



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

JÉSSICA TELES DE ALMEIDA

**A PROTEÇÃO JURÍDICA DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DA MULHER:
FUNDAMENTOS TEÓRICOS, ASPECTOS JURÍDICOS E PROPOSTAS
NORMATIVAS PARA O FORTALECIMENTO DO MODELO BRASILEIRO**

FORTALEZA

2018

JÉSSICA TELES DE ALMEIDA

A PROTEÇÃO JURÍDICA DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DA MULHER:
FUNDAMENTOS TEÓRICOS, ASPECTOS JURÍDICOS E PROPOSTAS NORMATIVAS
PARA O FORTALECIMENTO DO MODELO BRASILEIRO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Ordem Jurídica Constitucional.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo César Machado.

Coorientadora: Prof^a Dra. Raquel Coelho de Freitas.

FORTALEZA

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- A448p Almeida, Jéssica Teles de.
A proteção jurídica da participação política da mulher : fundamentos teóricos, aspectos jurídicos e propostas normativas para o fortalecimento do modelo brasileiro / Jéssica Teles de Almeida. – 2018.
214 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2018.
Orientação: Prof. Dr. Gustavo César Machado.
Coorientação: Profa. Dra. Raquel Coelho de Freitas.
1. Direito das Mulheres. 2. Direito Eleitoral. 3. Participação Política. 4. Ações Afirmativas. 5. Cotas. I.
Título.

CDD 340

JÉSSICA TELES DE ALMEIDA

A PROTEÇÃO JURÍDICA DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DA MULHER:
FUNDAMENTOS TEÓRICOS, ASPECTOS JURÍDICOS E PROPOSTAS NORMATIVAS
PARA O FORTALECIMENTO DO MODELO BRASILEIRO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Ordem Jurídica Constitucional.

Aprovada em: 28/03/2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Gustavo César Machado (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Raquel Coelho de Freitas (Coorientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Raquel Cavalcanti Ramos Machado
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Cristiane Aquino de Souza
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Eu dedico essa dissertação a todas as pessoas que, nas trilhas da pesquisa, permitem-se à autodescoberta e à compreensão da essência de valores como justiça e igualdade que apenas a sensibilidade empírica, sem as barreiras metodológicas que limitam a dimensão da liberdade do espírito, pode proporcionar.

AGRADECIMENTOS

“Abraçar e agradecer” da Maria Betânia foi o álbum musical que mais embalou meus momentos de descanso e de escrita nos últimos meses. Um alento e um alerta do porvir: agradecer abraçando ou abraçar agradecendo. O ato de agradecer é linguagem e a linguagem é política; o ato de abraçar é contato, é proximidade, que é política. Esses atos são também emoção; política é emoção. Política engloba essas e outras ações, porque a política talvez seja o que mais reflete o que é humano; é um objeto cultural por excelência. É uma arena porosa e tudo recebe e reflete.

Escrever sobre política, igualdade e questões de gênero me colocou nas trilhas da autodescoberta, enquanto mulher, e me fez ressignificar valores como justiça e igualdade. Logo, agradecer – e abraçar (ainda que mentalmente) – são ações que eu gostaria de poder dirigir a todos àqueles que me ajudaram a descobrir o que não pode faltar na política (igualdade), enquanto busca pelo bem comum, nem em mim (sentimento de justiça), enquanto ser que é sujeito e objeto dessa mesma política.

No primeiro estágio profissional, o meu então chefe, Fernando Cirino, me falou que há duas coisas que mudam nossas vidas, os livros que lemos e as pessoas que conhecemos. Certamente ele se tornou, ao me dizer isso, uma dessas pessoas.

Livros, li alguns; nem tanto quanto queria e ainda desejo. Alguns não referenciados nesta pesquisa, em virtude dos limites metodológicos e de espaço, mas referenciados no espírito.

Pessoas, conheci várias; umas com mais sensibilidade e paciência, outras com mais estratégia e astúcia, outras mais metódicas, outras mais livres. Elas, a seu modo e a sua maneira, me alocaram e realocaram nas trilhas desta pesquisa. Sem elas, com certeza, não estaria escrevendo essas palavras; não com a profundidade da alma que o sentimento amplo de gratidão nos desperta.

Não será possível lembrar nem citar todas nesse pequeno espaço. Mas se você foi uma dessas pessoas que cruzou comigo nessa trilha, obrigada! Por tudo! Pela crítica, pela discordância, pela concordância, pela paciência, pela sensibilidade, astúcia, pela proximidade, pela distância, enfim, por tudo. A vocês minha gratidão, meu abraço e minha oração ao tempo: “Tempo, tempo, tempo, ainda assim acredito, ser possível reunirmo-nos, num outro nível de vínculo”.

Pela proximidade e participação direta na produção deste trabalho, gostaria, de agradecer – e abraçar – algumas pessoas.

Primeiramente, àquela Força que provém do Universo, que nos guia, nos acalma, nos dá energia, fé e nos protege, que eu, formada pela tradição cristã, chamo de Deus.

Também gostaria de agradecer à minha família, em especial à minha mãe, Iracema, cujo nome remete à lenda de formação do Ceará que tem a figura de uma mulher forte e guerreira como sua principal protagonista. Iracema também é política! É sensibilidade! É força! Agradeço-lhe não só pela vida, mas pelo entusiasmo constante, sem os quais, certamente, esse trabalho não teria sido produzido, já que foi você quem me colocou na trilha da educação e da universidade. Agradeço também ao meu irmão, Júnior, companheiro de lar, que na convivência diária, me ensina a importância da paciência, da alteridade e que quando andamos juntos, andamos bem. Obrigada.

Agradeço, de igual maneira, a quem me colocou nas trilhas do mestrado. Jana Maria Brito (inspiração) e André Costa (apoiador e entusiasta). Também registro meus agradecimentos André Filho (apoiador, entusiasta e então companheiro). Aos Andrés e, por extensão, ao André Costa Advogados, agradeço ainda pelo apoio, paciência, incentivo e, sobretudo, compreensão, que se estenderam por todos os dias até a finalização do presente trabalho. Também agradeço à família Bertini, na pessoa da matriarca, Vó Irany, que tanto nos envolve com as suas vivências do Rio Grande e sua força.

Sou grata também ao Juninho, *in memoriam* (amigo de cursinho), que nos deixou precocemente e não teve a oportunidade de ver os resultados da pesquisa. Sua partida nos comprova que os espíritos de luz (os bons) se vão cedo. E sim, eles existem. À Cristianne Tavares (amiga também do cursinho, do mestrado e do francês) e Camila Moura (amiga do cursinho), meu obrigada! A caminhada pré-mestrado se tornou mais leve ao lado de vocês três.

Gostaria de agradecer ao meu orientador, Prof. Dr. Gustavo Cabral, por aceitar me guiar nessa pesquisa, mas, sobretudo, pela confiança, paciência e ensinamentos sem os quais esse trabalho não teria se realizado.

Registro meus agradecimentos ao Grupo “Direitos das Minorais e Fortalecimento de Cidadanias”, na pessoa da sua idealizadora e coordenadora, Profa. Dra. Raquel Coelho de Freitas, que conseguiu reunir um grupo de pesquisadores sensíveis e dedicados a pensar no Direito enquanto instrumento de inclusão, de transformação social e de justiça. Nos fez refletir sobre a importância de levarmos à Universidade para dialogar com a sociedade e de incrementarmos a linguagem e gramática dos direitos humanos, enquanto espaços de lutas sociais, nos nossos campos de investigação.

Agradeço também ao “Grupo Ágora”, na pessoa de sua coordenadora, Profa. Dra. Raquel Machado, de quem tive a honra e oportunidade de ser estagiária docente e com a qual eu aprendi a importância da pontualidade, da dedicação e da sensibilidade no exercício da docência e com quem mais aprendi e tenho aprendido sobre pesquisa jurídica. Obrigada pelas oportunidades, por acreditar em mim, pela paciência e pela inspiração. Não tenho como descrever aqui minha gratidão e felicidade de tê-la como professora e companheira de escrita (leve, profunda, poética e concisa). Que possamos seguir juntas desenvolvendo ações de extensão, voltadas à educação para a cidadania, e de pesquisa, colaborando com o campo de investigação científica do direito e processo eleitoral, ramo ainda a ser explorado e desvendado. Agradeço também aos demais integrantes do Ágora, na pessoa do Rodrigo Rodrigues, que também contribuiu com a realização desta pesquisa e pela dedicação – e fundação – do grupo.

À Profa. Cristiane Aquino, agradeço pelo amor à pesquisa sobre igualdade de gênero no direito, principalmente na política. Suas pesquisas anteriores foram essenciais para o enfrentamento dos problemas deste trabalho. Conhecimento é rede, é compartilhar, é uma teia. Quanto às discordâncias, que foram bastante pontais, demonstram meu respeito à sua produção científica.

Aos demais professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, minha gratidão. À Profa. Dra. Tarin Mont’Alverne, Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, agradeço pela atenção a mim dispensada e pelo comprometimento com o programa. À minha turma do Curso de Mestrado em Direito, sou grata pelo convívio em sala de aula e pelos diálogos produtivos.

À FUNCAP, sem cujo apoio financeiro não me teria conseguido dedicar perfeitamente às pesquisas realizadas, minha gratidão.

A Mari e Elô, funcionárias do Programa, agradeço pelo carinho, paciência e atenção de sempre, tradutoras de um verdadeiro amor pelo que fazem. Grata àqueles que zelam e guardam nossa querida e amada Faculdade de Direito da UFC, como patrimônio acadêmico e afetivo que é, especialmente ao Seu Moura. Aos colegas da Xérox da FDUFC, em especial ao Xuxu, pela paciência nos dias de aperreio, que não eram poucos.

Aos amigos Livia Rocha, Thiago Assunção (e Sasá) e Hannatrícia por ouvirem, pacientemente, e rirem das minhas histórias e por terem tornado os últimos momentos dessa caminhada mais amenos. Eu quero continuar a partilhar a vida boa com vocês. À Hannatrícia, em especial, pelos retoques que a beleza do grande dia exige. À querida Thaís Moraes,

psicóloga, que foi meu suporte nesses últimos meses. Ao Jivago que, mesmo distante, sempre esteve perto na atenção e na amizade.

Por fim, pela importância no ciclo que se fecha, gostaria de agradecer ao Fernando (e família), pelo carinho, paciência, dedicação e pelo altruísmo sem quais a finalização deste trabalho não teria sido possível. A você (a vocês), obrigada! De coração. Sigamos compartilhando o ideal de vida boa, amena, doce, de calma e paz.

A todos, meu muito obrigado, de todo coração. Essa pesquisa também tem as digitais de apoio, de ideias e de afeto de todos vocês. E sobre minha chegada até aqui: non, je ne regrette rien! “Abraço”.

"Para nós, mulheres, o exercício pleno da cidadania significa, sim, o direito à representação, à voz e à vez na vida pública, mas implica, ao mesmo tempo, a dignidade na vida cotidiana [...]" (CNDM, 1986).

RESUMO

Investiga-se um dos temas mais atuais e contemporâneos, no campo da crítica feminista democrática, que é a participação política da mulher e sua proteção jurídica. A partir da constatação de que, após 22 anos da instituição da primeira política afirmativa em prol de mulheres na política, as estatísticas continuam a indicar um quadro de desigualdade entre os sexos, diferente de outros países que adotaram, na mesma época, medidas semelhantes, procurou-se compreender como se dá a proteção jurídica da participação política da mulher, tanto na seara internacional, como nacional, a fim de se analisar se não seria o próprio modelo de proteção adotado pelo Brasil uma das causas para a persistência dessa desigualdade. Analisou-se, primeiramente, o que é participação política, como ela se manifesta e sua natureza jurídica, como se deu a evolução da participação política da mulher brasileira e se essa participação se exerce, na mesma medida e proporção, tanto na esfera da política formal, como informal. Em um segundo momento, estudou-se quais os principais gargalos ao exercício dessa participação no(s) âmbito(s) em que ela ainda é diminuta e quais os fundamentos jurídicos, democráticos e filosóficos para a proteção, em concreto, da mulher no exercício dessa participação política. Em seguida, analisou-se, sistematicamente, o modelo brasileiro de proteção desse bem jurídico e, a partir de categorias, quais as modalidades de ações que ele adota para defesa e fomento, em concreto, da participação política da mulher e os desafios para o implemento dessas ações. Posteriormente, realizou-se um diagnóstico desse modelo, à luz dos dados colhidos na prática (TSE) e teoria (literatura) e detectou-se que ele, diferente dos modelos adotados em outros países, revela-se insuficiente na defesa e promoção do bem jurídico em análise, razão por que, ao fim, essa pesquisa passou a realizar propostas normativas que poderiam ser adotadas, pelo Estado brasileiro, para o fortalecimento da proteção jurídica do bem em estudo. Para alcançar os resultados, dividiu-se a investigação em três fases, exploratória, descritiva e normativa e se utilizou de métodos de análise qualitativo dos dados, das bibliografias e dos documentos referenciados. A conclusão que essa pesquisa chegou foi que, sem uma defesa efetiva da participação política da mulher no âmbito formal (direito-meio), o processo de igualdade entre os sexos (direito-fim) na política não irá se implementar.

Palavras-chave: Participação política da mulher. Proteção jurídica. Ações afirmativas. Igualdade.

ABSTRACT

One of the most current and contemporary themes in the field of democratic feminist criticism is the political participation of women and their legal protection. Based on the finding that, after 22 years of the establishment of the first affirmative policy for women in politics, statistics continue to indicate a framework of inequality between women and men, unlike other countries that adopted similar measures at the same time, - to understand the legal protection of women's political participation, both internationally and nationally, in order to analyze whether the model of legal protection adopted by Brazil is one of the causes for the persistence of this inequality. It was analyzed, firstly, what is political participation, how it manifests itself and its legal nature, how the evolution of the political participation of Brazilian women took place and if this participation occurs and, to what extent and proportion, both in the sphere of formal policy, as informal. Secondly, the main bottlenecks to the exercise of this participation in the scope in which it is still small and the legal, democratic and philosophical foundations for the specific protection of women in the exercise participation in politics. Later, has systematically analyzed the Brazilian model of protection of this legal good and, in categories, what forms of actions it adopts for defense and promotion, specifically, the political participation of women and the challenges to implement these actions. Later, a diagnosis of this model was made, in light of the data collected in the practice (TSE) and theory (literature) and it was found that, unlike the models adopted in other countries, it is insufficient in the defense and promotion of the good This is why, in the end, this research began to make normative proposals that could be adopted by the Brazilian State to strengthen the legal protection of the good under study. In order to reach the results, the research was divided into three phases, exploratory, described and normative, and qualitative analysis methods were used for data, bibliographies and referenced documents. The conclusion reached by this research was that, without effective advocacy of women's political participation in the formal (right-middle) framework, the process of gender equality (right-end) in politics will not be implemented.

Keywords: Political participation of women. Legal protection. Affirmative actions. Equality.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DA MULHER E SUA PROTEÇÃO JURÍDICA.....	26
2.1	A exclusão: a baixa participação política da mulher brasileira na política formal.....	26
2.2	Afinal, o que é participação política?.....	27
2.2.1	<i>A participação política enquanto experimento social e democrático.....</i>	<i>27</i>
2.2.2	<i>A participação política enquanto categoria jurídico-normativa.....</i>	<i>32</i>
2.3	Mulher e participação política.....	39
2.3.1	<i>A construção da mulher enquanto ser político.....</i>	<i>40</i>
2.3.2	<i>A participação política da mulher no Brasil: origens e desenvolvimento.....</i>	<i>42</i>
2.3.3	<i>A consolidação da participação política da mulher no Brasil: a redemocratização e a Constituinte de 1987-1988.....</i>	<i>47</i>
3	OS GARGALOS E OS FUNDAMENTOS PARA A PROTEÇÃO JURÍDICA DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DA MULHER.....	54
3.1	Os gargalos à participação política da mulher.....	54
3.1.1	<i>Gargalos partidários.....</i>	<i>57</i>
3.1.2	<i>Gargalos jurídico-normativos.....</i>	<i>58</i>
3.1.3	<i>Os gargalos socioeconômicos e culturais.....</i>	<i>61</i>
3.2	Por que proteger a participação política da mulher?.....	63
3.2.1	<i>Fundamentos jurídicos.....</i>	<i>64</i>
3.2.1.1	<u>Parâmetros normativos internacional e constitucional e o bloco de proteção normativa à participação política da mulher.....</u>	<u>69</u>
3.2.2	<i>Democráticos: da igualdade do sufrágio à igualdade na representação política.....</i>	<i>71</i>
3.2.2.1	<u>A democracia inclusiva pela participação efetiva.....</u>	<u>71</u>
3.2.2.2	<u>A marcha da democratização: da igualdade do sufrágio à igualdade na e de representação.....</u>	<u>73</u>
3.2.3	<i>Filosóficos: “não há nada de novo debaixo do moderno sol”.....</i>	<i>78</i>
3.2.3.1	<u>Poder político, sexo e modernidade: visibilizando a sutil exclusão.....</u>	<u>78</u>
3.2.3.2	<u>Justiça, sexo e política: incluir, redistribuir e reconhecer.....</u>	<u>85</u>
4.	O MODELO BRASILEIRO DE PROTEÇÃO JURÍDICA À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DA MULHER E SUAS DEFICIÊNCIAS.....	91
4.1	Relatórios brasileiros em cumprimento ao art. 18 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.....	92

4.1.1	<i>As medidas adotadas pelo Estado brasileiro para cumprir a CEDAW</i>	95
4.2	Modelo brasileiro de proteção jurídica à participação política da mulher	96
4.2.1	<i>As cotas de candidatura por gênero (art.10, §3º da Lei nº 9504/1997)</i>	99
4.2.1.1	<u>As cotas no ordenamento jurídico brasileiro</u>	101
4.2.1.2	<u>Mas, afinal, as cotas de gênero são para a participação política das mulheres e por quê?</u>	104
4.2.1.3	<u>Cotas de candidatura, a “perspectiva social” e o processo eleitoral</u>	109
4.2.1.4	<u>Fraude às cotas, “candidaturas laranjas” e o abuso do poder partidário</u>	114
4.2.1.5	<u>sexo/gênero como elemento relevante no processo eleitoral e aplicação das cotas de candidaturas às pessoas trans</u>	123
4.2.2	<i>Ações de incentivo à ocupação dos espaços: reserva de recursos do fundo partidário e publicidade institucional do Tribunal Superior Eleitoral</i>	126
5	AS DEFICIÊNCIAS DO MODELO BRASILEIRO DE PROTEÇÃO À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DA MULHER E A INFRAESTRUTURA POLÍTICO-ELEITORAL BRASILEIRA	134
5.1	As estatísticas brasileiras a contrapelo	134
5.2	As deficiências do modelo brasileiro de proteção à participação da mulher	138
5.2.1	<i>Modelos legislativos paradigmas: Bolívia e Argentina</i>	139
5.3	Diagnóstico: inadequação do modelo de proteção brasileiro às normas internacionais e constitucionais	143
5.4	A infraestrutura político-eleitoral	146
5.4.1	<i>O processo eleitoral, a participação política da mulher e a concretização da igualdade entre os sexos na política</i>	147
5.4.2	<i>Sistemas eleitorais e participação política da mulher</i>	153
5.4.2.1	<u>Origens e modalidades</u>	154
5.4.2.2	<u>Sistema eleitoral e sua interação com as cotas</u>	158
6	PROPOSTAS PARA O FORTALECIMENTO DO MODELO BRASILEIRO DE PROTEÇÃO À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DA MULHER	162
6.1	Representação proporcional intrapartidária com as cotas	163
6.2	O “Fundo Partidário de Financiamento de Candidaturas Femininas (FPFEM)”, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)	166
6.3	Cláusula de desempenho e o “multiplicador partidário de gênero”	170
6.4	A propaganda eleitoral sexista e a violência contra a mulher na política	171
6.5	Justa causa, fidelidade partidária e atuação da mulher parlamentar	176
6.6	Cotas de gênero nas instâncias partidárias	177

6.7	Representação eleitoral por descumprimento das cotas de gênero e controle judicial do abuso do poder partidário.....	178
6.8	O debate em torno das cotas de assento no Parlamento.....	182
6.9	Considerações finais.....	185
7	CONCLUSÃO.....	189
	REFERÊNCIAS.....	198

1 INTRODUÇÃO

O objeto de estudo do presente trabalho é um dos temas mais atuais e contemporâneos no campo da crítica feminista democrática (BIROLI, 2012), que é a participação política da mulher e sua proteção jurídica. Apesar de atual, esses debates já vêm sendo maturados há um bom tempo nos campos de investigações desenvolvidos, pela crítica feminista, no âmbito da teoria política (MACKINNON, 1987; PHILIPS, 1993; PITKIN, 1967; YOUNG, 2000).

As mulheres conquistaram apenas recentemente os direitos políticos e, mesmo em democracias mais consolidadas, ainda têm um peso muito pequeno na representação política de seus governos (MOISÉS; SANCHEZ, 2015, p. 89).

Reconhecendo que a desigualdade entre os sexos na ocupação de cargos públicos era uma realidade, a Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher (1953) e a Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979) estipularam que as mulheres devem ter iguais condições de serem elegíveis aos cargos eletivos, assim como devem participar, nas mesmas condições que o homem, da vida política, social, econômica e cultural de seu país, cabendo aos Estados adotar mecanismos para promover essa igualdade.

A pauta por mais participação política da mulher, no contexto latino-americano de redemocratização, surge em meio a um contexto de esperança e de fôlego por mudanças estruturais na forma de fazer política, sendo a Argentina o primeiro país do eixo a adotar as cotas de candidatura, em 1991 (BRASIL, 2015b).

Em 1995, com a instituição da Lei nº 9.100, introduziu-se no ordenamento jurídico as primeiras ações afirmativas, para as eleições municipais de 1996, voltadas a atingir um quadro mais igualitário entre homens e mulheres na política. Essa conclusão pode ser extraída diretamente da análise do processo de aprovação da citada lei, no qual o relator do projeto, o deputado federal filiado ao PMDB e representante do Estado de São Paulo, Carlos Apolinário, acentuou essa finalidade em seu discurso (MARTINS, 2007, p. 21).

A instituição dessa medida de inclusão não foi fruto de uma política isolada, tendo se dado em um contexto muito mais amplo de discussão sobre a desigualdade entre os sexos nos espaços formais de poder, principalmente após a realização da IV Conferência Mundial sobre a Mulher de 1995 em Beijing, na China.

A legislação eleitoral evoluiu na tentativa de fortalecer os mecanismos de inclusão, tendo sido promulgada, em 1997, a Lei nº 9.504 (Lei Geral das Eleições), que

instituiu as cotas de candidatura para todos os cargos eleitos pelo sistema proporcional e aumentou, ainda, o percentual, que, até então, era de 20% (vinte por cento), para 30% (trinta por cento).

A Lei nº 9.096/1995 também sofreu alterações pela Lei nº 12.034/2009, que instituiu outras ações afirmativas em favor da mulher no âmbito político-eleitoral. Essas novas ações têm como destinatários, de igual maneira, os partidos políticos, os quais passaram a ter como função político-social promover e fomentar a participação da mulher na política.

A Lei nº 12.034/2009 reforçou a proteção jurídica da participação política da mulher ao alterar o texto do art. 10, §3º da Lei nº 9.504/1997, estabelecendo a obrigatoriedade de cada partido ou coligação preencher o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo. Essa mudança se deu por que os partidos políticos não estavam lançando candidatas no percentual de 30% (trinta por cento), mas apenas registrando 70% (setenta por cento) das vagas de candidaturas a que tinham direito com os candidatos do sexo masculino. A finalidade da norma, que era incrementar mulheres no processo eleitoral, estava sendo esvaziada com essa prática.

A Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, foi, inclusive, destacada pelo VII relatório brasileiro ao Comitê da CEDAW como uma medida que ampliou a proteção à participação política feminina, ao instituir novas medidas afirmativas em prol da efetivação da igualdade entre os sexos nos espaços de poder.

Em 2013, a Lei nº 12.891 acrescentou o art. 93-A à Lei nº 9.504/1997, inserindo mais um protagonista na promoção do bem jurídico em análise. Com essa alteração legislativa, o próprio Estado, a partir de um de seus poderes especializados, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), passa a integrar a política de proteção e incentivo à participação política da mulher. Denota-se, assim, que essa proteção passou a ser, também, uma política de Estado.

Em 2015, o art. 9º da Lei nº 13.165 passou a determinar que os partidos políticos terão que destinar de 5% (cinco por cento) a 15% (quinze por cento) do Fundo Partidário para o financiamento das candidaturas femininas, artigo que, em 15 de março de 2018, recebeu interpretação conforme à Constituição pelo Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617, o qual entendeu que a agremiação partidária deve destinar recursos de forma proporcional às candidaturas femininas efetivamente lançadas que, atualmente, deve ser, no mínimo, 30% (trinta por cento).

Nota-se, portanto, uma preocupação constante do Estado brasileiro com a promoção desse bem, tanto que algumas alterações legislativas foram realizadas após a

instituição das cotas, seja na tentativa de lhes dar mais efetividade, seja para estabelecer mais ações de proteção e promoção à participação política da mulher.

Todavia, mesmo com essas alterações, não se constatou, a partir de uma análise das estatísticas, ter o Brasil conseguido reverter ou mesmo amenizar esse quadro de sub-representatividade da mulher na política, diferente do que se notou em outros países latino-americanos que, de igual maneira, adotaram medidas semelhantes (como a Argentina e a Bolívia). Frise-se, também, que esses países reforçaram seus modelos legislativos de proteção até que a política conseguisse alcançar resultados favoráveis, qual seja, um quadro mais igual entre os sexos na política.

Analisando essas estatísticas, temos que, em 2014, o percentual de mulheres na política nesses três países era: (1) Bolívia, 53,1%, (2) Argentina, 36,2% e (3) Brasil, 9,9% (BRASIL, 2015b, p. 12).

Em 2018, as estatísticas são as seguintes: 55 das 513 cadeiras da Câmara (10,7%) e 13 dos 81 assentos do Senado são ocupados por mulheres (16,1%). Um estudo feito pela ONU Mulheres em 2017 coloca o Brasil na 154ª posição de participação delas no Congresso, em um universo de 174 países (ONUBR, 2017, *online*).

Segundo os dados do Tribunal Superior Eleitoral, divulgados em 7 de março de 2018, véspera do Dia Internacional da Mulher, em 2016 “elas corresponderam a apenas 31,89% do montante de 496.896 concorrentes aos cargos de prefeito, vice-prefeito e vereador, totalizando apenas 158.453 candidatas” (BRASIL, 2018a, *online*). Nas eleições de 2016, 7.803 mulheres foram eleitas para o cargo de vereadora (BRASIL, 2016e, *online*) e 638 mulheres ao cargo de prefeita (BRASIL, 2016e, *online*), tendo se constatado uma diminuição do número de mulheres eleitas em relação a 2012 (BRASIL, 2016d, *online*).

Percebe-se, assim, que as estatísticas brasileiras atuais seguem a contrapelo da política de cotas. Há, no mínimo, um descompasso matemático entre o número de eleitoras (52%), candidatas (31,89%) e eleitas (11% em média), desproporção esta que não existe em relação ao sexo masculino.

Se eleitores e candidatos são agentes necessários para a compreensão da disputa política (MIGUEL, 2014, p. 300), esse descompasso matemático provoca, no mínimo, uma inquietação e desperta, intuitivamente, para o fato de que essa desigualdade pode consistir numa injustiça, já que, nos espaços de mais liberdade (ato de votar), as mulheres exercem plenamente sua participação política e são a maioria; já nos espaços em que outros atores intervêm, como os partidos políticos e a Justiça Eleitoral, em que é reduzida a margem de liberdade, a participação é bem mais diminuta.

A situação, como se apresenta, é, no mínimo, inquietante, na medida em que ou se admite que mulheres, que são a maioria do eleitorado, exercendo plenamente sua participação política no ato de votar, elegem homens por reputarem que o sexo masculino é melhor no gerenciamento do espaço político, o que demonstra que a teoria da incapacidade da mulher ainda estaria em vigor na prática e no imaginário social, ou se admite que as mulheres não se interessam naturalmente por política, já que poucas se lançam nessa empreitada, o que conduz a um determinismo natural e biológico já refutado pela literatura, ou, por fim, admite-se que existe um problema – social, político, cultural e jurídico – que mina a participação da mulher na política formal, impedindo-as de serem eleitas e cujas causas precisam ser averiguadas.

Constata-se que os debates em torno da sub-representatividade da mulher seguem atuais e emergentes, tanto que as bancadas femininas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados estão empenhadas em elaborar uma proposta conjunta que garanta reserva de cadeiras para mulheres no parlamento e a destinação de recursos do fundo partidário para o financiamento de campanhas femininas (BRASIL, 2015b).

Frise-se ainda que o tema da presente pesquisa também foi um dos focos da 4ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres, que integra uma série de debates e ações de gênero que iniciou em 2003 com a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres¹, ligada à presidência da República, por meio da Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003², e terminou de forma bastante paradoxal no dia 12 de maio de 2016, dia do afastamento provisório, pela comissão de *impeachment* do Senado Federal, da primeira mulher presidente da República.

A pauta por mais participação da mulher nas esferas de poder também integra a agenda da ONU-MULHERES, a qual, junto com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o

¹ A 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, que se realizou de 17 a 19 de junho de 2004, sob a coordenação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, tinha por objetivo propor diretrizes para fundamentação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. O 1º Plano Nacional de Políticas para as Mulheres foi realizado em 2004 (BRASIL, 2005) e foi composto de 199 ações políticas, distribuídas em 26 prioridades. Em continuidade a essas ações, a 2ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres ocorreu em 2008 (BRASIL, 2007) e deu origem ao 2º Plano Nacional de Política para as Mulheres. A 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres foi convocada pelo decreto de 15 de março de 2011 e tinha como foco a análise da realidade nacional social, econômica, política, cultural e dos desafios para a construção da igualdade de gênero e a avaliação e o aprimoramento das ações e políticas que integravam o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e definição de prioridades. Em 2013, foi lançado o 3º Plano Nacional de Política para as Mulheres dentro de um contexto político inédito no Brasil, já que o país estava sob a égide do governo da primeira mulher presidente da República. Além do mais, em 2013, comemorava-se 10 anos da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), a qual, após uma década de existência, pode, de fato, propor e executar contribuições efetivas para a consolidação das políticas públicas de gênero (ALMEIDA, 2017a).

² Dia 12 de maio de 2016, data em que o presidente Michel Temer assumiu o comando da República, foi publicada a Medida Provisória nº 726 (BRASIL, 2016), que extinguiu o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos (ALMEIDA, 2017a).

Instituto Patrícia Galvão (IPG) e o Grupo de Pesquisa sobre Democracia e Desigualdades da Universidade de Brasília (Demode/UnB), inauguraram, para as eleições municipais de 2016, a plataforma “Cidade 50-50: todas e todos pela igualdade”³, com vistas a se alcançar cidades mais inclusivas e paritárias em termos de diversidade de gênero, integrando a referida plataforma o projeto global da ONU-MULHERES, o “Por um Planeta 50-50 em 2030: um passo decisivo pela igualdade de gênero” (GASMAN; LÓSSIO, 2016, *online*).

A reivindicação em torno de mais mulheres na política é um pleito democrático que agrega mulheres dos mais diversos espectros ideológicos e uma pesquisa realizada pela revista “Gênero e Número” chegou à conclusão, após uma série de entrevistas realizadas com parlamentares, que essa pauta tem, como principais opositores, os homens que não estão dispostos a distribuir o poder político monopolizado por eles durante séculos de história documentada (BIANCONI; LUTTERBACH; MAZOTTE, 2016, *online*). Distribuir e manter o poder é um dos dilemas mais clássicos e atuais da política.

Aponta-se, também, como um das principais causas para a persistente desigualdade entre os sexos na política, o fato de o modelo brasileiro adotar cotas de candidatura e um sistema de lista aberta, o que dá margem para que os próprios partidos optem por fomentar ou impor obstáculos às candidaturas femininas (BRASIL, 2015b, p. 16).

Segundo a revista “Gênero e Política”, a menor presença feminina nos cargos alçados mediante eleições proporcionais deve-se ao fato de que, nesse sistema, o partido define quem terá mais destaque, mais recursos, tempo de televisão e financiamento do fundo partidário (MAZOTTE, 2016, *online*).

Essa conclusão pode ser corroborada com dados colhidos diretamente do site do TSE. Para as eleições de 2016, a citada Corte divulgou que a média de arrecadação de recursos para campanha foi R\$ 8.286,00 (oito mil e duzentos e oitenta e seis reais), para as candidaturas masculinas, e R\$ 4.568,00 (quatro mil e quinhentos e sessenta e oito reais), para as femininas. Também foi detectado que os partidos destinaram mais de 30% (trinta por cento) de recursos para candidatos a vereador homens, se comparados ao valor repassado às mulheres. Até mesmo o Partido da Mulher Brasileira (PMB) superou essa média, tendo as

³ “A ONU Mulheres, em parceria com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o Instituto Patrícia Galvão (IPG) e o Grupo de Pesquisa sobre Democracia e Desigualdades da Universidade de Brasília (Demode/UnB), lança a plataforma ‘Cidade 50-50: todas e todos pela igualdade’ para as eleições municipais de 2016. O objetivo da iniciativa é que candidatas e candidatos participantes das Eleições de 2016 assumam compromissos públicos com os direitos das mulheres e meninas no momento eleitoral. Trata-se de uma iniciativa que se alinha com o processo de localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a iniciativa global da ONU Mulheres ‘Por um Planeta 50-50 em 2030: um passo decisivo pela igualdade de gênero’, ao trazer estas agendas mundiais para o nível local”.

candidaturas masculinas recebido 42% (quarenta e dois por cento) a mais de recursos que as femininas (BRASIL, 2016, *online*).

Outro dado empírico relevante está relacionado ao preenchimento das cotas de candidatura. Desde a reforma eleitoral de 2009, quando foi instituída, pela Lei Federal nº 12.034/2009, a obrigatoriedade no preenchimento das cotas, a cada eleição, denúncias sobre o preenchimento fraudulento ou mesmo fictício delas começaram a aparecer, surgindo, daí, o fenômeno das “candidaturas-laranjas” femininas (JUVÊNCIO, 2013).

Nas eleições de 2016, 14.498 candidatas não receberam voto nas disputas para as Câmaras Municipais, muito embora estivessem formalmente aptas perante a Justiça Eleitoral. Segundo a “Gênero e Número”, essa porcentagem equivale a 10% (dez por cento) das candidaturas femininas. Diferente, todavia, é a realidade masculina, vez que, de todos os candidatos que concorreram, apenas 0,6% (zero vírgula seis por cento) não receberam voto. Na mesma pesquisa, muitas entrevistadas confessaram que só lançaram suas candidaturas para que o percentual mínimo fosse atingido (MAZZOTTE; ROSSI, 2016, *online*).

Diante dessa nova modalidade de fraude ao processo eleitoral, a qual afeta e macula diretamente a normalidade e a legitimidade do pleito, o TSE, reconhecendo que tais práticas constituem abuso de poder, decidiu, em 2015 e em 2016, que elas podem ser investigadas tanto em sede de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (BRASIL, 2016k) como em Ação de Impugnação de Mandato Eletivo⁴ (BRASIL, 201c5)⁵. O Tribunal Superior

⁴ Antes, o TSE entendia que a fraude a ensejar a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo seria apenas aquela que teria reflexos na votação e na apuração de votos. Um debate avançando e maduro a respeito desse assunto foi travado em sede especial nos autos de uma Ação de Investigação Judicial Eleitoral a qual tinha como uma das principais teses que a justiça eleitoral reconhecesse que fraudes às quotas de gênero acarretam o desequilíbrio do processo eleitoral, daí por que a matéria deveria ser apreciada nesta modalidade de ação eleitoral. Em sede de Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral na AIJE nº 243-42.2014, de relatoria do Ministro Henrique Neves, a Ministra Luciana Lóssio defendeu, de forma pioneira, em sede de voto-vista, que as fraudes às cotas de gênero deveriam ser apuradas em Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, ação de matriz constitucional prevista no art. 14º, §10º da Constituição Federal de 1988, dispositivo que preconiza que: “O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude”. Iniciado o debate nos autos da ação acima, o entendimento a respeito do cabimento de AIME para apurar fraude no preenchimento de cotas de candidatura restou sedimentado em 2015, nos autos do Recurso Especial Eleitoral nº 1-49.2013.6.18.0024, de relatoria também do Ministro Henrique Neves, o qual, em seu voto destacou que a existência de candidaturas fictícias lançadas apenas para atender os percentuais fixados na legislação é matéria que deve ser apurada mediante Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, já que nos autos do Requerimento de Registro de Candidatura apenas se afere se o percentual de 30% (trinta por cento) e 70% (setenta por cento) para cada sexo foi preservado, frisando ainda que entender de modo diverso seria contrariar o princípio da inafastabilidade da jurisdição eleitoral e a própria legitimidade do processo eleitoral previstos nos arts. 5º, XXXV e 14, § 9º da CFRB/1988. Já quando do julgamento do Recurso Especial Eleitoral na AIJE nº 243-42.2014, após iniciados os debates no julgamento do Agravo Regimental, o Relator Henrique Neves, reconhecendo que averiguar as referidas fraudes apenas em AIME não seria suficiente para garantir o princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição, defendeu que é preciso ter um mecanismo processual que dê início à apuração das fraudes tão logo ela seja detectada, não sendo razoável se aguardar até a diplomação dos eleitos para se ingressar com a AIME. Daí por que defendeu a possibilidade de a fraude ser investigada através de uma Ação de Investigação Judicial Eleitoral tão logo

Eleitoral, para as eleições de 2016, manteve-se atento a eventuais fraudes no preenchimento das cotas de candidatura (BRASIL, 2016g, *online*).

Nota-se, então, que após o reforço à política de cotas realizado em 2009 pela Lei Federal nº 12.034, que instituiu a obrigatoriedade no preenchimento desse percentual mínimo e máximo por sexo, muitas candidaturas femininas passaram a ser lançadas pelos partidos políticos de forma fictícia, não com a finalidade de incrementar a participação da mulher na política e investir nas candidatas, mas sim com o único propósito de cumprir um requisito de registrabilidade eleitoral e garantir que os 70% (setenta por cento) das candidaturas masculinas lançadas fossem deferidas. Uma lei, portanto, que surgiu para proteger juridicamente a mulher e seu direito à participação política, está sendo fraudada para que as candidaturas masculinas, em sua grande maioria, tenham viabilidade.

No que tange às demais ações afirmativas previstas na Lei nº 9.096/1995, os partidos, de igual maneira, vêm descumprindo seus preceitos, conforme se analisa de dados fornecidos pelo próprio TSE. Os partidos não estavam destinando tempo de rádio e televisão, nem os recursos do fundo partidário para a promoção e difusão da participação política da mulher, escusando-se, portanto, da sua responsabilidade política e social na promoção desse bem jurídico (BRASIL, 2017a, *online*).

Existe um modelo legislativo de proteção jurídica à participação política da mulher que coloca os partidos políticos, por serem os principais atores do processo eleitoral brasileiro, no centro da promoção e proteção da participação política feminina. O que se percebe é que são as agremiações partidárias as principais detratadoras da política de inclusão que o modelo visa implementar. Assim, a sub-representatividade da mulher nos espaços formais de poder não é um fenômeno cujas causas possam ser atribuídas apenas a fatores externos ao Direito, mas também se deve a uma proteção jurídica deficiente da participação

detectado que o partido não está respeitando a normalidade das eleições no curso das campanhas eleitorais, ação que terá por finalidade, se proposta em tempo hábil pelos legitimados, não cassar mandatos, mas sim garantir a viabilidade e preservação das candidaturas deferidas pela Justiça Eleitoral, protegendo justamente o espírito da legislação que estabelece as quotas de gênero, voto que foi seguido por todos da Corte. Porém, apesar dos avanços institucionais citados, os quais, até o presente momento, ainda não surtiram efeitos práticos, como a possível cassação dos mandatos de parlamentares filiados a partidos envolvidos nas fraudes citadas até mesmo por conta da recente jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral sobre a matéria – a qual não se sabe nem se será aplicada às próximas eleições (BRASIL, 2016k e 2015c).

⁵ Vale ressaltar que, após o deferimento dos registros, caso haja alguma desistência de candidatos, a substituição deve ser realizada levando-se em conta o preenchimento das 30% (trinta por cento) das vagas reservadas. Caso as cotas de candidaturas não sejam observadas, será causa de falta de condição de elegibilidade superveniente, passível de Recurso de Expedição de Diploma, nos termos do art. 262 do Código Eleitoral (BRASIL, 1965), com redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013. Esse tema foi objeto de aprofundamento em estudos anteriores (ALMEIDA, 2015).

política da mulher, o qual é um direito-meio a partir do qual o direito-fim, igualdade entre os sexos, poderá ser alcançada.

Pensando o problema a partir da doutrina liberal, teríamos as seguintes respostas: se “as mulheres (como indivíduos) podem expressar suas preferências nas eleições, então as mulheres (como grupo) não podem se queixar se estão pouco ou mal representadas nas esferas decisórias” (BIROLI; MIGUEL, 2014, p. 97).

Esse argumento desconsidera, contudo, as desigualdades estruturais que se encontram arraigadas na sociedade que minam para arena política e que o processo eleitoral, embora formalmente correto, pode obter resultados injustos se e quando “grupos sociais importantes não encontram presença adequada” (BIROLI; MIGUEL, 2014, p. 97)⁶. No caso das mulheres, sua irrisória representação política “indica uma forma de desigualdade incorporada ao sistema político” (BIROLI; MIGUEL, 2014, p. 104).

Se representante político é aquele que “fala em nome de outras pessoas nos espaços de deliberação” (BIROLI; MIGUEL, 2014, p. 103), é inquietante que apenas os representantes do sexo masculino sejam eleitos para falar em nome de todos e todas, de modo que para analisar esse descompasso renitente e evidente urge buscarmos entender se essa desigualdade é fruto da opção política do eleitorado ou se a forma como o processo eleitoral se estrutura influencia diretamente no resultado desse processo e, conseqüentemente, na escolha de quem irá ocupar esses espaços.

Pensar o problema principal desta pesquisa, portanto, exige não só esforços teóricos, mas também mecanismos de resolução que rompam com a doutrina liberal da igualdade formal. As cotas são mecanismos de inclusão que rompem e ao mesmo tempo desafiam essa doutrina, por isso que consistem no instrumento mais adotado, desde a década de 1970 (BIROLI; MIGUEL, 2014), na promoção e inclusão de mulheres nos espaços de poder.

O que se pode afirmar, em linhas de princípio, é que tanto a representação como a democracia são “territórios em disputa” (MIGUEL, 2014, p. 25). Esses territórios “podem se concretizar em arranjos que favorecem a perpetuação das assimetrias e das relações de dominação” ou “podem ampliar o custo de sua reprodução e, assim contribuir para combatê-las” (MIGUEL, 2014, p. 25).

⁶ “Numa sociedade estruturada pela dominação masculina, a posição das mulheres não é apenas ‘diferente’ da dos homens. É uma posição social marcada pela subalternidade. Mulheres possuem menos acesso às posições de poder e de controle dos bens materiais. Estão mais sujeitas à violência e humilhação” (BIROLI; MIGUEL, 2014, p. 102).

Roseno, em tese de doutoramento, constatou que não é mais suficiente se encarar a igualdade na disputa eleitoral a partir de uma perspectiva meramente formal, pois há situações que exigem, justamente para que se consiga atingir o ideal de um processo livre e autêntico, que se ofereçam condições materiais para que a igualdade se concretize através da compensação de desequilíbrios (OLIVEIRA, 2016, p. 264).

A infraestrutura eleitoral, que engloba tanto o sistema eleitoral como o processo eleitoral, organiza-se e estrutura-se mediante um conjunto de normas que podem vir a perpetuar essas assimetrias na esfera Parlamentar, contribuindo, assim, para manter o poder concentrado nas mãos de grupos privilegiadamente situados, o que, certamente, é um obstáculo na marcha da democratização.

Logo, participação política, processo eleitoral e igualdade na representação parlamentar entrelaçam-se nesse jogo pelo poder e não há como se pensar em avançar no processo de igualdade (PIOVESAN, 1998) entre homens e mulheres na política, sem que se proteja e fomente a participação política da mulher nas disputas eleitorais.

Se as mulheres são a maioria na política informal (AVELAR, 2007), se a legislação evoluiu no sentido de aumentar a proteção desse bem por reconhecer sua dificuldade de se adentrar a política formal, se os partidos políticos, destinatários das normas que visam proteger a participação política feminina, é quem são os principais detratores desse processo de inclusão, como revelam os dados empíricos, se outros países que, igualmente, implementaram as cotas conseguiram avançar na igualdade entre homens e mulheres na política, é preciso que se olhe para o próprio modelo brasileiro de proteção a esse bem jurídico fundamental.

Pontue-se, por fim, que, embora ainda deficitário e com amplo poder simbólico (NEVES, 1994, p. 37-40), o modelo legislativo vigente deve ser considerado uma grande conquista nessa corrida por igualdade de gênero na política, pois, sem dúvida, acena que o Estado brasileiro reconhece o seu dever na concretização dos pactos internacionais ratificados e da Constituição Federal (art. 5º, I).

Diante, porém, desse quadro de desigualdade na representação parlamentar que persiste, é intuitivo que a solução não é a extinção da medida por sua ineficácia, já que os resultados pretendidos sequer foram alcançados, mas sim uma revisão e um aperfeiçoamento da legislação a fim de que o modelo de proteção jurídica da mulher à participação política seja fortalecido. Essa pesquisa pretende contribuir com reflexões sobre o problema e com propostas para o fortalecimento da proteção desse bem.

No âmbito deste Programa de Pós-Graduação, a pesquisa vincula-se à Linha de Pesquisa LP2 – A Implementação dos Direitos Fundamentais e as Políticas Públicas e ao Projeto Geral 1 – Participação Política no Estado Democrático, será de caráter exploratório, descritivo e normativo e se pautará nos métodos a seguir explicitados (MONEBHURRUN, 2015):

a) Pesquisa bibliográfica: serão analisadas obras que se considerem fundamentais ao desenvolvimento desta pesquisa, notadamente os textos de áreas afins a este trabalho, como os estudos sobre feminismo e política, ações afirmativas, teorias da justiça, direitos fundamentais, Direito Eleitoral, entre outras. A pesquisa do substrato teórico será realizada em livros, coletâneas, teses, dissertações, artigos, revistas e resenhas;

b) Pesquisa documental: serão analisados documentos nacionais, como a Constituição, leis, projetos de leis, decretos, relatórios, documentos internacionais, como legislação estrangeira, de direitos humanos e documentos estatísticos;

c) Pesquisa jurisprudencial: serão objeto de análise as decisões da justiça eleitoral, principalmente as do Tribunal Superior Eleitoral. A pesquisa será realizada na plataforma digital da Corte na qual ficam armazenadas as decisões e os filtros estarão todos ligados às cotas de gênero, ao cumprimento das mesmas, à participação da mulher na política e a fraudes no cumprimento dos percentuais de gênero.

Seguindo a metodologia apresentada, esse trabalho terá como objetivo analisar (DESLANDES; GOMES; MINAYO, 2015), sob o crivo científico, o problema da persistente sub-representatividade da mulher na política a contrapelo da política de cotas, instituídas há 22 anos e exitosa em outros países latino-americanos.

Desta sorte, delimita-se, como objetivo geral, investigar se o modelo legislativo de proteção jurídica da mulher à participação política adotado hoje pelo Estado brasileiro protege eficaz e adequadamente esse direito fundamental, quais os principais gargalos a essa proteção e quais principais propostas normativas para seu fortalecimento.

Já enquanto objetivos específicos, tem-se: Definir a natureza jurídica da participação política e quais os principais gargalos à participação política da mulher na esfera formal; apresentar os fundamentos jurídicos, democráticos e filosóficos para a proteção jurídica da participação política da mulher, em sua concretude; estudar, sistematicamente, o modelo legislativo brasileiro de proteção à participação política da mulher e seus principais mecanismos de proteção e os entraves atuais à sua efetivação; realizar um diagnóstico do modelo legislativo brasileiro na proteção do bem jurídico em análise, a partir de dados colhidos da realidade brasileira e do estudo de alguns modelos paradigmas que a literatura

aponta como modelos de sucesso na implementação dessa proteção; e propor mecanismos de fortalecimento para o modelo brasileiro legislativo de proteção jurídica à participação política da mulher, a fim de adequá-lo às normas internacionais e constitucionais.

Nesse sentido, no primeiro capítulo, analisar-se-á o que é participação política, como ela se manifesta e sua natureza jurídica, como se deu a evolução da participação política da mulher brasileira e se essa participação se dá e, em que medida e proporção, tanto na esfera da política formal, como informal.

No segundo capítulo, estudar-se-á quais os principais gargalos ao exercício dessa participação no(s) âmbito(s) em que ela ainda é diminuta e quais os fundamentos jurídicos, democráticos e filosóficos para a proteção, em concreto, da mulher no exercício da participação na política.

No terceiro capítulo, analisar-se-á, sistematicamente, o modelo brasileiro de proteção desse bem jurídico e, em categorias, quais as modalidades de ações que ele adota para defesa e fomento, em concreto, da participação política da mulher e os desafios para o implemento dessas ações.

Já o quarto capítulo, realizar-se-á um diagnóstico desse modelo, à luz dos dados colhidos na prática (TSE) e teoria (literatura) e detectar-se-á que ele, diferente dos modelos adotados em outros países, revela-se insuficiente na defesa e promoção do bem jurídico em análise.

E, por fim, o quinto capítulo, diante do diagnóstico efetuado, realizar-se-á propostas normativas que podem e devem ser adotadas pelo Estado brasileiro para o fortalecimento da proteção jurídica do bem em estudo.

Não se desconhece a complexidade em torno do uso das categorias “sexo” e “gênero” (BUTLER, 2003). Durante muito tempo, essas expressões foram usadas como sinônimo na doutrina (GOMES, 2016) e na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 2015b e 2016e).

Contudo, após a decisão do TSE, em 1º de março de 2018, nos autos da Consulta nº 0604054-58.2017.6.00.0000, os termos passaram a ter significações, no âmbito jurídico-eleitoral, diferentes. Sexo como designativo de uma categoria biológica, atrelada à nascença (macho e fêmea) e o gênero como uma categoria cultural e, portanto, mais ampla, atrelada a processos performativos e conformativos de identidade com os padrões construídos para o ser macho e para o ser fêmea. Tanto a categoria sexo e como gênero passaram a ter relevância no processo eleitoral para fins de aplicação das cotas previstas no art. 10, § 3º da Lei nº 9.504/1997 (ALMEIDA; MACHADO, 2018).

Como as dificuldades para o ingresso na política estão relacionadas aos grupos excluídos do “masculino”, já que o campo político se construiu como uma expressão deste (MIGUEL, 2014; FRASER, 2010), para não repetirmos com frequência as palavras “mulher” e “homem”, muitas vezes as substituiremos pela expressão conjunta “sexos”. Nessa perspectiva, o termo sexo será utilizado no decorrer deste trabalho não como uma categoria excludente (macho e fêmea), mas como um termo designativo do “mulher/feminino” e “homem/masculino”, incluindo aí as pessoas que tanto nasceram como tal (fêmeas) quanto as que passaram a se identificar como (feminino).

Já o termo “espaço parlamentar” será usado como designativo de Câmaras Municipais, Assembleia Legislativa e Câmara dos Deputados, de cargos cujo acesso se dá pelo sistema proporcional e para os quais há previsão das cotas de candidatura (art. 10, § 3º da Lei nº 9.504/1997).

2 A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DA MULHER E SUA PROTEÇÃO JURÍDICA

Este capítulo, em específico, dedica-se ao estudo da participação política, visando, ao fim, apresentar sua conceituação, sua natureza jurídica, e, principalmente, como se deu a evolução da participação política da mulher no Brasil.

Demonstrar-se-á que, não obstante na linguagem comum a participação política se associe de modo quase automático ao direito de votar e de disputar as eleições, a este não se limita. A participação política é um direito que se exerce em outros contextos e, no caso da mulher, essa participação na esfera informal já é bem ampla.

Na política formal, contudo, principalmente nas instâncias partidárias e parlamentares, a participação política feminina é diminuta e encontra uma série de gargalos para sua plena efetivação. Nesse contexto, o exercício do direito à participação política da mulher no processo eleitoral, na condição de candidata, ganha importância por ser um dos principais caminhos para se alcançar um quadro mais paritário entre os sexos nos espaços formais de poder, principalmente o parlamentar.

2.1 A exclusão: a baixa participação política da mulher brasileira na política formal

“Lamento sentir-me o escritor de uma grande ausência” (WARAT, 1985, p. 109). Essa frase não poderia resumir melhor o problema deste tópico: constatar a exclusão/baixa participação da mulher na política formal brasileira. Como se explicitou na introdução deste trabalho, o que inquietou e motivou a pensar, discutir e pesquisar a participação política da mulher foi a intuição de que há, certamente, uma injustiça na baixa representatividade feminina nos espaços parlamentares brasileiros (10%, em média), mesmo após 86 anos da conquista do direito de sufrágio e de 22 anos da instituição da primeira medida jurídica afirmativa para fomentar a inclusão feminina no espaço político-parlamentar.

É um lamento, mas também é um alento, pois, a partir desse sentimento intuitivo de injustiça, passou-se a explorar, cientificamente, o problema⁷.

Se as mulheres são a maioria do eleitorado, conforme os dados estatísticos do Tribunal Superior Eleitoral; se a legislação, há mais de oito décadas, permite que elas possam participar do processo eleitoral brasileiro, seja votando ou sendo votadas; se, há mais de duas

⁷ “O instinto, ainda que de justiça, tem sua importância para a ciência, pois “é possível iniciar uma abordagem do *instinto*, assim entendidos os processos inconscientes e automáticos por meio dos quais os seres vivos se conduzem e reagem diante do meio que os circunda” (MACHADO SEGUNDO, 2016, p. 21).

décadas, foram instituídas as primeiras ações afirmativas para promover uma maior inclusão feminina na política; qual a razão de ainda não se ter um quadro parlamentar mais equânime em termos de representatividade levando em conta o critério sexo?

Seria por que as mulheres não se interessariam por política? Ou será que a simples eliminação da discriminação da legislação, que, antes de 1932, não permitia que as mulheres, pelo simples fato de pertencerem ao sexo feminino, pudessem votar, ainda não foi suficiente para eliminar as desigualdades entre os sexos no âmbito do acesso ao poder político? Mas, afinal, o que é participação política?

2.2 Afinal, o que é participação política?

Definir participação não é uma tarefa fácil. Participação, basicamente, significa agir contribuindo para que algo, no mundo dos fatos, aconteça. A participação acontece em algo (PATEMAN, 1992, p. 94). Participar é colaborar.

A participação que interessa para fins deste estudo é o agir nas tomadas das decisões político-estatais, o qual encontra fundamento no regime político democrático vigente em quase todos os países do mundo.

2.2.1 A participação política enquanto experimento social e democrático

Segundo Pateman (1992, p. 25), para as teorias democráticas contemporâneas, democracia é, em suma, um método de escolha dos líderes políticos através do qual se instaura uma competição que busca cooptar votos em eleições livres e periódicas. A participação ocorre, portanto, nesse processo formal de escolha. Nessas teorias, participação é vista a partir da perspectiva do agir na escolha dos que tomarão as decisões políticas em nome da coletividade.

Porém, entende-se que essa compreensão de participação política é muito limitada e formal e que não está em consonância com o atual estágio da teoria constitucional democrática.

Para apresentar seu conceito de participação política, Dallari (1984, p. 10) discorre sobre o que seria, primeiramente, a política para, num segundo momento, fixar o que seria a participação nesse âmbito.

Para o autor, política é “a conjugação das ações de indivíduos e grupos humanos, dirigindo-as a um fim comum” (DALLARI, 1984, p. 10). Seu conceito, portanto, é amplo e

vai além da política formal, ou seja, da política desenvolvida apenas pelos agentes políticos do Estado.

Essa concepção de política, contudo, não é unânime, havendo cientistas políticos, como Miguel (2015, p. 7), que alertam para o fato de que é difícil produzir um conceito preciso de política e que possa ser satisfatório, tendo em vista que a política é uma constante na convivência e organização humana e está relacionada à obtenção e distribuição do poder, assim como com a produção e imposição das regras que regulamentam a vida em comum, ou seja, em sociedade.

Dentro da sua proposta conceitual, Dallari (1984, p. 11) apresenta duas concepções de política: uma concepção orgânico-social, ou seja, de política como organização social – grupo coordenado, coeso e dotado de força para atingir um objetivo comum –; e uma concepção dinâmica, colocando a política enquanto ação humana que tem a capacidade de produzir efeitos na estruturação, organização, funcionamento e fins da própria sociedade.

Apesar de não apresentarem um conceito expresso de participação política, infere-se dos estudos de Dallari que se trata da prática de influir direta ou indiretamente na estruturação, funcionamento da organização social, assim como na fixação dos objetivos desta, que deve sempre visar o bem comum.

Dentro da perspectiva de Miguel, infere-se que participar da política implica em colaborar com a construção das regras que regulamentam a vida em comum e poder decidir sobre a convivência e organização humana e como o poder será obtido e distribuído a partir do modelo de Estado adotado.

Ambas as conceituações têm um fundo teórico comum, qual seja, as teorias do contrato social, que partem do pressuposto de que o homem, por viver em sociedade e ter a capacidade de se autorregulamentar, participa junto com os demais do processo de tomada de decisões estatais, seja direta ou indiretamente. É o ser humano, e não o poder divino ou real, que tem o poder de ditar as próprias regras que regerão sua vida.

Tanto que Dallari (1984, p. 38) aponta que a participação política atrela-se à “natureza associativa do ser humano”⁸. Se o indivíduo é gregário por natureza e estrutura-se politicamente, participar dessa vida política é um consectário de viver em associação, que exigirá que decisões sejam tomadas para organizá-la e estruturá-la.

⁸ Para Dallari (1984, p. 36), a participação política assumiu, com o decorrer do processo histórico, o caráter de dever moral que decorre de uma necessidade fundamental para a própria vida humana em sociedade. A participação política é necessária, do ponto de vista do dever, pois impede que apenas um grupo decida pela coletividade e imponha uma ordem injusta.

Para Avelar (2004, p. 225), participação política “é a ação de indivíduos e grupos com o objetivo de influenciar no processo político”. Essa ideia de participar da tomada de decisões políticas, contudo, nem sempre foi uma premissa óbvia e nem sempre incluiu todos os indivíduos, independentemente de classe, sexo e raça.

Segundo Shapiro (2006, p. 285), é a democracia o regime que mais possibilita que aqueles que serão afetados pelas decisões tenham a possibilidade de delas participarem. Partindo do factual, ou seja, de que a maioria dos países adota a democracia como regime político e que, diante da complexidade dos Estados e da vida social, um modelo de democracia direta é inviável, a representação política ressurte como uma realidade incontornável para o estabelecimento e desenvolvimento de um regime democrático nos Estados nacionais contemporâneos (MIGUEL, 2014, p. 15).

Ou seja, “a participação política continua sendo o principal fundamento da vida democrática, e o instrumento por excelência para a ampliação dos direitos de cidadania” (AVELAR, 2004, p. 225).

Avelar (2004), em seus estudos sobre o fenômeno da participação política, destaca que não existe uma teoria consensual que a explique. Apenas no século XX que se difundiu a concepção de que cada indivíduo tem igual direito de participar do processo político, independente de classe social, sexo, raça e etnia (AVELAR, 2004, p. 231)⁹.

Logo, a participação política dos indivíduos é condição para a própria existência dos regimes democráticos e as formas de manifestação dessa participação política podem se dar de forma individual ou coletiva, eventual ou organizada, por meio da participação no processo eleitoral, ou seja, votando e sendo votado e pertencendo a um partido político, ou mediante o exercício da função pública, participação em reuniões e associações e exercício de crítica (DALLARI, 1984, p. 43-80).

Segundo Dahl (2001), a democracia é o único o regime político que proporciona a participação efetiva, igualdade de voto, aquisição de planejamento esclarecido, o exercício de um controle sobre o planejamento das questões políticas da comunidade e a inclusão dos adultos nesse processo de tomada de decisões política de interesse de todos e todas.

Na análise de Clara Araújo (2014, p. 21), o fenômeno da participação está relacionado à realização de experimentos por meio dos quais se realizam mobilizações para que as necessidades e interesses dos indivíduos possam se fazer valer ou se legitimar.

⁹ No Brasil, a participação política consolidou-se no século XX, quando os níveis de urbanização aumentaram, as organizações dos trabalhadores atingiram densidade política e também alguns movimentos, como o das mulheres, tornaram-se mais visíveis e canalizaram força para a política da não-elite, de modo que começou a se construir um espaço político de esquerda, que se consolidou em 1970 e 1980 (AVELAR, 2004, p. 225).

Para Mezzaroba e Grosselli (2011, p. 7131) a participação política é a atuação dos cidadãos nos processos políticos, sociais e comunitários, desenvolvida com o fim de influenciar as decisões a respeito dos interesses coletivos e o exercício da cidadania.

Participação política também é método de aferição de legitimidade das decisões políticas e das políticas públicas (GROSSELLI; MEZZAROBA, 2011, p. 7132). Se o povo é o legítimo soberano e titular do poder político, quanto maior sua atuação no processo de tomada de decisões políticas, maior será a legitimidade dessas decisões.

A participação política, portanto, não se resume apenas à participação eleitoral, sendo aquela muito mais ampla (DALLARI, 1984, p. 39). Apesar de o processo eleitoral ser útil e necessário numa sociedade democrática, a possibilidade de poder ser corrompido (DALLARI, 1984, p. 41) reforça a imperiosidade de uma participação política para além do mero exercício do voto e do mandato.

Para Avelar (2004, p. 225-226), existem três principais canais de participação, que são: o canal eleitoral, por meio do qual é exercido todo tipo de participação eleitoral e partidária, nos termos do que regulamento do ordenamento jurídico; os canais corporativos, que “são as instâncias intermediárias de organização de categorias e associações de classe para defender seus interesses no âmbito fechado dos governos e do sistema estatal”, como os *lobbys* profissionais e empresariais e organizações de classe; o canal organizacional: que são “formas não-institucionalizadas de organização coletiva como os movimentos sociais, subculturas políticas, etc.”.

As mulheres, por exemplo, são exemplo de grupo cujas atividades políticas se deram principalmente por meio do canal organizacional que, como aponta Avelar (2004, p. 226), tiveram, como fio condutor da sua densidade política, o preconceito relacionado ao sexo, o que fez com que sua pauta fosse focada na reivindicação por mais igualdade no campo dos direitos. Assim ocorreu, de igual maneira, com outros grupos como os trabalhadores, movimento LGBT, movimentos étnicos e dos trabalhadores (AVELAR, 2004, p. 226).

Ademais, cumpre frisar que as formas e os modos de participação não são estanques, variando conformes as contingências históricas e sociais, assim como dependem da cultura política de cada país ou região e da condição social dos que participam (AVELAR, 2004, p. 223).

Por muito tempo, as pesquisas empíricas limitam-se a apurar o grau de participação política de uma sociedade levando em conta apenas o canal eleitoral. Esse excessivo foco na participação eleitoral e partidária ofusca outros meios através dos quais é

possível influenciar no processo político. O canal eleitoral, ou a participação política formal, é apenas mais um dos caminhos da participação (AVELAR, 2004, p. 226).

Portanto, o caráter amplo da participação política, que foi o ora adotado, encontra fundamento moral no próprio regime político do qual ela deriva, que é a democracia, a qual, segundo Shapiro (2006, p. 258-268), é o único regime, até então conhecido e testado, que permite o controle e a fiscalização do poder e de quem o exerce pela própria população e, principalmente, pela oposição, não havendo dúvidas que é por meio da participação formal (ação popular, por exemplo) ou informal (protestos, movimentos sociais e políticos organizados) que essa fiscalização ocorre¹⁰.

Adotando essa concepção ampla de participação política, extrai-se que ela pode acontecer tanto por meio de processos formais de captação de votos e de exercício da representação parlamentar, como mediante a pressão e o agir de movimentos organizados. Chama-se a primeira modalidade de participação política formal, a qual se exerce no canal eleitoral, nos termos da classificação proposta por Avelar (2004). É um tipo de participação centrípeta, vez que seu exercício se dá no sentido do todo (povo) para o centro (centros de poder).

Ou seja, por meio do exercício do voto pelos cidadãos votantes, selecionam-se os representantes, os quais irão exercer o poder político em nome da coletividade no centro de tomadas das decisões políticas. Nesse sentido, participação e representação política são aspectos do mesmo processo (ARAÚJO, 2014, p. 13).

Já a participação política informal que se dá por meio dos movimentos e organizações sociais e profissionais. É um tipo de participação difusa que se desenvolve a partir das tensões e controvérsias geradas pelo centro de poder que se difundem pela sociedade e provocam as manifestações populares e/ou corporativas e que geram a união desses agrupamentos para defesa de seus interesses juntos aos centros de poder. É exercida no canal corporativo e organizacional, segundo proposta de Avelar (2004).

¹⁰ Outro fundamento moral para a ampla participação política encontra-se no debate entre verdade, política e ciência. Se, por meio do exercício da participação política, é possível fiscalizar os atos, o discurso e as práticas governamentais de candidatos e de quem se encontra no exercício do poder, o que possibilita uma maior aproximação da política com a verdade (SHAPIRO, 2006, p. 258-268), é possível concluir que participação política é um mecanismo que pode ser usado, inclusive, em prol de uma maior racionalização do ambiente político, já que, por ser exercido por todos, difusamente, é possível que o controle recíproco a respeito da veracidade dos conteúdos e práticas consiga aproximar a política da verdade, embora não desconheça que a política é um campo de paixões e que as massas podem ser facilmente manipuladas por seus líderes. Ainda assim, o ambiente democrático e a ampla participação política possibilitam uma maior transparência e racionalização dos atos políticos.

Pode-se concluir, portanto, que a participação política é um experimento social, pois é fruto da natureza gregária e associativa do homem, e democrático, na medida em que sua razão de existir encontra fundamento na experiência democrática moderna, cuja evolução histórica caminhou gradativamente para a ampliação das liberdades civis (direitos civis e políticos), para o reconhecimento dos direitos sociais enquanto propulsores da igualdade factual e para o fortalecimento dos mecanismos de controle e fiscalização do poder político.

2.2.2 A participação política enquanto categoria jurídico-normativa

O direito de participar nasceu da resistência às formas de poder constituídas. Como anota Dahl (2001, p. 91), os nobres e burgueses da Inglaterra passaram a exigir o direito de participar por conta da insatisfação com a maneira arbitrária com a qual a monarquia vinha lidando com algumas questões, sobretudo, econômicas. Séculos mais tarde, esse direito foi conquistado pela classe média, também sob os mesmos fundamentos. Os demais grupos excluídos, como mulheres, escravos e trabalhadores, igualmente, foram se inserindo e exigindo a igual consideração e participação política por meio da contestação da ordem estabelecida.

Foi a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que erigiu a participação política ao patamar de direito humano (DALLARI, 1984, p. 30-32), que se pode afirmar que se iniciou o seu processo de desenvolvimento enquanto categoria jurídico-normativa. Ou seja, ter direitos à participação nos assuntos político-estatais passou a ser um direito de todos os cidadãos nacionais, independentemente de critérios econômicos, étnico-raciais, de classe e de sexo.

Foi com a referida declaração que se deu continuidade ao processo de democratização, na medida em que foi garantido a todos, independentemente de critérios econômicos, de raça, sexo e etnia o direito de participar dos assuntos políticos de seu Estado.

A citada declaração passou a prever expressamente, em seu artigo 21, que todo e qualquer ser humano tem o direito de tomar parte do governo de seu país, seja diretamente, seja mediante representantes livremente escolhidos através do exercício do voto livre e secreto manifestado em eleições periódicas e legítimas, sendo a vontade do povo a base da autoridade do governo.

Em 1966, foi promulgado o Pacto Internacional Sobre os Direitos Civis e Políticos, que garante, no art. 25, a todo cidadão e cidadã o direito de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos; de

votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores; e de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

Extrai-se, portanto, que a soberania popular, o voto secreto e livre, eleições periódicas e legítimas e a participação direta ou indireta no governo do país são direitos humanos, ou seja, direitos previstos em tratados internacionais, os quais contaram com a adesão e ratificação de diversos países do eixo ocidental e oriental do globo.

Pateman (1992, p. 09)¹¹ detecta, em seus estudos, que a palavra “participação” começou a fazer parte do vocabulário político a partir do final da década de 60, ano marcado por reivindicações de vários grupos pela implementação de direitos. Contudo, como alerta a pesquisadora, o termo passou a ser utilizado pelos meios de comunicação sem apresentar qualquer conteúdo preciso.

Percebe-se então que a construção da participação enquanto categoria política e jurídica tem como marco normativo a Declaração de Direitos Humanos de 1948, e político-social a difusão do termo a partir dos mais variados movimentos sociais, inclusive o feminista, que marcaram o mundo ocidental a partir da década de 1950.

No caso brasileiro, a partir de 1945, começa-se a perceber uma maior participação popular nos processos eleitorais formais, principalmente porque a Constituição de 1946 passou a garantir que todos os homens e as mulheres com mais de 18 anos, exceto os analfabetos, e independente de critérios raciais, econômicos e de privilégios de nascença, poderiam votar e serem votados.

Tanto que, em 1962, 26% (vinte e seis por cento) da população total era votante, enquanto que, em 1930, esse percentual era de apenas 5,6% (cinco vírgula seis por cento) (CARVALHO, 2001, p. 146)¹². É um bom critério para analisar o grau de envolvimento político da população, embora esses dados revelem apenas estatísticas referentes à participação na política formal.

¹¹ Pateman (1992) alerta que havia uma preocupação, no mundo europeu, com o grande alargamento da participação popular acrítica, vez que foi através da arregimentação das massas que regimes totalitários, como o nazismo, o fascismo e o stalinismo se implementaram e retiraram sua legitimidade. Em se tratando de países periféricos, a ponderação de Pateman não é aplicável, vez que, em países como os latino-americanos, nos quais a ampla participação sequer era uma realidade, principalmente porque o século XX foi marcado pela instauração de regimes ditatoriais antipopulares, a participação política e ampliação do sufrágio ainda era uma promessa a ser implementada, tal como ocorreu no Brasil com a Constituição de 1988.

¹² “O aumento da participação eleitoral pode ser demonstrado pelos números que se seguem. Em 1930, os votantes não passavam de 5,6% da população. Na eleição presidencial de 1945, chegaram a 13,4%, ultrapassando, pela primeira vez, os dados de 1872. Em 1950, já foram 15,9% e em 1960, 18%. Em número absolutos, os votantes pularam de 1,8 milhão em 1930 para 12,5 milhões em 1960. Nas eleições legislativas de 1962, as últimas antes do golpe de 1964, votaram 14,7 milhões” (CARVALHO, 2001, p. 146).

Antes de 1945, as características do sistema eleitoral, como o direito de voto apenas para homens e com determinado poder aquisitivo, não permitem concluir que, efetivamente, existia uma participação popular forte no Brasil (CARVALHO, 2001, p. 221)¹³.

Paralelamente à consolidação da participação política enquanto categoria jurídica, que coincide com o fortalecimento da segunda onda do movimento feminista e com uma maior participação das mulheres nos movimentos organizados no cenário nacional e internacional, como anotam Pinto (2003) e Pintanguy (2011), o cenário teórico no plano da doutrina constitucional também foi de mudanças.

O paradigma do Estado Democrático de Direito exsurgia com um modelo que conjugava as conquistas dos modelos que o antecederam (BONAVIDES, 2016), e a normatização dos princípios possibilitou a construção de uma teoria dos direitos fundamentais contemporânea, que incorporava valores ao ordenamento jurídico, o que desembocou, inclusive, na mudança da forma de interpretar as disposições constitucionais¹⁴.

No âmbito da América Latina, cujo contexto político foi marcado por um amplo processo de redemocratização de seus países, começa a se desenvolver um fenômeno constitucional próprio. O Constitucionalismo Pluralista Intercultural, como denominado por Wolkmer (2010), é fruto de importantes mudanças políticas geradas em processos de resistências e lutas de novos atores sociais em realidades plurais do contexto latino-americano.

Como se percebe, a construção da categoria jurídica da participação política no Brasil dá-se acompanhando as mudanças que foram sendo efetivadas tanto no plano da teoria constitucional como também no âmbito da prática do novo constitucionalismo-latino americano (ALMEIDA, 2017b), razão por que pensar e estudar a participação política local impescinde de uma análise tanto global, como geolocalizada.

O processo de democratização brasileiro, em termos de ampliação do sufrágio, consolidou-se com a Constituição de 1988, que, em seu art. 14, prescreve que a soberania popular, fundamento do poder político (art. 1º), será exercida pelo sufrágio universal, assim como pelo voto direto e secreto e com valor igual para todos e todas (art. 5º, I)¹⁵.

¹³ Essa taxa de participação política manteve-se praticamente estável até 1964, quando foi suprimida pelo regime ditatorial que se instalou no país nesse ano. Ela só foi retomada a partir da década de 70, com o início do processo de abertura democrática, com o fim de censura e da repressão e com anistia política (CARVALHO, 2001, p. 175), tendo a Constituição de 1988, em face das peculiares históricas do Brasil, concedido ao fenômeno da participação política inestimável valor quando a erigiu como fundamento do próprio Estado Democrático de Direito.

¹⁴ Sobre interpretação constitucional e sincretismo metodológico conferir Silva (2005).

¹⁵ A Constituição estabelece, no art. 14, § 1º, que o alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios para os maiores de dezoito anos e facultativos para os analfabetos, os maiores de setenta anos e os maiores de dezesseis e

Contudo a Constituição de 1988 não apenas amplia consideravelmente o sufrágio, possibilitando que todos possam votar a partir de 16 anos e serem votados após completados 18 anos, observado o critério constitucional de idade para cada cargo político-eletivo¹⁶, como também expande¹⁷ significativamente a participação popular no processo de tomada de decisões e de formulações de políticas públicas e passa a investir numa gestão mais democrática e participativa de alguns órgãos governamentais¹⁸.

A Constituição avança no processo clássico de democratização ao prezar pelo exercício democrático em vários espaços formais de deliberação política. Ou seja, com a promulgação da CF/1988, o Estado brasileiro alcança seu auge no processo de democratização tanto em relação a “quem vota” (instituição do sufrágio universal) como também “onde se vota” (garantindo a participação popular no processo de tomada de decisões em vários âmbitos estatais), avançando para o que Bobbio (2000) denominou de “democracia social”.

Por essa razão, não há dúvidas que a participação política, prevista tanto no ordenamento jurídico brasileiro como no ordenamento internacional, tem a natureza de jurídica de direito fundamental (LOPES; NÓBREGA, 2011) e de direito humano¹⁹, respectivamente.

menores de dezoito anos. Determina ainda que não podem se alistar como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos (art. 14, § 2º).

¹⁶ Como alerta Carvalho (2001), a entrada da população não se deu de forma tranquila e deveu-se, sobretudo, às manifestações populares nas organizações sindicais, nas greves operárias, nos comícios e nas campanhas em defesa do petróleo a partir de 1940.

¹⁷ O sufrágio universal, em que pese ser uma realidade normativa e jurídico-formal, ainda é algo a ser concretizado. Roseno (2017), para quem os direitos políticos são uma forma de manifestação da dignidade humana, examina os reflexos do Estatuto da Pessoa com Deficiência sobre o exercício dos direitos políticos no ordenamento jurídico brasileiro a partir de uma interpretação garantista (garantismo eleitoral), concluindo que “a entrada em vigor do Estatuto da Pessoa com Deficiência acarretou reflexos diretos no campo do exercício dos direitos políticos no Brasil, na medida em que alterou a definição de incapacidade absoluta, promovendo, desse modo, o reconhecimento de capacidade política a pessoas com deficiência, inclusive de natureza mental, e mesmo que postas em regime de curatela. Tal medida de promoção da cidadania resguarda, em última análise, o próprio princípio da dignidade humana, em sua dimensão básica, possibilitando a grupos minoritários, por meio do exercício de direitos políticos, que tenham asseguradas visibilidade e representatividade nas arenas públicas, ocupando postos de governo”.

¹⁸ Identifica-se, no texto constitucional, nove dispositivos normativos que garantem a participação do povo nos mais diversos âmbitos do Estado, a começar pelo art. 1º, parágrafo único, e art. 14, caput, que assegura a participação popular no próprio poder político mediante o processo eleitoral. A Carta de 1988 também garante a participação popular nos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários estejam sendo objeto de discussão e de deliberação (art. 10), na administração pública direta ou indireta (art. 37, §3º), no Conselho da República, que é o órgão superior de consulta do Presidente da República (art. 89, VII), na seguridade social (art. 194, VII), nas ações e serviços públicos de saúde (art. 198, III), na assistência social (art. 204, II) e no Sistema Nacional de Cultura (art. 216-A, X).

¹⁹ A participação política é considerada direito fundamental, por se encontrar prevista na Constituição Federal, e direito humano, por estar positivada em tratados internacionais.

Trata-se, portanto, de um direito autônomo, não se confundido com os direitos políticos²⁰. É um direito que se relaciona com o exercício dos direitos políticos, mas a eles não se limita.

Segundo Pinto (2008, p. 1), os direitos políticos dizem respeito àqueles que asseguram ao indivíduo a participação na vida do Estado com o qual eles mantêm o vínculo de cidadania. Nessa perspectiva, descreve o autor que neles se inserem o direito de votar e de ser votado (art. 14, CRFB/1988), de promover ação popular (art. 5º, LXXIII, CRFB/1988) e de ter acesso aos cargos públicos (art. 37, I, CRFB/1988).

Como apontam Sarlet e Castro (2013, p. 382), os direitos políticos são direitos fundamentais e também elementos de legitimação do regime democrático. Os direitos políticos retiram do regime democrático e da soberania popular sua fundamentação. Segundo os estudos desenvolvidos pelos referidos autores sobre o “estado da arte” dos direitos políticos, estes estão relacionados com o *status activae civitatis* de Jellinek (CASTRO; SARLET, 2013, p. 383-384)²¹.

E, embora os direitos políticos contenham, em sua estrutura normativa, indubitavelmente, elementos próprios dos direitos de liberdade (CASTRO; SARLET, 2013, p. 386), na participação política, que é uma categoria autônoma de direito fundamental e que também retira seus fundamentos da soberania popular, esses elementos são potencializados.

A participação política informal, que é exercida difusamente por organizações e movimentos sociais, depende basicamente do gozo dos direitos civis que asseguram, principalmente, a liberdade de associação e pensamento, por exemplo.

Logo, pode haver exercício de participação política por aqueles que não detêm direitos políticos, como o direito de votar e ser votado. Estes, contudo, são essenciais para o

²⁰ A preocupação em deixar explicitada a posição quanto a não coincidência entre o direito a participar da política e os direitos políticos se dá em razão da doutrina não fazer essa diferenciação e tratar, muitas vezes, como se fossem sinônimos.

²¹ Para Sarlet e Castro (2013, p. 384), “Alexy sintetiza la significación del *status activae civitatis* de Jellinek en los siguientes términos: “Aquello que el deber y la obligación impuestos al individuo representan para el status pasivo, que la facultad representa para el status negativo y que el derecho a algo representa para el status positivo es representado para el status activo o status de la ciudadanía activa por el concepto de competencia. Para que el individuo adquiera ese status, a él ‘deben ser otorgadas capacidades que estén más allá de su libertad natural’, como por ejemplo el derecho de votar. [...] Según Jellinek, del estado activo deben hacer parte tan sólo las competencias que tengan por objeto una ‘participación en el Estado’, que tiene por objetivo la ‘formación de la voluntad estatal’”. Alexy (2011), p. 268. En sentido similar, Sarlet dice así: “En la medida en que los derechos políticos son considerados como derechos de participación (en el sentido de una posición activa del individuo) en la actividad estatal y en la conducción del interés público, acostumbran ... –ser encuadrados en el *status civitatis* de Jellinek o en el ámbito de las libertades-participación de los franceses”. Sarlet (2011), p. 176. Miranda identifica los derechos políticos con los derechos pertenecientes al *status activae civitatis* con presencia en el texto constitucional portugués de 1976: “Finalmente, hay derechos de la persona frente al Estado o en el Estado, derechos de participación en la vida pública y en la dirección de los asuntos públicos del país [...]. Se identifican con el *status activae civitatis* de Jellinek[...]”. Miranda (2008), p. 109.”

exercício da participação política formal, que é a que acontece através dos canais institucionais, como o processo eleitoral²².

Analisando, pois, a sua estrutura normativa, percebe-se ter caráter principiológico, consistindo em um mandamento de otimização (ALEXY, 2015), não se tratando, portanto, de regra, razão por que deve ser concretizado e realizado em sua máxima medida, considerando os aspectos fáticos e jurídicos existentes²³. Por não se tratar de uma regra, a norma não expressa “de forma clara e precisa o efeito que pretende produzir ou as condutas que se pode exigir do seu destinatário”, de forma que sua eficácia, enquanto norma, no quadro da dogmática jurídica atual e predominante, é interpretativa²⁴ (BARCELOS, 2007, p. 105).

Por possuir uma estrutura normativa de princípio, o direito fundamental à participação política, que é o sustentáculo do próprio Estado Democrático de Direito, exige, para sua concretização e aplicação, uma maior capilaridade de análise de aspectos factuais e jurídicos, o que permite avaliar questões como a desigualdade entre os sexos, o persistente quadro de sub-representatividade da mulher na política, fraudes em desfavor das cotas etc., a fim de avaliar se o direito à participação política está sendo concretizado pelo Estado brasileiro.

Como qualquer direito fundamental, que na contemporaneidade não se resume a mera autolimitação estatal para o agir individual na esfera privada, já que a própria dinâmica econômica e social revelou que para o desfrute de qualquer direito fundamental exige-se uma atuação ativa dos poderes públicos (SILVA, 2013, p. 179; BARCELOS, 2007), a participação política depende, para sua efetividade plena, de uma atuação do poder público no sentido de garantir a liberdade e a igualdade para que todos possam ter a oportunidade de exercê-la nas mesmas condições.

²² O exercício dos direitos civis, basicamente o direito à liberdade de associação e de pensamento, assim como os direitos políticos, mais propriamente o direito de votar, podem sofrer violações por conta da interferência de fatores relacionados à conjuntura econômica e social. O fenômeno do abuso de poder no processo eleitoral brasileiro é uma demonstração empírica de que uma realidade econômica e social desigual, na qual poucas pessoas tem acesso a bens básicos, como educação, saúde e trabalho, é um quadro fértil para a insurgência de condutas que violam a liberdade do eleitor quando da escolha de suas preferências políticas através do processo eleitoral (LIMA; LIMA, 2016). Logo, a participação política plena pressupõe o exercício das liberdades clássicas do liberalismo, as quais são garantidas pelos direitos civis e políticos, como também de uma realidade mais igual, a qual pode ser alcançada mediante a concessão e efetivação dos direitos sociais, os quais foram uma conquista do Estado Social.

²³ Sobre o conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais, conferir Silva (2006).

²⁴ Segundo Barcelos (2007, p. 106), “A eficácia interpretativa significa que os princípios e as normas programáticas constitucionais vão orientar a interpretação das normas em geral, inclusive das demais normas constitucionais, de modo que o intérprete encontra-se obrigada a optar, dentre as possíveis exegeses, por aquela que realiza o melhor efeito pretendido pelo princípio constitucional pertinente. [...]. A eficácia negativa, por sua vez, associa ao princípio ou à norma programática a consequência pela qual serão considerados inválidos – ou revogados, casos anteriores à promulgação da Constituição – todas as normas ou atos que o contravenham”.

E, como direito fundamental, a participação política contém uma dimensão subjetiva (conjunto de faculdades jurídicas atribuídas aos seus titulares) e uma dimensão objetiva, transcendendo a esfera individual para, assim como os direitos políticos, centrar-se numa dimensão coletiva e social (CASTRO; SARLET, 2013, p. 387).

O direito fundamental à participação política pressupõe, portanto, a titularidade e o gozo dos direitos civis, políticos, econômicos e sociais²⁵ e, como a efetivação desses direitos é bastante problemática, segundo pondera Sarlet (1998, p. 21), por consectário lógico, a concretização da participação política segue o mesmo destino, o que explica, em grande parte, o fato de os cargos políticos, de um modo geral, ainda serem monopolizados pelo grupo que a eles teve, primeiramente, acesso, qual seja, uma elite masculina e oligárquica, sendo ainda muito dificultosa e resistente uma política de (re)distribuição desses bens.

Assim como os direitos políticos, o direito à participação política é essencial nas democracias constitucionais, e do seu reconhecimento e da sua eficácia vai depender, em certa medida, a própria legitimidade do Estado Democrático de Direito (CASTRO; SARLET, 2013, p. 390).

Para além da constatação de que para a concretização do direito à participação política é necessário o pleno exercício dos direitos civis, políticos e sociais, vez que estes últimos irão garantir condições sociais e econômicas mais equânimes que assegurem que todos possam exercê-lo em sua plenitude, é preciso um alerta para o fato de que nem todos os grupos, no tempo e forma, puderam ser titulares e ter pleno acesso a esses direitos.

Na trajetória evolutiva de conquista dos direitos, as mulheres ocidentais, *verbi gratia*, são um exemplo de categoria que apenas a partir do século XIX passou a reivindicar o direito ao voto e que somente no século XX atingiu a titularidade dos direitos civis, políticos e sociais, o que explica por que muitas ainda não exercem tais direitos em sua plenitude.

Atribuímos a essa conquista tardia dos direitos e a necessidade de constantes reivindicações a partir da construção de espaços de lutas sociais (FLORES, 2009) a explicação do porquê de as mulheres serem a maioria na política informal (movimentos sociais, ONG's, associações de bairros etc.), em detrimento da política formal (cargos políticos) (AVELAR, 2007, p. 112), já que foi via política informal que mulheres e outros

²⁵ Carvalho (2001) defende que a cidadania plena também depende do exercício desses três direitos (civis, políticos e sociais), de modo que é possível se concluir que a participação política em sentido amplo – não se limitando a mera participação eleitoral – trata-se de uma dimensão instrumental da cidadania, ou seja, o caminho principal por meio do qual ela acontece. Se a participação política é uma dimensão instrumental da cidadania, uma das soluções para se chegar mais próximo de níveis mais plenos é através do exercício da participação política a qual, como dito, depende da concretização de direitos civis, políticos e sociais para se fazer completa.

grupos minoritários puderam formular suas pretensões e desenhar uma linguagem para suas postulações de inserção na política, na educação, na economia, no mercado de trabalho, na família etc., em igualdade material de condições com os grupos dominantes.

O caminho das reivindicações e o desenvolvimento e criação desses espaços de lutas coincide com o acesso da mulher ao espaço público e com o desenvolvimento da sua participação política, como se verá a seguir.

2.3 Mulher e participação política

O século XX pode ser considerado o período em que várias transformações na área econômica, política, jurídica e até mesmo médica propiciaram um acesso crescente das mulheres ao espaço público, âmbito do qual foram excluídas por séculos.

Na linha de evolução dos direitos fundamentais e humanos sistematizada pela doutrina constitucionalista, o processo de aquisição dos direitos das mulheres, que teve e seguiu uma trajetória própria, é um ponto intocado e esquecido.

A História das Mulheres, um ramo que visa resgatar a condição feminina e apresentar a mulher como sujeito da História e não apenas um objeto, também é uma área de pesquisa recente, valendo destacar a obras de Perrot (2017), na França, que desencadearam esse despertar epistemológico para a questão da mulher e sua importância nas diversas áreas do conhecimento. No Brasil, os estudos da historiadora Priore (1997) merecem destaque.

Esse resgate histórico é importante na medida em que nos revela dados e documentos esquecidos, como a Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã (1791) e de Olympe de Gouges, que é um autêntico documento de História do Direito, “ausente de todos os compêndios”, sendo “mais universalista do que a de 1789” (RODRIGUES, 2003, p. 15-16)²⁶.

Visibilizar as trajetórias e a História das mulheres, principalmente em termos de conquista de direito e de participação em movimentos historicamente importantes, não se trata simplesmente de se limitar a descrevê-las e revelá-las, mas, antes de tudo, apresentar um quadro empírico desconhecido que permita se compreender e teorizar sobre as razões políticas, sociais e jurídicas da desigualdade fática entre os sexos.

²⁶ Em sua declaração, um verdadeiro tratado, Olympe apresenta uma série de propostas de reforma política e social (SCOTT, 2005, p. 11). Dallari dedicou-se ao estudo da atuação de Gouges na Revolução Francesa, tendo publicado em 2016 a obra “Os direitos da mulher e da cidadã: por Olímpia de Gouges” (2016).

Trata-se, portanto, de apresentar um quadro que permita se compreender por que apenas no século XX, em que pese reivindicações antigas, o princípio da igualdade de direitos sem discriminação por sexo passou a fazer parte das Constituições (RODRIGUES, 2003, p. 26)²⁷; ou por que foi necessário que, em nível internacional, fosse aprovado, em 1979, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, através da Resolução nº 34/180, de 18 de dezembro de 1979, a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), documento de direito humano visando proteger a mulher em sua concretude.

2.3.1 A construção da mulher enquanto ser político

Mulher e poder são campos semânticos que ora se aproximam, ora se afastam. O termo feminino é geralmente associado ao poder de sedução, enquanto raramente relacionado ao poder político, estatal e de decisões. Então a depender das associações e da semântica, mulher e poder guardam relações ora de isolamento ora de conexão. O imaginário e os estereótipos criados em torno do que seja uma “uma mulher poderosa” e um “homem poderoso” são diversos e é intuitivo que esse senso comum reverbere no âmbito da política formal. Ser mulher (CYFER, 2015) é uma questão que coloca uma série de desafios filosóficos na pós-modernidade (COSTA, 1998).

Por muito tempo, as mulheres foram excluídas do processo de formação e deliberações políticas e do próprio conceito de povo, cuja soberania passara a ser o fundamento do poder político na modernidade (VARIKAS, 2003).

Questionar essa exclusão não foi algo realizado sem resistências, tanto que Olympe de Gouges, que ousou escrever a Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã em 1791 e a defender abertamente o direito à igualdade entre homens e mulheres, inclusive na esfera política, acabou sendo condenada à guilhotina por ter “esquecido as virtudes do seu sexto e intrometer-se nos assuntos da República” (TABAK; VERUCCI, 1994, p. 10).

Com o tempo, a pauta por igualdade jurídica entre os sexos foi se capilarizando na agenda política e, no século XIX, já era possível notar um fortalecimento e avanço das reivindicações feministas em caráter organizado em diversos países.

²⁷ No Brasil, tal fato se deu com a Constituição de 1934, a primeira a consagrar que todos são iguais perante a lei, não havendo privilégios por motivo de nascimento, sexo, raça, profissões próprias ou dos pais, classe social, riqueza, crenças religiosas ou ideias políticas. Segundo Rodrigues (2003, p. 38-39), a Constituição de 1934 foi a que mais estabeleceu proibições discriminatórias de toda a história constitucional brasileira, frisando ainda que foi a partir dela que a isonomia começou a se distanciar dos privilégios de nascimento. Mas foi apenas com a Constituição de 1988 que se proclamou expressamente, no art. 5º, I, que os homens e as mulheres são iguais.

No século XX, esse movimento expande-se e, com a conquista do sufrágio feminino, encerra-se a primeira onda – ou “vaga” – feminista, que tinha como foco a concessão de alguns direitos civis e políticos às mulheres, sem questionar, contanto, as estruturas patriarcais enraizadas (RABENHORST, 2009, p. 25).

A política é uma atividade exercida primordialmente no espaço público e não foi, por muitos séculos, acessível às mulheres que estavam reclusas à esfera privada. Esse processo de acesso de uma esfera à outra marca a politização da mulher, que passou, mediante movimentos políticos organizados, como o feminista, a articular-se e formular suas reivindicações, principalmente, por igualdade de direitos.

Até o espaço privado passou a ser também político, na medida em que problemas surgidos no seio familiar tornaram-se também de interesse e regulação estatal, a exemplo das relações familiares e da violência doméstica.

A politização da mulher foi despertada, portanto, direta e/ou indiretamente, pela ideologia do feminismo. Este se trata de um fenômeno histórico e ideológico e, enquanto concepção de mundo, volta-se à sociedade, à cultura e ao sistema político, buscando conscientizar as mulheres da sua subordinação²⁸ (AVELAR, 2007, p. 103) e, por ir de encontro à “lógica dominante”, alicerçada pelos homens, ao ampliar o “horizonte cognitivo das mulheres”, desafia, até mesmo, os movimentos de esquerda, sendo constantemente estigmatizado através de campanhas negativas (AVELAR, 2007, p. 104). O feminismo é um exemplo de movimento constantemente ameaçado pelo efeito *backlash*²⁹.

²⁸ Muitas mulheres, atualmente, levam um estilo de vida que, até o início do século, seria taxado automaticamente de feminista, ou seja, estudam, trabalham, têm o poder de decidir quando irão casar e se separar, têm iguais direitos e obrigações no âmbito familiar, etc. Contudo, tendo em vista à normalidade que tais práticas assumiram no nosso atual contexto histórico, ser feminista não é meramente levar um estilo de vida que se identifique como tal, mas sim assumir uma postura política. Declarar-se feminista, portanto, é um ato político na medida em que apresenta aquela mulher ao mundo como alguém que acredita na igualdade entre os sexos e que tem consciência de que essa igualdade ainda é um ideal a ser alcançado. Ser feminista e declarar-se como tal é ser, antes de tudo, um ser politizado.

²⁹ O termo *backlash* tem tanto um sentido comum como um sentido jurídico. No âmbito do movimento feminista, o termo *backlash* foi definido como “reação contrária”. Como aponta Couto (2013, *online*) “a jornalista e feminista Susan Faludi (1991) publicou o clássico *Backlash: o contra-ataque na guerra não declarada contra as mulheres*’ em 1991, nos EUA. Leitura essencial para feministas, essa obra analisa a onda conservadora que lutou para destruir as conquistas feministas da década de 1970, povoando os anos 80 de mitos que culpavam o feminismo pela suposta infelicidade das mulheres Americanas.” O termo vem assumindo uma conotação jurídica, como se pode observar das pesquisas de Marmelstein (2015). Vasconcelos (2017), em trabalho monográfico apresentado no curso de Direito da Universidade Federal do Ceará, em 2017, realizou uma análise do efeito *backlash* no contexto jurídico-político brasileiro atual, tendo o conceituado “como uma forma de reação a uma decisão judicial, a qual, além de dispor de forte teor político, envolve temas considerados polêmicos, que não usufruem de uma opinião política consolidada entre a população. Em decorrência desta divisão ideológica presente de forma marcante, a parte ‘desfavorecida’ pelo decisum faz uso de outros meios para deslegitimar o estabelecido ou tentar contorná-lo. Em suma, *backlash* relaciona-se com alguma forma de mudança de uma norma imposta”.

Apesar desse estigma, os movimentos políticos e socialmente organizados das mulheres conseguiram lançar plataformas políticas e contaram com a adesão de setores progressistas da sociedade, assim como de homens de grande prestígio e atuação parlamentar e intelectual como Condorcet (2013), na França revolucionária, e Mill³⁰ (2006), na Inglaterra, que defendiam abertamente no Parlamento a concessão dos direitos políticos a elas.

Após décadas de reivindicações, as mulheres foram conquistando o direito ao voto em diversos locais do mundo³¹, até que, em 1945, a Declaração Universal dos Direitos Humanos e, em 1953, a Convenção de Direitos Políticos e Cívicos da Mulher instituíram, internacionalmente, um âmbito de proteção internacional em favor da mulher, o que legitimou, nos países que ainda não haviam instituído o sufrágio feminino, que vários movimentos passassem a reivindicá-lo.

Essas normas surgiram, nesse contexto, como espaços de luta em prol de mais igualdade entre homens e mulheres na política ao preverem que todos e todas terão o direito de votar e serem votados e que todas as mulheres terão, em igualdade de condições com os homens, o direito de voto em todas as eleições, assim como serão elegíveis para todos os organismos públicos de eleição, sem nenhuma restrição.

2.3.2 A participação política da mulher no Brasil: origens e desenvolvimento

Segundo Tabak (2002, p. 15), em relação à participação política da mulher, a primeira pesquisa a se dedicar sobre o tema foi dirigida por Duverger (1955) e patrocinada pela UNESCO, em 1953, e realizada pela Associação Internacional de Ciência Política, com o tema “La participation des femmes a la vie politique”, publicada em 1955.

No caso do Brasil, a mulher conquistou o direito de voto na década de 1930, mas, antes disso, muitas mulheres ousaram confrontar a ordem jurídica e postular diretamente o alistamento eleitoral³².

³⁰ Seu pai, James Mill, defendia o contrário, ou seja, que as mulheres não precisariam de representação, pois seus interesses já estariam sendo representados por pais e maridos.

³¹ “Até o início do século XX, o voto, na quase totalidade dos países, era um direito exclusivo dos homens – especialmente de homens ricos. No cenário de grandes transformações que foi o século XX, as ativistas que se mobilizaram pelo direito feminino à participação política ficaram conhecidas como sufragistas. Entre 1890 e 1994, mulheres da maioria dos Estados adquiriram o direito de votar e se candidatar a um cargo público. Ainda assim, tempo e espaço são duas variáveis que diferem muito quando tratamos dessa conquista: o que em 1906 foi uma grande vitória para as finlandesas aconteceu na África do Sul somente em 1993 e na Arábia Saudita em 2011” (TOSI, 2016, *online*).

³² “Em junho de 1922, lembrando-me de várias leituras feitas, principalmente apoz ter assistido a certas preleções de meus distintos e sábios Mestres na Faculdade de Direito, e tendo presentes os artigos da nossa Constituição, convenci-me de que podia ser eleitora em minha Patria, á semilhança de outras mulheres em sua

Celina Guimarães Viana foi a primeira eleitora do Brasil, tendo conseguido alistar-se com fundamento na Lei Estadual nº 660, de 25 de novembro de 1927, do Estado do Rio Grande do Norte, primeiro estado a eliminar a diferença sexual para fins de exercício do voto (SCHUMAHER; CEVA, 2015, p. 72-73). A primeira prefeita do município de Lages (RN), do Brasil e da América Latina foi Alzira Soriano, tendo sido eleita em 1928 (SCHUMAHER; CEVA, 2015, p. 65-66)³³.

No que toca à participação da mulher brasileira na esfera pública do Estado, âmbito do qual ela foi secularmente excluída, ela se deu de forma tímida durante o processo histórico, tanto que a construção da categoria mulher enquanto protagonista política³⁴ é algo recente (PITANGUY, 2011, p. 17).

Participar da política tanto formal como informal pressupõe acesso ao espaço público e conscientização acerca de uma pauta a ser defendida. A entrada das mulheres nesse espaço foi crescendo com a progressiva emancipação feminina e com o desenvolvimento de uma conscientização política, possibilitada principalmente com o acesso ao direito à educação, o que fomentou vários questionamentos acerca da sua exclusão jurídica, política e social em detrimento da ampla inclusão masculina³⁵ em todos esses âmbitos (PINTO, 2003).

Patria.” (NAZÁRIO, 2009, p. 37). Foi, a partir daí que Nazário iniciou sua corrida para obtenção do seu alistamento eleitoral. Essa trajetória foi narrada pela eleitora no livro “Voto feminino e feminismo” (2009). O seu pedido de alistamento eleitoral fora negado pelo juiz de direito sob o argumento de que as restrições civis impostas às mulheres tinham reflexo na ordem política. Na decisão, o magistrado destacou que embora inexista exclusão expressa mulher, existiram diversas tentativas para tornar expresso o voto feminino, ainda sem êxito, tendo os representantes do povo entendido que ainda não seria o momento de “romper com as tradições de nosso direito segundo as quaes as palavras ‘cidadão brasileiro’, empregada nas leis eleitoraes designam sempre o cidadão do sexo masculino, elegível para os cargos públicos, na plenitude de sua capacidade, idoneo para o trabalho, apto principalmente para defender a patria, pegar em armar, bater-se por ella contra o inimigo exterior e pugnar pelos seus direitos na imprensa, na tribuna, na praça publica, com as energias e a vehemencias próprias da organização viril.” Insatisfeita, Nolf apresentou, em 27 de junho de 1922, Recurso Eleitoral à Junta de Recursos Eleitorais, impugnando os argumentos para o indeferimento do seu pedido, ao indagar “onde existe, pois, a aplicação de uma lei que nega o voto á mulher brasileira? Onde há justiça na negação de tal direito?”. Prosseguiu apontando que a Constituição fala ainda que aos “acusados se assegurará na lei a mais plena defesa”, se apenas os homens são cidadãos, isso significa que às mulheres brasileiras não há proteção, nem garantias? A decisão foi mantida pela Junta Eleitoral.

³³ “A eleição, que ocorreu em 1928 foi marcada por difamações, calúnias e ofensas públicas a Alzira Soriano. No entanto, ela não recuou e nem se intimidou. No fim do pleito, Alzira foi eleita com 60% dos votos, tornando-se a primeira mulher prefeita do Brasil e da América Latina. Aliás, seu adversário sentiu-se tão humilhado com a derrota eleitoral que deixou a cidade e até o estado. Sua campanha vitoriosa foi do Rio Grande do Norte para o mundo, com repercussão em jornais como o The New York Times, que, em sua matéria, declarava que a eleição da primeira mulher a um cargo eletivo no Brasil e na América Latina era fruto da influência do movimento sufragista norte-americano em nosso país. A primeira prefeita do Brasil foi empossada no dia 1º de janeiro de 1929. Em seu discurso, demonstrou maturidade e habilidade política, enfatizando que o papel da mulher brasileira mudaria definitivamente daquele dia em diante.” (SCHUMAHER; CEVA, 2015, p. 65-66).

³⁴ O texto original fala em analisar a construção da “categoria mulher enquanto ator político”.

³⁵ A inclusão masculina nessas esferas (jurídica, política e social) vai depender de fatores raciais, de classe e dos privilégios de nascença, vez que, durante séculos, o acesso a essas esferas ficou restrita apenas a homens brancos e com poderio econômico.

A primeira grande organização política das mulheres, de caráter um pouco mais expressivo, estruturou-se em torno da defesa de uma pauta específica, qual seja, o direito ao sufrágio, daí por que foi amplamente conhecido como movimento sufragista (PINTO, 2003).

Na época, as mulheres acreditavam que, se tivessem acesso aos mesmos direitos que os homens, poderiam emancipar-se e, assim, as desigualdades entre os sexos naturalmente iriam ser eliminadas (PINTO, 2003)³⁶, daí por que se empenharam na luta pelo direito de participação no processo eleitoral, fosse votando, fosse sendo votada.

A luta pelo direito ao sufrágio marca o desenvolvimento da participação política feminina brasileira na esfera política informal³⁷. As mulheres passaram a se agregar através de movimentos e associações, como o Partido Republicano Feminino e a Federação Brasileira para o Progresso Feminino (PINTO, 2003), cujas atuações se destacaram no período, notando-se, aí, a construção e o desenvolvimento da participação política da mulher brasileira como experimento social e democrático.

O caráter de experimento social extrai-se da existência de uma agregação em prol de uma plataforma política e jurídica comum; já o democrático deveria do fato de esse experimento ter se desenvolvido e florescido num contexto político específico, qual seja, o da democracia republicana instalada no Brasil com a Constituição de 1891.

Foi a Carta Constitucional (1891) a combustão política para que as mulheres passassem a postular o direito à sufrágio com base na interpretação literal do art. 70³⁸ do referido documento, que não vedava, de forma expressa, que elas participassem da vida política do país³⁹.

³⁶ Contudo a realidade demonstrou que a emancipação não viria automaticamente com a mera concessão do direito ao sufrágio, pois: “emancipar é tornar-se livre, libertar-se; enquanto que sufrágio universal é o direito de votar e ser votada. Em síntese, não basta votar e ser eleita para a mulher alcançar a esfera pública em sua plenitude, pois essa conquista é apenas uma das etapas de um fenômeno mais amplo. Dito de outra forma, emancipar é ser livre em todos os sentidos; é poder se escolarizar e trabalhar nas mesmas condições de igualdade com os homens; é poder trilhar por caminhos próprios, ser plenamente capaz (de fato e de direito); é poder escolher entre ser ou não ser mãe e esposa; é partilhar direitos e deveres com os homens nas mesmas condições, sem o estigma do preconceito” (BARBOSA; MACHADO, 2012, p. 93).

³⁷ As mulheres brasileiras estiveram presentes em outras manifestações do período, como na abolição da escravidão, mas a participação política feminina, estruturada e consciente da luta por suas próprias pautas, desenvolve-se, segundo nossa análise, com a luta pelo direito ao sufrágio (ALMEIDA, 2017a).

³⁸ O art. 70 previa que eram eleitores os cidadãos maiores de 21 anos, que se alistassem na forma da lei, não podendo se alistar os mendigos, analfabetos, as praças de pré, excetuados os alunos das escolas militares de ensino superior e os religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações, ou comunidades de qualquer denominação, sujeitos a voto de obediência, regras, ou estatuto que importe a renúncia da liberdade individual.

³⁹ Antes da promulgação da Carta de 1981 e já motivada pela ambiência democrática, a pauta política pelo direito ao voto feminino já era uma realidade, embora se tratasse de uma reivindicação pouco expressiva e sem maior capilaridade social e adeptos. Como informa Souto-Maior (REFERÊNCIA), “dos 20 e um congressistas da comissão designada para dar parecer sobre a questão do voto feminino, apenas sete foram favoráveis à concessão do direito eleitoral às mulheres”.

Contudo a interpretação literal não prevaleceu, vez que, à época, era uma evidência praticamente incontestável que as mulheres não tinham capacidade⁴⁰ para exercer atividades políticas⁴¹, “pressuposto científico” que veio a ruir apenas anos depois⁴².

Em pesquisa anterior, houve a oportunidade de estudar e analisar como se deu a conquista do voto feminino em território nacional e como o movimento feminista⁴³ na época, liderado por Bertha Lutz, líder da Federação Brasileira para o Progresso Feminino⁴⁴ e uma das únicas duas mulheres responsáveis por incluir os direitos das mulheres na Carta da ONU de 1945⁴⁵, foi importante para a concessão do direito de sufrágio às mulheres (ALMEIDA, 2018, p. 50).

A voz masculina que defendeu o direito de voto das mulheres no parlamento brasileiro foi o senador pelo estado do Rio Grande do Norte, Juvenal Lamartine, que elaborou,

⁴⁰ A teoria da incapacidade da mulher preconizava que elas eram muito emotivas e instáveis, motivo por que, sob pressão pública, não tinha capacidade de tomar decisões racionais. Reforçava essa teoria que a inferioridade da mulher em relação ao homem era natural, cultural e social. (BARBOSA; MACHADO, 2012, p. 91).

⁴¹ Note-se que a teoria da inferioridade da mulher já havia sido trabalhada por Cyfer (2010, p. 138), quando esclareceu que a filosofia política dos contratualistas liberais excluiu a mulher do âmbito político, autora que também ensinou que Pateman (1989) traçou uma relação estrutural entre o liberalismo, com sua necessária distinção entre espaço público e privado, e o patriarcalismo.

⁴² A perspectiva de Popper (2010), enquanto campo de investigação que atinge graus de verdade e que pode ser a qualquer momento refutada a partir de novos dados, é uma demonstração de como a “ciência” pode se equivocar. No caso, esse equívoco conduziu e legitimou a exclusão de um grupo (mulheres) do acesso de bens jurídicos essenciais.

⁴³ Essa primeira fase do movimento em que o feminismo “bem-comportado” predominou na cena política, focando na luta pelo direito ao voto, muito embora não buscasse questionar as estruturas patriarcais do Estado brasileiro, alavancou e formou as bases de um movimento que posteriormente, de forma mais audaz e fortalecida, passou a questionar essas estruturas e contribuiu, sobremaneira, para a positivação dos direitos das mulheres que hoje estão assegurados pela Constituição Federal de 1988 (PINTO, 2003). Para Saffioti (2013, p. 382), o movimento feminista sufragista, liderado por Bertha Lutz, “desempenhou funções de uma força social construtiva”, pois embora não tenha arregimentado grande de massas de mulheres, despertou as mulheres para sua condição sócio-política, assim como para as questões do mundo moderno.

⁴⁴ O Partido Republicano Feminino precedeu, na pauta política do direito ao sufrágio feminino, à referida Federação, e se tratava de uma agremiação partidária bastante peculiar na medida em que era composto por pessoas que não tinham direitos políticos e que buscavam justamente na associação a organização de um grupo de pessoas que visavam tornar-se representantes dos interesses das mulheres na esfera política. Segundo o Regimento do Partido Republicano Feminino, o qual fora criado por Leolinda Daltro e Gilka Machado, o mesmo pugnava: pela emancipação da mulher brasileira ao despertar-lhe o sentimento de independência e de solidariedade patriótica, exaltando-a pela coragem, pelo talento e pelo trabalho; para que fossem aplicáveis à mulher às disposições constitucionais da República dos Estados Unidos do Brasil; e pelo combate, pela tribuna e pela imprensa, de toda e qualquer exploração relativa ao sexo (PINTO, 2003, p. 18-19).

⁴⁵ Vale destacar que a líder sufragista Bertha Lutz foi, segundo recentes estudos realizados por pesquisadoras do projeto “As Mulheres e a Carta das Nações Unidas”, umas das responsáveis por incluir a igualdade de gênero na Carta da ONU. Segundo Soares (2016, *online*): “a Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional decorreu em São Francisco até 26 de Junho de 1945, quando o tratado foi assinado por 160 delegados de 50 países. Nesse grupo, havia apenas quatro mulheres: Bertha Lutz, a delegada Virginia Gildersleeve, Minerva Bernardino, da República Dominicana, e Wu Yi-fang, da China (a Rússia não enviou representantes mulheres porque, segundo explicaram a Bertha, a viagem sobre o Pólo Norte seria muito ‘penosa’ para os corpos femininos). Isto não quer dizer que só quatro mulheres negociaram o tratado, mas sim que apenas quatro delegadas com plenos poderes ficaram até ao final da conferência. O Canadá e o Uruguai também enviaram representantes plenipotenciárias, mas elas partiram mais cedo e não subscreveram o tratado. Das quatro signatárias, agora sabemos, só duas se bateram pela inclusão dos direitos das mulheres no texto: Bertha e Minerva”.

para Comissão de Constituição e Justiça de 1927, um parecer favorável à concessão (ALMEIDA, 2018, p. 50).

Assim, a primeira experiência de participação política das mulheres deu-se na esfera informal, já que não tinham sequer acesso a política formal, e estruturou-se em prol da postulação pelo direito de votar e de ser votada.

A luta social pelo sufrágio foi a primeira experiência política organizada pelas mulheres brasileiras que representou uma vitória política e jurídicas às elas. Contudo foi um movimento bastante restrito, até por que apenas poucas mulheres, na época, tinham acesso à educação e ao livre trânsito nos espaços públicos e nas estruturas de poder (ALMEIDA, 2017, p. 50).

Como demonstrado na citada pesquisa, a mera concessão do acesso aos canais institucionais para a participação política da mulher na esfera formal não logrou êxito em superar as desigualdades entre os sexos enraizadas na cultura (ALMEIDA, 2017, p. 51), vez que o modelo de família continuou nos moldes patriarcais, as mulheres continuaram desempenhando, com exclusividade, as atividades de cuidado com a prole e com o lar, não obstante a conquista dos direitos políticos e do acesso ao mercado de trabalho⁴⁶ (ALMEIDA, 2017, p. 52)⁴⁷.

Ao contrário, como destaca Fraser⁴⁸ (2009), o capitalismo apropriou-se do discurso feminista e, abrindo espaço para o trabalho das mulheres, passou a explorar a força produtiva feminina em troca de menores salários, o que reforçou as desigualdades entre os sexos tanto no âmbito privado como público na medida em que as mulheres passaram a ser exercer uma dupla jornada (ALMEIDA, 2017, p. 52).

Após a conquista do sufrágio em 1932, o Brasil, em 1937, ingressa num regime de exceção e, em que pese as diversas conquistas sociais conferidas e mantidas pelo Poder Executivo (CARVALHO, 2001), os direitos políticos foram totalmente aniquilados nesse

⁴⁶ Besse (1995), ao fazer uma releitura crítica do processo de emergência do Estado Moderno, constata que o processo de centralização operado por Vargas não permitiu que o patriarcalismo fosse superado. Ao revés, o patriarcalismo foi reorganizado e adaptado à sociedade que emergia.

⁴⁷ Em que pese a conquista do direito de votar e ser votada, apenas com a Constituição de 1988 e com o Código Civil de 2002 e posteriores alterações que juridicamente se estruturou um conjunto de normas voltadas à proteção da mulher no trabalho e na família. Ainda assim, o discurso e as práticas jurídicas ainda são bastante tímidos na defesa efetiva e material da proteção da mulher neste tocante.

⁴⁸ Fraser (2009), voltando seu olhar para a segunda onda do feminismo, destaca que a subordinação das mulheres era sistêmica, fundamentada nas estruturas profundas da sociedade que acarretaram a má distribuição, a falta de reconhecimento e a falta de representação das mulheres, destacando ainda que o discurso capitalista neoliberal do indivíduo livre, desimpedido, auto modelado ofusca as questões gênero. Pondera ainda que a substituição da ideia de salário familiar pela norma de família com dois assalariados foi um golpe que o capitalismo proferiu ao feminismo na medida em que se apropriou do discurso emancipatório feminista para subordinar as mulheres à máquina de acúmulo capitalista sem que as estruturas patriarcais fossem alteradas, já que a mulher passou a desempenhar dupla jornada e a manter a responsabilidade pelo cuidado da prole e com o lar.

período, emergindo apenas com a Constituição de 1946, que passou a garanti-los a todos os homens e mulheres, com mais de 18 anos, independente de critérios de raça, classe e privilégios de nascença, exceto para os(as) analfabetos(as)⁴⁹⁵⁰.

2.3.3 A consolidação da participação política da mulher no Brasil: a redemocratização e a Constituinte de 1987-1988

A partir de 1946, o Brasil deu mais um passo no processo de democratização ao ampliar o sufrágio. Nos anos que se seguiram, o movimento feminista em todo o mundo ganha uma nova plataforma política, principalmente a partir da publicação de “O Segundo Sexo” de Simone de Beauvoir em 1946 (2000;2000), obra que provocou profundos debates teóricos acerca da desigualdade entre os sexos e lançou as bases para a compreensão do termo gênero, enquanto construção política e social do que seja ser mulher e ser homem, diferenciando-se do biológico ser fêmea e ser macho⁵¹.

⁴⁹ Uma pesquisa realizada pela UNESCO em 2013 constatou que, "apesar do número de pessoas letradas no mundo ter aumentado, mulheres e meninas continuam recebendo menos educação do que pessoas do sexo masculino, informou o Instituto de Estatísticas da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). De acordo com dados divulgados neste mês, ainda que o número de analfabetos tenha diminuído na última década em 150 países, 774 milhões de adultos – pessoas com mais de 15 anos – continuam sem saber ler. Desse total, 64% são mulheres. Entre os 123 milhões de analfabetos de 15 a 24 anos, 76 milhões são do sexo feminino" (UNESCO, 2013, *online*).

⁵⁰ Moraes e Schwengber (2017, p. 243), ao enfrentarem a relação entre analfabetismo e mulheres, apontam que: "as heranças educativas do analfabetismo das mulheres têm um recorte de tempo, gênero, classe social, geração e etnia que emergem de um contexto histórico, social e político. Segundo Rosemberg (2013), foi longo o processo para a permissão legal do acesso geral e irrestrito das brasileiras à escola. Autorizada em 1827 pela Lei Geral do Ensino de 5 de outubro, restrita apenas às escolas femininas de primeiras letras, essa barreira legal só foi rompida em 1971 com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Desde o primeiro recenseamento em 1872, até o de 1950, vem denotando o analfabetismo de mulheres em vários pontos percentuais maiores que os dos homens. Uma redução gradual do diferencial foi ocorrendo a partir de então, chegando a equiparar-se em 1985 (26,6% dos homens e 26,6% das mulheres) até sua inversão detectada no início dos anos 1990. Época em que a educação das mulheres entrou na agenda da educação nacional, como em outros países da América Latina deflagrando um “intenso processo de reformas educacionais impulsionadas por organizações internacionais (UNESCO, UNICEF, Banco Mundial, entre outras), subsumidas nos compromissos da campanha internacional ‘Educação para Todos’” (ROSEMBERG, 2013, p. 345).

⁵¹ Não se desconhece que, a partir principalmente dos estudos teóricos de Butler (2003), o termo gênero não se limita mais apenas à dualidade entre feminino e masculino. Contudo, para a resolução dos problemas desta pesquisa, trataremos gênero como uma categoria que englobaria duas espécies, o feminino e o masculino. Moraes e Schwengber (2017, p. 243) ponderam que “gênero segue sendo incorporado e utilizado como um conceito que se opõe ou complementa a noção de sexo biológico e se refere aos comportamentos, atitudes ou traços de personalidade que as culturas inscrevem sobre corpos sexuados. Tem sido usado, sobretudo pelas feministas pós-estruturalistas, para enfatizar que a sociedade forma não só a personalidade e o comportamento, mas também as maneiras como o corpo (e também o sexo) aparece (MEYER, 2004)”. Segundo Maia (2015, p. 61): “O termo gênero foi adotado para distinguir-se de sexo, para designar uma gama de diferenças psicológicas, sociais e culturais entre homens e mulheres (enquanto sexo refere-se às diferenças anatômicas e fisiológicas que definem, pelo corpo, o homem e a mulher). [...] Essa distinção é essencial para afirmar a ideia de que muitas diferenças que têm aparência de naturais são, na verdade, socialmente construídas, e, portanto, estão sujeitas à desconstrução”.

Passou-se a por em evidência que a mera supressão de leis discriminatórias em relação às mulheres não seria suficiente para permiti-las exercerem em igualdade de condições seus direitos, tal como imaginara o feminismo liberal, de forma que surge, a partir da década de 60, um novo movimento feminista, desta feita apontando para a necessidade de superação do patriarcado⁵², entendido como “um sistema de pensamento e uma prática social de afirmação do poder dos homens contra as mulheres” e a valorização das diferenças (RABENHORST, 2009, p. 26).

Todo esse redirecionamento do movimento feminista, desta feita voltado à conquista da libertação (a partir da década de 60), foi que permitiu o desenvolvimento, nos anos 80, do gênero como categoria de análise (PINHO, 2005, p. 42).

A categoria gênero refere-se a um conjunto de conceitos essenciais desenvolvidos a partir de uma metodologia e teoria que tem como ponto central o estudo das relações de gênero, as quais, em linhas resumidas, tratam-se das relações sociais e culturais desenvolvidas e construídas entre os sexos (PINHO, 2005, p. 65).

Detecta Pinho (2005, p. 65), em seus estudos sobre gênero e igualdade jurídica, que essa categoria se desenvolveu a partir do debate em torno do papel social que foi historicamente atribuído à mulher – ser feminino – e se volta à investigação “do paradigma da distribuição do poder”, o qual foi estruturado a partir dos pensamentos masculinos. As próprias relações entre os gêneros foram sendo definidas e controladas pelos homens.

Assim, o gênero como categoria de análise foi desenvolvido por que as teorias existentes não eram capazes de explicar as persistentes desigualdades entre homens e mulheres (SCOTT, 1995, p. 85; PINHO, 2005, p. 60), já que, como o quadro empírico estava revelando, a mera igualdade de direitos não acabou, automaticamente, com essas profundas desigualdades.

Com o auxílio dessa categoria, foi possível por em evidência que a discriminação contra a mulher não era oriunda das suas diferenças biológicas, mas sim de uma construção social e cultural e que a discriminação atinge e acompanha a mulher em todo espaço e tecido social; desde o espaço privado ao público, e até mesmo nas “relações mulher-mulher” (PINHO, 2005, p. 61).

A partir dessas constatações, o movimento feminista reestrutura-se e desenvolve uma agenda política destinada a pôr em evidência todas essas questões. No Brasil, essa reformulação e nova fase do movimento coincide com o segundo período ditatorial (1964-

⁵² Sobre o patriarcado e sua influência na formação do Estado brasileiro conferir Rezende (2015).

1985), daí por que a plataforma feminista também englobava a pauta da redemocratização do país.

Nesse contexto, Pitanguy (2011, p. 17)⁵³ destaca que a mulher brasileira, que já tinha conquistado o direito de votar e de poder ser votada e, por conseguinte, já tinha tido acesso à política formal, em que pese sua ínfima representação, passa ser desenvolver enquanto protagonista política, ou seja, sendo porta voz de suas próprias demandas, principalmente a partir de 1975, quando foi decretado pela ONU o “Ano Internacional da Mulher”.

A diferença entre o movimento que se alicerçou politicamente a partir de 1975 para outros também formados por mulheres⁵⁴ era que o feminista passou a questionar e a trazer para o debate público os fatores históricos e culturais sobre os quais se apoiava a discriminação contra a mulher (PITANGUY, 2011, p. 19), que passou a ser uma questão política. O movimento feminista a politizou e passou a questionar a inferioridade jurídica e factual da mulher.

A participação das mulheres no processo de redemocratização do país foi tão intensa que o movimento feminista não só se fortaleceu, como também passou a realizar um saudável e constante diálogo com os setores considerados mais progressistas do país, tanto que Pitanguy (2011) nomina-o esse movimento de feminismo de Estado, já que logrou ter acesso e espaço às estruturas administrativas do poder recém-instalado.

Através do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM⁵⁵, as mulheres organizaram-se e estruturaram-se institucionalmente, estabelecendo aí uma constante interlocução com os(as) parlamentares constituintes. O CNDM elaborou a “Carta das Mulheres aos Constituintes de 1987-1988” (PITANGUY, 2011), um documento histórico e de relevância jurídica, através do qual as mulheres, pela primeira vez na História do Brasil, apresentaram uma plataforma política e social ampla e puderam participar ativamente da própria produção do direito.

⁵³ Nesse ano, foi realizada uma semana de debates na Associação Brasileira de Imprensa e cujo tema foi a questão da mulher brasileira. O evento contou com a participação da referida pesquisadora, assim como de Celso Furtado que destacou na oportunidade que o movimento feminista era um dos principais movimentos do século XX (PITANGUY, 2011, p. 17).

⁵⁴ Pitanguy (2011, p. 19) destaca que outros movimentos de mulheres organizadas politicamente já tinha surgido no Brasil no pós-guerra, citando a organização de mulheres que lutaram pela deposição de João Goulart e a favor do golpe de Estado de 1964.

⁵⁵ Em 1985, em cumprimento a uma promessa de campanha de Tancredo Neves, é criado, por meio da Lei nº 7.353, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), o qual foi um dos primeiros órgãos públicos na América Latina voltados para os direitos da mulher e influenciou iniciativas semelhantes, especialmente nos países do Cone Sul, como a Argentina e o Chile" (PITANGUY, 2011, p. 21-22).

Em pesquisa desenvolvida sobre o tema, esta autora concluiu que a participação política da mulher na redemocratização do país e na elaboração da Constituição de 1988 deixou-nos um legado político e um jurídico (ALMEIDA, 2018).

O legado político foi a consolidação da categoria mulher enquanto protagonista política, como também a demonstração real de que ela tem interesse e capacidade para participar da vida política do país, como se pode comprovar a partir da atuação do movimento feminista organizado e estruturado cuja voz se fez reverberar dentro do próprio Estado com a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (feminismo de Estado).

Já o legado jurídico foi a conquista, mediante essa atuação, do amplo espectro de direitos fundamentais voltados à proteção da mulher, enquanto tal, não havendo indícios nos documentos e debates oficiais que tais direitos teriam sido incorporados à CF/88⁵⁶ se não fosse a atuação do movimento feminista através do CNDM, assim como a sensibilização e a abertura ao diálogo democrático das e dos parlamentares constituintes⁵⁷.

No que toca à análise qualitativa e quantitativa da participação política da mulher nesse período, Tabak (2002) alerta que, no caso dos países em desenvolvimento, principalmente os latino-americanos, analisar o interesse e a própria participação da mulher na política impescinde do que ela denominou de uma “re-conceitualização”, vez que nesses locais a participação popular na política, de um modo geral, foi baixa devido às formas autoritárias de governo.

Assim, considerando esse fator, a autora observa então que a participação feminina nesses países foi ampla, mas não em termos quantitativos na política forma-

⁵⁶ A CRFB/1988 foi a primeira a romper com a neutralidade jurídica e considerar a existência de situações discriminatórias e de exclusão, muitas das quais foram por muito tempo legitimadas e alimentadas pelo próprio direito positivo em prejuízo de determinado grupo, como foi o caso das mulheres. Foi mediante a ampla participação das mulheres no processo constituinte que essas circunstâncias concretas foram escancaradas para que fossem apreendidas, refletidas e consideradas quando da produção jurídica do novel ordenamento. Sem dúvidas, o novo documento constitucional (1988) representou um rompimento com o modelo de sujeito abstrato e universal típico do constitucionalismo liberal ao reconhecer direitos para os sujeitos em sua concretude, como foi o caso dos direitos das mulheres. Esse processo de especificação do sujeito já havia sido desencadeado no âmbito dos tratados de direitos humanos surgidos no pós-guerra, tanto que vários documentos internacionais foram elaborados com a finalidade de proteger minorias historicamente discriminadas (PIOVESAN, 1998, p. 131). Tanto que se defende ser a Constituição de 1988 o marco axiológico da igualdade de gênero no Brasil, a qual teve a importância não só na reformulação da nova ordem constitucional brasileira, como também dos alicerces da longa caminhada que é a construção e o fortalecimento da cidadania feminina (ALMEIDA, 2017, p. 54).

⁵⁷ O legado jurídico desse movimento organizado que promoveu a construção da categoria mulher enquanto protagonista política, para além da Carta Constitucional, ainda encontra ressonância nas atualizações legislativas no sentido de se alcançar a igualdade entre os sexos, hoje, princípio que deve orientar a produção, aplicação e interpretação das normas de todo direito positivo brasileiro.

institucional, mas sim na política informal, principalmente nos movimentos de resistências às ditaduras estabelecidas (TABAK, 2002, p. 16)⁵⁸.

A participação da mulher no contexto da redemocratização brasileira, apesar de não tão expressiva em termos quantitativos, foi valiosa do ponto de vista qualitativo, na medida em que logrou êxito em avançar na discussão jurídica e política voltada a proteção e à concretização da igualdade jurídica da mulher.

Em outro trabalho, esta autora constatou também que a participação política da mulher brasileira e latino-americana, que se deu num contexto peculiar em meio à redemocratização de seus países, coincidiu com a ascensão do novo constitucionalismo-latino americano (ALMEIDA, 2017b), o qual, segundo Wolkmer (2010), é fruto de importantes mudanças políticas geradas em processos de resistências e lutas de novos atores sociais em realidades plurais do contexto latino-americano. Como frisado na obra de Pastor e Dalmau (2011), é um movimento que surge fora da academia, sendo fruto, antes de tudo, das reivindicação de movimentos populares e coletivos que emergiram na década de 80.

Tanto que Araújo e García (2007 *apud* SOUZA, 2016, p. 248) destacam que um dos motivos a justificar a adoção de cotas de candidaturas por sexo por países latino-americanos foi a forte participação das mulheres na trajetória de redemocratização desses países. Assim, por serem nações com estruturas menos consolidadas, teriam mais facilidade em aderirem a modelos e práticas inovadoras (SOUZA, 2016, p. 248).

Nota-se, portanto, que o processo de desenvolvimento e inserção da mulher na política deu-se, primeiramente, através do exercício da participação centrífuga, ou seja, no sentido de fora para o centro, na medida em que, primeiramente tiveram que se articular e reivindicar os direitos políticos através de movimentos organizados para somente após terem acesso aos canais institucionais que poderiam conduzi-las ao centro, ou seja, para a política formal⁵⁹.

Contudo a mera concessão do acesso a esses canais institucionais não garantiu que após 60 anos as mulheres tivessem condições de efetivamente ocupar, em proporções mais equânimes, o centro do poder político, razão por que na década de 70, na Europa (BIROLI; MIGUEL, 2012, p. 79), e na década de 90, na América-Latina (ARAÚJO, 2010), começou a

⁵⁸ Segundo a autora, estudar os níveis e as formas de participação da mulher na política em países que foram submetidos a regimes autoritários – ausência de eleições livres e regulares, inexistência de sufrágio universal, de liberdade de imprensa e organização, etc. – deve levar em conta uma questão metodológica fundamental, qual seja, de não limitar a análise somente a partir de critérios quantitativos – ocupação nos cargos de poder –, pois é possível identificar a participação feminina em diversos setores e organizações informais (TABAK, 2002, p. 22-23).

⁵⁹ Sobre a participação da mulher no espaço político cearense, conferir o trabalho de Albuquerque e Paula (2015).

se desenvolver outra plataforma de reivindicações, desta feita, voltada a instituir medidas afirmativas destinadas a acelerar o acesso das mulheres a esse centro de poder, tendo sido instituídas, em 1995, as primeiras cotas de candidaturas por sexo no Direito positivo brasileiro (ALVES; ARAÚJO, 2009)⁶⁰.

Observa-se, portanto, diante dos dados e estudos apresentados, que não se sustentam os argumentos de que as mulheres são sub-representadas nos parlamentos por que não se interessam pela política, já que o próprio quadro empírico nos revela o contrário, ou seja, uma maior participação das mulheres na política informal, como nos movimentos sociais e ONG's.

Essa alta taxa de participação política das mulheres na política informal explica-se pelo fato de essa modalidade de participação ainda constituir o principal meio através do qual elas podem realizar suas reivindicações e se fazerem ouvidas⁶¹, já que sub-representadas no parlamento.

Se as mulheres se interessam por política e possuem capacidade para organizar-se e estruturar politicamente na esfera informal, os gargalos à sua participação na política formal são institucionais, razão por que se faz necessário analisar quais os canais atuais de acesso ao

⁶⁰ As mulheres latino-americanas, inclusive as brasileiras, portanto, longe de estarem assistindo passivamente a reformulação de conceitos jurídicos, políticos e sociais no contexto da redemocratização de seus países, souberam, dentro das suas próprias particularidades culturais e políticas, denunciar situações de opressão naturais e legais às quais eram submetidas e saíram fortalecidas politicamente para incluir e reivindicar o cumprimento de dispositivos constitucionais e também das convenções de direitos humanos das quais seus países são signatários.

⁶¹ Sobre a capacidade de articulação política das mulheres na esfera informal, cumpre destacar a promoção da greve internacional de 8 de março de 2017, sob o lema “Se nossas vidas não valem, que produzam sem nós”, em reação aos casos recentes e chocantes de feminicídio. Sobre a importância da América Latina nesse contexto, estudos indicam ser a quarta onda feminista tipicamente latino-americana, como afirma a especialista em gênero e uma das criadoras do movimento argentino Ni Una Menos, Cecilia Palmeiro: “Nossas palavras de ordem, “nem uma a menos”, foram traduzidas e usadas na Coreia e na Polônia. Estamos travando diálogo com os movimentos feministas em todos os continentes para trocar experiências e aprender umas com as outras” [...] A Greve Geral foi inspirada pela paralisação das mulheres argentinas organizada pelo Ni Una Menos após o assassinato da adolescente Lúcia Perez, de 16 anos, drogada, estuprada e empalada em Mar del Plata, em novembro de 2016. Unidas pela consigna “nem uma morta mais, nem uma mulher a menos” – verso retirado do poema Ni Una Menos, da poeta mexicana Susana Chávez, assassinada em 2011 por denunciar crimes de feminicídio -, as mulheres argentinas tiveram papel importante em atos históricos como a Women's March, em janeiro de 2017, e a Greve Internacional de Mulheres do último 8 de Março.” (GONZALEZ, *online*, 2017). 2017 foi importante para as mulheres, vez que inúmeros casos de assédio sexual no âmbito de trabalho, principalmente no âmbito da produção cinematográfica, foram denunciados. Em dezembro de 2017, o El País divulgou o artigo “O que será do feminismo depois de 2017?”. Como destaca a reportagem “o movimento conhecido como *Me, too*, que começou nos Estados Unidos como uma denúncia de assédio sexual que sofrem as atrizes no mundo do espetáculo. *Me, too* está se espalhando para outros campos de trabalho e já são muitas as empresas que dão suporte para que as mulheres afetadas denunciem os protagonistas desse assédio físico. O protesto iniciado em Hollywood chegou até mesmo à Índia, onde a ministra da Mulher enviou uma carta a 25 diretores de cinema e famosos atores pedindo-lhes que acabem com os ataques às mulheres em Bollywood” (GALLEGO-DÍAZ, 2017, *online*).

poder político-parlamentar a fim de se perquirir se eles permitem o pleno exercício desse direito humano e fundamental da mulher.

Cumpre enfatizar, por hora, que alguns esforços e reforços legislativos já foram e continuam sendo realizados no sentido de tentar fomentar a inclusão feminina nos espaços formais de poder. Porém, a representação ainda continua desproporcional e a realidade fática vem revelando uma série de entraves à própria concretização dessa política de inclusão. A exclusão persiste e resiste.

Tais gargalos impedem um avanço no processo de democratização, o qual, como já destacado, merece ser avaliado sob uma outra perspectiva que não se limite apenas a analisar o corpo de eleitores, mas também tenha como critério de avaliação o corpo dos representantes.

Até porque, se ficássemos apenas na discussão em torno da qualidade e quantidade do eleitorado, avaliar o processo de democratização política, e não social, frise-se⁶², teria perdido o sentido no campo da teoria política e democrática com a conquista do sufrágio universal.

Mas quais gargalos são esses e quais os fundamentos teóricos (jurídicos, filosóficos e democráticos) e jurídico-positivos para uma proteção da participação política da mulher nessa quadra da História? É o que se desbravará a seguir.

⁶² No item 1.1, destaca-se que Bobbio (2000) defende que o processo de democratização, em face da conquista do sufrágio universal, deve ser ampliando para se alcançar uma democracia social, que seria aquela em que importa não apenas quem votou, mas também os espaços onde o critério democrático é utilizado para as tomadas de decisões com impactos coletivos.

3 OS GARGALOS E OS FUNDAMENTOS PARA A PROTEÇÃO JURÍDICA DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DA MULHER

Como já frisado, é alta a taxa de participação política das mulheres na política informal, o que desperta para uma análise acerca das barreiras existentes que as impedem de ter mais representatividade parlamentar.

Existem, então, gargalos, que estão presentes tanto nas estruturas partidárias, normativas e socioculturais que precisam ser identificados para que se possa desmistificar o mito liberal de que todos têm iguais chances e condições materiais de acesso a determinados bens, a exemplo dos cargos políticos.

3.1 Os gargalos à participação política da mulher

Como já explicitado, a participação política pode acontecer tanto através de processos formais de captação de votos e de exercício da representação parlamentar, como mediante a pressão e o agir de movimentos organizados e do eleitor difusamente. A primeira modalidade é participação política formal, sendo de natureza centrípeta, vez que seu exercício se dá no sentido do todo (povo) para o centro (centros de poder).

A segunda modalidade, a participação política informal, é a que se dá por meio dos movimentos e das organizações sociais. É uma participação difusa que se desenvolve a partir das tensões e controvérsias geradas pelos centros de poder que se difundem pela sociedade e provocam as manifestações populares.

Não existe um padrão nas formas e nos modos como os membros da comunidade participam da política. Para os membros da elite, por exemplo, existe uma maior facilidade de ingresso e acesso aos partidos políticos e de alcançarem cargos políticos. Também são diversas as formas de participação de membros de congregações religiosas, militares e sindicais (AVELAR, 2004, p. 223).

Desde o momento que a participação política passou a ser um problema da democracia, ou seja, um fenômeno político relevante, procura-se compreender e estudar as formas pelas quais ela se efetiva. Um dos grandes desafios contemporâneos que se coloca é entender por que alguns poucos participam mais em detrimento da apatia política da maioria (AVELAR, 2004, p. 223).

Existem, inclusive, modelos e hipóteses que procuram explicitar e entender o que leva os indivíduos a participarem da política (AVELAR, 2004, p. 229-230)⁶³.

O modelo “identitário” ou de identidade é o que mais explica, segundo análise da citada socióloga, o processo de formação e de desenvolvimento da participação política da mulher. Para esse modelo, a matéria-prima, ou seja, a força motriz da participação é a identidade que se desenvolve na experiência da participação. O envolvimento em ações coletivas seria uma busca por reconhecimento, através de redes de solidariedade, própria de grupos com déficit de reconhecimento.

No campo da teoria crítica e da filosofia (AVELAR, 2004, p. 230), a participação política, na atualidade, é vista como uma luta por reconhecimento. Foi o que se constatou, no item acima, com os estudos sobre mulher, política e participação política no Brasil, principalmente a partir dos legados político e jurídico deixados por elas na Constituição de 1988 (ALMEIDA, 2018).

Contudo, da mesma forma que existem motivos e fatores que levam as mulheres a participarem da política, também existem fatores que são impeditivos dessa plena participação. Esses fatores motivacionais são os responsáveis por elas serem a maioria na política informal (rede de solidariedade e de reconhecimento), enquanto os impeditivos são a razão pela qual elas são minorias na política formal.

A participação política das mulheres sofre limitações de ordem formal e simbólica,⁶⁴ que acabam por prejudicar sua capacidade de postular candidaturas, reduzindo as

⁶³ Avelar (2004, p. 229-230), sistematizou esses modelos e hipóteses, os quais podem ser resumidos como segue: a) Modelo de centralidade: segundo o qual a intensidade da participação do indivíduo está relacionado com a sua posição social. Ou seja, quanto mais central sua posição, maior a facilidade de participar, maior seria o senso de agregação. Assim, a participação política seria um atributo de pessoas com mais centralidade, ou seja, com mais recursos materiais (dinheiro) e simbólicos (prestígio e educação), vantagens sociais e psicológicas que fornecem a esses indivíduos capital de autoconfiança para sentirem-se preparados para tomar as decisões políticas. A baixa posição social, ausência de consciência dos direitos provocaria inibição da participação desses indivíduos que têm uma imagem negativa e veem a política como um ambiente de pessoas letradas; b) Modelo de consciência de classe: segundo o qual a educação política seria a alternativa para superar as parcas condições provenientes do baixo status social. Assim, quanto mais o indivíduo participa, mais sua consciência política é ampliada, diminuindo, assim, sua desigualdade. É com base nesse modelo, é que muitas lideranças defendem a criação de programas pedagógicos nos partidos, sindicatos e movimentos para suscitar a consciências política nas classes de mais baixo status; c) Modelo da escolha racional: segundo o qual o indivíduo é racional e é sua escolha participar se os benefícios que auferir com isso forem superiores aos de não participar. Se muitos já participaram e tomam decisões que são coletivas, então os que não decidem participar pegam carona na participam dos que desejam e participam. É um enfoque utilitário e as críticas que se faz a esse modelo é que cálculo custo/benefício nem sempre explica a realidade do envolvimento na política; d) Modelo “identitário”: para o qual a matéria-prima, ou seja, a força motriz da participação é identidade que se desenvolve na experiência da participação. A participação em ações coletivas seria uma busca por reconhecimento, através de redes de solidariedade, própria de grupos com déficit de reconhecimento. No campo da teoria crítica e da filosofia, como alerta Avelar (2004, p. 230), a participação política, na atualidade, é vista como uma luta por reconhecimento.

⁶⁴ Bourdieu (2003, p. 08), ao falar da dominação masculina, pontua: “sempre vi a dominação masculina, e no modo como é imposta e vivenciada, o exemplo, por excelência desta submissão paradoxal, resultante daquilo

potencialidades das poucas candidaturas e atrapalhando o trabalho e o desenvolvimento da função político-eletiva quando conseguem alcançar os cargos (MIGUEL, 2014, p. 204).

Segundo a pesquisa realizada pelo Senado Federal⁶⁵, em 2014 (BRASIL, 2014, p. 03) e em 2016 (BRASIL, 2016f), a ausência de apoio dos partidos políticos é a principal causa elencada por 41% (quarenta e um por cento) das mulheres para não se candidatarem. A falta de interesse pela política aparece em segundo lugar (23%) e a dificuldade de concorrer com os homens em terceiro (19%).

A pesquisa revela que a principal causa para as mulheres não apresentarem candidaturas é a ausência de espaço dentro das agremiações partidárias, sem as quais nenhuma candidatura tem viabilidade. O que é uma constatação paradoxal, vez que as mulheres representam cerca de 45% (quarenta e cinco por cento) das filiações dos partidos, enquanto os homens são 55% (cinquenta e cinco por cento) (MUNIZ, 2018, *online*).

Ademais, a pesquisa revelou ainda que 46% (quarenta e seis por cento) das mulheres entrevistadas sequer conheciam que existiam estímulos na legislação para fomentar as candidaturas femininas (BRASIL, 2014, p. 5)⁶⁶, o que demonstra uma ausência de transparência do sistema eleitoral sobre suas regras e releva um indicativo que o descumprimento, pelos partidos, das normas insertas nos arts. 44, V e 45, IV (revogado em 2017) da Lei nº 9.096/1995 é um fator que prejudica a difusão e promoção (incentivo) da participação política da mulher.

Indagados sobre as propostas de igualdade entre os sexos, 71% (setenta e um por cento) dos entrevistados apoiaram a proposta de paridade nas listas de candidaturas, ou seja, metade das vagas nas listas para homens e metade para as mulheres. E 66% (sessenta e seis

que eu chamo de violência simbólica, violência suave, insensível, invisível a suas próprias vítimas, que se exerce essencialmente pelas vias puramente simbólicas da comunicação e do conhecimento, ou, mais precisamente, do desconhecimento, do reconhecimento ou, em última instância, do sentimento. Essa relação social extraordinariamente ordinária oferece também uma ocasião única de apreender a lógica da dominação, exercida em nome de um princípio simbólico conhecido e reconhecido tanto pelo dominante como pelo dominado, de uma língua (ou uma maneira de falar), de um estilo de vida (ou uma maneira de pensar, de falar ou de agir e, mais geralmente, de uma propriedade distintiva, emblema ou estigma, dos quais o mais eficiente e simbolicamente é essa propriedade corporal inteiramente arbitrária e não predicativa que é a cor da pele)".

⁶⁵ "A pesquisa foi feita por amostragem com entrevistas telefônicas. A população considerada é a de cidadãos com 16 anos ou mais, residentes no Brasil e com acesso a telefone fixo. A margem de erro admitida é de três pontos percentuais para mais ou para menos. O nível de confiança utilizado nos resultados da pesquisa é de 95%. O DataSenado realizou 1091 entrevistas, distribuídas nas 27 Unidades da Federação (UF), mantendo a proporcionalidade da participação da população das UFs na população brasileira, considerando estimativa divulgada pelo IBGE para 2013" (BRASIL, 2014, p. 5).

⁶⁶ A própria legislação é produzida para não permitir uma apropriação pela maioria da população de seu conteúdo, o que dificulta a compreensão e a divulgação das informações de como se concretizar e exercer um direito. Daí por que são importantes campanhas de informação, as quais são tanto mais eficazes quanto maior forem os destaques que derem a situações concretas de discriminação (VILLANUEVA; GALLEGOS, 1994, p. 167).

por cento) também apoiou a aplicação de sanção para os partidos que descumprem as cotas de candidatura (BRASIL, 2014, p. 5).

Nota-se, a partir dos dados apresentados, que é possível concluir que os principais gargalos à baixa presença de mulheres na política formal (partidária eleitoral) é não só a falta de apoio e incentivo das agremiações partidárias, como também a ausência de conhecimento das normas e a própria falta de efetividade do fomento legal existente à participação feminina na política, como se verá.

3.1.1 Gargalos partidários

Como demonstrado acima, o principal gargalo apontado pelas mulheres para a não apresentação de uma candidatura seria a falta de apoio que recebem dos partidos. Buscar compreender por que isso se dá é um dos objetivos deste tópico.

Essa não é uma conclusão apenas das entrevistas realizadas pelo DataSenado; também o é das pesquisas desenvolvidas no âmbito das ciências sociais, políticas e estatísticas, como se passará a apresentar.

Avelar (2007) aponta em seus estudos que, por mais que as mulheres tenham se organizado mais a partir da década de 60, principalmente a partir de uma presença real e efetiva no processo de redemocratização do país, essa maior presença na política informal (fora dos órgãos estatais) não resultou em um maior acesso às arenas de poder e representativas.

Como destaca a pesquisadora, dos “movimentos às ONGs e dali para os partidos, a distância é enorme” (AVELAR, 2007, p. 106), pontuando que os partidos não recepcionaram os ideais feministas por enxergarem nas mulheres uma competição a mais na disputa pelo poder e a ameaçar os interesses específicos das agremiações partidárias.

Esse é um grande problema, tendo em vista que as agremiações partidárias são o eixo nuclear através do qual a representação política se estrutura nas democracias representativas ou participativas (ARAÚJO, 2010, p. 569).

Anota Avelar (2007, p. 107) que os partidos são ainda uma ambiência em que a regra é a hegemonia masculina (AVELAR, 2007, p. 107). Essa constatação vale, inclusive, para o Partido da Mulher Brasileira (PMB) que repassou 42% (quarenta e dois por cento) de recursos para candidaturas masculinas, superando, inclusive a média de 2016, que foi de 30% (trinta por cento) nas outras agremiações partidárias (BRASIL, 2016c, *online*).

Aponta também que os partidos de esquerda são os que congregam mais mulheres com espaços feministas mais bem organizados, enquanto, nos demais, a regra é a inviabilização delas e de suas pautas (AVELAR, 2007, p. 107).

Sobre o papel dos partidos como atores institucionais decisivos para a extensão dos direitos políticos e sociais, Araújo (2010, p. 569) destaca que, enquanto os partidos argentinos, por exemplo, foram importantes nesse processo, no Brasil, as agremiações partidárias atuam no sentido oposto, possuindo escasso envolvimento popular, fluidez e recomposição constantes.

Isso explica por que os caminhos de inclusão feminina na política foram diferentes, portanto, na Argentina e no Brasil (ARAÚJO, 2010, p. 569-570). Esse dado é importante, na medida em que nos revela o papel e a responsabilidade dos partidos políticos no desenvolvimento e expansão da participação política da mulher.

No caso do Brasil, mesmo com uma participação ampla e efetiva das mulheres na sociedade civil, os partidos continuam a barrar sua entrada (AVELAR, 2007, p. 108).

Nas agremiações partidárias, o que tem valor é o poder, ou seja, quem tem mais (e não em que está em processo de “empoderamento”). As elites políticas atuam no sentido de anular as novas forças políticas nascentes. Ou seja, enquanto nos movimentos sociais a lógica é a inclusão (quanto mais forças agregadas, mais forte e legítimo é o movimento), nos partidos e nos centros de poder instituídos a lógica é da exclusão para minimizar as disputas (AVELAR, 2007, p. 109).

A demonstração empírica disso está nas fraudes nos preenchimentos das cotas de candidaturas levadas a cabo pelos partidos políticos. Esse é um problema que será explorado no capítulo dedicado aos estudos das deficiências do modelo legal brasileiro de proteção à participação política da mulher. Por hora, basta ter essa informação para que se possa concluir que os maiores entraves à participação da mulher são de ordem institucional, a começar, primeiramente, pela própria estrutura partidária.

Por mais que nos partidos médios e pequenos e com uma ideologia voltada à esquerda o incentivo à participação da mulher seja maior, ainda assim essa variável não é determinante para provocar um incremento maior desse grupo na representatividade política.

Ademais, cumpre enfatizar que o fenômeno de exclusão da mulher não é peculiar ao Legislativo, mas sim dos centros de poder de um modo geral. As mulheres são minorias não apenas nos partidos e no âmbito da representação política, mas também na cúpula da administração pública (AVELAR, 2007, p. 111) e do Poder Judiciário. Quanto mais político,

portanto, é o preenchimento dos cargos, menor é a presença feminina (MAZOTTE, 2016, *online*).

3.1.2 Gargalos jurídico-normativos

O que nominamos de gargalos jurídico-normativos referem-se à própria produção do Direito, da qual as mulheres são excluídas por serem sub-representadas nos parlamentos, e à deficiência da proteção do modelo legal brasileiro de proteção à participação política da mulher, que é bastante tímida no sentido de promover uma real inclusão das mulheres na política.

Como se verá mais detalhadamente no capítulo próprio, desde a década de 1990, mais especificamente 1995, que a legislação eleitoral brasileira, na esteira dos tratados internacionais e buscando concretizar o princípio da igualdade entre os sexos previsto no art. 5º, I da Constituição Federal (LOPES, 2016), vem sendo alterada, por meio de reformas políticas pontuais, para promover e incentivar a participação feminina na política.

Essas alterações, contudo, são muito tímidas e não conseguiram, até o presente momento, proteger e promover o bem jurídico em discussão, que é o direito da mulher à participação política em sua plenitude.

Existem estudos que indicam que “a legislação eleitoral vigente exerce enorme influência sobre que tipo de representantes serão eleitos, em cada um dos pleitos” (TABAK, 1994, p. 48).

Contudo, se a história dos direitos é diferenciada para as mulheres, tendo o poder político moderno se consolidado sempre nas mãos dos homens, é certo que a produção de leis pouco ousadas que mantenham estável a desigualdade e a submissão feminina e que continuem a negar e retardar a igualdade jurídica entre os sexos é de interesse dos que detém esse poder. É o que se extrai das reflexões realizadas em pesquisas que se debruçaram sobre o tema (VILLANUEVA; GALLEGO, 1994, p. 163).

Segundo Villanueva e Gallego (1994, p. 164), para as mulheres, a igualdade jurídica possui um conteúdo difuso, até mesmo vazio, que só se preenche em situações extremas, como o era no caso do divórcio. Em outros casos, esse conteúdo toma forma como algo novo a ser perseguido e, portanto, desejado, a exemplo do processo de incorporação das mulheres aos ambientes profissionais e políticos.

Daí por que, quando as mulheres ingressam em ambientes predominantemente masculinos, como o político, ingressam-no com o discurso de serem pioneiras, as primeiras,

de estarem superando barreiras, etc.. É como se elas precisassem de um “capital simbólico complementar: o passaporte de ruptura” (BARREIRA; GONÇALVES, 2013, p. 5).

Como esses direitos conquistados pelas mulheres são bastantes recentes, eles assumem um contorno mais de “fim de antigas proibições” do que a existência de uma igualdade fato. Alertam Villanueva e Gallego (1994, p. 164) para a distinção entre perceber algo ou uma situação como não proibida e como algo natural e espontâneo.

Na política, essa distinção fica muito evidente: as mulheres sabem que podem participar ativamente da vida política do país, ocupando cargos político-parlamentares e no alto escalão do Estado, mas parece ser natural – ou ao menos causa pouca indignação ou espanto na maioria da população – o fato de apenas pouquíssimas delas ocuparem esses cargos, receberem promoções e maiores salários. Ou seja, “sabem que existe a possibilidade, mas parece-lhes natural não exercê-la” (VILLANUEVA; GALLEGO, 1994, p. 164-165).

A própria legislação é produzida para não permitir uma apropriação pela maioria da população de seu conteúdo, o que dificulta a compreensão e a divulgação das informações de como se concretizar e exercer um direito. Daí por que são importantes campanhas de informação, as quais são tanto mais eficazes quanto maior forem os destaques que derem a situações concretas de discriminação (VILLANUEVA; GALLEGO, 1994, p. 167).

Frise-se ainda que, se as mulheres são sub-representadas na política e nos espaços parlamentares, os espaços genuínos de produção do direito, tem-se, aí, um ciclo de autoexclusão, que precisa ser rompido por meio de uma proteção eficaz da participação política da mulher.

Esse “fenômeno da andronormatização da produção do Direito”, sobre o qual pouco ou nada se lê, principalmente com profundidade teórica e científica, reflete e é fruto, ao mesmo tempo, de uma desigualdade na própria produção jurídica⁶⁷ em face da crise de

⁶⁷ Onde começa e onde termina igualdade jurídica? O fim é o recomeço? Os debates em torno da igualdade tem o art. 5º, I, da Constituição Federal de 1988 como ponto de partida, ou seja, a partir dele se estruturaria um sistema normativo que deveria assegurar a igualdade entre homens e mulheres. Sem dúvidas, esse ideal normativo de igualdade constitucional tem sua importância reconhecida não só por balizar comportamentos jurídicos e políticos futuros, mas também por servir de termômetro imediato para situações de extrema desigualdade legal. Como dito, toda essa discussão acerca do conteúdo da igualdade parte do próprio dispositivo constitucional citado, mas nunca promove uma indagação acerca da própria produção dessa lei que deveria provir de uma igual participação de todos, homens e mulheres. Daí por que, uma inquietação veio à tona: será que, na análise do princípio da igualdade constitucional, não se deveria indagar também o quão igual são chances de os homens e as mulheres participarem da elaboração dessas leis perante as quais se exige que eles devam ser tratados como iguais? Como idealizar normas que efetuem e concretizem essa igualdade se a própria norma tem sua gênese oriunda de situação de extrema desigualdade de participação na elaboração? Em uma análise mais profunda, um direito produzido sem que uma igual oportunidade de participação e de chances seja concedida a todos e todas, pode ser considerado democrático? O intuito dessa pesquisa é propor um debate em torno do conteúdo jurídico-político da igualdade de gênero para ele que vá além da igualdade perante a lei e englobe também uma igualdade na própria produção da lei. Uma igualdade que possa garantir a produção normativa possa ser livre de

representatividade feminina, já que a normatização e representação política são fenômenos simbioticamente relacionados.

Existem, pois, gargalos jurídico-normativos à participação política da mulher, os quais consistem não só numa inviabilização da produção desigual e antidemocrática do Direito, mas também em uma deficiente proteção à participação política da mulher pelo modelo legislativo brasileiro adotado para tanto, que, como se demonstrará com mais detalhes nos capítulos seguintes, além de não estar adequado aos parâmetros internacionais e à própria Constituição de 1988, não se encontra aparelhado dos devidos e eficazes instrumentos materiais e processuais que garantam a efetividade da norma de proteção.

3.1.3 Os gargalos socioeconômicos e culturais

Os gargalos socioeconômicos são de caráter difuso e podem ser extraídos e percebidos a partir dos esquemas de exclusão ainda presentes na estrutura social brasileira constituída a partir de dois centros de dominação: o patriarcalismo e o escravismo.

Para explicar a baixa participação política da mulher na América Latina a partir de tais gargalos, por exemplo, Tabak (2002, p. 23-26) elenca as seguintes razões: condicionamento cultural; sistema educacional; meios de comunicação de massa; e religiosidade.

No caso do condicionamento cultural, destaca que ele acaba por promover um reforço da aceitação, por parte de população feminina de certas ideias e valores sobre o comportamento da mulher, sua sexualidade, capacidade intelectual e personalidade, que terminam por condicioná-las a não participarem da política.

Destaca ainda que, no caso da “mulher latino-americana em especial, o peso da responsabilidade pela organização do núcleo familiar e pela educação dos filhos é outro fator de enorme angústia” (TABAK, 2002, p. 26).

Em relação ao sistema educacional, destaca ser ele ainda o “responsável pela definição dos papéis sexuais, pela reprodução de estereótipos, pela persistência das carreiras ‘femininas’, o que acaba por encaminhar meninas e mulheres para outros campos de atuação, como o cuidado e assistência, e não os de poder.

dominação pelo sexo masculino, rompendo com o fenômeno da “andronormatização do direito”, a qual é um produto da era moderna e que, mesmo com a concessão de amplos direitos e cidadania à mulher, ainda persiste e precisa ser rompido, pois contamina a própria produção jurídica. Por essa razão, o direito fundamental à participação política (formal e informal) é o direito gênese, “direito dos direitos”, na medida em que seu pleno exercício é a condição sem a qual não existe um sistema normativo legítimo e verdadeiramente democrático.

No que tange aos meios de comunicação, pondera que ajudam a disseminar mitos e preconceitos e reforçar estereótipos, daí a importância de investir em publicidade⁶⁸ que possam reverter esse quadro.

Em relação à religiosidade, a autora destaca que ela faria com que ainda milhares de mulheres assumissem certas posições em relação a algumas questões como o casamento, o planejamento familiar, o aborto, o divórcio, a virgindade, etc. (TABAK, 2002, p. 23).

Existem evidências inegáveis de que as mulheres possuem um número elevado de obstáculos para exercerem, em igualdade de condições com os homens, os direitos civis, políticos e até mesmo sociais (VILLANUEVA; GALLEGOS, 1994, p. 163).

A baixa representação feminina na política revela também que, mesmo com o fim do patriarcalismo de Estado, aquele cujo ordenamento jurídico colocava a mulher numa condição inferior aos homens e, por isso, deveria ser representada nos atos da vida civil por pais, maridos e/ou irmãos, as estruturas patriarcais ainda continuam refletidas na arena política.

Desse modo, os interesses de milhões de brasileiras continuam a ser definidos, ao fim e ao cabo, por seus representantes na esfera pública, o que nos leva a indagar até que ponto se pode falar serem as mulheres as legítimas defensoras e representantes dos seus interesses se não possuem lugares de fala⁶⁹ nos espaços de deliberação política⁷⁰.

Ademais, é importante frisar que as mulheres ainda são as principais responsáveis pela organização das tarefas domésticas e do cuidado com os filhos e acabam tendo pouco tempo para se dedicar às atividades político-partidárias, sendo o tempo um elemento

⁶⁸ O art. 93-A da Lei n.º 9.504/97 autoriza o Tribunal Superior Eleitoral, no período de 1º de abril a 30 de julho dos anos eleitorais, a promover em até 5 minutos diários, propaganda institucional destinada a incentivar a participação feminina, dos jovens e da comunidade negra na política. É uma política institucional, portanto, voltada a alcançar o público em geral e a desconstruir o mito de que lugar de mulher não é na política.

⁶⁹ Sobre o lugar de fala, conferir Tiburi (2018).

⁷⁰ Habermas é o mais forte e conhecido defensor da teoria deliberativa da democracia. O pensamento habermasiano se funda numa ideia de democracia procedimental e deliberativa e surge como um meio termo entre a teoria política republicana, que se baseia na ideia de vontade geral e soberania popular, e entre a teoria política liberal, que se funda na existência de interesses particulares e liberdades individuais. Em sua concepção procedimental de democracia tem como pressuposta a ampliação da participação dos indivíduos nos processos de deliberação e discussão e na valorização e instituição de uma cultura política democrática, que se foca em que participa e de que modo. A igual participação nesses processos é um ideal dessa teoria. É aí que entra a crítica feminista à teoria do Habermas a qual, embora reconheça os avanços da concepção habermasiana de democracia, possui alguns pontos cego em relação algumas questões, como a participação das mulheres nessa esfera de deliberação. É uma teoria que, como dito, mantém ideais do liberalismo, como a existência de um sujeito universal, desvinculado das relações de disputa de poder que existem na vida real. As principais críticas de Nancy Fraser e Catherine MacKinnon. Embora, como anotam Barbosa e Maia (2016), Habermas tenha, em “Entre facticidade e validade”, apresentado uma perspectiva se preocupou com a condição da mulher, seus apontamentos foram incapazes de responder satisfatoriamente algumas críticas e apontamentos feministas pontuais.

fundamental para quem deseja postular e exercer qualquer cargo político (MIGUEL, 2014, p. 204).

Pesa também o fato de ser a política um espaço prioritariamente masculino o que provocaria, nas mulheres, uma inibição da sua “ambição política”⁷¹.

Existem, assim, claramente fatores que atuam inibindo a ação política das mulheres, os quais não são eliminados com a mera concessão formal de direitos iguais a elas, devendo haver políticas voltadas à proteção dos direitos desse grupo, como bem anota Miguel (2014, p. 204).

A baixa presença das mulheres na política pode até ser atribuída a um menor interesse delas, mas essa ausência ou baixo interesse já é, em si, um problema (MIGUEL, 2014, p. 205). Na verdade, poucas pessoas se interessam por política e tem vontade de ocupar cargos político-eletivos. Mas, se dentro desse pequeno grupo de quem ainda tem algum afeto e desejo de participar e se envolver por política, homens conseguem eleger-se em larga maioria, e esse fator por si só é indicativo de uma desigualdade (MIGUEL, 2014, p. 205).

Cumprido destacar, por fim, as mais recentes pesquisas e debates travados na América Latina, as quais apontam para uma “tática emergente para dissuadir a participação política das mulheres”, que é a violência contra a mulher no exercício da campanha ou da própria política (mandato político-eletivo) (KROOK; SANÍN, 2016, p. 127; ALMEIDA, 2017c). Sobre essa causa, debruçar-se-á com mais detalhes no capítulo dedicado às deficiências do modelo de proteção brasileiro e às propostas de fortalecimento desse modelo.

Diante desses gargalos, que impedem e ceifam a plena participação política da mulher, tanto que são minorias na política formal, é preciso se pensar em proposta de fortalecimento ou mesmo de reformulação da proteção jurídica já existente no ordenamento jurídico.

Essas propostas, contudo, requerem um exame prévio dos elementos jurídico-positivos, democráticos e filosóficos que as fundamentem, a ser realizado no capítulo seguinte.

⁷¹ Segundo Miguel (2014, p. 204), existe “aqui, uma excelente ilustração daquilo que Pierre Bourdieu (1979) chamava de *efeito de doxa*, isto é, nossa visão do mundo social constrange nosso comportamento, comprovando (naturalizando) aquilo que pensamos”.

3.2 Por que proteger a participação política da mulher?

Qualquer mudança no modo de escolha do corpo parlamentar que proponha uma superação do modelo pretensamente liberal de processo eleitoral exige uma argumentação que desmonte os falsos pressupostos sobre os quais esse modelo liberal aparentemente igualitário se assenta.

Não obstante esses argumentos exijam um maior aprofundamento teórico que essa pesquisa, por razões de delimitação temática, não pode comportar, busca-se apresentar os principais fundamentos que legitimam a adoção de mecanismos de inclusão voltados à proteção da participação política da mulher na política com vistas a superar esses obstáculos institucionais.

É possível extrair dos debates desenvolvidos no âmbito da teoria dos direitos humanos, democrática, político-feminista e da filosofia crítica, fundamentos que ajudam a refletir e a entender o porquê de se fazer necessária a instituição de um modelo normativo de proteção e de inclusão voltado à proteção específica e eficaz da participação política da mulher.

Divide-se em três os fundamentos que justificam a proteção jurídica da participação política da mulher nessa quadra da História, os quais se denomina, para fins de sistematização do estudo, de jurídicos, filosóficos e democráticos.

3.2.1 *Fundamentos jurídicos*

A participação política é um direito humano e fundamental, como explicitado. No que tange à participação da mulher, é importante frisar que sua proteção recebe reforços de pactos internacionais voltados à defesa da mulher em sua concretude.

A primeira fase de proteção dos direitos humanos contemporâneos caracteriza-se pela generalidade, abstração, garantia da igualdade formal e proibição da não discriminação (PIOVESAN, 1998).

A Declaração de 1948, por exemplo, de forma abstrata e geral, proclamou que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos (art. 1º) e que todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição (art. 2º, item 1).

Já a segunda fase dessa proteção reflete o “processo de especificação do sujeito de direito” e é caracterizada pela proteção específica e especial que visa eliminar não só no plano jurídico-formal, mas também no plano material todas as formas de discriminação que atingem desproporcionalmente certos grupos, como as mulheres (PIOVESAN, 1998, p. 53).

Começou-se a se delinear a partir de 1945 um “movimento normativo afunilador” destinado a proteger o sujeito em sua especificidade e concretude. Segundo Kymlicka (2010, p. 224) foi mediante a “revolução dos direitos” que os “outros” puderam formular suas reivindicações a partir da linguagem dos direitos (KYMLICKA, 2010, p. 225).

Os outros, grupos historicamente discriminados, passaram a demandar por igualdade, direito do qual eles são titulares, segundo a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, e não mais apelando para a generosidade dos grupos dominantes, como acontecia antigamente, de acordo com o exposto em registros históricos (KYMLICKA, 2010, p. 223)⁷².

Percebeu-se que os direitos, em que pese serem universais, reconhecidos a todos e todas, não são fruídos da mesma maneira. Características como raça, gênero⁷³, classe social, porte físico, etc., podem influenciar no exercício dos direitos por determinados grupos (GONÇALVES, 2011, p. 59).

Denota-se, portanto, que esse processo de especificação dos sujeitos só se tornou possível devido ao reconhecimento prévio de que todos eram iguais e livres, o que viabilizou a veiculação de demandas pelo alcance dessa igualdade em termos factuais e não meramente perante a lei. Os direitos formais são também importantes nesse processo de reconhecimento subjetivo, vez que funcionam como um ideal a ser atingido. Esse foi o mérito da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Nos casos das mulheres, descreve Gonçalves (2011, p. 59-60) que apenas quando elas apareceram na sociedade como demandantes políticas, ou seja, atrás de reconhecimento e de afirmação de direitos, tornou-se possível a instituição de uma plataforma jurídica específica para essa categoria que tinha sido, por muito tempo, excluída dos processos de discussão política (tanto formal como informal).

⁷² O autor destaca ainda que esse tipo de consciência – reivindicação através dos direitos – encontra-se erradicada nas estruturas da modernidade, mas frisa que nem sempre existiu essa linguagem do direito à igualdade para as minorias.

⁷³ Destaca-se que o movimento e a teoria feminista tiveram o êxito de demonstrar, tanto empiricamente como teoricamente, que as desigualdades entre os sexos, por serem de origem sociocultural, não iriam desaparecer meramente com a exclusão de leis discriminatórias, já que, mesmo em condições formais de igualdade, os homens e as mulheres não teriam chances de obter os mesmos resultados, já que nunca compartilharam o mundo de forma igualitária.

Foi a Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher que inaugurou nesse âmbito uma proteção normativa específica da mulher. Para Pimentel (2010, p. 305), o referido tratado é a Carta Magna de Direitos Humanos das mulheres, vinculando os Estados-partes, assim como os inspirando na adoção de medidas legislativas, administrativas e judiciais que possam promover, tanto de direito como de fato, a igualdade de direito das mulheres e a eliminação da discriminação contra elas.

Destaca a autora que a Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW), de 1979, promulgada em 1981, foi o auge de anos de esforços internacionais desenvolvidos na tentativa de proteger e garantir os direitos das mulheres em todo o mundo (PIMENTEL, 2010, p. 306).

Segundo a análise da referida pesquisadora, a CEDAW deve ser adotada pelos Estados signatários como “parâmetro mínimo” das ações estatais que visam promover e proteger os direitos humanos das mulheres, tanto no seara pública como privada, tendo simbolizado avanços principiológicos, normativos e políticos edificados nas últimas décadas (PIMENTEL, 2010, p. 306).

A juridicidade da proteção à participação política da mulher extrai-se da Declaração de Direitos Humanos de 1948, da Convenção de Direitos Políticos e Cíveis da Mulher de 1953, da Convenção para Eliminar Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979, documentos que foram ratificados pelo Brasil, assim como da Constituição Federal de 1988.

São esses documentos que formam o arcabouço normativo internacional e constitucional de onde se extraem as principais normas que protegem o bem jurídico em discussão.

As normas internacionais estão expressas em tratados de direitos humanos, os quais tem como marco a Declaração de 1948, que inaugurou a concepção contemporânea desses direitos⁷⁴ e o sistema normativo global voltado à sua proteção no âmbito das Nações Unidas.

⁷⁴ Fala-se em direitos humanos contemporâneos, pois se diferenciam dos direitos do homem que constam nos documentos dos séculos XVIII, XIX e início do século XX, na medida em que não só ampliaram o rol dos sujeitos de direitos, incluindo, por exemplo, as mulheres, como também consagraram não só direitos civis e políticos, como os sociais, os econômicos e os culturais, conjugando, pois, o valor igualdade e liberdade (PIOVESAN, 1998, p. 27). A opção pelo termo “direitos do homem”, como referência aos direitos consagrados nas cartas constitucionais e documentos dos séculos XVIII, XIX e início do século XX, deve-se ao fato de que as declarações do período apenas conclamavam os homens como sujeitos de direito. O nome “Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão” não se referia à humanidade, mas sim somente aos sujeitos do sexo masculino, tanto que, movida pelos ideais da Revolução Francesa, Olympe de Gouges conclamou, em simetria, a Declaração de Direitos da Mulher e da Cidadã (DALLARI, 2016). Em que pese isso, não se desconhece a sua importância na medida em que foi um documento de importância jurídica, política e histórica na medida em que

A Convenção para Eliminar Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979 insere-se no sistema de proteção especial dos direitos humanos e, sem dúvidas, é documento mais amplo e expresso quanto à temática.

A citada convenção foi promulgada para integrar esse sistema de proteção especial e foi norteada pela sensibilidade política e jurídica acerca da condição social, econômica e política a qual a mulher havia sido submetida durante séculos.

Piovesan (1998, p. 31) destaca que esse sistema de proteção especial concede um destaque ao “processo da especificação do sujeito de direito”, dentro do qual esse sujeito passa a ser visto e protegido sua em concretude.

A CEDAW enfatiza que condena qualquer forma de discriminação contra a mulher⁷⁵ (art. 2º) e determina que os Estados-partes devem se comprometer a adotar medidas adequadas, legislativas e de outro caráter, inclusive prevendo as sanções cabíveis, que proíbam toda discriminação contra a mulher, que estabeleçam a sua proteção jurídica em uma base de igualdade com os homens, dentre outras medidas⁷⁶.

No seu art. 3º, preceitua que os Estados signatários deverão adotar, ainda, em todas as esferas, em particular, nas esferas política, social, econômica e cultural, todas as medidas apropriadas, inclusive de caráter legislativo, para assegurar o pleno desenvolvimento e progresso da mulher, com o objetivo de garantir-lhe o exercício e o gozo dos direitos humanos e liberdades fundamentais em igualdade de condições com o homem.

As medidas a serem adotadas são de caráter temporário e destinam-se a acelerar a igualdade de fato entre os sexos, as quais não serão consideradas discriminação, nos termos da Convenção, desde que não impliquem a manutenção de normas desiguais ou separadas, devendo haver a extinção de tais medidas quando os objetivos de igualdade de oportunidade e tratamento houverem sido alcançados (art. 4º).

foi um dos primeiros passos para o reconhecimento que os indivíduos detêm direitos individuais e fundamentais, cabendo ao Estado respeitá-los e protegê-los.

⁷⁵ “Artigo 1º - Para fins da presente Convenção, a expressão ‘discriminação contra a mulher’ significará toda 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 campo”.

⁷⁶ Na linha evolutiva da conquista a ampliação dos direitos, Piovesan (1998, p. 30) destaca que a Declaração de 1948 é o marco dessa concepção contemporânea de direitos humanos e, a partir da sua promulgação, inicia-se a formação de um sistema normativo global voltado à proteção dos direitos humanos, no âmbito das Nações Unidas. Esse sistema normativo é composto tanto de normas que a autora chamou de alcance geral, como os Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, assim como por instrumento normativos de caráter mais específico, como aqueles que buscam proteger determinados grupos alvo de violações específicas, como é o caso das mulheres, grupos étnicos-raciais, crianças, idosos, etc. (PIOVESAN, 1998, p. 30-31).

Especificamente quanto à esfera política, a citada Convenção dispõe que os Estados-partes tomarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na vida política e pública do país e, em particular, garantirão, em igualdade de condições com os homens, o direito de as mulheres participarem na formulação de políticas governamentais e na execução destas, e de ocupar cargos públicos e de exercer todas as funções públicas em todos os planos governamentais (art. 7º, *caput*, alínea b).

Antes da elaboração do referido documento, a Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher de 1953 já trazia dispositivos específicos destinados a proteger a participação política da mulher, principalmente porque, em muitos países ocidentais, o direito de voto feminino ainda não era uma realidade.

A convenção passou a garantir que as mulheres terão, em igualdade de condições com os homens, o direito de voto em todas as eleições, sem nenhuma restrição (art. 1º), assim como que serão, de igual maneira, elegíveis para todos os organismos públicos de eleição, constituídos em virtude da legislação nacional, sem nenhuma restrição (art. 2º) e que terão o mesmo direito que os homens de ocupar todos os postos públicos e de exercer todas as funções públicas estabelecidas em virtude da legislação nacional, sem nenhuma restrição (art. 3º).

Ao proceder à ratificação do instrumento, os Estados-parte comprometem a eliminar essas discriminações não apenas vedando a desigualdade perante a lei ou prevista na própria lei, mas também instituindo mecanismos que promovam essa igualdade de fato, como com a adoção de políticas públicas igualitárias, inserindo-se, nesse contexto, a adoção das chamadas ações afirmativas.

Para o alcance da igualdade substantiva, a referida Convenção legitimou a adoção da discriminação positiva por parte dos Estados-parte para que eles pudessem adotar políticas e ações especiais com vistas a maximizar esse “processo de igualização de *status* entre homens e mulheres”, como afirma Piovesan (1998, p. 143), dando como exemplo adoção pelo Brasil, através, pela Lei nº 9.100/95, da primeira ação legislativa que adotou as cotas de candidatura por sexo no processo eleitoral.

Atingir a igualdade é, portanto, um processo que envolve ações bifrontes que visem proibir qualquer forma de discriminação, ao passo que promovam a inclusão através da adoção de práticas afirmativas. Para Piovesan (1998, p. 143), “a igualdade como processo” dependente não só de ações estatais repressiva-punitiva, como também positiva-promocional.

Piovesan (1998, p. 131) informa que no Brasil esse “processo de especificação” se fez com a promulgação da Constituição de 1988, a qual trouxe capítulos específicos

dedicados à criança, ao adolescente, ao idoso, aos índios, assim como tem dispositivos voltados à proteção da mulher, da população negra, das pessoas com deficiência etc.

Consolida-se, nesse momento, um sistema de proteção normativa com previsões tanto a nível internacional, como nacional, voltadas à promoção da igualdade, à repressão à discriminação e o respeito à diferença e diversidade.

No plano constitucional, a participação política da mulher não é protegida em sua concretude, mas por força do art. 1º, *caput*, e parágrafo único, que elenca a participação política como fundamento do Estado, assim como atribui ao povo a legitimidade do poder político; do art. 3º, IV que estabelece ser um dos objetivos da República Federativa do Brasil a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação; do art. 5ª, I, que dispõe que os homens e as mulheres são iguais e, por fim, do art. 14, o qual prevê que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, extrai-se a proteção jurídico-constitucional da participação política da mulher, a qual deve ser protegida pelo Estado brasileiro de modo a se garantir que, em igualdade de condições com os homens, ela possa votar e ser elegível para os cargos políticos do país.

3.2.1.1 Parâmetros jurídicos internacional e constitucional e o bloco de proteção normativa à participação política da mulher

Como explicitado, o direito à participação política da mulher é, pois, protegido por um bloco normativo internacional e nacional o qual fixa os parâmetros mínimos das ações estatais que visam promover e proteger os direitos humanos das mulheres nesse âmbito, simbolizando, pois avanços principiológicos, normativos e políticos edificados nas últimas décadas no que tange a essa temática.

Extrai-se dos estudos acima realizados que o primeiro parâmetro é a proibição da discriminação por motivo de sexo. É o que se extrai dos arts. 3º, IV da CRFB/1988 e 1º, 2º, b, c, d, e, f, g, 4º e 7º da CEDAW. A partir da análise dessas normas, tem-se que toda exclusão baseada no sexo é considerada discriminatória, a qual se não for justificada (art. 4º) deve ser abolida. Ou seja, qualquer medida discriminatória que estabeleçam diferenciações só se justificam se forem temporárias, devendo cessar tão logo se atinja a igualdade fática entre os sexos e desde que não implique na manutenção de normas separadas ou desiguais.

O segundo parâmetro é o assecuratório do pleno desenvolvimento e progresso da mulher, com o objetivo de garantir-lhe o exercício e o gozo dos direitos humanos e liberdades fundamentais em igualdade de condições com o homem, o qual se exara do 3º da CEDAW.

Ou seja, não basta apenas não discriminar, é preciso assegurar, através da adoção de medidas apropriadas nas esferas política, social, econômica e cultural, principalmente, que as mulheres possam se desenvolver e progredir plenamente enquanto tais em todas essas esferas, pois só assim poderão exercer plenamente seus direitos e liberdade fundamentais.

O terceiro parâmetro é o da igualdade de participação dos sexos na vida política e pública do país, o qual se extrai dos arts. 5º, I da CRFB/1988, 1º, 2º e 3º da Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher (1953) e 7º da CEDAW.

Esse parâmetro fixa que as mulheres têm direito, em igualdade de condições com os homens, de votar em todas as eleições e referendos públicos, de ser elegível para todos os órgãos cujos membros sejam objeto de eleições públicas, de participar na formulação de políticas governamentais e na execução destas e ocupar cargos públicos e de exercer todas as funções públicas em todos os planos governamentais.

O quarto parâmetro é o da discriminação positiva, ou seja, a CEDAW não só proíbe a discriminação com base no sexo, nem só assegura o pleno desenvolvimento e pleno progresso da mulher e a participação dos sexos na vida política e pública do país, em igualdade de condições, como também prevê que os Estados-partes tomarão, em todas as esferas e, em particular, nas esferas política, social, econômica e cultural, todas as medidas apropriadas, inclusive de caráter legislativo, destinadas a acelerar a igualdade de fato entre o homem e a mulher, as quais terão caráter temporário.

Para além da vedação da não discriminação, da imposição da derrogação de normas discriminatórias e de garantir a participação das mulheres, em condições de igualdade com os homens, na vida política e público do país, a CEDAW determina que os Estados signatários adotarão medidas, até mesma legislativas, que visem acelerar esse progresso no sentido de alcançar a igualdade entre os sexos.

Não se desconhecem os debates atuais travados em torno dos direitos humanos⁷⁷, os quais consistem em questionar seu caráter universal e o fato de serem apenas um conceito cultural do Ocidente, o que colocaria em xeque os limites de sua validade. Concorde-se,

⁷⁷ Santos (2010, p. 15) destaca que “a marca ocidental liberal do discurso dominante dos direitos humanos pode ser facilmente identificada: na Declaração Universal de 1948, elaborada sem a participação da maioria dos povos do mundo; no reconhecimento exclusivo de direitos individuais, com a única exceção do direito colectivo à autodeterminação, o qual, no entanto, foi restringindo aos povos subjugados pelo colonialismo europeu; na prioridade concedida aos direitos cívicos e políticos sobre os direitos económicos, sociais e culturais; e no reconhecimento do direitos de propriedade como o primeiro e, durante muitos anos, o único direito económico.”

todavia, com Flores (2009), para quem os direitos humanos são, antes de tudo, linguagem e espaços de lutas, pontos de partida a partir dos quais as reivindicações por igualdade e liberdade podem ser formuladas.

Desse modo, a positivação de mecanismos de defesa, promoção e proteção da participação política da mulher no plano supranacional, antes de serem categorias abstratas e universais que não tem aplicabilidade imediata no ordenamento pátrio, são a gramática política e jurídica a partir da qual o direito nacional deve se parametrizado com vistas a proteger bens jurídicos, a exemplo da participação política da mulher, a qual ganhou uma proteção especial e concreta no âmbito do direito internacional.

Essas normas (internacionais e constitucionais) integram o bloco normativo de proteção à participação política da mulher, o qual também é composto pelas normas de caráter infraconstitucional que compõe o modelo legislativo de proteção jurídica a esse bem adotado por cada país.

Essas normas internacionais e constitucionais fornecem os elementos jurídico-positivos para fundamentar a proteção jurídica infraconstitucional da participação política da mulher tanto na esfera formal, como na esfera material, já que legitimam a adoção, pelos Estados, de medidas que acelerem a igualdade de fato entre os sexos.

3.2.2 Democráticos: da igualdade do sufrágio à igualdade na representação política

Como alerta Shapiro (2006, p. 245), ao se dedicar aos estudos dos fundamentos morais da política, a democracia atua legitimando os regimes políticos atuais. Todos os países e regimes do eixo ocidental, governos dos mais espectros ideológicos, cobrem-se com “o manto da democracia”. Ela é, pois, um componente de legitimidade política. No mundo atual “aprovação à ideia de democracia é praticamente inegociável” (SHAPIRO, 2006, p. 245).

Shapiro (2006, p. 247) alerta, porém, que a democracia continua sendo, em grande medida, um instrumento procedimental limitado, mas que, a longo prazo, ainda é o regime que zela para que a verdade prevaleça no cenário político, os direitos humanos sejam observados e se protejam culturas e elementos de tradições que merecem ser respeitados.

3.2.2.1 A democracia inclusiva pela participação efetiva

Como anota Dahl (2001, p. 103), durante vinte e cinco séculos, em todas as democracias e repúblicas existentes, o direito de participar plenamente da vida política era

restrito uma minoria de adultos, que eram os homens, e nem todos⁷⁸. Pondera que somente no século XX é que tanto a teoria como a prática passaram a adotar o discurso da inclusão e que, assim, os direitos de participação (políticos e civis) deveriam ser estendidos a todos e todas.

Surgiu, assim, uma nova democracia, e as instituições desse “moderno”⁷⁹ governo representativo são historicamente únicas e que, por isso, deveriam ter uma nomenclatura própria que é *poliarquia*⁸⁰ ou democracia poliárquica, segundo Robert Dahl (2001, p. 104). Esse novo modelo de democracia nasce como uma reação às postulações e exigências por inclusão e ampla participação política (DAHL, 2001, p. 104-105).

“Se não tem voz, quem falará por você?” (DAHL, 2001, p. 91). Ou “Quem defenderá seus interesses se você não pode? [...] se você faz parte de um grupo excluído da participação, como serão protegidos os interesses fundamentais desse grupo?” (DAHL, 2001, 91).

Com essa provocação, Dahl instiga a pensar na importância da inclusão plena para sua teoria democrática. Tanto que ao tratar dos critérios para existência de uma democracia, ele coloca a participação efetiva, a igualdade do voto, o entendimento esclarecido, o controle do programa e planejamento e inclusão dos adultos como elementos indispensáveis na sua fórmula de democracia ideal⁸¹.

⁷⁸ Até o liberalismo, a própria ideia de participar da vida política era algo distante e inconcebível a todos, o que torna dificultoso até mesmo avaliar os fatos anteriores à Idade Moderna à luz de categorias abstratas próprias da doutrina liberal.

⁷⁹ Instituições políticas da moderna democracia são funcionários eleitos, eleições livres, justas e frequentes (quando a coerção não é a regra), liberdade de expressão, fontes de informação diversificadas, autonomia para as associações (como partidos políticos e grupos de interesses) e a cidadania inclusiva aos meios e direitos necessários ao acesso às instituições representativas (DAHL, 2001, p. 100).

⁸⁰ Como escreve Dahl (2001, p. 104): “Poliarquia deriva de palavras gregas que significam ‘muitos’ e ‘governo’; assim, o ‘governo de muitos’ se distingue do governo de um, monarquia, e do governo de poucos, a oligarquia ou a aristocracia. Embora a expressão seja usada raramente, em 1953 um colega e eu introduzimos, por ser uma boa maneira para como referência a uma democracia representativa moderna. Mais precisamente, uma democracia poliárquica é um sistema político dotado das seis instituições democráticas [...]. Portanto, a democracia poliárquica é diferente da democracia representativa com o sufrágio restrito – como a do século XIX. Também é diferente das democracias e das repúblicas antigas que não apenas tinham sufrágio restrito, mas faltam-lhes muitas outras características decisivas da democracia poliárquica – por exemplo, os partidos políticos, o direito de formar organizações políticas para influenciar ou fazer oposição ao governo existente, os grupos de interesses organizados, e assim por diante”.

⁸¹ Segundo DAHL (2001, p. 49-50), os critérios de um processo democrático são: participação efetiva, segundo o qual todos os membros da sociedade devem ter oportunidades iguais e efetivas e opinião sobre qual a melhor política a ser adotada; igualdade de voto, ou seja, todos os membros devem ter participação na tomada dessa decisão política mediante oportunidade de votos que devem ser contados como iguais; entendimento esclarecido, já que cada membro deve ter iguais e efetivas oportunidades “de aprender sobre políticas alternativas importantes e suas prováveis consequências”; controle do programa e planejamento, pois como o processo de tomada de decisões numa comunidade é uma constante, jamais se encerrando, os membros da sociedade devem ser chamados sempre a decidirem de que modo e quais questões serão parte do planejamento da comunidade; e a inclusão dos adultos, que significa a inclusão da maioria dos adultos residentes, que deveriam ter acesso aos direitos políticos e de participação.

A democracia, pois, é o regime político que proporciona a participação efetiva, igualdade de voto, aquisição de planejamento esclarecido, o exercício de um controle sobre o planejamento das questões políticas da comunidade e a inclusão dos adultos nesse processo de tomada de decisões política de interesse de todos e todas.

Segundo Dahl (2001, p. 50-51), esses critérios devem ser seguidos numa democracia a fim de se garantir que todos possam ser politicamente iguais. Havendo um desequilíbrio, é provável que alguns, que estejam politicamente mais bem situados, tenham mais espaço e oportunidades para expressar seus pontos de vista de modo a fazer prevalecer suas propostas de políticas⁸².

Pensar a ampliação e promoção da participação política e sua inclusão encontra fundamento nas teorias democráticas, principalmente no modelo proposto por Dahl, o qual, como se viu, constrói uma teoria democrática que tem como núcleo central a plena e ampla participação de todos, a igualdade política e a inclusão dos adultos, tendo em vista que apenas, assim, se evita que grupos deixem de ter voz e representação, em detrimento de uma minoria estrategicamente situada.

3.2.2.2 A marcha da democratização: da igualdade de sufrágio à igualdade na e de representação

Desde suas origens, a democracia é incompleta (SARTORI, 1994). Na Grécia, as mulheres eram impedidas de votar e a economia tinha por base a escravidão. A democracia grega, contudo, teve sua importância considerando que foi a experiência mais democrática que o mundo antigo conheceu, tendo estabelecido o princípio fundamental de que “em questões que afetam a vida e os interesses coletivos, o povo sabe se governar adequadamente” (SHAPIRO, 2006, p. 248).

Instituir a democracia e suas regras não é tarefa fácil, tanto que algumas questões fundamentais acerca do regime democrático foram decididas antes mesmo que ela entrasse em cena (SHAPIRO, 2006, p. 285), como quem vota, quem pode ser votado etc., e, como em um processo no tempo e no espaço, essas questões fundamentais foram sendo rediscutidas e alteradas.

⁸² Em casos extremos, é possível que apenas uma minoria realmente determine as políticas da comunidade e é justamente o critério da participação efetiva que tem como fim evitar que esse desequilíbrio político ocorra. Apesar desse risco, por que a democracia? Por que evita tirania, garante os direitos essenciais e a liberdade geral, a autodeterminação, a autonomia moral, o desenvolvimento humano, a proteção dos interesses pessoas essenciais, a igualdade política, proporcionam a busca pela paz e a prosperidade (DAHL, 2001, p. 58).

Em seus estudos sobre democracia, Bobbio (2000, p. 31) destaca que sobre ela não é possível falar em linha de princípio, ou seja, sem levar em conta os contextos históricos e sem a realização de um juízo comparativo. Uma sociedade que permite que todos os homens com mais de 21 anos votem é mais democrática do que uma que permite que apenas os proprietários votem e menos democrática do que uma que estende o voto também às mulheres. A democracia, portanto, é uma “marcha” (GOYARD-FABRE, 2003).

Quando se fala em processo de democratização, refere-se, em um primeiro momento, a um contínuo e progressivo alargamento no número de indivíduos votantes. A inclusão da mulher e de outros grupos no rol de sujeitos com direito ao voto insere-se nesse processo. Logo, é possível se afirmar que a sociedade brasileira atual é mais democrática que a sociedade do início do século XX, por exemplo. Todavia esse processo não é estanque e sua perspectiva de análise pode ser redimensionada para inclusão de outros critérios de aferição do seu progresso.

Será que avaliar “os processos de democratização”⁸³ de uma determinada sociedade perdeu o sentido após a conquista do sufrágio universal ou devemos passar a avaliá-los a partir da outra perspectiva⁸⁴, considerando o aspecto quantitativo e qualitativo⁸⁵ dos grupos e segmentos sociais que conseguem ter acesso ao corpo dos representantes?

E o que a participação da mulher na política e sua sub-representatividade parlamentar tem a ver com isso?

Com a conquista do sufrágio universal, poderia se pensar ter findado o processo de democratização das sociedades ou que esse processo se focaria na passagem da democracia representativa para a direta (BOBBIO, 2000, p. 40), como defende Bonavides (2001).

Bobbio (2000, p. 40), já atento para o fato de que esse processo não se encerraria com o mero alcance do sufrágio universal, levanta a proposta de analisar a evolução de “uma democracia política” (quem vota?) para uma “democracia social” (onde se vota?), a fim de se levar o processo de democratização (decisão por votação) para outros espaços sociais.

⁸³ A expressão processo de democratização foi utilizada por Bobbio (2000) para se referir ao progresso e ampliação do direito de voto.

⁸⁴ A democracia representativa, que atualmente é uma realidade incontornável nas sociedades contemporâneas, sustenta-se não só na existência de um corpo de eleitores, como também num corpo de representantes. Um não existe sem o outro.

⁸⁵ O regime democrático representativo caracteriza-se não só por possuir um corpo de eleitores, mas também de representantes. Os últimos 200 anos de estudos no âmbito da teoria política dedicaram-se ao estudo da tradição democrática tendo como foco o corpo de eleitores. Atualmente o sufrágio universal é uma realidade ocidental e, no caso do Brasil, o corpo de eleitores engloba todos os jovens acima de 16 anos (com direito de voto facultativo até os 18 anos), assim como toda população adulta e idosa (com voto facultativo a partir dos 70 anos), sem distinção de voto por razões de classe, sexo, raça e outros fatores.

Para além dessa proposta, que, desde a Constituição de 1988, também vem se concretizando no Brasil, propõe-se uma avaliação da democracia a partir de uma análise da composição Parlamentar, ou seja, uma investigação que considere não apenas o espectro e a qualidade dos eleitores, mas também daqueles que são eleitos, já que a democracia é composta de duas faces, ou seja, por aqueles que votam e por aqueles que são votados.

Logo, alcançado o sufrágio universal (igualdade no que tange ao direito de votar), a avaliação do grau de democratização de uma sociedade deve focar em analisar a diversidade e as dificuldades materiais de acesso à outra face, qual seja, a de acesso aos postos da representação (igualdade de ser votado).

O direito de ser votado, em igualdade de condições e oportunidades, é um direito humano e fundamental, daí por que um olhar atento e responsável tanto para o direito internacional, como para o direito constitucional e nacional, se faz imprescindível para compreendermos a importância de uma mudança de perspectiva no tocante ao estudo da igualdade no processo eleitoral para o aperfeiçoamento dos regimes democráticos.

Oliveira (2016, p. 264), em tese de doutoramento, constatou que não é mais suficiente se encarar a igualdade na disputa eleitoral a partir de uma perspectiva meramente formal, pois há situações que exigem, justamente para que se consiga atingir o ideal de um processo livre e autêntico, que se ofereçam condições materiais para que a igualdade se concretize através da compensação de desequilíbrios. No mesmo sentido, Muñoz (2007).

A preocupação com a igualdade na disputa eleitoral advém de uma preocupação com a qualidade dos eleitos, os quais, no mais das vezes, são oriundos dos mesmos grupos que dominam a política há séculos. Como alerta Ely (2010, p. 181), vários estudiosos já voltaram suas pesquisas para as “inegáveis concentração de poder e as desigualdades entre os vários grupos rivais na política norte-americana”. Logo, o perfil de pessoas que tem acesso aos cargos político-parlamentares não parece ser uma realidade apenas brasileira.

Uma sociedade em que apenas homens brancos são eleitos é mais ou menos democráticas que uma sociedade em que homens e mulheres, com diversas características étnicas e raciais, o são? Será que não é sintomática que a ausência de diversidade no corpo dos representados coincida com a sub-representação de grupos historicamente discriminados e alijados na vida política, como as mulheres? Eis a problematização.

Assim, proteger e fomentar a participação da mulher, que consiste numa categoria presente nos diversos grupos étnicos, raciais, econômicos etc. existentes, e que foi excluída do acesso inicial a esses cargos políticos por ser mulher, insere-se no progresso e marcha da democratização política (quem vota e quem é votado).

Esse exemplo de que essa marcha precisa avançar e superar o conformismo apenas com a ampliação do sufrágio, pode ser citado o fato de o Brasil ter sido um dos primeiros países a assegurar o direito de voto às mulheres e, em 2018, 86 depois, a desigualdade entre os sexos nos espaços de representação política ainda persistir.

Instar alertar, ainda, que o modelo vigente de processo eleitoral, inspirado nos cânones liberais, baseado em uma suposta neutralidade da disputa, parte da forjada concepção de que todos têm, num primeiro momento, as mesmas chances de se saírem vitoriosos, dependendo a captação da preferência política do eleitor de uma suposta meritocracia.

O mito da simples meritocracia já vem sendo derrubado há muito tempo, e estudos desenvolvidos no âmbito da filosofia constitucional por autores como Rawls (2000), Walzer (2003) e Dworkin (2010; 2016), há muito já vêm denunciando que uma competição justa, em que todos possam ter as mesmas oportunidades, depende de todos se acharem, inicialmente, na posição e com as mesmas chances, o que não existe numa sociedade complexa e diferenciada como a atual, marcada por ciclos e históricos de exclusão de grupos em detrimento do amplo acesso de outros⁸⁶.

O processo eleitoral, enquanto instrumental da democracia, serve a esta. Proteger e fomentar a participação da mulher na política, mediante a instituição de mecanismos jurídicos que possam conceder às mulheres mais chances e oportunidades de acesso aos cargos políticos, os quais por muito tempo não puderam ocupar por pertencimento ao seu sexo, insere-se num contexto de aprimoramento dos regimes democráticos.

Os argumentos em defesa de uma neutralidade do processo eleitoral, que prega que todos podem se candidatar e participar em igualdade da vida política do país, desconsidera o processo de formação das preferências políticas o qual não está dissociado de valores e imposições culturais determinantes.

Logo, não há falar em igualdade na disputa eleitoral entre grupos historicamente alijados do espaço público, historicamente sub-representados e cuja força e capital políticos nunca chegaram se desenvolver devido a alta concentração dos cargos político-eletivo em poder de poucos (e dos mesmos).

Democracia e representação são “territórios em disputa”, já que podem, de um lado, concretizar-se mediante conchavos que facilitem a continuidade das assimetrias e

⁸⁶ “O que as classes privilegiadas recebem desde o nascimento são as “armas” necessários para a luta da competição diária por todos os bens e recursos escassos. Os excluídos entram ‘desarmados’ nessa luta” (SOUZA, 2016, p. 207).

relações de dominação ou, de outro, tornar mais caro o custo da reprodução dessas desigualdades, contribuindo, assim, para combatê-las (MIGUEL, 2014, p. 25).

Uma sociedade em que apenas esses homens se elegem indica que, em que pese a pluralidade e da complexidade étnica, racial, de classe e sexual do eleitorado, apenas eles conquistam a preferência política dos eleitores ou que há um gargalo no processo de escolha desses representantes que minam a participação e escolha dos demais no processo eleitoral o qual os impedem de, também, serem eleitos?

Como tornar, pois, caro o custo da reprodução dessas desigualdades na política e, assim combatê-las? O fortalecimento da proteção jurídica da participação política da mulher insere-se nesse contexto e é um “custo jurídico” que visa democratizar a própria democracia, tornando a representação mais acessível às mulheres.

Uma pesquisa divulgada na Revista Brasileira de Direito Eleitoral (LEÃO *et al*, 2014, p. 210), que analisou dados coletados no período de 2008 a 2013, concluiu que “qualidade da democracia interfere de forma direta na concessão de possibilidades de elegibilidade às mulheres”.

Bobbio (2000, p. 32-33) destaca que para que se tenha uma definição mínima de democracia, aqueles que são chamados a escolher e eleger os que irão tomar as decisões política pelos demais devem “ser colocados diante de alternativas reais e postos em condições de escolher entre uma e outra”.

Deste modo, Bobbio afirma que Estado Liberal e Estado Democrático são interdependentes, de modo que o gozo das liberdades fundamentais é essencial para o exercício do poder democrático e este é necessário para assegurar a existência das liberdades fundamentais. E “a prova histórica desta interdependência está no fato de que Estado liberal e Estado democrático quando caem, caem juntos” (BOBBIO, 2000, p. 32-33).

Assim, fomentar e proteger a participação política da mulher também encontra legitimidade em fundamentos democráticos. Como destaca Bonavides (2001, p. 58), “concretizar a democracia é, num certo sentido, em termos de fazê-la eficaz, remover esses bloqueios, desobstruir caminhos de participação, afastar obstáculos que lhe foram erguidos ou lhe são levantados com frequência, para estancar-lhe a correnteza das ideias.”.

Quanto maiores forem os mecanismos de inclusão e de eliminação de bloqueios para uma ampla participação política nos canais institucionais, mais se concretizam e se aperfeiçoam os regimes que se intitulam de democráticos, mais se avança na formação de

democracias não meramente adjetivadas⁸⁷ e mais se concretiza o processo de democratização que, como se viu, não perde seu sentido com o alcance do sufrágio universal, e sim se ressignifica para alcançar uma maior igualdade política nos corpos de representação.

3.2.3 *Filosóficos: “não há nada de novo debaixo do moderno sol”*

A frase “não há nada de novo debaixo do moderno sol”, escrita por Shapiro (2006, p. 294), foi utilizada contextualmente para expressar que, em termos de democracia, a modernidade parece não ter avançado tanto no projeto grego, razão por que não existem motivos para se romantizar a democracia ateniense. Essa constatação também é pertinente na medida em que, no que tange a legitimação da exclusão da mulher, a modernidade igualmente não trouxe nada de novo, pelo menos não de imediato⁸⁸.

Por que a exclusão das mulheres da política afeta o senso de justiça e a de outros grupos nem tanto? É o que se demonstrará a seguir a partir de uma análise filosófica do problema.

3.2.3.1 Poder político, sexo e modernidade: visibilizando a sutil exclusão

Por muito tempo, o Direito legitimou a exclusão e a inferioridade jurídica da mulher, sob uma suposta inferioridade natural. Como explicitam os estudos da filósofa Varikas (2003, p. 188), com base no que se entendia ser à época a natureza das coisas (inferioridade natural da mulher), e tendo como pano de fundo a teoria do contrato social, que, em suma, idealizou ser a comunidade política fruto do consentimento dos homens e que o contrato social surge para organizar a natureza humana, o poder foi secularizado, ou seja, sem intervenção de Deus, mas nas mãos apenas dos homens.

⁸⁷ Miguel (2014, p. 12) faz uma diferenciação entre o que ele denominou de “democracia adjetivada” e “democracia não adjetivada”. A primeira seriam os regimes democráticos, que assim se autodenominam apenas para ter essa aceitação dos governados, ou seja, do senso comum. Assim, o povo vive numa ilusão democrática, vez que não há esforço nem interesse em desenvolver mecanismos efetivamente democráticos – de participação popular – no exercício do poder político. Já a “democracia não adjetivada” é o regime que é considerado democrático tanto pelo senso comum como pelas ciências sociais (MIGUEL, 2014, p. 12). Ou seja, são democracias que estão, de fato, preocupadas em estabelecer um poder político cujo exercício esteja realmente legitimado com a participação efetiva do povo, ainda que mediante representação.

⁸⁸ Em sua obra “Fundamentos do Direito”, Machado Segundo (2010, p. 145), ao estudar sobre a democracia a partir da Idade Moderna, escreve que a exclusão das mulheres, escravos e metecos (estrangeiros) do corpo de cidadãos teria sido uma deficiência da democracia dos antigos que, aos poucos, os modernos corrigiram. Contudo, vale frisar que esse processo levou mais de 200 anos para se acontecer, de modo que apenas na contemporaneidade é possível se falar em um sufrágio universal.

Como os modernos não podiam contar com os limites impostos pela religião, já que com o poder divino estavam rompendo⁸⁹, eles tiveram que reinventar o natural como limite da liberdade humana, e o natural, naquela época, era que as mulheres eram naturalmente inferiores aos homens⁹⁰ (VARIKAS, 2003, p. 171).

O político, na modernidade, foi reinventado para ser um espaço de liberdade em antítese ao modelo absolutista. Para Varikas (2003, p. 188-190), é difícil compreender como metade da humanidade, praticamente, foi privada do direito de liberdade em uma filosofia política que pregava justamente que a liberdade natural dos indivíduos é inalienável.

Para a filósofa, a naturalização da dominação masculina e do poder legítimo na teoria política clássica decorre do que ela nominou de “uma das maiores antinomias políticas do pensamento político moderno”, que consiste em tornar a comunidade política fruto de um artifício humano ao tempo em que essa mesma comunidade é fundamentada em bases pré-políticas, como as estruturas patriarcais (VARIKAS, 2003).

E naturalização da hierarquia entre os sexos, que, como toda dominação, é política, foi o “arquétipo” e o “sintoma” desse processo histórico, o qual tirou a dominação masculina do âmbito religioso e a deslocou para a natureza (VARIKAS, 2003, p. 171). Para Bodin (1986), por exemplo, se a inferioridade entre os sexos não fosse natural, não teria durado tanto tempo na História, razão por que alertou para o perigo da instauração de uma “ginenocracia”, a qual seria um perigo mortal para a soberania por ser fonte de desordem política e simbólica (VARIKAS, 2003, p. 175).

Para Hobbes (2001), os homens são sempre os senhores, pois foram os pais e não as mães que fundaram as Repúblicas. E, se foram esses “pequenos soberanos” (os pais, considerando que para Hobbes as famílias eram como “pequenos reinos”) que instituíram o artifício da República, esse artifício não foi criado por indivíduos livres e iguais e sim por grupos orgânicos pré-políticos (VARIKAS, 2003, p. 184).

Assim foram se legitimando a exclusão e a inferioridade da mulher, desta feita com bases científicas (inferioridade natural da mulher) e não mais religiosas. A modernidade e as novas formas de poder e legitimidade política que ascendiam conviveram, sem qualquer constrangimento, com a exclusão de grupos da categoria do universal. Falar, portanto, de igualdade e liberdade só fazia sentido entre homens livres e iguais e por muito tempo esse sentimento e discurso fez parte da moralidade, da filosofia e da política predominante.

⁸⁹ A principal fonte usada para legitimar a inferioridade da mulher eram os textos religiosos (VARIKAS, 2003).

⁹⁰ Para Bodin (1986, p. 85), a naturalidade dessa ordem – homens na política e mulheres no espaço doméstico – poderia ser inferida da própria história, que para ele seria um critério seguro para análise do que é natural, já que “nenhuma coisa antinatural pode ter longa duração”.

A voz isolada de Condorcet (2013), em 1790, ao defender a admissão do direito de cidadania às mulheres, não teve muito eco na França nem no Ocidente no período. Segundo Condorcet (2013, p. 55-56), para que a exclusão das mulheres do acesso aos direitos naturais não fosse um ato tirânico, deveria restar comprovado que elas são absolutamente incapazes de exercê-los, o que não foi o caso.

Se os direitos do homem derivam do fato de eles serem sensíveis, suscetíveis a adquirir ideias morais e de racionar sobre elas e sendo as mulheres igualmente capazes de sentir, pensar e raciocinar, os direitos entre os sexos deveriam ser iguais (CONDORCET, 2013, p. 56). Para Condorcet (2013, p. 61), o fato de as mulheres se dedicarem aos filhos nos primeiros anos de vida pode ser um motivo para que elas não sejam eleitas pelos eleitores, mas nunca para sua exclusão do processo eleitoral.

Nota-se, portanto, que a ruptura e evolução que a modernidade anunciava era um “mito”. Na contemporaneidade, mulher e o adjetivo moderno são associados a progresso. Contudo essa automática e falsa associação entre modernidade e liberdade das mulheres esconde uma análise política das reais continuidades e rupturas que moldaram o antagonismo dos sexos nos tempos modernos (VARIKAS, 2016, p. 19).

A questão política prévia e anterior que se encontra nas bases filosóficas que moldaram o próprio nascer da modernidade é ofuscada como se não fosse mais necessário pesquisar sobre a trajetória progressista das mulheres rumo à liberdade; como se com que modernidade, que já era uma realidade, fosse apenas uma questão de tempo a igualdade se concretizar (VARIKAS, 2016), sendo dispensável qualquer medida que visasse acelerar a inclusão da mulher e de outros grupos nos espaços de acesso “universal”. Como se só com as desigualdades gritantes fosse necessário se preocupar.

As teorias contratualistas não saíram imunes às críticas feministas. Pateman (1989, p. 15) destaca que “o contrato social é um pacto sexual-social”. Para a pesquisadora, a sociedade civil que o contrato original deu origem foi de ordem social patriarcal⁹¹ (PATEMAN, 1989, p. 16). Na doutrina contratualista, a esfera privada é irrelevante e apenas a esfera pública é importante, já que o contrato social trata justamente da constituição da esfera pública e da liberdade civil nesse âmbito (PATEMAN, 1989, p. 18).

A liberdade civil exercida na esfera pública, segundo a análise crítica de Pateman (1989), dependia justamente do direito patriarcal, ou seja, da subordinação institucionalizada

⁹¹ Segundo Pateman (1989, p. 17-18), o patriarcado era geralmente interpretado como direito paterno, mas destaca a autora que o direito paterno é apenas uma das faces do poder patriarcal, o qual, após as teorias do contrato social, foi transformado num patriarcado fraternal, ou seja, as mulheres são subordinadas aos homens não por serem seus pais, mas apenas por serem homens.

das mulheres aos homens, para que estes pudessem exercer plenamente sua liberdade no âmbito público sem se preocuparem com as responsabilidades na esfera privada.

Foram os homens que constituíram e fizeram o contrato social (PATEMAN, 1989, p. 21) e, com exceção da doutrina de Hobbes⁹², os teóricos clássicos defendiam a não participação/inclusão da mulher na esfera pública sob o argumento de que elas não teriam, naturalmente, a mesma capacidade e atributos dos homens, daí por que Pateman (1989, p. 21), a partir de uma releitura dos contratualistas clássicos, identifica que a diferença sexual sempre foi uma diferença política.

As mulheres não participaram do contrato através do qual os homens transformaram sua liberdade natural em uma liberdade civil (PATEMAN, 1989, p. 21), e a exclusão delas da categoria fundamental indivíduos teve repercussões no âmbito legal e social (PATEMAN, 1989, p. 22).

Ao enfrentar o plano filosófico que deu sustentáculo à igualdade liberal, Flores (2010, p. 114-115) dispõe que a doutrina do contrato social supõe uma percepção social que é baseada em uma igualdade viabilizada a partir de um espaço público estruturado pelo Direito e em uma expulsão das diferenças para o espaço privado – espaço onde estão os sujeitos concretos – esfera da invisibilidade.

Pondera ainda que o argumento ideológico usado pelo discurso liberal é que não se deve contaminar o debate filosófico e jurídico com temas como sexo, raça, etnia e orientação sexual, já que todas essas questões já estão inclusas no universal e que todo argumento que pretende fomentar essa inclusão e debate é taxado de comunitarista por partir das características concretas dos sujeitos (FLORES, 2010, p. 115).

Para Flores (2010, p. 116), não se trata de introduzir o sexo, a raça ou a etnia no discurso jurídico, mas sim de tornar visível, para que sejam desconstruídos, através de políticas de inversão da discriminação, os privilégios que os grupos, que dominaram a construção social da realidade em que vivem, como o Direito e as instituições políticas tradicionalmente ostentaram⁹³.

⁹² Para Hobbes, no estado natural, todos são iguais e livres, inclusive homens e mulheres, embora, segundo análise de Varikas (2003, p. 183), ele dê pouca importância à questão da liberdade das mulheres. Para o filósofo, toda dominação tem origem política, advindo do consentimento, por isso que ele refuta o caráter natural do poder do pai de família, segundo Varikas (2003, p. 183). Tal como ocorre com o Estado, a família advém do consentimento e, para se manter, uma precisa de um poder indivisível. Para Hobbes, a dominação dos homens sobre as mulheres não é natural, vem do artifício (VARIKAS, 2003, p. 184). Nesse ponto, a crítica de Varikas (2003, p. 184) a Hobbes, a qual aponta uma das inconsistências de sua teoria, é “se as mulheres não participaram voluntariamente de sua criação, por que teriam a obrigação de obedecer-lhes?”.

⁹³ “Reconocer pública y jurídicamente las diferencias tiene el objetivo de erradicar lo sexual, lo étnico o lo racial del debate político, ya que todos tendrían la posibilidad de plantear sus expectativas e intereses sin tener en cuenta, ahora sí, sus diferencias” (FLORES, 2010, p. 116).

Trata-se, portanto, de promover uma neutralização das forças ideológicas que atuaram na construção do Direito e das políticas e que se camuflaram por séculos sob o manto do universalismo. O patriarcado, por exemplo, é uma delas.

Flores (2010, p. 116) critica o mito liberal frisando que não se trata de analisar se há discriminação de cidadãs e de cidadãos perante a lei, mas sim das diferentes questões econômicas, culturais e sociais que fazem com que uns tenham mais “capacidades” para atuar que outros, seja por razões de etnia, raça, sexo, classe, poder e situação geográfica e por má sorte.

Ou seja, no processo de abstração, que é típico da produção normativa, o problema não está em abstrair, mas abstrair desconsiderando as diferentes formas de acesso aos recursos disponíveis. Se houve essa desconsideração, os direitos serão privilégios daqueles que tem condições materiais de gozar dos mesmos – os membros de uma classe, raça, sexo – e, assim, o ordenamento jurídico manterá e aprofundará a distância entre a igualdade formal e a igualdade material (FLORES, 2010, p. 117-118).

Os pressupostos filosóficos sobre as quais hoje se assentam as bases democráticas ou as categorias como povo, soberania popular e representação política foram instituídas sem levarem em conta as experiências das mulheres, às quais, por muito tempo, foi negado o acesso ao poder pelo fato de serem quem são.

Quando ganharam o direito de votar e ser votada, não lhes foram garantidos meios de fruir e acessar esses bens que já eram monopolizados por um grupo. Isso explica o quadro de dominação do poder político pela categoria masculina, em que pese um sistema legal que garante que, em tese, todos, independente do sexo, possam ter acesso ao poder político.

Daí por que a impossibilidade de se pensar e estudar a participação política da mulher à luz de teóricos e filósofos clássicos, a não ser que seja para criticá-los, vez que suas teorias, antes de promoverem uma verdadeira ruptura com o modelo absolutista de exclusão das mulheres, o legitima sob pressupostos “científicos”.

Esses pressupostos foram ruindo no século XX em grande parte devido aos esforços empreendidos pela segunda onda do movimento feminista (década de 60) e dos estudos realizados por Simone de Beauvoir, o qual começou a por em cena que a mera eliminação da discriminação legal e positivamente da igualdade entre os sexos não seria suficiente para eliminar as barreiras históricas e culturais de acesso a esses bens e espaços.

Os estudos filosóficos contemporâneos sobre a questão política da mulher enfatizam que nascer na pele de uma mulher e aspirar a condição de puro e simples ser humano é algo que só poder ser reivindicado por usurpação, a título de exceção (VARIKAS,

2016, p. 12), já que a experiência da mulher não é comunicável em termos universais e a sua nascença, ou seja, o seu pertencimento ao sexo feminino, assim como a pertença a outros grupos “malnascidos”, ou seja, daqueles que “nasceram do lado ruim do universal”, não dá para ser ignorada. (VARIKAS, 2016, p. 12-15)⁹⁴.

No caso das mulheres e de outros grupos, eles carregam “as marcas indelévels de uma condição coletiva de nascença que o atrela ao particular”, o que lhes impossibilita formular suas reivindicações em termos universais (VARIKAS, 2016, p. 15-16). Por isso que o campo político, que se utiliza da linguagem universal, trabalha contra as mulheres, as quais, muitas vezes, ingressam na política usando uma linguagem de ruptura e singular (MIGUEL, 2014).

A própria filosofia, por séculos, legitimou esse universal a partir apenas da perspectiva masculina. Segundo destaca Varikas (2016, p. 28), a “bicategorização de sexo”, que é “um dos fundamentos pré-políticos mais antigos e mais potentes de hierarquia”, possuiria um caráter “arbitrário e convencional”.

Para Varikas (2016), não existiria uma gramática política que permita às mulheres pensar sua liberdade ou sua não liberdade, nesse contexto do universal. É nesse sentido que a autora fala que reivindicar é usurpar e adentrar um espaço que não foi construído levando em conta essas particularidades desses grupos e que afirma categoricamente que essa gramática política precisa ser inventada.

Contanto, para Flores (2010) e Santos (2010), essa gramática política são os direitos humanos, daí por que a importância das declarações normativas acima estudadas por nos fornecerem os elementos jurídico-positivos para uma maior proteção jurídica da participação política da mulher.

Após as publicações dos trabalhos de Beauvoir (2000, p. 14-15), iniciou-se, no âmbito da filosofia, um processo de desconstrução dessas naturalizações enraizadas pela modernidade. A filósofa apontou que os dois sexos nunca compartilharam o mundo de forma igualitária e mesmo em iguais condições, os homens sempre tem posições mais vantajosas para acessarem o mercado de trabalho e a política, já que gozam de “um prestígio cuja tradição a educação da criança mantém”.

⁹⁴ Varikas (2016, p. 31) destaca, inclusive, até mesmo a diferença sexual na linguagem, em que as coisas úteis aos homens recebem nomes no feminino e a dificuldade encontrada pelas mulheres de obterem uma designação profissional no feminino – o que geralmente é um problema. No Brasil, esse problema tornou-se político quando a primeira mulher eleita para a presidência da República, Dilma Rousseff (2011-2016), adotou o título de “presidenta” e não de “presidente”. Na França, essa questão de nomenclatura dos cargos profissionais não foi diferente, como alerta a filósofa, que afirma que essa notória dificuldade carrega os vestígios da dominação de um sexo sobre o outro, destacando ainda que esse problema não existe na língua inglesa que não possui essa dominação na sua estrutura de linguagem – feminino e masculino (VARIKAS, 2016, p. 32).

Beauvoir (2000, p. 14-15) alertou para o fato de que a história foi construída pelos homens e quando as mulheres ingressam nesse mundo que antes lhe era proibido, esbarraram em instituições criadas por eles, acessadas por eles e cujos mecanismos de acesso também foram pensados e estruturados por homens, a exemplo dos partidos políticos, do processo eleitoral, etc. A dominação de um sexo sobre o outro é histórica, milenar e está presente em todos os grupos e clivagens sociais. Poucas foram as experiências documentadas de um matriarcado.

Os elementos de justificação filosófica para uma maior proteção jurídica à participação política da mulher residem na própria visibilização da naturalização da desigualdade entre os sexos que a modernidade forjou e que legitimou a exclusão da mulher dos espaços de poder; de como o universal constituiu-se, na verdade, a partir de um reflexo das práticas e aspectos do mundo masculino e de como é equivocado associar, automaticamente, modernidade a progresso, acreditando ser apenas uma questão de tempo a igualdade de fato entre os sexos se efetivar, já que, agora, inexitem discriminações na lei.

Uma análise mais crítica da filosofia permite extrair esses elementos de justificação para adoção de um sistema normativo voltado à proteção da mulher em sua concretude, tal qual foi feito no âmbito internacional e no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988, e de como é legítima a adoção de medidas que considerem as peculiaridades e a experiência da mulher, do feminino ou o do “não homem”/ “não masculino” em consideração a fim de que o acesso aos bens e recursos da sociedade possam ser igualdade distribuídos a todos, independente do critério sexo e gênero.

Os principais elementos filosóficos de justificação são, a partir desta pesquisa: a exclusão da mulher na formação e composição do poder político, passando pela antiguidade, Idade Média e Moderna, a qual teve foros de legitimidade por séculos; e a ausência de participação da mulher na formação da categoria do universal, o qual foi criado sem levar em conta suas experiências, identidades, preferências e perspectivas.

Atribui-se a esses fatores o fato de a mulher não ter conseguido, até o presente momento, compartilhar, em igualdade de condições com o homem, o mundo e suas potencialidades em termos de bens jurídicos relevantes, como a política, mercado de trabalho, educação etc, daí por que um sistema jurídico que leve em consideração os problemas filosóficos apresentados seria muito mais legítimo e justo do que os que inviabilizam e desconsideram esses fatores.

Especula-se, por fim, mas sem evidências empíricas, que, se no ensejo do rompimento com legitimação divina do poder e da formação da doutrina filosófica do contrato

social, as mulheres tivessem sido, igualmente, inseridas na vida política dos seus Estados, seria muito provável que, após esses mais de duzentos anos, elas se encontrassem representadas na política de forma equânime em relação aos homens e, na contemporaneidade, a discussão do “processo de democratização” em torno da qualidade e da composição parlamentar estaria voltada a discutir o acesso à política levando em conta critérios não de sexo, mas principalmente aspectos relacionados aos demais fatores de poder (como o econômico, político e religioso).

3.2.3.2 Justiça, sexo e política: incluir, redistribuir e reconhecer

Considerando que a exclusão das mulheres do espaço público não faz mais parte do discurso legítimo, tendo ruído todos os pressupostos pretensamente naturais sobre os quais se assentava; considerando também que as instituições e práticas dominantes são estruturadas a partir do lugar de fala masculino, já que as mulheres são minorias na política, no mercado de trabalho e nos postos mais de alto de poder, sob o ponto de vista da teoria da justiça o correto/justo seria aguardar o curso da modernidade confiando que um dia esse espaço um possa vir a ser ocupado por todos e todas ou urge, para remediar as exclusões infundadas, que políticas de inclusão sejam formuladas nesse sentido?

Primeiramente, precisa-se ter conta o seguinte: tratando-se de cargos políticos, estes foram por muitos séculos acessíveis e distribuídos apenas por homens e para homens, o que explica a dificuldade de acesso das mulheres a esse bem na atualidade.

Abreu (2011) aponta que o número de cadeiras no parlamento é limitado e que, portanto, a luta pelo “poder formal” também será limitada, o que significa dizer que, se uma quantidade de mulheres passar a ocupar as cadeiras parlamentares, um número de homens terá de deixar de ocupar.

Ou seja, ao se adotar medidas jurídicas no sentido de se aumentar o acesso da mulher à participação na política formal, estar-se-á interferindo na ordem atual pela disputa por esse recurso/bem de caráter escasso (ABREU, 2011). Logo, a (re)distribuição desse bem – cargo político-eletivo parlamentar –, como qualquer outro bem disputado e monopolizado por certo grupos, será um dilema moral, ético e jurídico sempre polêmico.

Quando se pensa em justiça e em Direito, automaticamente se faz uma relação entre distribuição de bens. A própria concepção aristotélica de justiça como equidade de dar a cada um o que é seu, que é a base teórica-filosófica do conceito de justo, reforça que as

teorias da justiça tem grande preocupação da forma como distribuir os bens e recursos presentes na sociedade.

Ao analisar a redistribuição de bens numa sociedade, a filósofa Fraser (2010) desenvolve sua concepção integrada de justiça, a qual propõe uma integração entre as políticas de redistribuição, reconhecimento e participação⁹⁵.

A autora destaca que a redistribuição e o reconhecimento são dimensões da justiça que podem perpassar por todos os movimentos sociais, superando a ideia de que a redistribuição estaria relacionada com as injustiças de classe (bens econômicos e sociais) enquanto o reconhecimento com as injustiças de gênero e raça (postulação por reconhecimentos de identidades como ser de igual valor e consideração aos demais) (FRASER, 2010, p. 169).

Daí por que sua proposta de uma concepção de justiça integrada, que é bidimensional, alberga demandas tanto de igualdade social como pelo reconhecimento da diferença. Sua proposta é “construir uma orientação político-programática que integre o melhor da política de redistribuição com o melhor da política do reconhecimento” (FRASER, 2010, p. 169).

Considera, conquanto, que a redistribuição e o reconhecimento são dimensões diferentes, mas integradas entre si pelo núcleo da “participação paritária”⁹⁶.

Para que a participação paritária⁹⁷ seja possível, a autora elenca que duas condições devem ser satisfeitas. A primeira condição é objetiva e deve ser implementada a partir da distribuição de recursos materiais de tal maneira que permita a independência e voz dos participantes (FRASER, 2010, p. 181).

Já a segunda condição é de natureza intersubjetiva, que exige que os padrões institucionalizados de valor cultural possam expressar igual respeito a todos os participantes, assim como igual oportunidade para a conquista da estima social (FRASER, 2010, p. 181). Assim, igual respeito e oportunidade estão na base da teoria da justiça de Fraser.

⁹⁵ Fraser (2010, p. 167) aponta que as “demandas por redistribuição igualitária forneceram o caso paradigmático para a maior parte da teorização sobre justiça social nos últimos 150 anos”, mas que uma nova demanda, que é a por reconhecimento, está cada vez mais presente, de modo que muitos dos filósofos e filósofas estão desenvolvendo um novo paradigma de justiça no qual o reconhecimento enteja no centro. Para Fraser (2010, p. 168), essa polarização que existe tanto no campo prático como teórico é falsa e sua tese geral é a de que a justiça necessita tanto da redistribuição como do reconhecimento e a questão de como realizar essa combinação é o ponto crucial de sua produção teórica.

⁹⁶ Para a filósofa, a justiça exige “arranjos sociais” que possam permitir a interação de todos os adultos de uma sociedade como pares (FRASER, 2010, p. 181). Só que nem sempre foi assim, como a História revela, daí por que colocar em prática a proposta de justiça de Fraser a partir dos parâmetros que ela estabelece para uma sociedade ser considerada justa sempre é uma tarefa das mais difíceis.

⁹⁷ Para Fraser (2010, p. 181), “a participação paritária é uma norma universalista em dois sentidos. Primeiro abrange todos os parceiros adultos na interação. E segundo, pressupõe igual valor moral dos seres humanos”.

Por meio da sua proposta de “dualismo em perspectiva”, a autora defende que a partir do reconhecimento é possível avaliar os efeitos de uma má distribuição de recursos sobre determinados grupos; e a partir da perspectiva da distribuição é possível avaliar os efeitos econômicos das questões referentes ao reconhecimento. O exemplo que a autora dá é o custo de se “viver no armário” (FRASER, 2010, p. 186-187)⁹⁸.

Como alerta a autora, o contrário também é verdadeiro, vez que políticas de reconhecimento podem afetar as de redistribuição (FRASER, 2010, p. 187). O caso prático é o reconhecimento jurídico de que a mulher, por ser biologicamente diferente do homem, podendo, por exemplo, engravidar, pode encontrar, como de fato encontra, dificuldades de inserção no mercado de trabalho. Tal reconhecimento jurídico pode vir a afetar diretamente as condições econômicas da mulher, na medida em que deixam de ser contratadas pelo risco de vir a engravidarem e poderem gozar desse tratamento jurídico diferenciado.

Por conta dessas questões é que a autora defende que o mérito de qualquer demanda deve ser avaliado sob as duas perspectivas. Para Fraser (2010, p. 182), definir “quais pessoas precisam de quais tipos de reconhecimento e em quais contextos depende da natureza dos obstáculos que elas enfrentam em relação à participação paritária”. O gênero, coloca a autora, é uma questão aberta às duas dimensões, tratando-se de um grupo que sofre injustiças tanto por má distribuição de bens e recursos como pelo não-reconhecimento. Segundo Fraser (2010, p. 175), a injustiça de gênero só pode ser combatida por uma abordagem que abranja as duas dimensões apontadas (FRASER, 2010, p. 175).

Destaca a filósofa que o que mais caracteriza a injustiça de gênero é o “andropocentrismo”, o qual, segundo define, trata-se de “um padrão de valor cultural institucionalizado que privilegia traços associados à masculinidade, enquanto deprecia tudo o que codifica como ‘feminino’”. (FRASER, 2010, p. 174-175).

Reconhecer o outro como ser merecer de igual respeito e consideração é, pois, uma questão de justiça, não se podendo admitir que a determinados indivíduos ou grupos sejam negados “o status de parceiros plenos da vida social simplesmente como uma

⁹⁸ A partir do critério de análise dual proposto por Fraser, é possível verificar a justiça de determinada prática social tanto a partir dos efeitos no campo da distribuição de bens como do reconhecimento de identidades, considerando, principalmente, que há uma influência recíproca entre as políticas de redistribuição como de reconhecimento. O exemplo que a autora dá é o seguinte: a assistência social é uma política de redistribuição que busca beneficiar pessoas pobres, a qual tem o custo de gerar um estigma quanto ao grupo beneficiário, criando padrões culturais que possam associá-los a pessoas “desviantes” e “exploradoras”. No Brasil um exemplo atual é a política de redistribuição do programa do “Bolsa Família” a qual, como não foi acompanhada de uma política de reconhecimento, serviu para criar padrões culturais, principalmente relacionadas à mulher, de que estas são preguiçosas e que não adotam uma conduta de prevenção à natalidade, pois quanto mais filhos tiverem, mais dinheiro recebem. Ou seja, se criou ainda mais um estigma sobre a mulher pobre. É um exemplo que a distribuição afeta o reconhecimento.

consequência de padrões de valor cultural institucionalizados, em cuja construção eles não participaram em condições de igualdade e que desconsidera suas características distintivas”.

Dessa forma, uma sociedade idealmente justa, para Fraser, será aquela atingida quando todos e todas puderem participar igualmente da construção desses padrões, somente quando poderá se falar em reconhecimento recíproco.

A questão é importante, pois o não reconhecimento não se trata simplesmente de atitudes preconceituosas – construção de categorias de indivíduos inferiores e invisíveis –, mas da instituição de padrões que não contemplam a igual participação de todos na vida social (FRASER, 2010, p. 179).

A exclusão da mulher e de outros grupos sub-representados na política é um exemplo da falta não só de uma política de redistribuição dos cargos político-eletivos, como também de políticas de reconhecimento para que esses grupos possam, igualmente, participar politicamente das atividades governamentais do Estado.

Dominando os homens os espaços públicos e os lugares de fala, os padrões e instituições são construídos ao modo e à luz não do universal, mas do masculino.

Logo, reconhecer não trata simplesmente de uma autorrealização pessoal, mas de conceder a todos o igual direito de conquistar a estima social mediante igual oportunidade e sob condições imparciais (FRASER, 2010, p. 179).

Não é justo, portanto, que alguns grupos como de mulheres e raciais passem por obstáculos na busca por estima social quando alguns grupos não precisam enfrentar.

Assim, enquanto a dimensão da redistribuição tem foco nas injustiças sócio-econômicas que se presumem estar enrustadas na economia política, a dimensão do reconhecimento enfoca nas injustiças culturais e conjectura que essas injustiças estão enraizadas nos “padrões sociais de representação”.

Dessarte, à luz dos debates acima apresentados, os quais foram travados no âmbito da filosofia contemporânea, nota-se que a politização das questões jurídicas da mulher e a reivindicação por direitos passa, primeiramente, por um processo de rompimento de alguns dos pressupostos da filosofia moderna, como a falsa impressão de que as mulheres fazem parte deste universal e, assim como homens, têm iguais chances e oportunidades de acesso a um espaço e a bens dos quais foram excluídas historicamente.

Em um segundo momento, passa por uma compreensão de que o Direito, enquanto instrumento regulador e distribuidor de bens cuja falsa neutralidade axiológica já

vem sendo denunciada⁹⁹, deve agir na instituição de políticas de acesso a bens a partir de um caráter bifronte que considere, a um só tempo, a redistribuição desses bens e o reconhecimento das identidades através de um processo de ampla participação e concessão de lugares de fala no espaço pública às mulheres, a fim de que seus argumentos e suas perspectivas possam, de igual maneira, serem levados em consideração na construção de novos padrões culturais, políticos, econômicos e sociais.

Para o pensamento liberal, se as mulheres desejam tanto serem incluídas e participarem da política, elas que ingressem nos partidos, participem das convenções partidárias, conquistem seu espaço, tudo em igualdade de condições com os homens (MIGUEL, 2014, p. 192).

Como restou demonstrado, esses argumentos não se sustentam, pois desconsideram uma série de fatores reais que minam essa igualdade entre homens e mulheres no início da disputa. Só há sentido de falar de participação entre iguais quando há igualdade de acesso, oportunidade e condições efetivas de participar e influenciar no processo político (AVELAR, 2004, p. 232).

⁹⁹ Reclamando para si o status de neutro e universal, o direito visa esconder justamente seu particularismo e sexismo e a perspectiva de gênero visa denunciar suscitando a consciência que as relações de poder foram estabelecidas social, histórica e politicamente entre os sexos. As leis foram feitas sem as mulheres ou, no máximo, como ocorre atualmente, com suma participação irrisória. São leis que não contam com “sus valores, sus perspectivas, sus reivindicaciones y sus diferentes formas de abordar lo político e, por qué no, lo cotidiano. O direito assume, nesse contexto, um importante papel de transformação social se for usado como instrumento de luta para evitar o domínio de um sexo sobre o outro (FLORES, 2010, p. 124). “Cuando no se tiene en cuenta la exclusión y la dominación, lo jurídico actúa no ya como un freno, sino como un catalizador de la explotación y la subordinación, un instrumento que facilita la reproducción de dicha exclusión y dominación bajo la apariencia de neutralidad, universalismo y abstracción. Y contra esto no es suficiente la política de integración en un orden que se há construido de espaldas a, en este caso, las mujeres. Hay que luchar por un cambio institucional, jurídico y cultural que incluya radicalmente por igual ambos os sexos en los círculos decisorios públicos e privados, obligando a compartir – se diga lo que se diga desde posiciones liberales de libre elección del modo de vida – asimismo, radicalmente por igual, las cargas e tareas que impone el ámbito de lo doméstico; es decir, construyendo un concepto de derecho y de política radicalmente antisexista que parta del siguiente lema: sexo no, género si” (FLORES, 2010, p. 125). Flores (2010, p. 129) critica, pois, a ideia de direito como um sistema fechado e completo em si mesmo e da ficção da Grundnorm. Essa aceção o direito, conduz aqueles que interpretam, aplicam e legislam ao entendimento de que o direito se sustenta em si mesmo, ou seja, é autossuficiente, não estando sujeito a uma análise prévia da realidade. Ele pondera que essa “utopia da validade formal do direito”, parte do pressuposto de que existe um legislador e um intérprete onisciente com capacidade de conhecer todos os fundamentos e limites do direito sem precisar recorrer a qualquer fator externo. Contudo, para o autor (FLORES, 2010, p. 130), essa onisciência é metafísica e serve para evitar o reconhecimento da presença das ideologias, das relações fáticas de poder na construção do direito e para fortificar a ideia de que as normas são enunciados neutros e universais. Ao tratar da igualdade, o autor (FLORES, 2010, p. 135) frisa que as discriminações podem advir justamente de marcos jurídicos-formais igualitários, diante da existência de uma realidade fática que as impedem de ter acesso a recursos, serviços e condições que as colocariam em uma posição de partida igualitária em relação aos outros. Daí por que, ao seu ver, é necessário: repensar o princípio jurídico da igualdade; estabelecer que tipo de discriminação é preciso evitar e estabelecer os procedimentos para evitá-las; e definir as ações anti-discriminatórias devem ser implementadas (FLORES, 2010, p. 135).

Enfrentados esses pressupostos, fica mais fácil compreender os argumentos morais e filosóficos para a proteção da participação política da mulher através de políticas que integrem a redistribuição de bens e o reconhecimento do sexo feminino.

4 O MODELO BRASILEIRO DE PROTEÇÃO JURÍDICA À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DA MULHER E SUAS DEFICIÊNCIAS

O direito fundamental da mulher à participação política ainda encontra entraves e gargalos para sua plena efetivação. Nos capítulos anteriores, demonstrou-se que os principais entraves residem na estrutura partidária e jurídica. Apresentou-se também os fundamentos jurídicos (normas internacionais e constitucionais), democráticos (democratização das instâncias de representação) e filosóficos (relação entre mulher, poder político e exclusão e que a inclusão justa deve se dar através de modelos que combinem políticas de redistribuição e reconhecimento).

Apontou-se que, tanto no âmbito internacional como nacional, foram desenvolvidos esforços com vistas a alcançar mais paridade entre homens e mulheres nos espaços formais de poder. Esses esforços desembocaram numa produção normativa que hoje integra o bloco normativo de proteção à participação política da mulher, o qual consiste em um conjunto de normas supranacionais, constitucionais e infraconstitucionais que tem como fim a proteção jurídica da participação política da mulher.

Às normas infraconstitucionais, que constituem o conjunto normativo adotado pelo legislador brasileiro com vistas a concretizar as normas de direitos humanos e constitucionais que esse bem jurídico, atribui-se a designação de modelo brasileiro de proteção jurídica à participação política da mulher.

A adoção de um modelo de proteção jurídica reflete as opções do legislador acerca da forma e dos modos através da qual essa proteção se dará. Uma proteção jurídica eficiente é um dos caminhos para se alcançar a igualdade de fato entre homens e mulheres na política.

Esse modelo de proteção não é estanque e se constatou, como se detalhará mais a seguir, que, desde 1995, ele vem sofrendo alterações no intuito de se fortalecer e cumprir sua finalidade normativa. Nesse contexto de fortalecimento normativo, detectou-se, nos relatórios enviados pelo Estado brasileiro ao Comitê da Convenção para Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), que o Estado brasileiro está desenvolvendo esforços, principalmente no âmbito jurídico, no sentido de erradicar a discriminação contra a mulher e alcançar uma igualdade real entre os sexos em todas as esferas da vida, inclusive, na política.

Daí por que, a partir da análise documental que será a seguir detalhada, se constata que alcançar um quadro de maior igualdade entre os sexos na política é um compromisso do Estado brasileiro não só perante a comunidade internacional, como também

com seus próprios nacionais, haja vista o valor jurídico-constitucional inserto no art. 5º, I da Carta de 1988.

4.1 Relatórios brasileiros em cumprimento ao art. 18 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW)

Visando acompanhar o progresso dos Estados-partes nesse processo de implementação e concretização das normas da Convenção (CEDAW), esse documento internacional dispôs, em seu art. 18, que os signatários da convenção têm a obrigação de submeter, ao Secretário Geral das Nações Unidas, para exame do Comitê, um relatório indicando as medidas legislativas, judiciárias, administrativas ou outras que tiverem sido adotadas para tornarem efetivas as disposições da citada convenção, indicando-se, ainda, os progressos alcançados a respeito.

A Convenção foi ratificada em 1984 e seu protocolo facultativo se deu em 2002. O primeiro relatório nacional brasileiro foi confeccionado e entregue apenas em 2002, sendo referente aos anos de 1985, 1989, 1993, 1997 e 2001. Após esse relatório, que englobou todos esses anos, foram elaborados mais dois, totalizando sete relatórios elaborados pelo governo brasileiro.

Os referidos relatórios reconhecem o alerta da grande distância que existe entre declarações formais de direito e a condições de fato que possibilitam a efetiva prática da cidadania e expressamente reconhecem que indicadores como raça/etnia e gênero podem ampliar as desigualdades.

Especificamente à igualdade entre homens e mulheres na política, o relatório nº 01, elaborado em 2002 e apresentado na 29ª Sessão do Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher – CEDAW/ONU, em 2003, o Estado brasileiro informou ao comitê que a Lei nº 9.504/1997, nominada de Lei Geral das Eleições, instituiu, para as eleições de 1998, que as candidaturas lançadas pelos partidos políticos/coligação deveriam passar ao obedecer ao percentual de 30% (trinta por cento) e 70% (setenta por cento) para cada sexo. O relatório informou ao Comitê que essa foi uma medida implementada com vistas a assegurar a presença de mais mulheres na política, já que, como eram – e ainda são – a minoria na política, essa reserva de vagas acabaria lhes beneficiando.

As Nações Unidas, por meio do Comitê para Eliminação da Discriminação Contra a Mulher, analisando os relatórios nº 1, 2, 3, 4 e 5 (BRASIL, 2002), recomendou ao Estado

brasileiro, apesar dos elogios à legislação eleitoral¹⁰⁰, que fossem adotadas políticas mais dinâmicas e medidas especiais de caráter provisório para aumentar e acelerar a inserção das mulheres nesses âmbitos e garantir que elas possam, em igualdade de condições com os homens (parágrafo 1º do art. 4º da CEDAW), participar da vida política do país¹⁰¹.

O VI relatório elaborado¹⁰²(BRASIL, 2008) foi apresentado na 39ª sessão do Comitê CEDAW, realizada em 2007, e destacou a discussão sobre alterações na Lei nº 9.504/1997, as quais se deram no âmbito mais amplo da proposta de reforma do sistema político brasileiro.

O relatório deu especial destaque ainda às propostas normativas de alteração e fortalecimento do modelo de proteção jurídico à participação política da mulher, como a reserva de no mínimo 30% (trinta por cento) e máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo na formação das listas fechada, que são apresentadas por cada partido ou coligação, a possibilidade de instituição de que cota por sexo incida na formação da lista pré-ordenada (fechada) pelo partido ou federação, garantindo-se, assim, a alternância por sexo na proporção de pelo menos uma vaga para cada sexo em cada três lugares, como ocorre no modelo argentino, ou ainda a alternância com paridade 50% (cinquenta por cento) por 50% (cinquenta por cento); como é o caso do modelo da Bolívia; a destinação de, pelo menos, 20% (vinte por cento) ou 30% (trinta por cento) do tempo de propaganda partidária gratuita em rádio e TV para promover e difundir a participação política das mulheres; e destinação de, pelo menos, 30% (trinta por cento) do mínimo de 20% (vinte por cento) às fundações e institutos dos partidos para as instâncias partidárias dedicadas ao estímulo e crescimento da participação feminina (o que equivale ao menos a 6% do fundo partidário).

¹⁰⁰ O Comitê elogiou a indicação de cinco mulheres como ministras de estado e reforça a importância da legislação que estabeleceram cotas de candidatura por sexo, visando fomentar a participação política da mulher em todas as instâncias. Contudo realça sua preocupação com aplicação controvertida e sem eficácia das cotas, com insuficiente representação das mulheres na política e em cargos de responsabilidade e com a situação econômica das mulheres, que continuam sendo bem inferiores às dos homens.

¹⁰¹ O Comitê consigna, ainda, sua preocupação a enorme distância entre as previsões constitucionais de igualdade entre os sexos e reais condições às quais as mulheres estão submetidas que cerceiam sua potencialidade de participação, em igualdade com os homens, em todas as ambiências e esferas da vida. Frisou ainda sua preocupação com as persistências dos estereótipos que desmerecem as mulheres, os quais reforçam sua posição de inferioridade, de igual maneira, em todos os âmbitos da vida e indica que sejam formuladas políticas públicas que visem formar uma imagem positiva das mulheres.

¹⁰² O “VI Relatório Nacional foi elaborado por um grupo de trabalho, coordenado pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e pelo Ministério das Relações Exteriores/Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais. O GT contou com a participação dos Ministérios da Saúde; Trabalho e Emprego; Educação; Justiça; Planejamento, Orçamento e Gestão; da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Secretaria Especial dos Direitos Humanos; e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM, representado pela Articulação de Mulheres Brasileiras, Secretaria Nacional de Mulheres da Central Única dos Trabalhadores e Confederação das Mulheres do Brasil” (BRASIL, 2008, p. 23).

Em resposta ao VI relatório, o Comitê da CEDAW manifestou sua preocupação com o fato de a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que instituiu a reserva de cotas de candidatura por sexo, não ter tido quase nenhum impacto sobre a representatividade feminina na política, prosseguindo a sub-representação das mulheres nesse tocante. Na oportunidade, o Comitê reiterou e incentivou que o Estado brasileiro, na esteira dos comandos da CEDAW, adotasse outras medidas legais para aumentar a representatividade das mulheres nos cargos eletivos.

O VII relatório (BRASIL, 2013) destacou todas as ações, programas, políticas e mudanças legislativas que ocorreram no sentido de dar cumprimento à CEDAW, dentre eles pode-se destacar o ato público realizado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) e a pela bancada feminina, em frente ao Congresso Nacional com o objetivo de chamar a atenção para a persistente ausência de mulheres nos espaços de poder.

O Comitê, ao analisar o VII relatório brasileiro à CEDAW em 2012, primeiramente destacou a eleição da primeira mulher eleita para a presidência da República em 2010, Dilma Rousseff, assim como a nomeação de dez ministras de estado, o maior número de toda a História do país. Comemorou os esforços do Estado-parte no sentido de aumentar a participação das mulheres na vida política e pública, com a adoção de medidas legislativas como, por exemplo, a Lei nº 12.034/2009¹⁰³.

A análise dos relatórios e das recomendações revela que o Estado brasileiro está tentando implementar, no decorrer dos últimos 27 anos, um modelo legislativo de proteção à participação política da mulher que concretize as disposições não só da Convenção, como também da própria Constituição Federal de 1988¹⁰⁴, tudo com vistas a se alcançar um espaço parlamentar mais paritário entre homens e mulheres. Revela, também, que aumentar a representatividade é uma política de Estado¹⁰⁵.

¹⁰³ O Comitê lamentou, contudo, “a persistência de atitudes e estereótipos patriarcais, bem como a falta de mecanismos para garantir a implementação de pedidas especiais temporárias continuem a impedir a participação das mulheres no legislativo”, assim como nos cargos de poder da administração pública em todos os âmbitos da federação. O Comitê também revelou sua inquietação quanto “a baixa representação das mulheres nas mais altas instâncias do Judiciário e nas posições de alta gestão no setor privado, apesar do número crescente de mulheres seguindo carreira no judiciário, assim como participando do mercado de trabalho.” (BRASIL, 2013).

¹⁰⁴ Ademais, essa análise documental revela, de igual maneira, que as alterações promovidas no modelo brasileiro de proteção jurídica à participação política da mulher, no sentido de fortalecê-lo, foram frutos de esforços governamentais (Secretaria da Mulher e bancada feminina do Congresso Nacional, principalmente), assim como dos movimentos sociais, todos no intuito de atender às recomendações do Comitê da CEDAW e, assim, tentar cumprir e alcançar os objetivos da Convenção. Ou seja, decorreu de lutas, reivindicações e esforços políticos decorrentes da mobilização realizada pelas mulheres, enquanto categoria organizada, em prol de inclusão e reconhecimento.

¹⁰⁵ Sobre políticas públicas e reflexões sobre o seu conceito jurídico, conferir Aith (2006).

4.1.1 As medidas adotadas pelo Estado brasileiro para cumprir a CEDAW

Reconhecendo que a desigualdade entre os sexos na ocupação de cargos públicos era uma realidade, a Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979) estipulou que as mulheres devem ter iguais condições de serem elegíveis aos cargos eletivos, assim como devem participar, nas mesmas condições que o homem, da vida política, social, econômica e cultural de seu país, cabendo aos Estados adotarem mecanismos para promover essa igualdade.

Para acompanhar a progressão dos Estados-partes nesse processo de construção da igualdade factual¹⁰⁶, o art. 18 da CEDAW, como já destacado, estipulou que os signatários deveriam enviar relatórios indicando as medidas legislativas, administrativas e judiciais para concretizar os direitos humanos das mulheres previstos na convenção.

Em 2003, quando os relatórios I, II, III, IV e V foram elaborados e encaminhados ao Comitê da CEDAW, o Estado brasileiro destacou e reforçou que a Lei nº 9.504/97 (Lei Geral das Eleições), que instituiu as cotas de candidaturas por sexo para todas os níveis de eleições (municipal, estadual e federal), deu-se no contexto de se alcançar mais paridade entre homens e mulheres na política, cumprindo-se, assim, os compromissos assumidos no âmbito internacional.

A Lei nº 12.034/2009 alterou o texto normativo do art. 10, §3º da Lei nº 9.504/1993, substituindo o termo “poderá” por “preencherá”, tornando, pois, obrigatório o preenchimento das cotas de candidatura pelo partido político, na proporção estabelecida por lei (30%, no mínimo, para o sexo minoritário), percentual este que passou a ser calculado sobre as candidaturas efetivamente lançadas. A mudança no texto legislativo instituiu uma obrigação de registrabilidade aos partidos políticos que, se não obedecerem esse percentual, terão todos os registros dos demais candidatos indeferidos.

A referida lei ampliou, também, o rol de proteção jurídica à participação política, ao promover alterações na Lei nº 9.096/1999, a qual passou a prever, em seus arts. 44, *caput*, inciso V e §11º, e 45, IV (atualmente revogado pela Lei nº 13.487, de 2017) outros dois mecanismos que visam proteger e fomentar o exercício do bem jurídico em análise.

Atualmente, pode-se dizer que o modelo legislativo brasileiro de proteção à participação política da mulher, que será exposto com mais detalhes adiante, foi desenvolvido

¹⁰⁶ Piovesan (2010, p. 58), analisando o processo jurídico de combate à discriminação e a promoção da igualdade, defende que é imperioso que se combine a proibição expressa de práticas discriminatórias e excludentes com políticas compensatórias que acelerem a igualdade enquanto processo. A autora deixa claro, portanto, o caráter dinâmico da igualdade.

e está sendo aperfeiçoado a partir de esforços estatais no sentido, também, de cumprir as normas internacionais de direitos humanos (CEDAW) e a Constituição Federal (art. 5º, I), conforme se extrai da análise dos relatórios brasileiros enviados à CEDAW.

Esses esforços são contínuos diante da própria complexidade dos obstáculos que existem ao exercício efetivo da participação política da mulher e a dinamicidade dos fatos da vida exigem reforços constantes do Estado, por meio de políticas e do Direito, para que os compromissos com a igualdade entre os sexos na política se torne uma realidade.

A análise dos relatórios brasileiros ao Comitê Internacional da CEDAW foi importante para esta pesquisa, pois permitiu avaliar que a pauta por mais igualdade entre os sexos na política não é uma reivindicação difusa e verborrágica dos movimentos sociais e feministas. São pleitos que têm nos direitos formais (CEDAW e Constituição de 1988), como bem reconhecido pelo Estado brasileiro nos relatórios analisados, o ponto de partida para a reivindicação legítima dessa igualdade.

4.2 Modelo brasileiro de proteção jurídica à participação política da mulher

O modelo brasileiro de proteção jurídica à participação política da mulher foi a denominação que se atribuiu, para fins desenvolvimento deste trabalho, ao conjunto de normas infraconstitucionais que têm como finalidade proteger e fomentar a participação política da mulher (direito-meio) com a finalidade de alcançar mais igualdade (direito-fim) entre os sexos no âmbito político-eleitoral¹⁰⁷.

Os mecanismos de proteção foram pensados e instituídos pelo legislador brasileiro no intuito de concretizar as normas internacionais e constitucionais que compõe o bloco normativo de proteção à participação política da mulher, conforme comprova a análise dos relatórios enviados à CEDAW, normas essas que fixam os parâmetros mínimos que têm por finalidade promover e proteger os direitos das mulheres nesse âmbito, acelerando “o processo de igualdade” (PIOVESAN, 1998) entre os sexos nos espaços de poder.

Esse modelo pode ser resumido da seguinte forma:

¹⁰⁷ Em 2009, a Lei nº 12.034 acrescentou ao art. 45 da Lei nº 9.096/1995 o inciso IV, visando aumentar a proteção jurídica à participação política da mulher. O referido inciso passou a destinar, de forma vinculada, no mínimo, 10% (dez por cento) do tempo da propaganda partidária gratuita à promoção e difusão da participação política feminina. Contudo a Lei nº 13.487, de 2017, extinguiu a propaganda partidária, excluindo, automaticamente, esse mecanismo do modelo legislativo de proteção à participação política da mulher. Antes da extinção, porém, é possível analisar de diversas decisões do Tribunal Superior Eleitoral não só descumprindo tal dispositivo pelos partidos políticos, como também seu desvirtuamento.

Modelo brasileiro de proteção jurídica à participação política da mulher

MECANISMOS DE PROTEÇÃO	DISPOSITIVO LEGAL	DIPLOMA NORMATIVO	DESTINATÁRIOS	SANÇÃO PAR DESCUMPRIMENTO	FINALIDADE
Cotas de candidatura por sexo/gênero	Art. 10, §3º ¹⁰⁸	Lei nº 9.504-97 (Lei Geral das Eleições)	Partidos políticos	Indeferimento do Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários – DRAP e cassação dos registros/diplomas e mandatos dos candidatos, em caso de fraude.	Estabelecer uma reserva de vagas para candidaturas de cada sexo, a fim de garantir um espaço mínimo no processo eleitoral para o sexo minoritário na política.
Destinação de, no mínimo, 5% do Fundo Partidário para promoção e difusão da participação política das mulheres.	Art. 44, <i>caput</i> , inciso V e §5º e §7º ¹⁰⁹	Lei nº 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos)	Partidos políticos	Acréscimo de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) do valor referente à 5% do Fundo a ser aplicado na mesma finalidade.	Criar e manter programas de promoção e difusão da participação política das mulheres

¹⁰⁸ "Art. 10. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo: [...] § 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo".

¹⁰⁹ "Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados: [...] V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total; [...] §5º O partido político que não cumprir o disposto no inciso V do *caput* deverá transferir o saldo para conta específica, sendo vedada sua aplicação para finalidade diversa, de modo que o saldo remanescente deverá ser aplicado dentro do exercício financeiro subsequente, sob pena de acréscimo de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) do valor previsto no inciso V do *caput*, a ser aplicado na mesma finalidade. [...] § 7º A critério da secretaria da mulher ou, inexistindo a secretaria, a critério da fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, os recursos a que se refere o inciso V do *caput* poderão ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido, não se aplicando, neste caso, o disposto no § 5º".

MECANISMOS DE PROTEÇÃO	DISPOSITIVO LEGAL	DIPLOMA NORMATIVO	DESTINATÁRIOS	SANÇÃO PAR DESCUMPRIMENTO	FINALIDADE
Propaganda institucional destinada a incentivar a participação feminina na política	Art. 93-A ¹¹⁰	Lei nº 9.504/97 (Lei Geral das Eleições)	Tribunal Superior Eleitoral	Não há	Através dos meios de comunicação em massa (rádio e televisão) o incentivo participação feminina, dos jovens e da comunidade negra na política, assim como a esclarecer os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro.
Reserva de 5% a 15% do Fundo Partidário para Candidatas nas 03 eleições subsequentes (2016, 2018 e 2020)	Art. 9º ¹¹¹	Lei nº 13.165/15 (Reforma Política de 2015)	Partidos Políticos	Expressamente não há.	Financiamento de candidaturas femininas

O modelo brasileiro de proteção jurídica à participação política da mulher consiste, atualmente, em um modelo bifronte que, ao conjugar duas categorias de ações (reserva de espaços e de incentivo à ocupação desses espaços), visa incluir o sexo minoritário no processo eleitoral através de uma garantia mínimo de participação desse sexo nesse

¹¹⁰ “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”.

¹¹¹ “Art. 9º Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei no 9.096, de 19 de setembro de 1995”.

processo aliada à proposta de desenvolvimento de ações que visem formar e incentivar mulheres para o exercício do direito à participação política nesse âmbito¹¹².

Passar-se-á, a seguir, à análise desses mecanismos em espécie, a fim de que se possa avaliar se eles têm surtido efeito no cumprimento das suas finalidades. Essa análise é importante para que se tenham elementos para avaliar se o modelo bifronte brasileiro está conseguindo concretizar as normas internacionais e constitucionais de proteção à participação política da mulher ou se é necessário um reforço desse modelo a fim de adequação aos parâmetros jurídicos internacionais e constitucionais.

Considerando a importância e a complexidade dos estudos desenvolvidos sobre as “cotas para mulheres na política”, deter-se-á mais à sua análise, até pela importância que esses mecanismos de inclusão assumiram no contexto latino-americano nos últimos 27 anos na mudança do quadro de sub-representatividade das mulheres em alguns países (ARAÚJO, 2010).

4.2.1 As cotas de candidatura por gênero (art. 10, §3º da Lei nº 9.504/1997)

Embora o modelo brasileiro não opte, expressamente, por cotas que tenham como destinatárias expressas e diretas as mulheres, como se infere do texto normativo do art. 10, §3º da Lei nº 9.405/1997, que fala genericamente de “sexo”¹¹³, as cotas na política são instrumentos que vem sendo utilizados desde a década de 70 (MIGUEL, 2014), inicialmente por países europeus, para promover uma inclusão das mulheres nos espaços formais de poder, principalmente no legislativo, em face da sua exclusão e da sub-representatividade feminina nesse espaço. Trata-se de verdadeiras ações afirmativas (MIGUEL, 2014; BIROLI; MIGUEL, 2014; PIOVESAN, 1998)¹¹⁴.

¹¹² Comparando com as cotas sociais e raciais na universidade, seria como se o Estado brasileiro precisasse conscientizar as pessoas acerca da existência dessas vagas e da importância de os grupos beneficiários concorrerem a elas para que pudessem ter acesso à educação superior pública. No caso das mulheres, como foram alijadas da política por séculos, visa-se, ainda nesse momento, conscientizá-las de que existem espaços reservados para sua participação no processo eleitoral e que, caso desejem, encontrarão uma reserva mínima de candidaturas dentro dos partidos para efetivar essa participação na política legislativa, âmbito em que os homens já têm, por fatores históricos, culturais e jurídicos, uma participação já consolidada.

¹¹³ O termo sexo foi colocado entre aspas, pois se explicitará mais adiante que o Tribunal Superior Eleitoral, nos autos da Consulta nº 0604054-58.2017.6.00.0000, decidiu, em 1º de março de 2018, que o esse termo deve ser entendido como gênero, com vistas a possibilitar a inclusão, nas cotas, das pessoas trans (ALMEIDA; MACHADO, 2018).

¹¹⁴ As cotas de candidatura por gênero na política que se encontram previstas no ordenamento jurídico brasileiro (art. 10, §3º da Lei nº 9.504/1995) possuem, incontestavelmente, natureza de ação afirmativa, razão por que esse trabalho, diante dos inúmeros estudos realizados e decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a legitimidade e a justiça de ações como medidas adotadas para compensar discriminações históricas e, assim, avançar no alcance

No contexto latino-americano, incluindo o Brasil, a instituição desses mecanismos se deu com o processo de redemocratização dos países desse eixo, os quais se mostraram abertos, diante desse panorama de ruptura e fôlego democrático, à implementação de medidas voltadas à democratização do acesso ao poder¹¹⁵ (ARAÚJO, 2001 e 2010; TABAK, 1994).

O primeiro país a instituir cotas para mulheres na esfera Parlamentar foi a Argentina, em 1991, cuja legislação inspirou outros países latino-americanos na adoção desse mecanismo e ainda inspira diante da efetividade do seu modelo na reversão do seu grave quadro de sub-representatividade feminina na política (HTUN, 2001).

O modelo brasileiro de proteção à participação política da mulher optou, como visto, desde 1997, pela adoção de cotas de candidatura¹¹⁶ por “sexo”, termo que deve ser entendido, a partir do entendimento fixado pelo Tribunal Superior Eleitoral¹¹⁷, em 01 de março de 2018, nos autos da Consulta nº 0604054-58.2017.6.00.0000, como “gênero”¹¹⁸, expressões que, na contemporaneidade, não compartilham mais da mesma semântica¹¹⁹, daí a importância da distinção para fins de aplicabilidade prática das cotas no processo eleitoral. Por conta dessa decisão do TSE, opta-se por designar o mecanismo de proteção previsto no art. 10, §3º da Lei Geral das Eleições de “cotas de candidatura por gênero”.

de um estado de igualdade material, não irá se debruçar tanto sobre o assunto (DWORKIN, 2016; CÉSAR, 2003 e 2004; FREITAS, 2013; GOMES, 2001; CRUZ, 2003; BRASIL, 2018, *online*).

¹¹⁵ No Brasil, a adoção, pela Constituição de 1988, do sufrágio universal, através da inclusão da população com mais de 16 anos no corpo de cidadãos, sem distinção de sexo, classe, raça e etnia, é um exemplo desse progresso democrático.

¹¹⁶ Analisando as experiências legislativas que adotaram, é possível sistematizá-las em dois tipos, as cotas voluntárias, que são as instituídas pelos próprios partidos políticos (a maioria dos países europeus a adotam), e as cotas compulsórias, que são as criadas mediante a legislação. As cotas compulsórias podem ser, ainda, de duas modalidades, as cotas de assento no Parlamento, pelas quais se reservam vagas/cadeiras para o grupo beneficiário da política afirmativa (adotada em alguns países Asiáticos e Africanos), e as cotas de candidatura, que incidem sobre a lista irão apresentar, mediante a reserva de um percentual de mínimo de vagas para mulheres ou para cada sexo (ARAÚJO, 2001, p. 233).

¹¹⁷ Assim, a Corte decidiu que a melhor interpretação a ser dada ao art. 10, §3º da Lei Geral das Eleições é a de que a expressão “sexo” deve ser entendida de forma mais ampla que meramente relacionada ao aspecto biológico, para compreender também, quanto à pessoa trans, o sexo com o qual ela passou se identificar, independente da realização de cirurgia” de transgenitalização (ALMEIDA; MACHADO, 2018).

¹¹⁸ Em que pese o TSE ter definido apenas em 1º de março de 2018 que as cotas de candidaturas previstas no art. 10, §3º da LGE referem-se ao gênero e não ao sexo, o termo “gênero”, [...] é detectado em várias julgados e nos livros de direito eleitoral positivo como sinônimo de sexo. Gomes (2016, p. 364) a denomina a política afirmativa prevista no referido dispositivo legal de “quota eleitoral de gênero”. Para ao autor, essa norma possui a “intenção de garantir um espaço mínimo de participação de homens e mulheres na vida política do País”.

¹¹⁹ Com base nos estudos de Butler (2003), em seu livro "Problemas de Gênero: feminismo e subversão da identidade", em trabalho anterior destaca-se que: "Nesse ponto, importa fazer a distinção entre sexo e gênero, já que como se percebe, a legislação, inúmeras vezes usa o termo sexo e não gênero. Sexo está relacionado a aspectos biológicos do corpo, já o gênero é “culturalmente construído” e corresponde a “significados culturais assumidos pelo corpo”. Tal distinção foi feita para, como observa Butler, questionar a “formulação de que a biologia é o destino” (ALMEIDA; MACHADO, 2018).

4.2.1.1 As cotas no ordenamento jurídico brasileiro

Em 29 de setembro de 1995, foi promulgada a Lei nº 9.100/1995, que estabeleceu as normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, assegurando, em seu art. 11, § 3º, que 20% (vinte por cento), no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres.

O texto normativo tratava expressamente de uma reserva de vagas para mulheres. Em 1997 sobreveio a Lei nº 9.504 (Lei Geral das Eleições)¹²⁰, diploma legal instituído para regulamentar o processo eleitoral brasileiro, ao lado de outros como o Código Eleitoral, a Lei Complementar nº 64/1990 e a Lei nº 9.096/1995.

A Lei nº 9.504/1997 promoveu uma mudança na sistemática de reserva de vagas de candidaturas, tendo aumentado a porcentagem de 20% (vinte por cento) para 30% (trinta por cento), assim como alterado o texto legal substituindo a expressão “mulheres” por “sexo”. A mudança aconteceu após críticas a suposta (in)constitucionalidade ao art. 11, §3º da Lei nº 9.100/1995, que estabeleceu uma reserva de vagas expressamente para um sexo (feminino/mulheres), instituindo-se, assim, supostos “privilégios” (ALVES; CAVENAGHI, 2008, p. 3).

Essa crítica foi realizada por Jardim (1996, p. 103-104), na edição do seu manual de Direito Eleitoral Positivo de 1996, o qual questiona por que só mulheres, e não outros grupos sub-representados, como a comunidade negra, é que seriam beneficiárias dessa política afirmativa, colocando em dúvidas a (in)constitucionalidade da ação afirmativa prevista art. 11, § 3º da Lei nº 9.100/1995.

Com vistas a superar essa crítica, embora a questão não tenha chegado ao Supremo Tribunal Federal para fins de controle de constitucionalidade da norma, e eliminar a problematização em torno dessa reserva de vagas, o texto legal foi alterado para garantir uma proporção mínima para cada sexo (homens/mulheres).

A justificativa é que essa medida garantiria a diversidade dos sexos nas candidaturas lançadas e não haveria o risco de um sexo se sobrepor ao outro. Ou seja, se algum dia as mulheres passassem a ser a maioria dos postulantes a candidaturas, a norma garantiria, no futuro, de igual maneira, um mínimo de vagas para os homens, protegendo também sua participação política.

¹²⁰ Destaque-se ainda que a Lei nº 9.504/1997, quando aumentou de 20% (vinte por cento) para 30% (trinta por cento) as cotas de candidaturas, também aumentou em 30% (trinta por cento) a quantidade de candidatos que cada partido ou coligação poderiam lançar (MARTINS, 2007, p. 21).

Logo, a justiça da medida estaria em garantir espaços de participação minimamente paritária para ambos os sexos, numa proporção que não atrapalharia a livre concorrência que rege o processo eleitoral, o qual se funda na liberdade de voto do eleitor e em um amplo debate e apresentação de ideias e propostas para captação, pelos candidatos, de preferências políticas, em um mínimo patamar de igualdade uns com outros.

A Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, destacada pelo VII relatório brasileiro ao Comitê da CEDAW¹²¹, ampliou a proteção à participação política feminina ao instituir novas medidas afirmativas em prol da inclusão de mulheres nos espaços de poder, como partidos e parlamentos, e ao fortalecer o sistema de reserva de vagas de candidaturas ao estabelecer a obrigatoriedade de os partidos políticos obedecerem a proporção de 30% (trinta por cento) e 70% (setenta por cento), no mínimo, para cada sexo, do número total de candidaturas lançadas.

Antes da citada lei, esse percentual era calculado em cima do total de vagas que o partido/coligação tinha o direito de lançar. Porém, o que ocorria era que os partidos não se empenhavam em lançar as candidaturas femininas e preocupavam-se, basicamente, em preencher os 70% (setenta por cento) das candidaturas masculinas.

Com a alteração, esse percentual passa a ser contabilizado e exigido em cima do número das candidaturas efetivamente requeridas pelos partidos (GOMES, 2016, p. 365), motivando-os, junto com as demais ações afirmativas instituídas pela citada lei, a promover e difundir a participação política feminina.

Assim, como toda agremiação que deseje concorrer no processo eleitoral deve requerer, até o dia 15 de agosto do ano eleitoral, o registro, na Justiça Eleitoral, dos seus candidatos aprovados em convenção, o que se dá mediante um documento intitulado de “Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários” (DRAP)¹²², caso não cumpram essa

¹²¹ A Lei nº 12.034/2009 foi promulgada entre as recomendações do VI relatório e a elaboração do VII relatório ao comitê da CEDAW, e foi fruto dos esforços principalmente da campanha “Mais Mulheres no Poder: Eu assumo este compromisso!”, que teve como objetivo de promover ações que pudessem transformar as próprias estruturas de poder e das instituições, fundadas no patriarcado. Também decorreu da atuação de comissões e grupos de trabalhos cujo foco era revisar a legislação eleitoral com o espoco de se incluir novas disposições normativas que assegurassem, protegessem e fomentassem a participação política da mulher nos espaços formais de poder.

¹²² “A lei não detalha a forma como deve ser realizado o pedido de registro de candidatura, sendo tal matéria procedimental de concretização da lei geralmente disciplinada em Resolução TSE editada a cada eleição. Em regra, o pedido de registro de candidatura deve ser formulado em duas requisições: a) DRAP (Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários) e b) RRC (Requerimento de Registro de Candidatura), dando origem a dois procedimentos diferenciados, mas que guardam relação entre si.” (MACHADO, 2016, p. 154). O julgamento do DRAP é prejudicial ao RRC. Segundo José Jairo Gomes (2016, p. 339) ele é “um processo principal – também chamado de ‘processo raiz’ ou geral. Esse processo é dotado de numeração própria. Seu objeto consiste em propiciar a análise de atos e situações pressupostos pelo registro de candidatura, tais como regularidade da agremiação e odos atos por ela praticados com vistas à disputa eleitoral. Nele são debatidos temas, como a

exigência legal – obediência do percentual de gênero –, o DRAP será indeferido pela Justiça Eleitoral.

Essa foi a interpretação fixada pelo Tribunal Superior Eleitoral¹²³ após a promulgação da Lei n.º 12.034, de 29 de setembro de 2009, com o qual se concorda, vez que o texto normativo do § 3º do art. 10 da Lei n.º 9.504/1997 passou a prever que o partido/coligação “preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada” gênero.

O cumprimento das cotas de gênero é, pois, uma obrigação de registrabilidade eleitoral imposta pela legislação às agremiações partidárias/coligações e, muito embora não conste expressamente no rol do art. 11, §1º da Lei n.º 9.504/1997¹²⁴, acaso não preenchido, acarreta o indeferimento do DRAP.

Denota-se que o texto normativo impôs uma obrigação à agremiação partidária/coligação a ser observada no momento da formalização do pedido de registro, sob pena de este não ser deferido.

Assim, analisando a evolução normativa e jurisprudencial sobre as cotas de candidaturas, tem-se, para fins de aplicação do art. 10, § 3º da Lei n.º 9.504/1997, que o quadro jurídico-positivo atual é que: o termo “sexo” deve de entendido como “gênero”, para abarcar não apenas o sexo biológico, mas também o gênero, ou seja, o “feminino” e “masculino”, entendido como padrões socioculturais construídos com os quais as pessoas se identificam, independentemente, da biologia de nascença e da realização de cirurgia de transgenitalização (BUTLER, 2003); e que, caso o partido político/coligação não observe o percentual de 30% (trinta por cento), no mínimo, para cada gênero, sobre as candidaturas

situação jurídico do partido na circunscrição do pleito, validade da convenção, deliberação sobre formação de coligação. O deferimento do registro do DRAP abre o caminho para a apreciação individualizada dos pedidos de registro dos pré-candidatos”. Em decorrência dessa prejudicialidade, uma “decisão, por exemplo, que indefira o registro do DRAP (porque concluiu pela invalidade da convenção) prejudica todos os pedidos parciais de registro que se lhe e encontrem ligados. Logo, os processos particulares só podem ser apreciados depois do julgamento do geral” (GOMES, 2016, p. 340).

¹²³ “No caso de descumprimento dessa cota, o Tribunal Regional Eleitoral (TRE), ao analisar o Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP), pode intimar o partido ou a coligação para, em até 72 horas, sanar a irregularidade, apresentando novos candidatos que atendam à norma. Se não sanada a irregularidade, o DRAP será indeferido pelo TR.” (BRASIL, 2014, *online*).

¹²⁴ “Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até às dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições. § 1º O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos: I - cópia da ata a que se refere o art. 8º; II - autorização do candidato, por escrito; III - prova de filiação partidária; IV - declaração de bens, assinada pelo candidato; V - cópia do título eleitoral ou certidão, fornecida pelo cartório eleitoral, de que o candidato é eleitor na circunscrição ou requereu sua inscrição ou transferência de domicílio no prazo previsto no art. 9º; VI - certidão de quitação eleitoral; VII - certidões criminais fornecidas pelos órgãos de distribuição da Justiça Eleitoral, Federal e Estadual; VIII - fotografia do candidato, nas dimensões estabelecidas em instrução da Justiça Eleitoral, para efeito do disposto no § 1º do art. 59. IX - propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República”.

efetivamente lançadas, o DRAP não estará regular, não sendo passível de deferimento pela justiça eleitoral, o que acarretará a impossibilidade de o partido político/coligação participar da disputa eleitoral aos cargos proporcionais e, por via de consequência, prejuízo a todos os outros candidatos que desejam concorrer pela legenda.

4.2.1.2 Mas, afinal, as cotas de gênero são para a participação política das mulheres e por quê?

O fundamento jurídico das cotas de candidatura de gênero no Brasil extrai-se do art. 10, § 3º da Lei nº 9.504/1997. Foi explicado anteriormente que, não obstante a legislação se referir a “sexo” e não tratar expressamente de “mulher”, como estava expresso no texto da Lei nº 9.100/1995, constatou-se, a partir de uma análise das discussões sociais e políticas prévias envoltas da aprovação legislativa dessa medida¹²⁵, bem assim de todo o contexto normativo do modelo brasileiro de proteção à participação política da mulher, que as cotas têm como grupo beneficiário, neste momento da História, as mulheres, sendo elas as principais beneficiárias dessa medida, tanto que todo debate sobre a sub-representatividade da mulher impescinde de uma análise desse mecanismo jurídico.

A “política de cotas” começou a ser adotada no final dos anos 1970 nos países integrantes do norte da Europa e baseia-se, num primeiro momento, em uma questão de justiça intuitiva, vez que é uma política que busca a proteção de um grupo/categoria que perfaz mais de metade da população e do eleitorado¹²⁶ (BIROLI; MIGUEL, 2012, p. 79) e que conta com menos de 10% (dez por cento) de representação nos espaços formais de poder segundo dados da *Inter-Parliamentary Union* (IPU).

A criação das cotas de candidatura insere-se num contexto mais amplo de ações afirmativas que têm em vista equilibrar a representação política exercida por homens e mulheres¹²⁷ (GROSSI; MIGUEL, 2001, p. 169), visando superar os mais diversos obstáculos que mantêm as mulheres afastadas dos espaços formais e institucionais de tomadas de

¹²⁵ Examinando o processo de aprovação da legislação de cotas, Martins (2007, p. 21) aponta que o relator do projeto, deputado federal filiado ao PMDB e representante do Estado de São Paulo, Carlos Apolinário, acentuou em seu discurso que a finalidade da legislação eleitoral é promover maior igualdade de sexos na representação política.

¹²⁶ Segundo as estatísticas do Tribunal Superior Eleitoral para 2018, "52% do eleitorado brasileiro é formado por mulheres, somando 77.076.395 até fevereiro deste ano" (BRASIL, 2018a, *online*).

¹²⁷ Piovesan (1998, p. 136) aponta como exemplo de ação afirmativa, a instituição, pela Lei nº 9.100/95, das cotas de candidatura que destinavam, à época, pelo menos 20% das vagas para candidaturas às eleições municipais às mulheres. A autora conceitua ações afirmativas como “medidas especiais e temporárias que, buscando remediar um passado discriminatório, objetivam acelerar o processo de igualdade, com o alcance da igualdade substantiva por parte de grupos vulneráveis, como as minorias étnicas e raciais, as mulheres, dentre outros grupos” (PIOVESAN, 1998, p. 134).

decisões. As cotas são, ainda, o “principal mecanismo institucional da promoção da participação política de grupos subordinados” (MIGUEL, 2014, p. 190), representando “uma ruptura com elementos de base do ordenamento político-liberal” (MIGUEL, 2014, p. 191)¹²⁸.

O *déficit* histórico de exclusão é uma das primeiras e mais evidentes causas apresentadas pela literatura para explicar essa renitente sub-representação da mulher na política (ARAÚJO, 2001, p. 231)¹²⁹.

No Brasil, foi no contexto da redemocratização e mediante uma forte atuação das mulheres nesse processo (ALMEIDA, 2018) que se iniciou uma série de discussões sobre a sub-representação feminina na política influenciada, principalmente, pela implantação pioneira, no âmbito latino-americano, das cotas eleitorais para mulheres na Argentina (VAZ, 2008, p. 38).

As primeiras experiências de cotas na política ocorreram na Europa, como já destacado, mas atualmente o maior contingente de países que adotam essas medidas afirmativas situam-se na América Latina (ARAÚJO, 2001, p. 232) e existem vários fatores que explicam essa questão, como o fato de muitos desses países terem passado por recentes processo de redemocratização e estarem com suas estruturas democráticas menos consolidadas e, por isso, mais abertas a novas ideais e propostas voltadas, principalmente, à ampliação da participação de mais grupos na política (ARAÚJO, 2001, p. 234).

Segundo Miguel (2014, p. 198), é “preciso entender as políticas afirmativas como reparadoras de padrões de injustiças concretos a serem identificados em cada formação social”. Assim, apenas “esses grupos que podem reivindicar representação mais efetiva” (MIGUEL, 2014, p. 199).

Nessa perspectiva, apenas os grupos cujos padrões de desigualdade encontram-se estruturados a partir do seu pertencimento a esse grupo, é que têm força moral para reivindicar medidas, como as cotas, que exigem maior representação política, por exemplo. Essa reivindicação está “vinculada aos processos históricos que levaram à exclusão” (MIGUEL, 2014, p. 199).

¹²⁸ . Como anotam Biroli e Miguel (2014, p. 97), do “ponto de vista da teoria política, as cotas implicam uma ruptura com um princípio basilar da ordem política liberal”, já que elas são instituídas por que se considerar que as desigualdades estruturais presentes na sociedade migram para arena política e que o processo eleitoral embora formalmente correto, pode obter resultados injustos se e quando “grupos sociais importantes não encontram presença adequada”.

¹²⁹ Para Araújo (2001, p. 239), “o problema da representação das mulheres envolve dimensões analíticas distintas, que vão desde antecedentes comuns de exclusão histórica, passando pelas suas trajetórias sociais marcadas pela condição de gênero e por aspectos relacionados com as condições socioeconômicas, até aspectos do sistema político tais como a cultura política e os sistemas partidário e eleitoral”.

No caso das mulheres, sua irrisória representação política “indica uma forma de desigualdade incorporada ao sistema político” (BIROLI; MIGUEL, 2014, p. 104). A literatura não nega também que definir “quais grupos merecem ter garantida a presença nos espaços decisórios torna-se, assim, uma questão de política de primeira grandeza” (MIGUEL, 2014, p. 198). O processo de fixação dos cortes sociais que sejam politicamente relevantes para fins de instituição de mecanismos de inclusão é, primeiramente, um fruto de luta política (MIGUEL, 2014, p. 198). Essa luta foi traçada pelas mulheres brasileiras na década de 80 (ALMEIDA, 2018) e no início dos anos 90, que continua em permanência.

Além da exclusão histórica, não se pode desconsiderar que “o universo da política é construído socialmente como algo masculino, que inibe o surgimento, entre elas, da ‘ambição política’, ou seja, da vontade de disputar cargos” (MIGUEL, 2014, p. 204).

Os homens, por terem sido os únicos que podiam ter acesso à arena política (desde a Grécia se observa isso como um padrão que vem sendo mantido), consolidaram não só sua presença nesse espaço, mas suas perspectivas, enquanto homens, as quais moldaram a criação e aperfeiçoamento das instituições e do próprio Direito, instituindo e moldando um “campo político”¹³⁰. Dividir ou redistribuir esse espaço consolidado é uma das finalidades que se pretende alcançar com as cotas.

As cotas de candidatura presentes no art. 10, § 3º da Lei nº 9.504/1997 foram instituídas visando se alcançar um quadro mais paritário entre os sexos na política, tanto que o texto da primeira legislação que a instituiu (Lei nº 9.100/1995) expressamente se referiu às mulheres e nas discussões para sua promulgação foi expressamente debatido que a legislação tinha como fim alcançar mais igualdade na política; e os relatórios brasileiros à CEDAW destacaram que a adoção, pelo Estado, das cotas como mecanismos de inclusão se deu para cumprir os comandos da convenção, visando proteger a mulher e sua condição jurídica e material e eliminar a desigualdade entre homens e mulheres na política.

¹³⁰ “A política se organiza na forma de ‘campo’, no sentido atribuído ao termo pela sociologia de Pierre Bourdieu. É um espaço social estruturado, que possui uma hierarquia interna própria e que exige, dos agentes que nele ingressam, a aceitação de determinada lógica e de certos padrões de comportamento, sob pena de serem marginalizados. Constituído historicamente como um ambiente masculino, o campo político trabalha contra as mulheres (bem como integrantes de outros grupos em posição de subalternidade), impondo a elas maiores obstáculos para que cheguem às posições de maior prestígio e influência, mesmo depois de terem alcançado cargos por meio do voto. Os grupos dominantes dispõem de bens materiais, que lhes permitem agir de forma eficaz na arena política. Está incluído o tempo livre, primeiro recurso necessário para a atividade política. No caso das mulheres, essa é uma exigência particularmente importante. [...] Como, dada organização atual da sociedade, as mulheres são as principais responsáveis pela gestão de suas unidades domésticas, o tempo se torna uma barreira importante para o início ou o progresso de uma carreira política; com frequência, limitam sua ambição devido a questões como a necessidade de permanecer morando na mesma cidade, que são bem menos presentes nos cálculos dos políticos homens” (BIROLI; MIGUEL, 2014, p. 105-106).

Assim, é possível concluir, diante das evidências e dados apontados, que as cotas de candidatura no processo eleitoral, apesar de o texto art. 10, § 3º da Lei nº 9.504/1997 expressamente não tratar sobre isso, têm como finalidade proteger a participação política da mulher ou do “feminino” ao estabelecerem uma reserva de vagas de candidatura para que o sexo minoritário na política possa participar do processo eleitoral.

No que tange à justeza da opção legislativa acerca do grupo de beneficiários dessa modalidade de ação afirmativa, Miguel (2014, p. 183) aponta que “as cotas se prestam bem à aplicação sobre variáveis discretas, como sexo ou crença, mas não sobre variáveis contínuas”¹³¹¹³².

Outro argumento que se extrai da literatura para justificar a adoção da categoria sexo/gênero como critério para definir os beneficiários dessa política afirmativa é de que os membros da categoria mulher estão presentes em outros grupos sociais, como étnicos, de classe, raça, orientação sexual, partidário, etc., sendo mulher uma categoria transversal, que atravessa e está presente em todos esses outros grupos.

É uma categoria, portanto, conglobante (SOUZA, 2015)¹³³, de modo que, ao se estipular o critério sexo/gênero não se promoverá a exclusão automática de nenhum outro grupo social do acesso a esse bem jurídico (participação política no processo eleitoral). A categoria sexo/gênero, portanto, é útil e viável, na contemporaneidade, para definir os beneficiários das cotas de candidatura.

Partindo da conclusão anterior, que é a de que o grupo beneficiário das cotas são as mulheres, inclusive as mulheres trans, segundo decidido pelo TSE em 1º de março de 2018, (ALMEIDA; MACHADO, 2018), decisão que será analisada melhor a seguir em um tópico específico, é possível ainda justificar por que a utilização do critério sexo/gênero para definir esse grupo não promove, conforme nossa análise, uma distinção injustificada, *a priori*, com os demais grupos, nem legítima, de modo automático, o pleito de outras minorias políticas por reservas de vagas de candidaturas, já que:

¹³¹ São variáveis contínuas, pois alguns grupos não possuem estabilidade numérica e muitas vezes são difíceis de serem definidos enquanto tais. As mulheres perfazem um pouco mais de metade da população e esse quantitativo vem se mantendo estável durante a História documenta (MIGUEL, 2014).

¹³² As variáveis contínuas seriam, por exemplo, a cor, a classe social e a renda. Frisa Miguel (2014, p. 183) que, atualmente, tanto o sexo como a crença religiosa são variáveis bem mais complexas do que costumavam ser, tendo em vista fenômenos como “transexualidade e a fluidez do pertencimento sectário”. Contudo o autor expressamente prefere não enfrentar essas questões na sua análise.

¹³³ Sobre a controvérsia de serem as mulheres uma comunidade, Souza (2015, p. 52) rechaça essa possibilidade, sob o argumento de que “embora tenham problemas próprios, compartilham com os homens problemas de seus grupos, localidades e comunidades”.

a) as mulheres constituem a categoria que perfaz, em média, 2/3 (dois terços) dos participantes da política informal (não institucional), sendo sub-representadas politicamente por conta de gargalos institucionais;

b) o espaço político constitui-se e consolidou-se como uma ambiência masculina, negando o “não feminino” e formando um campo político que trabalha contra as mulheres (MIGUEL, 2014);

c) os demais “grupos minorizados” estão contidos num conjunto bem maior e mais conglobante, que é a categoria mulher ou homem, não havendo, a princípio, nenhum prejuízo à sua participação política a ausência de políticas afirmativas nesse tocante;

d) as mulheres foram, até 1932, excluídas da possibilidade de participarem da política, seja votando, fosse sendo votadas;

e) para compensar essa exclusão, existe um conjunto normativo nacional e internacional que defende a mulher e sua participação política em sua concretude, o qual legitima a adoção, pelo estado signatário, de medidas afirmativas para acelerar a igualdade, enquanto processo, entre homens e mulheres inclusive, no âmbito político.

Conjugando todas essas premissas, as quais não podem ser analisadas isoladamente, entende-se correta e adequada a legislação eleitoral no ponto em que estabelece o sexo como critério para distribuir as vagas de candidatura (art. 10, § 3º da Lei nº 9.507/1997) e definir os beneficiários das ações previstas no art. 44, *caput*, inciso V e § 11º, da Lei nº 9.096/1995, (Lei dos Partidos Políticos), no antigo 45, IV da mesma lei (já revogado) e no art. 9º da Lei nº 13.165/2015 (Reforma Política de 2015).

Esse critério não é necessariamente estanque, muito embora seja o mais adequado, diante das premissas acima apontadas, para se adotar nessa quadra da História para a (re)distribuição das vagas de candidatura, podendo ser revisto e ampliado pela legislação que tende a se mostrar sensível também ao fomento da inclusão de outros grupos no processo político-democrático.

Exemplo do que acabara de se afirmar pode ser constatado na alteração realizada no texto normativo do art. 93-A da Lei nº 9.504/1997, que aumentou o rol de beneficiários da política afirmativa prevista no referido disposto legal¹³⁴, passando a prever como beneficiários da publicidade institucional a comunidade negra e a juventude.

¹³⁴ O art. 93-A foi incluído na Lei nº 9.504/1997 pela Lei nº 12.891, de 2013. A redação do texto normativo original era a seguinte: "O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no período compreendido entre 1º de março e 30 de junho dos anos eleitorais, em tempo igual ao disposto no art. 93 desta Lei, poderá promover propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a igualdade de gênero e a participação feminina na política." A Lei nº 13.165, de 2015 promoveu a segunda alteração no texto da norma, passando a dispor que: "O

Essa alteração, certamente, corrobora com os estudos desenvolvidos no âmbito das ciências políticas (MIGUEL, 2014) no sentido de que as políticas afirmativas são reparadoras de padrões concretos de injustiça que podem ser identificados em cada formação social¹³⁵ e que apenas esses grupos é que podem reivindicar uma representatividade política mais efetiva. São essas reivindicações que constroem uma argumentação moral que justifica a proteção jurídica desses grupos em concreto.

4.2.1.3 Cotas de candidatura, a “perspectiva social” e o processo eleitoral

O modelo de proteção brasileiro optou por cotas de candidatura, ou seja, por uma reserva de vagas para que o sexo minoritário tenha acesso a candidaturas e, assim, tenha mais espaço no processo eleitoral. Visa-se garantir a existência de mais candidaturas femininas.

Essa modalidade de cotas, ao garantir esse espaço para o sexo minoritário no processo eleitoral, buscar viabilizar a presença de mulheres que apresentarão as suas ideias – projetos políticos –, aumentando-se, assim, sua capilaridade e poder de captação da preferência política do eleitor. Presença e ideias se entrelaçam e, nesse contexto de sub-

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 na política, bem como a esclarecer os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro." Essa alteração deu-se no sentido de adequar os prazos do calendário eleitoral do processo eleitoral, os quais foram modificados pela Reforma Política de 2015, como também para retificar o texto, excluindo a finalidade da norma a promoção da "igualdade de gênero" e incluir, ao fim, outra finalidade da publicidade institucional, que é realizar esclarecimentos ao eleitorado sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral, visando torná-lo mais transparente a fim de que os eleitores possam entender o que acontece com seu voto. Essa última alteração deve ser comemorada, já que a transparência deve ser uma das funcionalidades de um sistema eleitoral (NOHLEN, 2007). A segunda modificação realizada no texto do art. 93-A foi realizada pela Lei nº 13.488, de 2017, a qual passou a prever que: "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." Ampliou-se, nessa última reforma, o rol de beneficiários da política afirmativa veiculada nesse dispositivo. Não só a participação política feminina deve ser incentivada, como também da comunidade negra e da juventude. Nota-se, assim, uma preocupação de estado com a participação política desses grupos.

¹³⁵ A sub-representatividade da comunidade negra na política é um reflexo das desigualdades estruturais presentes na formação social brasileira, a qual tem suas raízes construídas a partir de um sistema escravocrata que negou, durante anos, a condição de sujeito de direitos para os membros desse grupo, negativa hoje que ainda se reflete no acesso dos bens jurídicos (educação, trabalho, representatividade política, entre outros). No contexto da formação social brasileira é possível, pois, identificar que esse grupo é vítima de padrão de injustiças concreto que se transporta para a arena política. O mesmo não se pode dizer de países que não tem uma formação social estruturada no sistema escravocrata, tal qual o brasileiro. Em outra formação social, talvez outros grupos que tenham limitações de acesso a certo bens, daí por que esses grupos devem ser identificadas a partir de cada realidade social concreta e a partir de um determinado contexto histórico.

representação, a apresentação dessas ideias e projetos se torna bem mais possível por conta da garantia da presença nesse processo.

Poder de captação da preferência política do eleitor, na perspectiva apresentada, deve ser entendido como a capacidade de o candidato/candidata convencê-lo de – ele/ela – ser sua melhor opção no pleito eleitoral. Essa captação pode se dá de forma legítima e legal, ou seja, de acordo com o Direito, ou de forma ilegal, mediante práticas ilícitas.

Anota Miguel (2014, p. 305) que, em uma “ordem política ideal, todos teriam igual potencial de influência nos processo decisórios e o sexo biológico, a cor da pele ou a orientação sexual em anda contribuiriam para predizer a chance de uma pessoa alcançar a posição de representante”. Contudo não é o que a prática política revela, principalmente quando se compara a quantidade de mulheres presentes na política formal e na informal (MIGUEL, 2014).

A prática política mostra que o acesso do poder político está restrito ainda a certos grupos de modo que aquele que almeje disputar esses espaços enfrentará muitos obstáculos. Esses obstáculos advêm principalmente de uma situação de desigualdade presente nas estruturas sociais que acabam minando para as esferas políticas.

A representação política e o funcionamento da democracia são afetados pelas desigualdades sociais, existindo um “ciclo de realimentação, em que os prejudicados pelos padrões de desigualdade têm maior dificuldade de se fazer representar [...] e, ao mesmo tempo, sua ausência nos processos decisórios contribui para a reprodução desses padrões” (MIGUEL, 2014, p. 301).

E a “baixa representação das mulheres nos poderes governamentais indica uma forma de desigualdade incorporada ao sistema político” (BIROLI; MIGUEL, 2014, p. 104). Anota Miguel (2014, p. 303) que, na desigualdade de gênero, mesclam-se elementos tanto materiais como simbólicos, os quais acabam por contribuir para a diminuição da “capacidade de ação política das mulheres”.

Aponta que os padrões de desigualdades se inter-relacionam, embora não se reduzam uns aos outros. As desigualdades se cruzam e a todas as desigualdades sociais que existem (classe, gênero, raça, orientação sexual, etc.) influenciam em uma outra, que é a desigualdade do poder político, que é a assimetria que existe entre as pessoas que influenciam no processo político (têm esse poder) e as outras que não detém essa influência, por não terem voz no debate público ou recursos (MIGUEL, 2014, p. 304-305). Daí a importância de se garantir a “presença” para se aumentar e se desenvolver em outros grupos esse “poder de influência”, para que eles possam, também, ter mais oportunidades e voz no processo eleitoral

e, assim, poderem ter mais condições e espaço para suas “ideias” chegarem até o eleitor, que é quem vai decidir, ao fim, quem irá ocupar os espaços parlamentares.

Desigualdade, na perspectiva apresentada, não é apenas diferença, mas, sobretudo, “assimetria no controle de determinados recursos” que, segundo Miguel (2014, p. 300), impactam as trajetórias possíveis de indivíduos e grupos; refletem os padrões estruturais e não são apenas efeitos do acaso ou de escolhas livres e pessoais; e tem vinculação com relações de dominação, ou seja, “à capacidade de uns bloquearem a ação autônoma e/ou obtenção de ganhos por parte de outros”. Uma visão político-liberal da desigualdade desconsidera esses fatores.

As desigualdades estruturais acabam por se fazerem presentes no processo eleitoral e, por conta dessa transcendência, o Direito, intervindo para corrigir essa situação de desigualdade, passou a destinar um espaço, dentro desse processo, para o sexo minoritário, no caso, as mulheres, pleitearem candidaturas e participarem do pleito que, em linhas simples, estrutura-se de modo a viabilizar a transformação dos votos em cargos políticos (MIGUEL, 2014, p. 171) e de forma a garantir que os candidatos e candidatas possam conquistar/captar as preferências políticas do eleitorado.

O Direito Eleitoral institui uma série de regras que definem quem pode participar desse processo (MACHADO, 2016). Após a definição, ainda que provisória, dos candidatos, ou seja, de quem poderá participar desse jogo, institui-se um “mercado político” (MIGUEL, 2014, p. 117) e, tirando as possibilidades do eleitor votar branco ou nulo, esse mercado é quem apresentará ao eleitor as opções para o exercício do seu voto. Logo, não é qualquer cidadão que o eleitor pode escolher para representar seus interesses.

Esse mercado político é composto por aqueles que se candidataram e estão fazendo campanha, apresentando suas propostas, etc. A reserva de espaços para as mulheres no processo eleitoral, o que se dá mediante as cotas de candidatura, que incentivam e protegem a participação política feminina (direito-meio), visam aumentar o número de mulheres eleitas e, por via de consequência, acelerar o processo de igualdade entre homens e mulheres (direito-fim) (PIOVESAN, 1998) nos espaços formais de poder.

Por que incluir mais mulheres política é importante é uma indagação que procurou ser respondida por várias correntes. Após analisar as propostas da “política do deslevo” e da “política dos interesses”¹³⁶, encontra-se na teoria da “perspectiva social” de Young (2000),

¹³⁶ No âmbito da teoria política feminista, foram travados alguns debates a fim de justificar mais presença das mulheres nos espaços de poder (MACKINNON, 1987; PHILIPS, 1993; PITKIN, 1967; YOUNG, 2000). O primeiro deles é fornecido pela corrente da “política do deslevo”, do “pensamento maternal” ou “*care politics*”,

cujas bases foram desenvolvidas em *Inclusion and Democracy* (Inclusão e Democracia), as razões que mais explicam a necessidade de uma maior igualdade entre homens e mulheres nos espaços formais de poder.

Para essa teoria alcançar a igualdade não se reduz a um pleito número. Romper esse ciclo de desigualdade se justifica por que a baixa presença das mulheres no poder as

segundo a qual incorporar mais mulheres ao sistema político traria um aporte diferenciado a este, já que implicaria numa amenização do caráter agressivo da política masculina, que é a “política dos interesses” e traria mais solidariedade e compaixão. Temas como saúde, educação, assistência social, por exemplo, seriam priorizados. Logo, o “resultado seria uma atividade política mais ética e generosa, voltada para o bem comum, em vez da crua disputa pelo poder” (MIGUEL, 2014, p. 194-195). As críticas ao discurso da “política maternal” é que ela caminha para algumas posturas essencialistas, do “eterno feminino”, reforçando a ideia de que existe um nicho de atuação para as mulheres na política, mantendo, assim, a divisão do “trabalho político”, tornando mais dificultosa, e até mesmo impossível, a cobrança em torno de mais participação masculina no cuidado com a família, do lar, etc. Além do que, nega a existência de interesses próprios para as mulheres, como se elas nascessem apenas para o eterno cuidar do outro. Assim, “a subalternidade é mantida e mascarada por um véu de ‘superioridade moral’”. (MIGUEL, 2014, p. 195). Ademais, cumpre enfatizar que a experiência política de mulheres em altas posições de poder nos seus Estados não confirma essa hipótese, não, sendo, portanto, automática essa relação entre gênero e “política dos deslevo” (MIGUEL, 2014, 195). O exemplo prático disso é a atuação da primeira presidente do Brasil, Dilma Rousseff, que foi “acusada” de ser fria, insensível, “não feminina”, embora seu programa de governo fosse inclusivo e voltado ao desenvolvimento de políticas sociais através de uma atuação maior do Estado. Nas políticas de Zélia Cardoso, Ministra da Economia no governo de Fernando Henrique Cardoso, ou de Margaret Thatcher, primeira-ministra do Reino Unido entre 1980 e 1991, não é possível identificar programas de deslevo ou cuidado; pelo contrário, foram políticas com perfis neoliberais, sendo quase impossível “encontrar na sua gestão os traços de deslevo e compaixão que marcariam a política feminina.” (MIGUEL, 2001, p. 261). Uma outra justificativa para adoção de política de cotas para mulheres na política pode ser extraída da ideia da “política da presença”. Para essa corrente, as mulheres devem ser representadas e se fazerem representadas não por que desenvolveriam uma política de cuidado, ou seja, desinteressada, mas por que possuíam interesses específicos, especiais, ligados ao sexo/gênero, que deveriam ser levados em consideração no âmbito da representação parlamentar. E um sistema que obstaculariza “a expressão desses interesses (ou de quaisquer outros), ele se revela injusto” (MIGUEL, 2014, 196). As mulheres, a partir desse discurso, seriam as mulheres advogadas do seu interesse. Um das críticas a essa teoria é que presume que as mulheres, apenas por serem mulheres, possuíam os mesmos interesses. Outra crítica relevante é que esse discurso pode levar a uma ideia de que apenas a presença, e não as ideias, seriam relevantes, e, assim, a *accountability*¹³⁶, seria dispensada, já que a simples presença dispensaria o controle e fiscalização da ação dos governantes, pressuposto que está na contramão dos sistema de controle que toda democracia representativa precisa ter. Porém, pertencer a um grupo não implica, necessariamente, que seus membro queiram e irão expressar suas demandas.” (BIROLI; MIGUEL, 2014, p. 100). Mulheres podem não concordar, e na maioria das vezes discordam, sobre quais projetos políticos irão apoiar (*Ibid.*). Ademais, os interesses de uma pessoa podem até ser representados por qualquer outra, mas sua identidade não; ela só pode ser representada por meio de iguais¹³⁶. Assim, “é o não representável, aquilo que exige a presença política” (*Ibid.*). Frisa Miguel que “pertencer a um grupo não significa expressar suas demandas” e que “mulheres candidatas não precisam ter comprometido com a questão feminina” (MIGUEL, 2014, p. 196). Até por que se assim o fosse, estaria a ser instituir, com essa justificativa para as cotas, uma “*accountability* de gênero”; as mulheres eleitas deveriam prestar contas dos programas desenvolvidos em prol da “causa feminina”, o que claramente constituiria uma desigualdade e assimetria das relações de poder entre os sexos, já que esse tipo de defesa ou controle não é exigido da atuação dos homens no parlamento em prol de uma “causa masculina”. Não existe uma garantia de que as mulheres, por serem mulheres, irão defender suas causas, até por que no sistema eleitoral brasileiro a atuação parlamentar está vinculada ao programa partidário da agremiação que o candidato pertence. Afora que a categoria mulheres, mais ampla e abrangente, está presente em diversos outros grupos e clivagens sociais, de modo que é muito mais provável que se empenhem em defender os interesses do seu nicho, como de raça, classe, orientação sexual, etc., por serem mais imediatos. Contudo, mesmo possuindo esses interesses derivados do seu pertencimento a grupos mais unificados, em torno de ideias e valores, as mulheres situam-se no tempo e no espaço enquanto tais, pelo sexo que possuem e compartilham uma discriminação histórica e ainda presente que cerceia e limite ainda o exercício de seus direitos básicos, como igualdade e liberdade, a qual se manifesta não só em toda a sociedade, mas também dentro desses grupos.

prejudica, pois, enquanto ser que ocupa um lugar social cuja posição lhe rende ônus e bônus advindos da sua identidade, as mulheres restam impedidas de que sua perspectiva, que advém dessa posição social, esteja presente nos debates e deliberações públicas e políticas.

Não é porque elas constituem um grupo que possuem os mesmos interesses (por que não o são) que devem estar presente nos espaços de deliberação, até por que o parlamento não é um espaço em que se defende interesses específicos, mas sim o geral. Elas devem estar presentes em maior quantidade “por que elas *partem* de uma mesma perspectiva social, vinculada a certos padrões de experiência de vida”. (MIGUEL, 2014, p. 197).

Assim, elas podem até não possuírem específicos, já que transcenderem “categorias geográficas, ocupacionais, linguísticas e religiosas” (SOUZA, 2015, p. 53), todavia “possuem, em comum, a experiência de viver numa sociedade em que não existe igualdade efetiva entre os sexos” (SOUZA, 2015, p. 39).

Apontam Biroli e Miguel (2014, p. 101) que o conceito de perspectiva social aparece como “a visão de mundo vinculada a uma posição social” e é relevante na política, pois “captaria a sensibilidade da experiência gerada pela posição de grupo, sem reclamar para ela um conteúdo unificado”. A teoria da “perspectiva social” explica que a presença de mulheres nos espaços formais de deliberação, como o parlamentar, não seria desnecessária caso o sexo oposto (masculino) conseguisse representar seus interesses (MIGUEL, 2014, p. 197), pois a perspectiva social não pode ser representada, no máximo, objeto de compartilhamento (MIGUEL, 2014, p. 201).

A teoria da “perspectiva social” também não exclui a política de ideias pela simples presença, pois todos precisaram passar por um prévio processo eleitoral (crivo dos eleitores) para que possam ter acesso aos cargos político-eletivos. É a presença que irá viabilizar a apresentação das ideias ao destinar espaços para que essa apresentação se desenvolva. Presença e ideias se vinculam e, ao se destinar mais espaços para as mulheres, estas podem contar com ambientes em que podem ter mais lugar de fala.

Em relação aos grupos que reclamam por “presença política”, a teoria da “perspectiva social” fundamenta bem as políticas e mecanismos jurídicos que ampliem essa presença, sob a razão principal de que “se os integrantes dos diversos grupos não participam do debate, os aspectos da realidade aos quais eles se tornam sensíveis, por conta de suas experiências de vida, não serão levados em consideração” (MIGUEL, 2014, p. 201).

Das ideias de Young, é possível se extrair elementos que nos ajudam a compreender não apenas a importância das mulheres no corpo parlamentar, mas, de igual maneira, no próprio processo eleitoral e como as fraudes às cotas de candidatura são

perniciosas à igualdade participativa da mulher, pois inviabilizam a apresentação dessas perspectivas, frustrando, ao fim e ao cabo, toda a função das cotas que é destinar espaços para as candidatas terem mais chances de captarem, de forma livre e espontânea, a preferência política do eleitor.

Nessa toada, a liberdade de voto, que é um princípio do Direito Eleitoral (MACHADO, 2016, p. 25)¹³⁷, também é maximizada com adoção das cotas de candidatura (tendo a teoria da “perspectiva social” como foco de análise), pois, ao se permitir essa presença mínima do gênero sub-representado no processo eleitoral, amplia-se e diversifica-se esse mercado político, aumentando-se as ofertas para que o eleitor tenha mais liberdade na definição do seu voto.

4.2.1.4 Fraude às cotas de gênero, “candidaturas laranjas” e o abuso do poder partidário

No tópico acima, demonstrou-se que as cotas de candidaturas desenvolvem um papel importantíssimo no processo eleitoral, pois viabilizam que um grupo sub-representado (mulheres) exercite, com mais amplitude, seu direito à participação política ao se destinar uma reserva de espaço para que possam apresentar suas ideias, visões de mundo, suas identidades, contribuindo para a “democratização” desse “mercado político” e do processo de formação, pelo eleitor, da sua convicção político-eleitoral.

Para que as cotas de candidatura cumpram sua função, é preciso que as candidaturas lançadas pelos partidos sejam viáveis, portanto, viáveis. Não basta que o partido lance 30% (trinta por cento) de candidaturas femininas apenas para obedecer um critério formal; é necessário que essas candidaturas se desenvolvam ou, ao menos, tenham potencial para se desenvolverem.

Desde a reforma eleitoral de 2009, quando foi instituída, pela Lei Federal nº 12.034/2009, a obrigatoriedade no preenchimento das cotas de candidatura na proporção estabelecida no texto normativo, a cada eleição, denúncias sobre o preenchimento fraudulento ou mesmo fictício das vagas começaram a surgir. O termo “candidatura-laranja” passou a circular nos meios jornalísticos e na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral como um designativo para as candidaturas femininas lançadas pelos partidos/coligações apenas para

¹³⁷ A explicitar o conteúdo jurídico do princípio da igualdade no direito eleitoral, Machado (2016, p. 26) elenca, como uma decorrência desse princípio, a distribuição das vagas de candidatura para cada gênero, na proporção mínima de 30% e máxima 70% para cada um. Para a doutrinadora, procura-se, com essa medida, “corrigir a disparidade entre o grande eleitorado feminino e o baixo número de registros de candidaturas por mulheres”.

cumprir as determinações do art. 10, § 3º da Lei nº 9.504/1997 e, assim, viabilizar os 70% (setenta por cento) de candidaturas masculinas¹³⁸.

No que tange às candidaturas consideradas “laranjas”¹³⁹, inexistente, entre os próprios partidos, um consenso sobre quais poderiam ser qualificadas como tais. Tal termo também pode ser aplicado também a candidaturas masculinas, como as que são lançadas em virtude do impedimento de outrem¹⁴⁰.

¹³⁸ Nas eleições de 2016, 14.498 candidatas não receberam voto algum nas disputas para as Câmaras Municipais, muito embora estivessem formalmente aptas perante a Justiça Eleitoral. Segundo a Gênero e Número, essa porcentagem equivale a 10% (dez por cento) das candidaturas femininas. Diferente, todavia, é a realidade masculina, vez que de todos os candidatos que concorreram, apenas 0,6% (zero vírgula seis) não receberam nenhum voto. Para o Tribunal Superior Eleitoral, o principal indicativo da existência de fraudes se dá quando as candidatas não recebem nenhum voto, nem seu e de seus familiares (BRASIL, 2016c, *online*). No que concerne às denúncias de preenchimento fraudulento, a mesma reportagem da Gênero e Número apurou ainda que, desde 2010, quando a obrigatoriedade no preenchimento dos percentuais de gênero se tornou obrigatória, começou a chegar na justiça eleitoral denúncias de que os partidos estariam burlando a legislação; essa burla passou a circular nos meios jornalísticos sob a designação de “candidaturas-laranjas” femininas (MAZOTTE; ROSSI, 2016, *online*). Na mesma pesquisa, muitas entrevistadas confessaram que só lançaram suas candidaturas para que o percentual mínimo fosse atingido (MAZOTTE; ROSSI, 2016, *online*). Essa burla passou a circular nos meios jornalísticos sob a designação de “candidaturas-laranjas” femininas. Segundo a Ministra Luciana Lóssio, tramitam na justiça eleitoral vários processos que estão apurando fraudes nas cotas de candidatura e ela acredita que uma decisão rígida e dura por parte do TSE em 2017 reforçará o cumprimento da lei e intimidará os partidos a cometerem as referidas fraudes. A Ministra declara ainda que a bandeira de proteção da participação política da mulher foi levantada por ela no Tribunal Superior Eleitoral, que foi a primeira mulher a ocupar uma das vagas destinadas à advocacia na Corte (SCHUMAHER; CEVA, 2015, p. 474).

¹³⁹ Juvêncio (2013) realizou um estudo sobre as candidaturas consideradas “laranjas” e sua relação com a legislação que estabeleceu as cotas. Primeiramente, o autor constatou, a partir da análise de notícias jornalísticas e das declarações de dirigentes partidários, membros da justiça eleitoral e do Ministério Público que o termo “laranja” passou a ser um designativo pejorativo desse tipo de candidatura. Juvêncio (2013, p. 5), revisitando a literatura sobre o assunto, detecta que o termo “laranja” advém da ideia de algo que se abre, pode se jogar fora, que apodrece, que dá frutos que nascem em outros lugares e assim por diante. A ambiência política trata-se de um dos espaços sociais onde o termo “laranja” pode ser encontrado (JUVÊNCIO, 2013, p. 6).

¹⁴⁰ As candidaturas “laranjas” também podem designar outras espécies de candidaturas, como as do servidor público que solicita o afastamento do trabalho (desincompatibilização) para poder concorrer ao pleito e, em vez de participar ativamente deste, fazendo campanha, lançando propostas, usa o afastamento do serviço público como uma espécie de férias, o que claramente enseja reprimendas no âmbito administrativo, principalmente em termos de improbidade. Também existem os “laranjas” do capital político, como narra Juvêncio (2013, p. 06-07): “Na cidade de Paço do Lumiar, interior do Maranhão, um portal de reportagens (‘Manancial Notícias’) ‘acusa’ a candidatura do possível concorrente à prefeitura da cidade, o candidato Pinto Itamaraty, de ser ‘laranja’ da atual prefeita, Bia Venâncio. Segundo o portal de notícias, a situação da prefeita com a lei Ficha Limpa é incômoda e a impediria de lançar uma candidatura própria para sua reeleição. Ainda referente a lei ‘ficha limpa’, outra situação foi encontrada, nas eleições de 2010, na qual o termo ‘laranja’ se aplicou, sendo válido tanto para homens como para mulheres. Alguns candidatos ao legislativo que se encontravam com as candidaturas comprometidas pela lei ‘ficha limpa’, mas que julgavam possuir capital eleitoral suficiente para se elegerem, colocaram pessoas com mesmo nome para concorrer em seus lugares. É uma situação possível apenas quando os considerados ‘laranjas’ possuem um grau de parentesco próximo: filhos, sobrinhos, netos. É comum encontrar pessoas que tenham o mesmo nome de pais, tios e avôs. Geralmente o último sobrenome do nome na identidade dessas pessoas é: Junior, Filho, Segundo, Sobrinho, Neto. Nesse tipo de candidatura não ficava claro quem era o real concorrente, o antigo candidato ou o parente chamado de ‘laranja’. Por exemplo, uma pessoa conhecida no mundo político pelo nome de Sr. José. Vamos supor que ele acredita possuir capital eleitoral suficiente para sua eleição, mas não podia concorrer porque teve a candidatura negada devido a lei ficha limpa. O Sr. José possui um filho que é seu homônimo, a única diferença entre seu nome e o de seu filho é este possuir ‘Junior’ no final do nome. Como o Sr. José não pode concorrer ele coloca o filho como candidato. Porém, na campanha eleitoral (em muros, carros de som etc.) o nome que será apresentado é o mesmo que apareceria se o próprio Sr. José fosse o candidato”.

“‘Laranja’ pode ser alguém que com consentimento prévio assume uma identidade de maneira indevida e enganosa” ou que “mesmo sem o consentimento prévio [...] assume de forma enganosa uma identidade social” (JUVÊNCIO, 2013, p. 4).

A prática eleitoral revela que as fraudes à legislação assumem duas acepções de “laranja”, ou seja, tanto de pessoas que têm ciência de que estão infringindo a lei, realizando acordo com as agremiações partidárias a título gratuito ou oneroso, ou de pessoas que estão sendo cooptadas ilegalmente pelos partidos, sem que tenham sequer ciência do que esteja ocorrendo (JUVÊNCIO, 2013).

Juvêncio (2013) diferencia as candidaturas ilegais das ilegítimas. As primeiras são aquelas lançadas em desacordo com legislação, ou seja, candidatura de pessoas que não tem potencial de votos, história voltada para a política, plano de governo, propostas, etc. Como ilegais, exemplifica as candidaturas femininas que são postuladas sem assinaturas, com a indicação de fotos de bonecos ou mesmo de homens, as quais são prontamente indeferidas pela justiça eleitoral.

As ilegítimas são as que possuem aparência de legalidade, mas que possuem a finalidade de preencher as cotas de candidaturas. Segundo Juvêncio (2013), as mulheres indicadas, nesse último caso, são “concorrentes que não irão ter chances reais de ganhar as eleições por apenas cumprirem uma exigência legal, pessoas que não estão dispostas a irem para a guerra dos votos, candidatas que não atendem aos padrões considerados corretos em uma democracia representativa”.

Assim, tais “candidaturas apresentadas como ‘ilegítimas’ são tratadas como fraudadoras de expectativas”. São postuladas pelos partidos para pessoas que não tem interesse nem disposição para ingressar na disputa política eleitoral. Essas pessoas “não apresentam propostas, não possuem plataforma política, ‘não representam’ uma parcela da população”, são, portanto, “pessoas desacreditáveis” (JUVÊNCIO, 2013, p. 18).

Não é obrigatório que todas as pessoas que requeiram o registro, façam campanha, entrem em campo, peçam votos e lancem propostas, mas essas ações integram o campo das expectativas que se espera de qualquer candidato. As candidaturas legítimas, portanto, possuem esse desiderato.

O problema, contudo, surge quando essas atividades típicas de campanha eleitoral, como acima nominadas, não se desenvolvem por conta, não da vontade do candidato e candidata, mas por um acordo ou simulação prévias, no âmbito da agremiação partidária, com a finalidade de fraudar a legislação eleitoral, que é o que acontece com algumas candidaturas de mulheres.

O que se capta do quadro empírico brasileiro é que os partidos políticos (e coligações), enquanto destinatários da norma inserta no art. 10, § 3º da Lei nº 9.504/2007 e também das outras normas que visam proteger a participação política da mulher, exceto o art. 93-A da Lei nº 9.504/1997, não estão se esforçando para cumprir essa missão institucional e legal¹⁴¹, tanto que várias são as denúncias e apuração, em sede judicial, das fraudes que as agremiações estão realizando no preenchimento das cotas de candidaturas (MUNIZ, 2018, *online*; BRASIL, 2016g, *online*).

Os partidos políticos¹⁴² “são personagens indispensáveis ao debate democrático”¹⁴³ e sua importância, no Brasil, “revela-se ainda maior ante a impossibilidade jurídica de candidatura avulsa, já tendo, inclusive, afirmado o TSE e o STF que o mandato pertence ao partido político, em relação aos cargos para eleições proporcionais” (MACHADO, 2016, p. 97).

Ao lançar, então, essas candidaturas “laranjas”, sejam ilegais ou ilegítimas, os partidos claramente se desviam da sua função social e passam a abusar do seu direito de postular e lançar as candidaturas eleitorais, residindo, aí, claramente, o abuso do direito, nos termos do art. 187 do Código Civil¹⁴⁴.

Diante dessa nova realidade fática, que surge como uma reação ao reforço normativo realizado em 2009 à política de cotas, é possível concluir que uma nova modalidade de abuso de direito (de poder)¹⁴⁵ surgiu no âmbito do processo eleitoral, o qual

¹⁴¹ O partido político tem uma função no processo eleitoral, a qual oferece as balizas para se delimitar a zona dentro da qual o exercício de seus direitos são legítimos e quando não o são. A função primeira é viabilizar as candidaturas. São os partidos que requerem o registro das mesmas. Não existe, pois, processo eleitoral sem agremiação partidária, as quais detém um *status* de um dos principais atores da competição eleitoral, na medida em que têm a incumbência constitucional de lançarem e postularem as candidaturas. Nos cargos alcançados pelo sistema proporcional, os partidos políticos são os próprios detentores do próprio mandato (MACHADO, 2016, 122). Além disso, os partidos políticos são os destinatários das normas que compõem o modelo brasileiro de proteção à participação política da mulher, como se demonstrou nos tópicos acima, sendo tais normas de caráter cogente, não podendo a agremiação partidária se escusar de cumpri-las sob a alegativa da “autonomia partidária”. Diante impossibilidade de se pleitear candidaturas avulsas no Brasil, em que pese a discussão atual sobre a matéria (TEIXEIRA, 2017, *online*), o partido político detém o poder exclusivo de indicar aqueles que irão concorrer aos cargos eletivos após prévia convenção partidária, o que deve se dar de acordo com as normas pré-estabelecidas. Se essas normas são descumpridas ou cumpridas de forma fraudulenta, verifica-se um ilícito.

¹⁴² “De acordo com o Ordenamento Jurídico vigente, os partidos políticos são pessoas jurídicas de Direito Privado (art. 44, V, do Código Civil, art. 1º da Lei 9.096/1995), e salvo o respeito a algumas normas de caráter cogente, decorrentes da eficácia horizontal dos direitos fundamentais e de dispositivos expressos na Constituição Federal e na lei, possuem liberdade quanto à forma de organização e funcionamento” (MACHADO, 2016, p. 101)

¹⁴³ Sobre a importância dos partidos no processo eleitoral e sua crise de legitimidade, conferir Cabral (2014).

¹⁴⁴ O art. 187 do Código Civil brasileiro preceitua que “comete ato ilícito o titular de um direito que, o exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé e pelos bons costumes.” Teorizando sobre o exercício abusivo de direito, conferir Nascimento (2013, p. 62-102).

¹⁴⁵ Sobre o abuso de poder no processo eleitoral e sua teorização, conferir Ribeiro (1994). Sobre abuso de poder, igualdade e eleição, numa perspectiva mais contemporânea, ver Caldas (2016).

claramente macula e afeta a legitimidade e a normalidade das eleições, não podendo o Direito se omitir de puni-lo¹⁴⁶.

O Tribunal Superior Eleitoral foi instado a avaliar esse novo quadro fático, em 2015 e em 2016, definiu que esse preenchimento fictício das cotas de candidatura constituem fraudes ao processo eleitoral¹⁴⁷, o qual, certamente, macula a legitimidade do pleito e afeta a igualdade de condições entre os candidatos¹⁴⁸, configurando, tal prática, “abuso de poder político-partidário”¹⁴⁹.

¹⁴⁶ Barreto (1995, p. 12) destaca que a História brasileira nos revela que a cada mudança na legislação no sentido de coibir o abuso de poder, novas formas vão se manifestando a cada vez que somos chamados às urnas. Barreto (1995, p. 17) apresenta uma visão crítica e cética acerca do controle do abuso de poder pela legislação eleitoral. Para o estudioso do assunto, a “legislação brasileira sempre se mostrou ineficaz em relação ao abuso de poder em matéria eleitoral.” Analisa que as sucessivas mudanças na legislação eleitoral, que ocorrem desde o império, sempre buscaram a perpetuação de grupos dominantes no poder político (BARRETO, 1995, p. 19). O pacto a que ele refere garantia a “governabilidade” do “sistema”, manifestando-se de aparente legalidade e desembocando nas falhas e incompletude da legislação eleitoral. Mediante esse pacto, as “classes dominantes” “abortam por completo toda e qualquer tentativa ou possibilidade de adequação das nossas normas legais às exigências do florescimento de um conjunto de instrumentos realmente capaz de promover a prevenção, o combate e a punição do abuso de poder praticados por esses mesmos segmentos.” (BARRETO, 1995, p. 25).

¹⁴⁷ Antes, o TSE entendia que a fraude a ensejar a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo seria apenas aquela que teria reflexos na votação e na apuração de votos. Um debate avançando e maduro a respeito desse assunto foi travado em sede especial nos autos de uma Ação de Investigação Judicial Eleitoral a qual tinha como uma das principais teses que a justiça eleitoral reconhecesse que fraudes às quotas de gênero acarretam o desequilíbrio do processo eleitoral, daí por que a matéria deveria ser apreciada nesta modalidade de ação eleitoral. Em sede de Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral na AIJE nº 243-42.2014, de relatoria do Ministro Henrique Neves, a Ministra Luciana Lóssio defendeu, de forma pioneira, em sede de voto-vista, que as fraudes às cotas de gênero deveriam ser apuradas em Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, ação de matriz constitucional prevista no art. 14º, § 10º da Constituição Federal de 1988, dispositivo que preconiza que: “O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude”. Iniciado o debate nos autos da ação acima, o entendimento a respeito do cabimento de AIME para apurar fraude no preenchimento de cotas de candidatura restou sedimentado em 2015, nos autos do Recurso Especial Eleitoral nº 1-49.2013.6.18.0024, de relatoria também do Ministro Henrique Neves, o qual, em seu voto destacou que a existência de candidaturas fictícias lançadas apenas para atender os percentuais fixados na legislação é matéria que deve ser apurada mediante Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, já que nos autos do Requerimento de Registro de Candidatura apenas se afere se o percentual de 30% (trinta por cento) e 70% (setenta por cento) para cada sexo foi preservado, frisando ainda que entender de modo diverso seria contrariar o princípio da inafastabilidade da jurisdição eleitoral e a própria legitimidade do processo eleitoral previstos nos arts. 5º, XXXV e 14, § 9º da CRFB/1988. (BRASIL, 2015b).

¹⁴⁸ Já quando do julgamento do Recurso Especial Eleitoral na AIJE nº 243-42.2014, após iniciados os debates no julgamento do Agravo Regimental, o Relator Henrique Neves, reconhecendo que averiguar as referidas fraudes apenas em AIME não seria suficiente para garantir o princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição, defendeu que é preciso ter um mecanismo processual que dê início à apuração das fraudes tão logo ela seja detectada, não sendo razoável se aguardar até a diplomação dos eleitos para se ingressar com a AIME. Daí por que defendeu a possibilidade de a fraude ser investigada através de uma Ação de Investigação Judicial Eleitoral tão logo detectado que o partido não está respeitando a normalidade das eleições no curso das campanhas eleitorais, ação que terá por finalidade, se proposta em tempo hábil pelos legitimados, não cassar mandatos, mas sim garantir a viabilidade e preservação das candidaturas deferidas pela Justiça Eleitoral, protegendo justamente o espírito da legislação que estabelece as quotas de gênero, voto que foi seguido por todos da Corte. Porém, apesar dos avanços institucionais citados, os quais, até o presente momento, ainda não surtiram efeitos práticos, como a possível cassação dos mandatos de parlamentares filiados a partidos envolvidos nas fraudes citadas até mesmo por conta da recente jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral sobre a matéria - a qual não se sabe nem se será aplicada às próximas eleições (BRASIL, 2016k).

¹⁴⁹ Essa expressão foi extraída do voto da Ministra Luciana Lóssio, proferido no julgamento do Recurso Especial Eleitoral na AIJE nº 243-42.2014 (BRASIL, 2016k).

Após realizar essa constatação, a Corte Superior Eleitoral passou a entender que tais fatos constituem causa de pedir das Ações de Impugnação de Mandato Eletivo e de Investigação Judicial Eleitoral, as quais se tratam de ações eleitorais que podem ter como uma de suas consequências a cassação de mandatos eletivos (GOMES, 2016).

Essa decisão do Tribunal Superior Eleitoral não está isenta de críticas¹⁵⁰, principalmente por conta da controvérsia em torno dos limites e das possibilidades da atuação “contramajoritária” da Justiça Eleitoral¹⁵¹, mas é importante se destacar que ela foi importante na constatação das deficiências do modelo brasileiro de proteção jurídica da participação política da mulher, pois descortinou que os destinatários das normas estão as descumprindo reiteradamente, o que fortalece nossa hipótese de que os principais gargalos atualmente presentes no Brasil à participação política da mulher são institucionais e os demais fatores (culturais, sociais, econômicos, históricos etc.), são secundários e apenas se somam aos fatores institucionais reforçando ainda mais os obstáculos à plena participação da mulher na política.

¹⁵⁰ Existem dois pontos de vistas a partir do qual o controle jurisdicional das fraudes das cotas pode ser analisado. A crítica à decisão do TSE encontra-se no primeiro ponto de vista, o qual se constrói a partir de uma atuação minimalista da Justiça Eleitoral no resultado das urnas, alegando que não existe previsão expressa para essa hipótese de cassação de mandatos Ação de Investigação Judicial Eleitoral – AIJE-, a qual tem como causa de pedir apenas as práticas de abuso de poder econômico, político e dos meios de comunicação. Nessa linha, não caberia à Justiça Eleitoral, mediante uma interpretação extensiva sobre abuso de poder, afastar a soberania popular ao decretar a perda dos mandatos alcançados pelos partidos/coligação que tenham praticado esse tipo de fraude, isso em sede de AIJE. O segundo ponto de vista, já seria construído a partir do que argumento de que o processo eleitoral deve ser resguardado das diversas formas de manifestação de ilícitos eleitorais que afetem a igualdade entre os candidatos, a liberdade do voto do eleitor e a legitimidade e a normalidade das eleições e, apesar de não haver uma designação expressa na legislação eleitoral, na parte que regulamenta o abuso de poder, propriamente, acerca da figura do abuso de poder partidário, esse não deixa de ser um ilícito eleitoral por consistir em descumprimento de normas do ordenamento jurídico-eleitoral. Englobada está ainda nessa perspectiva a alegativa de que o partido político/coligação, que serão os detentores do mandato, não podem ser beneficiados por atos praticados em clara dissimulação/simulação ao ordenamento jurídico, daí por que o controle judicial dessas fraudes se impõe a fim de que Assim, segundo essa perspectiva, na medida em que o art. 10, §3º da Lei nº 9.504/97 estipula uma obrigação aos partidos que as descumprem diretamente ou mediante práticas dissimuladas, esse fato apresenta-se como abuso de poder e fraude, o que poderá ser apurado em sede de Ação de Investigação Judicial Eleitoral e Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, respectivamente. É a essa última posição que nos filiamos nesse momento.

¹⁵¹ A questão da ingerência do Poder Judiciário na política não é um assunto pacífico, principalmente no toca aos limites e às possibilidades dessa atuação “contramajoritária”. A expressão “contramajoritária” surge, na doutrina constitucionalista, para se referir à atuação do Poder Judiciário na análise e invalidação de atos do Poder Legislativo, que é uma “arena majoritária”, ou seja, composta por membros que foram eleitos pelo povo. No âmbito da jurisdição constitucional, o assunto, ainda é polêmico, valendo-se destacar os estudos de Waldron (2003), Dworkin (2006) e Ely (2010). No caso da atuação contramajoritária da Justiça Eleitoral, é preciso ter em conta primeiramente que própria razão de ser da instituição desse ramo especializado do Judiciário consiste no controle judicial do processo político-eleitoral. Esse modelo foi adotado no Brasil em 1932, substituindo o controle parlamentar até então vigente. Essa mudança se insere no contexto de modernização do país. Assim, em alguns casos, o próprio ordenamento jurídico-constitucional admite a judicialização dos resultados políticos no Brasil, justamente por tais resultados não refletirem a soberania popular. É uma forma do direito preservar a própria ordem democrática, que o mantém e o estrutura, numa relação de reciprocidade e simbiose constantes e de auto-sobrevivência. O papel contramajoritário da Justiça Eleitoral aparece nesse contexto e, colocando-se entre o Direito e a Política, ganha legitimidade quando há constatação de que o candidato eleito assim o foi em um processo maculado pela prática de abuso poder, em quaisquer de suas modalidades (COELHO, 2015).

Frise-se que o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral foi aplicado às eleições de 2016 pelo Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo que, ao constatar fraudes no preenchimento das candidaturas pelos partidos políticos, em agosto de 2017 cassou, em decisão pioneira sobre a matéria, seguindo o entendimento do Ministério Público Eleitoral¹⁵², o mandato de todos os 22 candidatos de uma coligação composta pelos partidos SD, PMN e PROS¹⁵³.

De fato, as normas que tratam do abuso de poder no processo eleitoral brasileiro (art. 14, § 9º da CRFB/1988¹⁵⁴ e art. 22, I da LC nº 64/1990¹⁵⁵) não trazem, expressamente, o abuso de poder partidário como uma causa para a cassação dos mandatos dos candidatos que o tiverem praticado/sido beneficiado. Contudo extrai-se do conteúdo do §9º do art. 14 da CRFB/1988 uma preocupação constitucional com a normalidade e legitimidade das eleições e com as manifestações poderes que podem vir a afetá-las, as quais nem sempre se pode prever de antemão.

Essa forma de abuso de poder praticada pelos partidos políticos/agregações apenas passou a ser praticada após a Reforma Política de 2009, quando, então, os partidos políticos passaram a ser obrigados a preencherem as vagas de candidaturas, observado sempre o percentual mínimo para cada sexo.

Trata-se de abuso de poder/direito, pois, se as agregações partidárias são as únicas que detém o poder de registrarem as candidaturas e se fraudam o preenchimento das cotas, afastando-se da sua função social de proteger e fomentar a participação política da mulher, abusam do seu poder de lançar as candidaturas, cometendo, portanto, um ato ilícito que afeta a normalidade (debate de ideias) e a legitimidade das eleições (igualdade entre os candidatos e a liberdade de voto) (MACHADO, 2016, p. 19).

¹⁵² “[...] o MPE constatou que ao menos três das sete candidatas sequer participaram das campanhas, o que, segundo o órgão ministerial, consistiria em abuso do poder político. Segundo a apuração do Ministério Público, essas candidatas não receberam nenhum voto, tampouco qualquer doação em dinheiro ou em serviços, uso de bens móveis e imóveis etc” (TRE-SP, 2017, *online*).

¹⁵³ O Tribunal Superior Eleitoral divulgou, para as eleições de 2016, que estaria atento a eventuais fraudes no preenchimento das cotas de candidatura. Em 2016, apurou que 14.417 candidatas finalizaram o pleito sem sequer um voto, o que demonstraria indícios de fraude, daí por que o Tribunal Superior Eleitoral recomendou que o Ministério Público Eleitoral de cada Estado investigasse essas candidaturas (BRASIL, 2016g, *online*).

¹⁵⁴ Art. 14 [...] § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”.

¹⁵⁵ “Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito [...]”.

E, não obstante a ausência de previsão expressa acerca da figura do abuso de poder partidário, é possível extrair das normas que compõem o modelo legislativo brasileiro de proteção à participação política da mulher e do art. 14, § 3º, V da Constituição Federal, que coloca a prévia filiação partidária como uma condição de elegibilidade¹⁵⁶, o fundamento jurídico para considerar as fraudes de candidatura abuso de poder partidário, o qual é, portanto, um ato ilícito, nos termos do art. 187 do Código Civil.

Essas normas, vigentes e plenamente aplicáveis no contexto eleitoral, formam o arcabouço jurídico-positivo que legitimam a atuação contramajoritária da Justiça Eleitoral diante desse quadro empírico, vez que esse abuso do poder político-partidário trata-se de um ato grave, na medida em que se traduz em descumprimento de normas internacionais (Convenções dos Direitos Civis e Políticos da Mulher e para Eliminar Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher) e nacionais (art. 5º, I da Constituição Federal, art. 10, § 3º da Lei nº 9.504/1997 e art. 187 do Código Civil), e constituem uma clara violação dos princípios da igualdade entre os candidatos e da normalidade e legitimidade do processo eleitoral.

Entender, nesse contexto, a atuação contramajoritária da Justiça Eleitoral pressupõe uma análise de que tipo de processo eleitoral é desejável numa sociedade democrática¹⁵⁷. Sem dúvidas, é aquele que melhor canaliza, com menor vazão e perdas, a vontade livre dos eleitores, o que se dá através de um processo eleitoral que se organize e se estruture previamente através de um conjunto normativo que garanta igualdade real de chances para os candidatos. E o controle jurisdicional das fraudes às cotas de candidatura insere-se nesse contexto em que a justiça eleitoral atua para, afastando o abuso do poder partidário, punir aquele atentou contra a normalidade e legitimidade do processo eleitoral.

Em suma, no caso do abuso do poder partidário no preenchimento cotas de candidatura, verifica-se que ele se manifesta na medida em que o detentor do poder – partido/coligação – o exerce valendo-se fraudulentamente dos recursos que têm a sua

¹⁵⁶ São pressupostos/requisitos positivos, anunciados no art. 14, §3º da CF/88 e regulamentados por lei ordinária, que o candidato teve preencher para poder postular seu registro de candidatura, como a nacionalidade brasileira, pleno exercício dos direitos políticos, alistamento eleitoral, domicílio eleitoral na circunscrição, filiação partidária e idade mínima para o cargo (MACHADO, 2016, p. 166).

¹⁵⁷ O processo eleitoral que é desejável numa democracia inclusiva e participativa é aquele em que os candidatos eleitos tenham conseguido conquistar as preferências políticas do eleitor sem qualquer ofensa às normas eleitorais – regras do jogo –, à liberdade de voto do eleitor e sem afetar a igualdade e normalidade do processo eleitoral. Ou seja, um processo eleitoral substancial, vez que a mera checagem numérica consistente na obtenção da maioria dos votos – ou dos votos precisos (sistema proporcional) – não é por si só suficiente para se concluir ter um candidato obtido seu mandato legitimamente nas urnas, embora essa contagem quantitativa seja uma fase necessária nesse processo. É preciso ainda que esse candidato não tenha sido beneficiado por qualquer interferência indevida que tenha viciado o processo eleitoral em seu favor, sendo ônus de quem questiona a legitimidade do seu mandato provar tal fato. Esse é o único caminho, pelo caráter democrático que apresenta, que pode legitimar o exercício do poder político e, conseqüentemente, garantir a máxima efetividade ao parágrafo único do art. 1º da CRFB/1988.

disposição (candidaturas) com a finalidade de obter vantagens eleitorais (viabilidade das candidaturas masculinas) ao arrepio da legislação, o que claramente afeta o processo de captação das preferências políticas do eleitor, na medida em que retira do âmbito de escolha do eleitor estas candidaturas de mulheres que apresentariam novas perspectivas¹⁵⁸ e que poderiam influenciar nas suas preferências políticas.

Por fim, é importante que se atente para a gravidade do ato que é fraudar as candidaturas femininas, vez que tal conduta burla o principal fundamento das cotas de candidatura que é, ao promover a inclusão de outras experiências e outras perspectivas no campo político-eleitoral, fomentar a participação política da mulher e se alcançar maior igualdade entre os sexos/gênero no espaço parlamentar, igualdade esta que tem natureza jurídica de direito humano, já que previsto em tratados internacionais.

O preenchimento fraudulento das cotas, portanto, além de ir contra todo o ordenamento jurídico, que repudia atos jurídicos formalizados mediante dissimulação, prejudica a legitimidade e normalidade das eleições (retiram do campo da competição eleitoral as candidaturas femininas, reduzindo as opções postas ao eleitor).

Se a conquista da preferência política do eleitor não ocorrer de forma lícita e equilibrada, é muito provável que haja a perpetuação no poder apenas daqueles que já detém (MACHADO, 2016, p. 229)¹⁵⁹, o que não seria democrático¹⁶⁰¹⁶¹ nem republicano¹⁶², dois pilares fundamentais sobre os quais se assenta o Direito Eleitoral, daí por que este preocupa-se em estabelecer medidas de contenção de abuso de poder que podem se manifestar de várias formas (RIBEIRO, 1994, p. 23).

¹⁵⁸ No tópico 4.2.1.3, falou-se da teoria da “perspectiva social”, a qual fundamenta bem a adoção, pelo direito brasileiro das cotas de candidatura e a importância de se trazer para o mercado político eleitoral várias outras visões de mundo, ampliando não só a participação do sexo minoritário no processo eleitoral, como também o rol de opções para que o eleitor exerça, com ainda mais liberdade, o exercício do seu voto.

¹⁵⁹ Pertinente a análise de Shapiro (2006, p. 295), para quem “a discussão política real que existe nas democracias contemporâneas é bastante insatisfatória, em grande parte em razão do grau de contaminação do processo pelo dinheiro”.

¹⁶⁰ Uma das autoras deste artigo já teve a oportunidade de escrever que os fundamentos do direito eleitoral que justificam a existências das regras que disciplinam o processo eleitoral e sua obrigatoriedade são o princípio democrático e o princípio republicano – ou da alternância do poder. A busca do poder pelo povo é o fundamento democrático para que se instaure uma série de regras e procedimentos para escolher aqueles que integrarão os quadros do Estado e conduzirão os assuntos públicos que são, em tese, de interesse geral. (MACHADO, 2016, p. 7-8).

¹⁶¹ “Concretizar a democracia é, num certo sentido, em termos de fazê-la eficaz, remover esses bloqueios, desobstruir caminhos de participação, afastar obstáculos que lhe foram erguidos ou lhe são levantados com frequência, para estancar-lhe a correnteza das ideias” (BONAVIDES, 2001, p. 58).

¹⁶² O fundamento republicano do Direito Eleitoral é a exigência de alternância no poder. É uma relação normativo-estruturante. São características das repúblicas: a temporariedade, mandato fixo e vedação de reeleições sucessivas, eletividade do novo governante pelo povo, responsabilidade do novo governante, seu dever de prestar contas. A preocupação central do republicanismo é a garantia da liberdade (MACHADO, 2016, p. 16), sendo esta o sentido da própria ação política (ARENDRT, 2002, p. 117).

4.2.1.5 O sexo/gênero como elemento relevante no processo eleitoral e a aplicação das cotas de candidaturas às pessoas trans

O sexo/gênero foi o critério utilizado para determinar o grupo de beneficiários das ações afirmativas eleitorais (cotas de candidatura). Caso o partido político não cumpra essa reserva de vagas durante todo o processo eleitoral, inclusive na substituição das candidaturas, poderá sofrer penalidades, como o indeferimento do seu Demonstrativo de Registro de Atos Partidários (DRAP) ou até mesmo à cassação do registro individual dos seus candidatos que, se tiverem sido eleitos, perderão seus mandatos.

Assim, pode-se afirmar que o gênero não é um elemento irrelevante no processo ao eleitoral; pelo contrário, tem implicações em seu percurso, implicações estas que transcendem a esfera individual dos próprios candidatos, como se passará a expor.

Com a edição do Decreto nº 8.727¹⁶³, que regulamenta o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e, quando do registro do candidato Thammy Christina Brito de Miranda e Silva (eleições 2016), que postulou seu registro de candidatura com o sexo biológico (mulher/feminino) e, durante o processo eleitoral, obteve medida liminar para fazer constar em seu registro de candidatura o seu sexo de identificação (masculino), pode ser perceber a importância do elemento “gênero” nesse processo.

A readequação do gênero do candidato Thammy Miranda provocou problemas no Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidário (DRAP) do seu partido, o Partido Progressista (PP), que tinha que lançar, ao menos quatro mulheres (30%) para concorrer às 12 vagas de candidatura a que tinha direito¹⁶⁴. Esse é um exemplo recente de como a opção pelo sexo biológico ou de identificação psicológica pode ter reflexos em todo o processo eleitoral e interferir nas regras da disputa.

Diante desse quadro de insegurança, foi realizada, ao TSE, a Consulta nº 0604054-58.2017.6.00.0000, a qual visou esclarecer a controvérsia hermenêutica em torno da expressão “cada sexo” constante no art. 10, parágrafo 3º, da Lei Geral das Eleições.

¹⁶³ Nos termos do art. 2º do citado decreto, os “órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, em seus atos e procedimentos, deverão adotar o nome social da pessoa travesti ou transexual, de acordo com seu requerimento” e nos termos do decreto. Já o art. 6º prescreve que a pessoa trans poderá postular, a qualquer momento, que seu nome social seja incluído nos “documentos oficiais e nos registros dos sistemas de informação, de cadastros, de programas, de serviços, de fichas, de formulários, de prontuários e congêneres dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”.

¹⁶⁴ A mudança de sexo no seu registro fez com que o número de candidatura pleiteada por candidatas que se identificam com o sexo feminino foi reduzido para três, o que acabou por levar o PP a descumprir das cotas de candidatura por sexo.

Em 1º de março de 2018, a referida Corte Eleitoral decidiu, por unanimidade, que o candidato pode informar, à Justiça Eleitoral, até 150 dias antes das eleições, seu nome social e sua identidade de gênero mediante autodeclaração, dispensando-se a cirurgia de transgenitalização¹⁶⁵. Na ocasião, restou decidido também que será com base nessa mesma identidade de gênero autodeclarada pelo candidato, no prazo citado, que as cotas de candidatura serão preenchidas (ALMEIDA; MACHADO, 2018).

Em trabalho anterior sobre a temática, destacou-se que a decisão de Tribunal Superior Eleitoral de “incluir as pessoas trans como beneficiárias dessa política afirmativa”, foi importante, na medida em que lhes concedeu um tratamento jurídico que lhes permitiu poder pleitear suas candidaturas optando pelo gênero com o qual se identificam, independentemente de sua biologia de nascença, reconhecendo, assim, “antes de tudo, sua identidade, sua plena personalidade” e sua dignidade, até por que o processo eleitoral, que tem como um dos seus princípios a igualdade entre os candidatos, não pode ser insensível a essa questão, desconsiderando aspectos existenciais do indivíduo (ALMEIDA; MACHADO, 2018)¹⁶⁶.

¹⁶⁵ Desta forma, “como o processo eleitoral, que consiste numa série concatenada de atos tendentes a um resultado final, que é a eleição, impescinde de estruturação no tempo e no espaço, a qual fica a cargo da Justiça Eleitoral, é preciso que exista um momento até quando o candidato trans informe sua condição para que possa concorrer ao pleito com o sexo/gênero de identificação, por uma questão de segurança e organização das eleições. Esse prazo é o estipulado no calendário eleitoral para alteração dos dados cadastrais do eleitor, que é até 150 (cento e cinquenta) dias antes das eleições, que no ano de 2018, será dia 09 de maio de 2018, nos termos da Resolução n.º 23.555, de 18 de dezembro de 2017, do TSE. E mesmo aqueles que não alteraram sua documentação no registro civil, podem requerer a alteração dos dados cadastrais perante à Justiça Eleitoral, com base no Decreto n.º 8.727, de 28 de abril de 2016. No caso, a segurança é alcançada com a indicação do nome civil para fins de obtenção das certidões necessárias ao controle de sua qualidade como indivíduo na política, podendo constar do título de eleitor o nome civil, o nome social e a identidade de gênero. São esses dados que serão considerados pela Justiça Eleitoral quando da apreciação do pedido de registro do candidato, até por que o candidato trans é, antes de tudo, eleitor, e seus dados devem guardar coerência (alistamento e pedido de registro de candidatura). Além disso, não é da competência do juiz que examina o pedido de registro de candidatura a verificação de questão tão complexa quanto à veracidade da condição de pessoa trans. Em caso de não alteração da alteração do registro/documentação civil, a Justiça Eleitoral manterá, apenas para fins internos, o nome civil do eleitor/candidato trans, o qual, se manifestar interesse somente pelo nome social, terá o direito de seu nome civil não ser publicizado. Assim, poderão fazer campanha com seu nome social, o qual constará também na urna, e não terão exposto seu nome civil no DIVULGACAND, que é a plataforma digital onde consta todos os dados dos candidatos. Frise-se também que o sexo informado à Justiça Eleitoral no prazo estipulado será o que deverá ser considerado durante todo o processo eleitoral, inclusive para fins de substituição de candidaturas, devendo sempre ser observado os limites mínimo e máximo das candidaturas de cada sexo, tudo nos termos do art. 10 §2º da Lei Geral das Eleições, como da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral” (ALMEIDA, MACHADO, 2018).

¹⁶⁶ Assim, “deve dar às pessoas trans o tratamento político tendo como base o sexo com o qual se identificam. O Direito, assim, realizará seu papel transformador, viabilizando que fatos que já fermentam vida em sociedade adentrem o universo jurídico, e com o reconhecimento de direitos subjetivos que clamam por ser concretizados, humanizando as relações. Cabe, de fato, ao direito navegar pela vida e ir criando e melhorando cada novo lugar que descobre” (ALMEIDA; MACHADO, 2018).

Tal decisão/intepretação não ofende o objetivo nem a finalidade das cotas de candidatura¹⁶⁷; ao revés, apenas confirma a premissa lançada de que o critério sexo/gênero é um critério amplo e inclusivo, razão por que segue sendo uma categoria de análise útil para definir os beneficiários das ações afirmativas no âmbito eleitoral.

Tem-se ciência de que “as bandeiras políticas do transexual e do transgênero são, em relação a essa condição, diferentes tanto das da mulher, como das do homem”, tanto que dentre suas pautas mais defendidas “tem-se a busca por um tratamento social digno às pessoas trans, desde o enfretamento do preconceito, até a luta por tratamento médico”.

Contudo a finalidade das cotas não é formar um contingente político no corpo parlamentar que defendam interesses específicos, mas sim promover a participação política do gênero sub-representado a fim de se alcançar, ao fim, um quadro mais igualitário na política. A mulher trans, ao se identificar como tal, passará a partilhar com as mulheres a experiência diária da discriminação, a qual será reforçada ainda mais pelo fato de fugirem ao padrão “heteronormativo” de sexualidade.

Concorda-se com a intepretação dada pelo Tribunal Superior Eleitoral (2018b, *online*) no sentido de considerar que o termo sexo, inserto no art. 10, § 3º da Lei nº 9.504/1997, pode ser entendido tanto como sexo biológico, como gênero, que podem ou não ser coincidentes. Em relação às pessoas trans, “não são coincidentes, devendo ser garantido a elas o direito de concorrerem o pleito eleitoral sob sexo que optaram, escolha esta que irá ter reflexos no preenchimento das cotas eleitorais e nas eventuais substituições dos candidatos.”. Entende-se que “essa é a interpretação que mais maximiza princípios constitucionais como o da dignidade da pessoa humana e da igualdade” (ALMEIDA; MACHADO, 2018)¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Nesse sentido, explicitou-se: “Contudo, tem-se que ter em conta que o Parlamento não é uma esfera em que se defende interesses individuais, mas sim o bem geral, o qual deve ser definido levando em consideração, na medida do possível, por certo, a voz e os interesses dos diversos grupos, assim como os interesses presentes na sociedade, para que todos possam ter suas perspectivas sociais levadas em consideração e seus direitos, principalmente constitucionais e humanos, garantidos pelo Estado. As cotas de candidatura para as mulheres têm, por finalidade última, garantir espaço e participação política na esfera formal para um grupo que foi alijado historicamente da política por serem quem são, grupo este que perfaz, em média, metade da população, aspecto quantitativo este que se mantém, de certa forma, constante durante a História. Não existe garantia de que as mulheres que obtiverem sucesso eleitoral defenderão interesses especificamente das mulheres, até por que, por serem um grupo ou uma categoria que se encontra presente em todas as clivagens sociais, muitas vezes seus interesses predominantes estão mais associados à classe, à raça ou ao gênero ao qual pertencem. Ademais, ainda existe a questão da fidelidade ao programa partidário da agremiação através da qual conseguiram ser eleitas. Logo, o fundamento das cotas de candidatura por sexo não é, prioritariamente, garantir a inclusão de mulheres no Parlamento para que possam defender seus interesses, pois, como dito, não existe essa garantia, embora tal defesa possa vir a acontecer e acontece. O fundamento é, na verdade, corrigir uma injustiça de histórica quanto ao acesso aos bens jurídico-políticos “cargos” e “participação política” a esse grupo e também promover a inclusão da perspectiva social feminina nos espaços parlamentares, que são genuinamente masculinos” (ALMEIDA; MACHADO, 2018).

¹⁶⁸ Sobre o princípio da dignidade da pessoa humana, conferir Barroso (2012).

Dessarte, diante desse novo quadro interpretativo desenhado pelo Tribunal Superior Eleitoral, infere-se que o mecanismo de proteção previsto no art. 10, § 3º da Lei Geral das Eleições, as “cotas de candidatura por gênero”, oferece, atualmente, uma dupla proteção jurídica, qual seja, à reserva de um espaço mínimo de candidaturas eleitorais para cada gênero (feminino e masculino); e à identidade das pessoas trans, que passam a poder postular suas candidaturas a partir do gênero, desde que o feito no prazo adequado.

4.2.2 Ações de incentivo à ocupação dos espaços: reserva de recursos do fundo partidário e publicidade institucional do Tribunal Superior Eleitoral

Apesar de as “cotas na política” constituírem o principal mecanismo de inclusão de grupos minoritários nos espaços formais de poder, como as mulheres, é possível ainda que, em paralelo a essa modalidade de ação, o Estado opte também por instituir outros mecanismos visando fomentar a participação política da mulher mediante ações de incentivo à ocupação/preenchimento desses espaços reservados a elas (cotas de candidatura), diante do próprio desconhecimento acerca da existência desses mecanismos.

Os mecanismos previstos nos arts. 93-A, da Lei nº 9.504/1997 (Lei Geral das Eleições) e 44, *caput*, inciso V e §5º, §7º, da Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), o revogado art. 45, IV do mesmo diploma legal e o 9º da Lei nº 13.165/2015 (Reforma Política de 2015), tratam de ações de incentivo à ocupação dos espaços, vez que visam conscientizar a sociedade e, em especial, às mulheres acerca da importância da sua participação na política formal, assim como formar um contingente de mulheres com mais interesse e capital político para disputar o processo eleitoral, ocupando esses espaços que lhe estão sendo reservados, daí por que tais mecanismos pode ser categorizados como “ações de incentivo à ocupação dos espaços”.

Essas ações ampliaram o âmbito de proteção à participação política da mulher, pois, além de serem um reforço à ação prevista no art. 10, § 3º da Lei nº 9.504/1997 (reserva de vagas), são mecanismos afirmativos que não se aplicam apenas nas disputas a cargos específicos, como é o caso das cotas que se destinam aos cargos políticos eleitos pelo sistema proporcional (vereadoras, deputadas estadual, distrital e federal).

Especificamente quanto ao 93-A, da Lei nº 9.504/1997 (Lei Geral das Eleições), essa norma tem como destinatário o Tribunal Superior Eleitoral que, após a modificação realizada em seu texto pela Lei nº 13.488, de 2017, deverá realizar, do dia 1º de abril a 30 de julho dos anos eleitorais, publicidade institucional, em até cinco minutos diários, contínuos ou

não, os quais deverão ser previamente requisitados às emissoras de 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 partir da análise do texto legal, é possível extrair quatro elementos essenciais dessa norma, quais sejam: o elemento temporal, que consiste no período de tempo que a propaganda se realizar, que é de 1º de abril a 30 de julho do ano eleitoral, em até cinco minutos diários; o elemento de veiculação, que se refere ao modo e ao local onde essa propaganda acontecerá, que será através dos meios de comunicação social rádio e televisão; o elemento de inclusão, que se refere aos grupos sociais que estão sendo beneficiados com essa política afirmativa, que são as mulheres, a comunidade negra e a juventude; e, por fim, o elemento finalístico, o qual estabelece a finalidade da norma, que são dois: incentivar a participação feminina, dos jovens e da comunidade negra na política e esclarecer os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro.

Essas ações, mormente a veiculada no art. 93-A da Lei nº 9.504/1997, são importantíssimas no processo democrático, pois visam não só conscientizar grupos sub-representados (mulheres e comunidade negra) e essenciais para o processo democrático (mulheres, comunidade negra e juventude) da importância da sua participação política, como também concretizar uma das funções dos sistemas eleitorais, que é a transparência (NOHLEN, 2007, p. 97-99), função que consiste em permitir ao eleitor entender as regras do jogo eleitoral e o que acontece com o seu voto. Essa questão é importante, pois, pelo menos no Brasil, a grande maioria dos eleitores não tem ideia de como se dá a contabilização de seus votos no sistema proporcional (NICOLAU, 2003, p. 203).

A norma acima analisada foi inserida no ordenamento jurídico pela Lei nº 12.891/2013, e tinha como grupo destinatário apenas as mulheres. A norma passou por algumas alterações¹⁶⁹ e a principal crítica que se realiza atualmente à modificação do seu

¹⁶⁹ O art. 93-A foi incluído na Lei nº 9.504/1997 pela Lei nº 12.891, de 2013. A redação do texto normativo original era a seguinte: "O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no período compreendido entre 1º de março e 30 de junho dos anos eleitorais, em tempo igual ao disposto no art. 93 desta Lei, poderá promover propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a igualdade de gênero e a participação feminina na política." A Lei nº 13.165, de 2015 promoveu a segunda alteração no texto da norma, passando a dispor que: "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 na política, bem como a esclarecer os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro." Essa alteração deu-se no sentido de adequar os prazos do calendário eleitoral do processo eleitoral, os quais foram modificados pela Reforma Política de 2015, como também para retificar o texto, excluindo a finalidade da norma a promoção da "igualdade de gênero" e incluir, ao fim, outra finalidade da publicidade institucional, que é realizar

texto pela reforma política de 2017 foi que a norma dividiu o tempo, que já era escasso, de até cinco minutos diários, entre os três grupos beneficiários da política de inclusão (SILVA, 2017, *online*).

Desde que foi instituída, frise-se, a norma vem sendo cumprida pelo Tribunal Superior Eleitoral, muito embora a Corte não tenha, em nenhuma das publicidades analisadas, utilizado todos os cinco minutos diários que a legislação lhe concede. O interior teor das publicidades, que já foram realizadas tanto em 2014 (sob a égide da Lei nº 12.891, de 2013), com 00h:00min:33s (trinta e três segundos), e em 2016 (após a reforma realizada pela Lei nº 13.165, de 2015), com 00h:00min:31s (trinta e um segundos), encontra-se disponível na plataforma digital do *Youtube* (GIMENEZ, 2014; DORINHA, 2016). Em face dos limites metodológicos desta pesquisa, não se avaliou os parâmetros utilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral para definir o tempo de realização da publicidade e o porquê da utilização de apenas 6,5% (seis vírgula cinco), em média, do tempo destinado pela lei.

No que tange aos mecanismos previstos no art. 44, *caput*, inciso V e § 5º e 7º, da Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), trata-se, de igual maneira, de uma ação de incentivo à ocupação dos espaços, tendo como destinatário os partidos políticos.

Essas ações visam criar e manter programas de promoção e difusão da participação política das mulheres pela Secretaria da Mulher do respectivo partido político ou, na ausência desta, pelo Instituto ou Fundação de Pesquisa e de Doutrinação e educação política, fundação esta que os partidos têm a obrigação legal de instituírem, tanto que 20% (vinte por cento) das verbas do Fundo Partidário são de uso vinculado a esse fim (art. 44, IV da Lei nº 9.096/1995).

A ideia é formar, no âmbito partidário, um contingente de mulheres com mais interesse e capital político para disputar o processo eleitoral, conscientizando-as, de igual maneira, da existência de espaços reservados a candidaturas femininas para que possam,

esclarecimentos ao eleitorado sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral, visando torná-lo mais transparente a fim de que os eleitores possam entender o que acontece com seu voto. Essa última alteração deve ser comemorada, já que a transparência deve ser uma das funcionalidades de um sistema eleitoral (NOHLEN, 2007). A segunda modificação realizada no texto do art. 93-A foi realizada pela Lei nº 13.488, de 2017, a qual passou a prever que: "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." Ampliou-se, nessa última reforma, o rol de beneficiários da política afirmativa veiculada nesse dispositivo. Não só a participação política feminina deve ser incentivada, como também da comunidade negra e da juventude. Nota-se, assim, uma preocupação de estado com a participação política desses grupos.

assim, desenvolver um interesse real e iminente na ocupação deles¹⁷⁰. Por essa razão, enquadra-se esse mecanismo na categoria de “ações de incentivo à ocupação dos espaços”.

Essa ação de ocupação de espaços também pode ser traduzida como ações de fomento incentivo para que as mulheres possam romper as barreiras impostas pelo “campo político”, ingressar na disputa eleitoral e, com inclusão de suas ideias e perspectivas, contribuir na reformulação do funcionamento de mesmo campo, de modo que eles passem a não mais ser hostil a sua presença.

De forma secundária, o § 7º do art. 44 da Lei dos Partidos Políticos prevê que ficará a critério da secretaria da mulher decidir, ou inexistindo secretaria, do partido político, sobre a utilização dos recursos (mínimo de 5% do Fundo Partidário) em futuras campanhas eleitorais de candidatas do partido. Extrai-se da leitura do texto normativo, então, que se a agremiação partidária não utilizar esses recursos na promoção e difusão de programas que incentivem a participação política da mulher, os recursos deverão ser, necessariamente, utilizados (vinculação do uso dos recursos do Fundo Partidário)¹⁷¹ nas campanhas de candidaturas femininas do partido.

O que se colhe, porém, dos dados sensíveis da realidade, é que a ação inserta no art. 44, *caput*, inciso V e § 5º e §7º, da Lei nº 9.096/1995 vem sendo reiteradamente descumprida pelos partidos políticos, segundo pesquisa realizada no site do Tribunal Superior Eleitoral, o qual, já definiu, para fins de interpretação do citado dispositivo constitucional, que os recursos do fundo partidário têm aplicação vinculada ao disposto no art. 44 da Lei nº 9.096/1995, cabendo ao partido comprovar, através da sua contabilidade, a efetiva utilização dos recursos previstos no inciso V do citado dispositivo legal, o qual tem como finalidade incentivar a participação das mulheres no cenário político brasileiro¹⁷².

¹⁷⁰ Fala-se em interesse real e iminente, vez que já se demonstrou no capítulo 2 que as mulheres possuem interesse genérico pela política, tanto que são 2/3 (dois terços) dos integrantes dos movimentos sociais. Contudo o interesse na política formal perde forças diante da dificuldade que muitas mulheres e candidatas têm para ingressar nas estruturas partidárias e lá encontrar espaço e apoio para o desenvolvimento de capital político.

¹⁷¹ Esse é o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, fixado nos autos do Prestação de Contas nº 266-61.2012.6.00.0000 (BRASIL, 2017b).

¹⁷² Essa conclusão foi tirada a partir da análise dos precedentes: Prestação de Contas nº 714-68.2011.6.00.0000 (BRASIL, 2016h), Prestação de Contas nº 971-30.2010.6.00.0000 (BRASIL, 2015b), Prestação de Contas nº 231-67.2013.6.00.0000 (BRASIL, 2015b), Prestação de Contas nº 773-56.2011.6.00.0000 (BRASIL, 2016i), Prestação de Contas nº 877-48.2011.6.00.0000 (BRASIL, 2016k), Agr-Prestação de Contas nº 202-17-2013.6.00.0000 (BRASIL, 2018), Prestação de Contas nº 266-61.2012.6.00.0000 (BRASIL, 2017b). Nos autos do Prestação de Contas nº 773-56.2011.6.00.0000, a relatora, Ministra Luciana Lóssio, destacou que a finalidade da norma inserta no inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096/95 é “incentivar a participação das mulheres no cenário político brasileiro, uma vez que a igualdade de gênero é tema caro para a Justiça Eleitoral, devendo ser obrigatoriamente cumprido pelos partidos políticos, porquanto fundamental para o fortalecimento da democracia, que tem a igualdade entre homens e mulheres um dos pilares do Estado Democrático de direito na linha do que preceitua o art. 5º, I, da Constituição Federal”. Já na Agr-Prestação de Contas nº 202-17-2013.6.00.0000, de relatoria da Ministra Rosa Weber, restou fixado que a mera transferência dos recursos do Fundo Partidário (5%)

Já a ação prevista no art. 9º da Lei nº 13.165/2015 foi instituída pela Reforma Política de 2015 e têm como finalidade viabilizar as candidaturas femininas, mediante a destinação de recursos do Fundo Partidário para as candidatas.

O Fundo Partidário é formado por verbas de natureza pública e privada, nos termos do art. 38 da Lei nº 9.096/1995¹⁷³ e é distribuído entre os partidos a partir dos critérios fixados no art. 17, § 3º da CRFB/1988¹⁷⁴, que foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017.

O texto legal fala que os partidos reservarão, no mínimo 5% (cinco por cento), e, no máximo, 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento de campanhas para as campanhas de suas candidatas, nas três eleições subsequentes (2016, 2018 e 2020), computados nesse percentual o valor dos recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei no 9.096, de 19 de setembro de 1995, já analisado.

Essa ação afirmativa teve sua constitucionalidade discutida no Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADI nº 5617, por iniciativa do Procurador-geral da República, que alegou ser tal dispositivo inconstitucional por violar o princípio da igualdade material, já que não deveria trazer limite máximo para aplicação dos recursos do fundo no financiamento de campanhas femininas. Foi postulado que a Suprema Corte conferisse, ao dispositivo, interpretação conforme para se estabelecer que o financiamento deve ser proporcional às candidaturas femininas que, atualmente, é, no mínimo, de 30% (trinta por cento), conforme estabelecido pela Lei n.º 9.504/1997 (BRASIL, 2018, *online*).

Em 16 de março de 2018, o plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria, seguindo o voto do Ministro Relator, Edson Fachin, decidiu que o percentual do Fundo Partidário, destinado ao financiamento de candidaturas femininas, previsto no art. 9º da Lei nº 13.165/2015, não deve se limitar ao mínimo de 5% (cinco por cento) e ao máximo de 15%

para a conta bancária do PSD-Mulher, sem sua efetiva utilização, não exige o Partido Político de cumprir a finalidade da legislação que, por ser uma ação afirmativa, deve promover e integrar às mulheres na política.

¹⁷³ “Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por: I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário; IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995. § 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.” Segundo Machado (2016, p. 119), o inciso III do citado dispositivo legal deve ser analisado à luz da decisão proferida na ADIN nº 4.650, ou seja, desconsiderando as pessoas jurídicas.

¹⁷⁴ “Art. 17. [...] § 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação”.

(quinze por cento), e sim ser definido a partir da proporção das mulheres candidatas que, atualmente, deve ser, no mínimo, 30% (trinta por cento). Logo, o percentual de candidaturas femininas (proporcionais e majoritárias) é que será o critério para fixação do percentual de Fundo Partidário que será destinado ao financiamento delas (BRASIL, 2018, *online*).

A literatura, como se demonstrará com mais detalhes nos capítulos posteriores, aponta para a falta de recursos como uma das principais causas para a desmotivação do ingresso da mulher na política. O intuito da legislação e da interpretação conforme a Constituição que foi conferida pelo STF, em 16 de março de 2018, ao dispositivo em análise é, certamente, incentivar as mulheres a exercerem seu direito à participação política ao destinar um percentual do Fundo Partidário para suas campanhas.

Ainda é muito cedo para fazer uma avaliação dos impactos dessa decisão na proteção desse bem jurídico, até por que, até o encerramento desta pesquisa, o inteiro teor do acórdão ainda não havia sido publicado, mas é possível se afirmar que essa pioneira decisão acena para um fortalecimento e compromisso do Estado brasileiro com a proteção da participação política da mulher e com a concretização da igualdade entre os sexos no âmbito político.

A decisão passa pelo crivo da regra da proporcionalidade¹⁷⁵, estando, portanto, adequada e correta ao sintonizar a destinação do fundo ao número de candidaturas femininas. Não há falar em ofensa à autonomia partidária, vez que o art. 17, § 1º da CRFB/1988¹⁷⁶, que define os contornos jurídicos da mesma, não concede ampla liberdade ao partido para dispor sobre a destinação das verbas do Fundo Partidário, a qual pode ser regulamentada por lei, como o faz o art. 44 da Lei nº 9.096/1995.

Ademais, como salientou o Ministro Edson Fachin em seu voto, os partidos políticos devem respeitar as normas que estipulam direitos fundamentais, por força da sua eficácia horizontal, sendo preciso assegurar a “igualdade participativa”, ou seja, igualdade real para que as mulheres possam participar do processo eleitoral, o que se dá mediante destinação de recursos necessários para tanto (CARNEIRO; FALCÃO, 2018, *online*).

O relatório ainda frisou que: “A atuação dos partidos à luz da Constituição Federal não pode deixar de se dedicar também à promoção e difusão da participação da mulher na

¹⁷⁵ Conferir Silva (2005).

¹⁷⁶ “Art. 17. [...] §1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária”.

política” (CARNEIRO; FALCÃO, 2018, *online*). O Supremo Tribunal Federal reconhece, pois, a função político-social das agremiações partidárias na proteção da participação política da mulher, o que nos ajuda a definir parâmetros e critérios na definição das zonas de exercício lícito ou abusivo dos direitos por essas agremiações.

A Corte destacou também um dado empírico relevante, qual seja, as agremiações não concedem às mulheres condições necessárias para que suas candidaturas sejam alavancadas (CARNEIRO; FALCÃO, 2018, *online*), tendo o STF constatado, de igual maneira, que o partido político encontra-se no centro dos gargalos institucionais que se colocam à plena participação política feminina na esfera formal.

Também restou definido que essa destinação proporcional do fundo, prevista no art. 9º da Lei nº 13.165/2015 não terá prazo certo para findar, devendo permanecer enquanto houver discriminação matéria de gênero (CARNEIRO; FALCÃO, 2018, *online*).

Assim, extrai-se da decisão do STF, a qual conferiu interpretação conforme a Constituição à norma inserta no art. 9º da Lei nº 13.165/2015, que os partidos políticos reservarão às candidatas, na igual proporção das candidaturas femininas (proporcionais e majoritárias), no mínimo, 30% (trinta por cento) dos recursos do fundo partidário destinado ao financiado das campanhas até quando persistir a desigualdade entre os sexos/gêneros na representação política.

Analisando-se as ações previstas nos arts. 44, *caput*, inciso V e § 5º e 7º, da Lei nº 9.096/1995 e 9º da Lei nº 13.165/2015, constata-se que os destinatários das mesmas não se esforçam em cumprir sua finalidade, que é incentivar a participação das mulheres no cenário político brasileiro, ao passo que também são as agremiações partidárias as responsáveis por fraudar o cumprimento efetivo e substancial das cotas (não lançando candidaturas femininas viáveis), argumentando a ausência de mulheres com interesse na política em número suficiente para preencherem as vagas reservadas.

Percebe-se, daí, um ciclo de apatia e desinteresse partidário em cumprir sua missão convencional, constitucional e legal no que tange à promoção e à proteção à participação política feminina, o qual aprofunda o fosso de exclusão entre os sexos nos espaços de poder.

No caso da ação prevista arts. 44, *caput*, inciso V e § 5º e 7º, da Lei nº 9.096/1995, ao destinar poucos recursos do fundo partidário – apenas 5% (cinco por cento) – para a promoção e difusão da participação política da mulher, a agremiação deixa de cumprir a finalidade normativa, que é, em linhas mais gerais, formar, no âmbito partidário, um

contingente de mulheres com mais interesse e capital político para disputar o processo eleitoral.

A consequência clara desse descumprimento é a inexistência, nas vésperas do período eleitoral, de mulheres ao alcance do partido com interesse iminente e real em preencher as vagas o que os motiva, segundo eles mesmos declaram, a recrutarem qualquer mulher para ocupar esses espaços.

O abuso do poder partidário, sob essa perspectiva, tem raízes também no descumprimento dessa norma, denotando-se um ciclo vicioso de descumprimento reiterado¹⁷⁷ do bloco de proteção à participação política da mulher, o que comprova e reforça que o abuso de direito/poder cometido pelo partido político/coligação é injustificado, grave e que causa sérios prejuízos à normalidade e legitimidade do processo eleitoral e democrático.

Dessa maneira, é preciso não só que se puna o exercício abusivo desse poder/direito pelas agremiações partidárias, mas também se pense em como e em que medida o modelo de proteção à participação política da mulher pode ser reforçado e fortalecido para que sua finalidade, que é alcançar um quadro de maior igualdade entre os sexos/gêneros na política, se concretize.

¹⁷⁷ Apenas para reforçar essa afirmação, é importante que se destaque que, quando em vigor, a norma prevista no revogado art. 45 da Lei nº 9.096/1995, que, de igual maneira, previa uma "ação de incentivo à ocupação de espaços", também era constantemente descumprida pelos partidos políticos. É possível extrair do voto do Ministro Herman Benjamim, relator das representações, e que utilizou como fundamento jurídico em seus votos a Convenção dos Direitos e Cíveis Políticos da Mulher, de 1963, que intuito da lei não é usar o tempo da propaganda político-partidária para informar às mulheres o que vem sendo proposto em seu favor nas casas legislativas por seus representantes do sexo masculino, ou promover campanhas sobre os direitos da mulher, mas sim incentivá-las a se engajarem na vida partidária. Segundo o Ministro, "o objetivo da lei é acabar com o sistema em que os homens se autointitulam representantes naturais da mulher. A norma pretende fazer a mulher reconhecer que ela é cidadã igual ao homem, com voz própria para defender seus direitos". O Ministro reconheceu ainda alguns dos partidos penalizados "têm um histórico de compromisso explícito com a defesa das mulheres; no entanto, ainda assim, não cumpriram o tempo mínimo com a finalidade que a lei exige" (BRASIL, 2017a, *online*).

5 AS DEFICIÊNCIAS DO MODELO BRASILEIRO DE PROTEÇÃO À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DA MULHER E A INFRAESTRUTURA POLÍTICO-ELEITORAL BRASILEIRA

A ausência de incremento real e significativo da quantidade de mulheres eleitas para os cargos parlamentares, para os quais são instituídas as cotas, aliada às constantes decisões judiciais que punem as agremiações partidárias por não estarem cumprindo as normas que integram o modelo brasileiro de participação política da mulher, inquieta-nos a pensar e a refletir sobre o próprio modelo de proteção adotado pelo Brasil.

O objetivo deste capítulo é avaliar se o modelo de proteção vigente, o qual restara definido no capítulo 3, está adequado aos fundamentos jurídicos, democráticos e filosóficos desenvolvidos no capítulo 2, que estabelece os parâmetros para uma proteção justa da participação política da mulher nessa quadra da História.

5.1 As estatísticas brasileiras a contrapelo

Desde as primeiras eleições dos anos 2000 que permanecem estáticos os números a respeito da representatividade das mulheres na política brasileira.

Analisando os resultados eleitorais nos primeiros anos em que se adotou, nos países latino-americanos, uma política de cotas, constatou-se que “um dos fatores responsáveis pela elevação da participação das mulheres no parlamento, na década de noventa, foi a adoção de políticas de ação afirmativa, incluindo-se aí as políticas de cotas, quer por iniciativa voluntária dos partidos quer por legislações eleitorais” (ARAÚJO, 2001, p. 232); (MIGUEL, 2000).

O quadro abaixo relaciona os países da América do Sul que adotaram mecanismos inclusivos para fomentar a participação das mulheres nos espaços de poder, assim como os percentuais de representantes femininas no Parlamento Nacional, segundo os dados da *Inter-Parliamentary Union*, colhidos em 2015 (BRASIL, 2015b, p. 12).

Quadro 1: Sistemas eleitorais, Sufrágio feminino, lei de cotas, leis dos partidos e proporção de mulheres nos parlamentos da América do Sul

País	Sistema Eleitoral	Sistema de Lista	Sufrágio Feminino/ Universal	Lei de cotas				Proporção estabelecida para cota (%)	Lei de Paridade		Proporção de Mulheres no Parlamento Nacional (%)
				ano	para candidaturas	para cadeiras	voluntário		ano	Possui	
Argentina	Proporcional	fechada	1947	1991	sim	sim	não	30		não	36,2
Bolívia	Misto	fechada	1952	-	-	-	não	-	2014	sim	53,1
Brasil	Proporcional	aberta	1932	1995	sim	não	não	30		não	9,9
Chile	Misto	misto	1949	2007	não	não	sim	-		não	15,8
Colômbia	Proporcional	fechada	1954	2011	sim	sim	não	30		não	19,9
Equador	Proporcional	aberta	1929	2009	sim	não	não	45		não	41,6
Guiana	Proporcional	fechada	1945	2000	sim	não	não	30		não	30,4
Paraguai	Proporcional	fechada	1961	1996	não	não	sim	-		não	15
Peru	Proporcional	aberta	1955	2003	sim	não	não	30		não	22,3
Suriname	Proporcional	aberta	1947	-	não	não	não	-		não	25,5
Uruguai	Proporcional	fechada	1932	2009	sim	não	sim	30		não	16,2
Venezuela	Misto	fechada	1946	-	não	não	não	-		não	14,4

Fonte: *Global Database of Quotas for Women in national parliaments (International IDEA, Stockholm University e Inter-Parliamentary Union)*, 2015.

Nota: O cálculo para proporção de mulheres no Parlamento considera as câmaras únicas e câmaras altas e baixas combinadas.

Elaboração: Observatório Brasil da Igualdade de Gênero (BRASIL, 2015b, p. 12).

Para entender as cotas, é preciso que se tenha consolidada a ideia de que elas surgiram como “estratégias privilegiadas na luta das mulheres por inserção nas esferas de poder” com potencial de propiciar aumentos reais na quantidade de mulheres nos espaços parlamentos e de promover um impacto simbólico, que é o de “contribuir para alterar determinadas percepções sobre o lugar da mulher na política” (ARAÚJO, 2001, p. 232).

As primeiras iniciativas de implantação do sistema de cotas (tanto partidárias como legislativas) deram-se a partir de iniciativa de partidos de esquerda. Segundo anota a literatura, a adesão de outros partidos (centro e direita) a essas iniciativas se deu por conta do “*contagion-effect from the left*”¹⁷⁸.

O resultado alcançado com a adoção de medidas afirmativas por esses países foi, portanto, o esperado. O Brasil, contudo, não se insere no âmbito desses países que conseguiram, após a implantação das cotas na política, promover um maior incremento da presença de mulheres nos espaços parlamentares.

A permanência da exclusão das mulheres nos espaços formais de poder brasileiros acontece a contrapelo da política de cotas, tendo em vista que, passado 22 anos da instituição dessas medidas de inclusão pelo ordenamento jurídico, esperava-se um quadro mais animador

¹⁷⁸ Explica Araújo (2001, p. 233) esse efeito: “uma vez adotada uma política simpática ou com apelo eleitoral por um determinado partido, outros tenderão a segui-la em função dos resultados que a mesma pode vir a propiciar. Portanto, a adesão partidária às ações afirmativas ou às cotas não vem ocorrendo apenas em razão de possíveis princípios ideológicos ou de efetivos compromissos feministas. Em parte, são imperativos pragmáticos, voltados para ganhos eleitorais imediatos, que movem tais iniciativas”.

e igualitário de homens e mulheres no Parlamento 11 eleições após essa implementação e às vésperas de acontecer a décima segunda¹⁷⁹.

Apesar de no Brasil não possuírem quase nenhuma efetividade, as cotas na política ainda são o principal e mais efetivo mecanismo inclusivo de grupos sub-representados nos espaços de poder (MIGUEL, 2014), tanto que a Revista Observatório Brasil de Igualdade de Gênero de 2015 indicou que, com exceção do Brasil, os países que adotaram a “lei de cotas” têm parlamentos mais equânimes em termos de representação por sexo (BRASIL, 2015b, p. 16), apontando ainda que quando a Venezuela instituiu a lei de cotas em 1998 a representação feminina aumentou de 6% (seis por cento) para 12% (doze por cento). Todavia, em 2000, a lei foi declarada inconstitucional, tendo havido uma mudança nos percentuais de mulher na política, o qual caiu para 9,7% (nove vírgula sete por cento) (BRASIL, 2015b, p. 14).

São vários os fatores envolvidos nesse processo de inclusão, até por que, como alerta Araújo (2001, p. 232), existe toda uma “lógica político-pragmática envolvida nas empreitadas em torno do poder”. Essa influência de diversos fatores – “várias variáveis” – ajuda a entender por que vários países da América Latina que possuem “trajetórias e culturas políticas semelhantes às do Brasil, e talvez mais conservadores quanto ao chamado ‘machismo latino’, vêm apresentando quadros bem mais favoráveis às mulheres na esfera política, inclusive em relação às suas iniciativas de cotas” (ARAÚJO, 2001, p. 232).

Os dados revelam um cenário desanimador e preocupante, pois as mulheres brasileiras continuam sub-representadas dos espaços formais de poder, o que explica a análise atual de Oliveira (2016, p. 121), quando constatou que esforços institucionais¹⁸⁰ para ampliar a participação política feminina encontram-se em expansão no Brasil diante da constatação de que cotas eleitorais de gênero não têm se mostrado eficaz.

No caso do Brasil, o percentual de 6,6% (seis vírgula seis por cento), na década de 1990, subiu para 9% (nove por cento), em 2010; na Argentina, de 6% (seis por cento), na

¹⁷⁹ 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016 e 2018 (ano atual).

¹⁸⁰ Em março de 2014, ocorreu a primeira ação do Tribunal Superior Eleitoral em emissoras de rádio e televisão pela maior participação das mulheres na política. A campanha ‘Mulher na Política’, lançada no Plenário do Senado Federal, teve como slogan ‘Faça parte da política’. [...] Em setembro de 2015, ‘A Participação da Mulher na Política’ foi tema de um painel no Seminário Reforma Política, promovido pela Escola Judiciária Eleitoral (EJE/TSE). O desafio do poder público, dos partidos políticos e dos organismos internacionais para garantir a efetiva participação feminina na política dos países, especialmente na Ibero-América, esteve entre os pontos debatidos durante o VII Encontro Ibero-Americano de Magistradas Eleitorais realizado no TSE, em março de 2016. [...] ‘O Brasil vive uma sub-representação feminina muito grande, e a Justiça Eleitoral está, já há algum tempo, de olhos bem abertos para este problema que o Brasil enfrenta. A nossa Constituição da República afirma: homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações’, ressaltou a ministra do TSE Luciana Lóssio, na reunião” (BRASIL, 2017a, *online*).

década de noventa, aumentou para 38% (trinta e oito por cento), em 2010, e na Bolívia aumentou de 11,5% (onze vírgula cinco por cento), na década de 1990, para 18,9% (dezoito vírgula nove por cento), em 2010, isso antes da Lei de Paridade (BRASIL, 2010).

Em 2015, essas estatísticas foram novamente analisadas e, segundo a Revista do Observatório Brasil de Igualdade de Gênero, o percentual argentino em 2014 foi de 36,2% (trinta e seis vírgula dois por cento), o brasileiro de 9,9% (nove vírgula nove por cento) e da Bolívia de 53,1% (cinquenta e três vírgula um por cento), tendo este último instituído a regra de paridade em 2014 (BRASIL, 2015b, p. 12).

De 1997 para 2015, o percentual brasileiro de mulheres na política subiu apenas 3 pontos (BRASIL, 2015b, p. 14) e as estatísticas atuais, segundo o Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe, continuam a indicar uma sub-representação feminina na política a qual ainda está longe de ser equânime.

Um estudo realizado pela revista Gênero e Número (LIBÓRIO, 2016, *online*) apontou que, neste ano de 2017, a representatividade de mulheres na câmara de vereadores diminuiu na maioria das capitais brasileiras, em nenhuma das quais se atingiu o percentual de 30% por cento de participação feminina, o que configura um retrocesso em relação a 2012, ano em que duas capitais (Rio Branco/AC e Maceió/AL) ultrapassaram esse percentual¹⁸¹.

Segundo os dados do Tribunal Superior Eleitoral, divulgados em 7 de março de 2018, véspera do dia internacional da mulher, em 2016, “elas corresponderam a apenas 31,89% do montante de 496.896 concorrentes aos cargos de prefeito, vice-prefeito e vereador, totalizando apenas 158.453 candidatas” (BRASIL, 2018a, *online*). Nas eleições de 2016, 7.803 mulheres foram eleitas para o cargo de vereadora (BRASIL, 2016g, *online*) e 641 mulheres ao cargo de prefeita, tendo se constatada uma diminuição do número de mulheres eleitas em relação a 2012 (BRASIL, 2016c, *online*).

Há, no mínimo, um descompasso matemático entre o número de eleitoras (52%), candidatas (31,89%) e eleitas (11% em média), desproporção esta que não existe em relação ao sexo masculino.

Analisando outras estatísticas¹⁸² (PODERa, 2015, *online*; PODERb, 2015, *online*; PODERc, 2015, *online*), percebe-se que para os cargos parlamentares, os países que adotaram mecanismos de proteção jurídica da mulher, tomando-se como exemplo Argentina e Bolívia,

¹⁸¹ O legislativo é o poder institucional mais desigual em termos de gênero, o qual, nos últimos 16 anos, apresentou a média de uma mulher para cada dez congressistas (MAZOTTE, 2016, *online*). A situação não parece ser melhor no Poder Judiciário, em especial nos Tribunais Superiores, em que a média de participação feminina entre 2000 e 2016 foi de 11,5% (onze vírgula cinco por cento) (MAZOTTE, 2016, *online*).

¹⁸² As estatísticas brasileiras foram apuradas em 2014, ou seja, considerando os dados das eleições municipais de 2012.

superaram a média latino-americana de representatividade política feminina, que é de 28,7% (vinte e oito vírgula sete por cento) a nível federal e de 27,3% (vinte e sete vírgula três por cento) a nível local, enquanto o Brasil, não obstante também tenha adotado, está bem aquém da mesma média, com 13,3% (treze vírgula três por cento), segundo a base de dados da *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (CEPAL)¹⁸³.

Os mesmos países, contudo, nas estatísticas que se referem à presença de mulheres nos cargos de direção do executivo local (prefeituras), para o qual não existem medidas de proteção à mulher nesse âmbito, apresentaram estatísticas bem inferiores à média da América Latina, liderando o *ranking* a Nicarágua, país que adotou, segundo Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe (PODERc, 2015, *online*), em 2012, a lei que estabelece paridade de gênero na apresentação das listas de candidaturas.

Analisando as estatísticas, é possível concluir que o Brasil não apresenta grandes variações na quantidade de mulheres eleitas pelo sistema proporcional, no qual são previstas as cotas de candidatura, nem no montante de mulheres eleitas pelo sistema majoritário, para o qual não existe proteção específica de sexo/gênero. Logo, uma proteção ineficiente e inexistente desemboca em estatísticas assemelhadas.

5.2 As deficiências do modelo brasileiro de proteção à participação da mulher

O modelo brasileiro de proteção jurídica à participação política da mulher consiste, atualmente, em um modelo bifronte, aplicado aos cargos proporcionais (ação de reserva de espaços) e majoritários (ações de incentivo à ocupação desses espaços). Essas ações estão previstas nos arts. 10, § 3º, 93-A, ambos da Lei nº 9.504/1997, 44, *caput*, inciso V e § 5º e 7º, da Lei nº 9.096/1995 e 9º da Lei nº 13.161/2015.

Em relação às cotas, que são a pedra de toque de todo modelo de proteção jurídica da participação política da mulher, a modalidade adotada pelo Brasil é do tipo de candidatura¹⁸⁴. Essa modalidade de cotas pode apresentar problemas de efetividade

¹⁸³ O estudo foi realizado em 2016 e tomou por base os dados das eleições de 2014, para nível estadual e federal, e das eleições municipais de 2012.

¹⁸⁴ Assim, reserva-se o espaço (vagas) para as mulheres poderem se candidatar, já que o número de candidatos que o partido/coligação lançam é limitado (art. 10 da Lei nº 9.504/1997 – Lei Geral das Eleições), não havendo garantia alguma de que essas mulheres poderão ser eleitas e, assim, se reverter o quadro de sub-representatividade feminina. Nos termos do art. 10 da Lei Geral das Eleições: "Art. 10. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo: I - nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder a doze, nas quais cada partido ou coligação poderá registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital no total de até 200% (duzentos por cento) das respectivas vagas; II -

relacionados a questões conjunturais e geolocalizadas, que no caso brasileiro são, principalmente, as fraudes realizadas pelas agremiações partidárias no seu preenchimento, como também problemas que surgem em associação com o tipo de sistema eleitoral adotado. O modelo brasileiro apresenta esses dois problemas de efetividade.

O Brasil adota um modelo de cotas que se estrutura a partir do sistema eleitoral proporcional de lista aberta e, conjugando, o modelo legislativo atual e o sistema eleitoral, percebe-se que essa associação não garante que entre os efetivamente eleitos haverá uma proporção mínima do sexo minoritário.

Até 2015, vinte anos após a instituição das cotas, também não havia regras de financiamento que determinassem ou incentivassem os partidos a destinarem recursos financeiros para as candidaturas femininas lançadas.

Apenas com a promulgação da Lei n.º 13.165/2015 (art. 9º) e com a decisão do STF, de 15 de março de 2018, na ADI nº 5617, é que, para as eleições de 2018, as mulheres contarão com uma reserva dos recursos do Fundo Partidário, na proporção das candidaturas femininas lançadas pelo partido.

Por fim, verifica-se também inexistirem mecanismos processuais de controle prévios que possam averiguar o efetivo preenchimento das cotas de candidaturas e se as mulheres estão realizando campanhas dentro de um padrão de expectativas legítimas que se espera de todo e qualquer candidato e candidata.

Já as ações de incentivo à ocupação dos espaços, previstas no art. 44, *caput*, inciso V e § 5º e 7º, da Lei nº 9.096/1995, (Lei dos Partidos Políticos), apresentaram pouca efetividade prática, sendo constantemente descumpridas pelos próprios partidos políticos, que não aplicam o mínimo de 5% (cinco por cento) do Fundo Partidário na finalidade estatuída pela lei, como se demonstrou.

5.2.1 Modelos legislativos paradigmas: Bolívia e Argentina

Analisando outros países que lograram êxito na adoção de um modelo legislativo que lhe possibilitou alcançar mais paridade entre os sexos na política, como a Argentina e a Bolívia, constata-se que os mecanismos instituídos procuraram, de fato, incluir as mulheres nos espaços de representação, diminuindo a autonomia partidária nesse tocante.

nos Municípios de até cem mil eleitores, nos quais cada coligação poderá registrar candidatos no total de até 200% (duzentos por cento) do número de lugares a preencher".

A opção pela análise do modelo adotado pela Bolívia deve-se ao fato de ser tal país o que possui a maior representatividade feminina na América (53%) e o Argentino por ser um modelo que se estrutura em um sistema eleitoral proporcional diverso do brasileiro, o que nos permite avaliar, em termos amostrais, alguns cenários de associação entre o sistema eleitoral e o modelo legislativo de proteção.

A literatura aponta para o fato de que “as trajetórias de inserção das mulheres na Argentina e no Brasil foram diferenciadas.” (ARAÚJO, 2010, p. 570). No mesmo sentido, é a participação das mulheres na Bolívia, país em que pauta por igualdade entre sexos caminhou em paralelo com as lutas pelos direitos políticos, sociais e culturais¹⁸⁵ tanto antes, como depois de 2008 (MARTINI, 2015), quando a Bolívia iniciou seu processo de “refundação” enquanto estado plurinacional.

Essa constatação não invalida nossa hipótese de pesquisa, vez que se colheu, a partir das análises dos modelos legislativos adotados por ambos os países após a adoção das cotas, que a trajetória e participação difusa das mulheres pode ter sido decisiva na promulgação da legislação e no seu fortalecimento, mas o que foi definitivo no processo de inserção das mulheres foi a adoção de uma proteção jurídica eficiente, ou seja, que realmente colocasse as mulheres em condições de competitividades reais.

Tanto o modelo adotado pela Argentina, como adotado pela Bolívia, colocam as mulheres em condições de competitividade que supera as questões partidárias¹⁸⁶. Eis o ponto o central.

¹⁸⁵ “Importa salientar que o tema ‘despatriarcalização do Estado’ ingressou na pauta política na América-Latina “a partir das guinadas políticas consubstanciadas na ascensão ao poder, pela via democrática, de presidentes umbilicalmente ligados ao campesinato e operariado, às populações indígenas e pobres da América-Latina, como ocorreu na Venezuela (Hugo Chávez), Bolívia (Evo Morales), Equador (Rafael Correa), Paraguai (Fernando Lugo) e, em um processo análogo, no Brasil (Lula-Dilma Rousseff), Uruguai (Pepe Mujica), Chile (Michelle Bachelet) e Argentina (Cristina Kirchner), a descolonização – sobretudo nos países que experimentaram o novo constitucionalismo latino-americano, com a consolidação de estados plurinacionais – ganhou especial relevo. A Bolívia, por exemplo, instituiu o Viceministerio de Descolonización, ligado ao Ministério de Culturas, cujo objetivo institucional é gerar espaços de discussão teórica, prática acadêmica e política para superar a supremacia educativa ocidental, com o objetivo de abrir novos paradigmas nos processos de descolonização do conhecimento científico. No esteio dessas discussões fomentadas pelo Viceministerio de Descolonización, ganharam relevo as discussões já amplamente travadas no espaço acadêmico, pela sociedade civil e pelo movimento feminista em relação à necessidade de dismantelar os mecanismos pelos quais a hegemonia masculina se reproduziu e se reproduz no interior/ por intermédio do aparato estatal” (PEREIRA, 2014, p.18 *apud* BRASIL, 2015b, p. 30).

¹⁸⁶ O papel político e a trajetória dos partidos são diferentes no Brasil e na Argentina, o que acarreta impactos diferenciados no recrutamento e adesão das mulheres às agremiações. “Enquanto os partidos argentinos tendem a ser considerados pela literatura como atores institucionais decisivos e canais fundamentais para a extensão dos direitos políticos e sociais, análises sobre a trajetória dos partidos políticos brasileiros apontam para um caminho distinto, marcado por escassa institucionalização e envolvimento popular, fluidez e recomposições constantes.” (ARAÚJO, 2010, p. 569). Tem-se “que, na Argentina, o partido e a história pessoal em seu interior tendem a expressar uma opção ideológica de modo mais consistente do que o encontrado no Brasil” (ARAÚJO, 2010, p. 574).

A literatura (SOUZA, 2011) aponta ainda para outros modelos de sucesso, inclusive, adotados no continente europeu que, de igual maneira, obtiveram êxito na inclusão de mais mulheres na política por observarem esse fator, denominado por Htun (2001, p. 227) de norma de “obrigatoriedade de posição competitiva na lista partidária”.

Dentre os modelos de sucesso, nota-se entre eles esse elo. Todos lograram êxito na proteção da participação política da mulher ao colocarem-nas em posições estratégicas, no processo eleitoral, concedendo-as chances reais de acesso às instâncias de poder.

Nesses modelos, o Parlamento é mais paritário entre os sexos, o que nos permite concluir que os países que o adotaram avançaram na concretização do direito humano à igualdade entre homens e mulheres na política.

Analisando os modelos, temos que o argentino foi o primeiro a ser adotado na América-Latina, tendo servido de inspiração para os demais (HTUN, 2001). É um modelo que se estrutura a partir de um sistema eleitoral de lista fechada e que, atualmente, obriga o partido indicar uma mulher a cada dois homens na lista. Se o partido alcançar apenas duas vagas, uma delas deve ser destinada às representantes do sexo feminino. A mesma lógica é aplicada à suplência (SOUZA, 2016).

Antes da edição do Decreto nº 1.246/2000, que substituiu o de nº 379/1993 (que regulamentava a “Lei de Cotas”), a legislação argentina também era alvo de descumprimento por parte dos partidos políticos, ensejando, inclusive, a judicialização do preenchimento das cotas. O questionamento envolvendo a aplicação da legislação anterior ao citado decreto chegou até mesmo às instâncias internacionais (pela Corte Interamericana de Direitos Humanos – CIDH)¹⁸⁷.

¹⁸⁷ “Muitas candidatas, apesar de encontrarem-se submetidas a pressões e ameaças de ser sancionadas pelo partido, acionaram a justiça. Algumas conseguiram decisões favoráveis, como no caso Darci Beatriz Sampietro. Esta candidata do Partido Justicialista (PJ) da Província de Entre Ríos impugnou a lista por haver sido colocada na quinta e última posição. O juiz de primeira instância não proferiu sentença favorável à demandante, porém, em razão de recurso de apelação, o Comitê Nacional Eleitoral ordenou a colocação da candidata nos três primeiros lugares da lista (Sentença 1.602/93). Foi proveniente da Argentina o caso apreciado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) envolvendo a aplicação da “Lei de Cotas”. Nesse caso, o Judiciário, em última instância, entendeu que não “se deveria reconhecer o direito em expectativa de posicionamento na lista, para o caso em que surgisse uma vaga” para o partido. O CIHD “facilitou um acordo entre as partes e, em março de 2001, Merciadri afirmou que o Decreto 1.246, promulgado pelo Governo no ano 2000, contempla os fundamentos de sua petição”. Decreto nº 1.246/00, que substituiu o de nº 379/93 (que regulamentava a “Lei de Cotas”), considerou a petição de Merciadri (que a levou até a Corte Interamericana de Direitos Humanos). O Decreto avançou na proteção da participação política da mulher, vez que passou a prevê que a cota “somente se considerará cumprida quando seja aplicada não somente à totalidade dos candidatos da lista como também ao número de cargos a renovar do partido.” Esse foi o pleito que negado pela Justiça à Merciadri e que, com o Decreto, passou a ser direito das mulheres (SOUZA, 2016, p. 254). O citado decreto passou a dispor também que “a cada três candidatos da lista, um, no mínimo, deve ser mulher, a não ser que se renovem somente dois cargos, caso em que num deles deve figurar uma pessoa do sexo feminino” (SOUZA, 2016, p. 255).

O decreto passou a dispor também que “a cada três candidatos da lista, um, no mínimo, deve ser mulher, a não ser que se renovem somente dois cargos, caso em que num deles deve figurar uma pessoa do sexo feminino.” As sanções também foram fortalecidas, tendo a Judiciário passado a ter poder para, de ofício, acaso o partido não o faça no prazo legal, reposicionar os candidatos e candidatas na lista fechada, a fim de adequá-la às cotas (SOUZA, 2011, p. 255)¹⁸⁸.

O modelo legislativo argentino, pois, mediante ações afirmativas que colocam as mulheres em condições reais de serem eleitas, acelerou o processo de igualdade entre os sexos na política por meio da adoção de um modelo de proteção jurídica eficaz da participação política da mulher.

Já o modelo legislativo adotado pela Bolívia consiste na adoção de uma legislação que garante a inclusão efetiva de mulheres no processo eleitoral, o qual é composto por normas que garantem a “paridade” de candidaturas, como também punem a violência política contra a mulher, a qual é elencada pela literatura contemporânea como uma tática a dissuadir a participação política da mulher (KROOK; SANÍN, 2016).

A conjugação desses dois mecanismos permitiu que a Bolívia preenchesse seu Parlamento com 53% de mulheres, segundo dados da *Inter-Parliamentary Union* (IPU) (BRASIL, 2015b, p. 11). A Lei de Paridade é uma reformulação da legislação de cotas, instaurada inicialmente em 1997, e estabelece que as listas de candidatura devem apresentar uma candidata titular mulher para cada candidato titular homem, seguindo a mesma regra para candidatos suplentes (MARTINI, 2015).

No que toca a temática acerca de violência exercida contra a mulher na política, é importante que se destaque ela encontra-se no âmago dos debates emergentes travados na América Latina, tendo sido a Bolívia pioneira na adoção dessa modalidade de proteção. No Brasil, destacam-se os estudos de Biroli (2016), os quais serão analisados mais detalhadamente a seguir.

É importante frisar que os estudos e debates em torno desse tema ainda estão em desenvolvimento, tanto que procuramos contribuir com o campo de investigação científica dessa temática em trabalho anterior (ALMEIDA, 2017b).

¹⁸⁸ Quanto à sanção por descumprimento das cotas, o modelo Argentino dispõe que, caso a candidata esteja em lugar posterior ao que lhe deva ser destinado na lista, o juiz notificará o partido para que realize o reposicionamento, no prazo de 48 horas, e, caso não atenda, o Tribunal poderá realizar de ofício. No modelo argentino, à ordem de suplentes também se aplicam as cotas. Com o fortalecimento normativo provocado pelo citado decreto, o qual colocou as mulheres em condições de competitividade real, o descumprimento à legislação que definiu as cotas diminuiu significativamente (SOUZA, 2016, p. 255).

5.3 Diagnóstico: inadequação do modelo de proteção brasileiro às normas internacionais e constitucionais

Após analisar esses modelos, nota-se que a análise de Htun (2001, p. 227-228) ainda se revela atual. A pesquisadora elenca quatro fatores que determinam o sucesso da aplicação das cotas.

O primeiro fator é a natureza da lista partidária: se aberta ou fechada, o segundo é a norma que ela denomina de “obrigatoriedade de posição competitiva na lista partidária”, que “significa colocar mulheres em posições que lhes possibilitem ser selecionadas”, o terceiro é o tamanho da circunscrição eleitoral, pois geralmente os partidos têm direito a poucas vagas nos distritos (uma ou duas) e as mulheres, que geralmente ocupam o terceiro lugar na listas, não se elegem¹⁸⁹, e o quarto é o compromisso partidário com o preenchimento das cotas e com a sua eficácia real .

Buscar compreender o sucesso ou o fracasso dos resultados na implementação das cotas no processo eleitoral, principal mecanismo afirmativa de inclusão de minorias no processo político-democrático, exige um olhar para a relação que existe entre as cotas e os sistemas nacionais eleitorais, pois a natureza do sistema adota, aliada a legislação que sobre ele se estrutura, afeta significativamente o sucesso da política de cotas” (HTUN, 2001, p. 227).

Não se pode perder de vista, porém, que os sistemas eleitorais, inclusive suas listas, também podem apresentar adversidades quanto à implantação das cotas. No caso do modelo argentino, apenas quando o Decreto nº 1.246/2000 incluiu na proteção jurídica da participação política da mulher a norma de “obrigatoriedade de posição competitiva na lista partidária”, foi que representatividade feminina teve aumento mais significativo.

Assim, não é apenas o sistema que define o sucesso na inclusão de mais mulheres aos espaços de poder, mas sua associação com o modelo legislativo de proteção a esse bem jurídico. A pertinência de um sistema eleitoral para um determinado Estado deve ser analisada como um todo e não apenas diante uma política específica, como as cotas (ARAÚJO, 2001, p. 248).

A presente análise converge então com a de Htun (2001, p. 230), para quem as experiências de cotas na América Latina demonstram que o êxito dessa política “ou tem de ser acompanhado por uma reforma eleitoral, ou então a própria lei de cotas tem de criar

¹⁸⁹ “Nos sistemas de lista fechada, as primeiras posições da lista partidária, que são as únicas com chances de vitória eleitoral, são geralmente ocupadas por homens. Portanto, quanto maior o Distrito, maiores as chances de eleger mulheres.” (HTUN, 2001, p. 228).

mecanismos compensatórios para diminuir o prejuízo causado pelo sistema eleitoral sobre as candidaturas femininas”.

Os estudos desenvolvidos pela “Revista Observatório Brasil de Igualdade de Gênero de 2015” (BRASIL, 2015b, p. 16), pela “Revista Gênero e Número” (LIBÓRIO, *online*, 2016)¹⁹⁰ e pela literatura (MIGUEL, 2014, p. 191)¹⁹¹ apontam que a principal deficiência do modelo brasileiro consiste na associação do sistema de lista aberta com o um modelo cotas de candidatura que concede ampla liberdade para os partidos políticos decidirem se e como irão cumprir essa política de inclusão.

Pensar no fortalecimento, pois, desse modelo passa por uma avaliação dos possíveis cenários em que possa haver a associação entre os sistemas eleitorais que puderem vir a ser adotados pelo país e o modelo legislativo de proteção que se estruturará sobre ele.

Os dados sensíveis colhidos da realidade vêm revelando que as agremiações partidárias são os principais agentes responsáveis pela fragilidade do modelo brasileiro de proteção à participação política, as quais alimentam um ciclo de autossabotagem deliberada no preenchimento efetivo dessas cotas¹⁹², o que, sobremaneira, prejudica o exercício da participação política da mulher (direito-meio) e, por via de consequência, que se concretize o direito humano e constitucional de um espaço parlamentar mais igualitário e paritário entre os sexos/gênero (direito-fim).

Analisando todos esses dados, assim como os modelos que adotam mecanismos de inclusão que diminuem a autonomia partidária na indicação de candidaturas, ao determinarem aos partidos que coloquem as mulheres em posição de competitividade, revela-se que quando há uma proteção jurídica eficaz da mulher no exercício da participação política, avança-se na igualdade entre os sexos na política. Ao passo que quando essa proteção é ineficaz, como no Brasil, pelos problemas acima relatados, ou inexistente, como é o caso da Argentina da Bolívia para os cargos executivos eletivos, esses índices se mantêm baixos e a

¹⁹⁰ Essa também é a conclusão da Revista Gênero e Número, para a qual a menor presença feminina nos cargos alçados mediante eleições proporcionais, no caso em análise, a Câmara de Deputados, deve-se ao fato de que nesse sistema o partido é quem define quem terá mais destaque, mais recursos, tempo de televisão e financiamento do fundo partidário (LIBÓRIO, 2016, *online*).

¹⁹¹ Aponta Miguel (2014, p. 191) que, no Brasil, “a combinação entre sistema eleitoral de listas abertas, a possibilidade de que os partidos lancem mais candidaturas do que vagas, a ausência de provisões para equalizar recursos de campanha e, em especial, a falta de sanções para os partidos”, são fatores que explicam o baixo impacto das cotas na representatividade feminina.

¹⁹² Esse ciclo de autossabotagem pode ser resumido da seguinte forma: os partidos são destinatários tanto da ação de reserva de espaço (cotas) como também de uma das ações de incentivo à ocupação desse espaço (reserva de fundo partidário para difundir a participação da mulher). Ao não difundir essa participação, não coopta nem forma mulheres com capital e desenvoltura política para concorrerem e angariarem votos para os partidos e a inexistência dessas mulheres leva os partidos a fraudarem as cotas. O abuso de poder partidário, portanto, nasce a partir da alimentação desse ciclo de forma deliberada pelo partido político.

desigualdade persiste, variando a representação feminina em torno de 10% (dez por cento), em média.

As deficiências do modelo legislativo brasileiro de proteção à participação política da mulher podem ser de ordem tanto material como formal. As de ordem material consistem justamente nesse conjunto de condições fáticas que impedem que o modelo atual tenha alguma efetividade, ainda que mínima. Exemplo dessas deficiências são as reiteradas fraudes praticadas pelos partidos políticos às cotas de candidatura, ausência de candidaturas com recursos financeiros para se tornarem viáveis, etc.

Já a deficiência de ordem formal reside justamente no próprio modelo adotado, o qual não possui maior efetividade por conta de suas próprias limitações na sua forma de inclusão. As limitações advêm da modalidade de cota adotada (de candidatura), as quais não colocam as mulheres em “obrigatoriedade de competição”, ausência de recursos para financiamento das campanhas femininas, o que pode mudar para as eleições de 2018 com a decisão do STF na ADI nº 5617, a ausência de incentivos aos partidos pela eleição de mulheres e ausência de mecanismos específicos de controle e sanção às fraudes às cotas.

Por conta dessas deficiências, as estáticas seguem a contrapelo das alterações realizadas no modelo legislativo brasileiro (em 1995, 1997, 2009 2013 e 2015) e isso se dá, principalmente, por que o próprio modelo se revela deficitário na proteção da participação política da mulher (direito-meio), o que impede que a igualdade (direito-fim) seja alcançada. O fato de as estatísticas persistirem após a instituição de uma série de reforços a esse modelo, diferente do que se constatou em outros países, é um forte indicativo de que o modelo não é adequado para a proteção desse bem.

Analisado as normas internacionais e constitucionais que protegem o bem jurídico em discussão e os fundamentos democráticos e filosóficos inseridos no capítulo 3; as estatísticas do Brasil e dos países paradigmas; o modelo de proteção brasileiro e seus principais gargalos; a atuação da Justiça Eleitoral no controle e na reprimenda dos descumprimentos da legislação eleitoral; e o modelo legislativo dos países paradigmas, é possível afirmar que o modelo brasileiro de inclusão, portanto, falhou no seu intento.

Por essa razão, a partir do diagnóstico efetuado e em conjugação com os fundamentos jurídicos, filosóficos e democráticos apontados no capítulo 3, nota-se que esse modelo precisa ser fortalecido, pois a participação política da mulher necessita ser protegida na sua concretude, a fim de que um quadro mais paritário entre os sexos na política possa ser alcançado, pelo que se passa a propor mecanismos para uma proteção jurídica que se reputa ser mais eficiente para bem jurídico em discussão.

5.4 A infraestrutura política-eleitoral

Os dados atuais revelam que a sub-representatividade da mulher na política persiste e que não é influenciada apenas por fatores aleatórios e conjunturais que marcam a renovação das casas legislativas.

No caso das mulheres, a sub-representatividade é renitente em face da conjugação de fatores como a desigualdade do ponto de vista macro, que engloba desigualdades em todos os aspectos (econômica, de gênero, social, de poder etc.), ou seja, que atravessam e contaminam as instituições, a desigualdade de acesso democrático às instâncias partidárias¹⁹³ e um sistema jurídico que, apesar de conter mecanismos de inclusão, não está conseguindo dar conta das dinamicidades e dos contratempos fáticos que surgem como reação às tentativas de inclusão.

Diante do diagnóstico efetuado, ou seja, de que o modelo brasileiro de proteção à participação política da mulher não está adequado às normas do bloco normativo internacional e constitucional e, por isso, realiza uma proteção deficiente do bem jurídico em discussão, é que urge se pensar em propostas para adequação e fortalecimento desse modelo.

Contudo essas propostas não podem ser pensadas de forma dissociada de outros contextos e infraestruturas indispensáveis à ordem democrática. Tendo isso em vista, primeiramente, é preciso que se entenda o lugar do processo eleitoral nesse contexto, o qual é, em linhas gerais, o *iter* que transformará os votos em cargos, e também dos sistemas eleitorais, que “corresponde aos critérios utilizados para apontar os vencedores” (MACHADO, 2016, p. 34), pois os quais formam essa infraestrutura a partir da qual qualquer proposta de fortalecimento normativo desse ser pensada.

O processo eleitoral é a infraestrutura dinâmica¹⁹⁴ e o sistema eleitoral a estática¹⁹⁵ sobre a qual o modelo legislativo de proteção à participação política da mulher deverá se estruturar.

¹⁹³ A democratização partidária também pode fortalecer a participação política da mulher, diante do persistente quadro de desigualdade entre os sexos na política e dos graves casos de fraudes às cotas de candidatura. Por essa razão, foi formulada a Consulta nº 0603816-39.2017.600.0000 ao TSE que deverá responder se as cotas do art. 10, §3º também se aplicam no âmbito dos partidos (BRASIL, 2017, *online*).

¹⁹⁴ Conjunto concatenado de atos tendente a um fim (composição do corpo parlamentar). Dinâmico, pois é um caminhar.

¹⁹⁵ Refere-se “aos critérios utilizados para apontar os vencedores em um processo eleitoral, tendo em vista a legitimidade do voto” (MACHADO, 2016, p. 34). Estático, pois guiará o processo eleitoral no seu caminhar, que pode variar de acordo com a forma como cada sistema elege como critério para estabelecer quem foi eleito.

São infraestruturas porque são as bases que contém os elementos necessários que irão garantir o funcionamento desse modelo e por que já têm sua essência definida por normas e contornos próprios que auxiliarão na concretização da proteção do bem jurídico em análise.

Somente a compreensão do papel dessas infraestruturas na disputa pelo poder permitirá pensar em propostas normativas mais adequadas para a proteção dos bens jurídicos em discussão (participação política da mulher e a igualdade entre os sexos), pelo que se passa a expô-las.

5.4.1 O processo eleitoral, a participação política da mulher e a concretização da igualdade entre os sexos na política

Gomes (2001, p. 208) destaca que a expressão “processo eleitoral” pode assumir duas conotações, uma mais ampla e uma mais restrita. Em sentido amplo, pode-se dizer que o processo eleitoral é o conjunto de atos e procedimentos que a Justiça Eleitoral, no exercício de uma função administrativa intensa¹⁹⁶, adota para que se torne possível a escolha dos representantes – fundamento democrático do Direito Eleitoral – por meio de eleições periódicas – fundamento republicano do Direito Eleitoral.

A restrita pode ser entendida como “a complexa relação que se instaura entre a Justiça Eleitoral, candidatos, partidos políticos, coligações, Ministério Público e cidadãos com vistas à concretização do [...] direito ao sufrágio [...]” (GOMES, 2001, p. 208).

Jardim (1996) apresenta processo eleitoral como o conjunto de atos através do quais se executa a atividade de administração, de organização e estruturação das eleições, como o controle judicial das eleições, a partir da perspectiva do contencioso eleitoral.

Seja qual for a acepção que se adote, o processo eleitoral, seja o administrativo, ou o judicial, constitui um mecanismo importante de concretização do art. 5º, I da Constituição Federal. Exemplo disso é que a análise formal e quantitativo do preenchimento do percentual de cotas de candidatura se dá no exercício da atividade administrativa (pedido de registro), enquanto a análise material e qualitativa das candidaturas lançadas para se atingir esse percentual só se realiza mediante o controle judicial eleitoral. Ambas as modalidades de controle (administrativo ou judicial), portanto, somam-se, reforçam-se e são importantes na proteção da participação política da mulher.

¹⁹⁶ Existe uma controvérsia na doutrina, se a atividade que a Justiça Eleitoral exerce ao organizar o processo eleitoral em sentido amplo seria uma atividade administrativa ou de jurisdição voluntária. Para Machado (2016), trata-se de verdadeira função administrativa intensa, ao passo que para Jorge, Rodrigues e Liberato (2016, p. 585/613), trata-se do exercício de jurisdição voluntária.

O processo eleitoral tem no princípio da igualdade um de seus mais valiosos vetores (MACHADO, 2016, p. 19). Essa igualdade foi, durante muito tempo, interpretada apenas como uma igualdade relacionada à disputa entre os candidatos, que não deixa de ser, também, uma dimensão importante desse princípio. É uma concepção liberal de igualdade.

Com a instituição das cotas, que é um mecanismo jurídico que rompe com o mito liberal da igualdade (MIGUEL, 2014), começou-se a perceber, no âmbito da ciência eleitoral, que o conteúdo jurídico desse princípio, não se resume apenas garantir a igualdade formal entre os candidatos na disputa. Seu conteúdo jurídico engloba, de igual maneira, uma outra dimensão finalística, que é alcançar um quadro mais equânime de homens e mulheres no espaço parlamentar.

É possível se afirmar que esse conteúdo foi preenchido tanto pelo art. 5º, I da CRFB/1988, como por todo o modelo brasileiro de proteção à participação política da mulher. Tanto é que toda a discussão em torno da igualdade entre homens e mulheres na política e sua relação com o processo eleitoral desenvolve-se, no âmbito da jurisprudência do TSE, após as sucessivas reformas legislativas realizadas no sentido de se fortalecer esse modelo.

Essa outra dimensão do princípio da igualdade no processo eleitoral insere-se no conteúdo jurídico do mesmo a partir uma filtragem convencional e constitucional do Direito Eleitoral, ramo que apenas agora, quase 30 anos após a promulgação da Constituição de 1988, está sendo analisado, de modo mais comprometido, a partir dessa perspectiva.

Analisando a relação entre processo eleitoral e igualdade, é preciso que se tenha em compreensão que igualdade na lei e igualdade de fato são conceitos distintos¹⁹⁷ e no âmbito da teoria do direito constitucional e dos direitos humanos essa questão é pacífica. A igualdade de fato envolve um conjunto de condições materiais e recursos (necessidades) que o titular do direito precisa possuir para que possa atingir um patamar maior de igualdade e (re)distribuir esses recursos materiais coloca a neutralidade do Direito em questão (FLORES, 2010)¹⁹⁸.

¹⁹⁷ Estudos destacam que “a igualdade de direito e de fato são conceitos distintos, mas inter-relacionados. Os tratos de proteção de direitos humanos demandam ambas – a de *facto* e de *jure equality*. A igualdade formal (*de jure equality*) toma a igualdade como um dado e um pressuposto, acenando para uma atuação estatal marcada pela neutralidade. Já a igualdade material (*de facto equality*) toma a igualdade como resultado ao qual se pretende chegar, acenando para uma atuação estatal marcada pelo protagonismo, tendo por base o impacto e efeito concreto e real de leis e política públicas no exercício de direitos, considerando os diversos grupos em suas eventuais desvantagens e vulnerabilidade sociais. Consequentemente, faz-se necessário enfrentar, aliviar e transformar o impacto distorcido das leis e políticas públicas que, ao afetar de forma desproporcional diversos grupos, obstam o pleno e livre exercício de direitos e liberdades” (PIOVESAN, 2010, p. 74).

¹⁹⁸ Pondera Flores (2010, p. 115) o argumento ideológico que o discurso liberal usa é que não se deve contaminar o debate filosófico e jurídico com temas como sexo, raça, etnia e orientação sexual, já que todas essas questões já estão inclusas no universal e que todo argumento que pretende fomentar essa inclusão e debate é taxado de

Estudando sobre a dicotomia igualdade forma e material, Flores (2010, p. 116) frisa que não se trata apenas de analisar se há discriminação de cidadãs e de cidadãos perante a lei, mas sim das diferentes questões econômicas, culturais e sociais que fazem com que uns tenham mais “capacidades” para atuar que outros, seja por razões de etnia, raça, sexo, classe, poder e situação geográfica e/ou por má sorte.

Igualdade também assume um conceito relacional (BOBBIO, 1997). Quando se analisam as estatísticas e se constata que existe uma desigualdade entre homens e mulheres na política o parâmetro de avaliação dessa situação é a existência de mais cargos políticos para um sexo em detrimento de outro.

Logo, avaliar uma situação de igualdade ou de desigualdade não pode ser feita em abstrato, mas sim a partir de dados colhidos da realidade sensível e o que esses dados no revelam é que, mesmo após 22 anos de política de cotas, a desigualdade entre os sexos permanece e os homens continuam monopolizando os cargos e lugares de fala na política, o que nos instiga a pensar sobre quais são as condições materiais e os recursos que estão ausentes, entre as mulheres, que possam explicar por que elas não exercem plenamente sua participação política na esfera formal e, por isso, não logram êxito em ter acesso a tais cargos com a mesma facilidade que os homens.

Piovesan (2010, p. 58), analisando o processo jurídico de combate à discriminação e de promoção à igualdade, defende que é imperioso que se combine a proibição expressa de práticas discriminatórias e excludentes com políticas compensatórias que acelerem a igualdade enquanto processo.

As cotas de candidatura foram inseridas no ordenamento jurídico brasileiro em 1995 com o intuito de acelerar essa igualdade. Elas reservam um espaço, dentro do processo eleitoral, para as candidaturas do sexo minoritário, que atualmente são as mulheres. Ao se instituir essa reserva, coloca-se o processo eleitoral no centro da promoção da igualdade entre homens e mulheres na política.

Entender a importância da introdução dessa nova dimensão do princípio da igualdade no Direito Eleitoral – concretização do princípio constitucional da igualdade entre

comunitarista por partir das características concretas dos sujeitos. (FLORES, 2010, p. 115). Para o autor, não se trata de introduzir o sexo, a raça ou a etnia no discurso jurídico, mas sim de tornar visível, para que sejam desconstruídos, através de políticas de inversão da discriminação, os privilégios que os grupos, que dominaram a construção social da realidade em que vivem, como o direito e as instituições políticas, tradicionalmente ostentaram. (FLORES, 2010, p. 116). Trata-se, portanto, de promover uma neutralização das forças ideológicas que atuaram na construção do direito e de políticas e que se camuflaram por séculos sob o manto do universalismo. O patriarcado, por exemplo, é uma delas.

os sexos -, pressupõe uma análise sobre a própria representatividade política, a qual é claramente afetada pelas desigualdades sociais.

Nota-se, em termos de representação política, existir um “ciclo de realimentação”, no qual “os prejudicados pelos padrões de desigualdade têm maior dificuldade de se fazer representar [...] e, ao mesmo tempo, sua ausência nos processos decisórios contribui para a reprodução desses padrões” (MIGUEL, 2014, p. 301).

Em paralelo a isso, “as democracias eleitorais vivem uma crise da representação”, crise esta que motivou que esforços fossem desenvolvidos, nos últimos 40 (quarenta) anos, pelo menos, visando a introdução de “novos mecanismos, voltados à revitalização das instituições representativas, como cotas eleitorais para grupos em desvantagens, como mulheres [...]” (MIGUEL, 2014, p. 102).

Mulheres e poder, como já dito, guardam uma relação semântica diferente da entre homem e poder, tanto que entre as próprias mulheres essa “baixa participação política é lida mais corretamente como expressão de uma sensação de impotência e estranhamento – ‘a política não é para gente como eu’ – do que de contentamento com a ordem estabelecida” (MIGUEL, 2014, p. 99).

A existência desse “descontentamento com o desempenho das instituições democráticas”, as quais mantém, eleição após eleição, praticamente os mesmos grupos no poder, está aliada a uma forte adesão aos princípios da democracia “que se funda na constatação sensata de que as instituições atualmente existentes privilegiam interesses especiais e concedem pouco espaço para a participação do cidadão comum, cuja influência nos negócios públicos é quase nula” (MIGUEL, 2014, p. 103). A apatia pela política é comum aos dois sexos, mas ainda assim apenas um (masculino) acessa mais os cargos políticos que o outro.

A democracia representativa é uma realidade incontornável na contemporaneidade e o apelo a um sistema democrático faz parte do discurso político presente em todos os países do eixo ocidental (MIGUEL, 2014). Ou seja, defender a democracia é uma bandeira política utilizada por esses mesmos grupos a fim de se manterem no poder. O contrassenso aí é evidente, vez que o ideal republicano, que se baseia na rotatividade dos mandatos e enseja a realização de eleições periódicas, força também a formação desse discurso político que, encobrendo-se na defesa da ordem democrática (escolha dos representantes pelo próprio povo), mantém a democracia no domínio de poucos.

Talvez acreditar na democracia seja um flerte com a ingenuidade; uma postura romântica e sonhadora que levou a crer que ela – a democracia – se desenvolveu para ser um

governo de todos, de muitos ou, pelo menos, da maioria, quando a realidade crua nos revela que ele é um governo de uma minoria privilegiadamente situada.

A reavaliação de alguns dados e documentos históricos conduz à gélida constatação de que a eleição seja, na verdade, um mecanismo aristocrático, já que se funda na ideia de escolha dos indivíduos mais bem preparados para ocupar cargos públicos (MIGUEL, 2014, p. 116), o que, certamente, engloba um corpo restrito de cidadãos, principalmente em países periféricos, como o Brasil, em que os índices de analfabetismo real ainda assustam.

Miguel (2014, p. 116) avalia que há estudos que apontam no sentido de que as instituições representativas não foram pensadas como um recurso à inviabilidade de uma democracia direta, mas, antes de tudo, como uma maneira de reduzir a presença popular no governo. Colocar a democracia em prática exige auxílio de campos e sistemas diversos, como o sistema jurídico, econômico, político, midiático, por exemplo, e uma consciência de que a democracia tem seus custos (financeiros, políticos e sociais).

O processo eleitoral aparece nesse contexto como um mecanismo do sistema jurídico desenvolvido para tornar a democracia – escolha dos representantes do povo – possível, seja para o bem (incluindo o máximo do povo possível), seja para o mal (mantendo grupos estratégica e historicamente situado no poder). Bem ou mal foram utilizados nesse contexto para designar concepções de justiça relacionadas ao ideal democrático: uma democracia ideal – justa – é aquela que mais inclui (DAHL, 2001) e é a essa corrente ideológica a que nos filiamos.

Nesse sentido, “o processo eleitoral cumpre o papel de um ritual de relegitimação do sistema político” (MIGUEL, 2014, p. 103) e suas regras podem ser indiferentes às desigualdades estruturais que minam para o campo político-eleitoral e mantém apenas poucos no poder ou podem ser sensíveis e preverem mecanismos que superem essas desigualdades. Em linhas simples, as regras podem manter essas desigualdades de acesso ao poder político ou reduzi-las.

O custo político e social da escolha dessas regras não pode ser analisado despartado dos compromissos jurídicos assumidos pelo Estado (tratados de direitos humanos e Constituição). É possível se afirmar, com clareza e confiança, que o Estado brasileiro, ao firmar a Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, aceitou o custo social de eliminar a desigualdade entre os sexos na política e esse custo social pode ser o descontentamento de outros grupos com as medidas que serão adotadas para tanto, a começar pelos próprios homens que terão que dividir espaços com as mulheres, ou de outros grupos sociais, como a comunidade negra, também sub-representada politicamente. Contudo

“por que cotas para mulheres” já foi uma hipótese desenvolvida por essa pesquisa, restando desnecessária essa análise no momento.

Uma releitura do Direito Eleitoral e, por via de consequência, do processo eleitoral à luz da Constituição de 1988 não deixa dúvidas quanto ao papel do processo na concretização dessa igualdade, ainda que surjam alguns custos sociais.

Os mecanismos que tanto modelo brasileiro de proteção à participação política da mulher como outros modelos estudados (Argentina e Bolívia) adotaram foram estabelecidos em nítida sensibilidade à existência das inúmeras barreiras presentes na realidade que obstam uma maior participação das mulheres no processo eleitoral.

Quando se pensa nas formas e meios através do qual essa igualdade pode ser alcançada, o processo eleitoral aparece como o protagonista nesse caminho, já que, em uma “democracia representativa, o principal instrumento de transferência formal do poder é a eleição” (MIGUEL, 2014, p. 116), a qual é o ato final de um conjunto prévio de atos concatenados que formam esse processo eleitoral (em sentido lato).

O processo eleitoral, diante do art. 5º, I da CRFB/1988, não pode ser insensível às desigualdades entre os sexos que persistem no âmbito político. Ao revés, deve ser um instrumento para sua efetivação e situar bem o processo eleitoral no meio dessa questão nos faz refletir sobre a gravidade que é a fraude, pois essa prática visa justamente esvaziar da igualdade, que deve reger o processo eleitoral, essa dimensão, que é a de alcançar mais igualdade entre homens e mulheres na política.

Tendo em vista essa questão, as regras eleitorais (que estabelecerem os atos e como se dará esse processo, assim como a forma como os votos serão computados e canalizados para decidir quem será eleito), acaso prevejam algum mecanismo de discriminação positiva em favor das mulheres, não afrontarão, por si só, o princípio da igualdade entre os candidatos e a liberdade de voto do eleitor, vez que “a participação no processo eleitoral significaria que há concordância quanto à justeza do processo de escolha” (MIGUEL, 2014, p. 186).

A introdução desses mecanismos terá justamente a função de concretizar as duas dimensões do princípio da igualdade no processo eleitoral ao estabelecer, através de um conjunto prévio de normas, as condições da disputa e ao garantir mais condições materiais (espaço e recursos) para quem está numa situação desigual (simbólica e real) nesse processo.

Antes de se excluírem, as duas dimensões se complementam, pois só é possível aferir se há igualdade entre os candidatos, quando eles já dispõem, minimamente, dos mesmos recursos para ingressar no jogo. E, diante do quadro já analisado, que aponta para a existência

de desigualdade material, cultural, econômica e simbólica das mulheres, esses mecanismos acabam por auxiliar no estabelecimento dessa igualdade inicial. Existindo mais condições de igualdade no início da disputa, é consequência disso o aumento das chances de se alcançar um quadro mais igual no fim¹⁹⁹.

Dai a importância de um sistema eleitoral cumprir uma das suas principais funções, que é a transparência, ou seja, de permitir que o eleitor e também o candidato (que, antes de tudo, é eleitor) saiba como funciona a transformação dos votos em cargos (MIGUEL, 2014, p. 171), pois, a partir desse esclarecimento, ele pode entender como funciona o sistema e exercer seu sufrágio de forma a maximizar as chances de o seu candidato ser eleito. Diante do apontado, tem-se irreparável a constatação de que “eleitores e candidatos são agentes necessários para a compreensão da disputa política” (MIGUEL, 2014, p. 300).

Conclui-se, portanto, que o processo eleitoral é um mecanismo institucional indispensável na concretização do princípio constitucional da igualdade entre os sexos no âmbito político, que também é um direito humano, daí por que ele deve caminhar (infraestrutura dinâmica) no sentido de acelerar o alcance de um quadro mais igualitário na distribuição dos cargos político-eletivos, levando em conta o critério gênero, ainda que, para tanto, se precise estabelecer mecanismos mais eficientes de inclusão.

5.4.2 Sistemas eleitorais e participação política da mulher

A literatura aponta que, a depender do sistema eleitoral adotado, as chances de inclusão de mais mulheres nos quadros políticos podem aumentar. Ou seja, existem sistemas eleitorais que maximizam a participação política formal da mulher, o que conduz, inevitavelmente, a mais igualdade entre os sexos na política.

Essa variável – sistema eleitoral –, contudo, não trabalha sozinha; ela pode ser apenas uma infraestrutura mais favorável a maximização dessa participação que, se não se aliar a outros fatores, como um de modelo normativo que conta com uma norma que coloque as mulheres “em posição de competição”, pode ser uma variável vazia de poder de influência.

¹⁹⁹ A igualdade de chances no processo eleitoral foi objeto de estudo de Oliveira (2016) em sua tese de doutorado.

5.4.2.1 Origens e modalidades

Nohlen (2007, p. 09) destaca que o estudo científico dos sistemas eleitorais possui uma histórica longa, o qual remonta ao iluminismo francês, quando começaram se desenvolver procedimentos matemáticos para melhorar os resultados eleitorais, os quais eram calculados tendo por base a regra da maioria simples. Tais esforços acabaram se traduzindo em sistemas práticos que possibilitaram a aplicação da representação proporcional²⁰⁰.

A representação proporcional emerge em um contexto de transformações sociais e antes de ser um sistema sem efeito, sua instituição atuou no sentido de proporcionar que grupos políticos concretos tivessem mais atuação política (NOHLEN, 2007, p. 26) para que o Parlamento pudesse estar composto de todas as tendências políticas na proporção do seu peso no eleitorado (NOHLEN, 2007, p. 37)²⁰¹.

Entende-se por sistema eleitoral “o modo como os eleitores expressam as suas preferências políticas em votos e como estes se traduzem em mandatos quando se elege um Parlamento ou um poder executivo” (NOHLEN, 2007, p. 90)²⁰².

Ou seja, o sistema eleitoral “corresponde aos critérios utilizados para apontar os vencedores em um processo eleitoral, tendo em vista a legitimidade do voto” (MACHADO, 2016, p. 34).

Aponta Nohlen (2007, p. 16) que os sistemas eleitorais “são estruturas complexas cujos efeitos políticos dependem de como se relacionam os seus distintos elementos”, destacando ainda que “as distintas formas de candidatura e de votação podem ser usadas para melhorar a representação política”. Nenhum sistema eleitoral é ideal (NOHLEN, 2007) e a superar os déficits da representação democrática coloca uma série de desafios (MIGUEL,

²⁰⁰ Frisa Nohlen (2007, p. 09) que o debate teórico sobre as vantagens e desvantagens da representação proporcional atingiu seu auge com John Stuart Mill e Walter Bagehot. Foi no contexto da ampliação do sufrágio e da “inclusão de todo o universo masculino adulto” que praticamente todos os países da Europa continental optaram pelo sistema de representação proporcional.

²⁰¹ No Brasil, desde a independência até 1930, a escolha dos representantes no Brasil se dava através de vários modelos de representação majoritária. Em 1932 optou por um sistema misto e apenas em 1945 foi que, para os cargos parlamentares, o sistema proporcional foi integralmente adotado (NICOLAU, 2003, p. 202-203).

²⁰² Os sistemas eleitorais cumprem, segundo Nohlen (2007, p. 97) 05 (cinco) funções. A primeira é de representação política, no sentido clássico, no sentido de eleger representantes que irão veicular a vontade do povo. Explica que não é a representação sociológica, ou seja, dos grupos e clivagens sociais que fazem parte da sociedade, embora reconheça expressamente que as mulheres devem ter uma representação parlamentar igual ou superior às quotas. A segunda função é concentração (ou eficácia) visando formar maioria estáveis para que seja possível a governabilidade. Para Nohlen (2007, p. 124) A terceira é a participação dos eleitores votarem tanto nos partidos como nos candidatos. A quarta é a simplicidade ou transparência do sistema eleitoral, que deve permitir que o eleitor entenda bem aquilo que acontece com o seu voto. Essa questão é importante pois, pelo menos no Brasil, a grande maioria dos eleitores não tem ideia de como se dá a contabilização de seus votos no sistema proporcional (NICOLAU, 2003, p. 203) e a quinta é legitimidade, que é a aceitação da população dos resultados eleitorais, o que gera confiança do sistema utilizado (NOHLEN, 2007, p. 97-99).

2014), mas um dos caminhos é analisar a adequação desse sistema às contingências históricas, políticas e sociais de cada Estado (NOHLEN, 2007).

A fórmula da conversão de votos em mandatos ou a regra da decisão é quem vai definir quem são os vencedores e vencidos em cada eleição (NOHLEN, 2007, p. 20). Não existe uma fórmula pré-definida.

Na fórmula “maioritária” ou majoritária, termo usado pelo ordenamento jurídico brasileiro, “ganha o partido ou candidato que tiver a maioria exigida – relativa ou absoluta – dos votos”, de modo que os votos dados ao candidato vencido são inúteis. Nessa fórmula, o eleitor faz uma escolha clara e compreende bem o que acontece com seu voto (NOHLEN, 2007, p. 20)²⁰³.

Em relação à forma proporcional, “a distribuição dos mandatos resulta da porcentagem de votos obtidos pelos distintos partidos ou candidatos”. Em relação à valorização do voto, Nohlen (2007, p. 20) destaca que nessa fórmula “uma parte muito maior do eleitorado vê sua participação ser bem sucedida, já que seus votos contribuem para a obtenção de mandatos de um partido.” Pontua que nesse caso “para os candidatos e simpatizantes dos partidos vale a pena lutar por cada voto, o que pode significar uma maior vitalidade na competição interpartidária e na participação eleitoral”.

No que tange à fórmula proporcional, que não se limita ao simples cálculo matemático do número bruto dos votos, “a conversão de votos em mandatos pode ser feita através de múltiplos procedimentos, que são de difícil apreensão e que fazem com o que o eleitor dificilmente sabe o que acontece ao seu voto” (NOHLEN, 2007, p. 20-21), daí porque Nohlen (2007, p. 124) defende que uma das funções do sistema eleitoral é a transparência, justamente para realizar esse esclarecimento e o eleitor possa, assim, votar mais consciente.

Geralmente, a fórmula proporcional é usada para determinação de quem irá ocupar das vagas do Parlamento (Poder Legislativo), visando-se justamente valorizar a representação das diversas tendências do eleitorado. Contudo pode ser que se opte, para as eleições dos membros do Poder Legislativo, por outras fórmulas, como a majoritária, através da técnica de divisão da circunscrição em distritos.

²⁰³ “Desta forma, a aplicação da fórmula majoritária pode levar à desmobilização – completa ou em parte – da oposição política nos bastiões eleitorais, existindo o perigo de empobrecimento da paisagem partidária e da diminuição da participação política” (NOHLEN, 2007, p. 20).

Por essa técnica, cada distrito elegeria seu representante, com base na maior quantidade de votos nominais (MACHADO, 2016, p. 45)²⁰⁴. É o caso do sistema distrital. Pode ser também que se opte por uma fórmula combinada (majoritária e proporcional), que é o caso do sistema misto, que é “aquele em que para um mesmo cargo, sobretudo os cargos para o Parlamento, empregam-se técnicas do sistema majoritário e do sistema proporcional”. No caso, a “circunscrição é dividida em distritos para votação pelo sistema distrital. Ao lado dessa votação, realiza-se outra referente a toda circunscrição pelo sistema proporcional” (MACHADO, 2016, p. 45).

O Brasil optou pela adoção do sistema majoritário para o preenchimento de todos os cargos do Poder Executivo e para o cargo de Senador (Poder Legislativo), o qual se utiliza a fórmula “maioritária”. Para o sistema majoritário, eleito é o candidato que tenha alcançado o maior número de votos. Esse sistema pode ser simples²⁰⁵ ou absoluto²⁰⁶.

Para os demais cargos do Poder Legislativo (vereadores, deputados estaduais, distritais e federais), optou pela fórmula proporcional. Essa modalidade “permite o chamado voto de legenda, ou seja, para o partido”. Ele “chama-se proporcional diante da proporção entre os votos e os lugares dos partidos (ou coligações)” (MACHADO, 2016, p. 38). Nesse caso, o número de vagas a que o partido/coligação terá direito no Parlamento tomará por base o número de votos que a legenda recebeu, prestigiando-se, assim, a representatividade, e quem ocupará essas vagas será determinada de acordo com a modalidade de listas (fechada, semi-fechada e aberta).

Na lista fechada, os votos são dados ao partido que pode ter uma maior ou menor margem de autonomia na definição de quem dos candidatos que irão ocupar as vagas. No caso da lista aberta, o partido lança os nomes e as candidaturas, sem ordem de preferência, e o eleitor irá atribuir seu voto ao candidato. Apenas se quiser, é que pode votar apenas na legenda. No caso da lista semi-aberta ou semi-fechada, “é apresentada uma ordem de

²⁰⁴ Esse modelo tem “como vantagem ser mais simples do que o sistema proporcional e possibilitar uma maior proximidade entre eleitor e eleito, já que este restringiria sua campanha a um ou alguns distritos e não toda a circunscrição” (MACHADO, 2016, p. 45).

²⁰⁵ O sistema majoritário simples, nos termos do ordenamento jurídico brasileiro, aplica-se às eleições para os cargos de prefeito e vice-prefeito, em municípios com até 200.000 (duzentos mil) eleitores, conforme se depreende do art. 83 do Código Eleitoral e do art. 29, II da Constituição Federal, e para o cargo de senador, nos termos dos arts. 83 do Código Eleitoral e 46 da Constituição Federal (MACHADO, 2016, p. 36).

²⁰⁶ Já o sistema majoritário absoluto aplica-se às eleições para presidente e vice-presidente da República, conforme se depreende dos arts. 77 da Constituição Federal e 2º da Lei nº 9.504/1997, governador e vice-governador (arts. 28 da Constituição Federal e 2º da Lei nº 9.504/1997) e prefeito e vice-prefeito (arts. 29, II da Constituição Federal e 3º, §2º da Lei nº 9.504/1997), nos casos dos municípios com mais de 200.000 (duzentos mil) eleitores. Exige-se, para eleição de um candidato, que ele tenha alcançado mais da metade dos votos válidos. Caso o primeiro colocado não atinja a quantidade de votos exigida, os dois mais votados irão concorrer em um segundo turno. (MACHADO, 2016, p. 36-37).

prioridades pelos partidos, mas isto pode vir a ser alterado pelos eleitores no momento de votação, podendo estes últimos redefinir a prioridade dos nomes” (ARAÚJO, 2001, p. 240)²⁰⁷).

No sistema proporcional de lista aberta, que é o que vigora no Brasil, a votação tende a ser mais personalizada e a influência do partido no processo de captação de votos é mais diminuta e se constata uma competição entre candidatos do mesmo partido. Nesse sistema não “se vota na lista, mas sim no candidato. É este que o eleitor fica conhecendo na propaganda eleitoral, muitas vezes feita de maneira desvinculada do partido” (ARAÚJO, 2001, p. 243).

A principal crítica feita ao sistema proporcional de lista aberta no Brasil é que ele estimula a “predominância da reputação individual em detrimento da reputação partidária”, provocando uma personalização das campanhas. Como o desempenho do partido depende da votação dos candidatos e assunção de uma vaga pelo candidato dependente de todos os votos dados pelo partido, os partidos acabam demonstrando interesse em lançar ou investir em candidaturas de pessoas com alto capital político (NICOLAU, 2003, p. 204). Essa crítica acaba conduzindo a outro fator que é o fato de esse sistema estimular uma alta competição entre candidatos do mesmo partido/coligação (NICOLAU, 2003, p. 219), o que explica a indiferença de muitos candidatos no preenchimento fraudulento das cotas de candidatura.

Os sistemas eleitorais, portanto, têm sua essência definida, em suma, a partir da interação entre votos, partidos/coligação e cargos, de forma que o atendimento da soberania popular ou da “regra da maioria” deve ser avaliada a partir de cada sistema.

No sistema majoritário, a soberania é concretizada ao considerar eleito aquele que obteve mais votos; já no sistema proporcional, a soberania restará respeitada ao se respeitar a distribuição das vagas levando em conta o partido/coligação que obteve mais votos, pois a quantidade de votos dados à agremiação é a variável que determinará quantas cadeiras eles irão ocupar no Parlamento. Quem irá ocupar essas vagas, é uma questão que vai depender do tipo de lista que o sistema irá adotar.

²⁰⁷ “Primeiro, a lista fechada, na qual os partidos estabelecem a hierarquia de prioridades dos seus candidatos e os eleitores votam na lista partidária como um todo, sem poder alterar a sua ordem, ou seja, vota-se predominantemente no partido. Segundo, a lista semi-fechada ou flexível, na qual é apresentada uma ordem de prioridades pelos partidos, mas isto pode vir a ser alterado pelos eleitores no momento de votação, podendo estes últimos redefinir a prioridade dos nomes. Finalmente, há a lista aberta, na qual o partido só compõe um universo de nomes, sem ordem de prioridades formal, e o eleitor vota num único candidato, sem necessariamente ter de votar para a legenda partidária” (ARAÚJO, 2001, p. 240).

5.4.2.2 Sistema eleitoral e sua interação com as cotas

Segundo Araújo (2001, p. 239), existiria um certo consenso na literatura sobre a influência do sistema eleitoral nas chances das mulheres de acesso às esferas de representação. Aponta que o sistema majoritário seria menos favorável às mulheres, enquanto os mistos seriam medianamente favoráveis e o sistema proporcional, que é o que vigora no Brasil, seriam os mais favoráveis.

O Brasil, por conseguinte, encaixa-se no grupo de países que adotam o sistema mais favorável à eleição de mais mulheres para o Parlamento, de modo que sobressai automática a indagação sobre o porquê de ele ser um dos países que não logrou êxito na inclusão dessa categoria na política.

As cotas são, então, uma “estratégia política que, como tal, merece ser constantemente pensada e repensada” (ARAÚJO, 2001, p. 248).

Os sistemas eleitorais, inclusive suas listas, podem ter adversidades quanto à implantação das cotas. Dai por que sua pertinência para um processo democrático deve ser analisada como um todo e não apenas diante de uma política específica, como as cotas. (ARAÚJO, 2001, p. 248). Esta política afirmativa, se e quando adotada por países, deve o ser dentro do sistema mais adequado para a realidade democrática e representativa local e apresentar efetividade dentro e a partir desse sistema.

Isso se dá, como explica Araújo (2001, p. 239), porque “o sistema eleitoral também é formado por outros fatores, tais como a magnitude do distrito, que, segundo a literatura, quando é pequena tende a ser pouco favorável às mulheres, e o sistema de composição de listas de candidaturas e votação.”

A literatura indica, no âmbito do sistema proporcional, que as listas fechadas ou semi-fechadas seriam mais benéficas às mulheres quando existem regras que estipulam que deve haver uma alternância, ainda que não igualitária, entre os sexos na indicação partidária, o que força o partido a investir na formação política de mulheres, vez que estas, necessariamente, integrarão a lista²⁰⁸ (ARAÚJO, 2001, p. 240-241).

No âmbito latino-americano, tanto a Argentina como o Equador, países que adotam listas fechadas e legislação que garante a alternância de ordenamento de nomes por

²⁰⁸ “Como são obrigados a preencher a lista e a garantir a alternância de candidaturas femininas e masculinas de acordo com a proporção de candidatos de cada sexo, os partidos se vêem impelidos a investir em programas mais permanentes para as mulheres, a fim de que seja possível cumprir a cota mínima e obter bons resultados eleitorais. Com isto, a possibilidade de resultados concretos, objetivos, no curto prazo, e de alterações mais profundas na cultura política de gênero no médio e longo prazo, tornam-se mais efetivas” (ARAÚJO, 2001, p. 242).

sexo, conseguiram, com a política de cotas, elevar o número de eleitas (ARAÚJO, 2001, p. 242). Nesses casos “as possibilidades de ação das cotas sobre o processo eleitoral tendem a ser mais efetivas” (ARAÚJO, 2001, p. 243).

Foi constatado no capítulo anterior que, antes de o modelo argentino determinar a alternância dos nomes por sexo, os partidos colocavam as mulheres nas últimas posições da lista. Assim, não foi apenas a lista fechada que foi determinante para a efetividade das cotas na Argentina, mas sua associação com a norma que as coloca em condições de competição.

No caso dos sistemas de listas abertas, o partido político é responsável por lançar as candidaturas. O resultado, ao fim, de quem ocupará as vagas alcançadas pelo partido/coligação será decidido predominantemente pelo voto dado à figura do candidato. A votação do candidato só será relevante para definir a ordem de quem assumirá a vaga. Isso se dá, explica Araújo (2001, p. 234), “porque as chances de eleição dependerão, também, do quociente eleitoral, assim como das coligações feitas pelos partidos”.

Focando na participação política da mulher, frisa Araújo (2001, p. 234) que “observar a relação entre o total de candidatas e o volume de votos ajudar a entender a potencialidade das candidaturas femininas que entraram na disputa como efeito das cotas.” Logo, se o número de candidaturas é desproporcional ao número de votos – poucos ou nenhum – isso é um indicativo de que as candidaturas das mulheres lançadas não tem potencialidade para disputar, efetivamente, o pleito.

Ademais, como a instituição das cotas se deu juntamente com o aumento do número de candidaturas que o partido podia lançar, essas candidaturas femininas acabam se diluindo nesse universo.

No caso do sistema proporcional de lista aberta, ele tem a falha de promover uma desoneração moral do partido que, na análise da agremiação, já vem sendo compelido a reservar um número de candidaturas mínimas para cada sexo, o que certamente reduz sua autonomia, daí por que não se empenhariam em, também, garantir que essas candidaturas tenham viabilidade mínima.

Os partidos alegaram e ainda alegam, para explicitar esse fenômeno – candidaturas femininas e inexpressividade de votos –, que não existem mulheres com interesse em realmente disputar o pleito. Todavia, além do fator “ciclo de auto sabotagem partidária”²⁰⁹, que foi detectado anteriormente, Araújo (2001, p. 238) refuta essas alegações

²⁰⁹ Constatou-se esse ciclo a partir da análise dos argumentos que as agremiações usaram para explicar o não preenchimento das cotas ou o seu preenchimento fraudulento e das decisões do TSE que punem os partidos que não destinam 5% (cinco por cento) do Fundo Partidário para fomentar e difundir a participação política da

dos partidos ao explicar que esse apatia se dá não por que elas se interessam menos que os homens pela política, mas sim por que “ suas trajetórias sociais e a sua situação estrutural frente às relações de gênero, aliadas às condições em que a política institucional e a competição eleitoral operam no país, não lhes oferecem um cenário favorável ou sequer animador” (ARAÚJO, 2001, p. 238).

Por essa razão, diversos estudos estão alertando para o fato de que “fatores como as condições em que se dá a competição, o acesso a fundos públicos e a democratização da propaganda, entre outros, tendem a ser mais relevantes do que o grau de competitividade das candidatas” (ARAÚJO, 2001, p. 248).

Assim, o mero cumprimento do preenchimento das cotas não desonera o partido da sua função político-social de promover a participação política da mulher, o qual, na qualidade de principal ator e articulador das disputas eleitorais no Brasil, em que inexistente candidatura avulsa, assume uma importante função de concretizar, mediante seu protagonismo no processo eleitoral (KLEIN, 2002), o princípio da igualdade entre homens e mulheres na política.

Percebe-se, então, seja pela análise do modelo argentino, que adota o sistema proporcional de lista fechada, e do modelo brasileiro, que se regula pelo sistema proporcional de lista aberta, o qual valoriza o voto do eleitor em detrimento da autonomia partidária, que o sistema pode ser importante na maximização da participação política da mulher.

Essa importância se dá mais pela facilidade que o sistema – no caso o de lista fechada – tem para se instituir as cotas e a “norma de obrigatoriedade de competição”, do que propriamente pelo sistema em si, vez que quando a Argentina não contava com uma norma que obrigava a alternância (na proporção de 2 para 1) entre os sexos, os partidos ordenavam as mulheres nos últimos lugares dessa lista.

No sistema proporcional de lista aberta, como o voto dado ao candidato é importante na definição do eleito e se constata uma inexpressiva votação em mulheres, torna-se mais complexo instituir mecanismos inclusivos que possam conciliar esses três valores constitucionais, quais sejam, voto do eleitor na definição de quem ocupará a vaga conquistada pelo partido, autonomia partidária e a participação política da mulher.

mulher na política. É um ciclo de autossabotagem, pois, ao deliberadamente não realizar a aplicação do fundo nessa ação afirmativa, a qual tem como fim formar, instigar e capacitar mulheres para ocuparem os espaços que lhe são destinados no processo eleitoral, os partidos se valem do seu próprio descompromisso com a política afirmativa para descumprir ou fraudar a outra, que é inserir as mulheres nesses espaços.

Essa complexidade não se verifica nas listas fechadas, vez que os dilemas em torno do respeito ou não à soberania popular são menores, pois os votos são dados diretamente ao partido que tem autonomia para indicar os candidatos que irão preenchê-los.

Assim, uma norma que estipule que 30% (trinta por cento) dos nomes indicados nas listas devem ser de mulheres e que estabeleça uma alternância, mínima, entre os sexos na ordem de preferência de quem ocupará essas vagas, é efetiva na inclusão de mulheres. O sistema proporcional de lista fechada, portanto, é uma infraestrutura mais simples de se implementar esses mecanismos de inclusão por possuir uma dinâmica menos complexa na definição dos eleitos.

O mesmo não se pode dizer do sistema proporcional de lista fechada, que leva, também, em conta a preferência política do eleitor na definição das vagas. Não que isso não seja importante, por que o é, mas é que em um ciclo de exclusão em que as mulheres estão inseridas e considerando a realidade política brasileira (LIMA; LIMA, 2016), é possível que apenas os mesmos grupos e pessoas sejam reeleitos, ou seja, se perpetuem no poder, os quais já são, em sua esmagadora maioria, integrantes do sexo masculino. A inclusão de mais mulheres nos espaços de poder nos faz pensar sobre a renovação da própria política.

Percebe-se, então, que tanto o sistema eleitoral como o processo eleitoral são instrumentos importantes na maximização da participação política da mulher e pensar em propostas de fortalecimento do modelo de proteção desse bem jurídico impescinde de uma análise de como implementá-las sobre essas infraestruturas (sistemas eleitorais e processo eleitoral), que deverão ser definidas levando-se em conta não apenas uma política específica (inclusão de mais mulheres nos espaços de poder), mas todas as suas funcionalidades para a ordem e estabilidade democrática do país como um todo.

6 PROPOSTAS PARA O FORTALECIMENTO DO MODELO BRASILEIRO DE PROTEÇÃO À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DA MULHER

O modelo brasileiro de proteção à participação política da mulher consiste no conjunto de normas infraconstitucionais que visem proteger e fomentar a participação política feminina (direito-meio) com a finalidade de alcançar mais igualdade (direito-fim) entre os sexos no âmbito político-eleitoral, a qual é um direito humano e fundamental.

A participação política da mulher é uma pauta que está inclusa também na agenda da bancada feminina do Senado Federal e da Câmara de Deputados, as quais estão articuladas e empenhadas em elaborar uma proposta conjunta que uma proteção jurídica mais eficaz a esse bem jurídico. Uma das pautas já restou atendida, com a decisão do STF na ADI nº 5617, que era destinação de recursos do fundo partidário para o financiamento de campanhas femininas. Essa também havia sido uma das propostas que foi apresentada ao comitê da CEDAW, que, para as eleições de 2018, se espera que seja concretizada.

Merece ser ressaltado que tramita no Senado Federal o Projeto de Emenda Constitucional nº 98/2015 que visa acrescentar o artigo 101 ao Ato das Disposições Transitórias da Constituição para reservar vagas para cada gênero na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas, na Câmara Legislativa do Distrito Federal e nas Câmaras Municipais, nas três legislaturas subsequentes, com vistas a eliminar/minimizar as barreiras opostas à participação políticas das mulheres.

Esforços estão tentando ser implementados por um grupo de parlamentares que, independentemente das questões partidárias, trabalham para aprovação de projetos legislativos que visem aumentar o número de representantes femininas no corpo parlamentar.

Após analisar as propostas em andamento e, tendo em conta o diagnóstico efetuado, que constatou que o modelo brasileiro atual não está conseguindo proteger de forma efetiva o direito à participação política da mulher, apresentam-se propostas para o fortalecimento normativo desse arquétipo de proteção jurídica a partir dos estudos realizados nos capítulos anteriores.

Reputa-se que as medidas são adequadas²¹⁰, já que protegem, mais efetivamente, a participação política da mulher. Alinham-se, também, aos parâmetros internacionais e constitucionais de proteção (seção 3.2.1 do capítulo 3), vez que aceleram o processo de entre

²¹⁰ Silva (2002), ao estudar a regra da proporcionalidade e suas sub-regras (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito), destaca: “Adequado, então, não é somente o meio com cuja utilização um objetivo é alcançado, mas também o meio com cuja utilização a realização de um objetivo é fomentada, promovida, ainda que o objetivo não seja completamente realizado”.

homens e mulheres na vida política e pública do país mediante a implementação de novos mecanismos, ainda que temporários, de discriminação positiva.

São propostas que contribuem com o progresso e com a marcha da democratização política, (seção 3.2.2 do capítulo 3), pois permitem que grupos sub-representados (mulheres) acessem, em condições mais iguais, os cargos políticos. As mulheres adquiriram o direito de votar em 1932 e seguem, após 86 anos, mesmo entre duas rupturas da ordem democrática brasileira (1937-1945 e 1964-1985), com dificuldade de acesso aos espaços formais de poder. Quanto a elas, o processo de democratização ainda é incompleto.

As medidas propostas incorporam ainda as duas dimensões de justiça, nos termos da proposta por Fraser, que englobam tanto a redistribuição como o reconhecimento, como caminhos para uma participação paritária dos adultos na construção de novos padrões culturais, como de um espaço político mais democrático.

6.1 Representação proporcional intrapartidária de gênero

O que determina quem será eleito e como os votos serão computados é o sistema eleitoral que cada país adota. Atualmente, o preenchimento dos cargos de vereadores, deputados estaduais, distritais e federais é realizado pela fórmula proporcional. O Brasil adota, para esses cargos, o sistema proporcional de lista aberta, o que significa que o partido lança os candidatos, mas não estabelece, formalmente, uma ordem de preferência, de modo que os votos nominais – dados aos candidatos – é que determinarão quem ocupará, dentro do partido, as vagas por ele conquistadas.

As regras da representação proporcional estão previstas nos arts. 105 a 113 do Código Eleitoral (Lei n.º 4.737/1965) e também na Lei n.º 9.504/1997. Atualmente, três variáveis são importantes na definição dos eleitos pelo sistema proporcional, o número de cadeiras do Parlamento (federal, estadual ou distrital), a quantidade de votos recebidos pelo partido/coligação e a quantidade de votos recebida por cada candidato.

Após se calcular o quociente eleitoral²¹¹ (número total de votos válidos divididos pelo número de vagas no Parlamento), calcula-se o quociente partidário²¹² (número de votos

²¹¹ “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” (Lei n.º 9.507/95).

²¹² “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” (Lei n.º 9.507/95).

válidos recebidos pelo partido/coligação dividido pelo quociente eleitoral). O resultado indicará o número de vagas que o partido terá direito, naquela eleição, no espaço parlamentar.

Em linhas mais simples, o quociente eleitoral corresponde ao número de votos que cada partido deve obter para ter direito a uma vaga. Quanto mais votos ele obtiver, maior será sua representação na sociedade e, logo, maior a chance de ele conseguir mais vagas. As vagas são diretamente proporcionais ao número de votos/representação. Essas três variáveis – votos da legenda, votos do candidato e número de cadeiras – interagem entre si no sistema eleitoral proporcional de lista aberta.

Quem preencherá esses cargos, dentro do partido/coligação, será definido pela ordem da votação nominal intrapartidária. Ou seja, os mais votados dentro dos partidos serão chamados a ocuparem as vagas que a agremiação conquistou na disputa.

Para evitar distorções na representação partidária²¹³, a Lei nº 13.165, de 2015 estabeleceu que somente estarão aptos a ingressarem na ordem de votação aqueles que tiverem obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral.

Contudo o que se observa na prática é que, muitas vezes, um candidato tem uma votação muito expressiva, o que eleva o número de votos atribuídos à legenda, aumentando, assim, o número de vagas a que o partido tem direito. Foi o que aconteceu com o Tiririca e o Eneias, figuras políticas bastante conhecidas.

Os votos que esses candidatos recebem, por aumentarem o número de vagas que o partido tem direito, acabaram sendo qualificados pela linguagem política comum de “voto-puxador”. A influência dessa variável diretamente na quantidade de vagas que o partido pode alcançar é um fomento para que as agremiações partidárias invistam em candidatos específicos que possam lhes trazer benefícios eleitorais diretos.

O modo como as regras eleitorais estão postas influencia diretamente no modo do recrutamento dos candidatos pelos partidos.

Dessa forma, para se proteger adequadamente o direito à participação política da mulher, é preciso que se insira, nesse cálculo de distribuição das vagas, uma variável que possa influenciar não só na forma de recrutamento de mulheres candidatas, como também nas chances de serem eleitas.

213 Aline de Oliveira Zolin assumiu, em 2016, uma cadeira de vereadora em Dracena, município do oeste paulista. A candidata recebeu apenas um voto, nas eleições de 2012, não era o dela própria. No caso, na condição de suplente, assumiu a vaga do vereador Rodrigo Castilho, que perdeu o mandato em razão de infidelidade partidária. (ESTEVEZ, 2016, *online*).

Dentro desse contexto é que surge a proposta do preenchimento das vagas mediante a instituição de um critério de distribuição destas pautado pela proporcionalidade de votos em candidatos de cada gênero. Essa solução garantiria a representatividade intrapartidária em razão direta da quantidade de votos dados em candidatas mulheres em cada agremiação.

Se as vagas obtidas pelos partidos forem preenchidas de modo a se obedecer essa proporção (voto dados em cada gênero), trará mais legitimidade no preenchimento dos cargos, pois seria uma maneira de se valorizar a participação política da mulher que, no processo eleitoral, tenha gerado votos. Não traria prejuízos aos partidos, vez que os votos das mulheres também seriam determinantes para o cálculo do quociente partidário, ou seja, para número de cadeiras que o partido obteve no parlamento.

Em resumo, se os votos das mulheres foram contabilizadas no cálculo do número de vagas que o partido obteve, então nada mais razoável que as vagas sejam distribuídas, entre os gêneros, na proporção de seus votos.

Há quem possa se insurgir contra essa fórmula argumentando que ela fere o direito dos candidatos que obtiveram mais votos para o partido de alcançarem uma vaga. Porém, o sistema proporcional não considera, em absoluto, apenas os votos dados individualmente ao candidato, mas este em interação com os votos da legenda, a fim de prestigiar mais a diversidade da representatividade política, que é o valor que está na base da instituição da fórmula proporcional.

Ademais, não existe direito subjetivo a um processo eleitoral da forma como está estruturado, podendo esse processo, como já se alertou, ser regrado e estruturado de forma a se concretizar outros valores igualmente importantes, como a igualdade entre homens e mulheres nos espaços de poder.

Entende-se que essa proposta, aliada à reserva proporcional de reserva de recursos do Fundo Partidário para o financiamento de candidaturas femininas, serão medidas que protegerão mais eficientemente a participação política da mulher candidata, pois se essa participação gerar votos para o partido, esses mesmos votos serão revertidos na fixação das vagas para as candidatas, o que, em tese, as incentivará a fazer campanha e as desestimulará a coadunar com as fraudes às cotas.

Diante da possibilidade real de obterem recursos para financiarem suas candidaturas e do preenchimento proporcional das vagas obtidas pelo partido, as candidatas teriam mais confiança e interesse em investir no seu projeto político-eleitoral, fazendo campanhas, lançando propostas, tentando conquistar o voto do eleitor, ou seja, lançando, em

resumo, candidaturas viáveis e legítimas, o que, certamente, será um fator que as desestimulará, junto com os partidos, a praticarem fraudes às cotas de gênero na política, aumentando-se, pois a efetividade e sucesso desse mecanismo de inclusão. Essa proposta insere-se, portanto, na primeira categoria de ações (reserva de espaços), e tanto realizam justiça no processo eleitoral ao promoverem a redistribuição como reconhecimento do peso e participação das mulheres na disputa política.

6.2 O “Fundo Partidário de Financiamento de Candidaturas Femininas (FPFEM)” e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)

A interpretação conforme estabelecida pelo STF ao art. 9º da Lei nº 13.165/2015, nos autos da ADI 5617(BRASIL, 2018, *online*), institucionalizou a destinação de recursos do Fundo Partidário para as candidatas, que designamos de “Fundo Partidário de Financiamento de Candidaturas Femininas” (FPFEM), o qual obriga as agremiações partidárias a destinarem, às candidatas, recursos do Fundo Partidário na proporção das candidaturas femininas lançadas pelo partido, as quais devem ser 30% (trinta por cento), no mínimo, das candidaturas efetivamente requeridas pela agremiação.

A norma que institui esse fundo, portanto, é cogente. No exercício da autonomia partidária, podem os partidos deliberarem sobre critérios que definam o modo e como esses recursos distribuídos entre as candidatas, desde que esses critérios não sejam inconstitucionais.

A interpretação conforme aplicada pelo STF ao art. 9ª da Lei nº 13.165/2015 visa aumentar o âmbito de proteção à participação política da mulher ao fixar que tanto as candidaturas proporcionais, como majoritárias serão contabilizadas para fins de distribuição do fundo.

Deste modo, segundo a decisão, o percentual do Fundo Partidário destinado ao financiamento de campanhas deve ser calculado sobre o número de candidaturas femininas efetivamente lançadas pelos partidos, seja para os cargos proporcionais ou majoritários.

Além do Fundo Partidário, as candidaturas serão financiadas pela doação de pessoas físicas e pelo “Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)” criado pela Lei nº 13.487/2017, a qual alterou a Lei nº 9.504/1997. Esse fundo será constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral.

Conforme o art. 16-D, I, da Lei nº 9.504/1997, 2% (dois por cento) desse fundo serão divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal

Superior Eleitoral. Logo, todos os partidos terão, ainda que minimamente, acesso a esses recursos. O restante do valor, ou seja, 98% do fundo, serão distribuídos segundo II a IV do mesmo dispositivo legal²¹⁴.

Após receberem os recursos, os partidos, nos termos do §7º do art. 16-A da Lei nº 9.504/1997, só terão acesso ao FEFC “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”.

Essa distribuição ocorrerá após, pelo menos, o primeiro dia útil do mês de junho do ano eleitoral, vez que os recursos serão disponibilizados pelo Tesouro, em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral, até o primeiro dia útil desse mesmo mês, em anos eleitorais.

Essa pesquisa não detectou, até seu fechamento, nenhuma deliberação partidária estabelecendo os critérios de distribuição interna desse fundo. Em relação a essa questão, tem-se duas ponderações que precisam ser feitas, considerando a simetria que o Direito deve possuir em suas relações.

A primeira é que, à semelhança da norma do art. 9º da Lei nº 13.165/2015, cujo conteúdo foi definido pelo STF na ADI nº 5617, o partido político, ao exercitar a prerrogativa de definir os critérios para a distribuição interna do FEFC, deve, sob pena de inconstitucionalidade da medida, obedecer a mesma proporção estipulada na citada decisão, ou seja, destinar os recursos que receber desse fundo às candidaturas femininas, na igual proporção das candidaturas lançadas pela agremiação.

O partido político receberá, então, um montante do FEFC. Desse montante, deverá reservar uma fatia – pelo menos 30% (trinta por cento) – para as candidatas, na igual proporção das candidaturas lançadas. Essa reserva, para financiar as candidaturas femininas, deverá ser, assim como no FPFEM, distribuída entre as mulheres candidatas. Os critérios dessa distribuição deverão obedecer, por simetria de fato e de direito, os mesmos parâmetros.

²¹⁴ “Art. 16-D. Os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), para o primeiro turno das eleições, serão distribuídos entre os partidos políticos, obedecidos os seguintes critérios: I - 2% (dois por cento), divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; II - 35% (trinta e cinco por cento), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados; III - 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares; IV - 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares. § 1º (VETADO). § 2º Para que o candidato tenha acesso aos recursos do Fundo a que se refere este artigo, deverá fazer requerimento por escrito ao órgão partidário respectivo”.

Tal qual o acesso ao fundo partidário pelos partidos políticos, que tem na representatividade seu fundamento, a distribuição da porcentagem dos recursos dos fundos reservados às mulheres também deve tentar obedecer a esses critérios.

A segunda é que, para evitar discriminação no exercício da prerrogativa de estipulação dos critérios distributivos dos fundos, o qual, por certo, decorre do exercício do direito constitucional à autonomia partidária, esses critérios devem ser objetivos e não podem conduzir ao esvaziamento da finalidade da norma, que é fomentar a participação política de todas as mulheres cujas candidaturas foram requeridas. Assim, por conta da eficácia horizontal dos direitos fundamentais, não seria constitucional um critério que destinasse, exclusivamente, todos os recursos apenas para uma candidatura, pois afrontaria o direito à participação política da mulher e da igualdade material.

Desta forma, é preciso ter em mente os dois fundamentos do FPFEM e FEFC reservado às mulheres, que são o participativo e o igualitário. O fundamento participativo é maximizar a participação política da mulher ao dar mais condições para que elas participem do processo eleitoral, mediante a destinação de recursos. O fundamento igualitário é garantir mais igualdade às candidatas, durante o processo eleitoral, um percentual mínimo de recursos para o financiamento de suas campanhas. Assim, todas as candidaturas femininas lançadas devem ser beneficiadas com essa política, sob pena de se instituir discriminações internas.

Dito isso, nossa proposta normativa para a divisão desses recursos é a seguinte:

a) Divisão de 2/3 (dois terços) dos recursos entre as candidatas segundo sua capacidade econômica, a ser comprovada segundo critérios objetivos de renda familiar. Uma maior fatia destina-se a financiar as jovens candidatas e que não contam com tanto apoio para vencer as estruturas partidárias e econômicas;

b) Divisão de 1/3 (um terço) dos recursos entre as candidatas segundo a proporção dos votos obtidos nas eleições anteriores, independentemente do partido anterior.

O primeiro critério visa atender às exigências de justiça social, a qual tem no art. 3º, I, III e IV da CRFB/1988 seu fundamento constitucional. Já o segundo critério visa atender o princípio da representatividade, previsto no art. 1º, parágrafo único, da Carta Constitucional. Tal qual o acesso ao fundo partidário pelos partidos políticos, que tem na representatividade seu fundamento, a distribuição da porcentagem dos recursos dos fundos reservados às mulheres também deve tentar obedecer deve levar em conta esses parâmetros.

Estabelecer esses critérios internos é importante, vez que, a pretexto do exercício da autonomia partidária, as agremiações, que já demonstraram serem “inimigas político-institucionais das mulheres”, podem tentar esvaziar o sentido da norma escolhendo apenas

uma candidatura, por exemplo, ou poucas, para investir o total dos recursos. Se fosse permitida essa liberdade aos partidos, corre-se o risco de não se ampliar, com essa medida, o número de candidaturas femininas com viabilidade político-eleitoral, o que, certamente, não maximiza a dimensão objetiva do direito fundamental à participação política da mulher.

Em um contexto em que se busca alcançar mais igualdade entre os gêneros na política e a proteção da participação política da mulher no processo eleitoral, surge como um caminho importante na concretização desse fim garantir “igualdade participativa”, ou seja, igualdade real para o máximo de mulheres candidatas possível, o que exige uma distribuição efetiva e justa desse fundo que leve em conta critérios fundamentados na justiça social (capacidade econômica) e na justiça política (trajetória e número de votos).

A distribuição proporcional desses recursos, levando em conta as candidaturas lançadas por gênero, é medida adequada para proteger o bem jurídico em discussão, assim como para fomentar sua proteção, pois os partidos, cientes de que parte dos recursos deverá ser utilizada, compulsoriamente, no financiamento de candidaturas femininas, se apressarão em incentivar a participação política da mulher ao vislumbrarem vantagens políticas no lançamento de candidatas femininas (não perder desperdiçar os recursos do FPFEM e do FEFC). Como destacou o Ministro Fachin, essa medida não estabelecerá discriminação, já que o restante das verbas, que serão pelo menos 70% (setenta por cento), será destinado às candidaturas masculinas.

Outra forma de financiamento de candidaturas femininas restou viabilizada após a instituição, pela Lei nº 13.488/2017, do financiamento coletivo (*crowdfunding*), o qual se encontra atualmente regulamentado no art. 23, § 4º, IV da Lei nº 9.504/1997²¹⁵. Nas eleições de 2018, o financiamento privado de pessoas físicas está sendo fortemente influenciado, já que as pessoas jurídicas continuam proibidas de realizarem doações.

²¹⁵ “Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei. [...] § 4º As doações de recursos financeiros somente poderão ser efetuadas na conta mencionada no art. 22 desta Lei por meio de: [...] IV - instituições que promovam técnicas e serviços de financiamento coletivo por meio de sítios na internet, aplicativos eletrônicos e outros recursos similares, que deverão atender aos seguintes requisitos: a) cadastro prévio na Justiça Eleitoral, que estabelecerá regulamentação para prestação de contas, fiscalização instantânea das doações, contas intermediárias, se houver, e repasses aos candidatos; b) identificação obrigatória, com o nome completo e o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) de cada um dos doadores e das quantias doadas; c) disponibilização em sítio eletrônico de lista com identificação dos doadores e das respectivas quantias doadas, a ser atualizada instantaneamente a cada nova doação; d) emissão obrigatória de recibo para o doador, relativo a cada doação realizada, sob a responsabilidade da entidade arrecadadora, com envio imediato para a Justiça Eleitoral e para o candidato de todas as informações relativas à doação; e) ampla ciência a candidatos e eleitores acerca das taxas administrativas a serem cobradas pela realização do serviço; f) não incidência em quaisquer das hipóteses listadas no art. 24 desta Lei; g) observância do calendário eleitoral, especialmente no que diz respeito ao início do período de arrecadação financeira, nos termos dispostos no § 2º do art. 22-A desta Lei; h) observância dos dispositivos desta Lei relacionados à propaganda na internet”.

O financiamento colaborativo, aliado à possibilidade de se realizar a propaganda eleitoral antecipada, anunciando-se a pré-candidatura, desde que não haja pedido explícito de voto²¹⁶, possibilita que mulheres que, por quaisquer motivos, não tenha motivação para ingressar na vida política, possam financiar candidaturas femininas através de financiamento colaborativo, o qual é vinculado à pessoa do pré-candidato/candidato. Superam-se, assim, algumas barreiras partidárias e, com a propaganda antecipada, permite-se um debate mais duradouro e longo sobre a importância de se financiar e votar em candidatas.

Apesar de o financiamento pode ser uma arma em prol do abuso do poder econômico, também pode o ser no fomento e financiamento de candidaturas independentes, já que se vencem as barreiras partidárias. Caso o candidato ou candidata, que venha fazendo pré-campanha, angariando apoios e recebendo, a partir do prazo legal, recursos colaborativos, terá mais chances de ter mais espaço dentro do país que saberá reconhecer seu potencial captador de votos.

O *crowdfunding*, que será testado pela primeira vez nas eleições 2018, pode ser, é certo, uma face de dois gumes, mas como toda empreitada político-eleitoral seu impacto – positivo ou negativo – só será sentido mediante uma avaliação séria e madura dos dados e fatos, a se realizar um tempo depois do período eleitoral, quando, então, se terá elementos para realizar os impactos reais da adoção desse instituto na normalidade e legitimidade do processo eleitoral brasileiro.

A destinação proporcional de reservas do fundo partidário para as mulheres, que passaria a constituir um fundo específico, o FPFEM, aliada à reserva do FEFC, igualmente proporcional, são medidas que se inserem na segunda categoria de ações (de incentivo à ocupação de espaços), e protegem amplamente a participação política da mulher que deseje concorrer a cargos proporcionais e majoritários.

6.3 Cláusula de desempenho e o “multiplicador partidário de gênero”

Os partidos políticos são agremiações cujas origens e desenvolvimento encontram seus fundamentos na pluralidade política e ideológica das forças diversas e pulsantes na sociedade (DUVERGER, 1980). A representatividade proporcional foi desenvolvida visando

²¹⁶ Sobre o pedido de explícito de voto, na propaganda eleitoral antecipada, válidas são as reflexões de Machado (2018, *online*), no texto intitulado “O apelo tem que ser implícito” a autora destaca que “parece estar havendo um excesso de complacência com alguns discursos pré-eleições, complacência essa que transforma em letra morta a ideia de vedação à propaganda eleitoral antecipada e parece ignorar o amplo poder comunicacional humano, além de desconsiderar que só candidatos muito tolos na artimanha política pedirão votos usando essas palavras ‘votem em mim’”.

prestigiar esse papel das agremiações políticas, as quais passarão a ter espaço e poder, dentro do sistema político, na medida da sua representatividade, a qual é aferida, no direito positivo brasileiro, mediante critérios objetivos que indiquem o grau de adesão dos eleitores à ideologia desse partido, ou seja, o número de votos que eles recebem.

A relação “sistemas eleitorais” e “sistemas partidários” foi analisada por Duverger (1980), o qual constatou que o papel e a força dos partidos políticos na contemporaneidade deve-se, sobretudo, à adoção do modelo de representação proporcional que, ao distribuir os cargos políticos – o poder – entre as agremiações de acordo com os votos que elas recebem, influenciam no poder, espaço e tamanho que uma agremiação partidária possui e irá possuir.

A cláusula de desempenho foi instituída pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017, e criou um novo critério de acesso aos recursos fundo partidário e ao acesso gratuito ao rádio e à televisão, o qual tem por base os votos atribuídos aos partidos nas eleições para a Câmara de Deputados.

A proposta “do multiplicador partidário de gênero” seria atribuir peso 2 aos votos dados em candidaturas femininas. A princípio, essa proposta não teria como ser taxada de inconstitucional, vez que o “peso 2” traria benefício aos candidatos homens e às candidatas mulheres, vez que ao se aumentar os recursos do fundo, em face do peso 2 do votos dados em mulheres, se aumentaria, de igual maneira, os recursos destinados ao financiamento tanto de mulheres, como de homem, na proporção estabelecida pelo art. 9º da Lei nº 13.165/2017, com a interpretação conforme dada pelo STF nos autos da ADIN nº 5617.

Essa proposta se afigura justa na medida em que atribui um peso positivo – reconhecimento – a uma categoria excluída dos espaços de poder, tendo potencial de gerar incentivos aos partidos políticos para investirem na captação e formação política de mulheres e se alcançar, assim, mais redistribuição nos cargos políticos. Insere-se na segunda categoria de ações (de incentivo à ocupação de espaços).

6.4 A propaganda eleitoral sexista e a violência contra a mulher na política

Os estudos de Krook e Sanín (2016) e Biroli (2016) são referências importantes no estudo da violência política contra a mulher na política. A violência contra a mulher é um fenômeno social que atravessou, praticamente intacto e sem muitos questionamentos, toda a história das relações humanas já documentada.

A violência pode ser compreendida como “uma forma de restringir a liberdade de uma pessoa ou de um grupo de pessoas, reprimindo e ofendendo física ou moralmente”

(TELES; MELO, 2002, p. 15). No caso da violência contra a mulher, ela remete às relações patriarcais de gênero e à desproporcionalidade que elas estabelecem na relação de convívio. Segundo Bourdieu (2003, p. 17), as relações de dominação fundadas no gênero estão naturalizadas e, assim, estão e são invisíveis ao olhar.

Os estudos sobre violência contra a mulher ou violência de gênero, são um campo teórico-metodológico desenvolvido a partir das reivindicações do movimento feminista nacional e internacional. Desde a década de 80 que no Brasil se abriu um espaço cognitivo novo e uma abordagem política singular que desencadeou na criação de mecanismos, políticas públicas e leis todos no sentido de coibir essa prática.

Em que pese todos os esforços empreendidos nesses últimos 30 anos²¹⁷ para o reconhecimento e combate dessa forma de violência no âmbito internacional e nacional, no Brasil, a eliminação ou a amenização da violência de gênero ainda é um grande desafio a ser enfrentado.

É preciso, pois, se reconhecer e analisar os diferentes contextos em que as mulheres estão expostas à violência, devendo-se se analisar também os fatores que podem contribuir para que a vulnerabilidade e o risco sejam potencializados pela condição de gênero e agravadas pelos outros marcadores de desigualdade social.

A violência baseada no gênero é um problema social que permeia todos os âmbitos de participação da mulher e se conecta a outras violações de direitos que afetam o desenvolvimento livre e saudável das mulheres.

Como destacado por Loretoni (2006, p. 505): “A simples consciência de ser um potencial objeto de violência, de uma possível agressão pertencente ao gênero feminino, não é apenas fonte de mal-estar, mas também causa de significativas restrições de liberdade”.

As mais recentes pesquisas e debates travados na América Latina apontam para uma nova modalidade de violência contra a mulher, que é a violência na política, que já está sendo considerada como uma “tática emergente para dissuadir a participação política das mulheres” (KROOK; SANÍN, 2016, p. 127)²¹⁸.

Em pesquisa anterior sobre esse tema, averiguou-se se as causas dessas sub-representatividade também possam estar associadas, ainda que timidamente, à prática dessa

²¹⁷ A criação da primeira Delegacia Especial de Atendimento à Mulher (Deam) em 1985 em São Paulo é um exemplo do reconhecimento da necessidade especial que deve ser conferida às vítimas. A Lei Maria da Penha e a Lei do Feminicídio também são marcos legais nacionais revolucionários no combate a essa forma de violência, promulgados em cumprimento aos pactos internacionais ratificados pelo Brasil.

²¹⁸ Segundo Krook e Sanín (2016, p. 128), “El problema de la “violencia contra las mujeres en política”, como estas acciones se conocen, ha aumentado la preocupación de organizaciones de la sociedad civil [...]. Sin embargo, este fenómeno ha recibido más atención en América Latina, donde numerosos actores, como mujeres electas, periodistas, académicas, osc , e incluso tribunales electorales, han buscado visibilizar este problema”.

modalidade de violência de gênero. O que se verificou foi que, em qualquer ambiente em que as mulheres ousem adentrar, a violência de gênero está presente como forma de desmerecer e manter as desigualdades históricas e culturais (ALMEIDA, 2017).

Levando essas questões em conta e tendo como estopim o assassinato da parlamentar Juana Quispe, a Bolívia aprovou a Lei nº 243 que, em seus 25 artigos, definiu tanto o que era perseguição política, como violência contra a mulher na política, assim como estabeleceu outras providências legais no sentido de reprimitir essa prática social e juridicamente reprovável.

O conceito de perseguição política aparece na legislação da Bolívia, como sendo “*al acto o conjunto de actos de presión, persecución, hostigamiento o amenazas*” e violência contra a mulher na política como “*las acciones, conductas y agresiones que causen daño físico, psicológico o sexual*”, que tenham como finalidade “*reducir, suspender, impedir o restringir el ejercicio de las funciones de su cargo a una mujer política, o inducirla, en contra de su voluntad, a actuar de una manera particular, o dejar de hacerlo, en relación con su mandato político*” (KROOK; SANÍN, 2016, p. 131).

O elemento central que diferencia a perseguição política e violência comum, da perseguição política e violência qualidada por razões de gênero é a presença da misonia nessas ações. Misogina é o ódio às mulheres (TIBURI, 2018), tanto que literatura equipara o crime de violência contra a mulher na política, previsto na Bolívia, aos crimes de ódio, os quais são praticados contra pessoas com identidades particulares. Seria um “delito mensagem” na medida em que visa negar o acesso igualitário às mulheres ao exercício das funções políticas.

Biroli (2016, p. 576), em seu artigo intitulado “*Political violence against women in Brazil expressions and definitions*” (2016), analisou o processo de afastamento da ex-presidenta Dilma Rousseff, primeira presidenta brasileira, tendo detectado os elementos necessários para a configuração dessa modalidade de violência – ainda que simbólica – contra a mulher no exercício da política, como a motivação da conduta (ódio às mulheres na política) conduta (produção de adesivos, reportagens jornalísticas, discursos políticos), o elemento subjetivo do tipo (dolo/culpa) e o fim especial de agir (desacreditar a capacidade da mulher no exercício da política).

O Laboratório de Estudos sobre Imagem e Cibercultura da Universidade Federal do Espírito Santo, na semana da votação final do *impeachment*, realizou um estudo comparativo entre os adjetivos atribuídos a Temer e a Dilma em comentários no Twitter (BASTOS, 2016, *online*).

Os dois foram avos de alvos de inúmeros insultos e agressões escritas, todavia o laboratório constatou uma diferença crucial na linguagem, pois enquanto Temer foi adjetivado “golpista”, “perdedor”, “usurpador” e “canalha”, ou seja, de adjetivos que veicularam críticas condizentes com o sentimento de descontentamento com o contexto político e institucional brasileiro de 2016, Dilma foi alvo de agressões bem específicas, como “puta”, “louca”, “vaca” e “amélia”, adjetos que não guardam relação de crítica à forma como ascendeu ou se manteve no poder ou conduziu as contas públicas enquanto era presidenta (fundamento para seu *impeachment*), como fizeram com Temer (BASTOS, 2016, *online*).

Dilma, portanto, foi agredida por palavras que encontram no fato – ser mulher – suas significações sociais, culturais e políticas e, certamente, essa exposição pode ter contribuído para reforçar a insegurança e o medo de mulheres ingressarem em um campo que, além de trabalharem contra elas, permite ataques e críticas que constituem verdadeira violência simbólica contra a mulher-política não por sua atuação, mas por sua identidade – ser mulher.

Diante desses dados, esta pesquisa não pode deixar de indagar se o assassinato da vereadora Marielle Franco teve motivação política pelo fato de Mariella ser mulher e política atuante em temas que desafiam à ordem estabelecida, podendo vir a se configurar como um “feminicídio político”. Ainda é muito cedo para fazer essa avaliação, até por que investigação materialmente não se iniciou, mas, assim como o assassinato de Juana Quispe na Bolívia, espera-se que essa morte truculenta e arrebatadora de Mariella Franco (PSOL), a quinta vereadora mais votada do Rio de Janeiro em 2016, cuja trajetória política é marcada pela independência e por compromisso e atuação parlamentar conforme seus ideais, não seja apenas mais uma estatística.

Diante dos indícios empíricos que esse crime possa ter tido uma forte motivação política, e talvez de gênero, urge que se amplie os campos de investigação científica sobre a temática.

A Associação Brasileira de Direito Eleitoral (ABRADEP, 2018, *online*) lançou, em 15 de março de 2018, uma nota destacando que há evidências de que crime tenha motivação política, já que “Marielle vinha trabalhando intensamente na defesa de valores democráticos, dos direitos humanos e na inclusão social”.

Na nota, a ABRADEP pondera que é comum as mulheres sofrerem mais na sua atuação política e que o caso de Marielle “não pode ser utilizado como fator de desmotivação para que outras mulheres busquem a arena política”, ou seja, que possa vir dissuadir a participação política feminina, e “nem se prestar a desmobilização dos movimentos de

mulheres que atuam politicamente independentemente de serem mandatárias”, ou seja, gerar constrangimento ao exercício parlamentar por conta de possível perseguição política.

Daí por que é importante que a propaganda eleitoral, que tem a igualdade como um dos seus princípios (MACHADO, 2016, p. 263), não se coadune com práticas discriminatórias contra a mulher, no exercício da campanha eleitoral, vez que o normal de uma eleição é o debate de ideias com vistas a apresentar ao eleitor um projeto político que possa vir a ser referendado por ele nas urnas e não há como se imaginar um projeto de governo que enlobe práticas discriminatórias e que afrontem direitos fundamentais, como a igualdade entre os sexos, e direitos humanos, como a igualdade entre homens e mulheres na política e a proibição de prática de qualquer modalidade de violência, ainda que simbólica, contra a mulher.

A Convenção Interamericana Para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – "Convenção De Belém Do Pará" (1994) – reconhece que “a eliminação da violência contra a mulher é condição indispensável para seu desenvolvimento individual e social e sua plena igualitária participação em todas as esferas da vida”.

Em seu art. 1º, definiu como violência contra mulher “qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado”.

Já o art. 3º estabelece que “Toda mulher tem direito a uma vida livre de violência, tanto no âmbito público como no privado.”, destacando o art. 4º que “o direito de ter igualdade de acesso às funções públicas de seu país e a participar nos assuntos públicos, incluindo a tomada de decisões” é um direito humano da mulher.

O Direito Eleitoral e as regras e o conteúdo jurídico do princípio da igualdade, que também rege a propaganda política, não pode ficar imune a essas questões, de modo que o Tribunal Superior Eleitoral, na condição de garantidor da normalidade e higidez da ordem democrática, deve atuar, ainda que no exercício do poder de polícia, para eliminar e reprimir esse tipo de prática.

A proposta normativa é ainda para se estabelecer multa para a prática desse tipo de propaganda e, em caso de reiteração, considerar tratar-se de conduta grave, a afetar a normalidade e legitimidade das eleições, a ensejar a propositura de uma Ação de Investigação Judicial Eleitoral que pode ter como consequência não só a cassação do mandato do candidato que praticou ou foi beneficiário da conduta, mas também a decretação da sua inelegibilidade, acaso se constate sua participação, direta ou indireta, na prática desse ato.

É uma proposta que fortalece ainda mais o âmbito de participação política da mulher, vez que pode se aplicar tanto para defender as candidaturas femininas ao cargo majoritário como proporcional.

Outra proposta seria se pensar na criminalização da violência contra a mulher na política, o que exige, por certo, um debate sério e maduro acerca dos elementos do tipo (objetivo e subjetivo), qualificadoras e critérios para fixação e aplicação da pena.

6.5 Justa causa, fidelidade partidária e atuação da mulher parlamentar

Em pesquisa anterior, destacou-se que foi uma atuação constituinte unida e supra partidária das 26 deputadas constituintes, aliada ao movimento das mulheres, que foi a responsável pela inclusão dos diversos direitos fundamentais das mulheres na Constituição (ALMEIDA, 2018).

A luta pela concretização dos direitos fundamentais deve atravessar todas as questões partidárias. Aliás, qualquer norma constante nos estatutos dos partidos políticos que exortem ou legitimem o descumprimento dos direitos humanos e fundamentais seria inconstitucional.

Partindo desse pressuposto e que as mulheres, não obstante não haja essa garantia, pode vir a unir forças políticas no parlamento para formarem uma coalização em prol da concretização da igualdade de gênero, é preciso que elas sejam protegidas contra as forças e represálias político-partidárias.

O ordenamento jurídico brasileiro garante que os partidos políticos, em relação aos cargos proporcionais, sejam detentores dos mandatos. Assim, é possível que o parlamentar venha a perder seu mandato em virtude da prática de infidelidade partidária (MACHADO, 2016, p. 120). Esse parlamentar, contudo, pode alegar justa causa como defesa para a prática do ato que tenha sido considerado pelo partido como “infidelidade partidária” (MACHADO, 2016, p. 127). Essas questões estão regulamentadas na Resolução nº 22.610/2007, parcialmente revogada pela Lei n.º 13.165/2015, que alterou o art. 22-A da Lei nº 9.096/1995.

A proposta normativa é no sentido de se fortalecer o exercício da participação política da mulher exercida na esfera parlamentar, ou seja, quando do exercício do mandato. Se o direito à igualdade entre homens e mulheres é um princípio constitucional que deve se irradiar por todo o ordenamento jurídico, as mulheres não podem ser coagidas pelas orientações fixadas por seus partidos que podem ser no sentido de negar concretização a tal princípio. Essa situação verifica-se quando os temas postos para deliberação são polêmicos e

podem envolver, também, dilemas morais e religiosos, como o aborto ou os direitos das mulheres trans.

Para assegurar mais autonomia e independência em relação à orientação do partido na sua atuação parlamentar, recomenda-se reconhecer como justa causa a atuação da mulher parlamentar caso, nessas votações, a orientação do partido conflitar com a proposta legislativa que tenha como finalidade concretizar o princípio da igualdade material da mulher.

Entende-se que essa solução poderá fomentar o ingresso de mais mulheres na política, pois, especificamente quanto ao tema igualdade entre sexos, terão ampla liberdade de decidirem se seguirão ou não a orientação partidária, sem que isso importe em perda do mandato por infidelidade partidária.

A medida se afigura justa, pois garante mais liberdade à atuação da parlamentar na defesa de pautas jurídicas diretamente relacionadas ao fortalecimento e construção da sua identidade (reconhecimento). Também tem o potencial de atuar na dimensão da redistribuição ao se incentivar mais mulheres a ingressarem na política, já que, quanto a esse ponto, estão mais livres da orientação partidária. Insere-se na segunda categoria de ações (de incentivo à ocupação de espaços).

6.6 Cotas de gênero nas instâncias partidárias

A presente pesquisa demonstrou serem os partidos políticos os principais entraves ao exercício da plena participação política da mulher. As mulheres são, atualmente, quase a metade das filiadas às agremiações, exercendo forte atuação na militância (política informal). Seguem, contudo, sendo sub-representadas nos órgãos de direção e cúpula partidárias.

Por se entender que a democratização partidária também pode fortalecer a participação política da mulher, diante do persistente quadro de desigualdade entre os sexos na política e dos graves casos de fraudes às cotas de candidatura, foi formulada a Consulta nº 0603816-39.2017.600.0000 (BRASIL, 2017, *online*) ao TSE que deverá responder às seguintes indagações:

- 1) 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?
- 2) Caso a resposta ao primeiro quesito seja positiva, serão indeferidos pela Justiça Eleitoral, nos termos da Resolução-TSE nº 23.465 /2015, os pedidos de anotação dos órgãos de direção partidária que não tenham observado os percentuais previstos no § 3º do art. 10 da Lei n. 9.504/97?

Certamente, esse tema provocará outro debate no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral sobre a participação política da mulher, já que o art. 10, §3º da Lei nº 9.504/1997 é uma norma que pertence a uma lei que visa regular as eleições e não à Lei nº 9.096/1995, que dispõe sobre os partidos políticos. O debate provocará interessantes e ricas discussões sobre a autonomia partidária, a participação política da mulher e a função sócio-política das agremiações na concretização dessa norma.

Não obstante o art. 10, § 3º, que estabelece as cotas de candidatura, não se incluir no código legal destinado a regular os partidos, é certo que Constituição Federal, a Lei Complementar nº 64/1990 e as Leis Ordinárias nº 4.737/1965, 9.504/1997 e 9.096/1995 foram um microssistema material e processual que estruturam o processo democrático, sendo possível se estabelecer, entre eles, um diálogo a partir da teoria das fontes (MARQUES, 2009).

A questão, contudo, pode ser resolvida através da instituição, pela Lei nº 9.096/95, das cotas por sexo, nesses cargos, o que diminuiria a insegurança e incerteza quanto ao assunto. Insere-se na primeira categoria de ações (reserva de espaço).

6.7 Representação eleitoral por descumprimento das cotas de gênero e o controle judicial do abuso do poder partidário

A existência da Justiça Eleitoral e sua razão de ser encontra suporte político-filosófico na promoção da garantia de igualdade de chances entre os candidatos e da liberdade de manifestação do voto, razão por que ela tem competência para estruturar e organizar, administrativamente todo esse processo eleitoral em sentido lato que inicia um ano antes da eleição e que vai até a diplomação dos eleitos.

Contudo, na seara eleitoral, a justiça eleitoral não exerce apenas função administrativa, mas também jurisdicional, na medida em que é posta e chamada a solucionar uma lide que surge a partir da violação à legislação.

Assim, se, durante a organização desses atos e procedimentos preparatórios para as eleições, alguém burla as regras do jogo em benefício próprio e ou de candidato, surge um conflito de interesses – pretensão insatisfeita –, ou seja, uma lide, autorizando os legitimados a acionarem²¹⁹ a Justiça Eleitoral para que, no exercício da atividade jurisdicional, essa lide

²¹⁹ Segundo a doutrina, ação é “uma situação jurídica de que desfruta o autor perante o Estado, seja ela um direito (direito público subjetivo) ou um poder” (CINTRA; DINAMARCO; GRINOVER, 2013, p. 285).

seja solucionada, surgindo, aí, a concepção judicial de processo eleitoral com a qual iremos trabalhar nos limites deste item²²⁰.

Rocha (1999, p. 221) caracteriza processo como a “sequência de atos, praticados pelos órgãos judiciários, com a necessária participação das partes, tendentes a realizar o direito no caso concreto e em última instância, ou seja, tendentes a cumprir a função jurisdicional”.

O processo contencioso eleitoral ou processo judicial eleitoral, portanto, instaura-se no intento de acionar a justiça eleitoral para que ela tenha ciência dessas irregularidades e possa, assim, tutelar situações de fato através da inibição, reprimenda, aplicação de sanções aos seus praticantes e, até mesmo, em último caso, desconstituir mandatos e anular as eleições caso se comprove que essas irregularidades foram graves a ponto de alterarem a normalidade e legitimidade do próprio processo eleitoral em sentido amplo. Esse processo é regulado por um microsistema processual ao qual se aplica subsidiária e suplementarmente o Código de Processo Civil/2015 (art. 15)²²¹.

A legislação eleitoral material e adjetiva evoluiu, no decorrer dos anos, com vistas a tentar preservar e garantir ao máximo a normalidade e legitimidade das eleições. Nesse contexto, se inserem a instituição das representações que visam apurar fatos específicos. É o caso, por exemplo, da Representação por Captação Ilícita de Sufrágio, prevista no art. 41-A da Lei n.º 9.504/1997, e da Representação por Conduta Vedada, instituída pelo art. 73, § 5º da

²²⁰ Por existirem várias pretensões que devem ser respeitadas durante a escolha dos representantes do povo é que existem vários fundamentos legais que podem dar ensejo a uma ação eleitoral, seja com vistas a reprimir especificamente a conduta ilícita – representações –, seja com vistas a garantir a própria lisura, legitimidade e normalidade do processo eleitoral como um todo, como é o caso das investigações judiciais eleitorais. Vale frisar que a atuação da jurisdição eleitoral deverá ser minimalista e deve se focar em garantir que a soberania popular prevaleça através do exercício livre do voto. É possível que após o processamento dessas ações, verifique-se que o resultado obtido nas urnas não foi alcançado livre de corrupção, fraude, abuso, seja do poder econômico e/ou político. Se constatado esses vícios que maculam o processo eleitoral, é possível que com o manejo das ações judiciais eleitorais o pleito seja anulado e outro seja realizado, tudo nos termos do art. 224, §3º do Código Eleitoral. Nesse ponto note que a justiça eleitoral não substituirá a vontade popular – dizendo quem será o eleito –, mas buscará preservá-la, justamente garantido que o vencedor da disputa tenha se eleito por meio de votos livres e legítimos.

²²¹ Pontua Costa (2016, p. 315) que existe um microsistema processual eleitoral que é formado por normas dispersas como o Código Eleitoral, Lei Complementar nº 64/1990 e Lei nº 9.504/1997, ressaltando o doutrinador que esse microsistema poderá ser complementado, naquilo que for compatível, pelo Código de Processo Civil. De forma inovadora, o artigo 15 do Novo Código de Processo Civil prevê que: “Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.”. É importante frisar, como bem pontuado por Wambier *et al* (2015, p. 75), que as expressões “supletiva” e “subsidiariamente” não foram postas no texto legal por acaso. Esclarece a doutrinadora que a aplicação supletiva acontece na ausência de disposição específica, pressupondo, portanto, uma lacuna/omissão; enquanto a aplicação subsidiária, como sugere o termo, está relacionada ao enriquecimento semântico e interpretativo de um dispositivo que já existe na legislação especial, no caso, a eleitoral, mas que precisa de um olhar interpretativo das normas gerais processuais, mormente dos princípios fundamentais do processo civil. A Resolução do TSE n.º 23.478/2016 – que estabelece as diretrizes gerais para a aplicação do NCP ao processo eleitoral.

mesma lei, as quais, se procedentes, poderão ensejar a cassação do diploma do candidato que a praticou ou foi beneficiado com sua prática. Se o candidato tiver praticado diretamente a conduta, ficará, também, inelegível, por força do art. 1º, I, j da Lei Complementar nº 64/1990. Esses mesmos fatos podem ser ainda investigados sob a perspectiva de abuso de poder e fraude, nos termos do art. 22, I da LC nº 64/1990 e art. 14, § 10 da CRFB/2988.

Nos autos dos precedentes Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral na AIJE nº 243-42.2014.6.18.0024 (BRASIL, 2016k) e Recurso Especial Eleitoral nº 1-49.2013.6.18.0024 (BRASIL, 2015c), o Tribunal Superior Eleitoral entendeu que as fraudes às cotas de gênero, previstas no art. 10, § 3ª da Lei nº 9.504/1997, constituem um fraude ao processo eleitoral, daí por que podem ser investigada em sede de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), assim como afetam a normalidade e a legitimidade do processo eleitoral, em face do abuso de poder praticado pelo partido, a justificar a investigação do fato por meio de uma Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE).

Castro (2012, p. 345-346) classifica em duas as espécies de abuso de poder: em simples e qualificado. O abuso de poder simples está relacionado à constatação, no mundo dos fatos, de práticas que, se isoladamente praticadas, podem levar a perda do mandato sem necessariamente precisar analisar se houve ou gravidade nas circunstâncias, vez que a própria evolução da legislação eleitoral passou a valorar negativa algumas condutas (MACHADO, 2016, p. 231).

Já o abuso poder qualificado exige, para sua configuração, a gravidade da conduta, nos termos do art. 22 da LC nº 64/1990 e a sua constatação gera inelegibilidade de oito anos e a cassação do registro, diploma ou a desconstituição do mandato. É o abuso apurado mediante uma investigação judicial eleitoral.

Os precedentes do TSE certamente constituem um avanço na proteção jurídica da participação política da mulher, vez que a Justiça Eleitoral passou a assumir o controle não só formal, mas também substancial do preenchimento das cotas de gênero. Todavia, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral pode variar de eleição para eleição e, a depender da composição da Corte, que se altera com frequência, os entendimentos quanto alguns pontos também podem ser modificados, o que causa grande insegurança jurídica aos operadores do direito, candidatos e eleitores.

As fraudes às cotas de gênero tornaram-se um grande problema ao processo eleitoral brasileiro, não só por se constituir em uma fraude, o que, por si só, já é um grave ilícito, mas também por constituir uma fraude a uma política de Estado que visa concretizar um direito humano e fundamental, que é a igualdade entre os sexos na política. É um

problema, pois que não pode ter seu controle jurisdicional definido apenas por soluções construídas apenas jurisprudencialmente, não obstante se reconheça serem os precedentes serem importantes fontes do Direito.

As decisões do Tribunal Superior Eleitoral foram importantes na constatação de que as fraudes decorrem do abuso do poder partidário e afetam a normalidade e a legitimidade das eleições. A partir dessas premissas, que foram fixadas pela própria Justiça Eleitoral, órgão responsável por definir o que afeta ou não a higidez desse processo, se faz preciso, para se garantir a segurança jurídica da proteção à participação política da mulher, a criação de um mecanismo processual específico dessas fraudes, até para evitar que controvérsias quanto à existência ou não de abuso de poder nesse tocante possam aparecer como estratégias protelatórias desnecessárias que apenas atrapalhariam esse controle do preenchimento das cotas.

Assim, diante da constatação efetuada pelos precedentes citados, a proposta normativa, neste item, é de instituição de um mecanismo processual de controle dessas fraudes, o que não impede de elas serem investigadas também em sede de AIME e AIJE.

Mediante uma alteração na Lei nº 9.504/1997, instituir-se-ia uma Representação por Fraudes às Cotas de Gênero, as quais teriam como causa de pedir o preenchimento fraudulento da reserva de vagas prevista no art. 10, §3º da citada lei, ação que teria como legitimados ativos qualquer candidato, partido/coligação e Ministério Público (como as ações eleitorais) e legitimados passivos, em necessário litisconsórcio, todos os candidatos registrados pelo partido/coligação, o próprio partido coligação e dirigentes/empregados do partidário envolvidos na prática.

Em se constatando essa prática ilícita e julgando-se procedente a Representação, as penalidades que se propõe são as seguintes:

a) a declaração de inelegibilidade dos envolvidos na prática da fraude, e imposição de multa, individual e ao partido, de cinco a cem mil UFIR (valor proposto a partir dos já constantes na Lei n.º 9.504/97 para prática de abuso de poder simples);

b) o aumento, na eleição subsequente, de 1/3 da reserva do Fundo Partidário destinadas às candidaturas das mulheres;

c) o indeferimento de todos os registros dos candidatos e a consequente cassação do mandato dos candidatos eleitos.

A proposta normativa é promover um reforço ao controle judicial do preenchimento material de proteção à participação da participação política da mulher, ao se instituir mais um mecanismo de combate e repressão às fraudes, as quais são as táticas atuais

que mais ameaçam e atrasam o alcance da igualdade material entre os sexos no espaço Parlamento, constituindo-se em atos da mais alta gravidade, pois são a expressão de um abuso de poder – partidário – que atenta contra a normalidade e legitimidade das eleições, contra a Constituição Federal (art. 5º, I) e contra toda a CEDAW.

6.8 O debate em torno das cotas de assento no Parlamento

A primeira hipótese levantada, quando ainda se estava iniciando a pesquisa, para aumentar e acelerar a igualdade entre os sexos na política, foi a instituição das cotas de assento no Parlamento, reservando-se, no mínimo, 30% (trinta por cento) das vagas da Câmara de Deputados e do Senado para o sexo minoritário na política.

Por certo, a instituição desse mecanismo de inclusão garantiria, em uma única eleição, o alcance imediato de um quadro mais igualitário entre os sexos no corpo parlamentar. Porém, após revisitar dados teóricos, estatísticas e analisar outros modelos de proteção à participação da mulher na política, se chegou à conclusão de que essa medida não seria a mais proporcional para a ser adotada, nesse momento, pelo ordenamento jurídico brasileiro na promoção da igualdade entre os sexos na política, pois corre o risco de sua adoção não se eliminar as barreiras de acesso mais democrático aos cargos político-eletivos. Ao revés, outras barreiras, mais difíceis de serem derrubadas, podem ser erguidas.

Primeiramente, é preciso se ter em mente que a igualdade deve se dar em um processo (PIOVESAN, 1998) por meio do qual outros valores também sejam levados em consideração, como a preferência política do eleitor na escolha de quem o representará.

Ao fim e ao cabo, o eleitor é quem detém o poder soberano de escolher o perfil do representante que ele deseja que ocupe os cargos no parlamento. Essas preferências podem ser forjadas, é certo, e serem limitadas pelas poucas opções que o mercado político pode oferecer. Não se desconhece esse dado factual.

Por essa razão, entende-se que, nesse momento, é preciso haver uma remodelação do modelo legislativo brasileiro de proteção à participação política da mulher a fim de inseri-la no processo eleitoral, dando-lhe condições mais factíveis e reais de disputa para que ela possa se colocar como uma dessas opções do mercado político, apresentado suas perspectivas mediante a realização de campanha eleitoral e disputando por votos. O fortalecimento da participação política na esfera formal (processo eleitoral e partidos políticos) é importante nesse processo de aceleração da igualdade entre sexos.

A proteção do direito à participação política da mulher (direito-meio) aparece como um *iter* essencial nessa trilha que é alcançar mais inclusão de mulheres nos espaços de poder, pois ela não garante apenas a inserção (presença), como também o fortalecimento do debate (ideias) tão essencial à disputa política, ao passo que também permite uma maturação maior sobre esse processo de inclusão, permitindo a formação política de mulheres e a instituição de mecanismos que incentive essa participação.

Em momento de crise de legitimidade democrática, o direito à participação política deve ter seu exercício fomentado para que todas e todas possam se sentir incentivados a exercê-lo.

Acredita-se que se essa igualdade fosse instituída de forma automática pela instituição de cotas de assento, não haveria um processo de maturação desse modelo jurídico de fortalecimento, vez que, sendo a reeleição um fator determinante na não renovação das casas legislativas, é provável que apenas mulheres oriundas dos mesmos grupos que dominam a política brasileira é que teriam mais condições, preparo e recursos imediatos para acessarem esses cargos, o que não eliminaria todo o problema da exclusão que o progresso democrático tem como ideal resolver.

A inclusão das mulheres é importante, mas não pode ser realizada de forma a se desprezar que existem outros grupos sociais, igualmente sub-representados, que precisam de espaço e representação política. Se o gênero é usado como critério para distribuir as vagas de candidatura devido ao seu caráter conglobante e não excludente, soluções fáceis que garantam apenas a igualdade entre os gêneros e desconsiderem essas outras clivagens que estão, também, dentro do grupo mulheres, não cumpre a finalidade das cotas.

Ademais, a literatura aponta que as cotas de assento são mais indicadas para os grupos que detêm interesses específicos, não sendo o caso das mulheres, categoria que não possuem interesses unificados.

As cotas de assento são, assim, mais indicadas para grupos que atravessam as divisões partidárias. Já as cotas de assento no Parlamento, com reserva de vagas para grupos, são mais indicadas para grupos que “coincidem com as divisões de partido ou de organização política (pois seus membros tendem a pertencer a um único partido ou organização política)” (SOUZA, 2015, p. 49)²²².

²²² Segundo Souza (2015, p. 49): “Pelo sistema de reserva de cadeiras, os grupos não se integram nos diversos partidos existentes, obtendo o acesso ao poder político separadamente e, se for necessário, de forma independente em relação aos sistemas partidários em vigor [...]. Em alguns países, com grandes divisões internas de tipo étnico, religioso ou linguístico, a reserva de cadeiras para certos grupos foi adotada em virtude de um consenso para evitar guerras civis e/ou garantir estabilidade democrática”. Prossegue a autora: “Pelo sistema de

Assim, considerando que “a cota para cada sexo não pretende criar uma representação diferenciada para as mulheres”, as quais não possuem identidade de interesses, e sim “aumentar a igualdade entre os sexos em todo o espaço de convicção e ofertas públicas” (SOUZA, 2015, p. 48), ela – a cota – não pode concretizar seus objetivos de qualquer forma, de modo a criar novos problemas e custos sociais para a democracia.

Nesse debate entre cotas de assento e cotas de candidatura, discorda-se parcialmente da observação de que as cotas de candidatura não têm o condão de mudar as instituições políticas e que não permitem que “se estabeleçam maiores vínculos entre os representantes e representados desse grupo” (SOUZA, 2015, p. 51), vez que, se essas cotas forem instituídas com outras ações, como de incentivos a espaços que possam despertar no partido político o interesse em investir nas candidaturas femininas, o poder transformador dessas ações na performance das instituições políticas, como os partidos políticos, Parlamento e Justiça eleitoral será evidente.

Também será claro o estreitamento dos laços entre partidos e candidatas e candidatas e eleitores, vez que as mulheres terão mais condições de se inserem no mercado político de forma mais contundente e, assim, angariar mais votos para os partidos, que é uma variável determinante no poder deste dentro do sistema político.

Todavia o recurso às cotas de assento não é de todo descartada. Após a adoção, pelo Estado brasileiro, de medidas tais quais as propostas e se constando que mesmo com o fomento e proteção da participação política da mulher não se avança no processo de igualdade entre os sexos nesse âmbito, é plenamente viável se iniciar uma se não estaria seria o caso de se instituir uma reserva de vagas para as mulheres diretamente no corpo Parlamentar.

Seria o caso de se avaliar se a exclusão política das mulheres não decorre, na realidade, de uma discriminação tão profunda e arraigada que apenas medidas como as cotas de assento no parlamento é que poderiam alcançar essa igualdade. No caso, essa discriminação enraizada seria o interesse específico que uniria todas as mulheres, suprapartidariamente e justificaria a adoção dessa medida, única adequada, necessária e proporcional (em sentido estrito) a concretizar a igualdade entre homens e mulheres no corpo político, acaso as demais falhem.

Considerando a importância do tempo e da participação do corpo de cidadãos nessa decisão, entende-se que essa proposta normativa deveria submeter-se a um plebiscito,

reserva de cadeiras, os grupos não se integram nos diversos partidos existentes, obtendo o acesso ao poder político separadamente e, se for necessário, de forma independente em relação aos sistemas partidários em vigor” (SOUZA, 2015, p. 49).

que é uma importante forma de participação direta do cidadão no sistema democrático brasileiro (art. 14, I da CRFB/1988) (BONAVIDES, 2000).

6.9 Considerações finais

Na maioria das vezes, as descobertas que uma pesquisa nos proporciona vão além dos números, dados e análises qualitativas que a eles se vinculam. Elas não podem se expressar sequer em conclusões, vez que estas se vinculam a um caminho metodológico previamente traçado.

As descobertas são fluídas e nenhuma metodologia é capaz de confinar todas. Essa talvez seja a constatação mais angustiante para um cientista, formado na tradição racionalista, que dedica grande parte do seu tempo de pesquisa preocupando-se com a burocratização, objetividade e imparcialidade na colheita dos dados e na fidelidade da metodologia de análise que essa tradição, dentro da qual nossos conhecimentos são produzidos e validados, nos impõe.

Para essa tradição, ao cientista é vedada a liberdade. A ausência da dimensão da liberdade na ciência seria o que a diferenciaria da arte²²³. Ambas tem no ato criativo sua razão de ser, mas a ciência tem suas prisões por conta de uma necessidade que repousa na segurança da objetividade dos resultados, os quais devem ser reproduzíveis, sob certas condições, e refutáveis. Contudo a própria relação entre liberdade e ciência vem sendo questionada. Em suma, em uma sociedade livre, a racionalidade é apenas mais uma das tradições que orientam a produção e validação do conhecimento científico. Nessa perspectiva, a “Razão já não é uma agência que comanda outras tradições, é uma tradição em si mesma” (FEYERABEND, 2011, p. 13)²²⁴.

Conhecimento, ciência, sociedade, liberdade e igualdade estão em profunda e constante interação. Nem todas as descobertas desta pesquisa puderam se expressar e serem confinadas nos limites que a metodologia de um trabalho científico, sob a tradição racionalista, exige. Essas considerações finais são os escritos da liberdade, do ato criativo provido da dimensão da liberdade, dedicada às reflexões do Direito enquanto concepção intuitiva de justiça, que está presente nos espíritos humanos livres. Os escritos da liberdade

²²³No livro “Ciência e valores humanos”, Bronowski (1979, p. 34) explica que tanto a arte como a ciência realizam um ato criador, original, mas o ato criador da ciência não possui a dimensão da liberdade, pois o cientista não apenas registra os fatos, mas deve se conformar a eles.

²²⁴Assim, “os intelectuais determinam a estrutura da sociedade, os intelectuais explicam o que é ou não possível, os intelectuais dizem a todo mundo o que fazer. No então, em uma sociedade livre eles são apenas uma tradição” (FEYERABEND, 2011, p. 14).

podem nos conduzir, contudo, a temas que, pela relevância que podem vir a possuir, valham a pena serem testados sob os critérios da tradição racionalista. É uma hipótese a ser pensada para o futuro.

A dimensão da liberdade nos permitiu pensar na complexidade que é encontrar as razões para uma desigualdade abissal entre homens e mulheres nos espaços de poder. Descobrimos que não há apenas uma razão que possam ser categorizadas a princípio. Isso explica por que alcançar um quadro nesse âmbito é uma indagação que enseja constantes reflexões e um diálogo dos saberes.

Mas a desigualdade na representação política não se resolve apenas com uma distribuição igual do recurso em disputa – cargos políticos -, tendo em vista que quem decide quem irá ocupá-los não é algo possa ser resolvido de antemão, vez que o acesso a esse bem é decidido levando-se em conta, prioritariamente, a vontade dos eleitores, através dos votos (soberania popular).

Essa pesquisa preocupa-se com a participação política da mulher na mesma intensidade em que se preocupa com a justiça²²⁵ do processo eleitoral e com o respeito à soberania do povo, tanto que as propostas normativas buscam apresentar trilhas que possam proporcionar mais “igualdade participativa” a todos e todas que desejem dele participar buscando-se sempre respeitar a preferência política do eleitor e a representatividade.

Por essa razão, foram sugeridas medidas que, quando em associação, protegem amplamente o exercício da participação política da mulher através de um sistema de incentivos e ganhos ao partido político, protagonista do processo eleitoral.

Ao se reservar recursos para o financiamento de candidatas, rompe-se algumas barreiras materiais para o exercício da participação política da mulher; ao se valorizar o voto dado em candidatas no processo eleitoral, na medida da sua representatividade, incentiva-se as mulheres a maximizarem sua participação no processo para transformá-la em votos, os quais terão peso na quantidade de vagas que serão destinadas às candidatas.

Quanto mais incentivo à captação legítima de votos, mais interesse o partido pode ter em lançar candidatas, pois esses votos serão importantes na definição de quantas vagas o partido irá obter. Ao se instituir novos mecanismos para o controle das fraudes às cotas de gênero, reforça-se os já existentes e se fortalece ainda mais o sistema de judicial de controle e

²²⁵ “Nossa noção intuitiva é que essa estrutura contém várias posições sociais e que homens nascidos em condições diferentes têm perspectivas de vida diferentes, determinadas, em parte, pelo sistema político bem como pelas circunstâncias econômicas e sociais. Assim as instituições da sociedade favorecem certos pontos de partida mais que os outros. Essas são desigualdades socialmente profundas. Não apenas são difusas, mas afetam desde o início as possibilidades de vida dos seres humanos; contudo, não podem ser justificadas mediante um apelo às noções de mérito ou valor” (RAWLS, 2000, p. 08).

proteção do processo eleitoral contra atos atentatórios da legitimidade e normalidade das eleições.

Entre esses mecanismos de incentivos e ganhos, a participação política da mulher sai fortalecida e a igualdade participativa, cujo conteúdo jurídico ainda precisa ser desenvolvido e construído, aparece como um princípio norteador e nuclear do jogo democrático.

Essa interação entre participação política, igualdade e processo eleitoral motiva a pensar em como tornar esse processo mais justo de modo a maximizar o exercício da participação política formal por todo corpo de cidadãos em um futuro no qual fatores como sexo, raça, etnia e classe social não seja mais um fator de exclusão estrutural de grupos do jogo democrático, mas apenas uma questão que fique a cargo do eleitor, no exercício da sua ampla liberdade de voto, decidir se incidirão ou não na escolha da sua preferência política.

Se esse processo eleitoral, que conduz à escolha pelos eleitos, for mais justo, mais justa será o acesso a esse bem – cargos políticos –, o que poderá conduzir a uma composição mais justa do corpo de representantes. E a justiça desse processo consiste em superar essas desigualdades que minam para arena partidária de modo a evitar que elas afetem a igualdade entre os candidatos e candidatas, princípio tão caro à disputa eleitoral.

O estudo da igualdade de gênero no Parlamento fez refletir sobre a própria infraestrutura que o sistema político brasileiro adota para definir quem vai ou não ocupar a posição de representante e a questionar sua justiça. Com certeza, o tema não é dos mais simples e os limites e o tempo da presente pesquisa não nos permitiu discorrer sobre toda essa complexidade.

Não há como se pensar em alcançar um quadro mais paritário de homens e mulheres nos espaços formais de poder sem questionar o próprio modo e forma de acesso a esse espaço e como ele pode ser hostil à presença de alguns grupos. As regras do jogo eleitoral, ao se pretenderem ser neutras e abstratas, beneficiam e colocam em situação de vantagem aqueles que já detêm as condições materiais para o efetivo exercício da participação política. O Direito Eleitoral, nessa perspectiva, deve abrir-se a esses questionamentos e se perguntar se suas regras não estão obstando o exercício de um direito fundamental tão caro às ordens democráticas, que é a participação política, a qual não pode ser exercida sem condições materiais para tanto.

Na trajetória do desenvolvimento deste trabalho, percebeu-se que soluções fáceis sempre serão levantadas. Soluções fáceis, contudo, também são facilmente descartadas pelas ingerências do poder. Essa pesquisa procurou pensar o problema de forma mais global,

entrelaçando fundamentos jurídicos, democráticos e filosóficos de modo a tornar mais difícil e moralmente constrangedor para os detentores do poder explicar, perante a sociedade e comunidade internacional, sua resiliência na adoção de medidas adequadas que contribuam, verdadeiramente, para a resolução do problema, afinal, não é “natural” tanta e persistente desigualdade.

É preciso insistir na ideia de que sem uma participação efetivamente protegida na esfera da política formal, onde estão os gargalos ao pleno exercício desse bem, essa igualdade na política não se concretizará. Esse caminho para a igualdade talvez seja o mais longo, mas certamente também será o mais seguro, já que a igualdade entre os sexos não será alcançada sem uma maturação sobre o direito que lhe é prévio, que é o direito à participação política. E não há como se pensar na participação política na esfera formal sem se pensar no processo eleitoral que é o *iter* através do qual ele se exercerá.

Participação política, processo eleitoral e representação política estão essencialmente entrelaçados e o conteúdo jurídico do princípio da igualdade que rege o Direito Eleitoral não dá conta de refletir e pensar sobre todos os vieses das desigualdades que migram para a política e influencia no processo de captação da preferência do eleitor.

Um dos desafios que se colocam, agora, no campo de investigação científica desse tema é justamente buscar contribuir com o preenchimento desse conteúdo jurídico que nos ajudará a fixar os parâmetros de justiça do e no processo eleitoral, a qual não pode continuar a ser medida apenas por critérios formais e abstratos, como tempo de campanha, tempo de propaganda, uso de recursos financeiros, exploração da estrutura do poder político em benefício próprio, etc. Essas balizas ainda são e serão, certamente, critérios importantes para avaliação da igualdade do processo, mas não só, vez que se revelaram incapazes de, a longo prazo, garantirem a igualdade participativa.

Dentre todas as descobertas que essa pesquisa proporcionou, talvez a maior tenha sido a de que existe um campo de investigação jurídica que ainda precisa ser explorado – igualdade participativa –, o qual é o liame entre o direito à participação política e o princípio da igualdade. Não ter obtidas todas as respostas nos conduz de volta às rotas da pesquisa, pela qual se espera continuar a trilhar.

7 CONCLUSÃO

Compreender as inúmeras causas que podem ser elencadas para explicar a sub-representação da mulher na política é uma tarefa desafiadora. Se é verdade que vários fatores podem explicar esse quadro de desigualdade, poucos podem fundamentá-lo, legitimando-o como algo “natural”, principalmente por conta de um arcabouço normativo que existe tanto no plano internacional (CEDAW), como constitucional, que estabelecem a igualdade entre os sexos, inclusive no âmbito político, como um processo a ser alcançado pelos Estados. Essa gramática jurídica e política dos direitos humanos e fundamentais nos desperta, no mínimo, o senso de justiça de que algo está errado.

O presente estudo demonstrou que as desigualdades estruturais presentes na sociedade migram para a arena política, contaminando o processo eleitoral que, da forma como está estruturado, não dá condições materiais mínimas para que todos possam competir com mais igualdade pelo acesso aos cargos políticos, principalmente por que um dos seus principais protagonistas, os partidos políticos, são os principais detratores das políticas de inclusão atualmente adotadas.

Para se entender por que ainda existe uma abissal desigualdade entre os sexos, traçou-se um caminho prévio. Seguiu-se as trilhas da participação política, já que é por meio desta que se pode alcançar os cargos político-eletivos. A desigualdade é a consequência mais grave da baixa participação política da mulher no espaço da política formal. Se nos países que se instituiu e se fortaleceu os canais de participação política da mulher esse quadro de desigualdade foi eliminado ou amenizado, pensou-se que, no Brasil, também era o caso de se realizar um diagnóstico do modelo legislativo de proteção a esse bem jurídico.

Para estudar a participação política da mulher, necessitou-se estudar primeiramente o fenômeno da participação política, definindo seu conceito e sua natureza jurídica, assim como suas modalidades. Verificou-se que ela tem uma dimensão social-democrática e uma dimensão jurídica. Enquanto experimento social e democrático é fruto da natureza gregária e associativa do homem e tem nas democracias modernas sua razão de existir.

Enquanto categoria jurídica, desenvolve-se a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que erigiu a participação política ao patamar de direito humano.

A participação política é um direito fundamental, nos termos da CF/1988, de natureza principiológica. Não se confunde com os direitos políticos, embora estes contenham

em sua estrutura normativa, indubitavelmente, elementos próprios dos direitos de liberdade. Existem duas modalidades de participação política, a informal e a formal.

A participação política informal é a exercida difusamente por organizações, movimentos sociais e pelo cidadão/eleitor e depende basicamente do gozo dos direitos civis que asseguram, principalmente, a liberdade de associação e pensamento, por exemplo. É uma participação centrífuga, pois se desenvolve a partir das tensões e controvérsias geradas pelos centros de poder que se difundem pela sociedade e provocam as inquietações populares.

A participação política formal é a que acontece através dos canais institucionais, como o processo eleitoral. É uma modalidade de participação centrípeta, vez que seu exercício se dá no sentido do todo (povo/eleitorado) para o centro (centros de poder). Logo, pode haver exercício de participação política por aqueles que não detêm direitos políticos (direito de votar e ser votado). O exercício da participação política envolve o exercício de uma gama de direitos civis, políticos e sociais, de modo que se trata da dimensão instrumental da cidadania.

Vozes isoladas como Olympe de Gouges, que lançou a Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã, e de Condorcet, defenderam, em meio à Revolução Francesa, a concessão dos direitos às mulheres, em especial, os direitos políticos. Quanto à participação da mulher na política brasileira, detectou-se que começou a se desenvolver na esfera informal (sociedade) para esfera formal (processo eleitoral-parlamento), até por que, até 1932, as mulheres ainda não podiam votar nem serem votadas. Na Inglaterra, anteriormente, destacou-se a atuação de Mary Wollstonecraft (2001).

A partir da década de 1970, no Brasil, a mulher começou a se construir enquanto ser político, tendo atuado amplamente no processo de redemocratização do país, com pleitos específicos, como a igualdade entre os sexos em todos os âmbitos da vida política, civil, laboral e familiar. Após uma intensa e importante participação nas atividades constituintes, as mulheres deixaram, na Constituição de 1988, seu legado político e jurídico. O legado político consiste na demonstração real de que as mulheres se interessam pela política e que uma articulação em prol dos seus interesses e direitos pode trazer avanços jurídicos. O legado jurídico é o extenso rol de direitos da mulher previstos na CRFB/1988.

As mulheres atualmente compõe a maioria dos participantes da política informal. Esse fato encontra explicação no próprio acesso da mulher aos canais de participação que, até 1932, eram restritos às esferas informais e assim prosseguem sendo minorias nas esferas formais de poder.

Tantos os partidos políticos como o sistema jurídico são colocados pelas próprias mulheres quanto pela literatura como os principais gargalos sua participação no processo eleitoral. Muitas não encontram apoio nos partidos políticos e também desconhecem as normas que destinam reserva de vagas e outros incentivos a essa participação. Os demais gargalos – família, trabalho, tempo, instrução, desinteresse – aparecem em segundo plano.

A participação política da mulher é um problema jurídico, democrático e filosófico.

Enquanto problema jurídico, a proteção à participação política da mulher é um direito a ser protegido e implementado para se alcançar a igualdade entre os sexos, no âmbito internacional; essa conclusão extrai-se fundamentos da Declaração de Direitos Humanos de 1948, da Convenção de Direitos Políticos e Cíveis da Mulher de 1953, da Convenção para Eliminar Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979, documentos que foram ratificados pelo Brasil, assim como da Constituição Federal de 1988.

A participação política da mulher brasileira, portanto, é protegida por um bloco normativo, o qual contém normas internacionais e constitucionais que fornecem os elementos jurídico-positivos que guiam a produção normativa dessa proteção, assim como por normas infraconstitucionais que perfazem o modelo legislativo local de proteção.

Enquanto problema democrático, a proteção da participação política da mulher insere-se em um conjunto de esforços no sentido de promover mais igualdade no acesso aos postos de representação política, ajudando a eliminar os bloqueios à própria marcha da democracia, a qual, com a ampliação do sufrágio, deve ser avaliada a partir da democratização do Parlamento.

Enquanto problema filosófico, a participação política da mulher deve ser compreendida a partir da relação paradoxal entre modernidade, poder político e mulher. A modernidade legitimou a exclusão da mulher na política sob a justificativa de que não tinha a mesma capacidade que o homem para gerir e atuar no espaço público e colocou essa questão como uma verdade evidente, assim como o era a igualdade e liberdade dos homens para a doutrina liberal. A justificativa da exclusão, que tinha bases religiosas, na modernidade passou a ter lastro científico e esse pressuposto modelou toda a relação entre mulher e política.

A igualdade construída por, para e pelos humanos passou a ser exigida, por equiparação e usurpação, que também lhes fosse estendida. Os movimentos feministas tiveram um grande papel na extensão dessa igualdade formal às mulheres, principalmente em relação aos direitos civis e políticos, como o de voto que, no Brasil, foi conquistado em 1932.

Enquanto problema filosófico, a proteção da participação política da mulher também pode ser analisada como sendo uma questão de justiça. Colhe-se da teoria da justiça de Nancy Fraser, bidimensional, que redistribuição e o reconhecimento são dimensões da justiça que estão entrelaçadas. Sua proposta supera a ideia de que a redistribuição estaria relacionada com as injustiças de classe (bens econômicos e sociais) enquanto o reconhecimento com as injustiças de gênero e raça (postulação por reconhecimentos de identidades como ser de igual valor e consideração aos demais). Um modelo de proteção justo deve levar em consideração essas duas dimensões, já que a redistribuição não pode gerar danos ao reconhecimento e vice-versa.

A partir na análise dos relatórios brasileiro à Convenção da CEDAW, observou-se que a igualdade entre os sexos na política e seu fomento é uma política de Estado. Tanto a Lei n.º 9.504/1997 (Lei Geral das Eleições), que instituiu as cotas de candidaturas por sexo para todos os níveis de eleições (municipal, estadual e federal), como a Lei n.º 12.034/2009, que alterou o texto normativo do art. 10, §3º da Lei n.º 9.504/93, tornando obrigatório o preenchimento das cotas pelos partidos, e instituiu novas medidas afirmativas (arts. 44, *caput*, inciso V e §11º, e 45, IV da Lei n.º 9.096/1995, este último atualmente revogado pela Lei n.º 13.487, de 2017), foram destacadas nos relatórios como medidas adotadas pelo Estado brasileiro com a finalidade de se alcançar um espaço parlamentar mais paritário entre homens e mulheres.

Detectou-se, no âmbito brasileiro, um conjunto de normas adotadas pelo Brasil para proteger e fomentar a participação política da mulher (direito-meio) com a finalidade de alcançar mais igualdade (direito-fim) entre os sexos no âmbito político-eleitoral, ao qual se atribuiu o nome de modelo brasileiro de proteção jurídica à participação política da mulher, que possui caráter bifronte e conjuga duas categorias de ações (reserva de espaços e de incentivo à ocupação desses espaços). Tanto a legislação como sua interpretação jurídica sofreram alterações no decorrer desses últimos 22 anos.

Identificou-se que o modelo contém um mecanismo de reserva de espaço, que são as cotas previstas no art. 10, § 3º da Lei n.º 9.504/1997. Esse artigo prevê que o partido/coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo. O termo “sexo” deve ser entendido, a partir do entendimento fixado pelo Tribunal Superior Eleitoral, em 1º de março de 2018, nos autos da Consulta n.º 0604054-58.2017.6.00.0000, como “gênero”. O TSE substituiu, da interpretação do citado artigo, o sexo, que é uma categoria biológica, por gênero, que é uma categoria

sociocultural, mais adequada para cumprir a finalidade da norma que é reservar espaços para o “não masculino”, já que o campo político já é a expressão deste.

Essa ação tem como grupo beneficiário direto as mulheres, inobstante o termo se refira a sexo (gênero) e não à mulher (feminino). A utilização do critério gênero para definir esse grupo não promove, segundo nossa análise, uma distinção injustificada, *a priori*, com os demais grupos, nem legítima, de modo automático, o pleito de outras minorias políticas por reservas de vagas de candidaturas, já que:

a) as mulheres, que são maioria na política informal, são sub-representadas na política por conta de gargalos institucionais;

b) o espaço político constitui-se e consolidou-se como uma ambiência masculina, negando o “não feminino” e formando um campo que trabalha contra as mulheres;

c) os demais grupos e minorias estão contidos num conjunto bem maior e mais conglobante, que é a categoria mulher ou homem, não havendo, a princípio, nenhum prejuízo à sua participação política a ausência de políticas afirmativas nesse tocante;

d) a existência de um conjunto normativo nacional e internacional que defende a mulher e sua participação política em sua concretude, as quais legitimam a adição, pelo estado signatário, de medidas afirmativas para acelerar a igualdade, enquanto processo, entre homens e mulheres inclusive, no âmbito político.

A teoria da perspectiva social fundamenta bem as políticas e mecanismos jurídicos que ampliam essa presença, sob a razão principal de que interesses podem ser representados, mas a perspectiva, que está atrelada à identidade e ao local social que o grupo ocupa, não pode. As mulheres podem até não possuir um interesse específico, mas compartilham entre si um mundo em que não há igualdade efetiva entre os homens. Essa teoria justifica a importância de se garantir espaços de representação para as mulheres para suas perspectivas, enquanto mulheres, possam ser incorporadas ao espaço público. Relaciona-se, como se nota, com a segunda dimensão da teoria da justiça de Fraser, que é o reconhecimento.

As cotas de candidatura, porém, após 2009, passaram a ser preenchidas fraudulentamente pelos partidos políticos, tendo-se desenvolvido, na linguagem política, o termo “candidaturas-laranjas femininas”, o qual se refere às candidaturas lançadas pelos partidos políticos apenas para cumprir a cota de gênero de 30% (trinta por cento) e, assim, garantir que os 70% (setenta por cento) das candidaturas masculinas é que tenham viabilidade.

Ao realizar esse tipo de prática, o partido político, principal destinatário das normas que visam proteger e fomentar a participação política da mulher e o único que pode registrar candidatura, já que inexistem candidaturas avulsas, descumpra sua função político-social e comete, segundo restara decidido pelo TSE, fraude e abuso de poder (art. 187 do CC, art. 14, § 9º e §10 da CRFB/1988 e art. 22, I da LC nº 64/1990), pois afetam a legitimidade e normalidade das eleições, razão por que o preenchimento material das cotas pode ser investigado tanto em AIJE como em AIME, ações eleitorais que podem desencadear a perda/cassação do registro/mandato e inelegibilidade. Essa modalidade de poder chama-se de “abuso de poder partidário”.

Além das cotas de candidatura, o modelo brasileiro conta ainda com outras ações que visam incentivar e promover a participação política da mulher. Tratam-se dos mecanismos previstos nos arts. 93-A, da Lei nº 9.504/1997 (Lei Geral das Eleições) e 44, *caput*, inciso V e § 5º e § 7º, da Lei nº 9.096/1995, (Lei dos Partidos Políticos) e o art. 9º da Lei nº 13.165/2015 (com a interpretação conforme dada pelo STF na ADI nº 5617).

Essas ações, apesar de formalmente instituídas, são constantemente descumpridas pelos partidos políticos, conforme dados extraídos do TSE. Percebeu-se, daí, um ciclo de apatia e desinteresse partidário em cumprir sua missão convencional, constitucional e legal no que tange à promoção e à proteção à participação política feminina, o qual aprofunda o fosso de exclusão entre os sexos nos espaços de poder. Atribuímos a esse fenômeno, a designação de “ciclo de auto sabotagem” partidária e se insere no âmbito do abuso do poder partidário.

Notou-se que o modelo brasileiro de proteção à participação política da mulher não logrou êxito em alcançar um quadro mais igualitário entre os sexos/gênero no espaço parlamentar, diferente dos países paradigmas (Argentina e Bolívia), pois esse modelo, em associação ao sistema eleitoral adotado, não garante que as mulheres tenham chances e condições materiais de exercerem plenamente sua participação política formal no processo eleitoral e disporem, assim, de candidaturas com viabilidade e alcance para captar as preferências políticas do eleitor e, por via de consequência, seus votos.

É, pois, um modelo que não está adequado aos parâmetros internacionais e constitucionais de proteção (seção 3.2.1 do capítulo 3), não contribuiu para o progresso e marcha da democratização política, (seção 3.2.2 do capítulo 3) e que não conseguiu incorporar as duas dimensões de justiça, nos termos da proposta por Nancy Fraser, que englobam tanto a redistribuição como o reconhecimento, como caminhos para uma participação paritária dos adultos (seção 3.2.3 do capítulo 3).

Por essas razões, esse modelo precisa ser fortalecido. Após analisar as propostas em andamento e, tendo em conta o diagnóstico efetuado, concluiu-se, após a exploração, descrição e análise de todo o problema e fatores correlatados, que as propostas normativas abaixo formuladas podem contribuir para o fortalecimento normativo desse arquétipo de proteção jurídica à participação política da mulher, razão por que devem ser adotadas pelo Estado brasileiro:

a) Representação proporcional intrapartidária de gênero irá garantir vagas para as mulheres no corpo parlamentar a partir da introdução de uma nova variável, no sistema eleitoral proporcional, dos votos dados em candidatas, na medida da sua representatividade. Insere-se, portanto, na primeira categoria de ações (reserva de espaços) e tanto realizam justiça no processo eleitoral ao promoverem a redistribuição como reconhecimento do peso e participação das mulheres na disputa política;

b) A proposta do “Fundo Partidário de Financiamento de Candidaturas Femininas (FPFEM)”, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), alinhada à decisão do STF na ADIN nº 5617, destinará recursos para as candidatas, aos cargos proporcional e majoritário, na proporção das candidaturas lançadas pelos partidos, os quais, para não esvaziar a finalidade da norma, deverão distribuí-los, intrapartidariamente, a partir de critérios objetivos que contemplem todas as candidatas e que leve em conta fatores econômicos (justiça social) e representativos (quantidade de votos);

c) Cláusula de desempenho e o “multiplicador partidário de gênero”, ao atribuir peso 2 aos votos dados em candidaturas femininas como critério de repartição do fundo partidário, contribuirá para incentivar os partidos a investirem em candidatas. O “peso 2” trará benefícios aos candidatos homens e às candidatas mulheres, vez que ao se aumentar os recursos do fundo, em face do peso 2 do votos dados em mulheres, se aumentará, de igual maneira, os recursos destinados ao financiamento tanto de mulheres, como de homem.;

d) A propaganda eleitoral sexista e a violência contra a mulher na política, ao punirem, no âmbito eleitoral, criminal-eleitoral e criminal-parlamentar, respectivamente, propagandas negativas com viés sexista contribuirão para o reconhecimento da mulher enquanto ser que pode participar da política, assumindo os ônus e bônus de tal participação pelo cargo que ocuparão e não por sua identidade. Reforça a dimensão do reconhecimento de um modelo de proteção justo.

e) Justa causa, fidelidade partidária e atuação da mulher parlamentar assegurarão mais autonomia e independência em relação à orientação do partido na sua atuação

parlamentar quando essa orientação conflitar com a proposta legislativa que tenha como finalidade concretizar o princípio da igualdade material da mulher;

f) Cotas de gênero nas instâncias partidárias: ao se democratizar mais as instâncias partidárias, a partir da instituição de cotas por sexo nos cargos de direção, entende-se que as agremiações tenderão a se aproximar de mulheres com capital político e, assim, aumentar a oferta de candidatas que desejem participar do processo eleitoral;

g) Representação eleitoral por descumprimento das cotas de gênero e o controle judicial do abuso do poder partidário: ao se instituir esse controle processual específico, reforça-se a proteção da participação política da mulher ao se desestimular os partidos a fraudarem as cotas, já que será mais um mecanismo para punir a prática grave que é o abuso do poder partidário. Também tem um efeito simbólico, pois acena para todos os atores do processo eleitoral e para a sociedade a importância que é a mulher participar da política e ocupar os espaços que lhe são reservados e que o não cumprimento das normas que protegem essa participação pode gerar até mesmo a cassação de mandatos.

Em relação às cotas de assento no Parlamento, que foi a primeira hipótese levantada, quando ainda se estava iniciando a pesquisa, para aumentar e acelerar a igualdade entre os sexos na política, detectou-se que a instituição desse mecanismo de inclusão garantiria, em uma única eleição, o alcance imediato de um quadro mais igualitário entre os sexos no corpo parlamentar.

Mas, revisitando dados teóricos, estatísticas e analisar outros modelos de proteção à participação da mulher na política, chegou-se à conclusão de que essa medida não seria a mais proporcional a ser adotada, nesse momento, pois a igualdade na política formal deve ser alcançada mediante um processo no qual outros valores também ser levados em consideração, como a preferência política do eleitor na escolha de quem os representará; sem uma proteção prévia do direito-meio (participação política) que está na trilha dessa igualdade, seria provável que apenas mulheres oriundas dos mesmos grupos que dominam a política brasileira é que seriam eleitas, não se constatando um real avanço da marcha democrática na eliminação dos bloqueios; a inclusão das mulheres é importante, mas não pode ser realizada de forma a se desprezar que existem outros grupos sociais, igualmente sub-representados, que precisam de espaço e representação política; a literatura aponta que as cotas de assento são mais indicadas para os grupos que detêm interesses específicos, não sendo o caso das mulheres, categoria que não possuem interesses unificados.

Assim, concluiu-se que, neste momento, é preciso haver uma remodelação do modelo legislativo brasileiro de proteção à participação política da mulher a fim de inseri-la

no processo eleitoral, dando-lhe condições mais factíveis e reais de disputa para que ela possa se colocar como uma dessas opções do mercado político, apresentado suas perspectivas mediante a realização de campanha eleitoral e disputando por votos. O fortalecimento da participação política na esfera formal (processo eleitoral e partidos políticos) é importante nesse processo de aceleração da igualdade entre sexos.

A opção das cotas de assento não pode ser de todo descartada. Se, após a adoção, pelo Estado brasileiro, de medidas tais quais as propostas, não se constatar que uma proteção mais eficaz da participação política da mulher não possibilitou um avanço no processo de igualdade entre os sexos nesse âmbito, será o caso de se avaliar se a exclusão política das mulheres não decorre, na realidade, de uma discriminação tão profunda e arraigada que consistiria em um interesse específico que uniria todas as mulheres, suprapartidariamente, na concretização da igualdade entre os sexos no corpo político. Pela importância do tema para o sistema político brasileiro e para respeitar a soberania popular, entende-se que a instalação dessas cotas demandaria um plebiscito, que é uma importante forma de participação direta do cidadão no sistema democrático brasileiro (art. 14, I da CRFB/1988).

Percebe-se que a proteção do direito à participação política da mulher (direito-meio) aparece como um *iter* essencial nessa trilha que é alcançar mais inclusão de mulheres nos espaços de poder, pois ela não garante apenas a inserção (presença), como também o fortalecimento do debate (ideias) tão essencial à disputa política, ao passo que também permite uma maturação maior sobre esse processo de inclusão, permitindo a formação política de mulheres e a instituição de mecanismos que incentive essa participação.

O tema da sub-representatividade da mulher na política é, pois parte do problema da (falta de) justiça e igualdade no próprio processo eleitoral e há de continuar ocupar a mesa de trabalho do pesquisador e da pesquisadora até quando essa desigualdade – injustificada - persistir. Para tanto, serão necessárias mais abordagens jurídico-científicas em torno deste problema, sob pena de que, caso permaneça a escassez de estudos no assunto, a desigualdade entre os sexos na política continue a ser tratada com “naturalidade”, até mesmo na academia, quando, na realidade, é consequência de uma desigualdade inicial da própria disputa eleitoral.

REFERÊNCIAS

- ABRADEP - Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político. Nota. 15/08/2018. **Facebook**. Disponível em <<https://www.facebook.com/abradep/photos/rpp.1623542137877407/2101115666786716/?type=3&theater>>. Acesso em 16 de março de 2018.
- ABREU, Maria Aparecida Azevedo. Cotas para mulheres no legislativo e seus fundamentos republicanos. **IPEA**, Brasília, v. 1645, p. 1-33, 2011.
- AITH, Fernando. Políticas públicas de estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 217-245.
- ALBUQUERQUE, Poliana Vanúncia de Paula; PAULA, Paulo Venicius Braga. A participação política da mulher no espaço político cearense. In: SILVA, Lucas Gonçalves da; LIMA, Martônio Mont'Alverne Barreto; ALBUQUERQUE, Newton de Menezes (Coord.), COUTINHO, Júlia Maria de Meneses; LOPES, Karin Becker (Org.). **Teoria da democracia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 335-353.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- ALMEIDA, Jéssica Teles de. Análise da participação política feminina no paradigma do Estado Democrático de Direito brasileiro. **Suffragium Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**, Fortaleza, v. 7, n. 12, p. 25-43, jul./dez. 2015.
- _____. Direito, política e gênero em perspectiva: a luta vigilante e permanente das mulheres por reconhecimento de direitos. In: ALMEIDA, Jéssica Teles de; ALBUQUERQUE, Felipe Braga; THIAGO, Tainah Simões Sales (Org.). **Direito e Política: temas polêmicos à luz da conjuntura político-institucional brasileira de 2016**. Curitiba: CRV, 2016a.
- _____; SILVEIRA, Brunna Grasiella Matia; FREITAS, Raquel Coelho de. O papel do *Amicus Curiae* na democratização da defesa dos direitos das minorias no STF. In: MATOS, Rômulo Richard Sales; MELO, Silvana Paula Martins de (Org.) **Democracia e Jurisdição Constitucional: estudos de interpretação da Constituição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016b.
- _____. A violência contra a mulher na política: uma análise jurídica à luz dos debates emergentes na América Latina e do quadro empírico brasileiro de 2016. In: CAMPOS, Juliana Cristine Diniz; FREITAS, Raquel Coelho de; MATOS, Rômulo Richard Sales (Org.). **Democracia e Crise: Estudos de Direito Constitucional e Filosofia Política**. Timburi: CIA do Ebook, 2017.
- _____. A participação política da mulher no contexto de resistência do novo constitucionalismo latino-americano. In: FREITAS, Raquel Coelho de (Org.). **Direito das Minorias no Novo Ciclo de Resistências na América Latina**. Curitiba: CVR, 2017.

_____. Os direitos fundamentais das mulheres e a Constituinte de 1987-1988: o legado político e jurídico da participação política da mulher na Constituição de 1988. In: FREITAS, Raquel Coelho de (Coord.); NOGUEIRA, Beatriz Lima; VALENTE, Demétrius Bruno Farias; CORTEZ, Maysa (Org.). **Tópicos de Direitos Fundamentais**, 2018.

ALMEIDA, Jéssica Teles de; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **A participação das pessoas trans na política: identidade de gênero, cotas de candidatura e processo eleitoral**. 8 mar. 2018b. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2018/03/08/participacao-das-pessoas-trans-na-politica-identidade-de-genero-cotas-de-candidatura-e-processo-eleitoral/>>. Acesso em: 8 mar. 2018.

_____. Dos movimentos aos partidos: a sociedade organizada e a política formal. **Revista Política e Sociedade**, n. 11, p. 101-116, out. 2007.

ALVES, José Eustáquio Diniz; CAVENAGHI, Suzana. **O paradoxo entre a maior inserção social das mulheres e a baixa participação feminina nos espaços de poder: refazendo a política de cotas**. In: Seminário Internacional Fazendo Gênero 8: corpo, violência e poder, 2008, Florianópolis: Fazendo Gênero 8. v. 1. p. 1-7.

_____; ARAÚJO, Clara. **A política de cotas no Brasil, o sistema eleitoral e a sub-representação feminina**. Preparado para apresentação no Congresso de 2009 da LASA (Associação de Estudos Latino-Americanos), no Rio de Janeiro, Brasil, de 11 a 14 de junho de 2009. Disponível em <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewjHz5vFy_LaAhWCQZAKHThgBsYQFggoMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.spm.gov.br%2Fassuntos%2Fpoder-e-participacao-politica%2Fpreferencias%2Fpolitica-e-genero%2Fa_pol_tica_de_cotas_o_sist.pdf&usq=AOvVaw2zpgnixCU3MF5XsRp5Mdof>. Acesso em 18 de fevereiro de 2018.

ARAÚJO, Clara. Rotas de ingresso, trajetórias e acesso das mulheres ao legislativo– um estudo comparado entre Brasil e Argentina. **Revista de Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 18, n. 2, p. 567-584, mai./ago. 2010.

_____. Cultura política, gênero e mediações entre: participação e representação política. **Revista Gênero**, Niterói, Rio de Janeiro, v.14, n. 2, p. 11-27, 2014.

_____. Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil. **Revista de Estudos Feministas**, ano 9, p. 231-252, 2001.

ARENDT, Hanna. **A dignidade da política: ensaios e conferências**. 3. ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

AVELAR, Lúcia. Participação política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Otávio (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação UNESP ED., 2004, p. 223-235.

BARBOSA, Camila Palhares; MAIA, Tatiana Vargas. O pessoal é político: a crítica feminista de Nancy Fraser e Catherine Mackinnon a Jürgen Habermas. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 7, n. 1, p. 113-125, 2016.

BARBOSA, Erivaldo Moreira; MACHADO, Charliton José dos Santos. Gênese do direito do voto feminino no Brasil: uma análise jurídica, política e educacional. **Revista HISTEDBR on-line**, Campinas, n. 45, p. 89-100, 2012.

BARCELLOS, Ana Paula. O mínimo existencial e algumas fundamentações: John Rawls, Michel Walzer e Robert Alexy. In: TORRES, Ricardo Lobo (org.). **Legitimação dos direitos humanos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renover, 2007, p. 97-134.

BARRETO, Lauro. **Escrúpulo e poder**: o abuso de poder nas eleições brasileiras. Bauru, SP: EDIPRO, 1995.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. Belo Horizonte, Fórum, 2012.

BASTOS, Mariana. **Processo de impeachment escancara nas redes e no Congresso violência política contra a mulher**. 2016. Disponível em: <<http://www.generonumero.media/processo-de-impeachment-escancara-nas-redes-e-no-congresso-violencia-politica-contra-a-mulher/>>. Acesso em: 21 de nov. 2016.

BEAUVOIR, Simone. **O Segundo Sexo**, v. I. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

_____. **O Segundo Sexo**, v. II. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

BESSE, Susan K. **Modernizando a desigualdade**: reestruturação da ideologia de gênero no Brasil, 1914-1940. São Paulo: Edusp, 1995.

BIANCONI, Giulliana; LUTTERBACH, Maria; MAZOTTE, Natália. Na trincheira da velha política, mulheres lutam para vencer estruturas machistas. **Revista Gênero e Número**, out. 2016. Disponível em: <<http://www.generonumero.media/na-trincheira-da-velha-politica-mulheres-lutam-para-vencer-estruturas-machistas/>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luís Felipe. **Feminismo e política**: uma introdução. São Paulo: Boitempo, 2014.

_____. O feminismo e a refundação da teoria política (Apresentação). In: BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luís Felipe. **Teoria política e feminismo**: abordagens brasileiras. Edição LEV. Vinhedo: Horizonte, Digitaliza Brasil, 2012.

_____. Political violence against women in Brazil: expressions and definitions. **Revista Direito e Práxis**, v. 7, n. 15, p. 557-589, 2016.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. 11ª ed. Tradução: Marco Aurélio Nogueira, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 7. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BODIN, Jean. **Les six livres de la République**. Paris: Fayard, 1986.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed. rev. atual. 9ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica e por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001.

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. Tradução de Maria Helena Küher. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

_____. **La distinction: critique sociale du jugement**. Paris: Minuit, 1979.

BRASIL. **VII Relatório Brasileiro da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher**. Brasília, 2013. Disponível em:

<<http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/internacional/instancias-regionais/o-comite-cedaw-2013-comite-para-a-eliminacao-de-todas-as-formas-de-discriminacao-contr-a-mulher/cedaw-vii-relatorio-brasileiro.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Mulheres na Política**. 2014. Disponível em <

<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi71PqQzvLaAhVomJAKHUTABPkQFggqMAA&url=https%3A%2F%2Fwww12.senado.leg.br%2Finstitucional%2Fdatasenado%2Farquivos%2Fpesquisa-aponta-que-para-83-da-populacao-o-sexo-do-candidato-nao-faz-diferenca-na-hora-de-escolher-candidatos&usg=AOvVaw3i7vE1ucQT5bfcyUPQ2dbx>>. Acesso em 18 de fevereiro de 2018.

_____. Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. **Revista Observatório Brasil da Igualdade de Gênero**, Brasília, Secretaria de Políticas para as Mulheres, dez., 2015a. Disponível em:

<http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/publicacoes/revista-do-observatorio-brasil-da-igualdade-de-genero-2015-1/at_download/file>. Acesso em: 20 fev. 2017.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.

VI Relatório Nacional Brasileiro - Convenção pela Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres — CEDAW/Organizações das Nações Unidas. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjamuuk9_3ZAhWEUZAKHUYqBL4QFggoMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.observatoriodegenero.gov.br%2Fmenu%2Fpublicacoes%2Foutros-artigos-e-publicacoes%2Fvi-relatorio-nacional-brasileiro-para-o-comite-cedaw%2F_at_download%2Ffile&usg=AOvVaw2QSuUyVY3WwWAWQoIM11FS>. Acesso em: 5 jan. 2018.

_____. **Relatório nacional brasileiro**: relativo aos anos de 1985, 1989, 1993, 1997 e 2001, nos termos do artigo 18 da Convenção sobre a Eliminação de

todas as formas de Discriminação contra a Mulher. Brasília, jun.2002. Disponível em: <<http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/internacional/instancias-regionais/o-comite-cedaw-2013-comite-para-a-eliminacao-de-todas-as-formas-de-discriminacao-contr-a-mulher/1relatorio-nacional-brasileiro-2002.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2018.

_____. Secretaria de Política para as Mulheres. "**Que tipo de Estado? Que tipo de igualdade?**" XI Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe. 2010. Disponível em: <www.spm.gov.br/assuntos/poder-e-participacao.../que_tipo_de_estado_que_tipo.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Doações anônimas e Fundo Partidário para campanhas eleitorais femininas na pauta desta quinta-feira**. 15 mar. 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=372325>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas Eleitorais 2016** – Eleitorado. 4 mai. 2016a. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2016/eleicoes-2016>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições 2016: homens receberam mais doações do que mulheres. **Notícias TSE**, 9 nov. 2016b. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Novembro/eleicoes-2016-homens-receberam-mais-doacoes-do-que-mulheres>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições 2016: mulheres representam mais de 30% dos candidatos. **Notícias TSE**, 2 set. 2016c. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Setembro/eleicoes-2016-mulheres-representam-mais-de-30-dos-candidatos>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições 2016: número de prefeitas eleitas em 2016 é menor que 2012. **Notícias TSE**, 8 nov. 2016d. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Novembro/eleicoes-2016-numero-de-prefeitas-eleitas-em-2016-e-menor-que-2012>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições 2016: país elege 7.803 vereadoras e 638 prefeitas em primeiro turno. **Notícias TSE**, 10 out. 2016e. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Outubro/eleicoes-2016-pais-elege-7-803-vereadoras-e-638-prefeitas-em-primeiro-turno>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas do eleitorado por sexo e faixa etária: 2018**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/estatisticas-de-eleitorado/estatistica-do-eleitorado-por-sexo-e-faixa-etaria>>. Acesso em: 8 março de. 2018.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Mais de 16 mil candidatos tiveram votação zerada nas Eleições 2016. **Notícias TSE**, 10 nov. 2016g. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Novembro/mas-de-16-mil-candidatos-tiveram-votacao-zerada-nas-eleicoes-2016>>. Acesso em: 19 fev. 2018.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Mulheres ainda são minoria de candidatas nas eleições brasileiras. **Notícias TSE**, 7 mar. 2018a. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/mulheres-ainda-sao-minoria-de-candidatas-nas-eleicoes-brasileiras>>. Acesso em: 21 fev. 2018.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Participação feminina na política brasileira é defendida e incentivada pela Justiça Eleitoral. **Notícias TRE-BA**, 8 mar. 2017a. Disponível em: <<http://www.tre-ba.jus.br/imprensa/noticias-tre-ba/2017/Marco/participacao-feminina-na-politica-brasileira-e-defendida-e-incentivada-pela-justica-eleitoral>>. Acesso em: 21 fev. 2018.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Prestação de Contas nº 202-17-2013.6.00.0000**. Recorrente: Partido Social Democrático (PSD). Relator: Ministra Rosa Weber. Publicado no DJe-TSE, 15 fev. 2018a.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Prestação de Contas nº 231-67.2013.6.00.0000**. Recorrente: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Relator: Gilmar Mendes. Publicado no DJe-TSE, 3 jun. 2015b.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Prestação de Contas nº 266-61.2012.6.00.0000**. Recorrente: Partido Social Liberal (PSL). Relator: Rosa Weber. Publicado no DJe-TSE, 2 jun. 2017b.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Prestação de Contas nº 714-68.2011.6.00.0000**. Recorrente: Partido Trabalhista Cristão (PTC). Relator: Ministro Henrique Neves. Publicado no DJe-TSE, 17 jun. 2016h.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Prestação de Contas nº 773-56.2011.6.00.0000**. Recorrente: Partido Democrático Trabalhista (PDT). Relator: Luciana Lóssio. Publicado no DJe-TSE, 19 mai. 2016i.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Prestação de Contas nº 877-48.2011.6.00.0000**. Recorrente: Partido Republicano Progressista (PRP). Relator: Maria Thereza Rocha De Assis Moura. Publicado no DJe-TSE, 3 jun. 2016j.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Prestação de Contas nº 971-30.2010.6.00.0000**. Recorrente: Partido Trabalhista do Brasil (PT do B). Relator: Luciana Lóssio. Publicado no DJe-TSE, 24 nov. 2015b.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral em AIJE nº 243-42.2014**. Recorrente: Coligação Vitória Que o Povo Quer. Recorridos: Coligação Por Um Novo Tempo e outros. Relator: Ministro Henrique Neves. Publicado no DJe-TSE, 11 out. 2016k.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 1-49.2013**. Recorrente: Coligação Vitória Que o Povo Quer e outro. Recorridos: José Luiz de Souza e outros. Relator: Ministro Henrique Neves. Publicado no DJe-TSE, 21 out. 2015c.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. TSE aprova uso do nome social de candidatos na urna. **Notícias TSE**, 1º mar. 2018b. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/tse-aprova-uso-do-nome-social-de-candidatos-na-urna>>. Acesso em: 5 mar. 2018.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. TSE cassa tempo de partidos que não promoveram a participação política feminina. **Notícias TSE**, 16 fev. 2017a. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2017/Fevereiro/tse-cassa-tempo-de-partidos-que-nao-promoveram-a-participacao-politica-feminina>>. Acesso em: 21 fev. 2018.

BRONOVSKI, Jacob. **Ciência e valores humanos**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1979.

BUTLER, Judith. **Problemas de Gênero: feminismo e subversão da identidade**. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003.

CABRAL, Gustavo César Machado. Para uma crítica à crise dos partidos políticos no Brasil. In: FREITAS, Raquel Coelho de; MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito (Org.). **Democracia, igualdade e cidadania**. Curitiba: CRV, 2014, p. 93-109.

CALDAS, Felipe Ferreira Lima Lins. **Abuso de poder, igualdade e eleição**. Belo Horizonte: DelRey, 2016.

CARNEIRO, Luiz Orlando; FALCÃO, Márcio. **STF derruba limite de recursos do fundo partidário para campanhas de mulheres**. 15 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/stf/do-supremo/stf-derruba-limite-de-recursos-do-fundo-partidario-para-campanhas-de-mulheres-15032018>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: um longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASTRO, Edson Rezende. **Curso de direito eleitoral**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

CESAR, Raquel Coelho Lenz. **Acesso à justiça para minorias raciais no Brasil: é a ação afirmativa o melhor caminho? Riscos e acertos no Caso da UERJ**. 2003. 322f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Departamento de Direito Público, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

_____. **Questões jurídicas do sistema de reserva de vagas na universidade brasileira: um estudo comparado entre a Uerj, a Unb e a Uneb**. Rio de Janeiro, 2004.

CINTRA, Antônio Carlos Araújo Cintra; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria geral do processo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

CNDM – Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres. Ministério da Justiça. **Carta das Mulheres aos Constituintes de 1987. 26 de agosto de 1986**. Disponível em <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwix3Mi_5u3WAhXIW5AKHdq0AE0QFggnMAA&url=http%3A%2F%2Fww2.camara.leg.br%2Fatividade-legislativa%2Flegislacao%2Fconstituicoes_Brasileiras%2Fconstituicao-cidada%2Fconstituintes%2Fa-constituente-e-as-mulheres%2Fconstituente%25201987-1988-Carta%2520das%2520Mulheres%2520aos%2520Constituintes.pdf&usg=AOvVaw35f5IFpNvq2IzGOSG4epQe>. Acesso em 13 de mar. de 2018.

COELHO, Margarete. **A democracia na encruzilhada: reflexões acerca da legitimidade democrática da Justiça Eleitoral brasileira para a cassação de mandatos eletivos**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

CONDORCET. **Escritos político-constitucionais**. Campinas, São Paulo: Editora Unicamp, 2013.

CONVENÇÃO Para Eliminar Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher - CEDAW (1979). Disponível em

<<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/discrimulher.htm>>. Acesso em 12 de dezembro de 2016.

CONVENÇÃO sobre os Direitos Políticos da Mulher (1953). Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direitos-da-Mulher/convencao-sobre-os-direitos-politicos-da-mulher.html>. Acesso em 12 de dezembro de 2017.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral, teoria da inelegibilidade e direito processual eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

COSTA, Claudia Lima. O feminismo e o pós-modernismo/pós-estruturalismo: (in)determinações das identidades nas (entre)linhas do (con)texto. In: PEDRO, Joana Maria; GROSSI, Miriam P. (Org.). **Masculino, feminino, plural**. Florianópolis: Mulheres, 1998, p. 57-90.

COUTO, Cely. Backlash: **Desvendando o Contra-ataque Antifeminista**. 14 de julho de 2013. Disponível <<https://cafefeminista.wordpress.com/2013/07/14/backlash-desvendando-o-contra-ataque-antifeminista/>>. Acesso em 12 de dezembro de 2017.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **O Direito à diferença**. As ações afirmativas como mecanismos de inclusão social de mulheres, negros, homossexuais e pessoas portadoras de deficiência. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CYFER, Ingrid. Liberalismo e Feminismo: igualdade de gênero em Carole Pateman e Martha Nussbaum. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 135-146, jun. 2010.

_____. Afinal, o que é uma mulher? Simone de Beauvoir e “a questão do sujeito” na teoria crítica feminista. **Revista Lua Nova**, São Paulo, v. 94, p. 44-77, 2015.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

_____. **Sobre a Democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: UNB, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Abril Cultural: Brasiliense, 1994.

_____. **Os direitos da mulher e da cidadã**: por Olímpia de Gouges. São Paulo: Saraiva, 2016.

DESLANDES, Suey Ferreira; GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 34. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

DORINHA, Professora. Propaganda do TSE sobre mais mulheres na política. **Youtube**, 5 ago. 2016. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=UoPdXyu2HGU>>. Acesso em: 1º fev. 2018.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

_____. **O direito da liberdade**: a leitura moral da constituição norte-americana. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

_____. **A virtude soberana**: a teoria e a prática da igualdade. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. 2. ed. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Brasília: Editora UNB, 1980.

ELY, John Hart. **Democracia e desconfiança**. Tradução de Juliana Lemos. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

ESTEVES, Kaio. **Com apenas um voto em 2012, candidata vai assumir vaga de vereadora no interior de SP**. 5 set. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/eleicoes-2016/2016/09/1810365-com-apenas-um-voto-em-2012-candidata-vai-assumir-vaga-de-vereadora-no-interior-de-sp.shtml>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

FEYERABEND, Paul K. **A ciência em uma sociedade livre**. São Paulo: Editora UNESP, 2011.

FRASER, Nancy. O feminismo, o capitalismo e a astúcia da História. **New Left Review**, n. 56, mar./abr. 2009.

_____. Redistribuição, reconhecimento e participação: por uma concepção integrada de justiça. In: IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia; SARMENTO, Daniel. **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 167-189.

FREITAS, Raquel Coelho de. A igualdade liberal. **Revista Faculdade de Direito**, Fortaleza, v. 34, n. 1, p. 409-446, jan/jun. 2013.

FLORES, Joaquim Herrera. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

_____. La construcción de las garantías. Hacia una concepción antipatriarcal de la libertad e la igualdad. In: IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia; SARMENTO, Daniel. **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 111-145.

GALLEGO-DÍAZ, Soledad. **O que será do feminismo depois de 2017?**

Se o movimento contra o assédio sexual resistir aos ataques, pode ser um marco na história do feminismo. 17 dez. 2017. Disponível em:

<https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/15/opinion/1513359149_863472.html>. Acesso em: 15 fev. 2018.

GASMAN, Nadine; LÓSSIO, Luciana. “Cidade 50-50”: a igualdade de gênero construída na gestão municipal. **ONU-Mulheres Brasil**, 30 set. 2016. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/noticias/cidade-50-50-a-igualdade-de-genero-construida-na-gestao-municipal/>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

GIMENEZ, José Renato . Campanha do TSE por mais mulheres na política. **Youtube**, 3 abr. 2014. Disponível em:<<https://www.youtube.com/watch?v=AE8FvGVlfo>>. Acesso em: 1º fev. 2018.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. **Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GONÇALVES, Tamara Amoroso. **Direitos humanos das mulheres e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos**: uma análise de casos admitidos entre 1970 e 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

GONÇALVES, Danyelle Nilin; BARREIRA, Irllys Alencar Firmo. **Representação e participação política: as mulheres no Congresso Nacional**. In: III Encuentro Internacional de Investigación en Estudios de Género, Acapulco, 2013.

GONZALEZ, Mariana. **Quarta onda do feminismo é tipicamente latino-americana, diz fundadora do Ni Una Menos**. 14/11/2017. Disponível em <<https://revistacult.uol.com.br/home/quarta-onda-feminismo-latino-americana/>>. Acesso em 15. jan. 2018.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** A genealogia filosófica de uma grande aventura humana. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GROSSELLI, Grasiela; MEZZARROBA, Orides. **A participação política e suas implicações para a construção de uma cidadania plena e de uma cultura política democrática**. In: Anais do XX Encontro Nacional do CONPEDI, Belo Horizonte, jun. 2011.

GROSS, Elisabeth. **What is feminist theory?**. In: PATEMAN, Carloe; GROSS, Elisabeth (org.). *Feminist challenges: social and political theory*. Boston: Northeastern Press, 1987.

GROSSI, M. P.; MIGUEL, S. M. . **Transformando a diferença: mulheres na política**. Revista Estudos Feministas (UFSC. Impresso), Florianópolis, v. 9, n.1, p. 167-206, 2001.

HOBBS, Thomas de Malmesbury, Leviatã. **Os Pensadores**. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997.

HTUN, Mala. A política de cotas na América Latina. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p.225-230, 2001.

JARDIM, Torquato. **Direito eleitoral positivo**. Brasília-DF: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1996.

JORGE, Flávio Cheim; LIBERATO, Ludgero; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **A ação eleitoral como tutela dos direitos coletivos e a aplicação subsidiária do microsistema processual coletivo e do CPC.** In: NETO, Tarciso Vieira de Carvalho; FERREIRA, Telson Luís Cavalcante (Coord.). São Paulo: Migalhas, 2016, p. 585-613.

JUVÊNCIO, José Sérgio Martins. **A relação entre candidaturas "laranjas" e a lei de cotas por gênero.** In: Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes. UNESP, Araraquara, abr. 2013.

KLEIN, Antônio Carlos. **A importância dos partidos políticos no funcionamento do Estado.** Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

KYMLICKA, Will. Multiculturalismo liberal e direitos humanos. In: IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia; SARMENTO, Daniel. **Igualdade, diferença e direitos humanos.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 217-243.

KROOK, Mona Lena Krook; RESTREPO-SANÍN, Juliana. Género y violencia política en América Latina Conceptos, debates y soluciones. **Centro de Investigación y Docencia Económicas**, v. XXIII, n. 1, p.117-162, 2016.

LEÃO, Elany C. de Souza *et al.* As mulheres e a política – Um estudo da sub-representação nos parlamentos. In: **Revista Brasileira de Direito Eleitoral**, ano 6, n. 10, jan./jun. 2014. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

LIBÓRIO, Bárbara. Em 2017, maioria das capitais terá esvaziamento de vereadoras. 27/10/2016. **Revista Gênero e Número.** Disponível em: <<http://www.generonumero.media/em-2017-maioria-das-capitais-do-brasil-tera-esvaziamento-de-vereadoras-nas-camaras/>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

LIMA, Martônio Mont'Alverne Barreto; LIMA, Renan Saldanha de Paula. Resquícios do coronelismo no processo político-eleitoral do século XXI: a captação ilícita de sufrágio na jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 3, n. 6, p. 98-127, 2016.

LOPES, Ana Maria D'Ávila Lopes; NÓBREGA, L. N. **As ações afirmativas adotadas no Brasil e no Direito Comparado para fomentar a participação política das mulheres.** Revista Nomos (Fortaleza), v. 30.1, p. 11/30, 2011.

LOPES, Karin Becker. **A igualdade substancial entre os sexos: estudo sobre a participação das mulheres brasileiras na política.** Dissertação de Mestrado em Direito. 145p. Universidade de Fortaleza, Fortaleza/CE, 2016.

LORETONI, Ana. Estado de Direito e diferença de gênero. In: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (Org.). **O Estado de Direito: história, teoria, crítica.** Martins Fontes: São Paulo, 2006.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral.** São Paulo: Atlas, 2016.

_____. **Apelo tem que ser explícito?** 12 mar. 2018. Disponível em: <<http://www.focus.jor.br/data-venia/apelo-tem-que-ser-explicito/>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Fundamentos do direito**. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. **O direito e sua ciência**: uma introdução à epistemologia jurídica. São Paulo: Malheiros, 2016.

MACKINNON, Catharine A. **Feminism unmodified**: discourses on life and law. Cambridge: Havard University Press, 1987.

MAIA, Gretha Leite. **Estado de Direito e Biopolítica**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2015.

MARQUES, Claudia Lima. **Manual de direito do consumidor**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MARMELSTEIN, George. **Liberação do Uso de Maconha e Efeito Backlash**. 2015. Disponível em < <https://direitosfundamentais.net/2015/09/05/efeito-backlash-da-jurisdicao-constitucional-reacoes-politicas-a-atuacao-judicial/>>. Acesso em 18 de fevereiro de 2018.

MARTINS, Eneida Valarini. **A política de cotas e a representação feminina na Câmara dos Deputados**. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) – CEFOR, Brasília: 2007, 58 f.

MARTINI, Diandra Avila. **Cotas partidárias e sub-representação feminina na América do Sul: Um estudo comparado entre Brasil e Bolívia**. In: Anais do 1ª Seminário Internacional de Ciência Política, set. 2015. GT 09: Gênero, Direitos Humanos e Cidadania. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/DIANDRA-MARTINI.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

MAZOTTE; Natália. Legislativo é o mais desigual dos três poderes em representação feminina. **Revista Gênero e Número**, 20 set. 2016. Disponível em: <<http://www.generonumero.media/legislativo-e-o-mais-desigual-em-representacao-feminina-dos-tres-poderes/>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

MAZOTTE, Natália; ROSSI, Amanda. Partidos recorrem a candidatas “fantasmas” para preencher cota de 30% para mulheres. **Revista Gênero e Número**, 27 out. 2016. Disponível em: <<http://www.generonumero.media/partidos-recorrem-candidatas-fantasmas-para-preencher-cota-de-30-para-mulheres/>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

MIGUEL, Luís Felipe. **Democracia e representação**: territórios em disputa. São Paulo, Editora UNESP, 2014.

_____. **O nascimento da política moderna**: de Maquiavel a Hobbes. Brasília: Editora UNB, 2015.

MIGUEL, Sônia. **A política de cotas por sexo: um estudo das primeiras experiências no Legislativo brasileiro**. Brasília: CFEMEA, 2000.

MILL, Stuart. **A sujeição das mulheres**. Tradução de Débora Ginza, São Paulo: Escala, São Paulo, 2006.

MONEBHURRUN, Nitish. **Manual de metodologia jurídica**: técnica para argumentar em textos jurídicos. São Paulo: Saraiva, 2015.

MORAES, Marileia Gollo; SCHWENGBER, Maria Simone Vione. Mulheres e heranças educativas do analfabetismo. **Revista Reflexão e Ação**, Santa Cruz do Sul, v. 25, n. 2, p. 233-249, maio/ago. 2017.

MUNIZ, Mariana. Caça a candidaturas ‘fantasmas’ é pauta central do TSE pelo acesso das mulheres à política em 2018. **Revista Gênero e Número**, 8 mar. 2018. Disponível em: <<http://www.generonumero.media/caca-candidaturas-fantasmas-e-pauta-central-do-tse-pelo-acesso-das-mulheres-politica-em-2018/>>. Acesso em: 9 mar. 2018.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Abuso do exercício do direito**: responsabilidade pessoal. São Paulo: Saraiva, 2013.

NAZÁRIO, Diva Nolf. **Voto feminino & feminismo**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2009.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

NICOLAU, Jairo. A reforma da representação proporcional no Brasil. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Org.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 201-224.

NOHLEN, Dieter. **Os sistemas eleitorais**: o contexto faz a diferença. Tradução de Conceição Pequito Teixeira. Lisboa, Portugal: Livros Horizontes, 2007.

OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. **A dimensão prestacional dos direitos políticos na ordem constitucional brasileira em face do princípio da igualdade de oportunidades nas competições eleitorais**. 307 f. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2016.

ONUBR. **Brasil fica em 167º lugar em ranking de participação de mulheres no Executivo, alerta ONU**. 16 mar. 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/brasil-fica-em-167o-lugar-em-ranking-de-participacao-de-mulheres-no-executivo-alerta-onu/>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. Fundamentos teóricos y prácticos del nuevo constitucionalismo latinoamericano. **Gaceta Constitucional**, n. 48, p. 307-328, 2011. Disponível em: <<http://www.gacetaconstitucional.com.pe/sumario-cons/doc-sum/GC%2048%20%20Roberto%20VICIANO%20y%20Ruben%20MARTINEZ.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

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

_____. **O contrato sexual**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

PERROT, Michelle. **Minha história das mulheres**. 2. ed. Tradução de Ângela Correia. São Paulo: Contexto, 2017.

PHILIPS, Anne. **Democracy and difference**. University Park, The Pennsylvania of California Press, 1993.

PIMENTEL, Sílvia. Educação, igualdade, cidadania. A contribuição da Convenção Cedaw/Onu. In: IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia; SARMENTO, Daniel. **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 305-321.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

_____. Igualdade, diferença e direitos humanos: perspectivas global e regional. In: IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia; SARMENTO, Daniel. **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 47-76.

PINHO, Leda de Oliveira. **Princípio da igualdade**: investigação na perspectiva de gênero. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2005.

PINTO, Céli Regina Jardim. **Uma história do feminismo no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

PINTO, Djalma. **Elegibilidade no direito brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2008.

PITANGUY, Jacqueline. **Mulheres, constituinte e constituição**. In: ABREU, Maria Aparecida (Org.). **Redistribuição, reconhecimento e representação**: diálogos sobre igualdade de gênero. Brasília : Ipea, 2011, p. 17/45.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept f representation**. Berkeley: University of California Press, 1967.

PODER legislativo: porcentagem de mulheres no órgão legislativo nacional: Câmara baixa ou única. América Latina, Caribe e Península Ibérica (36 países): Mulheres eleitas para os parlamentos nacionais, 2015 (Em porcentagens). Disponível em: <<http://oig.cepal.org/pt/indicadores/poder-legislativo-porcentagem-mulheres-no-orgao-legislativo-nacional-camara-baixa-ou>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

PODER local: porcentagem de mulheres eleitas para a câmara de vereadores. América Latina, Caribe e Península Ibérica (26 países): Vereadoras, último dado disponível (Em porcentagens). Disponível em: <<http://oig.cepal.org/pt/indicadores/poder-local-porcentagem-mulheres-eleitas-camara-vereadores>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

PODER local: porcentagem de prefeitas eleitas. América Latina, Caribe e Península Ibérica (29 países): Prefeitas, último dado disponível (Em porcentagens). Disponível em: <<http://oig.cepal.org/pt/indicadores/poder-local-porcentagem-prefeitas-eleitas>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

PROTOCOLO FACULTATIVO À CEDAW – Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. **Cadernos AGENDE**, n. 1, mai. 2001. Brasília: Agende Ações de Gênero e Cidadania e Desenvolvimento, 2001.

POPPER, Karl Raimund. **Textos escolhidos**. Rio de Janeiro: Contraponto: Editora PUC-Rio, 2010.

PRIORI, Mary Del (Org.). **História das mulheres no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1997.

RABENHORST, Eduardo Ramalho. O feminismo como crítica do direito. **Revista Eletrônica de Direito e Política**, Itajaí, v. 4, n. 3, 2009. Disponível em: <<http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/6141/3404>> . Acesso em: 16 jan. 2017.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

REZENDE, Daniela Leandro. **Patriarcado e formação do Brasil: uma leitura feminista de Oliveira Viana e Sérgio Buarque de Holanda**. In: Pensamento Plural. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Instituto de Filosofia, Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas. Ano 9. N.º 17. Julho/Dezembro 2015. ISSN 1982-2707. ISSN on line 2238-4642.

ROCHA, José de Albuquerque. **Teoria geral do processo**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

RIBEIRO, Fávila. **Abuso de poder no direito eleitoral**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

RODRIGUES, Maria Alice. **A mulher no espaço privado: da incapacidade à igualdade de direitos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

ROSEMBERG, Fúlvia. Mulheres educadas e a educação das mulheres. In: PINSKY, C. B.; PEDRO, J. M. **Nova história das mulheres no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2013.

ROSENO, Marcelo. **Estatuto da pessoa com deficiência e exercício de direitos políticos: elementos para uma abordagem garantista**. Revista Jurídica da Presidência, Brasília, v. 9, nº 16, p. 559/582, Out.2016/Jan.2017, 2016.

ROSSI, Amanda; MAZOTTE, Natália. **Número de mulheres sem nenhum voto disparou após Lei que fixou mínimo de candidaturas por gênero. Sem essas mulheres de voto zero, 1 em cada 4 chapas de vereadores poderia ser indeferida este ano**. 20/10/2016. Disponível em < <http://www.generonumero.media/partidos-recorrem-candidatas-fantasmas-para-preencher-cota-de-30-para-mulheres/>>. Acesso em 19/02/2018.

SAFFIOTI, Heleieth. I. B. **A mulher na sociedade de classes: mito e realidade**. 3. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar. **La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos e Constitucionales, 2007.

SANCHEZ, B. R.; MOISÉS. **Quem são e o que fazem as parlamentares brasileiras?** Uma análise do perfil biográfico e da produção legislativa da bancada feminina. In: Anais do 1º Seminário Internacional de Ciência Política, set. 2015. GT 09: Gênero, Direitos Humanos e Cidadania.

SANTOS, Boaventura de Sousa .Por uma concepção intercultural dos direitos humanos. In: IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia; SARMENTO, Daniel. **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 3-45.

SARLET, Ingo W.; CASTRO, David Almagro. Los derechos políticos em España y Brasil: uma aproximação em perspectiva comparada. **Revista Estudios Constitucionales**, Chile, ano 11, n. 1, p. 381-424, 2013.

_____. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SARMENTO, Daniel. Direito constitucional e igualdade étnico-racial. In: FERREIRA, Renato (Coord.). **Ações afirmativas**: a questão das cotas. Niterói: Impetus, 2011.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: o debate contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994.

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

SCOTT, Joan. O enigma da igualdade. **Revista Estudos Feministas**, Santa Catarina, 2005.

_____. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Revista Educação e Realidade**, p. 71-99, jul./dez. 1995.

SHAPIRO, Ian. **Fundamentos morais da política**. Tradução de Fernando Santos. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

SILVA, Henrique Neves da. **O saldo da Reforma Eleitoral**, out. 2017. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/e-leitor/o-saldo-da-reforma-eleitoral-09102017>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, Virgílio Afonso. **Direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. Interpretação constitucional e sincretismo metodológico. In: Virgílio Afonso da Silva (org.). **Interpretação constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 115-143.

_____. O proporcional e o razoável, p. 22-50. **Revista dos Tribunais** nº 798, 2002.

SOARES, Andréia Azevedo. **Bertha, a brasileira que pôs a Mulher na Carta da ONU**, 18 set. 2016. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2016/09/18/mundo/noticia/a-batalha-de-bertha-lutz-para-por-a-mulher-na-carta-da-onu-1742593>>. Acesso em: 13 out. 2017.

SOUTO-MAIOR, Valéria Andrade. **O Florete e a Máscara. Josefina Álvares de Azevedo. Dramaturga do Século XIX**. Florianópolis: Mulheres, 2001.

SOUZA, Cristiane Aquino. **Las cuotas electorales para la igualdad entre mujeres y hombres**. 411 f. tese. (Doutorado em Direito) – Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Público y Filosofía Jurídica, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2011.

SOUZA, Cristiane Aquino. A eficácia das cotas eleitorais na Argentina e no Brasil. **Novos Estudos Jurídicos**, UNIVALI, v. 21, p. 246-268, 2016.

_____. **A política da presença para as mulheres**. In: SOUZA, Cristiane Aquino de (Org.). **Democracia, Igualdade e Liberdade: Perspectivas Jurídicas e Filosóficas**. Fortaleza: Lumen Juris, 2015, p. 31-63.

SOUZA, Jessé. **A tolice da inteligência brasileira: ou como um país se deixa manipular pela elite**. São Paulo: LeYa, 2015.

TABAK, Fanny e VERUCCI, Florisa (org.). **A difícil igualdade: os direitos da mulher como direitos humanos**. Rio de Janeiro: Relume: Dumará, 1994.

_____. **Mulheres públicas: participação política e poder**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2002.

TEIXEIRA, Matheus. **Juiz libera candidatura sem partido para advogado que quer ser eleito em 2018**, 24 set. 2017. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2017-set-24/juiz-libera-candidatura-avulsa-advogado-eleicao-2018>>. Acesso em: 3 out. 2017.

TELES, M.A.A.; MELO, M.M. **O que é Violência contra a Mulher**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2002.

TIBURI, Márcia. **Feminismo em comum: para todas, todes e todos**. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2018.

TRE-SP cassa diploma de vereadores por fraude em candidaturas de mulheres. **Conjur**, 3 ago. 2017. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2017-ago-03/tre-sp-cassa-diploma-fraude-candidaturas-mulheres>>. Acesso em: 3 out. 2017.

TOSI, Marcela. **A conquista do direito ao voto feminino**. 18/08/2016. Disponível em <<http://www.politize.com.br/conquista-do-direito-ao-voto-feminino/>>. Acesso em 15 de jan. 2018.

UNESCO. **Analfabetismo cai, mas mulheres ainda têm menos acesso à educação**, 9 set. 2013. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/unesco-analfabetismo-cai-mas-mulheres-ainda-tem-menos-acesso-a-educacao/>>. Acesso em: 11 fev. 2018.

_____. **La participation des femmes a la vie politique**. Duverger, Maurice. 1955. Disponível em

<<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjWo5KKGkPLaAhUETJAKHcJ2CkUQFgg4MAE&url=http%3A%2F%2Funesdoc.unesco.org%2Fimages%2F0013%2F001338%2F133894fo.pdf&usg=AOvVaw0ZQmdQoCZ3ViUK9yR6Ujne>>. Acesso em: 11 fev. 2018.

VARIKAS, Eleni. **Pensar o sexo e o gênero**. Tradução de Paulo Sérgio de Souza. São Paulo: Editora Unicamp, 2016.

_____. Naturalização da dominação e poder legítimo na teoria política. **Estudos Feministas**, Florianópolis, p. 171-193, jan./jun. 2003.

VASCONCELOS, Brenda Aguiar. **Uma análise do efeito BACKLASH no contexto jurídico-político brasileiro atual**. 2017. 46 f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.

VAZ, Gislene de Almeida. **A participação da mulher na política brasileira: a lei de cotas**. Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Processo Legislativo do Centro de Formação, Trinamento e Aperfeiçoamento, da Câmara dos Deputados. 2008, 65 f.

VILLANUEVA, Concepción Fernandez; GALLEGO, Mayte. Obstáculos para o exercício dos direitos das mulheres, p. 161-174. In: TABAK, Fanny; VERUCCI, Florisa (Org.). **A difícil igualdade: os direitos da mulher como direitos humanos**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

WALDRON, Jeremy. **A dignidade da legislação**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WALZER, Michael. **Esferas da justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; CONCEIÇÃO, Maria Lúcia Lins; RIBEIRO, Leonardo Ferres da Silva; MELLO, Rogério Licastro Torres de. **Primeiros comentários ao novo Código de Processo Civil artigo por artigo**. São Paulo: RT, 2015.

WARAT, Luis Alberto. **A ciência Jurídica e seus dois maridos**. Santa Cruz do Sul: Faculdades Integradas de Santa Cruz do Sul, 1985.

WOLLSTONECRAFT, Mary. **A vindication of the rights of woman: with strictures on political and moral subjects**. Nova York, The Modern Library, 2001.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo e crítica do constitucionalismo na América Latina**. Anais do IX Simpósio Nacional de Direito Constitucional: 2010. Disponível em: <<http://www.abdconst.com.br/revista3/antoniowolkmer.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

YOUNG, Iris Marion. **Inclusion and democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2000.