesse cenário, as medidas de paridade político-eleitoral constituem, de fato, um avanço, pois já foram observados níveis sem precedentes de igualdade no acesso das mulheres aos parlamentos. Vislumbra-se, assim, esse novo paradigma no qual a conquista da igualdade substantiva passa pela reconfiguração do poder político através da adoção de uma democracia paritária.

Não devemos nos esquecer de que as mudanças positivas geradas pelas cotas e, em maior medida, pela paridade política eleitoral não serão suficientes para provocar profundas mudanças na cultura política se houver resistência destinada a mediar o acesso das mulheres não só à representação, mas também a espaços reais de poder.

Não é mera legalidade que pode produzir uma mudança significativa na representação eficaz das mulheres em cargos eletivos. A interpretação e aplicação das medidas propostas são igualmente decisivas para corrigir a desproporção que as cotas mínimas buscam reverter, pelo menos parcialmente.

⁴⁶⁸GRANDIN, 2020.

As cotas são um mecanismo para acelerar a igualdade, de fato. Mas, as experiências em sua aplicação, seus resultados no aumento dos níveis de participação das mulheres em cargos eletivos, a judicialização de seu descumprimento, entre outros fatos, fez com que vislumbremos a paridade na representação como algo que deve ser conquistado. Com efeito, uma verdadeira democracia igualitária torna a tarefa de avançar para uma representação política das mulheres em condições mínimas de paridade.

O Brasil ainda tem um longo caminho a percorrer em direção à paridade de gênero na política e, para isso, é de suma importância que mudanças institucionais sejam feitas, bem como que sejam estabelecidos compromissos sólidos com foco na ação coordenada entre as diferentes entidades. Ou seja, os avanços nesta matéria incitam o Estado a dar uma resposta satisfatória a esta matéria.

Na esfera política institucional, é preciso avançar para a paridade também na direção dos partidos políticos, porque assim teremos mais mulheres decidindo quem vai receber financiamento no momento das eleições, mais mulheres presentes quando houver casos políticos de violência contra a mulher (o que pode fazer uma grande diferença) etc.

Os partidos políticos devem buscar formas de garantir a democracia interna, incluindo mais mulheres nos órgãos de governo. Um estudo sobre a possibilidade de alteração do texto constitucional para que as siglas possam promover regras que assegurem a paridade entre os gêneros no acesso aos cargos eletivos, com fulcro do art. 17 da Constituição da República, é uma alternativa a ser analisada.

O financiamento de campanha também é outro motivo de sub-representação. O modelo apresentado é o fundo eleitoral ou doações de pessoas físicas. Embora sejam criados mecanismos institucionais para garantir recursos financeiros para o partido e não para os candidatos, ainda não há uma divisão equitativa desses recursos dentro do partido, que é livre para definir como o dinheiro será alocado.

É preciso garantir financiamento para as mulheres, bem como respaldo jurídico, pois elas têm menos experiência política do que os homens, já que foram durante anos alijadas desse ambiente e ocupam um menor número de cargos. É preciso investir em cursos de formação política.

Os parlamentares também precisam de reflexões sobre como o percentual do fundo do partido é gasto para financiar políticas de participação das mulheres. As

mulheres são menos reeleitas. Isso indica que há, no mínimo, menos incentivo para mantê-los na corrida política.

Por outro lado, não se deve admitir que os partidos políticos não encontrem mulheres que queiram concorrer a cargos públicos. As mulheres querem fazer política, como se vê no percentual de membros de partidos políticos (em média, 46%). Mas, existe uma relação entre fazer política em um espaço institucional e fazer parte de uma sociedade em que as relações de gênero se organizam em desvantagem para as mulheres.

As mulheres precisam de apoio desde a infância (socialização) para que entendam que tem um lugar muito produtivo na sociedade para elas. A educação deve ser orientada para este fim, o que sensibiliza todas as pessoas desde a mais tenra idade. Isso não significa excluir ou reduzir o campo da reprodução social, da maternidade, da família, mas buscar uma forma de organizar a sociedade para que as mulheres possam ser o que quiserem, assim como os homens (pais, cientistas, políticos etc.).

Nessa conjuntura, deve haver incentivos para que isso aconteça, tanto regulatórios quanto judiciais. Assim, no âmbito da produção normativa, cabe ao Poder Legislativo promover mudanças mais específicas na legislação eleitoral, como aquelas que exigem um sistema eleitoral que contemple a alternância de gênero, mencionadas ao longo dessa explanação.

Mas ter a lei não é suficiente. Instrumentos de controle, como supervisão e repreensão, são necessários. Portanto, é preciso ter: melhor regulamentação das leis, controle e sanção. Dessa forma, com ambas as instituições cumprindo seu papel de forma mais efetiva, poderemos vislumbrar a possibilidade de mudar a realidade das mulheres na política brasileira.

As cotas, nessa sistemática, não podem continuar servindo apenas de medidas paliativas para responder às pressões globais e locais pela adoção de políticas públicas de inclusão feminina, prevalecendo nos partidos políticos a cultura de exclusão das mulheres e a discriminação institucionalizada.

Entendemos que o ideal para a realização de uma democracia substancial seja uma política baseada na paridade. Assim como Edilene Lôb e Gabriela Shizueo, defendemos a divisão das cadeiras em metade para cada gênero, na qual

a equidade seja o ponto de partida, para, adiante, ser realizada uma verdadeira e própria democracia de pares⁴⁶⁹.

A paridade requerida pelo ordenamento constitucional brasileiro não pode se satisfazer somente com o sistema de cotas porque este mecanismo não considera a mulher como a outra face do gênero humano, senão mais um grupo discriminado, como inúmeros outros existentes em nossa sociedade.

Como o sistema proporcional brasileiro é o de lista aberta, esse caminho parece ser o mais acertado. Assim, começando pelo epicentro da democracia deliberativa, nas eleições proporcionais metade dos assentos do Legislativo deveriam ser reservados às mulheres.

Para o aprofundamento ainda maior da democracia, essa regra deve ser estendida ao Senado e a todos os cargos de chefia da Administração Pública direta e indireta. Onde existe o poder, deve existir também a participação paritária.

A divisão de 50% de vagas para homens e os outros 50% para mulheres é absolutamente constitucional, como já demonstramos. Ao invés de termos reserva de candidaturas, deveríamos ter reserva de vagas, porque, com toda certeza, os partidos se interessariam em efetuar o registro de candidaturas de mulheres que, efetivamente, tenham condições de participar do processo e de se elegerem.

Aumentar o percentual de cotas, progressivamente, até chegar à paridade, como diz o Ministro Luís Roberto Barroso, é o estado ideal almejado. Logo, é crucial superarmos o modelo de cotas, para evoluirmos rumo à paridade, desde já adotando a rotatividade em cargos de direção nas entidades ou instituições em que atuem mulheres e homens, respeitadas as exigências, quando necessárias, da qualificação técnica exigida.

Ressalte-se que a noção de democracia não deve estar atrelada, apenas, à diversidade de sujeitos afetados pelos sistemas políticos, mas estar em constante transformação, assim como estão em profunda mudança os Estados, a economia, a tecnologia e, sobretudo, as pessoas envolvidas no sistema político.

É particularmente importante compreender que a paridade não é uma cota mais alta em favor das mulheres, mas a incorporação da diversidade de gênero na

⁴⁶⁹ LÔBO, Edilene. A paridade como direito fundamental da democracia substancial no Brasil: mulher na política. In: OLIVEIRA, A. A. de; RONCAGIOLLO, Y. A. (coord.). *Teorias da Democracia e Direitos Políticos*. Florianópolis: CONPEDI, 2016. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/9105o6b2/a53306ij/7JIDuV5xa1KMtNML.pdf> Acesso em: 20 ago. 2022.

democracia. É a expressão mais ampla de universalidade dos direitos políticos, isto é, do pluralismo, o qual impõe igualdade para a diversidade. E isso somente será possível quando houver progresso nesse universo, bem como a não discriminação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A.A.V.V. *Otras formas de (des)aprender*. Investigación feminista en tiempos de violencia, resistencias y decolonialidad. Espanha (Pais Vasco): Egoa, 2019.

AGUIRRE, R. *Sociología y género*: Las relaciones de hombres y mujeres bajo sospecha. UDELAR, Departamento de Sociología, Comisión Sectorial de Investigación Científica. Montevideo: Doble clic, 1998.

ALBAINE, Laura. Marcos normativos contra el acoso y/o violencia política en razón de género en América Latina. 2015. Trabajo presentado en el Seminario Internacional “Violencia Política contra las mujeres en América Latina: diagnósticos, diálogos y estrategias”, organizado por el Tribunal Electoral del Distrito Federal y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México del 11 al 13 de noviembre de 2015.

ALCANTARA, Thalys. Promotor diz que vereadora que teve microfone desligado “se vitimizou”. *Metrópoles*, 28 abr. 2022. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/promotor-diz-que-vereadora-que-teve-microfone-desligado-se-vitimizou> . Acesso em: 30 abr. 2022.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALEXY, Robert. *Teoria da Argumentação Jurídica*. Tradução de Zilda Hutchinson Schild Silva. 2. ed. São Paulo: Landy, 2001.

ALMEIDA JÚNIOR, Fernando Frederico de; SILVA, Rosane Cristina da. *A mulher nas eleições brasileiras e a (in)efetividade da cota de gênero eleitoral*. Londrina, PR: Thoth, 2020.

AMORIM, Elba Ravane Alves; ALBUQUERQUE, Juliene Tenório de. Apontamentos sobre a violência contra a mulher na política institucional brasileira. *Revista Debates Insubmissos*, v. 1, n. 2, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/debatesinsubmissos/article/view/236968>. Acesso em: 23 maio 2021.

AMORÓS, Celia; MIGUEL, Ana de. *Teoría feminista: De la Ilustración a la Globalización*. Madrid: Minerva Ediciones, 2005.

ARAÚJO, Gabriela Shizue Soares. *Mulheres na política brasileira: desafios rumo à democracia paritária participativa*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2022.

ATENEA. *Brasil: onde está o compromisso com as mulheres? Um longo caminho para se chegar à paridade*. São Paulo: ONU Mulheres, 2020. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2020/09/ATENEA_Brasil_FINAL.pdf. Acesso em: 6 set. 2021.

BAINES, Beverley; RUBIO-MARIN, Ruth. *Toward a Feminist Constitutional Agenda*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 1. Disponível em:

https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/76561/Introduction_toward_a_feminist_constitutional_agenda.pdf?sequence=1&isAllowed=y . Acesso em 17 maio 2022.

BALANÇO das Eleições 2020 e Violência Política de Gênero, 2020. 1 vídeo (137 min). Publicado pelo canal da Justiça Eleitoral. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=b2rfvAfY3Do>. Acesso em: 8 mar. 2021.

BANHOS, Sérgio Silveira. *A participação das mulheres na política: as cotas de gênero para o financiamento de campanhas no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/participa-mulher/>. Acesso em: 8 mar. 2021.

BAREIRO, Line; TORRES, Isabel. (coord.). *Igualdad para una democracia incluyente*. San José, C.R.: IIDH, 2009.

BARRAGÁN, Vicente; ROMERO, Rafael; SANZ, José M. El principio de distribución del poder político como guía de la autorregulación participativa. In: PRONER, Carol; CORREAS, Oscar (coord.). *Teoría Crítica dos direitos humanos: in memoriam Joaquin Herrera Flores*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 185-208.

BARRERE UNZUETA, M. A. *Discriminación, Derecho antidiscriminatorio y acción positiva en favor de las mujeres*. Madrid: Cívitas, 1997.

BARRETO, Rafael. *Direitos Humanos*. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

BARROSO defende reserva de assentos na Câmara a candidaturas femininas. *Carta Capital*, 24 nov. 2021, 10:13. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/barroso-defende-reserva-de-assentos-na-camara-a-candidaturas-femininas/> Acesso em: 20 ago. 2022.

BARROSO, Luis Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BARSTED, Leila Linhares. Lei e realidade social: igualdade x desigualdade. In: BARSTED, Leila Linhares; HERMANN, Jacqueline; MELLO, Maria Elvira V. de. *As mulheres e os direitos humanos*. Rio de Janeiro: Cepia, 2001. (Coletânea traduzindo a legislação com a perspectiva de gênero).

BARTLETT, Katharine T. Feminist Legal Methods. *Harvard Law Review*, v. 103, n. 4, p. 829-888, fev. 1990. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1341478?seq=1>. Acesso em: 16 set. 2021.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica e aplicação constitucional*. 3. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.

BEAUVOIR, Simone de. Introdução. In: BEAUVOIR, Simone de. *El segundo sexo*. Madrid: Cátedra, 2000. p. 47-64.

BEAUVOIR, Simone de. *Le deuxième sexe*. Paris: Gallimard, 1949. v. II, p. 16.

BELTRAMELLI NETO, Silvio. *Direitos Humanos*. 4. ed. Bahia: JusPodivm, 2017.

BIROLI, Flavia *et al.* *Mulheres, poder e ciência política: debates e trajetórias*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2020.

BIROLI, Flávia. O público e o privado. *In*: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flavia. *Feminismo e Política: uma introdução*. São Paulo: Boitempo, 2014.

BIROLI, Flávia. Violência política contra as mulheres. *Blog da Boitempo*, 2016. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2016/08/12/violencia-politica-contra-as-mulheres/>. Acesso em: 12 out. 2020.

BISPO, Fábio. Em Joinville, primeira vereadora negra é alvo de ataques racista. *Bem Paraná*, Santa Catarina, 19 nov. 2020, 07:18. Disponível em: <https://www.bemparana.com.br/noticia/em-joinville-primeira-vereadora-negra-e-alvo-de-ataque-racista731#.X7gypc1KiUI> Acesso em: 20 ago. 2021.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro. Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. Tradução de Maria Celeste C. J. Santos. 10. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina*. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

BOURDIEU, Pierre. La représentation politique. Éléments pour une théorie du champ politique. Actes de la Recherche en Sciences sociales, n. 36-37, 1981. *In*: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flavia. *Feminismo e Política: uma introdução*. São Paulo: Boitempo, 2014.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição [da] República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 7 mar. 2021.

BRASIL. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. *Diário Oficial da União*: seção 1. Rio de Janeiro, 31 dez. 1940. p. 23911. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm Acesso em: 31 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*: Seção 1. Brasília, p. 6746, 19 jul. 1965. Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965> Acesso em: 23 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.617 Distrito Federal. Ação Direta De Inconstitucionalidade. Direito Constitucional e Eleitoral. Art. 9º da Lei 13.165/2015. Fixação de piso (5%) e de teto (15%) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das Campanhas Eleitorais para a aplicação nas campanhas de candidatas. Preliminar de impossibilidade jurídica do pedido. Rejeição. Inconstitucionalidade. ofensa à igualdade e à não-discriminação. Relator: Min. Edson Fachin, 15 de março de 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338766077&ext=.pdf> Acesso em: 2 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Plenário). Medida Cautelar. Referendo na Medida Cautelar em arguição de descumprimento de preceito fundamental. Políticas públicas de caráter afirmativo. Incentivo a candidaturas de pessoas negras para cargos eletivos. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (P-Sol). Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 5 de outubro de 2020. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1113892615/referendo-na-medida-cautelar-na-arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-738-df-0102225-1420201000000/inteiro-teor-1113892620>. Acesso em: 8 set. 2021.

BRECHENMACHER, Saskia; HUBBARD, Caroline. Cómo el coronavirus ha exacerbado la exclusión política de las mujeres. *Fundación Carnegie Endowment for International Peace*, p. 1-9, nov. 2020. Disponível em: https://carnegieendowment.org/files/Brechenmacher_Hubbard_Women_Exclusion_Esp.pdf. Acesso em: 23 jun. 2021.

CÂMARA, Heloisa Fernandes. Queda Democrática/Declínio democrático e gênero. In: SILVA, Christine Oliveira Peter da; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; FACHIN, Melina Ginardi. *Constitucionalismo feminista: expressão das políticas públicas voltadas à igualdade de gênero*. Salvador: Editora Jus Podivm, 2020. p. 129-150.

CAMINOTT, M.; FREIDENBERG, F. Electoral Federalism, the Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, v. 61, n. 228, p. 121-144, 2016.

CAMPOS, Bárbara Lopes; TOLLEDO, Luisa Novais. Poder e igualdade de gênero: políticas de cotas para mulheres nos países da América Latina. *Mosaico*, v. 7, n. 11, p. 148-173, 2016.

CANDIDATA do PT à prefeitura de Currealinho, no Marajó, é assassinada em Belém. *G1 PA*. 19 nov. 2020, 19:27. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2020/11/19/candidata-do-pt-a-prefeitura-de-currealinho-no-marajo-e-assassinada-em-belem.ghtml> Acesso em: 20 ago. 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1993.

CANOTILHO, Jose Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, Jose Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1993. In: MORAES, Alexandre de. *Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CAPRILE, Maria; SUBIRATS, Marina (coord.). *La guía practica para la inclusión de la perspectiva de género en los contenidos de investigación*. Espanha: Cirem Fundación. 2012.

CARBALLIDO, Manoel Gândara. Hacerse camino al andar. In: PRONER, Carol; CORREAS, Oscar (coord.). *Teoria Crítica dos direitos humanos: in memoriam Joaquin Herrera Flores*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 65-77.

CATALÁ, Maite Serrió; LÓPEZ, Amparo Ramos; AGULLÓ, Carlos Candela. Género, trabajo y poder. In: BARBERÁ, Ester; MARTÍNEZ BENLLOCH, Isabel; CAMPOS, Amparo Bonilla. *Psicología y género*. Madrid: Pearson Educación, 2004. p. 193-216.

CEPAL. *Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*. Santiago de Chile: Cepal, 2017. Disponível em

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41011/1/S1700035_es.pdf

Acesso em: 22 maio 2022.

CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. *Direito Eleitoral Esquemático*. São Paulo: Saraiva, 2011.

CIDH. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em:

<http://www.cidh.org/basicos/portugues/m.belem.do.para.htm> . Acesso em: 3 maio

2022.

CLÉRICO, Laura. Derecho Constitucional y derechos Huumanos: haciendo manejable el análisis de estereotipos. *Derechos en Acción*, [S. l.], v. 5, n. 5, 2017.

DOI: 10.24215/25251678e094. Disponível em:

<https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/article/view/4250>. Acesso em: 29 maio 2022.

COBO BÉDIA, Rosa. La cuarta ola feminista y la violencia sexual. *Revista universitaria de cultura*, n. 22, p. 134-138, 2019.

COELHO, Inocêncio Mártires. Indeterminação do direito, discricionariedade judicial e segurança jurídica. 2012. Disponível em:

https://www.uniceub.br/media/911057/Indetermina%C3%A7%C3%A3o_do_direito_discricionariedade_judicial_e_seguran%C3%A7a_jur%C3%ADdica__Inoc%C3%A7%C3%A3o_Coelho.pdf. Acesso em: 23 nov. 2020.

COELHO, Margarete de Castro. *O Teto de Cristal da Democracia Brasileira: Abuso de Poder nas Eleições e Violência Política contra as Mulheres*. Belo Horizonte, MG: Forum, 2020.

COMISSION INTERAMERICANA DE MUJERES. *Protocolo modelo para partidos políticos*: Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política. Washington, DC: OEA/Ser.L, 2019. Disponível em: <https://www.oas.org/en/cim/docs/ViolenciaPolitica-ProtocoloPartidos-ES.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2022.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Situação dos direitos humanos no Brasil*. São Paulo: CIDH, 2021. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf> . Acesso em: 23 abr. 2022.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Convencao de Belém do Pará*, 9 de junho de 1994. Disponível em: <http://www.cidh.org/basicos/portugues/m.belem.do.para.htm> Acesso em: 22 maio 2022.

COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação histórica dos direitos humanos*. 7. ed. São Paulo. Saraiva, 2010

COOK, Rebecca; CUSACK, Simone. *Estereotipos de género: Perspectivas legales transnacionales*. Bogotá: Profamilia, 2010. Disponível em: https://www.law.utoronto.ca/utfl_file/count/documents/reprohealth/estereotipos-de-genero.pdf Acesso em: 29 maio 2022.

COSTA, Albertina de Oliveira; BRUSCHINI, Maria Cristina A. *Uma questão de gênero*. Rio de Janeiro, RJ: Editora Rosa dos Tempos; São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1992.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. Informe 2018.

CURIEL PICHARDO, Ochy: Hacia la construcción de un feminismo descolonizado. In: ESPINOSA MIÑOSO, Yuderkys; GÓMEZ CORREAL, Diana; OCHOA MUÑOZ, Karina (ed.). *Tejiendo de otro modo: Feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala*. Colombia: Editorial Universidad del Cauca, 2014.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DAVIS, Angela. *A liberdade é uma luta constante*. São Paulo: Boitempo, 2018.

DE FÉLIX, S. Paraguay: a la zaga en igualdad de género. *esglobal.org*, 24 sept. 2018. Disponível em: <https://www.esglobal.org/paraguay-a-la-zaga-en-igualdad-de-genero/>. Acesso em: 22 maio 2022.

DÍEZ HERRERO, Yolanda. El asociacionismo femenino como médio para conquistar la igualdad. *Confilegal*. 31 enero 2016. Disponível em: <https://confilegal.com/20160131-asociacionismo-femenino-medio-conquistar-igualdad/>. Acesso em: 11 ago. 2021.

DOLTONOVICH, Alejandro. *Derechos humanos y teoria crítica de la sociedade*: em derechos humanos em tiempos de globalización y neoparamilitarismo em Colombia. Tunja: UPTC, 2012.

DUARTE, Madalena. *Para um Direito sem margens: representações sobre o Direito e a violência contra as mulheres*. 2013. 560 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Coimbra, Faculdade de Economia, Coimbra, 2013.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

DWORKIN, Ronald. *Levando os Direitos a sério*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. Tradução de Luís Carlos Borges. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

EDUARDO, Maria Cecília; DE SOUZA, Juliana Inez; ANGELI, Alzira Ester. Cotas eleitorais para mulheres: análise bibliográfica da pesquisa científica nas Ciências Sociais. *BIB*, São Paulo, n. 90, p. 1-22, 2019.

FACIO MONTEJO, Alda. *Cuando el género suena cambios trae: una metodología para el análisis de género del fenómeno legal*. San José, C.R: Ilanud, 1999.

FACIO, Alda; FRIES, Lorena. *Género y Derecho*. Santiago de Chile: LOM, 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia possível*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1974.

FERREIRA FILHO, Manoel Goncalves. A democracia no século XXI *apud* ZILVET, Fernando Aurélio. Disponível em: [file:///Users/machintosh/Downloads/67530-Texto%20do%20artigo-88952-1-10-20131125%20\(2\).pdf](file:///Users/machintosh/Downloads/67530-Texto%20do%20artigo-88952-1-10-20131125%20(2).pdf). Acesso em: 7 mar. 2021.

FERREIRA, Pinto. Curso de Direito Constitucional. *In*: ALMEIDA JÚNIOR, Fernando Frederico de; SILVA, Rosane Cristina da. *A mulher nas eleições brasileiras e a (in)efetividade da cota de gênero eleitoral*. Londrina, PR: Thoth, 2020.

FERREIRA, Rafaela. 46% dos países têm sistema de cota para candidatura de mulheres. *Jornal Opção*, 16 abr. 2022, 12:07. Disponível em: <https://www.jornalopcao.com.br/ultimas-noticias/46-dos-paises-tem-sistema-de-cota-para-candidatura-de-mulheres-393354/> Acesso em: 20 ago. 2022.

FRASER, Nancy. Feminismo, capitalismo e a astúcia da história. *In*: HOLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista: conceitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Bazar do tempo, 2019.

FREEDOM IN THE WORLD 2021. Disponível em https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-02/FIW2021_World_02252021_FINAL-web-upload.pdf . Acesso em: 18 maio 2022.

FRIEDAN, Betty. El malestar que no tiene nombre. *In*: FRIEDAN, Betty. *La mística de la feminidad*. Madrid: Cátedra, 2016.

GALLARDO, Helio. *Teoria crítica y derechos humanos*. 2016. Disponível em: http://www.heliogallardo-mericalatina.info/index.php?option=com_content&view=article&id=479:teoria-critica-y-derechos-humanos&catid=9&Itemid=104 . Acesso em: 25 abr. 2022.

- GARCÍA, I. El método cualitativo aplicado a la investigación medioambiental: grupos de discusión y entrevistas. In: CAMARERO, L. *Medio ambiente y Sociedad: Elementos de explicación sociológica*. España: Thomson-Paraninfo, 2006. p. 174-213.
- GILLIGAN, Carol. *In a different voice: Psychological theory and women's development*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1982.
- GOMÁRIZ, Enrique. *Los estudios de género y sus Fuentes epistemológicas: periodización y perspectivas*. Santiago: FLACSO – Programa Chile, Estudios Sociales n. 38, 1992.
- GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas Jurídico, 2016.
- GONZAGA NETO, Admar *et al.* *Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli*. São Paulo: Atlas, 2016.
- GONZÁLEZ VÁZQUEZ, Araceli. Los conceptos de patriarcado y androcentrismo en el estudio sociológico y antropológico de las sociedades de mayoría musulmana. *Papers: Revista Sociológica*, v. 98, n. 3, p. 489-504, 2013.
- GRANDIN, Felipe. Mais de 5 mil candidatos não recebem nem um voto sequer nesta eleição; mulheres representam 2/3 do total. *G1, Eleições 2020*. 18 nov. 2020, 08:00. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/11/18/mais-de-5-mil-candidatos-nao-recebem-nem-um-voto-sequer-nesta-eleicao-mulheres-representam-23-do-total.ghtml>. Acesso em: 8 mar. 2021.
- GRAU, Eros. *Por que tenho medo dos juízes*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- GUEDES, Jefferson Carús. *Igualdade e Desigualdade: introdução conceitual, normativa e histórica dos princípios*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- HÄBERLE, Peter. *Pluralismo y constitución. Estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta*. In: LUÑO, Pérez Antonio Enrique. *Perspectivas e tendências atuais do estado constitucional*. Tradução de José Luis Bolzan de Moraes e Valéria Ribas do Nascimento. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.
- HARDING, Sandra. *Ciencia y Feminismo*. Madrid: Ediciones Morata, 2016.
- HARDING, Sandra. *Existe un metodo feminista?*. *Feminism and Methodology*. Ed. Sandra Harding. Indianapolis: Indiana University Press, 1988. p. 9-34. Disponível em https://urbanasmad.files.wordpress.com/2016/08/existe-un-mc3a9todo-feminista_s-harding.pdf Acesso em: 10 ago. 2021.
- HART, H. L. A. *O conceito de direito*. Tradução de A. Ribeiro Mendes. Portugal (Lisboa): Oxford University Press, 2001.
- HERRERA FLORES, Joaquín. 16 premisas de una teoría crítica del derecho. In: PRONER, Carol; CORREAS, Oscar (coord.). *Teoría Crítica dos direitos humanos: in memoriam Joaquin Herrera Flores*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 14-15.

HERRERA FLORES, Joaquín. *A reinvenção dos direitos humanos*. Tradução de: Carlos Roberto Diogo Garcia; Antonio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

HERRERA Morena; ARIAS, Mitzzy; GARCÍA, Sara. *Hostilidad y violencia política: develando realidades de mujeres autoridades municipales en El Salvador*. Santo Domingo: ONU Mujeres, 2010.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.

HISTORIA del feminismo en 10 minutos, 2018. 1 vídeo (10 min). Publicado pelo canal Carki Productions. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=0my1oddgK5g>. Acesso em: 10 ago. 2021.

HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

hooks, bell. Política feminista. Donde estamos y Toma de conciencia. Un continuo cambio de actitud. *In: hooks, bell. El feminismo es para todo el mundo*. Madrid: Traficantes de sueño, 2017.

INTER-PARLAMENTARY UNION. Monthly ranking of women in national parliaments. [2020]. Disponível em: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=10&year=2020> . Acesso em: 22 nov. 2020.

INSTITUTO ALZIRAS. “MÉXICO A Paridade de Gênero no México Convergências Democráticas América Latina”. Disponível em: <https://outlook.live.com/mail/0/inbox/id/AQQkADAwATYwMAItODc4OAAAtOWVhMC0wMAItMDAKABAAsduGr94MK0yRaakaBNW6Fw%3D%3D/sxs/AQMkADAwATYwMAItODc4OAAAtOWVhMC0wMAItMDAKAEYAAAOxsQBqjS2slkej%2B6QBwcAe8wHAAAbAZlwQ88dOsI8G%2BPqwpQwAAAIBDAAAAbAZlwQ88dOsI8G%2BPqwpQwABixc5QkAAAABEgAQABgoyG3I1uNAkR5ggMzVwYA%3D> Acesso em: 20 ago. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DEMÓCRATA PARA ASUNTOS INTERNACIONALES (NDI). *Cartilha sobre Violência Política de Gênero: Observatório de Violência Política contra a mulher*. Brasília: Secretaria da Mulher, TSE, Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/Cartillabras11compactado.pdf> Acesso em: 31 jul. 2022.

JARAMILLO, Isabel Cristina. La crítica feminista al derecho. *In: WEST, Robin. Género y teoría del derecho*. Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 2000.

JOUAN, Sandra. A igualdade política das mulheres. *IBASE*. 23 jul. 218. Disponível em: <http://ibase.br/pt/opiniao/igualdade-politica-das-mulheres/>. Acesso em: 2 dez. 2018.

JUDITH, Butler. Problema de los géneros, teoría feminista y discurso psicoanalítico. *In: NICHOLSON, J. Linda (org.). Feminismo/posmodernismo*. Buenos Aires: Feminaria Editora, 1992.

LAMAS, Marta. Usos, dificultades y posibilidades de la categoría género. *Papeles de Población*, v. 5, n. 21, p. 147-178, jul./sept. 1999. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/112/11202105.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2021.

LAURIS, Élide; HASHIZUME, Maurício. *Violência Política e Eleitoral no Brasil: panorama das violações de direitos humanos de 2016 a 2020*. Curitiba: Terra de Direitos e Justiça Global, 2020. Disponível em: https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/24-09_DIAGRAMACAO_Violencia-Politica_FN.pdf Acesso em: 20 maio 2021.

LEAL, Saul Tourinho. *Direito à felicidade*. São Paulo: Almedina, 2017.

LERVOLINO, Alejandra; ROSSEL, Cecilia. *Género y Democracia*. Perú: Escuela Electoral del Perú. 2006.

LINTON, Rhoda. Rumo a um método feminista de pesquisa. In: JAGGAR, Alison M.; BORDO, Susan R. (org.). *Gênero, corpo, conhecimento*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1997. p. 293-314. Disponível em <http://www.marcoarelios.com.br/jaggar-bordo.pdf>. Acesso em: 3 set. 2021.

LLANOS CABANILLAS, Beatriz. *¿Importa el género? Adaptaciones y resistencias a la representación de las mujeres en los partidos políticos peruanos (1995-2015)*. 2018. Tesis (Doctoral en Gobierno y Administración Pública) - Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2018. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/49587/> Acesso em: 22 maio 2022.

LLANOS CABANILLAS, Beatriz. *Surcando olas y contra olas: Una mirada paritaria a los derechos políticos de las mujeres en América Latina*. Atenea, 2019. Disponível em: <https://ateneaesparidad.com/wp-content/uploads/2020/01/PNUD-surcando-olas-20201028-4.pdf>. Acesso em: 23 maio 2022.

LLANOS CABANILLAS, Beatriz; MARTÍNEZ, M. La paridad en América Latina: Se hace camino al andar". In: LLANOS CABANILLAS, Beatriz; MARTÍNEZ, M. (ed.). *La democracia paritaria en América Latina: Los casos de México y Nicaragua*. Washington D.C.: Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA, IDEA Internacional y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016.

LÔBO, Edilene. A paridade como direito fundamental da democracia substancial no Brasil: mulher na política. In: OLIVEIRA, A. A. de; RONCAGIOLO, Y. A. (coord.). *Teorias da Democracia e Direitos Políticos*. Florianópolis: CONPEDI, 2016. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/910506b2/a53306ij/7JIDuV5xa1KMtNML.pdf> Acesso em: 20 ago. 2022.

LOCKE, J. *Coleção Os Pensadores*. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

LOPES, Ana Maria D'Ávila; LIMA, Lorena Costa. A influência do fator gênero nas decisões do sistema interamericano de direitos humanos e do supremo tribunal federal brasileiro: (des)protegendo os direitos fundamentais das mulheres. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 21., 2012, Niterói. *Anais [...]*. Florianópolis: Funjab, 2012. p. 271-286. Disponível em:

<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=4aec1b3435c52abb> . Acesso em: 3 maio 2022.

LÓPEZ PARDINA, Teresa. Prólogo a la edición española. *In*: BEAUVOIR, Simone de. *El segundo sexo*. Madrid: Cátedra, 2000. p. 7-34.

LÓSSIO, Luciana. Igualdade de gênero e democracia. *In*: GONZAGA NETO, Admar *et al.* *Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli*. São Paulo: Atlas, 2016. p. 460-461.

LÓSSIO, Luciana. Representação feminina: democracia inclusiva é o que se busca. *Consultor Jurídico*, 13 mar. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mar-13/luciana-lossio-democracia-inclusiva-busca>. Acesso em: 24 mar. 2019.

LOVEDUNSKI, Joni; NORRIS, Pippa (ed.). *Gender and Party Politics*. Londres: Sage Publisher, 1993.

LUHMANN, Niklas. *El derecho de la sociedad*. México: Herder/Universidad Iberoamericana, 2005.

MACHICAO BARBERY, Ximena. *Acoso político: un tema urgente que enfrentar*. La Paz, Bolivia: GTZ. PADEP, 2004.

MAIA, Antonio Cavalcanti. Nos vinte anos da Carta Cidadã: do Pós-Positivismo ao Neoconstitucionalismo. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINEOJM, Gustavo (coord.). *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2009.

MAIORIA dos países adota cota para mulheres na política; 22,6% reservam cadeiras. *Correio Braziliense*, 7 maio 2021, 18:32. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/05/4922994-maioria-dos-paises-adota-cota-para-mulheres-na-politica-226--reservam-cadeiras.html> Acesso em 21 ago. 2022.

MÁRQUEZ, Eliana Villar. Participación política de mujeres en los gobiernos locales. *Elecciones*, v. 15, n. 16, 1 dez. 2016. DOI: 10.53557/Elecciones.2016.v15n16.01 Disponível em: <https://revistas.onpe.gob.pe/index.php/elecciones/article/view/172/403>. Acesso em: 20 jun.2022.

MARSHAL, T. H. Ciudadanía y clase social. *In*: MARSHAL, T.; BOTTOMORE, T. *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza, 1998. *In*: LERVOLINO, Alejandra; ROSSEL, Cecilia. *Género y Democracia*. Perú: Escuela Electoral del Perú, 2006.

MARTÍNEZ, María Antonia; GARRIDO, Antonio. Representación descriptiva y sustantiva: la doble brecha de género en América Latina. *Rev. Mex. Sociol*, Ciudad de México, v. 75, n. 3, p. 407-438, sept. 2013. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032013000300003 Acesso em: 22 maio 2022.

MATOS, Marlise. Paradoxos da incompletude da cidadania política das mulheres novos horizontes para 2010?. *Opinião Pública*, 2009. Disponível em: <http://opiniaopublica.ufmg.br/biblioteca/marlise.pdf>. Acesso em: 20 set. 2021.

MEENTZEN, Angela; GOMÁRIZ, Enrique. La democracia de género en el marco de las estrategias de acción. In: MEENTZEN, Angela; GOMÁRIZ, Enrique (comp.). *Democracia de género, una propuesta inclusiva*. El Salvador: Fundación Heinrich Boll, 2003. p. 51-77.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira. A dignidade da pessoa humana na Constituição Federal de 1988 e sua aplicação pelo Supremo Tribunal Federal. In: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *A Constituição de 1988 na visão dos Ministros do Supremo Tribunal Federal*: Edição Comemorativa. Brasília: STF, 2013. p. 103-113.

MIGUEL, Luis Felipe de. O feminismo e a Política. In: HOLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista: conceitos fundamentais*. Rio de Janeiro. Bazar do tempo, 2019.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flavia. *Feminismo e Política: uma introdução*. São Paulo: Boitempo, 2014.

MILL, John Stuart: *La esclavitud femenina*. Alicante, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 1999. Cap. 1, 2, y 3.

MODELLI, Laís. Constituição de 1988 foi avanço no direito das mulheres. *Deutsch Welle*, 5 out. 2018. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/constitui%C3%A7%C3%A3o-de-1988-foi-avan%C3%A7o-nos-direitos-das-mulheres/a-45746107> . Acesso em: 19 maio 2022.

MONREAL GIMENO, Maria Carmem; MARTINEZ FERRER, Belém. Esquemas de gênero y desigualdades sociales. In: MUÑOZ, Luis Vicente Amador; MONREAL GIMENO, Maria Carmem (coord.). *Intervención social y género*. España: Narcea, 2010. p. 73-96. Disponível em: https://campusvirtual.upo.es/bbcswebdav/pid-2764531-dt-content-rid-4526614_1/courses/MGI2_2019-20/Esquemas%20de%20genero%281%29.pdf. Acesso em: 11 ago. 2021.

MORAES, Alexandre de. *Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MORENO, María Constanza Ballesteros. *La igualdad entre hombres y mujeres en la Unión Europea*. Tesis (Doctoral en Derechos Humanos) – Universidad Carlos III de Madrid, Getafe, 2015. Disponível em: https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/22828/tesis_mc_ballesteros_moreno_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y . Acesso em: 27 set. 2021.

MÜLLER, Friedrich. *Métodos de Trabalho do Direito Constitucional*. Porto Alegre: Síntese, 1999.

NEVES, A. Castanheira. *Metodologia. Jurídica*. Problemas fundamentais. Coimbra: Universidade de Coimbra, 1993.

NOGUEIRA, Ítalo. Tribunal do RJ abre primeira ação penal por violência política de gênero no país. *Folha de São Paulo*, 23 ago. 2022, 17:53. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/08/tribunal-do-rj-abre-primeira-acao-penal-por-violencia-politica-de-genero-no-pais.shtml> Acesso em: 29 ago. 2022.

NOHLEN, Dieter. Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa. In: SILVA, Luís Virgílio Afonso. *Sistemas Eleitorais*. São Paulo, SP: Malheiros, 1999.

NORONHA, João Otávio Noronha e outros. Representação Política e Multipartidarismo In: GONZAGA NETO, Admar *et al.* *Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli*. São Paulo: Atlas, 2016.

NO SENADO, Barroso debate ajustes na legislação eleitoral. *TSE Notícias*, 5 jul. 2021, 13:20. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Julho/no-senado-barroso-debate-ajustes-na-legislacao-eleitoral>. Acesso em: 29 ago. 2022.

OEA - ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. O que é a CIDH? Disponível em: <http://www.cidh.org/comissao.htm>. Acesso em: 3 maio 2022.

OEA. Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política. 2017. Disponível em: <https://www.oas.org/en/cim/docs/ViolenciaPolitica-LeyModelo-ES.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.

OKIN, Susan Moller. *Justice, gender and the family*. New York: Basic Books, 1989.

OLIVEIRA, José Carlos. Nova composição da Câmara ainda tem descompasso em relação ao perfil da população brasileira. *Agência Câmara de Notícias*, 22 jan. 2019, 19:14. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/550900-nova-composicao-da-camara-ainda-tem-descompasso-em-relacao-ao-perfil-da-populacao-brasileira/>. Acesso em: 22 nov. 2020.

OLYMPE DE GOUGES. *Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã e Outros textos*. Tradução de Cristian Brayner. Brasília, DF: Secretaria de Relações Internacionais/Secretaria da Mulher/Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1XDP7tRONBWD26N5YSzk5vBmAxVXF88lw/view> Acesso em: 22 abr. 2022.

ONU MUJERES. Democracia Paritaria: cómo prevenir y erradicar la violencia hacia las mujeres en la política. 2018. Disponível em: <https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documentos/Publicaciones/2018/2/Violencia%20Politica%20Coleccion%20Gua%20Democracia%20Paritaria.pdf> Acesso em: 20 jul. 2022.

ONU MUJERES. Norma Marco para consolidar la Democracia Paritaria. 2015. Disponível em: https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/consolidar-democracia-paritaria-pma-27-nov-2015.pdf. Acesso em: 12 out. 2020

ONU MUJERES. Prevenir La Violencia Contra Las Mujeres En La Política. 2017. Disponível em: <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2017/Preventing-VAW-in-elections-es.pdf> Acesso em: 29 jul. 2022.

ONU MULHERES. Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, 2013. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw.pdf . Acesso em: 3 maio 2022.

ONU MULHERES. *Marco normativo para consolidar a democracia paritária*. Panamá: Parlamento Latinoamericano y caribeño, 2018. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Marco-Normativo-Democracia-Paritaria_FINAL.pdf. Acesso em: 28 ago. 2021.

ONU MULHERES. Planeta 5050 em 2030. [2022]. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/planeta5050/>. Acesso em: 23 nov. 2020.

ONU MULHERES. *Sobre a ONU Mulheres*. [2022]. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/onu-mulheres/sobre-a-onu-mulheres/#> . Acesso em: 12 out. 2020.

PACHÓN, Monica; PEÑA, Ximena; WILLS, Mónica. Participación política en América Latina: un análisis desde la perspectiva de género, *Revista de Ciencia Política*, v. 32, n. 2, p. 359-381, 2012. Disponível em https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2012000200002 Acesso em: 22 maio 2022.

PAIVA, Denize. Mulheres, política e poder. In: PAIVA, Denize (org.). *O Direito do voto e a participação política: a formação da cidadania feminina na invenção democrática*. Goiânia: Cãnone Editorial, Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de Goiás, 2011. p. 55-101.

PANELLI, Luiz Felipe da Rocha Azevedo. *Teoria dos Princípios e Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

PATEMAN, Carole. Críticas feministas a la dicotomia público/privado. In: CASTELLS, C. (comp.). *Perspectivas feministas en teoría política*. España: Paidós Ibérica, 1996.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PATEMAN, Carole. *The sexual contract*. Stanford: Stanford University Press, 1988.

PAULO, Ton. Delegada Adriana Accorsi recebe ameaças de morte. *Mais Goiás*, 18 nov. 2020, 18:30. Disponível em: <https://www.emaisgoias.com.br/delegada-adriana-accorsi-recebe-ameacas-de-morte/> Acesso em: 20 ago. 2021.

PINHEIRO, Lara. Candidatas recebem zero voto e dizem que nem sabiam que estavam concorrendo nesta eleição. *G1*. 13 out. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em->

[numeros/noticia/2018/10/13/candidatas-recebem-zero-voto-e-dizem-que-nem-sabiam-que-estavam-concorrendo-nesta-eleicao.ghtml](https://www.gazetadopovo.com.br/brasil/numeros/noticia/2018/10/13/candidatas-recebem-zero-voto-e-dizem-que-nem-sabiam-que-estavam-concorrendo-nesta-eleicao.ghtml). Acesso em: 2 dez. 2018.

PIOVENSAN, Flavia. *Temas de Direitos Humanos*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PIOVESAN, Flavia. Integrating Gender Perspective into Brazilian Legal Doctrine and Education: Challenges and Possibilities. *Journal of Gender, Social Policy & the Law*, v. 7, n. 2, 1999. Disponível em:

<https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1153&context=jgsp> . Acesso em: 11 ago. 2021.

PITKIN, H. F. *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985. Disponível em:

https://arditiesp.files.wordpress.com/2015/01/pitkin_concepto_representacion_1985.pdf Acesso em: 22 maio 2022.

PNUD. *Violencia contra las Mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos*. México DF: PNUD, 2012.

PNUD y OEA. *Nuestra Democracia*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 2011. Disponível em: https://www.oas.org/es/sap/docs/nuestra_dem_s.pdf Acesso em: 22 maio 2022.

POVEDANO, Amapola. *Un nuevo horizonte para las mujeres. Más allá del empoderamiento*. Anuario Joly. 2018.

POYATOS MATAS, Gloria. Juzgar con perspectiva de género: una metodología vinculante de justicia equitativa. *iQual. Revista de Género e Igualdad*, n. 2, p. 1-21, 2019. Disponível em: <https://revistas.um.es/igual/article/view/341501> Acesso em: 13 mar. 2022.

PROTOCOLO para atender la violencia política contra las mujeres. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2019. Disponível em: <https://observatorioguerrero.org/wp-content/uploads/2019/02/Protocolo-Atender-Violencia-Poli%C2%ADtica.pdf> Acesso em: 20 out. 2020.

PULEO, Alicia: Feminismo y progreso de la humanidad. In: CONDORCET, De Gouges *et al.* *La Ilustración olvidada: La polémica de los sexos en el siglo XVIII*. Barcelona: Anthropos, 1993. p. 93-108.

RAMAYANA, Marcos. *Direito Eleitoral*. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

REVILLA, Marisa. Del ¡Ni una más! al #NiUnaMenos: movimientos de mujeres y feminismos en América Latina. *Política y sociedad*, v. 56, n. 1, p. 47-67, 2019.

RODAS, Sérgio. Representatividade feminina. Cotas no legislativo aumentam igualdade feminina sem violar CF. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 5 jun. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jun-05/cotas-mulheres-legislativo-aumentam-igualdade-politica>. Acesso em: 20 ago. 2022.

RODRÍGUEZ RUIZ, Blanca. *El discurso del cuidado: propuestas constructivas para un estado paritario*. Valencia: Editorial Tirant lo Blanch, 2019.

RODRÍGUEZ RUIZ Blanca. *Género y Constitución: mujeres y varones en el orden constitucional español*. Lisboa: Juruá, 2017.

RODRIGUEZ RUIZ, Blanca. Hacia un Estado pos-patriarcal: Feminismo y Ciudadanía. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, n. 149, p. 87-122, jul./sept. 2010.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *Emilio o La Educación*. Barcelona: Bruguera, 1983. Cap. V.

ROUSSEAU, Jean Jacks. *Do Contrato Social*. Tradução: Rolando Roque da Silva. São Paulo: Ed. Ridendo Castigat Mores, 2001. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/contratosocial.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2021.

SACCHET, T. Democracia pela metade: candidaturas e desempenho eleitoral das mulheres. *Cadernos Adenauer*, v. 14, n. 2, p. 85-107, 2013.

SANTANO, Ana Claudia; MACHADO, Raquel Cavalcante. *O sistema político brasileiro desde a perspectiva da inclusão: conquista e desafios*. NDI. Instituto nacional Democrata. Red Inovación. Brasil: Transparencia Eleitoral, 2021.

SANTANO, Ana Claudia; SALGADO, Eneida Desiree. El sistema electoral proporcional brasileiro y sus distorsiones en la representación de los ciudadanos. *Perspectivas Internacionales*, v. 9, p. 40-63, 2013. Disponível em: <https://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/perspectivasinternacionales/article/view/1010/1581> . Acesso em: 29 ago. 2021.

SANTOS, Boaventura de Souza. Ciência e senso comum. In: SANTOS, Boaventura de Souza. *Introdução a uma ciência pós-moderna*. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

SANTOS, Luíza C. *Sufrágio feminino e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: PUCRJ, 2017. Disponível em <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/33232/33232.PDF>. Acesso em: 5 dez. 2018.

SARDENBERG, Cecília Maria Bacellar. Da crítica feminista à crítica a uma ciência feminista?. In: ENCONTRO DA REDOR, 10., 2001, Salvador. *Anais [...]*. Salvador: Universidade Federal da Bahia. Repositório Institucional UFBA, 2001. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/6875>. Acesso em: 16 set. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

SARTORI, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* Traduzcción de Miguel Ángel González Rodríguez, Maria Cristina Pastellini Laparelli Salomon y Miguel Ángel Ruiz de Azúa. Nueva ed. rev y ampl. Madrid: Taurus, 2007.

SARTORI, Giovanni. *Teoría de la democracia 1: El debate contemporáneo*. México: Alianza Universidad, 1989.

SCHLOTTFELDT, Shana; COSTA, Alexandre Araújo. Em busca do poder: A evolução da participação política da mulher na Câmara dos Deputados Brasileira. E-

Legis, Brasília, DF, Brasil, v. 9, n. 21, p. 100–126, 2016. DOI: 10.51206/e-legis.v9i21.276. Disponível em: <https://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/276/368> . Acesso em: 19 maio 2022.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil para uma análise histórica. *In*: HOLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista: conceitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Bazar do tempo, 2019.

SENADO FEDERAL. Bancada feminina precisa ocupar espaço no Congresso, dizem senadoras. *Senado Notícias*, 8 fev. 2019, 19:14. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/02/08/bancada-feminina-precisa-ocupar-espaco-no-congresso-dizem-senadoras>. Acesso em: 22 nov. 2020.

SENADO FEDERAL. Procuradoria Especial da Mulher. *+Mulheres na política*. Brasília: Secretaria de Editoração e Publicações - SEGRAF, [2020]. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/510155/Livro%20-%20Mulheres%20na%20Politica.pdf?sequence=5&isAllowed=y>. Acesso em: 27 ago. 2021.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. Constitucionalismo Feminista ressoa no Supremo Tribunal Federal. *Conjur*, 29 dez. 2018, 08:00. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-dez-29/observatorio-constitucional-constitucionalismo-feminista-ressoa-supremo-tribunal-federal> . Acesso em: 3 maio 2022.

SILVA, Christine Oliveira Peter da; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; FACHIN, Melina Girardi. *Constitucionalismo feminista: expressão das políticas públicas voltadas à igualdade de gênero/coordenadoras*. Salvador: Jus Podivm, 2020, p. 18.

SILVA, Christine Oliveira Peter da; GUINDANI, Talita Ferreira. Os direitos fundamentais das mulheres na Constituição de 1988. *In*: SILVA, Christine Oliveira Peter da; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; FACHIN, Melina Girardi (coord.). *Constitucionalismo feminista: expressão das políticas públicas voltadas à igualdade de gênero*. Salvador: Editora Jus Podivm, 2020. p. 309-336.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *Sistemas Eleitorais*. São Paulo, SP: Malheiros, 1999.

SILVA, Saete Maria da. *Cadernos de Gênero e Diversidade*, v. 4, n. 1, p. 83-102, jan./mar. 2018.

SILVA, Saete Maria da. Feminismo jurídico: uma introdução. *Cadernos de Gênero e Diversidade*, v. 4, n. 1, p. 83-102, jan./mar. 2018. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/cadgendiv> Acesso em: 13 mar. 2022.

SMART, Carol. La teoría feminista y el discurso jurídico. *In: LARRAURI, Elena (comp.). Mujeres, Derecho penal y criminología*. Madri: Siglo Veintiuno, 1994. p. 167-189.

STARLING, Heloisa Murgel. *Ser republicano no Brasil: a história de uma tradição esquecida*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018

SZWAKO, José; ADELMAN, Miriam. Apresentação: Dossiê Teoria Política Feminista. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 9-13, jun. 2010. <https://www.scielo.br/pdf/rsocp/v18n36/02.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2021.

THÉBAUD, Françoise. Mulheres, cidadania e Estado na França do século XX. *Tempo*, n. 10, p. 119-135, 2000. Disponível em: https://www.historia.uff.br/tempo/artigos_livres/artg10-7.pdf. Acesso em: 23 ago. 2021.

TODOROV, Tzvetan. *Os inimigos da democracia*. Lisboa: Edições 70, 2017

TOFFOLI, José Antônio Dias. A participação política feminina no Brasil. *In: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. #Participa mulher: por uma cidadania feminina plena. Homenagem à Ministra Carmen úcia*. Brasília: TSE, 2020. p. 13-20. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/participa-mulher-obra.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Brasil tem 16,4 milhões de filiados a partidos políticos. *Notícias TSE*, 13 jul. 2020, 10:39. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Julho/brasil-tem-16-4-milhoes-de-filiados-a-partidos-politicos>. Acesso em: 8 mar. 2021.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Série Inclusão: a conquista do voto feminino no Brasil. *Notícias TSE*, 18 abr. 2013. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Abril/serie-inclusao-a-conquista-do-voto-feminino-no-brasil>. Acesso em: 2 dez. 2018.

TSE defende paridade entre gêneros nas eleições. *Senado Notícias*. 06 jul. 2021, 12:34. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2021/07/tse-defende-paridade-entre-generos-nas-eleicoes>. Acesso em: 23 ago. 2021.

URIONA G, Katia. *Nota conceptual y plan de implementación observatorio regional de la asociación de magistradas electorales (AMEA) sobre democracia paritaria, acoso y violencia política*. 2019. Disponível em: file:///Users/machintosh/Downloads/NOTA_CONCEPTUAL_Y_PLAN_DE_IMPLEMENTACION_OBSERVATORIO_REGIONAL_DE_LA_AMEA SOBRE DEMOCRACIA_PARITARIA_ACOSO_Y_VIOLENCIA_POLITICA.pdf. Acesso em: 23 ago. 2021.

UNDURRAGA, Verónica. ¡Cuidado! Los estereotipos engañan (y pueden provocar injusticias). *Revista Corte Suprema*, Chile, 1 mar. 2017. Disponível em <https://noticias.uai.cl/columna/cuidado-los-estereotipos-enganan-y-pueden-provocar-injusticias/>. Acesso em: 27 maio 2022.

VALCÁRCEL, Amelia. *La Política de las mujeres*. Valencia: Ediciones Cátedra, 1997.

VALCARCEL, Amelia. *La política de las mujeres*. 5. ed. Valencia: Ediciones Cátedra, Universidad de València, Instituto de la mujer, 2012.

VARELA, Nuria. El tsunami feminista. *Nueva sociedad*, n. 286, p. 93-106, mar./abr. 2020.

VARELA, Nuria. *Feminismo para principiantes*. Barselo: Ediciones B, 2019. Disponível em <https://kolectivoporoto.cl/wp-content/uploads/2015/11/Varela-Nuria-Feminismo-Para-Principiantes.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2021.

VÉLEZ, Gloria Estela Bonilla. La Lucha de Las Mujeres en América Latina: Feminismo, ciudadanía y derechos. *Revista Palobra, "palabra que obra"*, v. 8, n. 8, 2015.

WOLLSTONECRAFT, Mary. Discusión sobre la opinión prevaleciente de un carácter sexual. In: WOLLSTONECRAFT, Mary. *Vindicación de los derechos de la mujer*. Madrid: Cátedra, 1994.

WURSTER, Tani Maria; ALVES, Clara da Mota Santos Pimenta (coord.). *Julgamento com Perspectiva de Género: Um guia para o direito previdenciário*. Ribeirão Preto, SP: Migalhas, 2020. Disponível em: <https://www.ajufe.org.br/imprensa/noticias/15360-cnj-cria-grupo-de-trabalho-para-elaborar-protocolo-de-julgamento-com-perspectiva-de-genero>. Acesso em: 13 mar. 2022.

ZOVATTO, Daniel. El estado de la democracia: ¿estancamiento, regresión o resiliencia? *News Media*, 16 sept. 2018. Disponível em: <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/el-estado-de-la-democracia-%C2%BFestancamiento-regresi%C3%B3n-o-resiliencia> Acesso em: 22 maio 2022.

ZOVATTO, Daniel. Democracia e eleições na América Latina e os desafios das autoridades eleitorais. 17 maio 2022. 1 vídeo (91 min). Publicado pelo canal Justiça Eleitoral. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=5tQCKbxiVAs> . Acesso em: 18 maio 2022.