



ESTUDOS ELEITORAIS

Volume 17

Número 1 | Janeiro/Junho 2023



© 2024 Tribunal Superior Eleitoral

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a autorização expressa das autoras e dos autores.

Secretaria de Gestão da Informação e do Conhecimento
SAFS, Quadra 7, Lotes 1/2, 1º andar
Brasília/DF – 70095-901
Telefone: (61) 3030-9225

Secretário-Geral da Presidência

Cleso José da Fonseca Filho

Diretor-Geral da Secretaria do Tribunal

Rogério Augusto Viana Galloro

Secretário de Gestão da Informação e do Conhecimento

Cleber Schumann

Coordenador de Editoração e Publicações

Washington Luiz de Oliveira

Diretor da EJE

Ministro Floriano de Azevedo Marques

Unidade responsável pelo conteúdo

Escola Judiciária Eleitoral do TSE (EJE/TSE)

Capa, projeto gráfico e diagramação

Wagner Castro

Seção de Editoração e Programação Visual (Seprov/Cedip/SGIC)

Revisão

Caroline Sant' Ana Delfino e Luciana Ferreira Pinto da Silva

Escola Judiciária Eleitoral (EJE/TSE)

Conferência de editoração

Rayane Martins Carvalho e Valéria Carneiro

Seção de Preparação e Revisão de Conteúdos (Seprev/Cedip/SGIC)

As ideias e as opiniões expostas nos artigos são de responsabilidade exclusiva das autoras e dos autores e podem não refletir a opinião do Tribunal Superior Eleitoral.

Est. Eleit.	Brasília	v. 17	n. 1	p. 1-343	jan./jun. 2023
-------------	----------	-------	------	----------	----------------

DIREITO À ACESSIBILIDADE

Avise às pessoas cegas, com baixa visão, analfabetas ou às que, mesmo sem deficiência, preferem ler em outros formatos que o documento também está disponível em meio digital. Para acessar o conteúdo, aponte a câmera do celular para o QR Code ao lado.



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Tribunal Superior Eleitoral – Biblioteca Professor Alysson Darowish Mitraud

Estudos eleitorais / Tribunal Superior Eleitoral. – Vol. 1, n. 1 (jan./abr. 1997)- . – Brasília :
Tribunal Superior Eleitoral, Secretaria de Documentação e Informação, 1997- .
v. ; 24 cm.

Título varia: Revista estudos eleitorais.

Semestral: 2021-.

Quadrimestral: 1997-2020.

Interrompida: maio 1998 a dez. 2005; set. 2006 a dez. 2007; maio a dez. 2008; 2019; set. a
dez. 2020.

Editor: Tribunal Superior Eleitoral: 2008-.

Unidade responsável pelo conteúdo: Escola Judiciária Eleitoral do TSE, 2008-.

Número especial: Vol. 4 (2009).

Edição especial: Vol. 14, n. 1 (jan./abr. 2020).

Disponível, também, na internet (2009)-:

<<https://www.tse.jus.br/o-tse/catalogo-de-publicacoes/lista-do-catalogo-de-publicacoes>>

ISSN 1414-5146 (impresso)

1. Direito eleitoral – Brasil – Periódico. I. Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. II. Escola
Judiciária Eleitoral (Brasil).

CDD 342.810 705
CDU 342.8(81)(05)

Missão

A Revista *Estudos Eleitorais* é uma publicação semestral produzida pela Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (EJE/TSE). É um periódico de fluxo contínuo (*rolling pass*), de acesso aberto (*open acess*), arbitrado por pares, que divulga artigos inéditos, nacionais e internacionais, nas áreas de Direito Eleitoral, Direito Político, Direito Partidário e suas interlocuções com as ciências sociais e humanas. Sua missão é estimular a produção intelectual sobre as questões do processo democrático, da cidadania e temas correlatos.

Fundadores: Ministro Walter Ramos Costa Porto (1997); Ministro André Ramos Tavares (2008).

Editor-Chefe: João Andrade Neto

Editora Adjunta: Roberta Maia Gresta

Gestão editorial: Caroline Sant’ Ana Delfino; Polianna Pereira dos Santos; Sarah Fernandes Navega de Aguiar.

Indexadores: Scholar Google; BDJE – Biblioteca Digital da Justiça Eleitoral; CCN IBICT – Catálogo Coletivo Nacional de Publicações Seriadas; RVBI – Rede Virtual de Bibliotecas do Senado Federal.

A Revista *Estudos Eleitorais* adota uma Licença Creative Commons – Atribuição 4.0 Internacional.

As opiniões emitidas em artigos ou notas assinadas são de exclusiva responsabilidade dos respectivos autores.

EDITOR-CHEFE

João Andrade Neto

EDITORA ADJUNTA

Roberta Maia Gresta

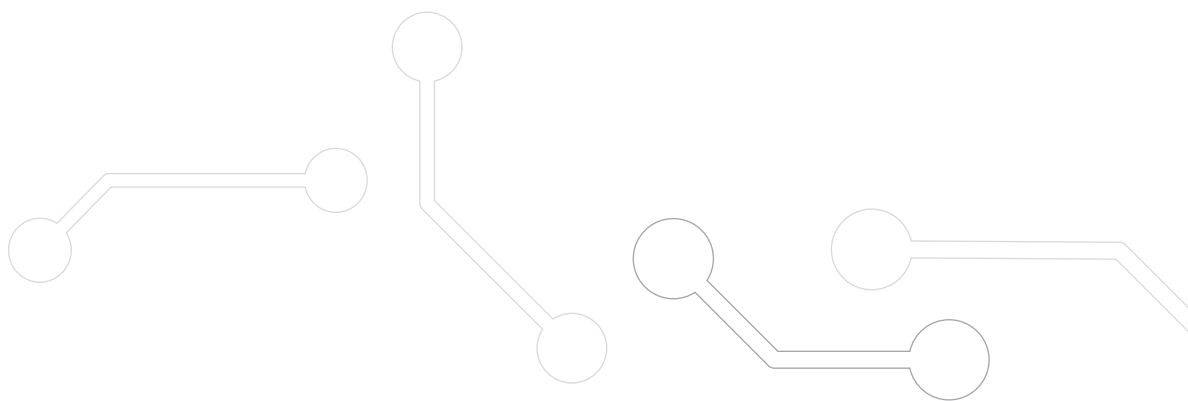
CONSELHO EDITORIAL

Anahi Guedes de Mello, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/SC, Brasil; **Bruno Reis** – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG, Brasil; **Edilene Lôbo** – Universidade de Itaúna, Itaúna/MG, Brasil; **Fernanda de Carvalho Lage** – Universidade de Brasília, Brasília/DF, Brasil; **Flávio Luiz Yarshell** – Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, Brasil; **Georgina Helena** – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas/RS, Brasil; **José Jairo Gomes** – Ministério Público Federal, Brasília/DF, Brasil; **Juliana Rodrigues de Freitas** – Centro Universitário do Pará, Belém/PA, Brasil; **Lorenzo Córdova** – Instituto Nacional de Educação (INE), Ciudad de México, México; **Luciana Panke** – Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR, Brasil; **Luís Virgílio Afonso da Silva** – Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, Brasil; **Marcelo Weick** – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa/PB, Brasil; **Maria do Socorro Braga** – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos/SP, Brasil; **Marilda de Paula Silveira** – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília/DF, Brasil; **Renato Barros de Carvalho** – Tribunal Superior Eleitoral, Brasília/DF, Brasil; **Rodolfo Viana Pereira** – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG, Brasil; **Saete Maria da Silva** – Universidade Federal da Bahia, Salvador/BA, Brasil; **Vânia Siciliano Aieta** – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ, Brasil; **Walber de Moura Agra** – Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE, Brasil.

PARECERISTAS

Adriano Oliveira dos Santos – Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE; **Aparecida Luzia Alzira Zuin** – Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho/RO; **Bruna Camilo** – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG; **Bruno Camilloto Arantes** – Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto/MG; **Bruno Cezar Andrade de Souza** – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ; **Caroline Maria Vieira Lacerda** – Universidade de Brasília, Brasília/DF; **Clarissa Fonseca Maia** – Universidade Estadual do Piauí, Teresina/PI; **Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis** – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília/DF; **Danilo Nascimento Cruz** – Universidade Federal do Piauí, Teresina/PI; **Danyelle da Silva Galvão** – Centro de Extensão e Pesquisa do Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília/DF; **Eduardo Henrique Lolli** – Universidade Federal de Goiás, Goiânia/GO; **Elaine Harzheim Macedo** – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS; **Emerson Urizzi Cervi** – Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR; **Fabio Francisco Esteves** – Universidade de São Paulo, São Paulo/SP; **Fernanda Lage** – Universidade de Brasília, Brasília/DF; **Fernanda Natasha Bravo Cruz** – Universidade de Brasília, Brasília/DF; **Flávio Cheim Jorge** – Vitória/ES; **Frederico Franco Alvim** – Universidade de Fortaleza, Fortaleza/CE; **Georgina Helena Lima Nunes** – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas/RS; **José Guerra de Andrade Lima Neto** – Universidade Católica de Pernambuco, Recife/PE; **Juliana Rodrigues Freitas** – Centro Universitário do Pará, Belém/PA; **Julianna Moreira Reis Garcia Guedes** – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo/RS; **Luciana Panke** – Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR; **Maria do Socorro Braga** – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos/SP; **Marilda de Paula Silveira** – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília/DF; **Patrícia Gasparro Sevilha Greco** – Universidade Estadual de Londrina, Londrina/PR; **Pedro Augusto Lopes Sabino** – Universidade do

Estado da Bahia, Valença/BA; **Rafael Silveira e Silva** – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília/DF; **Ramon Mapa da Silva** – Universidade Presidente Antônio Carlos, Itabirito/MG; **Raquel Ramos Machado** – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza/CE; **Reinaldo dos Santos** – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados/MS; **Salete Maria da Silva** – Universidade Federal da Bahia, Salvador/BA; **Samantha Ribeiro Meyer Pflug Marques** – Universidade Nove de Julho, São Paulo/SP; **Samara Carvalho Santos** – Samara Pataxó, Universidade de Brasília, Brasília/DF; **Sandro Kozikoski** – Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR; **Silvana Batini Cesar Góes** – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro/RJ; **Vitor de Andrade Monteiro** – Universidad Complutense de Madrid, Madrid/ES; **Volgane Carvalho** – Universidade Federal do Piauí, Teresina/PI; **Wagner Wilson Deiró Gundim** – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP; **Rodolfo Viana Pereira** – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG.





ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

Diretor

Ministro Floriano de Azevedo Marques

Assessora-Chefe

Polianna Pereira dos Santos

Servidores

Adilson Cunha Silva

Camila Fonseca Brandão Cavalcanti Lopes Silva

Caroline Sant' Ana Delfino

Julianna Moreira Reis Garcia Guedes

Colaboradores

Cristianne Sampaio de Oliveira

Daniel Gonçalves Ramos

Keylla Cristina de Oliveira Ferreira

Sarah Fernandes Navega de Aguiar

Walter Leonardo Carvalho Vasconcelos

Estagiária

Maria Eduarda Ramos de Almeida

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

Presidente

Ministro Alexandre de Moraes

Vice-Presidente

Ministra Cármen Lúcia

Ministros

Ministro Nunes Marques

Ministro Raul Araújo

Ministra Isabel Gallotti

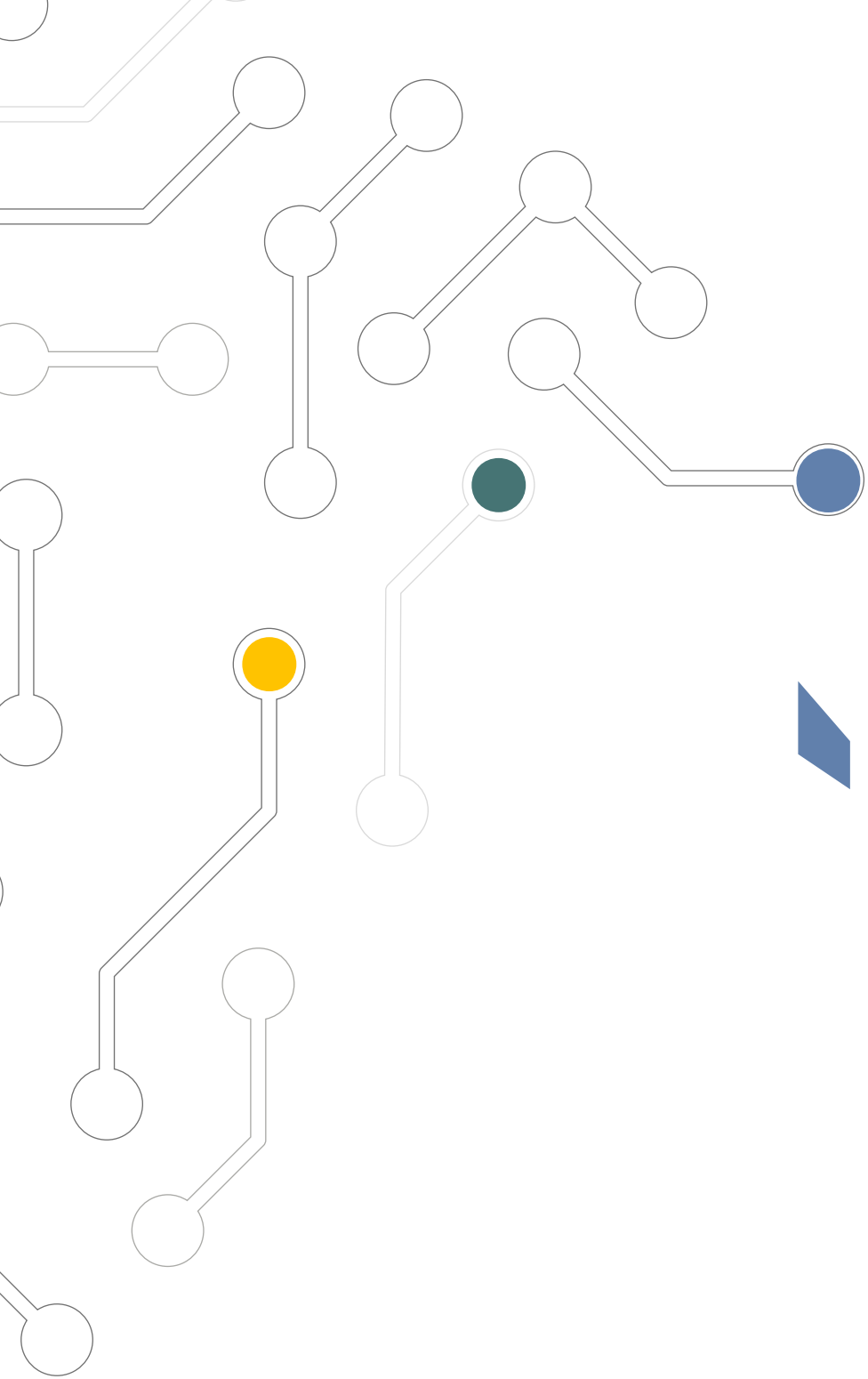
Ministro Floriano de Azevedo Marques

Ministro Ramos Tavares

Procurador-Geral Eleitoral

Paulo Gonet Branco

Sumário



Editorial 14

O uso da inteligência artificial nas eleições: impulsionamento de conteúdo, disparo em massa de *fake news* e abuso de poder..... 19

The use of artificial intelligence in elections: boosting content, mass triggering of fake news and abuse of power

Fernanda de Carvalho Lage*

Ingrid Neves Reale**

Democracia, direitos políticos e diversidade: a garantia no plano concreto dos direitos políticos e fundamentais58

Democracy, political rights, and diversity: the concrete guarantee of political and fundamental rights

Luiz Edson Fachin*

Polianna Pereira dos Santos**

Democracia, liberdade e igualdade do voto: a efetividade do direito ao transporte gratuito no dia das eleições.....88

Democracy, freedom and vote equality: the effectiveness of the right to free transportation on election day

Nicole Gondim Porcaro*

Letícia Lacerda de Castro**

Bruno Albergaria***

Acesso das mulheres aos cargos público-eletivos: Teoria da Justiça de Rawls aplicada aos desafios da participação e representatividade no Brasil 122

Access of women to public-elective positions: Rawls' Theory of Justice applied to the challenges of participation and representativeness in Brazil

Júlia Helena Ribeiro Duque Estrada Lopes*

Arthur Magno e Silva Guerra**

Larissa de Moura Guerra Almeida***

A representação parlamentar feminina em um contexto decolonial e relacional de gênero: os desafios dos direitos políticos das mulheres nos parlamentos brasileiros no século XXI167

The feminine parliamentary representation in a decolonial and gender-relational context: the challenges of women's political rights in Brazilian parliaments in the 21st century

Simone Camargo Padilha*

Adilson Cunha Silva**

Jessica Hind Ribeiro Costa***



Sumário

O antes e o agora: uma análise político-partidária do sucesso eleitoral de mulheres nas eleições para deputada estadual e distrital..... 196

The before and now: a political-partisan analysis of women's electoral success in elections for state and district deputy

Rafaela Rocha Arnaud*

Thamires Costa Rodrigues Lima**

Saulo Felipe Costa***

Divisão sexual da atividade política e a linguagem de exclusão de mulheres – uma análise feminista e interdisciplinar das fronteiras do cenário político goiano 241

Sexual division of political activity and the language of exclusion of women – a feminist and interdisciplinary analysis of the frontiers of the political scene in state of goiás

Nara Vilas Boas Marques Bueno e Lopes*

Vilma de Fátima Machado**

Political violence against women in the international and domestic system: the Cooperative Constitutional State on focus 282

Violência política de gênero no sistema internacional e no ordenamento interno: o Estado Constitucional Cooperativo sob enfoque

Denise Neves Abade*

Juliana Rodrigues Freitas**

“O tempo da política vem aí”: os povos indígenas e as eleições legislativas municipais de 2024 319

“The time of politics is coming”: indigenous peoples and the 2024 municipal elections

Luís Roberto de Paula*

Samara Pataxó**

Ricardo Verдум***

Editorial





Editorial

A nova edição da revista *Estudos Eleitorais* tem como premissa a abordagem do processo democrático eleitoral em um contexto marcado por complexas dinâmicas sociais. Novos desafios, profusos e multidisciplinares, apresentam-se para a Justiça Eleitoral no exercício de suas atribuições. Entre eles, destacam-se a necessidade de combate à desinformação e à sub-representatividade de grupos e populações politicamente minorizados.

Inaugura este número o artigo *O uso da inteligência artificial nas eleições: impulsionamento de conteúdo, disparo em massa de fake news e abuso de poder*, de autoria de Fernanda de Carvalho Lage e Ingrid Neves Reale, que estudam os impactos e as principais formas de uso da inteligência artificial nas campanhas eleitorais, abordando ainda a construção jurisprudencial recente do Tribunal Superior Eleitoral quanto ao tema.

Em *Democracia, direitos políticos e diversidade: a garantia no plano concreto dos direitos políticos e fundamentais*, o Ministro Luiz Edson Fachin e Polianna Pereira dos Santos discorrem sobre a concepção de democracia em sociedades complexas e diversas, o princípio da igualdade e a adoção de instrumentos para o aperfeiçoamento e o aprofundamento das instituições democráticas, propondo diálogo com a controvérsia que emerge da relação entre a garantia, no plano concreto, dos direitos políticos e fundamentais de forma não excludente e a maior qualidade da democracia.

Democracia, liberdade e igualdade do voto: a efetividade do direito ao transporte gratuito no dia das eleições, de Nicole Gondim Porcaro, Letícia Lacerda de Castro e Bruno Albergaria, conjectura a constitucionalidade da garantia de transporte público gratuito para o exercício dos direitos políticos ao contextualizar a problemática da relação entre a liberdade e a igualdade de voto nas eleições de 2022, quando decisões judiciais permitiram, pela primeira vez, o passe livre para os eleitores.





No artigo *Acesso das mulheres aos cargos público-eletivos: Teoria da Justiça de Rawls aplicada aos desafios da participação e representatividade no Brasil*, Júlia Helena Ribeiro Duque Estrada Lopes, Arthur Magno e Silva Guerra e Larissa de Moura Guerra Almeida discutem questões contemporâneas de representatividade política feminina ao esmiuçar a participação das mulheres na política brasileira, dissertando sobre a evolução histórica do direito de sufrágio e as lutas por conquistas de espaços político-eleitorais, tendo como referencial teórico a Teoria da Justiça de Rawls.

A *representação parlamentar feminina em contexto decolonial e relacional de gênero: os desafios dos direitos políticos das mulheres nos parlamentos brasileiros no século XXI*, de autoria de Simone Camargo Padilha, Adilson Cunha Silva e Jessica Hind Ribeiro Costa, tem como objeto de análise a manutenção da baixa participação política feminina nas Casas de Lei municipais, estaduais e no Congresso Nacional brasileiro apesar das diversas reformas políticas, tendo como base para reflexão a definição e relação de gênero desenvolvida por Joan Scott.

Em *O antes e o agora: uma análise político-partidária do sucesso eleitoral de mulheres nas eleições para deputada estadual e distrital*, as autoras Rafaela Rocha Arnaud e Thamires Costa Rodrigues Lima e o autor Saulo Felipe Costa apresentam estudo observacional de série temporal que analisa o sucesso eleitoral das mulheres ao cargo de deputada estadual e distrital de 2006 a 2018.

No artigo *Divisão sexual da atividade política e a linguagem de exclusão de mulheres: uma análise feminista e interdisciplinar das fronteiras do cenário político goiano*, Nara Vilas Boas Marques Bueno e Lopes e Vilma de Fátima Machado examinam a pluricausalidade que ocasiona a sub-representação de mulheres na Assembleia Legislativa de Goiás (Alego) durante a 19ª Legislatura (2019 a 2023), em que apenas duas deputadas, de um total de 41 assentos, exerceram mandatos.

Political violence against women in the international and domestic system: the Cooperative Constitutional State on focus, das autoras convidadas





Denise Neves Abade e Juliana Rodrigues Freitas, analisa e define o crime de violência política de gênero sob o contexto do Estado Constitucional Cooperativo e do efeito irradiador dos Direitos Humanos, avaliando os desafios na aplicação da normativa relacionada à violência política de gênero existente e como pode ser interpretada para melhor proteção das vítimas.

Para finalizar esta edição, no artigo “*O tempo da política vem aí*”: os povos indígenas e as eleições legislativas municipais de 2024, Luís Roberto de Paula, Samara Pataxó e Ricardo Verдум apresentam conjunto de dados e reflexões sobre a participação dos povos indígenas na política institucional do país, a fim de contribuir para que seus direitos civis e, principalmente, políticos sejam garantidos e efetivados, estimulando diversos atores sociais interessados – em particular as próprias lideranças e organizações indígenas – a intensificarem ou iniciarem mobilização estratégica com vistas a obter maior e melhor resultado no processo eleitoral municipal de 2024.

Os artigos contemplados nesta primeira edição da revista *Estudos Eleitorais* de 2023, publicada pela Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (EJE/TSE), dedicam-se a questões que têm pautado o debate público nos últimos anos e exigido atenção da Justiça Eleitoral. O problema da desigualdade de gênero – ou mais exatamente da participação eleitoral e representação feminina a que já se havia dedicado uma edição anterior, focada na violência política contra mulheres – reaparece em vários dos textos, a indicar a premência do tema. Na mesma linha, as questões da participação político-eleitoral dos povos originários, do acesso dos eleitores aos locais de votação e da efetividade dos direitos fundamentais compõem quadro de preocupações sociais com a extensão dos direitos de igualdade e liberdade constitucionalmente assegurados.

Esses direitos, que, há apenas duas décadas, encontravam promessa de expansão na internet e em outros avanços tecnológicos, deparam-se agora com riscos e ameaças representados pela inteligência artificial, pelas *fake news* e por disparos em massa de propaganda eleitoral difamatória.





A democracia que se prometia radicalizar, aprofundar e revolver para expor as raízes se encontra ameaçada. As autoras e os autores que contribuíram para esta edição, cada um a seu modo, e a partir de recortes específicos, ajudam a lembrarmo-nos disso.

Mais uma vez, a revista *Estudos Eleitorais* dá voz a preocupações sociais na esperança de contribuir com a qualidade de nossa vida democrática.

Boa leitura!



The background of the entire page is a solid blue color. Overlaid on this background is a complex, white, abstract pattern resembling a circuit board or a network diagram. This pattern consists of numerous small circles connected by thin, white lines that form various geometric shapes and paths across the page. One circle, located near the bottom left of the text area, is filled with white, while all other circles are hollow.

O uso da inteligência artificial nas eleições: impulsionamento de conteúdo, disparo em massa de *fake news* e abuso de poder





O uso da inteligência artificial nas eleições: impulsionamento de conteúdo, disparo em massa de *fake news* e abuso de poder

The use of artificial intelligence in elections: boosting content, mass triggering of fake news and abuse of power

Fernanda de Carvalho Lage*
Ingrid Neves Reale**

Recebido em: 30/6/2023
Aprovado em: 12/12/2023

Resumo

Vivemos numa sociedade em rede na qual as plataformas digitais são o novo local do debate político. As redes sociais revolucionaram a comunicação humana, inclusive a política. O presente artigo é dividido em três partes. A primeira apresenta uma abordagem geral sobre os impactos da inteligência artificial nas campanhas eleitorais, especialmente na propaganda eleitoral. Em seguida, são estudadas duas principais formas de uso da IA nas campanhas eleitorais: (1) a questão do impulsionamento e (2) a configuração do abuso de poder a partir da disseminação de notícias falsas, as *fake news*, com finalidade eleitoral. O estudo procura privilegiar, ainda, a construção jurisprudencial recente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) quanto ao tema.

Palavras-chave: inteligência artificial; impulsionamento de propaganda eleitoral; *fake news*; abuso de poder.

* Doutora em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB). Professora adjunta da Faculdade de Direito da UnB e coordenadora do Curso de Graduação na mesma instituição. *E-mail:* fernanda.lage@unb.br.

** Mestranda em Direito, Estado e Constituição na UnB. Especialista em Direito Eleitoral. Analista do Tribunal Superior Eleitoral e professora de cursos de capacitação e especialização em Direito Eleitoral. *E-mail:* ingrid.reale@tse.jus.br.





Abstract

We live in a network society where digital platforms are the new place for political debate. Social media revolutionized human communication, including politics. The article is divided into three parts. The first is a general approach to the impacts of artificial intelligence on election campaigns, especially election advertising. Then, we study two main ways of using AI: (1) the issue of boosting and (2) the issue of configuring the abuse of power based on the dissemination of false news for electoral purposes. The study also seeks to privilege the recent jurisprudential construction of the Brazilian Superior Electoral Court on the subject.

Keywords: artificial intelligence; promotion of electoral propaganda; fake news; power abuse.





Introdução

As eleições brasileiras de 2018 trouxeram as mídias digitais para o centro do debate sobre propaganda política e revelaram que a era do horário político eleitoral gratuito na televisão e no rádio entrou em declínio. Hoje, sabe-se que aquele pleito representou um marco na utilização da internet na propaganda eleitoral. A surpresa foi constatar que a internet foi usada para a divulgação de notícias falsas, as *fake news*, como tática eleitoral de largo alcance, e o uso massivo de dados pessoais privados para definir as estratégias de direcionamento. Tais práticas podem, eventualmente, comprometer a normalidade e a legitimidade das eleições e acarretar desequilíbrio entre os candidatos em disputa, com gravidade suficiente para caracterizar abuso de poder.

Diferentemente dos espaços públicos de rádio e televisão, a internet nasceu privada e transnacional, o que dificulta a regulamentação estatal da matéria. A regulação esbarra no necessário debate acerca dos riscos de ameaça aos direitos fundamentais, essencialmente os relativos à liberdade de expressão, da imprensa e ao pluralismo de ideias. A regra a ser observada tanto pela atividade legislativa como pela jurisprudência é de absoluto respeito a esses princípios.

Já há alguns esforços no Brasil para evitar que o uso da tecnologia seja responsável pelo declínio das instituições democráticas¹. Como exemplos, citam-se as seguintes iniciativas: (i) o Marco Civil da Internet (Lei n. 12.965/2014), que inclusive prevê a responsabilidade civil das plataformas pela remoção de conteúdo sob ordem judicial; (ii) a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), que completou um ano no dia 18 de setembro e impede o uso indevido dos dados pessoais; (iii) o Projeto de Lei n. 1.429/2020, que

¹ No âmbito da persecução penal, visando proteger a ordem democrática, o Estado democrático de direito e a própria instituição, o Supremo Tribunal Federal (STF), sob a relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, instaurou o IPL n. 4781, que investiga notícias fraudulentas (*fake news*), denúncias caluniosas e ameaças contra a Corte, seus ministros e familiares, incluindo atualmente dentre os investigados o próprio presidente da República.





visa instituir a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet, ainda em trâmite no Congresso Nacional; e iv) a Proposta de Emenda Constitucional n. 17/2019, aprovada pelo Senado Federal no dia 20 de outubro de 2021, que acrescenta o inciso XII-A, ao art. 5º, e o inciso XXX, ao art. 22, da Constituição Federal (CF/1988) para incluir a proteção de dados pessoais entre os direitos fundamentais do cidadão e fixar a competência privativa da União para legislar sobre a matéria².

Este artigo pretende identificar quais as formas de emprego da inteligência artificial no processo eleitoral. Depois, com aporte na legislação eleitoral e na jurisprudência do TSE, demonstrar, especificamente: (i) a regulamentação do impulsionamento no contexto das campanhas brasileiras; (ii) as possíveis formas de responsabilização pela utilização distorcida da tecnologia; e (iii) a caracterização de abuso em virtude da disseminação de desinformação com finalidade eleitoral, que tem como consequências a cassação de registros ou diplomas e a restrição à elegibilidade dos candidatos beneficiados.

1 Tecnologias disruptivas de IA aplicáveis à propaganda eleitoral

As redes sociais revolucionaram a comunicação humana. Mas, desde o caso da Cambridge Analytica, há uma justa desconfiança em relação ao uso que podem fazer de dados que os seus usuários disponibilizam nas redes sociais³. Dentre elas, citam-se o Facebook, o Instagram, o WhatsApp, o Telegram e o Twitter, que têm conquistado gigantesca quantidade de adeptos em escala global.

² O texto segue agora para promulgação, em sessão do Congresso Nacional ainda a ser marcada. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135594>. Acesso em: 21 out. 2021.

³ LAGE, Fernanda de Carvalho. Propaganda eleitoral 2020: os santinhos não são mais os mesmos. *Jota*, 20 out. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/elas-no-jota/propaganda-eleitoral-2020-santinhos-nao-sao-mais-mesmos-22102020>. Acesso em: 15 out. 2021.





A propagação de *fake news* pode ser feita por pessoas físicas que compartilham conteúdo umas com as outras. O que há, atualmente, é o emprego de inteligência artificial para a dispersão de notícias falsas por meio do uso de algoritmos robôs – *bots*. Esses *bots* são robôs simples capazes de interagir, por meio de contas no Twitter (e outras redes sociais), como se fossem usuários na rede, trocando informações, seguindo e conquistando novos seguidores, entre outros⁴. Chamam-se *social bots* os programas de computador capazes de controlar contas nas redes sociais e imitar usuários reais.

O Twitter é uma das redes sociais que mais gera troca de informações⁵. Em sistemas como esse, usuários podem influenciar e serem influenciados por outros, o que tem atraído grande interesse político e de empresas relacionadas ao *marketing*⁶. As contas da plataforma operadas por máquinas foram, por exemplo, uma fonte importante de desinformação sobre as mudanças climáticas. Nas semanas que antecederam o anúncio do ex-Presidente Donald Trump sobre a retirada do Acordo de Paris, contas suspeitas de serem robôs – *bots* – responderam por cerca de um quarto de todos os *tweets* sobre as mudanças climáticas⁷. Pesquisadores mediram a influência dos *bots* na conversa sobre o clima no Twitter, analisando 6,8 milhões de *tweets* enviados por 1,6 milhão de usuários entre maio e junho de 2017. A partir desse conjunto

⁴ MESSIAS, Johnnatan; BENEVENUTO, Fabrício; OLIVEIRA, Ricardo. *Bots sociais: como robôs podem se tornar pessoas influentes no Twitter?*, REIC, 16, 20218. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/reic/article/view/46796>. Acesso em: 20 out. 2021.

⁵ O tema da proteção de dados e campanhas eleitorais tem preocupado a doutrina eleitoralista. Ver, nesse sentido: BERNARDELLI, Paula; NEISSER, Fernando. *LGPD e campanhas eleitorais: adiamento oportuno e ajustes necessários*. Consultor Jurídico, 28 mai. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-28/neisser-bernardelli-adiamento-lgpd-campanhas-eleitorais>. Acesso em: 20 out. 2021.

⁶ MESSIAS, Johnnatan; BENEVENUTO, Fabrício; OLIVEIRA, Ricardo. *Bots sociais: como robôs podem se tornar pessoas influentes no Twitter?*, REIC, 16, 20218. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/reic/article/view/46796>. Acesso em: 20 out. 2021.

⁷ HIAR, Corbin; E&E News. *Twitter bots are a major source of climate disinformation*. Scientific American, 22 jan. 2022. Disponível em: <https://www.scientificamerican.com/article/twitter-bots-are-a-major-source-of-climate-disinformation/>. Acesso em: 15 out. 2021.





de dados, a equipe executou uma amostra aleatória de 184.767 usuários e verificaram que quase 9,5% deles eram provavelmente *bots*, os quais, no entanto, responderam por 25% do total de *tweets* sobre mudanças climáticas na maioria dos dias⁸.

Hoje, sabemos que os dados pessoais são valiosos para a estruturação de estratégias de propaganda que envolvem a produção de conteúdos de desinformação em larga escala. Sua análise permite identificar o comportamento das pessoas e as tendências de aceitação à ideia falsa que está sendo transmitida.

O uso da inteligência artificial tem sido desviado para disseminar, em grande escala, notícias falsas. A expressão inteligência artificial⁹ (IA)

⁸ HIAR, Corbin; E&E News. *Twitter bots are a major source of climate disinformation*. Scientific American, 22 jan. 2022. Disponível em: <https://www.scientificamerican.com/article/twitter-bots-are-a-major-source-of-climate-disinformation/>. Acesso em: 15 out. 2021.

⁹ A inteligência artificial é o estudo dos métodos para fazer computadores se comportarem de forma inteligente. Ela depende de vários métodos para aprender e operar; isso inclui métodos instrucionais como aprendizado de máquina (*machine learning*) e aprendizado profundo (*deep learning*), além de abordagens de treinamento que são o aprendizado supervisionado e o aprendizado não supervisionado.

Ver: LAGE, Fernanda de Carvalho. *Manual da inteligência artificial no Direito brasileiro*. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

O aprendizado de máquina, *machine learning*, é uma técnica que permite que os sistemas de computador internalizem e façam previsões baseadas em dados históricos. O processo é alimentado por um algoritmo de aprendizado de máquina, uma função capaz de melhorar seu desempenho com o tempo, treinando-se por meio de métodos de análise de dados e modelagem analítica.

Já o aprendizado profundo (*deep learning*) é um subdomínio do aprendizado de máquina, que consiste em múltiplas camadas em cascata, modeladas a partir do sistema nervoso humano (uma prática denominada codificação neural), conhecida como rede neural. Arquiteturas de aprendizagem profunda permitem que um sistema de computador se treine usando dados históricos, reconhecendo padrões e fazendo inferências probabilísticas.

Em outras palavras:

a) o *machine learning* usa algoritmos para analisar dados, aprender com esses dados e tomar decisões informadas com base no que aprendeu;

b) o *deep learning* estrutura algoritmos em camadas para criar uma rede neural artificial – uma tentativa de reproduzir o trabalho do cérebro humano em um computador usando camadas de neurônios – que pode aprender e tomar decisões inteligentes por conta própria. Por fim, o Processamento de Linguagem Natural (PLN) – também conhecido pela expressão em inglês Natural Language Processing (NLP) – é um dos campos tecnológicos mais promissores e de grande potencial, uma vez que se trata de uma subárea da inteligência artificial que fornece aos *softwares* a capacidade de ler documentos de maneira inteligente, ou seja, que ajuda computadores a entender, interpretar e manipular a linguagem humana.





pode ser aplicada a sistemas computacionais destinados a reproduzir funções cognitivas humanas. Em particular, inclui aprendizado de máquina, em que algoritmos detectam padrões em dados e aplicam esses novos padrões para automatizar determinadas tarefas.

Para se ter uma ideia da dimensão do problema, em março de 2020, quase 30% dos adultos dos EUA acreditavam que o governo chinês criou o coronavírus como uma arma biológica, e outros 14,8% afirmaram que o vírus foi criação da indústria farmacêutica¹⁰. Em junho do mesmo ano, a maioria dos americanos (71%) já ouviu falar de uma teoria da conspiração, que circula amplamente *on-line*, segundo a qual pessoas poderosas planejaram intencionalmente o surto do Covid-19. Um quarto dos adultos americanos vê alguma verdade nisso, de acordo com pesquisa do Pew Research Center¹¹.

É uma área de estudos que se iniciou na Ciência da Computação e que se espalhou para outros campos como a inteligência artificial, linguística e tecnologia da informação.

O PLN tem sido empregado, por exemplo, para pesquisa de jurisprudência, revisão de contratos, automação de documentos e assessoria jurídica (por meio de *chatbots*).

Sobre inteligência artificial ver: LAGE, Fernanda de Carvalho. *Manual da inteligência artificial no Direito brasileiro*. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

Ver também: Alex Smola e S. Vishwanathan, *Introduction to machine learning*. Cambridge University Press, 2010. Disponível em: <https://alex.smola.org/drafts/thebook.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2023.

¹⁰ ROMER, Daniel; JAMIESON, Kathleen Hall. Conspiracy theories as barriers to controlling the spread of Covid-19 in the U.S. *Social Science & Medicine*, 263, 2020. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S027795362030575X?via%3Dihub>. Acesso em: 5 out. 2021.

¹¹ MITCHELL, Amy; JURKOWITZ, Mark; OLIPHANT, J. Baxter; SHEARER, Elisa. Most Americans have heard of the conspiracy theory that the Covid-19 outbreak was planned, and about one-third of those aware of it say it might be true. *Pew Research Center*, 2020. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/journalism/2020/06/29/most-americans-have-heard-of-the-conspiracy-theory-that-the-covid-19-outbreak-was-planned-and-about-one-third-of-those-aware-of-it-say-it-might-be-true/>. Acesso em: 10 out. 2021.

A pesquisa demonstra, ainda, que a filiação partidária também desempenha papel na percepção da teoria. Cerca de um terço (34%) dos republicanos e independentes que apoiam o Partido Republicano afirmam que a teoria de que pessoas poderosas planejaram intencionalmente o surto de Covid-19 é provavelmente ou definitivamente verdadeira, em comparação com 18% dos democratas e defensores democratas. Não há diferença significativa na probabilidade de os partidários terem ouvido pelo menos um pouco sobre a teoria: 72% dos republicanos já ouviram falar da afirmação, em comparação com 70% dos democratas. Os republicanos conservadores são especialmente propensos a ver pelo menos alguma verdade na teoria: cerca de quatro em dez (37%) dizem que é provável ou definitivamente verdade. Isso contrasta com 29% dos republicanos moderados e liberais,





A parcela de americanos que veem pelo menos alguma verdade na teoria difere em termos demográficos e partidários.

Parte das *fake news* disseminadas na internet são as chamadas *deep fakes*, que utilizam uma forma de inteligência artificial chamada *deep learning* (aprendizado profundo de máquina) para fazer imagens de eventos falsos¹². As falsificações profundas, *deep fakes*, diferem de outras formas de *fake news* por serem muito difíceis de serem identificadas como falsas. *Deep fakes* são vídeos falsos criados com *software* digital, aprendizado de máquina e troca de rosto. Em outras palavras, são vídeos artificiais criados por computador em que as imagens são combinadas para criar filmagens que retratam eventos, declarações ou ações que nunca aconteceram. Os resultados podem ser bastante convincentes.

Até três em cada quatro americanos superestimam sua capacidade de detectar notícias falsas, conforme pesquisa publicada na *Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)*¹³, dos Estados Unidos, em 2021. O estudo foi realizado com uma amostra de 8.200 pessoas e demonstrou que os republicanos são mais propensos a cair em notícias falsas do que os democratas.

A equipe, coordenada pelo professor de Comunicação Ben Lyons, da Universidade de Utah, apresentou aos voluntários manchetes simulando o formato como os artigos seriam se aparecessem em um *feed* do Facebook. Eles também foram solicitados a avaliar sua capacidade de determinar se as histórias eram verdadeiras. Os pesquisadores comprovaram que indivíduos superconfiantes são mais propensos a visitar *sites* não confiáveis; a não

24% dos democratas moderados e conservadores e 10% dos democratas liberais. Existem também algumas pequenas diferenças por idade. Cerca de um quarto dos adultos com menos de 65 anos afirma que a teoria é provável ou definitivamente verdadeira, em comparação com dois em cada dez adultos com 65 anos ou mais.

¹² LAGE, Fernanda de Carvalho. *Manual da inteligência artificial no Direito brasileiro*. Salvador: Editora Juspodivm, 2021.

¹³ LYONS, Benjamin A.; MONTGOMERY, Jacob M.; GUESS, Andrew M.; NYHAN, Brendan; REIFLER, Jason. Overconfidence in news judgments is associated with false news susceptibility. *Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)*, 118, jun. 2021. Disponível em: <https://www.pnas.org/content/118/23/e2019527118>. Acesso em: 10 out. 2021.





conseguir distinguir entre afirmações verdadeiras e falsas sobre eventos atuais; e a curtir ou compartilhar conteúdo falso nas mídias sociais, especialmente quando é politicamente compatível com suas ideias¹⁴.

Os resultados apresentaram um quadro preocupante: os indivíduos menos preparados para identificar o conteúdo de notícias falsas são também os menos cientes de suas próprias limitações e, portanto, mais suscetíveis a acreditar e divulgá-las. Cerca de 90% dos participantes disseram aos pesquisadores que acreditavam estar acima da média em sua capacidade de identificar histórias falsas¹⁵.

Mas por que os americanos compartilham tantas *fake news*? Muitos o fazem porque simplesmente não estão prestando atenção se o conteúdo é preciso, não necessariamente porque não conseguem distinguir notícias reais de notícias inventadas, sugere um novo estudo da Nature¹⁶. A falta de atenção foi o fator determinante por trás de 51,2% do compartilhamento de desinformação entre usuários de mídia social que participaram de um experimento conduzido por um grupo de pesquisadores do MIT, da University of Regina, no Canadá, da University of Exeter Business School, no Reino Unido, e do Center for Research and Teaching in Economics, no México¹⁷.

¹⁴ LYONS, Benjamin A.; MONTGOMERY, Jacob M.; GUESS, Andrew M.; NYHAN, Brendan; REIFLER, Jason. Overconfidence in news judgments is associated with false news susceptibility. *Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)*, 118, jun. 2021. Disponível em: <https://www.pnas.org/content/118/23/e2019527118>. Acesso em: 10 out. 2021.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ PENNYCOOK, G.; EPSTEIN, Z.; MOSLEH, M. *et al.* Shifting attention to accuracy can reduce misinformation online. *Nature*, 592, 2021, p. 590-595. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/s41586-021-03344-2#citeas>. Acesso em: 15 out. 2021.

¹⁷ *Idem.*

Os experimentos revelam uma série de *insights* sobre o motivo pelo qual as pessoas compartilham informações incorretas nas redes sociais:

- (1) Um terço – 33,1% – das decisões dos participantes de compartilhar notícias falsas foi porque eles não perceberam que eram imprecisas.
- (2) Mais da metade das decisões dos participantes de compartilhar notícias falsas – 51,2% – foram devido à desatenção.
- (3) Os participantes relataram valorizar a precisão em vez do partidarismo – uma descoberta que desafia a ideia de que as pessoas compartilham desinformação para beneficiar seu partido





Muitos afirmam que a democracia liberal está em risco, e que é preciso compreender os desafios para lidar com questões de IA e Big Data para mídias digitais mais democráticas¹⁸. Quais são os principais desafios que as sociedades enfrentam ao lidar com questões que envolvem *big data*¹⁹ e o uso de inteligência artificial no processo eleitoral?

A filtragem algorítmica feita pelas mídias sociais prioriza a seleção, a sequência e a visibilidade das postagens, está embutida em plataformas sociais *on-line* e reforça as crenças e visões de mundo preexistentes dos indivíduos, aumentando os preconceitos, bem como a polarização social e política. A restrição da entrada de informações apenas ao que está em alinhamento com as próprias crenças impede a autorreflexão e contribui para a polarização e o extremismo.

Os algoritmos do Facebook podem permitir a disseminação de anúncios usando o critério de alinhamento entre o perfil político

político ou prejudicar o partido oposto. Quase 60% dos participantes que responderam a uma pesquisa disseram que é “extremamente importante” que o conteúdo que eles compartilham nas redes sociais seja preciso. Cerca de 25% disseram que é “muito importante”.

(4) O partidarismo foi fator determinante por trás de 15,8% das decisões de compartilhar manchetes falsas nas redes sociais.

(5) O *design* da plataforma de mídia social pode contribuir para o compartilhamento de informações incorretas. “Nossos resultados sugerem que o *design* atual das plataformas de mídia social – em que os usuários navegam rapidamente por uma mistura de notícias sérias e conteúdo emocionalmente envolvente e recebem *feedback* social quantificado instantâneo sobre seu compartilhamento – pode desencorajar as pessoas a refletir sobre a precisão”, afirmam os autores.

¹⁸ MOUNK, Yascha. O povo contra a democracia. São Paulo: Companhia das Letras, 2019; LEVITSKY, Steven.; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

Sobre o Brasil, a revolução tecnológica e a crise da democracia brasileira: BARROSO, Luís Roberto. *Sem data vênia: um olhar sobre o Brasil e o mundo*. Rio de Janeiro: História Real, 2020.

¹⁹ Coletar e analisar grandes volumes de dados variados em altíssima velocidade: essa é a grande inovação de Big Data. É por conta desse sistema que você consegue colocar uma palavra em um buscador como o Google e obter, em menos de um segundo, os resultados mais relevantes a partir de uma palavra-chave. Os usos de Big Data e IA em mídia digital são frequentemente incongruentes com os princípios democráticos fundamentais e os direitos humanos.

V. LAGE, Fernanda de Carvalho. *Manual da inteligência artificial no Direito brasileiro*. Salvador: Editora Juspodivm, 2021.





inferido do usuário com o conteúdo anunciado, inibindo a capacidade de campanhas políticas de atingir eleitores com diversas visões políticas. Essas descobertas fornecem evidências de como os algoritmos de mídia social contribuem para a polarização política. Tal panorama é preocupante à luz dos resultados, que mostram que a interação com indivíduos que compartilham pontos de vista diferentes dos seus é vital para o desenvolvimento do pensamento crítico²⁰.

Feitas essas considerações, passa-se a abordar, com enfoque na realidade brasileira, duas formas mediante as quais a inteligência artificial tem sido empregada nas eleições, uma lícita e outra ilícita, respectivamente: o impulsionamento de propaganda eleitoral na internet, inclusive com as eventuais formas de responsabilização pela inobservância da regulamentação; e a possibilidade de configuração de abuso na disseminação de *fake news* na internet com finalidade eleitoral.

2 Impulsionamento de propaganda eleitoral na internet

O Direito Eleitoral é um ramo das ciências jurídicas no qual a incidência da liberdade de expressão é particularmente ampliada, em especial no período eleitoral. Numa democracia representativa, partidos e candidatos devem contar com espaços irrestritos para a troca de ideias, de modo a expor as opiniões, as propostas e os programas a serem aderidos pelos cidadãos e confirmados pelo voto. Os eleitores, por sua vez, também têm seus interesses e opiniões levados em consideração na formação dos governos e na avaliação

²⁰ Exemplo recente dessa realidade indesejável é o que se verificou na maior democracia do mundo, a Índia, país no qual as eleições gerais de 2019 transcorreram em meio a aumento nas tensões com o Paquistão, bem como a disseminação de notícias falsas por meio de aplicativos móveis, incluindo WhatsApp, Facebook e Twitter. DEVLIN, Kat; JOHNSON, Courtney. *Indian elections nearing amid frustration with politics, concerns about misinformation*. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/03/25/indian-elections-nearing-amid-frustration-with-politics-concerns-about-misinformation/>. Acesso em: 21 out. 2021.





da atuação dos representantes.²¹ Desse modo, nos dizeres de Aline Osorio, “a efetividade das eleições como mecanismo de seleção de representantes e o próprio funcionamento do regime democrático dependem de um ambiente que permita e favoreça a livre manifestação e circulação de ideias”.²²

As mídias digitais, em particular as redes sociais e os aplicativos de troca de mensagens, são o ambiente perfeito para a consolidação dessa noção de liberdade, à medida que não apenas facilitam o trânsito de ideias como ampliam irrestritamente o seu alcance. A internet, portanto, tem se consolidado como o palco mais proeminente do debate eleitoral.

Desde o ano de 2009, partidos e candidatos têm garantida a possibilidade de realização de campanha na internet, nos termos previstos nos arts. 57-A e 57-B da Lei n. 9.504/1997 (Lei das Eleições). Contudo, na época em que editados os referidos dispositivos, havia a proibição enfática de que a atividade se realizasse de forma paga.

Com a reforma eleitoral de 2017, materializada por meio da Lei n. 13.488/2017, introduziu-se no ordenamento jurídico uma exceção a essa vedação. Trata-se do art. 57-C da Lei das Eleições, que passou a permitir o impulsionamento de conteúdos de publicidade eleitoral, condicionado à finalidade exclusiva de promover as candidaturas e as agremiações às quais vinculadas.

A regulação, mais consentânea com as garantias de liberdade de informação e de livre manifestação do pensamento, possibilitou a utilização dos mecanismos de publicidade digital disponibilizados pelas plataformas de internet já amplamente utilizados na publicidade comercial, os quais apresentam menor custo se comparado com as propagandas produzidas para a televisão e o rádio.

A permissão legal para impulsionamento de propaganda alterou o formato da comunicação eleitoral no Brasil e estimulou que as campanhas

²¹ OSORIO, Aline. *Direito Eleitoral e liberdade de expressão*. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

²² *Op. cit.*, p. 109.





fossem cada vez mais realizadas em meio digital²³, movimento que se observou com maior ênfase a partir das eleições de 2018.

Para se ter uma ideia dos custos empregados nesse tipo de propaganda, segundo dados levantados pelo *site* InternetLab, no pleito de 2018 foram declarados pelos candidatos um total de gastos com impulsionamento no valor de R\$ 77 milhões, dos quais R\$ 54 milhões estão relacionados a candidatos que concorriam a cargos do Legislativo e R\$ 23 milhões a cargos do Executivo. Desse total, 80,8% foram direcionados ao Facebook e a empresas intermediárias de pagamento; cerca de 8,1%, ao Google; e 11,1% foram pagos a outras empresas de *marketing*, sem especificação sobre o nome da plataforma no qual o montante foi investido²⁴ (prática que, aliás, dificulta a verificação do enquadramento da propaganda às regras da Lei Eleitoral).

Esses gastos, contudo, representam menos de 2% do total de despesas contratadas pelos candidatos no ano de 2018 (montante que chega a R\$ 5 bilhões), o que demonstra a tendência cada vez mais crescente de utilização de ferramentas de propaganda eleitoral digital, uma vez que alcançam o eleitorado de forma mais eficiente e com custos mais baixos.

Nas eleições de 2022, essa tendência se confirmou, com a ampliação dos investimentos para a ordem de R\$ 120,9 milhões de reais em propaganda eleitoral nas mídias digitais apenas no primeiro turno das eleições, enquanto os valores destinados à produção de propaganda para o horário gratuito na televisão e no rádio, que antes correspondiam a quase metade dos gastos eleitorais, despencaram para menos que um terço das despesas totais. Além disso, em 2018 os gastos com impulsionamento

²³ CRUZ, Francisco Brito *et al.* *Direito Eleitoral na era digital*. Belo Horizonte: Letramento, Casa do Direito, 2018. p. 57.

²⁴ CRUZ, Francisco Brito *et al.* *O custo da propaganda eleitoral paga na internet em 2018*. INTERNETLAB – Pesquisa em Direito e Tecnologia. Disponível em: <https://www.internetlab.org.br/pt/informacao-e-politica/o-custo-da-propaganda-eleitoral-paga-na-internet-em-2018/>. Acesso em: 19 out. 2021.





ocupavam o décimo lugar numa escala de importância, subindo para a sexta posição no pleito de 2022²⁵.

O termo “impulsioneamento” adotado pela legislação eleitoral é uma referência ao mecanismo de criação de publicidade disponibilizado aos usuários do Facebook. Impulsioneamento uma propaganda significa:

criar um anúncio a partir de uma publicação na rede social que poderá ser exibida em diversos lugares da plataforma, como o *feed* de notícias (na forma de publicação ‘sugerida’ ou ‘patrocinada’) ou em outros espaços reservados para publicidade (como as laterais de tela) em uma quantidade de vezes proporcional ao investimento feito pelo anunciante²⁶.

Especificamente para fins eleitorais, seu conceito é encontrado no art. 37, XIV, da Resolução-TSE n. 23.610/2019, que trata de “mecanismo ou serviço que, mediante contratação com os provedores de aplicação de internet, potencializem o alcance e a divulgação da informação para atingir usuários que, normalmente, não teriam acesso ao seu conteúdo”. Inclui-se nesse conceito a priorização paga de conteúdos resultantes de aplicações de busca na internet (art. 26, § 2º, da Lei n. 9.504/1997), entendida como uma subespécie de impulsioneamento.

De acordo com o art. 57-C da Lei n. 9.504/1997, o impulsioneamento de conteúdo de propaganda eleitoral deve observar dois requisitos principais: i) identificação dos contratantes, que podem ser, exclusivamente, partidos, coligações e candidatos e seus representantes legais (nesse último caso, apenas o administrador financeiro da campanha – art. 29, § 4º, da Resolução-TSE

²⁵ DUARTE, Melissa; DANTAS, Dimitrius. *Campanhas têm disparo de gastos com redes sociais e menor investimento na TV; veja os números*. O Globo. Eleições 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/eleicoes-2022/noticia/2022/09/campanhas-tem-disparo-de-gastos-com-redes-sociais-e-menor-investimento-na-tv-veja-os-numeros.ghml>. Acesso em: 27 jun. 2023.

²⁶ CRUZ, Francisco Brito *et al.* *Direito Eleitoral na era digital*. Belo Horizonte: Letramento, Casa do Direito, 2018. p. 66.





n. 23.610/2019); e ii) comunicação dos endereços eletrônicos contratados à Justiça Eleitoral.

Quanto ao segundo requisito, a lei restringe os fornecedores desse tipo de serviço aos provedores de internet que tenham sede e foro no Brasil (art. 26, XV, da Lei n. 9.504/1997), obrigação que visa contornar “a natureza global da internet, impondo às campanhas um limite de atuação que dá conforto à aplicação irrestrita da jurisdição e da lei brasileira em matéria sensível ao princípio da soberania nacional”²⁷.

Há restrições quanto ao conteúdo das publicações, sendo aplicáveis ao impulsionamento os mesmos limites relacionados à propaganda eleitoral em geral, como, por exemplo, a proibição de publicidade em língua diversa do português e a vedação de conteúdos que veiculem preconceitos de origem, etnia, raça, sexo, cor, idade, religiosidade, orientação sexual, identidade de gênero e quaisquer outras formas de discriminação, inclusive contra pessoa em razão de sua deficiência (art. 22 da Resolução-TSE n. 23.610/2019). E, mais importante, o legislador foi expresso ao vedar o impulsionamento de conteúdo negativo, ou seja, de publicidade que objetive prejudicar a imagem de adversário político.

Os legitimados para propor a representação que visa à aplicação da pena pecuniária – que obedecerá ao rito disposto no art. 96 da Lei n. 9.504/1997 –, são, a teor do art. 36 do mesmo diploma legal, o Ministério Público, os candidatos, os partidos políticos ou as coligações, os quais poderão requerer, concomitantemente à penalidade de multa²⁸, a determinação de suspensão do acesso a todo o conteúdo inadequado.

²⁷ CRUZ, Francisco Brito *et al.* *Direito Eleitoral na era digital*. Belo Horizonte: Letramento, Casa do Direito, 2018. p. 71.

²⁸ A violação às regras estabelecidas pelo art. 57-C da Lei das Eleições sujeita os responsáveis pela divulgação e o eventual beneficiário, quando comprovado seu prévio conhecimento, à sanção pecuniária no valor de R\$ 5.000,00 a R\$ 30.000,00 ou em valor equivalente ao dobro da quantia despendida, se esse cálculo superar o limite máximo da multa (art. 57-C, § 2º, da Lei n. 9.504/1997).





Os provedores de aplicação de internet, por sua vez, somente podem ser responsabilizados por danos decorrentes do conteúdo impulsionado se, após ordem judicial específica, não tomarem as providências para, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço e dentro do prazo assinalado, tornarem indisponível o conteúdo apontado como infringente pela Justiça Eleitoral (art. 57-B, § 4º), disposição que se alinha ao modelo regulatório de responsabilidade civil preconizado pelo Marco Civil da Internet (art. 19 da Lei n. 12.965/2014). A Resolução-TSE n. 23.714/2022 estipulou que a multa a ser aplicada contra as plataformas, quando não realizada a imediata remoção do conteúdo, passou a ser de R\$100.000,00 a R\$150.000,00 por hora de descumprimento, a contar do término da primeira hora após o recebimento da notificação.

Mais recentemente, importante lacuna na regulação sobre a matéria foi sanada pela Resolução-TSE n. 23.714/2022²⁹. Trata-se do prazo final para o impulsionamento. A referida norma regulamentar passou a vedar, desde 48 horas antes até 24 horas depois da eleição, “a veiculação paga, inclusive por monetização, direta ou indireta, de propaganda eleitoral na internet, em sítio eleitoral, em *blog*, em sítio interativo ou social, ou em outros meios eletrônicos de comunicação da candidata ou do candidato, ou no sítio do partido, federação ou coligação” (art. 6º). O descumprimento desse prazo passou a configurar gasto ilícito de campanha, apto a ensejar a desaprovação das contas do candidato ou partido, independentemente de eventual apuração pelo crime previsto no art. 39, § 5º, inciso IV, da Lei n. 9.504/1997.

Mas, no espírito de livre trânsito de ideias que orienta o debate eleitoral, não apenas a manifestação de candidatos e partidos é relevante no cenário das campanhas. Os próprios cidadãos “deixaram de ser apenas consumidores das informações, para assumirem também a posição de produtores de conteúdo”³⁰.

²⁹ Parte dos eleitoralistas criticou a edição de uma resolução há 10 dias do segundo turno das eleições de 2022 e defendeu que o TSE excedeu o seu poder regulamentar, pois adentrou em matéria inerente ao Legislativo.

³⁰ OSORIO, Aline. *Direito Eleitoral e liberdade de expressão*. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 276.





Nesse contexto, a Lei Eleitoral permite que qualquer pessoa natural realize propaganda eleitoral na internet, desde que não contrate impulsionamento do referido conteúdo (art. 57-B da Lei n. 9.504/1997), em atenção à regra geral de vedação à publicidade paga.

Assim, uma postagem em perfil privado de rede social em favor de determinado candidato, partido ou coligação, não configura, pelo menos em princípio, propaganda eleitoral irregular, uma vez que tem alcance restrito aos seguidores daquele perfil específico, sem potencial de atingir um público que a ela não teria acesso sem que fosse impulsionada. O patrocínio desse tipo de conteúdo pelo eleitor é que é excluído da proteção legislativa.

A proibição de impulsionamento de propaganda eleitoral por pessoas naturais se justifica principalmente em virtude da necessidade de controle dos gastos de campanha pela Justiça Eleitoral, limitação que tem relação com o objetivo precípua de reduzir a influência do poder econômico nas eleições e de assegurar a igualdade de condições entre os candidatos. Pretendeu, portanto, o legislador “evitar a utilização de recursos para a promoção de propaganda eleitoral que não seja auditável em prestação de contas de campanha, o que preserva a isonomia da disputa entre os candidatos por dar condições de controle e fiscalização”³¹.

A jurisprudência do TSE tem reafirmado a vedação legal nesse sentido e aplicado a penalidade de multa contra pessoa física alheia à campanha³². Um exemplo foi o caso, relativo às Eleições 2018³³, no qual o TSE multou o empresário Luciano Hang (em R\$10 mil) por contratação irregular de impulsionamento de propaganda eleitoral em favor de Jair Messias

³¹ CRUZ, Francisco Brito *et al.* *Direito Eleitoral na era digital*. Belo Horizonte: Letramento, Casa do Direito, 2018. p. 65.

³² Confirmam-se os seguintes julgados do TSE: Consulta n. 060120511, rel. Min. Sergio Silveira Banhos, DJe de 15/10/2020; Agravo de Instrumento n. 060495214, rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 17/9/2020; Recurso Especial Eleitoral n. 060505606, rel. Min. Jorge Mussi, DJe de 26/8/2019; Agravo em Recurso Especial n. 060025892/PR, rel. Min. Edson Fachin, DJe de 10/3/2022.

³³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Representação n. 060096323, rel. Min. Luís Felipe Salomão, publicado em sessão do dia 13/10/2018.





Bolsonaro, afastando a penalidade, no entanto, em relação ao então candidato à Presidência da República por entender insuficientes as provas de sua ciência ou participação na contratação, como exige o § 2º do art. 57-C da Lei n. 9.504/1997.

Não obstante o esforço legislativo para regulamentar a propaganda eleitoral na internet, as práticas publicitárias adotadas na campanha de 2018 permitiram constatar que a disseminação de desinformação e *fake news* nas mídias digitais foge à disciplina da Lei Eleitoral. Em matéria de tecnologia, a criatividade daqueles que pretendem burlar as regras parece não ter limites.

Visando driblar a imprescindível fiscalização da Justiça Eleitoral, candidatos por vezes divulgam propagandas eleitorais por meio de *social bots*, cujos disparos são realizados por empresas contratadas fora do território nacional³⁴. Tal conduta desvirtua a legitimidade conferida pela lei exclusivamente aos candidatos e suas agremiações, além de contrariar o disposto no art. 26, XV, da Lei das Eleições³⁵.

Existem ainda muitos aspectos tecnológicos relacionados ao tema das campanhas eleitorais em meio digital a serem decodificados, sobretudo quanto à influência dos algoritmos que direcionam os conteúdos ao eleitor na formação de sua convicção e escolha³⁶. O rastreamento e a repressão de conteúdos dessa natureza, que se proliferam em velocidade exponencial, exigem atuação rápida e contínua dos atores políticos envolvidos, em especial no período eleitoral, mas ainda não há suficiente estrutura estatal

³⁴ CHADE, Jamil; VALENÇA, Lucas. Para 2022, filhos de Bolsonaro querem internacionalizar disparos nas redes. *UOL Política*. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/09/19/carlos-e-eduardo-bolsonaro-querem-internacionalizar-disparos-nas-redes.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 20 out. 2021.

³⁵ O inciso XV do art. 26 da Lei das Eleições estabelece como gasto eleitoral “os custos com a criação e inclusão de sítios na internet e com o impulsionamento de conteúdos contratados diretamente com provedor da aplicação de internet com sede e foro no país”.

³⁶ LEAL, Luziane de Figueiredo Simão; MORAES FILHO, José Filomeno de. *Inteligência artificial e democracia: os algoritmos podem influenciar uma campanha eleitoral? Uma análise do julgamento sobre o impulsionamento de propaganda eleitoral na internet do Tribunal Superior Eleitoral*. Disponível em: <http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/793>. Acesso em: 17 out. 2021.





ou regulação da matéria no ordenamento jurídico brasileiro. Contudo, a desinformação com potencial de desequilibrar a disputa eleitoral e comprometer a normalidade e a legitimidade das eleições passou a ser tratada com mais rigor pela Justiça Eleitoral nas eleições de 2022, como se passará a demonstrar.

3 A possibilidade de configuração de abuso na disseminação de *fake news* na internet com finalidade eleitoral

O uso de contas e *bots* automatizados, microdirecionamento psicográfico e *deep fakes* para proliferar notícias falsas durante as eleições tem se tornado um dos problemas mais alarmantes da história recente das democracias, movimento que ganha contornos de fenômeno global³⁷. Agrava a situação o fato de as novas tecnologias evoluírem muito mais rápido do que a capacidade de regulação estatal das atividades desenvolvidas em meio digital³⁸.

Como visto, a disseminação de notícias falsas nas redes sociais tornou-se uma preocupação pública após a eleição presidencial de 2016 nos Estados Unidos³⁹. A prática, que se espalhou rapidamente para outras nações, foi também visualizada de forma acentuada nas eleições presidenciais brasileiras de 2018.

³⁷ BRKAN, Maja. *Artificial intelligence and democracy: the impact of disinformation, social bots and political targeting*, p. 66. Disponível em: <https://doi.org/10.21552/delphi/2019/2/4>. Acesso em: 20 out. 2021.

³⁸ KERTYSOVA, Katarina. *Artificial intelligence and disinformation: how AI changes the way disinformation is produced, disseminated, and can be countered*, p. 15. Disponível em: <https://doi.org/10.1163/18750230-02901005>. Acesso em: 20 out. 2021.

³⁹ Conforme pesquisa publicada na *Revista Science*, ao se examinar o compartilhamento de notícias falsas por eleitores registrados no Twitter, foi possível perceber que o envolvimento com fontes de notícias falsas se concentrou em pouquíssimas contas. Apenas 0,1% dos mais de 16.000 usuários foi responsável por quase 80% das fontes de notícias falsas compartilhadas. Os indivíduos com maior probabilidade de se envolver com fontes de notícias falsas eram conservadores, mais velhos e altamente engajados com notícias políticas. GRINBERG, Nir; JOSEPH, Kenneth; LAZER, David *et al.* Fake news on Twitter during the 2016 U.S. presidential election. *Science*, 363, jan. 2019, p. 374-378. Disponível em: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.aau2706>. Acesso em: 15 out. 2021.





O Brasil é o terceiro país no mundo que mais consome notícias falsas (35% dos entrevistados), segundo dados do Reuters Institute Digital News Report, em pesquisa que analisou a confiança e a desinformação no consumo de notícias globais, realizada em junho de 2018⁴⁰. No ano seguinte, o mesmo instituto identificou que o Brasil lidera o *ranking* dos países que mais se preocupam com as notícias falsas, com 85%, seguido do Reino Unido e da Espanha⁴¹.

Entretanto, 62% dos brasileiros não conseguem reconhecer uma notícia falsa e apenas 42%, ocasionalmente, questionam o que lê na internet, de acordo com o estudo Iceberg Digital, desenvolvido pela Kaspersky, empresa global de cibersegurança, em parceria com a empresa de pesquisa CORPA⁴². Em pesquisa mais recente, a TIC Domicílio identificou que pouco mais da metade dos brasileiros entrevistados procura verificar se uma informação que encontrou na rede é verdadeira, porcentagem que cai ainda mais quando o acesso acontece apenas pelo celular (37%), ao contrário daqueles que se conectam por múltiplos dispositivos (74%)⁴³.

Desse panorama, exsurgiu uma questão fundamental no cenário eleitoral brasileiro: a disseminação massiva de desinformação com finalidade eleitoral nas redes sociais, mediante a utilização de ferramentas de inteligência

⁴⁰ 12 países com maior exposição a *fake news*. *Forbes*. Disponível em: <https://forbes.com.br/listas/2018/06/12-paises-com-maior-exposicao-a-fake-news/#foto3>. Acesso em: 21 out. 2021.

⁴¹ BRASIL é o país que mais teme *fake news* na internet. *Forbes*. Disponível em: <https://forbes.com.br/escolhas-do-editor/2019/06/brasil-e-o-pais-que-mais-se-preocupa-com-fake-news-na-internet/>. Acesso em: 26 jun. 2023.

⁴² A pesquisa analisou a atual situação da segurança dos internautas da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru, a fim de descobrir o quão vulnerável eles são às *fake news*. Para mais informações sobre o estudo, confira-se: SOUSA, Diego. *62% dos brasileiros não sabem reconhecer fake news, diz pesquisa*. Disponível em: <https://canaltech.com.br/seguranca/brasileiros-nao-sabem-reconhecer-fake-news-diz-pesquisa-160415/>. Acesso em: 21 out. 2021.

⁴³ BUTCHER, Isabel. *TIC Domicílios 2022: celular é o único meio de acesso à internet para 92 milhões de pessoas*. Disponível em: <https://www.mobiletime.com.br/noticias/16/05/2023/tic-domicilios-2022-celular-e-o-unico-meio-de-acesso-a-internet-para-92-milhoes-de-pessoas/>. Acesso em: 27 jun. 2023.





artificial (IA), poderia ser caracterizada como abuso do poder político e econômico ou dos meios de comunicação social apto a ensejar eventual cassação de mandatos e restrição à elegibilidade (art. 22 da Lei Complementar n. 64/1990)⁴⁴?

Para responder a essa questão, é importante rememorar que, conforme a jurisprudência que se consolidou no TSE até as eleições de 2020, a atuação da Justiça Eleitoral em relação a conteúdos divulgados na internet deveria ser “realizada com a menor interferência possível no debate democrático, a fim de assegurar a liberdade de expressão e impedir a censura”, limitando-se às hipóteses em que “constatadas violações às regras eleitorais ou ofensas a direitos de pessoas que participam do processo eleitoral”⁴⁵.

No entanto, o advento de fatores extremos e de inegável gravidade, capazes de comprometer a normalidade e a legitimidade das eleições, além de desequilibrar a igualdade de oportunidades entre os candidatos, passou a demandar a análise dos fatos não apenas sob a perspectiva da infringência às regras de propaganda no curso do período eleitoral, cujas sanções cabíveis são a retirada de conteúdo e de multa, ainda que o exame possa afetar a própria validade dos votos atribuídos aos responsáveis⁴⁶. Porque, diante de um resultado obtido em decorrência de prática abusiva, toda a coletividade terá diminuído seu poder de escolha, colocando “em xeque a expressão da soberania popular, percebendo-a capturada por uma dinâmica de poder político ou econômico”⁴⁷.

⁴⁴ Sobre abuso de poder, ver doutrina: GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Ações eleitorais*: contra o registro, o diploma e o mandato. São Paulo: Ed. do autor, 2021.

⁴⁵ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Representação n. 060176521, rel. Min. Admar Gonzaga, DJe de 24/10/2019.

⁴⁶ De acordo com Zílio, “a busca da autenticidade ou verdade eleitoral, de forma que o voto dado pelo eleitor corresponda exatamente ao voto apurado, é um dos princípios basilares do Direito Eleitoral. Daí que não pode haver qualquer elemento que desvirtue ou perturbe a livre autodeterminação do eleitor, já que a soberania popular é sustentáculo do princípio democrático”. ZÍLIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral*. 7. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Editora JusPodivm, 2020. p. 649.

⁴⁷ CRUZ, Francisco Brito *et al.* *Direito Eleitoral na era digital*. Belo Horizonte: Letramento, Casa do Direito, 2018. p. 32.





Justamente para preservar a normalidade e a legitimidade do pleito, a Lei Complementar n. 64/1990 – editada com base na delegação contida no art. 14, § 9º, da CF/1988 – prevê “ação de cunho material e processual que visa combater todo e qualquer ato de abuso do poder na esfera eleitoral”⁴⁸, ao estabelecer em seu art. 22 que:

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 [...].

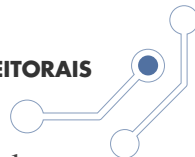
Desse modo, se determinado candidato, beneficiando-se da disseminação de *fake news*, acaba por se sagrar eleito, pode estar sujeito a responder pela conduta em Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), nos moldes acima preconizados, independentemente da possibilidade de adoção de outras providências no âmbito administrativo⁴⁹ ou até mesmo eventualmente criminal.

O ano de 2021 representa o marco temporal dos principais precedentes relativos à disseminação em massa de *fake news* que têm orientado o

⁴⁸ CRUZ, Francisco Brito *et al.* *Direito Eleitoral na era digital*. Belo Horizonte: Letramento, Casa do Direito, 2018. p. 32.

⁴⁹ No primeiro semestre de 2021, o TSE instaurou, por iniciativa da Corregedoria-Geral Eleitoral, inquérito administrativo para apurar “fatos que possam configurar abuso do poder econômico e político, uso indevido dos meios de comunicação social, corrupção, fraude, condutas vedadas a agentes públicos e propaganda extemporânea, relativamente aos ataques contra o sistema eletrônico de votação e à legitimidade das Eleições 2022”. O pano de fundo que deu ensejo à formalização da apuração foram os reiterados relatos e declarações, sem comprovação, acerca de supostas fraudes no sistema eletrônico de votação brasileiro, com potenciais ataques à democracia e à legitimidade das eleições, promovidos pelo presidente da República nos diversos meios de comunicação, especialmente por meio de *lives* em suas redes sociais. O inquérito segue em tramitação sigilosa, ainda pendente de conclusão. Tribunal Superior Eleitoral. Portaria-CGE n. 2, de 2/8/2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt-cge/2021/portaria-cge-no-2-de-02-de-agosto-de-2021>. Acesso em: 20 out. 2021.





posicionamento da Justiça Eleitoral no pleito de 2022 e que provavelmente ditarão a conduta da Corte Superior nas eleições futuras.

A primeira vez que o TSE analisou, originariamente, a questão sob a perspectiva do abuso foi no julgamento conjunto das Ações de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) n. 060177905 e n. 0601778257. Na ocasião, afastou-se a condenação dos candidatos eleitos para os cargos de presidente e vice-presidente no ano de 2018, por entender que o conjunto probatório produzido foi frágil para sua comprovação.

A moldura fática submetida à Corte Superior⁵⁰ dava conta que a chapa majoritária eleita teria sido favorecida com a utilização de disparos em massa contratados por pessoas jurídicas no aplicativo de mensagens WhatsApp, com a veiculação de informações falsas, cujo conteúdo era favorável aos investigados e prejudicial ao partido adversário e seu respectivo candidato.

As imputações analisadas foram, em síntese, as seguintes: i) contratação de empresas especializadas em *marketing* digital para procederem ao disparo de mensagens com conteúdo falso via WhatsApp contra os oponentes da chapa de Jair Bolsonaro nas Eleições 2018, em especial os candidatos do PT e do PDT; ii) utilização indevida de base de dados de usuários fornecida por empresas de estratégia digital; iii) realização e recebimento de doação de pessoa jurídica; e iv) utilização de valores acima do limite máximo permitido para gastos nas eleições.

O TSE entendeu, por unanimidade, que a coligação representante não apresentou aos autos “uma única prova da existência das mensagens com conteúdo falso” nem “foi capaz de demonstrar, sequer de forma inicial, a existência de relação jurídica entre a campanha de Jair Bolsonaro ou

⁵⁰ Os fatos se basearam em reportagem da Folha de São Paulo, publicada em 18/10/2018. A propósito, confira-se: CUNHA, Joana; NUNES, Wálter. Empresários bancam campanha contra o PT pelo WhatsApp. *Folha de São Paulo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/empresarios-bancam-campanha-contra-o-pt-pelo-whatsapp.shtml>. Acesso em: 21 out. 2021.





apoiadores desse último e as empresas de publicidade que teriam realizado os disparos em massa”⁵¹.

Não se adentrou à discussão acerca da caracterização das redes sociais como meio de comunicação social, em especial naquele caso do WhatsApp, para o fim da configuração do abuso. O referido aplicativo fornece uma boa ilustração de até que ponto as escolhas de arquitetura e *design* podem impactar na polarização e na desinformação. Nessa plataforma, as mensagens são criptografadas de ponta a ponta e estão fora do alcance dos moderadores de conteúdo, podendo ser facilmente utilizadas como canal para campanhas políticas e para a propagação de reportagens falsas e de incitação ao ódio⁵².

Em seguida, o TSE realizou importante julgamento ao analisar conjuntamente as AIJE n. 060196880 e n. 060177128, sob o enfoque do abuso do poder econômico e do uso indevido dos meios de comunicação social. Novamente, apurou-se a alegação da prática de disparos em massa de mensagens durante o período de campanha, em benefício da chapa vencedora das Eleições 2018 e em prejuízo dos seus principais adversários políticos.

Dessa vez, a Corte Superior assentou ser incontestável o benefício da campanha dos vencedores das eleições presidenciais de 2018 com a utilização indevida do aplicativo de mensagens WhatsApp, dentre outras aplicações de internet, para promover disparos em massa de conteúdos inverídicos (valendo-se inclusive de estrutura organizada e capilarizada composta por apoiadores e pessoas próximas aos candidatos).

O TSE, então, abriu as portas para o enquadramento da disseminação de *fake news* na internet no conceito de abuso do poder econômico ou de uso indevido dos meios de comunicação social, nos termos da tese que foi aprovada pela maioria de seus membros, assim redigida:

⁵¹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AIJE n. 060177905, rel. Min. Luis Felipe Salomão, DJe de 11/3/2021.

⁵² KERTYSOVA, Katarina. *Artificial intelligence and disinformation: how AI changes the way disinformation is produced, disseminated, and can be countered*, p. 5. Disponível em: <https://doi.org/10.1163/18750230-02901005>. Acesso em: 20 out. 2021.





21. Proposta de tese: o uso de aplicações digitais de mensagens instantâneas, visando promover disparos em massa, contendo desinformação e inverdades em prejuízo de adversários e em benefício de candidato, pode configurar abuso de poder econômico e/ou uso indevido dos meios de comunicação social para os fins do art. 22, *caput* e XIV, da LC 64/90.⁵³

Relevante debate surgiu em virtude do voto divergente do Ministro Carlos Horbach,⁵⁴ que, ao expressar receio de proceder “a um alargamento exacerbado do conceito de meios de comunicação social”, entendeu que a eles não são equiparáveis as redes sociais e os aplicativos de mensagem. Os fundamentos lançados pelo julgador foram, em síntese, os seguintes: i) as ferramentas de comunicação entre os usuários das redes sociais, seja por meio de comentários, seja por meio de mensagens privadas, “se aproximariam aos correios eletrônicos, aos quais é garantida a privacidade, compreensão que abrange os aplicativos de mensagens instantâneas”; ii) as redes sociais e os aplicativos de mensagens se diferenciariam pelo tamanho da audiência, pela duração e pela intensidade dos contatos; e iii) as comunicações trocadas por meio de aplicativos de mensagem são limitadas a ambiente restrito e privado, e não inseridas em contexto público e social.

De fato, as mensagens interpessoais trocadas por meio das múltiplas ferramentas disponíveis na internet merecem proteção à privacidade se restritas a ambiente privado, o que, num primeiro olhar, desautoriza enquadramento de algumas das ferramentas disponíveis nas redes sociais e nos aplicativos de mensagens no conceito de meio de comunicação social.

No entanto, no caso concreto analisado pelo TSE, houve comprovado desvirtuamento em proporções históricas dos termos de

⁵³ Para o Ministro Carlos Horbach, os fatos e as partes sintetizados nas referidas ações são praticamente os mesmos apreciados nas AIJEs n. 060177905 e n. 0601778257 e deveriam ser solucionados pelos fundamentos anteriormente consignados pelo TSE. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Sessão plenária realizada no dia 28/10/2021. Disponível no canal do TSE no YouTube, em: <https://www.youtube.com/tse>. Acesso em: 30 out. 2021.

⁵⁴ *Ibid.*





uso do aplicativo WhatsApp, que foi utilizado para enviar mensagens padronizadas para centenas de pessoas, circunstância suficiente para afastar o caráter estritamente privado das referidas comunicações. Assim, se manejadas para disparar conteúdos para um número indiscriminado de pessoas, as ferramentas disponíveis na internet, notadamente aplicativos de mensagens instantâneas como WhatsApp, passam a apresentar características de meio de comunicação social, podendo servir de palco para abusos na esfera eleitoral, na linha do que compreendeu a maioria dos membros da Corte Eleitoral.

O Ministro Carlos Horbach consignou, ademais, que não se justificaria a aprovação da tese com base na defasagem da Lei Complementar n. 64/1990, cujo art. 22 permanece com texto inalterado há 20 anos. O julgador afirmou que, embora a expressão “meios de comunicação social” seja genérica, a Lei Eleitoral tem sido constantemente atualizada para fazer incluir em seus preceitos os novos meios digitais à disposição das campanhas políticas – a exemplo do *crowdfunding* (Lei n. 13.488/2017) e da regulação de *e-mail* e da propaganda na internet (Lei n. 9.504/1997). Portanto, recomendou que a ausência de regulamentação específica quanto à matéria há que ser interpretada como uma decisão do legislador no sentido contrário à equiparação proposta.

Não obstante a argumentação coerente e relevante apresentada no voto divergente, a visão que prevaleceu no TSE parece a mais acertada, uma vez que a tipicidade aberta da Lei n. 64/1990 permite interpretação atualizadora de seus dispositivos diante de novas realidades sociais. Nesse sentido, a lição de Rodrigo López Zílio:

O abuso do poder econômico, o abuso do poder político, o abuso de poder de autoridade, a utilização indevida dos meios de comunicação social e a transgressão de valores pecuniários se caracterizam como conceitos jurídicos indeterminados que, necessariamente, passam a existir no mundo jurídico após o fenômeno da recepção fática. Portanto, para a caracterização de tais abusos, na esfera





eleitoral, prescinde-se do fenômeno da taxatividade ou da subsunção.⁵⁵

Ainda assim, ao final do julgamento de mérito do caso acima sintetizado, o Tribunal afastou a condenação da chapa majoritária pelos seguintes fundamentos: i) o conjunto probatório produzido não permitiu aferir a gravidade⁵⁶ da conduta⁵⁷; ii) a ausência de elementos mínimos quanto ao teor dos disparos em massa e sua repercussão impossibilitou a comprovação da participação do atual presidente da República nos ilícitos, embora presentes indícios de sua ciência; e iii) as provas se mostraram insuficientes para o reconhecimento do financiamento irregular da campanha por empresas (fonte vedada)⁵⁸.

A insuficiência da prova, a qual deve ser robusta e consistente, em absoluto zelo à soberania popular, constituiu o principal fundamento para a improcedência das ações de investigação judicial eleitoral, afastando-se, nos citados casos, as alegações de abuso do poder econômico e dos meios de comunicação social. Tal circunstância permite antever quão problemática é a questão probatória em matéria de utilização de tecnologia para a disseminação de *fake news*.

O passo seguinte foi a análise do Recurso Ordinário n. 0603975-98, proveniente do Estado do Paraná, julgamento no qual o TSE consolidou o

⁵⁵ ZÍLIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral*. 7. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Editora JusPodivm, 2020. p. 651.

⁵⁶ Acerca da configuração da gravidade nos casos de abuso, confira-se a doutrina: ZÍLIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral*, 7. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

⁵⁷ Segundo o relator, Ministro Luis Felipe Salomão, naquele caso específico não foi possível comprovar os seguintes aspectos quantitativos e qualitativos essenciais para a configuração da gravidade: “(a) teor das mensagens e, nesse contexto, se continham propaganda negativa ou informações efetivamente inverídicas; (b) de que forma o conteúdo repercutiu perante o eleitorado; (c) alcance do ilícito em termos de mensagens veiculadas; (d) grau de participação dos candidatos nos fatos; (e) se a campanha foi financiada por empresas com essa finalidade”. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Sessão plenária do TSE realizada no dia 26/10/2021. Disponível no canal do TSE no YouTube, em: <https://www.youtube.com/tse>. Acesso em: 28 out. 2021.

⁵⁸ *Ibid.*





entendimento da matéria sob a perspectiva do abuso ao condenar deputado estadual reeleito no ano de 2018 à cassação do mandato, com declaração de inelegibilidade pelo prazo de oito anos. A condenação se deu em virtude da realização de uma *live* transmitida pelo Facebook no dia em que foi realizado o primeiro turno daquele pleito, transmissão na qual foram propagadas afirmações comprovadamente inverídicas contra o sistema eletrônico de votação e as urnas eletrônicas.

O relator entendeu violados os bens jurídicos tutelados pelos arts. 1º, II e parágrafo único, e 14, § 9º, da CF/1988, além dos arts. 19 e 22 da Lei Complementar n. 64/1990, e assentou configurado abuso do poder político e dos meios de comunicação. Para ele, a gravidade da conduta se configurou pelo fato de que houve alegação de fraudes no sistema eletrônico de votação – nunca comprovadas – em *live* de ampla repercussão. A *live* atingiu a audiência de “mais de 70 mil pessoas e, até 12/11/2018, mais de 400 mil compartilhamentos, 105 mil comentários e seis milhões de visualizações”, o que representa “repercussão nefasta na legitimidade do pleito, na estabilidade do Estado democrático de direito e na confiança dos eleitores nas urnas eletrônicas, utilizadas há 25 anos sem nenhuma prova de adulterações”⁵⁹.

Embora o Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE/PA) tivesse afastado o viés abusivo da conduta por considerar, em síntese, que as redes sociais não podem ser caracterizadas como meios de comunicação, a Corte Superior assentou conclusão diametralmente oposta, o que, de fato, modifica os rumos da jurisprudência do TSE. De acordo com o Ministro Luís Felipe Salomão, na proposta de voto que apresentou na sessão de julgamento:

A internet e as redes sociais enquadram-se no conceito de “veículos ou meios de comunicação social” a que alude o art. 22 da LC 64/90. Além de o dispositivo conter tipo aberto, a Justiça Eleitoral não pode ignorar a realidade: é notório que as Eleições 2018 representaram novo marco na forma de realizar campanhas, com claras vantagens no uso

⁵⁹BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Sessão plenária realizada no dia 19/10/2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=JlpQRXPNnR0>. Acesso em: 20 out. 2021.





da internet pelos atores do processo eleitoral, que podem se comunicar e angariar votos de forma mais econômica, com amplo alcance e de modo personalizado mediante interação direta com os eleitores⁶⁰.

Tal compreensão é a mais consentânea com a realidade posta⁶¹. No Brasil, segundo pesquisa TIC Domicílios, em 2018, 70% da população utilizava a internet regularmente, o que equivale a 126,9 milhões de pessoas, incluindo metade da zona rural brasileira.⁶² Desde o ano de 2016, a internet já vinha sendo apontada como o segundo principal veículo de informação dos brasileiros (49% dos entrevistados) em pesquisa realizada pela Secretaria de Comunicação do governo federal⁶³, perdendo apenas para a televisão.

Mais recentemente, em pesquisa de 2023, a TIC Domicílios⁶⁴ constatou que, dos 149 milhões de usuários de internet (a partir de 10 anos) em todo o território nacional, 142 milhões se conectam todos os dias ou quase todos os

⁶⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Sessão plenária realizada no dia 19/10/2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=JlpQRXPNnR0>. Acesso em: 20 out. 2021.

⁶¹ Dados extraídos de uma pesquisa realizada pela Pew Research Center, no mês de setembro de 2021, dão conta que 48% dos adultos norte-americanos declaram receber notícias por meio das mídias sociais. Desse total, 31% dos usuários entrevistados (cerca de um terço da população adulta dos Estados Unidos) afirmam que recebem regularmente notícias no Facebook, ao passo que aproximadamente um em cada cinco americanos (22%) afirmam que frequentemente têm acesso às notícias pelo YouTube. Por sua vez, Twitter e Instagram são fontes regulares de notícias para 13% e 11% dos americanos, respectivamente. Cf. WALKER, Mason; MATSA, Katerina Eva. *News consumption across social media in 2021*. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/journalism/2021/09/20/news-consumption-across-social-media-in-2021/>. Acesso em: 20 out. 2021.

⁶² LAVADO, Thiago. *Uso da internet no Brasil cresce, e 70% da população está conectada*. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2019/08/28/uso-da-internet-no-brasil-cresce-e-70percent-da-populacao-esta-conectada.ghtml>. Acesso em: 21 out. 2021.

⁶³ GARCIA, Maria Fernanda. Brasil: 89% veem TV e 73% o mesmo canal para ficarem informados. *Observatório do Terceiro Setor*. Disponível em: <https://observatorio3setor.org.br/noticias/89-veem-tv-e-73-o-mesmo-canal-para-saber-o-que-ocorre-no-brasil/>. Acesso em: 21 out. 2021.

⁶⁴ BUTCHER, Isabel. *TIC Domicílios 2022: celular é o único meio de acesso à internet para 92 milhões de pessoas*. Disponível em: <https://www.mobiletime.com.br/noticias/16/05/2023/tic-domicilios-2022-celular-e-o-unico-meio-de-acesso-a-internet-para-92-milhoes-de-pessoas/>. Acesso em: 27 jun. 2023.





dias à rede mundial de computadores, dos quais 92 milhões têm no celular seu único meio de acesso⁶⁵.

As redes sociais ostentam, portanto, inegável natureza de meio de comunicação social, cujo desvirtuamento para a disseminação de notícias falsas e desinformação possui o condão de afrontar os bens jurídicos protegidos pela CF/1988 e pelas normas eleitorais infraconstitucionais – representados, em especial, pela liberdade do exercício do voto, pela paridade de armas, pela lisura do certame, pela normalidade e pela legitimidade das eleições.

Há, no entanto, posições respeitadas na doutrina eleitoralista que não veem o tratamento mais repressivo no combate à desinformação como medida mais benéfica para as democracias. Segundo os defensores dessa orientação, caberia ao Estado, à imprensa e à própria sociedade civil promover ações de educação e incentivar meios que facilitem aos usuários identificar práticas nefastas na publicidade político-eleitoral, providências mais condizentes com a efetividade das garantias constitucionais de liberdade de expressão e de informação no contexto das campanhas. Nesse sentido, Aline Osorio ressalta que os meios de comunicação devem desempenhar o papel de “canais de disseminação de informações, críticas e pontos de vista variados”, ao mesmo tempo em que os cidadãos “precisam de plena liberdade não só para acessarem tais informações, mas para manifestarem livremente as suas próprias ideias, críticas e pontos de vista na arena pública”⁶⁶.

Nessa mesma linha de pensamento, são dignas de nota as ponderações de Diogo Rais:

Não é saudável para a democracia destinar ao Estado o domínio do conteúdo das mensagens, porém, em uma agenda positiva, o Estado e a sociedade poderiam, cada vez mais, incentivar o empoderamento dos usuários para que

⁶⁵ Destaque para as classes A (93%) e B (91%) e, em menores proporções, nas C (81%) e DE (60%). *Op. cit.* Acesso em: 27 jun. 2023.

⁶⁶ OSORIO, Aline. *Direito Eleitoral e liberdade de expressão*. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 109.





eles, sim, chequem os conteúdos, escolham os conteúdos, sejam curadores dos conteúdos, e isso só parece possível com mais informação, com mais educação e com mais liberdade.

Talvez o que se espera não seja o combate, mas sim o fortalecimento da imunidade dos indivíduos, que, com educação e liberdade, possam cada vez mais vencer os desafios da desinformação.⁶⁷

Não obstante, diante dos desafios impostos pela rapidez da disseminação de conteúdos desinformativos em ambiente digital e da evolução das tecnologias associadas a essa prática, a Justiça Eleitoral optou por um caminho mais restritivo. A jurisprudência do TSE, antes minimalista e excepcionalmente intervencionista em matéria de propaganda na internet, passou a adotar orientação no sentido de que:

[...] embora seja reconhecido que a livre circulação de pensamentos, opiniões e críticas fortalece o Estado Democrático de Direito e a democratização do debate eleitoral, a intervenção desta Justiça especializada é permitida para “coibir práticas abusivas ou divulgação de notícias falsas, de modo a proteger a honra dos candidatos e garantir o livre exercício do voto”.⁶⁸

Além disso, os precedentes fixados pelo TSE no julgamento das AIJEs n. 060196880 e n. 060177128, bem como do RO n. 0603975-98, não apenas orientaram sua atuação jurisdicional nas eleições de 2022⁶⁹, como também

⁶⁷ RAIS, Diogo *apud* RAIS, Diogo; FALCÃO, Daniel; GIACCHETTA, André Zonaro. *Direito Eleitoral digital*. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomas Reuters Brasil, 2022. p. 196.

⁶⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AgR-REspEl n. 0600396-74/SE, rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 21/3/2022.

⁶⁹ Na esteira dos citados precedentes, ao julgar a AIJE n. 0600814-85, nas sessões que se realizaram de 22 a 30 de junho de 2023, o TSE condenou o ex-presidente e candidato nas eleições de 2022 Jair Messias Bolsonaro à inelegibilidade pelo prazo de 8 anos. A Corte entendeu configurados abuso do poder político e uso indevido dos meios de comunicação em reunião realizada com embaixadores no Palácio da Alvorada, evento que não apenas foi transmitido ao vivo pela TV Brasil, da Empresa Brasileira de Comunicação (EBC), como também por perfis relacionados ao candidato nas redes sociais, culminando inclusive na remoção do vídeo por iniciativa da plataforma YouTube. Na ocasião, o então presidente, dentre outras manifestações inverídicas, discursou atacando o sistema eleitoral brasileiro,





abriram as portas para que as ocorrências de divulgação de inverdades com viés eleitoral nas mídias digitais, antes comumente submetidas à apreciação nas representações por propaganda irregular⁷⁰, passassem a ser analisadas com maior frequência em sede de AIJE⁷¹.

Assim, nos casos de comprovada gravidade, a aplicação das sanções de cassação de diplomas ou mandatos e a declaração de inelegibilidade contra os responsáveis pela disseminação deliberada das indesejáveis *fake news* deve continuar dando a tônica do comportamento institucional da Justiça Eleitoral para as eleições futuras.

Conclusão

A comunicação eleitoral vem sendo modificada pelo uso da inteligência artificial e da publicidade na internet, em visível declínio da propaganda na televisão e no rádio. No entanto, a tecnologia pode ser desvirtuada para disseminar, em grande escala, notícias falsas por meio do uso de algoritmos robôs (principalmente dos *social bots*, capazes de controlar contas nas redes sociais e imitar usuários reais) e da produção de *deep fake*. Soma-se a isso o direcionamento de conteúdos falsos a populações específicas de usuários, cujos perfis são traçados de acordo com seus dados pessoais, fenômeno que ganha contornos alarmantes, ameaçando as democracias.

mencionou suposta fraude em urnas eletrônicas, defendeu o voto impresso, desencorajou o envio de observadores internacionais, relatou suposta manipulação de votos no ano de 2018, sem apresentar quaisquer provas, e noticiou eventual risco de repetição no pleito de 2022.

⁷⁰ Segundo informações do TSE encaminhadas ao JOTA, até o dia 27 de outubro de 2022, foram ajuizadas 625 representações no Tribunal, das quais pelo menos 335 discutiram de alguma forma fatos inverídicos, informações distorcidas ou *fake news*, todas com tramitação preferencial e prazos curtos e ininterruptos de até 24 horas. MAIA, Flávia. *Fake news na eleição presidencial: as respostas do Judiciário foram suficientes?*. JOTA, 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/eleicoes/fake-news-na-eleicao-presidencial-as-respostas-do-judiciario-foram-suficientes-30102022>. Acesso em: 19 jan. 2023.

⁷¹ Nesse contexto, das 31 AIJEs originariamente propostas no TSE, pelo menos a metade aborda esse tipo de distorção na propaganda e nas campanhas eleitorais, conforme consulta pública aos processos do TSE, disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao/home>. Acesso em: 28 jun. 2023. Para conferir as causas de pedir, *vide* a consulta pública ao PJe do TSE.





Depois de demonstrar o panorama mundial do problema das *fake news*, o trabalho cuidou, com enfoque na realidade brasileira, de expor os conceitos e requisitos relacionados ao impulsionamento de conteúdos de propaganda eleitoral com o uso de algoritmos, e a evolução jurisprudencial sobre o tema no TSE. Tal ferramenta digital de campanha é uma exceção à proibição de propaganda paga na internet, portanto é lícita se observados os termos previstos na Lei das Eleições (Lei n. 9.504/1997).

Por outro lado, o estudo desenvolveu a ideia de que a disseminação de *fake news* com finalidade eleitoral, quando de indiscutível gravidade, pode comprometer a normalidade e a legitimidade das eleições e causar desequilíbrio na igualdade de oportunidade entre os candidatos em disputa. Essa conduta pode ser classificada como abuso do poder político e econômico ou dos meios de comunicação, a ensejar a cassação de registros ou diplomas, além da declaração de inelegibilidade dos responsáveis. A pesquisa demonstrou ainda que as redes sociais se enquadram no conceito de meios de comunicação social para a finalidade de configuração do ilícito eleitoral, uma vez que constituem poderosa fonte de informação na atualidade.

Diante da rapidez da evolução tecnológica, é inegável que são limitadas as possibilidades de regulamentação estatal, assim como de formação de precedentes, que englobem os infinitos métodos de desvirtuamento da tecnologia, em especial da inteligência artificial, e sua utilização indevida nas campanhas eleitorais. Surge, paralelamente à necessidade de aprimoramento da regulação governamental, o dever das plataformas *on-line* sobre a moderação dos conteúdos inverídicos nelas publicados e a proteção dos direitos fundamentais de seus usuários⁷². Fomentar a inclusão digital, assim como a alfabetização midiática e digital, “pode ser uma das ferramentas mais eficientes e poderosas para restaurar

⁷² KERTYSOVA, Katarina. *Artificial intelligence and disinformation: how AI changes the way disinformation is produced, disseminated, and can be countered*, p. 11. Disponível em: <https://doi.org/10.1163/18750230-02901005>. Acesso em: 20 out. 2021.





um relacionamento saudável com a informação e aumentar a resiliência de nossas democracias à desinformação *on-line*”⁷³.

O uso da inteligência artificial traz outros contornos para os clássicos institutos jurídicos, e no Direito Eleitoral não seria diferente. A tecnologia deve ser uma ferramenta a serviço do constante aprimoramento do processo eleitoral. A democracia é um valor universal, ela é condição para a garantia das liberdades, da igualdade de oportunidades e da efetivação de direitos fundamentais. São novos tempos, com novos desafios, mas a solução será a mesma: a defesa do pluralismo de ideias e do sistema democrático.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. *Sem data vênua*: um olhar sobre o Brasil e o mundo. Rio de Janeiro: História Real, 2020.

BERNARDELLI, Paula; NEISSER, Fernando. LGPD e campanhas eleitorais: adiamento oportuno e ajustes necessários. *Consultor Jurídico*, 28 maio 2020. Neisser e Bernardelli: Adiamento da LGPD e das campanhas eleitorais (conjur.com.br). Disponível em: <https://www.conjur.com.br/>. Acesso em: 27 fev. 2024.

BRKAN, Maja. *Artificial intelligence and democracy*: the impact of disinformation, social bots and political targeting. Disponível em: <https://doi.org/10.21552/delphi/2019/2/4>. Acesso em: 20 out. 2021.

BUTCHER, Isabel. *TIC domicílios 2022*: celular é o único meio de acesso à internet para 92 milhões de pessoas. Disponível em: <https://www.mobiletime.com.br/noticias/16/05/2023/tic-domicilios-2022-celular-e-o-unico-meio-de-acesso-a-internet-para-92-milhoes-de-pessoas/>. Acesso em: 27 jun. 2023.

⁷³ KERTYSOVA, Katarina. *Artificial intelligence and disinformation*: how AI changes the way disinformation is produced, disseminated, and can be countered, p. 13. Disponível em: <https://doi.org/10.1163/18750230-02901005>. Acesso em: 20 out. 2021.





CHADE, Jamil; VALENÇA, Lucas. Para 2022, filhos de Bolsonaro querem internacionalizar disparos nas redes. *UOL Política*. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/09/19/carlos-e-eduardo-bolsonaro-querem-internacionalizar-disparos-nas-redes.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 20 out. 2021.

CRUZ, Francisco Brito *et al.* *Direito Eleitoral na era digital*. Belo Horizonte: Letramento, Casa do Direito, 2018.

CRUZ, Francisco Brito *et al.* O custo da propaganda eleitoral paga na internet em 2018. *INTERNETLAB – Pesquisa em Direito e Tecnologia*. Disponível em: <https://www.internetlab.org.br/pt/informacao-e-politica/o-custo-da-propaganda-eleitoral-paga-na-internet-em-2018/>. Acesso em: 19 out. 2021.

DEVLIN, Kat; JOHNSON, Courtney. *Indian elections nearing amid frustration with politics, concerns about misinformation*. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/03/25/indian-elections-nearing-amid-frustration-with-politics-concerns-about-misinformation/>. Acesso em: 21 out. 2021.

DUARTE, Melissa; DANTAS, Dimitrius. Campanhas têm disparo de gastos com redes sociais e menor investimento na TV; veja os números. *O Globo*. Eleições 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/eleicoes-2022/noticia/2022/09/campanhas-tem-disparo-de-gastos-com-redes-sociais-e-menor-investimento-na-tv-veja-os-numeros.ghtml>. Acesso em: 27 jun. 2023.

GARCIA, Maria Fernanda. Brasil: 89% veem TV e 73% o mesmo canal para ficarem informados. *Observatório do Terceiro Setor*. Disponível em: <https://observatorio3setor.org.br/noticias/89-veem-tv-e-73-o-mesmo-canal-para-saber-o-que-ocorre-no-brasil/>. Acesso em: 21 out. 2021.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Ações Eleitorais: contra o registro, o diploma e o mandato*. São Paulo: Ed. do autor, 2021.





GRINBERG, Nir; JOSEPH, Kenneth; LAZER, David *et al.* Fake news on twitter during the 2016 U.S. presidential election. *Science*, v. 363, p. 374-378, 25 jan. 2019. Disponível em: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.aau2706>. Acesso em: 15 out. 2021.

KERTYSOVA, Katarina. *Artificial Intelligence and Disinformation. How AI Changes the Way Disinformation is Produced, Disseminated, and Can Be Countered*. Disponível em: <https://doi.org/10.1163/18750230-02901005>. Acesso em: 20 out. 2021.

LAGE, Fernanda de Carvalho. *Manual da inteligência artificial no Direito brasileiro*. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

LAGE, Fernanda de Carvalho. Propaganda eleitoral 2020: os santinhos não são mais os mesmos. *Jota*, 20 out. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/elas-no-jota/propaganda-eleitoral-2020-santinhos-nao-sao-mais-mesmos-22102020>. Acesso em: 15 out. 2021.

LAVADO, Thiago. Uso da internet no Brasil cresce, e 70% da população está conectada. *G1. Economia. Tecnologia*, 28.8.2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2019/08/28/uso-da-internet-no-brasil-cresce-e-70percent-da-populacao-esta-conectada.ghtml>. Acesso em: 21 out. 2021.

LEAL, Luziane de Figueiredo Simão; MORAES FILHO, José Filomeno de. Inteligência artificial e democracia: os algoritmos podem influenciar uma campanha eleitoral? Uma análise do julgamento sobre o impulsionamento de propaganda eleitoral na internet do Tribunal Superior Eleitoral. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, Rio Grande do Sul, v. 13, n. 41, jul./dez. 2019. Disponível em: <http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/793>. Acesso em: 17 out. 2021.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LYONS, Benjamin A. *et al.* Overconfidence in news judgments is associated with false news susceptibility. *Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)*, Toronto, v. 118, n. 23, 28 jun. 2021. Disponível em: <https://www.pnas.org/content/118/23/e2019527118>. Acesso em: 10 out. 2021.





MCCARTHY, Niall. Brasil é o país que mais teme *fake news* na internet. *Forbes*, 13 jun. 2019. Disponível em: <https://forbes.com.br/escolhas-do-editor/2019/06/brasil-e-o-pais-que-mais-se-preocupa-com-fake-news-na-internet/>. Acesso em: 26 jun. 2023.

MELLO, Patrícia Campos. Empresários bancam campanha contra o PT pelo WhatsApp. *Folha de São Paulo*, 18 out. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/empresarios-bancam-campanha-contra-o-pt-pelo-whatsapp.shtml>. Acesso em: 21 out. 2021.

MESSIAS, Johnnatan; BENEVENUTO, Fabrício; OLIVEIRA, Ricardo. Bots Sociais: como robôs podem se tornar pessoas influentes no twitter?. *Revista Eletrônica de Iniciação Científica em Computação*, v. 16, n. 1, 31 jan. 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/reic/article/view/46796>. Acesso em: 20 out. 2021.

MITCHELL, Amy; JURKOWITZ, Mark; OLIPHANT, J. Baxter; SHEARER, Elisa. Most Americans have heard of the conspiracy theory that the COVID-19 outbreak was planned, and about one-third of those aware of it say it might be true. *Pew Research Center*, Washington, DC, 29 jun. 2020. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/journalism/2020/06/29/most-americans-have-heard-of-the-conspiracy-theory-that-the-covid-19-outbreak-was-planned-and-about-one-third-of-those-aware-of-it-say-it-might-be-true/>. Acesso em: 10 out. 2021.

MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

OSORIO, Aline. *Direito eleitoral e liberdade de expressão*. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

PENNYCOOK, G.; EPSTEIN, Z.; MOSLEH, M. *et al.* Shifting attention to accuracy can reduce misinformation online. *Nature*, 592, p. 590-595, 17 mar. 2021. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/s41586-021-03344-2#citeas>. Acesso em: 15 out. 2021.

RAIS, Diogo; FALCÃO, Daniel; GIACCHETTA, André Zonaro. *Direito eleitoral digital*. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomas Reuters Brasil, 2022.





ROMER, Daniel; JAMIESON, Kathleen Hall. Conspiracy theories as barriers to controlling the spread of COVID-19 in the U.S. *Social Science & Medicine*, v. 263, oct. 2020. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S027795362030575X?via%3Dihub>. Acesso em: 5 out. 2021.

SOUSA, Diego. 62% dos brasileiros não sabem reconhecer fake news, diz pesquisa. *Canaltech*, 13 fev. 2020. Disponível em: <https://canaltech.com.br/seguranca/brasileiros-nao-sabem-reconhecer-fake-news-diz-pesquisa-160415/>. Acesso em: 21 out. 2021.

WALKER, Mason; MATSA, Katerina Eva. News Consumption Across Social Media in 2021: more than half of twitter user get news on the site regularly. *Pew Research Center*, 20 sept. 2021. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/journalism/2021/09/20/news-consumption-across-social-media-in-2021/>. Acesso em: 20 out. 2021.

ZÍLIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral*. 7. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Editora JvsPodivm, 2020.

ZÍLIO, Rodrigo López. 12 países com maior exposição a fake news. *Forbes*, 25 jun. 2018. Disponível em: <https://forbes.com.br/listas/2018/06/12-paises-com-maior-exposicao-a-fake-news/#foto3>. Acesso em: 21 out. 2021.

Como citar este artigo:

LAGE, Fernanda de Carvalho; REALE, Ingrid Neves. O uso da inteligência artificial nas eleições: impulsionamento de conteúdo, disparo em massa de *fake news* e abuso de poder. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 17, n. 1, p. 19-56, jan./jun. 2023.



**Democracia, direitos políticos
e diversidade: a garantia no
plano concreto dos direitos
políticos e fundamentais**





Democracia, direitos políticos e diversidade: a garantia no plano concreto dos direitos políticos e fundamentais

Democracy, political rights, and diversity: the concrete guarantee of political and fundamental rights

Luiz Edson Fachin*
Polianna Pereira dos Santos**

Recebido em: 28/7/2023
Aprovado em: 29/11/2023

Resumo

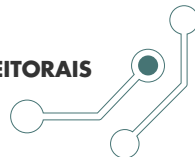
O presente estudo se propõe a dialogar com a controvérsia que emerge da relação entre a garantia no plano concreto dos direitos políticos e fundamentais de forma não excludente e a maior qualidade da democracia. Para tanto, em termos de debate acadêmico, discorre sobre a concepção de democracia em sociedades complexas e diversas o princípio da igualdade e a adoção de instrumentos para o aperfeiçoamento e aprofundamento das instituições democráticas tornando-as mais *responsivas*, a partir da experiência da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e da atuação normativa do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Palavras-chave: democracia; responsividade; direitos políticos; diversidade.

* Ministro do STF; *Alma Mater*: Universidade Federal do Paraná (UFPR); Doutor e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP).

** Doutoranda em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Mestra em Direito Político pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Especialista em Ciências Penais – IEC – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG). Bacharel em Direito pela PUC/MG. Assessora-Chefe da Escola Judiciária Eleitoral do TSE (EJE/TSE). Diretora Editorial da Associação Visibilidade Feminina. Membro fundadora da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep).





Abstract

This study aims to engage with the controversy arising from the relationship between the concrete guarantee of political and fundamental rights in a non-exclusive manner and the enhanced quality of democracy. In terms of academic debate, the article discusses the conception of democracy in complex and diverse societies, emphasizing the principle of equality and the adoption of instruments to improve and deepen democratic institutions, making them more responsive. This is approached based on the experience of the jurisprudence of the Federal Supreme Court and the normative actions of the Superior Electoral Court.

Keywords: democracy; responsiveness; political rights; diversity.





Introdução

Em termos exclusivamente acadêmicos, apresenta-se aqui uma proposta de reflexão a respeito da relação que se trava entre, de um lado, a garantia dos direitos políticos e fundamentais de forma não excludente e, de outro, a maior qualidade da democracia. O ponto de partida (que recolhe diálogos e textos) é a concepção de democracia nas sociedades complexas. Para os fins deste texto, é necessário apreender a pluralidade da vida em sociedade e, nessa pluralidade, perquirir o papel do princípio da igualdade e da adoção de instrumentos para o aperfeiçoamento e verticalização das instituições democráticas.

Toma-se como *background* do contexto histórico-social a expansão da democracia no pós-guerra; enfocado, por alguns, como o evento político mais importante do século XX. Pode-se dizer que, em alguma medida, tal expansão decorre exatamente da própria Segunda Grande Guerra, reconhecida como um dos marcos mais importantes da história da humanidade (Moisés, 2008). Haure-se, do reconhecimento da pessoa como sujeito de dignidade (Sá; Naver, 2011, p. 52-56), produto direto do fim do conflito, ventos de esperança, do ponto de vista democrático, que se pode relacionar, na ambiência jurídica, ao desenvolvimento das ‘gerações’ de direitos humanos, numa perspectiva globalizada¹, bem como da reivindicação da liberdade e do autogoverno.

A questão da expansão da democracia, desde os eventos históricos antes referidos, da primeira metade do século XX, é acompanhada pela preocupação com a compreensão do que vem a ser democracia, com a qualidade desta e com a importância da extensão de seus benefícios de forma mais igualitária (SANTOS, 2017, p. 33). Esse garimpo envolve, dentre os benefícios da expansão democrática – ainda que de forma irregular – sublinhar o reconhecimento do primado da lei e da extensão de direitos de cidadania.

¹ Em suma, trata-se da *busca de formação de consciência e de iguais liberdades fundamentais*.





Deles se busca captar os limites e as possibilidades, para compreensão da democracia e da cidadania nos dias correntes.

A premissa é direta: cumpre relembrar que, entre as razões apontadas por Robert Dahl para reconhecer a democracia como regime preferível², encontra-se o fato de ser este o único no qual se assegura a liberdade geral dos cidadãos, bem como se garantem os direitos fundamentais (Dahl, 2001, p. 73-74).

Os direitos fundamentais são, afinal, ao lado da independência, da imparcialidade, da integridade e da igualdade de tratamento, os elementos que garantem a confiança nas instituições, valores todos essenciais a uma democracia.

É imperioso, pois, reconhecer que a participação política do povo eleitor está presente, ao menos na escolha de seus representantes, ainda que se considere um conceito minimalista-procedimentalista de democracia. O eleitor participa, portanto, da competição entre os líderes para sancionar uns – os não escolhidos – e para promover outros – os selecionados mediante voto, eleitos ou reeleitos (Maria, 2010, p. 32-33). Não é possível, à luz de um olhar plural e múltiplo, ignorar a reflexão sobre a definição de quem seja o eleitor – substantivo flexionado aqui não por acaso no masculino. A identificação da pessoa cidadã e a adoção de ferramentas aptas a viabilizar sua participação política e eleitoral, de modo a garantir, no plano concreto, a proteção de direitos fundamentais é, certamente, elemento chave para a discussão sobre a qualidade da democracia.

É importante ressaltar, ademais, que há uma relação técnica inerente aos arranjos institucionais para que uma democracia funcione, se não perfeitamente, ao menos de modo funcional. Nesse ponto, as normas jurídicas são essenciais para promover essa adequada correlação no Estado democrático de direito, preocupação ainda mais premente em tempos de erosão democrática.

² Atribui-se a Winston Churchill a afirmação de que *a democracia seria a pior forma de governo, à exceção de todas as outras formas que já foram tentadas*.





Nesse diálogo, o presente estudo se propõe a apresentar a relação entre a garantia, no plano concreto, dos direitos políticos e fundamentais, e a maior qualidade da democracia. Para tanto, apresenta-se inicialmente uma problematização sobre concepção de democracia em sociedades complexas e a pluralidade que lhes é ínsita e sua relação com o princípio da igualdade e a adoção de instrumentos para o aperfeiçoamento e aprofundamento das instituições democráticas.

Passa-se, então, a uma digressão histórica acerca dos direitos fundamentais, analisando-se a correlação entre direitos políticos e direitos civis, bem como a problematização sobre a perspectiva universal dos Direitos Humanos, para pontuar a existência de relação estreita entre os direitos fundamentais e a democracia.

A melhor compreensão sobre os direitos fundamentais no Brasil demanda análise sobre a Constituição da República, o princípio da igualdade, a epistemologia e a hermenêutica. Nesse influxo, as categorias de identidade normativa são apresentadas para pontuar a necessidade de repensar a concepção de cidadania sob a qual se construiu o processo histórico democrático, que é utilizado como base na interpretação jurídica.

Assim, ainda no tema da igualdade, convida-se ao debate sobre o papel do direito e sua hermenêutica, no contexto de diversidade que é característico de uma sociedade democrática. Por fim, ao propor uma análise sobre a garantia no plano concreto dos direitos fundamentais, realiza-se exame de julgados emanados do STF e normativa prolatada pelo TSE, que envolvem direitos fundamentais relacionados à população LGBTQIA+. Nesse influxo, a reflexão detém-se, com especial atenção, na ambiência eleitoral, na Resolução do Cadastro de Eleitores, do TSE, que contou com o processo de escuta ativa qualificada como ferramenta de participação política de grupos minorizados³.

³ Opta-se, aqui, pela nomenclatura “grupos minorizados” no lugar do vocábulo “minorias”, na linha de intelecção proposta por Richard Santos, que obtempera, em seu livro *Maioria minorizada: um dispositivo analítico de racialidade*, de 2020, que as relações sociais constituídas em nossa sociedade fazem com que a população negra, apesar de numericamente representar uma maioria, seja percebida como minoria.





Democracia e direitos políticos

A promulgação da Constituição de 1988 (CF/1988) representa verdadeira conquista, mediante a garantia jurídica de uma sociedade que se pretende verdadeiramente livre, justa e solidária, possível somente após arrostar, com superação, a base escravagista, desigual e desumana.

Embora formalmente democrática, contudo, a sociedade brasileira precisa ainda superar alguns obstáculos para o alcance do vocábulo, em perspectiva material, a todos os cidadãos. Iris Marion Young problematiza, nesse influxo, a pretensão de “teorizar a democracia como um processo de comunicação que visa chegar a decisões” que não seria condizente com a “necessidade de conceitualizar a democracia descentralizada das grandes sociedades de massa” (Young, 2006, p. 140).

Somente as concepções de democracia que sejam viáveis em sociedades complexas como as contemporâneas podem capturar a dimensão dos problemas que temos de enfrentar. É justamente para evidenciar essa compreensão que Young se vale da teoria democrática de Robert Dahl, para quem a democracia é um vir a ser em constante construção, um ideal. O autor emprega, inclusive, o vocábulo “poliarquia” para se referir ao modelo mais próximo possível do ideal democrático⁴ (Dahl, 2001, p. 83-94).

Ao assinalar as razões para a democracia ser o regime preferível, Dahl aponta a igualdade política, lembrando que os indivíduos, nesse modelo, são capazes de definir o que é bom para eles, e isso é o que os qualifica para tomar decisões políticas. Assim, e em complementação, demonstra que a democracia tende a capacitar as pessoas para, em havendo condições de liberdade, participação e igualdade, explorar suas capacidades e poder aplicar suas escolhas. Dahl reivindica que os participantes do sistema político

⁴ Dahl sugere que democracia seja tratada como um sistema hipotético e aponta três condições mínimas e fundamentais, embora não suficientes, para a existência da democracia, entre as quais “receber por parte do governo igualdade de trato: é dizer, o governo não deve fazer discriminação alguma por causa do conteúdo ou da origem de tais preferências” (Dahl, 1989, p. 14).





assumam a parcela correspondente de responsabilidade que lhes cabe, cenário que somente será possível de alcançar mediante participação política e cidadã (Dahl, 2001, p. 83-94).

É possível encontrar, portanto, o fundamento central para a opção pela democracia, dentre os demais regimes, exatamente no princípio da igualdade política. E nesse princípio reside tal fundamento não apenas em razão do direito de escolher quem governa, mas também pelo direito, que é de todos, de poder ser escolhido e de participar na tomada de decisões que afetam a si mesmo e a toda a sociedade. Todavia, é preciso atentar para o fato de que a mera existência de eleições *per se* não assegura o respeito ao princípio democrático.

O grau de *inclusividade* do sistema político, nesses termos, é uma condição fundamental de consolidação desse mesmo sistema político. Em outras palavras, é a extensão com que os direitos civis e políticos são garantidos a todos os cidadãos, sem exceção, que assegura a capacidade de inclusão do sistema.

Uma sociedade verdadeiramente democrática, plural em sua diversidade, garante acesso aos direitos fundamentais e participação nas instituições públicas. Tais garantias são meios especialmente efetivos de influenciar as regras eleitorais e as políticas públicas do Estado, de modo que parece inegável que a participação equitativa das pessoas seja uma condição mínima para a eficácia das instituições democráticas e da própria democracia representativa. Como afirmou Amia Srinivasan, uma política verdadeiramente inclusiva é uma política desconfortável e, por vezes, insegura⁵.

O acesso aos direitos políticos, “prerrogativas inerentes à cidadania, que disciplinam as diversas manifestações da soberania popular” (Gresta; Santos, 2016, p. 321), é, portanto, o primeiro passo para a promoção do exercício igualitário da cidadania. Viabilizar a aquisição dos direitos políticos e seu exercício de forma não discriminatória, bem como o respeito

⁵ SRINIVASAN, Amia. *O direito ao sexo: feminismo no século XXI*. São Paulo: Todavia, 2021. p. 11.





às existências plurais que compõem a sociedade consubstanciam, portanto, deveres fundamentais das instituições democráticas.

Além disso, vale sublinhar a importância da adoção de instrumentos para o aperfeiçoamento e verticalização das instituições democráticas, o que pode ocorrer, por exemplo, a partir da adoção de “experimentos participativos e deliberativos”, que possuem “o potencial de ativar a competição política, a responsividade e a igualdade – dimensões essenciais a qualquer avaliação da qualidade da democracia” (Pogrebinschi; Ventura, 2017, p. 16).

Nesse contexto, deve-se compreender a responsividade como “a conexão entre a decisão do representante e o interesse do representado” (Maria, 2010, p. 34). A responsividade, portanto, afere-se “com base em medidas atitudinais de satisfação dos cidadãos com a democracia e de sua confiança nas instituições representativas” (Pogrebinschi; Ventura, 2017, p. 15). É exatamente essa a razão pela qual a adoção de mecanismos participativos tem repercussão direta sobre a medida da responsividade e impacto na qualidade da democracia (Pogrebinschi; Ventura, 2017).

Pode-se citar como exemplo de mecanismo de responsividade a adoção de processos de escuta ativa, em suas mais variadas formas. Tais ferramentas, com efeito, têm potencial de impactar positivamente tanto o acesso como o exercício de direitos fundamentais. Ao longo do presente estudo, explanaremos esses impactos a partir de experiências práticas levadas a efeito no âmbito do TSE, que demonstram como se pode influenciar, mediante processos de deliberação e escuta cidadã, a qualidade da democracia.

Direitos humanos e direitos fundamentais – alguns apontamentos

Assentados os pressupostos iniciais a respeito da democracia, é preciso refletir sobre a categoria dos direitos políticos. Trata-se de espécies de direitos humanos e fundamentais, reconhecidos na obra de Paulo Bonavides





como direitos de primeira geração (ou dimensão), ao lado dos direitos civis (Bonavides, 2009, p. 563).

Ambas as categorias se aproximam em sua relação com a liberdade. No entanto, ao contrário dos direitos civis, assegurados a todos em suas relações privadas, os direitos políticos são destinados aos sujeitos considerados aptos a participar da vida pública (Canotilho, 2003, p. 388-389). Interessa aqui, nesta proposta de reflexão, definir quem são esses sujeitos aptos ao voto e se eles dispõem da garantia de acesso a esse direito de forma igualitária. Saber quem são esses sujeitos e se tais direitos lhes são garantidos é essencial para assegurar a democracia no contexto pós-moderno.

Não se ignora que a gramática dos direitos humanos tem sido objeto de disputa por projetos de sociedade diversos. Há, por conseguinte, leituras várias que podem nos levar tanto ao universalismo, quanto ao relativismo cultural. Ambas as concepções admitem críticas e problematizações. Pensamento e divergência, afinal, não se privam. Enquanto uma leitura universalista propõe uma certa unicidade de sentidos e de previsões, ignorando “evidências incontestáveis da diversidade de visões de mundo e sistema de valores” (Segato, 2006, p. 211), uma teoria relativista corre o risco de encobrir e legitimar atos violentos, crítica que em geral vem acompanhada de exemplos extremos.

Os direitos, assim como são hoje compreendidos, são produto de uma construção da modernidade, ligada ao pensamento de que não se pode dispor de uma mínima esfera de proteção, que assegure valores e interesses fundamentais de uma sociedade. A ordem pública, afinal, pode limitar a autonomia dos interesses privados, sob a vigilância das garantias fundamentais.

Nesse contexto, reconhecem-se como documentos históricos, marcantes do surgimento dos Direitos Humanos, aqueles produzidos na França e nos Estados Unidos. É preciso, porém, estar atento ao contexto de que tais documentos são produtos de suas circunstâncias, codificados que foram na conjuntura do etnocentrismo colonial e na classificação racial universal. Esses documentos devem, portanto, ser lidos e compreendidos dentro da





perspectiva histórica de sua produção, que soma, ao sentimento de empatia, apresentado por Lynn Hunt⁶, o sentimento de superioridade que a *branquitude* social, representada pelos colonizadores e conquistadores europeus, possui em relação aos dominados, representados pelos colonizados e conquistados, índios e negros (Quijano, 2005, p. 117-118;120).

Essa universalidade, presente na afirmação inicial dos direitos humanos, é uma universalidade produzida no Ocidente e, como tal, sob suas perspectivas. Restringe-se, portanto, aos seus iguais, que não são todos, e que não são necessariamente vistos com a mesma humanidade.

Uma das críticas à concepção universal dos direitos humanos, ou mesmo de suas pretensões universalizantes, reside no monolitismo dessa leitura. A crítica é desenvolvida no pensamento de Boaventura de Sousa Santos (2013), caracterizando, inclusive, uma das ilusões sobre essa categoria⁷, tanto no que concerne à ambivalência dos termos utilizados – direitos do homem e direitos do cidadão, que caracterizam coletividades distintas –, quanto na tensão entre os direitos individuais e coletivos (Santos, 2013, p. 20-22).

Hélio Gallardo (2014) afirma que o tratamento formalmente igual conferido a sujeitos em situações de grande desigualdade socioeconômica implica institucionalizar a injustiça social. Nessa esteira, Adilson José Moreira pondera que “normas e práticas sociais moralmente neutras podem ter um impacto desproporcional entre grupos sociais” (2020, p. 97).

Essa perspectiva universal, deslocada para a nossa realidade sociocultural, remete à revisão da premissa jurídica da igualdade de todos

⁶ Lynn Hunt nos apresenta uma perspectiva histórica do surgimento dos Direitos Humanos com raiz na segunda metade do século XVIII, relacionada à “percepção da separação e do autocontrole dos corpos individuais, junto com a possibilidade de empatia com os outros” (HUNT, 2009, p. 29). Segundo a autora, o sentimento de empatia despertado pela leitura dos romances epistolares torna possível, dentre outras formas de desenvolvimento da habilidade de identificação social, concepções políticas e sociais novas. Assim, pontua, “os novos tipos de leitura (e de visão e de audição) criaram novas experiências individuais (empatia) que, por sua vez tornaram possíveis novos conceitos sociais e políticos (os direitos humanos) (HUNT, 2009, p. 32).

⁷ Ver, também, PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional*. São Paulo: Saraiva, 2007.





diante da lei, e mesmo do princípio da igualdade. Sua compreensão “sem a devida contextualização pode reproduzir processos de estratificação social” (Moreira, 2016, p. 1584). Sob essa ótica, a salvaguarda dos direitos humanos e fundamentais demanda uma revisão da estrutura normativa e hermenêutica para seu reconhecimento e realização.

Os direitos fundamentais, refletindo os direitos humanos positivados no ordenamento jurídico brasileiro, possuem força normativa que exsurge da supremacia constitucional, e seu caráter de fundamentalidade é decorrência do fato de serem “base axiológica da ordem jurídica”, e, portanto, “referência interpretativa para suas normas”. Há, assim, relação estreita entre os direitos fundamentais e a democracia, “porque essa não pode funcionar sem o reconhecimento deles como arcabouço da ordem jurídica e política” (Moreira, 2016, p. 1580).

Sem embargo de alguns pontos em aberto, no diálogo aqui proposto entre democracia, direitos políticos e diversidade, as tentativas de resposta que adiante seguirão iluminam-se pela perspectiva que se abre, a partir da Constituição e do princípio da igualdade, com incremento da responsividade das instituições públicas.

A Constituição Cidadã e o princípio da Igualdade

A Constituição da República de 1988 marcou a transição democrática no Brasil e a institucionalização dos direitos humanos (PIOVESAN, 2012, p. 55), inaugurando uma nova dogmática. O texto constitucional tem por marco inicial definir, entre os fundamentos da República Federativa do Brasil, constituída em Estado democrático de direito, a cidadania e a dignidade da pessoa humana. Além disso, elenca, dentre seus objetivos, afastar qualquer forma de discriminação.

A compreensão da Constituição enquanto processo histórico, mas também jurídico e político, permite nela ver *palavras viajantes*, na expressão





de José Joaquim Gomes Canotilho⁸, porquanto busca razões, no passado, regula o presente e pavimenta os caminhos para o futuro.

A Constituição de 1988 incorporou e aprofundou a diretriz constante na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que prevê, em seu artigo primeiro, que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos”. O texto da Carta Cidadã dispõe, a seu turno, que “todo o poder emana do povo” (art. 1º, parágrafo único), “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza” (art. 5º, *caput*), “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações” (art. 5º, inciso I).

Cabe observar que, embora a Constituição da República apresente como fundamentos do Estado democrático de direito a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, II e III), como objetivo fundamental da República Federativa “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (art. 3º, IV), e assegure a igualdade de todos perante a lei, fazendo constar, de forma explícita, que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição” (art. 5º, I), nossa legislação ainda adota a flexão de gênero masculino como ‘neutro’ na linguagem.

Verifica-se que o conhecimento produzido a partir de uma epistemologia que se pretende neutra, nessa mesma linha, é predominante nas instituições políticas, jurídicas e de poder em geral. As leituras dos conceitos de cidadania, democracia e igualdade emanadas destas instituições reproduzem, de forma genérica, a concepção das elites dominantes.

Nesse contexto, é notório o movimento de releitura e de problematização de temas diversos, a partir de metodologias plurais e inclusivas, como as feministas. Almeja-se, assim, revisar abordagens conceituais mediante as quais se produz o conhecimento científico para, desse modo, expor e afastar uma produção de conhecimento essencialmente androcêntrica (Ketzer, 2017),

⁸ CANOTILHO, Jose J. Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Livraria Almedina, 1991. p. 12.





com impactos profundos na construção de mundo e na concepção de cidadania e de democracia.

Patrícia Ketzer, nessa esteira, demonstra que os conceitos centrais que pautaram as discussões sobre o conhecimento e a ciência foram construídos com base em estereótipos de gênero (Ketzer, 2017, p. 98), e aduz, citando Helen Longino, que esses conceitos servem a uma dupla função, epistemológica e política (Longino, 2012, p. 511).

Sobre o ponto, é possível recorrer às lições de Karl Popper, segundo as quais “nossa linguagem está impregnada de teorias: não existem enunciados de pura observação” (Popper, 2007, p. 31.). É o que identificamos na perspectiva da linguagem que utiliza o ‘neutro masculino’, e que Suzan Moller Okin anuncia (e denuncia) da produção científica dos teóricos políticos, ao utilizar os termos masculinos de referência – “ele” e “homem” para se referirem, de fato, “sobre chefes de família masculinos” (Okin, 2008, p. 309).

Nos processos históricos de construção democrática, foram adotadas perspectivas de gênero binárias e díspares para homens e mulheres na construção da cidadania e nas instituições democráticas do Estado, processo marcado pela divisão sexual do trabalho (Lisboa, 2016, p. 24). Essa disparidade de tratamento, que privilegia o masculino em detrimento do feminino, impacta o reconhecimento desses indivíduos como sujeitos de direito.

A diversidade de tratamentos referida reflete a visão binária dos papéis masculino e feminino, pautada no dimorfismo sexual, e na compreensão da “heterossexualidade como relação compulsória entre as pessoas” (Silva, 2018, p. 29). Flávio Firmino e Patrícia Porchat explicam que, segundo Butler, “as estruturas jurídicas contemporâneas engessam categorias de identidade nos termos da coerência exigida pela matriz heterossexual” (Firmino; Porchat, 2017, p. 52), termo que designa a “[...] grade de inteligibilidade cultural por meio da qual os corpos, gêneros e desejos são naturalizados” (Butler, 2003, p. 216).

Urge problematizar, na construção democrática, a dominação de um gênero pelo outro, questionando-se o padrão colonial moderno e binário.





Resulta, como efeito deletério dessa dominação, o fato de que qualquer alteridade constitui um problema, o que só deixa de ocorrer quando “peneirado pela grade equalizadora, neutralizadora de particularidades, de idiossincrasias” (Segato, 2012, p. 122). A diversidade democrática, plural por essência, não convive bem com a supressão das particularidades, contudo.

Emerge dessa problematização o debate acerca do conceito de “sujeito cidadão universal”, apresentado por Rita Laura Segato, ou seja, aquele “que formulou a regra da cidadania à sua imagem e semelhança”, e que surge a partir do “primeiro processo bélico e imediatamente ideológico que instalou a episteme colonial e moderna”⁹.

O “sujeito cidadão universal” é, portanto, na percepção da modernidade clássica construída especialmente na Europa continental, “homem, é branco, é *pater familiae* [...], é proprietário, e é letrado”. Essa concepção universalizante dificulta e muitas vezes impede o exercício da capacidade cidadã daqueles que não se equiparam ao modelo de sujeito (Segato, 2012, p. 112; 123).

A reflexão sobre essa imagem generalizada de quem seria esse “sujeito cidadão universal” neutro, portanto, é atual e urgente. Sem esse aporte, não é possível compreender o que, de fato, constitui nossa cidadania. Afinal, a neutralidade (que aqui não se confunde com o emprego da linguagem neutra) não deve ser usada como instrumento de exclusão¹⁰. A ocupação dos espaços, notadamente os de poder e de tomada de decisão, é obstaculizada por diversas

⁹ A autora questiona a noção de “neutro universal” – ou sujeito cidadão universal –, e explicita que “só adquirem politicidade e são dotados/as de capacidade política, no mundo da modernidade, os sujeitos – individuais e coletivos – e questões que possam, de alguma forma, processar-se, reconverter-se, transpor-se ou reformular-se de forma que possam se apresentar ou ser enunciados em termos universais, no espaço “neutro” do sujeito republicano, onde supostamente fala o sujeito cidadão universal. Tudo o que sobra nesse processo, o que não pode converter-se ou equiparar-se dentro dessa grade equalizadora, é resto” (Segato, 2012, p. 122-123).

¹⁰ Segundo Adilson José Moreira, “a noção de neutralidade racial no âmbito cultural e político” mascara a realidade desigual que é “fruto da permanência de estereótipos culturais que legitimam práticas excludentes em diversas esferas da vida social” (Moreira, Adilson José, 2016, p. 1567).





vias e formas para as pessoas que não se enquadram no padrão pretensamente universal de cidadania.

Roberta Maia Gresta propõe a concepção de “cidadania como instituição constitucional fundamental” (Gresta, 2019, p. 149), nivelada com o Estado (Gresta, 2019, p. 294). Tal conceito não se confunde com a ideia vulgar de cidadania, relacionada à “concessão de um lugar na dimensão patrimonial da comunidade – cidade (*ci-datus*) – que o torna mero habitante do espaço público civilizado e, não, o próprio civil”.

O alerta-crítico da autora sobre esse ‘cidadão’ na sociedade civil é essencial para a análise que se propõe a partir da estrutura desigual sobre a qual surge a imagem do cidadão. Esse pretense ‘sujeito cidadão universal’, afinal, é “instrumentalizado, eis que adotado para celebrar e reproduzir os modos de vida civilizados, ainda que nunca possa destes usufruir integralmente”. (Gresta, 2019, p. 295).

Desse modo, é necessário e oportuno repensar a concepção de cidadania sob a qual se construiu o processo histórico democrático e que é utilizado como base nas interpretações jurídicas na leitura da Constituição da República que, não por acaso, é cognominada Constituição Cidadã.

Nesse cenário, ganha relevância o debate acerca da chamada “linguagem neutra”, ou, ainda, “linguagem inclusiva”, que visa combater preconceitos linguísticos. A adoção dessa gramática inclusiva almeja retirar vieses (obliquidades que atravessam o discurso e a ação na esfera pública e nos costumes privados) que costumam subordinar um gênero em relação a outro. Essa prática tem sido frequente.

Imperioso, também, referir que a linguagem inclusiva revela elemento essencial da dignidade das pessoas, de modo que consubstancia um discurso que, conforme já assentou a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos¹¹, é especialmente protegido.

¹¹ Corte I.D.H., Caso López Álvarez vs. Honduras. Sentença de 1º de fevereiro de 2006. Série C, n. 141. § 169.





Reconhecer que a linguagem que usamos, portadora, sem dúvida, da memória cultural cuja tradição e cujo legado não se negam, concorre para a efetivação de direitos e é passo importante na reflexão acerca da igualdade, que se pretende plural em sua diversidade.

Igualdade e diversidade

As tensões entre liberdade e igualdade compõem necessariamente o debate sobre a diversidade. Afinal, como ensina Dahl, o exercício igualitário da cidadania passa, necessariamente, pela existência de condições efetivas que assegurem a influência de todos os membros adultos da sociedade, em sua diversidade, no processo de tomada de decisões que os afetam (Dahl, 2001, p. 49-50). Como referimos, a ordem pública, sob a forma das regras jurídicas, pode liminar a autonomia, desde que sob a inescapável vigilância das garantias fundamentais.

Assegurar o exercício igualitário da cidadania, portanto, não é o mesmo que partir da afirmação apriorística de que todos são iguais em direitos e deveres. Vale retomar a lição de José Ricardo Cunha e Bethania Assy segundo a qual “a linguagem hábil a revelar a ideia de direito expressa também algo de não humano” (Assy; Cunha, 2019, p. 3), em uma obliteração do sujeito, uma espécie de apagamento. Os autores se referem ainda ao conceito de sujeito de direito¹², que “é aquela pessoa que o ordenamento jurídico considera apta a exercer uma faculdade conferida por uma norma jurídica ou a ser submetido a um imperativo legal ou dever jurídico” (Assy; Cunha, 2019, p. 3).

É possível, na linha de inteligência proposta, depreender que a Constituição da República, em alguma medida, ao estabelecer que todos são iguais perante a lei, realiza essa obliteração do sujeito. Afinal, da mesma

¹² José Ricardo Cunha e Bethania Assy apresentam o conceito de sujeito de direito como exemplo da “metafísica do sujeito onde o ser humano concreto é substituído por uma representação funcional que permite o desempenho esperado da máquina jurídica” (Assy; Cunha, 2019, p. 3).





forma que o texto fundamental assegura que o direito à igualdade é exigível, não há garantia de que esteja a todas as pessoas assegurado, ao menos não da mesma forma. O caminho para concretizar, portanto, essa igualdade, pode significar estabelecer diferenças.

Como afirma Álvaro Ricardo de Souza Cruz, por vezes “distinguir ou separar é necessário e indispensável para a garantia do próprio princípio da isonomia, isto é, para que a noção de igualdade atenda às exigências do princípio da dignidade humana e da produção discursiva [...] do Direito” (Cruz, 2009, p. 15-16).

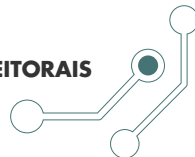
A reserva legal de cotas para a candidatura de mulheres é um exemplo de política pública que coloca em prática essa distinção, que deve ser lida como indispensável para a garantia, em si mesma, do princípio da isonomia.

Por outro lado, situações há em que a lei não estabelece distinções, mas a sua interpretação explicita a visão ideológica de mundo pela perspectiva da normalidade, criada a partir da visão do “sujeito cidadão universal”. A união estável e o casamento homoafetivos são exemplos dessa hipótese, na medida em que, no Brasil, durante muito tempo, não eram admitidos pelo ordenamento jurídico. Essa vedação se amparava na leitura tradicional de família, formada por um homem e uma mulher cisgênero.

Simone Schuck da Silva, citando Franz Neumann, pondera que, sob um contexto de diversidade, “qualquer naturalização do próprio conceito de direito ou de qualquer conceito no seu interior serviria apenas à manutenção do poder e de um determinado projeto de direito e de Estado, além de impedir a incorporação de novas demandas sociais” (Silva, 2018, p. 59).

Uma leitura democrática dos direitos políticos, calcada na diversidade que se pretende plural e inclusiva, não pode prescindir da incorporação dessas novas demandas, sejam elas maior participação feminina na política ou novas formas de família, sempre com vistas à concretização dos direitos fundamentais.





A garantia no plano concreto dos direitos fundamentais

As reflexões aqui ofertadas (num horizonte de um perscrutar acadêmico) partem da expansão democrática vivenciada no século XX, após a Segunda Guerra, para uma compreensão de cidadania e de direitos políticos como direitos humanos e fundamentais, que deságua na leitura necessária e atual da diversidade, passando pela linguagem. Instituições públicas coerentes com essa perspectiva, na ambiência do Estado democrático de direito, asseguram a concretude das garantias fundamentais.

Nesse influxo, é possível encontrar, entre decisões recentes do STF, exemplos do que José Adilson Moreira identifica como outra função dos direitos fundamentais, que atuam como “estratégias anti-hegemônicas, ao possibilitar a desconstrução de normas e discursos jurídicos responsáveis pela criação e preservação de identidades normativas¹³” (Moreira, 2016, p. 1599).

Um dos exemplos reside no julgamento das ações sobre tratamento isonômico para uniões estáveis homoafetivas em face das uniões estáveis heterossexuais (ADPF 132/RJ e ADI 4277/DF, julgadas em conjunto em 2011), já referido. Podem-se também citar as ações que buscavam tratamento igualitário das pessoas em relações homoafetivas enquanto seguradas de sistema previdenciário (RE 687432 AgR/MG e RE 607562 AgR/PE, acórdão de 2012 e RE 477554 AgR/MG, acórdão de 2011).

Nesses julgados, o STF pontuou ser imperiosa a “interpretação não reducionista do conceito de família”, explicitando que a Constituição da República de 1988 “ao utilizar-se da expressão ‘família’, não limita sua formação a casais heteroafetivos nem a formalidade cartorária, celebração civil ou liturgia religiosa” (ADPF 132/RJ e ADI 4277/DF).

¹³ Podemos relacionar o que José Adilson Moreira chama, no contexto atual, de ‘identidade normativa’, com o conceito de “sujeito cidadão universal”, apresentado por Rita Laura Segato.





O julgamento da ADPF 132 e da ADI 4277, realizado de forma conjunta, contou com a colaboração de representantes de diversas associações da sociedade civil, na qualidade de *amici curiae*¹⁴.

A ampla participação de representantes dos grupos populacionais diretamente afetados pelo julgamento em questão é exemplo de como o direito pode ser reconhecido como “campo de disputa para as lutas sociais” (Silva, 2018, p. 13), já que ele, “não repousando apenas nas suas normas, mas tendo outras dimensões, vai exigir da Dogmática Jurídica uma reformulação constante dos seus próprios conceitos” (Ferraz Júnior, 2015, p. 78).

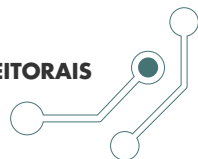
No julgamento do recurso que tratava do acesso igualitário a direitos previdenciários por pessoas em relações homoafetivas, o STF explicitou também que o quanto disposto no Código Civil sobre a união estável entre o homem e a mulher “não obsta que a união de pessoas do mesmo sexo possa ser reconhecida como entidade familiar apta a merecer proteção estatal”, e que esse reconhecimento deve ocorrer “segundo as mesmas regras e com idênticas consequências da união estável heteroafetiva” (RE 607562 AgR/PE).

Foi, ademais, na esteira da decisão do STF tomada no julgamento da ADPF 132 e da ADI 4277, que o Conselho Nacional de Justiça expediu a Resolução n. 175/2013, que veda aos cartórios a recusa de habilitação, celebração de casamento civil ou de conversão de união estável em casamento entre pessoas de mesmo sexo.

O STF também teve uma atuação marcante no julgamento da ADI 4275 e do RE 670.422, em 2018, sobre o registro de nome e de prenome

¹⁴ Conectas Direitos Humanos; EDH – Escritório de Direitos Humanos do Estado de Minas Gerais; GBH – Grupo Gay Da Bahia; ANIS – Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero; Grupo de Estudos em Direito Internacional da Universidade Federal de Minas Gerais – GEDIUFMG; Centro de Referência de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros do Estado de Minas Gerais – Centro de Referência GLBTT; Centro de Luta pela Livre Orientação Sexual – Cellos; Associação de Travestis e Transexuais de Minas Gerais – ASSTRAV; Grupo Arco-Íris de Conscientização Homossexual; Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais – ABGLT; Instituto Brasileiro de Direito de Família – IBDFAM; Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP; Associação de Incentivo à Educação e Saúde do Estado de São Paulo; Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB e Associação Eduardo Banks.





por pessoas transexuais. Naquela oportunidade, o Tribunal registrou que o “direito à igualdade sem discriminações abrange a identidade ou expressão de gênero” e a “identidade de gênero é manifestação da própria personalidade da pessoa humana e, como tal, cabe ao Estado apenas o papel de reconhecê-la, nunca de constituí-la” (ADI 4275), assegurando aos transsexuais, que assim o desejarem, independentemente da cirurgia de transgenitalização, o direito à substituição de prenome e sexo no registro civil. Também nesse caso houve participação significativa de representantes¹⁵ da sociedade civil organizada, na qualidade de *amici curiae*¹⁶.

O TSE, nessa mesma linha, regulamentou a inclusão do nome social e respectiva identidade de gênero no cadastro de eleitores por pessoa travesti ou transexual, por meio da Resolução-TSE n. 23.562, de 22 de março de 2018. Essa resolução decorreu da resposta dada pelo Tribunal à Consulta n. 0604054-58, formulada pela senadora Fátima Bezerra, cuja questão jurídica remetia à interpretação da expressão “cada sexo”, mencionada no art. 10, § 3º, da Lei das Eleições (Lei n. 9.504/1997).

O Tribunal concluiu que a expressão utilizada no dispositivo legal “refere-se ao gênero, e não ao sexo biológico, de forma que tanto os homens como as mulheres transexuais e travestis podem ser contabilizados nas respectivas cotas de candidaturas masculina ou feminina” (Consulta n. 0604054-58/2018).

Além disso, o TSE publicou a Resolução n. 23.659, de 26 de outubro de 2021, sobre a gestão do Cadastro Eleitoral e os serviços eleitorais correlatos, em que considera o compromisso do Tribunal de ampliar o exercício da cidadania por parte de grupos socialmente vulneráveis e minorizados e apresenta, entre

¹⁵ Instituto Brasileiro de Direito de Família – IBDFAM; Grupo de Advogados pela Diversidade Sexual – GADVS ADV; Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Transgêneros – ABGLT; Grupo Dignidade – Pela Cidadania de Gays, Lésbicas e Transgêneros; Laboratório Integrado em Diversidade Sexual e de Gênero, Políticas e Direitos – LIDIS; Centro Latino-americano em Sexualidade e Direitos Humanos – CLAM; Conselho Federal de Psicologia.

¹⁶ Ver, a respeito do tema da participação democrática em julgamentos da Suprema Corte, por todos, GODOY, Miguel Gualano de. *Devolver a Constituição ao povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.





suas diretrizes, a “preservação e facilitação do exercício da cidadania por pessoas ainda não alcançadas pela inclusão digital” e a “expansão e especialização dos serviços eleitorais com vistas ao adequado atendimento a pessoas com deficiência e grupos socialmente vulneráveis e minorizados”.

Para a elaboração dessa norma, o TSE instituiu um grupo de trabalho, por meio da Portaria Conjunta n. 1 de 22 de fevereiro de 2021, com composição diversa e a partir de metodologia transversal, que incluiu um processo de escuta qualificada de grupos *vulnerabilizados*. Essa ferramenta permitiu melhor conhecimento das barreiras enfrentadas por grupos *minorizados*, bem como a identificação de alternativas viáveis para a solução. Tais mecanismos de participação foram empregados não apenas nesse grupo de trabalho, como também no grupo instituído para a sistematização das normas eleitorais, fase 2, composto nos termos das Portarias-TSE n. 609/2020 e 879/2020.

Entre as atividades realizadas, o Subgrupo de Trabalho População LGBTQIA+, do Eixo VII, designado para promover o desenvolvimento e o aprofundamento dos estudos e debates a partir de suas experiências e reivindicações, realizou audiências para promover a escuta de movimentos e organizações representativas da população LGBTQIA+, com a participação de duas das principais organizações nacionais atuantes no Brasil: a Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos (ABGLT) e a Aliança Nacional LGBTI+.

Nessa ambiência, propôs-se, como objetivo geral da investigação, delinear propostas de políticas públicas fundamentadas, para promover o aumento da participação política dos grupos historicamente discriminados no processo eleitoral brasileiro, com enfoque especial na população LGBTQIA+.

Adotou-se perspectiva histórico-crítica que permitiu elencar pautas que incluíram o rigor no respeito às terminologias e bases fundamentais das categorias identidade de gênero, orientação sexual, gênero e sexo na formulação de normativas. Previu-se, também, treinamento adequado das pessoas que atuam como mesárias e no atendimento da Justiça Eleitoral, visando evitar episódios de preconceito, anteriormente identificados pelas entidades.





O resultado identificado na normativa que resultou desses esforços foi a adoção, no Cadastro Eleitoral, das perspectivas de constitucionalização, inclusão e desburocratização, com a previsão de ações com potencial de assegurar a garantia, no plano concreto, de direitos fundamentais.

Importante exemplo pode ser encontrado na Resolução n. 23.659/2021, que previu, além do reconhecimento como “direito fundamental da pessoa transgênero, preservados os dados do registro civil, fazer constar do Cadastro Eleitoral seu nome social e sua identidade de gênero” (art. 16), a vedação da exigência de “certificado de quitação militar da mulher transgênero ainda que, até 31 de dezembro do ano em que completou 19 anos, seu registro civil indique o gênero masculino” (art. 35, § 6º).

Além disso, consta a alteração do campo filiação, no Requerimento de Alistamento Eleitoral (RAE), para conter “quatro campos para identificação de genitores, sendo dois identificados como “mãe” e dois como “pai”, de modo a que possam ser incluídas pessoas do mesmo gênero e acolhida a realidade das famílias mono ou pluriparentais” (art. 42, VII). Os campos do RAE referentes ao gênero (masculino ou feminino) e à identidade de gênero, “com as opções mínimas ‘cisgênero’, ‘transgênero’ e ‘prefere não informar’”, serão preenchidos conforme a autodeclaração da pessoa requerente (art. 42, § 1º).

A resolução foi redigida com utilização de linguagem não sexista e antirracista, contemplando a utilização de linguagem não discriminatória e acessível à pessoa que esteja sendo atendida (art. 7º, *caput*) e a necessidade de realização de ações de capacitação (art. 7º, parágrafo único).

A normativa emanada do TSE corporifica, mediante olhar atento às demandas e necessidades específicas dos grupos *minorizados*, garantias e direitos fundamentais no plano concreto. Possibilita, assim, verdadeira participação democrática, igualitária, cidadã e inclusiva, em exemplo de instituição que, ao adotar estratégia anti-hegemônica, constrói discurso jurídico inclusivo, responsável pela criação e preservação de identidades normativas.





Notas ao final desta reflexão

Na gama complexa das sociedades hipermodernas, não é possível falar em democracia, no contexto dos dias correntes, sem reconhecer a diversidade presente nessas mesmas sociedades. Residem, no reconhecimento dessa diversidade, a preocupação e também a possibilidade de assegurar a participação democrática da população, plural em sua diversidade, afastando barreiras e óbices que podem dificultar ou mesmo impedir a integração dos grupos minorizados.

Saber quem são as pessoas para as quais o ordenamento jurídico assegura a cidadania é essencial no processo que envolve o reconhecimento dos direitos políticos como direitos fundamentais, tal como garante a Constituição da República.

Nesse influxo, afastar a pretensa noção de sujeito cidadão universal “neutro” consiste no primeiro passo para identificar a necessidade de adoção de iniciativas que contribuam para a promoção do princípio da igualdade, em perspectiva que não se resume à mera formalidade. Reduzir a leitura desses direitos e garantias a uma perspectiva monolítica pode causar o efeito reprovável de prejudicar aqueles que não se enquadrem no perfil do “sujeito cidadão universal”, que também é molde para a formação de uma “identidade normativa”.

Para garantir, no plano concreto, os direitos e garantias fundamentais, torna-se essencial reconhecer as diversas realidades que compõem a nossa sociedade, diversa e plural, bem como escutar ativamente as demandas da população. A adoção de ferramentas de participação para aproximação com a sociedade civil, as instituições e a academia é essencial para que questões jurídicas, políticas, filosóficas e sociais possam ser tratadas com a profundidade, a interseccionalidade e a transversalidade necessárias, de modo a assegurar a responsividade, imprescindível para o aumento da qualidade da democracia.

Nesse influxo, as instituições públicas, incluindo, com especial ênfase, o Poder Judiciário, devem exercer suas tarefas com respeito aos





compromissos internacionais assumidos pela República Federativa do Brasil, de modo a propiciar eficácia aos direitos humanos e fundamentais. O tratado *Transformando nosso mundo: Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*, mais conhecido como *Agenda global* ou simplesmente *Agenda 2030*, tem inegável relevância para consecução de tais objetivos.

A *Agenda 2030* tem raízes no Pacto Global, documento datado do ano 2000, que conclamou a sociedade, por meio das pessoas e empresas, a adequarem suas atividades aos 10 princípios estabelecidos nas áreas de Direitos Humanos, Trabalho, Meio Ambiente e Anticorrupção.

Herdeira do Pacto Global, a *Agenda 2030* dá a ele continuidade, estabelecendo plano consistente em 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), subdivididos em 169 metas, a serem atingidos até o ano de 2030. Trata-se, portanto, de um relevante *aggionamento* normativo e institucional.

A compreensão de cooperação internacional que se revela indispensável para atingimento dos ODS é aquela, como ensina Flavia Piovesan, concebida não como mera caridade ou generosidade, mas como solidariedade, no marco do princípio de responsabilidades compartilhadas (*shared responsibilities*) na ordem global¹⁷.

Não por acaso, a Resolução-CNJ n. 325/2020, que apresenta a estratégia nacional para o período 2021-2026, aponta, entre os macrodesafios do Poder Judiciário, “garantir no plano concreto os Direitos e Garantias Fundamentais (CF, art. 5º), buscando-se assegurar o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como atenuar as desigualdades sociais, garantir os direitos de minorias e a inclusão e acessibilidade a todos”.

Quando a comunidade é chamada a apresentar suas percepções e demandas, as instituições mudam a perspectiva do diálogo *sobre* as pessoas para o diálogo *entre* as pessoas, e da própria instituição *com* as pessoas,

¹⁷ PIOVESAN, Flavia. *Temas de Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 196.





sobretudo com grupos que acabam por não possuir grande visibilidade institucional na estrutura burocrática do Estado brasileiro.

A adoção e ampliação de canais por meio dos quais cidadãos e cidadãs possam indicar suas demandas e preferências permitem que se exerça a habilidade da democracia de transformar as preferências dos cidadãos em políticas, citando a definição de Powell sobre *responsividade* (Powell, 2004, p. 91). Não se trata de um ponto de chegada, é uma travessia, repleta de controvérsia e disputas de sentidos. Ao julgador, os limites e as possibilidades da legalidade constitucional.

A garantia desses direitos, e o próprio acesso às ferramentas mínimas para a participação cidadã, eleitoral e, sobretudo, democrática, como revelam os exemplos da jurisprudência do STF e da atuação normativa do TSE referidos no presente estudo, são essenciais para o reconhecimento de uma sociedade como democrática, plural e inclusiva.

Referências

ASSY, Bethania; CUNHA, José Ricardo. *Teoria do Direito e o Sujeito da Injustiça Social: Direito e Emancipação*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2009.

BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução 175, de 14 de maio de 2013*. Dispõe sobre a habilitação, celebração de casamento civil, ou de conversão de união estável em casamento, entre pessoas de mesmo sexo. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1754>. Acesso em: 15.11.2021.

BUTLER, J. *Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade*. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.





CANOTILHO, Jose J. Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra: Livraria Almedina, 1991.

DAHL, Robert Alan. *Sobre a democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

D'AGOSTINO, Rosanne. Entenda o casamento gay em cartório. *G1 Política*, São Paulo, 14 maio 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/05/entenda-o-casamento-gay-em-cartorio.html>. Acesso em: 15.11.2021.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Função social da dogmática jurídica*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FIRMINO, Flávio Henrique; PORCHAT, Patricia. Feminismo, identidade e gênero em Judith Butler: apontamentos a partir de “problemas de gênero”. *DOXA: Revista Brasileira de Psicologia e Educação*, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 51-61, 2017.

GALLARDO, Hélio. *Teoria crítica: matriz e possibilidade de direitos humanos*. São Paulo: Editora UNESP, 2014. .

GRESTA, Roberta Maia; SANTOS, Polianna Pereira. Direitos políticos como direitos da sociedade: crítica ao aprisionamento semântico dos direitos políticos. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, México, v. 22, 2016.

GRESTA, Roberta Maia. *Teoria do processo eleitoral democrático: a formação dos mandatos a partir da perspectiva da cidadania*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

GODOY, Miguel Gualano de. *Devolver a constituição ao povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais*, Belo Horizonte: Fórum, 2017.

HUNT, Lynn. *A invenção dos direitos humanos: uma história*. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2009.





KETZER, Patricia. Como pensar uma epistemologia reinista?: surgimento, repercussões e problematizações. *Argumentos*, Fortaleza, ano 9, n. 18, jul./dez. 2017. Disponível em: 2017_art_pktzer.pdf (ufc.br). Acesso em: 7 mar. 2024.

LISBOA, Teresa Kleba. Democracia de gênero: é possível um pacto entre as mulheres?. *Revista Feminismos*, Salvador, v. 4, n. 1, 2016.

LONGINO, H. Epistemologia Feminista. In: GRECO, J.; SOSA, E. *Compêndio de epistemologia*. São Paulo: Loyola, 2012. Tradutores Alessandra Siedschlag Fernandes e Rogério Bettoni.

MARIA, João Francisco Araújo. Desenho institucional e accountability: pressupostos normativos da teoria minimalista. *Rev. Sociol. Polit. [on-line]*, Curitiba, v. 18, n. 35, p. 27-40, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v18n35/v18n35a03.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2016.

MOISÉS, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais [on-line]*, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 11-43, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092008000100002>. Acesso em: 28 jun. 2021.

MOREIRA, Adilson José. *Tratado de Direito Antidiscriminatório* (volume 1). São Paulo: Contracorrente, 2020.

MOREIRA, Adilson José. Direitos fundamentais como estratégias anti-hegemônicas: um estudo sobre a multidimensionalidade de opressões. *Revista Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 1559-1599, 2016.

OKIN, Susan Moller. Gênero, o público e o privado. Tradução: Flávia Biroli. *Revista Estudos Feministas*, [S. l], v. 16, n. 2, p. 305-332, 2008.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. 3. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional*. São Paulo: Saraiva, 2007.





PIOVESAN, Flavia. *Temas de Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2016.

POGREBINSCHI, Thamy; VENTURA, Tiago. Mais participação, maior responsividade?: as conferências nacionais de políticas públicas e a qualidade da democracia no Brasil. *Dados: revista de ciências sociais*, Rio de Janeiro, v. 60, p. 7-43, 2017.

POPPER, Karl Raymond Sir. *A lógica da pesquisa científica*. São Paulo: Cultrix, 2007.

POWELL, G. Bingham. (2004), “The chain of responsiveness”. *Journal of Democracy*, Washington, DC, v. 15, n. 4, p. 91-105, oct. 2004.

QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005.

SÁ, Maria de Fátima Freire; NAVES, Bruno Torquato de Oliveira. *Manual de Biodireito*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Human rights: a fragile hegemony. In: CRÉPEAU, François; SHEPPARD, Colleen. *Human rights and diverse societies: challenges and possibilities*. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing, 2013. p. 17-25.

SANTOS, Polianna Pereira dos. *Voto e qualidade da democracia: as distorções do sistema proporcional brasileiro*. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2017.

SANTOS, Richard. *Maioria minorizada: um dispositivo da racialidade*. Rio de Janeiro: Telha, 2020

SEGATO, Rita Laura. Antropologia e direitos humanos: alteridade e ética no movimento de expansão dos direitos universais. *Mana*, Rio de Janeiro, v. 12, p. 207-236, abr. 2006.





SEGATO, Rita Laura. Gênero e colonialidade: em busca de chaves de leitura e de um vocabulário estratégico descolonial. *E-cadernos CES*, n. 18, 2012.

SILVA, Simone Schuck da. *Fora da norma?: conflitos dogmáticos nas demandas por retificação de nome e sexo no registro civil*. [S. l.: s. n.], 2018.

SOUZA CRUZ, Álvaro Ricardo. *O direito à diferença: as ações afirmativas como mecanismo de inclusão social de mulheres, negros, homossexuais e pessoas portadoras de deficiência*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2009.

SRINIVASAN, Amia. *O Direito ao sexo: feminismo no século XXI*. São Paulo: Todavia, 2021.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova [on-line]*, São Paulo, n. 67, 16 ago. 2006.

Como citar este artigo

FACHIN, Luiz Edson; SANTOS, Polianna Pereira dos. Democracia, direitos políticos e diversidade: a garantia no plano concreto dos direitos políticos e fundamentais. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 17, n. 1, p. 58-86, jan./jun. 2023.





**Democracia, liberdade
e igualdade do voto: a
efetividade pelo direito ao
transporte gratuito no dia das
eleições**





Democracia, liberdade e igualdade do voto: a efetividade do direito ao transporte gratuito no dia das eleições

Democracy, freedom and vote equality: the effectiveness of the right to free transportation on election day

Nicole Gondim Porcaro*
Letícia Lacerda de Castro**
Bruno Albergaria***

Recebido: 3/8/2023
Aprovado em: 29/11/2023

Resumo

Este artigo enfrenta a problemática da relação entre a liberdade e a igualdade de voto, com a garantia do passe livre para os eleitores, considerando o contexto das eleições de 2022, quando decisões judiciais permitiram, pela primeira vez, o transporte público gratuito urbano. A realidade brasileira impõe o reconhecimento de uma desigualdade social e econômica sensível, que decorre na hipossuficiência financeira de significativa parcela de eleitores, de forma que os custos para o exercício do dever/direito podem ser um fardo para eles. Nesse sentido, este artigo conjectura tanto a constitucionalidade da garantia de transporte público gratuito para o exercício dos direitos políticos como questiona se o alto custo das passagens dificulta ou restringe o voto no dia da eleição. Mesmo diante de uma resposta inconclusiva, vislumbra um impacto positivo para a qualidade democrática. A questão é analisada em quatro tópicos: i) os efeitos da gratuidade do transporte público no dia

* Mestra em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); especialista em Direitos Fundamentais pelo Ius Gentium Conimbrigae – Centro de Direitos Humanos (IGC/CDH); advogada e assessora parlamentar. *E-mail*: nicoleporcaro.adv@gmail.com.

** Doutoranda em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP); mestra em Direito Processual pela Pontifícia Universidade Católica (PUC/MG); e advogada. *E-mail*: leticia@leticialacerda.com.br.

*** Doutor pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra/Portugal; mestre, advogado e professor. *E-mail*: bruno@albergaria.com.br.





da eleição pelo prisma dos princípios da liberdade do voto, do direito ao transporte e do princípio da igualdade, a partir de literatura; ii) a legislação urbanística e eleitoral quanto à concessão de transporte gratuito de eleitores, contrapondo a obrigatoriedade do voto e sua penalização à ausência de incentivo ou facilitação do exercício do voto; iii) a atuação das Cortes Superiores no contexto das eleições de 2022; e iv) as propostas legislativas e perspectivas futuras para a garantia legal do direito ao transporte público gratuito como requisito para a qualidade da democracia.

Palavras-chave: eleições; voto; transporte gratuito; qualidade da democracia.

Abstract

This article addresses the issue of the relationship between voting freedom and equality, with the guarantee of free fare for voters, considering the context of the 2022 elections, when court decisions allowed free urban public transport for the first time. The Brazilian reality imposes the recognition of a significant social and economic inequality in which the costs of exercising the duty/right can be a burden to a large part of the population. In that regard, this article conjectures both the constitutionality of guaranteeing free public transportation for voters and questions whether the costs of transportation influences turnout. Even in the face of an inconclusive response, there is a positive impact on democratic quality. The issue is analyzed in four topics: i) the effects of free public transportation on election day through the prism of the principles of freedom to vote, the right to transport, and the principle of equality, based on literature; ii) urban planning and electoral legislation regarding the granting of free transport for voters, opposing the obligation to vote and absence penalty; iii) the role of the Superior Courts in enabling free transportation in the context of the 2022 elections; and iv) finally, the legislative proposals and future perspectives for the legal guarantee of the right to free public transport as a requirement for the quality of democracy.

Keywords: elections; vote; free transport; quality of democracy.





Introdução

A materialização da liberdade do voto foi um desafio das eleições gerais de 2022. Muito se debateu sobre a liberdade de expressão, num contexto de propaganda e discurso eleitoral nas mídias digitais e na internet, e sobre a propagação de *fake news* e de discursos antidemocráticos. Também se evidenciou um problema sensível, até então adormecido, que se supunha superado, outrora denominado “voto de cabresto” ou “voto de curral”, que é o assédio eleitoral laboral.

A liberdade, em toda a sua acepção – física e psíquica –, em especial a de locomoção, recorte do presente ensaio, foi potencialmente constrangida no contexto das eleições brasileiras e só não trouxe consequências graves ao processo eleitoral porque o Poder Judiciário agiu com celeridade para proibir e suspender operações da Polícia Rodoviária Federal relacionadas ao transporte público, gratuito ou não, disponibilizado aos eleitores¹. E, uma vez provocado, atuou para garantir o transporte, municipal e intermunicipal, gratuito aos eleitores (e seus familiares) no dia das eleições.

Desde já se demarca uma conjectura levantada neste artigo: um dos pressupostos do exercício efetivo do voto, que se afigura em direito e obrigação da cidadã e do cidadão, em consonância com o art. 14, § 1º, I, da CF/1988, é a fruição do direito ao transporte.

Por evidente, os eleitores devem se deslocar para as suas zonas eleitorais, sendo certo afirmar que muitas estão em regiões e em áreas diversas ou distantes do domicílio eleitoral no dia da eleição. Dessa forma, cabe ao poder público prover os meios necessários para a realização desse direito-dever, até para conferir logicidade à imposição legal do voto, que implica em custos para os cidadãos².

¹ Ver <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/tse-proibe-prf-de-realizar-operacoes-direcionadas-ao-transporte-publico-de-eleitores>. Acesso em: 25 nov. 2023.

² MARINHO, Maiara Oliveira. Do burdens matter? *Analyzing political participation, vulnerable citizens, and digitized interactions*. Tese (doutorado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, 2023.





Nesse sentido, este artigo conjectura tanto a constitucionalidade da garantia de transporte público gratuito para o exercício dos direitos políticos como questiona se o alto custo das passagens dificulta ou restringe o voto no dia da eleição. E mais, se mesmo na hipótese de não ser possível verificar uma relação direta entre gratuidade do transporte e aumento do voto, poder-se-ia vislumbrar indicação positiva da qualidade democrática³.

E, não se olvide, na realidade brasileira, marcada pelas mais perversas desigualdades, não é apenas o cidadão com direito/dever ao voto que, ao residir em lugar distante do domicílio eleitoral, tem necessidade de locomoção, mas toda uma família, com crianças e adolescentes que não podem ficar sozinhas.

Como forma de reduzir parte desses obstáculos, o legislador e o próprio Tribunal Superior Eleitoral (TSE), nos termos da Lei n. 6.091/1974 e da Resolução-TSE n. 23.669/2021, optaram por garantir a disponibilização gratuita de transporte público aos cidadãos residentes em zonas rurais, assim como à população indígena, à quilombola e às comunidades remanescentes. Porém, não há previsão para as zonas urbanas, apesar de abrigarem a maior parte da população do país e serem compostas de zonas metropolitanas extensas.

Diversas iniciativas e ações foram propostas no contexto das eleições de 2022, em especial no segundo turno, para a concessão da gratuidade de transporte público coletivo, em movimento inédito na sociedade civil. No primeiro turno, 64 cidades implementaram a gratuidade no transporte público coletivo, sendo 14 delas capitais. A campanha Passe Livre pela Democracia⁴ reivindicou a gratuidade no transporte público durante o segundo turno das eleições, tendo sido assinada por mais de 70 organizações e 50 mil pessoas. No segundo turno, 394 cidades, incluindo todas as capitais, adotaram o chamado passe livre nas eleições, apesar de algumas resistências, beneficiando 100 milhões de pessoas em potencial.

³ LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Editora Record, 2003. p. 262.

⁴ PASSE livre pela democracia. Disponível em: <https://www.passelivrepeledemocracia.org/>. Acesso em: 31 jul. 2023.





Como resultado, foi a primeira vez que se observou uma abstenção menor no segundo turno das eleições nacionais em comparação com o primeiro: 20,57% contra 20,93%⁵. Esse dado pode ser indicador da importância da garantia do acesso físico efetivo ao local de votação a toda população, por meio do transporte público gratuito, para a participação política democrática. De outro ângulo, pode reafirmar de forma positiva a liberdade do voto, num patamar que destrava entraves e percalços do exercício de escolha dos governantes por um povo que, em determinada medida, depende do transporte público. Nessa senda, pode indicar a melhora da qualidade democrática.

Contudo, a garantia ao transporte público gratuito no dia das eleições deve ser debatida de forma crítico-científica, seja para afastar algum tratamento desigual pelos municípios e demais entes, ou mesmo pelas empresas privadas concessionárias no dia das eleições, com a intenção de beneficiar dada candidatura ou prejudicar outra; seja para se deslegitimar determinada conduta de abuso de poder, como prática até comum, mediante a concessão de transporte gratuito de eleitores por candidatos ou seus apoiadores.

Assim, o presente artigo analisa a questão em quatro tópicos: i) o primeiro analisa a gratuidade do transporte público no dia da eleição pelo prisma dos princípios da liberdade do voto, do direito ao transporte e do princípio da igualdade, a partir de literatura; ii) o segundo examina a legislação urbanística e eleitoral quanto à concessão de transporte gratuito de eleitores, contrapondo a obrigatoriedade do voto e sua penalização à ausência de incentivo ou facilitação do exercício do voto; iii) o terceiro observa a atuação da Justiça Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal (STF) nas ações propostas demandando transporte gratuito no contexto das eleições de 2022; iv) por fim, o quarto analisa propostas legislativas tramitando sobre o tema e

⁵ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas eleitorais. Módulo comparecimento/abstenção. Disponível em <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-comp-abst/m%C3%B3dulo-comparecimento-absten%C3%A7%C3%A3o?sessi on=103317464192869>. Acesso em: 31 jul. 2023.





refletindo sobre como garantir a democracia, a liberdade de voto e a lisura das eleições por meio do direito ao transporte público gratuito.

1 Uma interpretação adequada da liberdade do voto e da extensão do direito ao transporte. A métrica econômica e os princípios da igualdade e da democracia

Na efetivação e construção incessante do instituto da democracia no marco do Estado democrático de direito, joga-se luz às eleições. Necessária a sua tutela, o seu prestígio e a sua proteção. Afinal, pelo voto, materializa-se, numa via primária, a democracia e garante-se a fruição da dignidade humana aos cidadãos que, no espectro de propostas e programas políticos eleitorais, tenham condições de escolher seu representante. Interessante que a dignidade humana se entrelaça à liberdade de voto e à democracia. Esses institutos não são premissas nem conjecturas. São a essência, a matéria do Estado democrático de direito, inclusive insertas no Texto Constitucional como cláusulas *supereficazes* (cláusulas pétreas), no art. 60, § 4º.

Uma conjectura que se lança, com a ideia de reforço ou implemento da liberdade do voto e, portanto, da dignidade do eleitor, seria a da fruição efetiva do direito à liberdade de locomoção, ou ao direito de ir e vir no dia das eleições, para votar em seus candidatos. Para conferir essa efetividade ao direito de movimento corpóreo para o exercício do voto, deve-se atribuir ao instrumento de transporte a gratuidade, considerando as condições econômicas de determinada parcela da população, bem como do preço da tarifa desse transporte.

Para o Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais das Nações Unidas, a mera realização de eleições não é suficiente para assegurar que pessoas em situação de pobreza gozem do seu direito de participar nas decisões-chaves que afetam suas vidas, de modo que é essencial adotar medidas positivas para viabilizar o efetivo exercício do direito ao voto⁶.

⁶ ONU. Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais. Questões Substantivas surgidas





O legislador brasileiro já deu um primeiro passo na garantia desse direito ao estabelecer, nos termos da Lei n. 6.091/1974, a disponibilização gratuita de transporte público aos cidadãos residentes em zonas rurais, bem como à população indígena, à quilombola e às comunidades remanescentes. O TSE reforça essa garantia na Resolução-TSE n. 23.669/2021, porém, não há previsão para as zonas urbanas, apesar de abrigarem a maior parte da população do país e serem compostas de zonas metropolitanas extensas.

A Constituição Federal institui “o voto direto, secreto, universal e periódico” como cláusula pétrea em seu art. 60, § 4º, II, ou seja, o voto é um preceito que orienta tanto a nossa democracia que nem sequer pode ser abolido. Tal importância não é – nem pode ser – apenas letra morta ou, como adverte Noam Chomsky⁷, não pode ser apenas uma carta ao “Papai Noel”, tem que ter efetividade jurídica. É necessário o provimento de garantias reais para que as pessoas possam exercê-lo.

O art. 1º da Constituição impõe a democracia como princípio fundante do Estado brasileiro. Nessa senda, entende-se que esse princípio, ao “sair” do plano da retórica, só se concretiza no exercício livre e igualitário do direito ao voto, previsto no art. 14 da Constituição.

Por sua vez, a ordem constitucional tutela o transporte como direito social (art. 6º, *caput*, CF/1988), ou seja, direito fundamental de segunda geração que possui natureza programática, devendo ser garantido institucionalmente.

Bonavides (2010)⁸ ensina que os direitos fundamentais são, do ponto de vista formal, aqueles que a ordem constituinte vigente qualifica como tais, vinculando a atuação estatal e limitando os poderes das maiorias. Do ponto

na implementação do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PDESC): Pobreza e PDESC, EC n. 12/2001/10, 2021, par. 12. Disponível em: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/statements/E.C.12.2001.10Poverty-2001.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2023.

⁷ CHOMSKY, Noam. Los mercados y la “sustancia de la sociedad”. In: CHOMSKY, Noam; GARCÍA-ALBEA, José E. *Los límites de la globalización*. Barcelona: Grupo Planeta, 2002. p. 21-46.

⁸ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 25. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2010. p. 560-561.





de vista material, os direitos fundamentais estão essencialmente vinculados aos ideais do ordenamento, variando conforme a modalidade de Estado e os valores e os princípios que a Constituição consagra⁹.

Nesse sentido, o STF já estabeleceu entendimento sobre a natureza dos direitos políticos no ordenamento brasileiro:

[...] os direitos políticos fundamentais apresentam uma estrutura jurídica complexa, pois exteriorizam características negativas (primeira geração) e, ao mesmo tempo, positivas (segunda e terceira gerações). São preponderantemente direitos fundamentais individuais, pois garantem esferas de não interferência do Estado no âmbito das autonomias decisórias individuais, mas são exercitáveis mediante a ação garantidora do Estado, o qual deve organizar procedimentos que têm por objetivo instrumentalizar a concreção do exercício dos direitos, como é o caso, por exemplo, das eleições periódicas. (Brasil. 2011.).

Assim, o direito político não se realiza apenas em sua dimensão declaratória, mas se insere também na dimensão da igualdade, demandando os meios para sua garantia. Desse modo, o transporte público gratuito no dia de eleição se localiza não apenas como um direito em si, como direito social que é o transporte, mas também como instrumento de concreção do exercício do direito ao sufrágio, que, no Brasil, é universal.

Diante do conclusivo quadro de pobreza em que se insere nosso Estado brasileiro¹⁰, na atualidade, a dificuldade de acesso aos meios de transporte revela-se como obstáculo à concreção do princípio democrático.

⁹ PORCARO, Nicole Gondim. *Crítica feminista e a participação das mulheres na política brasileira: democracia paritária de gênero como direito*. Orientador: Jaime Barreiros Neto. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia – UFBA, Salvador, 2021.

¹⁰ Diversos estudos e pesquisas científicas sobre a pobreza, fome e desigualdade no Brasil constituem provas desse fato: (i) Pesquisa “Mapa da Nova pobreza, 2022”. Disponível em: https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/Texto-MapaNovaPobreza_Marcelo_Neri_FGV_Social.pdf. Acesso em 15 mar. 2024; (ii) Pesquisa “Insegurança Alimentar no Brasil, 2022”. Disponível em: <https://www.cps.fgv.br/>. Acesso em: 15 mar. 2024.





Pesquisas conduzem à conclusão de que a situação é ainda mais alarmante nas regiões metropolitanas das grandes cidades brasileiras¹¹, onde, entre o final de 2020 e o início de 2021, a taxa de pobreza evoluiu rapidamente de 19% para 24,7%, enquanto a extrema pobreza subiu de 4,1% para 6,7%, justamente onde o serviço público de transporte gratuito não é oferecido. Ademais, estudos indicam que, no Brasil, as pessoas de baixa renda gastam entre 20% e 30% de sua renda familiar com transporte urbano¹², configurando fardo financeiro significativo para essa população.

Os custos para o exercício do dever/direito ao voto são diversos e não começam no dia da eleição. Começam com os custos burocráticos e logísticos para realizar o Cadastro Eleitoral¹³ e tendem a aumentar no caso de adversidades que podem surgir na véspera e no dia da eleição, como desastres ambientais¹⁴, distância do local de votação¹⁵ e longas filas nas

¹¹ Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-08/estudo-mostra-alta-da-pobreza-em-regioes-metropolitanas>. Acesso em: 29 jul. 2023.

¹² PEREIRA, R. H. M. *et al. Tendências e desigualdades da mobilidade urbana no Brasil I: o uso do transporte coletivo e individual*. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2673).

¹³ BRACONNIER; DORMAGEN; PONS. Voter registration costs and disenfranchisement: experimental evidence from France. *American Political Science Review*, Washington, D.C., v. 111, n. 3, p. 584-604, 7 mar. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S000305541700003X>. Acesso em: 15 mar. 2024.

BURDEN, Barry C.; NEIHEISEL, Jacob R. Election administration and the pure effect of voter registration on turnout. *Political Research Quarterly*, Utah, v. 66, n. 1, p. 77-90, 2013.

KEELE; CUBBISON; WHITE. Suppressing black votes: a historical case study of voting restrictions in Louisiana. *American Political Science Review*, Washington, D.C., v. 115, n. 2, p. 694-700, mar. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0003055421000034>. Acesso em: 15 mar. 2024.

¹⁴ KANG, Woo Chan. Liberals should pray for rain: weather, opportunity costs of voting and electoral outcomes in South Korea. *Political Science*, London, v. 71, n. 1, p. 61-78, 4 ago. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00323187.2019.1643744>. Acesso em: 11 dez. 2023.

¹⁵ CANTONI, Enrico. A precinct too far: turnout and voting costs. *American Economic Journal: applied economics*, [s. l.], v. 12, n. 1, p. 61-85, jan. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1257/app.20180306>. Acesso em: 11 dez. 2023.

JOSLYN, Nick. *et al.* Distance traveled to polling locations: are travel costs imposed equally on party members? *The Social Science Journal*, London, v. 57, n. 1, p. 14-25, 27 jan. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.soscij.2018.12.006>. Acesso em: 11 dez. 2023.





zonas eleitorais¹⁶, além das filas com os meios de transporte¹⁷. Alguns estudos indicam que mesmo pequenos gastos podem gerar abstenção¹⁸ e reduzir esses custos pode aumentar a participação política¹⁹, mas não há consenso científico.

Outros estudos apontam que a abstenção eleitoral pode ser afetada por diversas variáveis, entre elas os meios de transporte, mas também por outras, como as tarefas de cuidado e responsabilidades familiares que dificultem a locomoção no dia, principalmente para as mulheres²⁰, a dificuldade de mobilidade de pessoas idosas e com deficiência²¹ e a própria sensação do eleitor sobre a influência do seu voto no resultado²².

¹⁶ PETTIGREW, Stephen. The downstream consequences of long waits: how lines at the precinct depress future turnout. *Electoral Studies*, Pennsylvania, USA, v. 71, 102188, June 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2020.102188>. Acesso em: 11 dez. 2023.

¹⁷ BENEDICTOS-KESSNER, Justin de; PALMER, Maxwell. Driving turnout: the effect of car ownership on electoral participation. *Political Science Research and Methods*, Cambridge, v. 11, n. 2, p. 1-9, 15 dec. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/psrm.2021.67>. Acesso em: 10 dez. 2023.

¹⁸ NIEMI, Richard. G. Costs of voting and nonvoting. *Public Choice*, [s. l.], v. 27, p. 115-119, 1976. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/30022903>. Acesso em: 11 dez. 2023.

¹⁹ GRONKE; GALANES-ROSENBAUM; MILLER; TOFFEY. Convenience voting. *The Annual Review of Political Science*, [s. l.], v. 11, p. 437-455, jun. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.053006.190912>. Acesso em: 11 dez. 2023.

²⁰ SANTANA, Andrés; AGUILAR, Susana. How costly is voting? Explaining individual differences in the costs of voting. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, London, v. 31, n. 1, p. 119-139, 28 ago. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/17457289.2019.1658196>. Acesso em: 11 dez. 2023.

²¹ CHRISTENSEN, Julien *et al.* Human capital and administrative burden: the role of cognitive resources in citizen-state interactions. *Public Administration Review*, New Jersey, v. 80, n. 1, p. 127-136, jan./feb. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/puar.13134>. Acesso em: 11 dez. 2023.

²² ANDERSEN, J. J.; FIVA, J. H.; NATVIK, G. J. Voting when the stakes are high. *Journal of Public Economics*, Amsterdam, v. 110, p. 157-166, 2014.

BHATTI, Y. *et al.* Core and peripheral voters: predictors of turnout across three types of elections. *Political Studies*, [s. l.], v. 67, n. 2, p. 348-366, 2019.

FARAVELLI, Marcos; KALAYCI, Kenan; PIMIENTA, Carlos. Costly voting: a large-scale real effort experiment. *Experimental Economics*, Princeton, N.J., v. 23, n. 2, p. 468-492, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10683-019-09620-3>. Acesso em: 11 dez. 2023.

FRANKLIN, Mark N. *et al.* *Voter turnout and the dynamics of electoral competition in established democracies since 1945*. [S. l.]: Cambridge University Press, 2004.





No âmbito nacional, são pouquíssimos os estudos que analisam o impacto do custo do transporte no comparecimento eleitoral. Estudo recente do Instituto de Pesquisa Econômica Avançada (Ipea)²³ afirma não ter identificado, em seu recorte, efeito substancial da gratuidade no transporte público nas eleições de 2022. No entanto, identificou-se efeito positivo de 7,2% para 17,5% de aumento nos níveis de mobilidade no dia das eleições, indicando que os cidadãos, de fato, utilizaram mais o transporte coletivo do que o de costume nos domingos. Assim, conclui-se que é “muito provável que a política do passe livre tenha melhorado o acesso às seções eleitorais, seja pela redução dos custos monetários, seja pelo tempo de viagem necessário para chegar às urnas” (Ibid, p. 15), apesar de se deduzir que esse benefício foi utilizado principalmente por eleitores que já tinham decidido comparecer e votar de qualquer maneira.

Ainda, como já citado, foi a primeira vez em que se observou abstenção menor no segundo turno das eleições nacionais em comparação com o primeiro: 20,57% contra 20,93%.

Desse modo, não é retórica afirmar que o alto preço das tarifas é um fardo para o cidadão em geral e que o transporte gratuito facilita o deslocamento no dia da eleição, sendo benéfico ao exercício do voto e à concretude do princípio democrático. Essa é uma premissa que se sustenta, inclusive já enfrentada no recente julgamento da ADPF n. 1013, pelo STF, que em tópico específico será analisado.

As desigualdades, em especial a de renda, afetam o direito ao sufrágio, de forma que este não pode ser considerado na concretude ou normativamente sem a incidência atenta do princípio da igualdade – sob pena de mera simulação do acesso ao voto pelo povo.

É possível, aqui, relacionar a situação de não garantia de acesso aos locais de votação no Brasil ao conceito de *disenfranchisement*, tema estudado principalmente na literatura estadunidense e europeia, e trabalhado no

²³ PEREIRA, 2021. *Op. cit.*





contexto brasileiro por Roberta Maia Gresta²⁴ como a interdição dissimulada da participação política. Ainda que a autora trabalhe com o tema focada na perspectiva do processo eleitoral, há um paralelo no apontamento da necessidade de desnaturalizar as restrições à participação política, sendo a dificuldade de acesso aos locais de votação uma delas. Explica:

Com esse objetivo, tomou-se o conceito de *disenfranchisement*. O termo será mantido em inglês, por particularidades que não encontram, ainda, tradução adequada. Na construção do vocábulo, antepõe-se ao prefixo *en-* (que expressa uma mudança de estado) o prefixo *dis-* (que nega, então, aquela mudança que se anunciava). Com isso, desmistificando o postulado sugerido pela expressão sufrágio universal, a franquia (*franchise*) dos direitos políticos pode ser vista, de forma dinâmica, como algo que é dado com uma mão e retirado com a outra. (Gresta, 2021, p. 157)

A autora aponta que, para concretizar o discurso retórico sobre soberania popular, é preciso revelar discursos ideológicos que influenciam decisões que contribuem para restringir o direito ao sufrágio, mantendo marginalizados grupos historicamente excluídos. No contexto das cidades brasileiras, são os moradores de periferias e regiões metropolitanas, majoritariamente pessoas negras.

Com as lentes do *disenfranchisement*, percebe-se que, apesar de não haver negação expressa de direitos a determinado grupo, a exclusão se dá por práticas ou negligências que restringem seu exercício. No cenário analisado, até as eleições de 2022, o direito ao voto permanecia parcialmente inacessível por falta de condições de transporte de eleitores que não possuem meios próprios ao local de votação, o que deveria ser garantido pelo Estado.

Renda, classe ou residência não podem ser impeditivos à participação efetiva de cidadãs e cidadãos nas eleições. Permitir que essa situação

²⁴ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Sistematização das normas eleitorais: eixo temático V: elegibilidades e contencioso eleitoral: um convite ao debate sobre o disenfranchisement no processo eleitoral brasileiro*. Coordenação: Roberta Maia Gresta. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2021. 154 p. (Coleção SNE. Fase II, v. 6).





permaneça no ordenamento brasileiro escancara o abismo entre o direito ao voto, como conquista da democracia liberal, e a efetiva emancipação democrática²⁵.

Nessa linha de raciocínio, independentemente de se verificar, por dados empíricos, a relação direta entre a concessão do transporte gratuito com o aumento do exercício do voto, pode-se conjecturar que em um país de significativa extensão territorial, notadamente das capitais dos estados e as correspondentes regiões metropolitanas, garantir o transporte, sem ônus financeiro, aos eleitores, tem potencial para influir na qualidade da democracia a ser materializada com o exercício do voto.

Como se observa em Tilly (2013)²⁶, especialmente em suas análises democráticas orientadas por processos que evitam uma visão binária de “sim, é democrático” ou “não, não é democrático”, permitindo uma gradação a partir da presença de diversos critérios, os Estados modernos viveriam em constante processo de “democratização”.

²⁵ Em artigo publicado na *Folha de S.Paulo* no dia 26/10/2022, integrantes da campanha Passe Livre pela Democracia de Minas Gerais reforçam o posicionamento de que, se o voto é obrigatório, é dever do Estado prover transporte aos eleitores:

“O livre acesso à locomoção nas eleições parece óbvio. A Constituição estabelece o voto como direito e dever da população. Se o voto é obrigatório, e alguns necessitam do transporte para exercê-lo, é dever do Estado prover o transporte. Se as eleições pressupõem a participação equitativa de todos os cidadãos, aqueles com menor renda não podem ser impedidos de votar por falta de recursos. [...] O direito ao transporte é meio para a realização de outros direitos. Exercer o direito ao transporte significa permitir que as pessoas realizem também o direito à saúde, à educação, ao lazer – e ao voto. No Brasil, o transporte público tem sido relegado à atividade privada, exercida com pouca regulação e raros casos de subsídios públicos. Isso vai na contramão dos países de referência, onde os sistemas de transporte são pensados como serviços públicos essenciais, geridos, regulados e subsidiados pelo Estado. A mobilidade urbana é peça-chave do funcionamento das cidades e não pode ser financiada somente por quem paga a tarifa. [...] Uma vida democrática demanda deslocamento pelos territórios. O passe livre nas eleições de 2022 é, portanto, o início de uma política que precisa avançar no país, com o objetivo de garantir a cidadania universal.” Disponível em https://www1.folha.uol.com.br/opiniaao/2022/10/passe-livre-pela-democracia.shtml?utm_source=whatsapp&utm_medium=social&utm_campaign=compwa. Acesso em: 11 dez. 2023.

²⁶ TILLY, Charles. *Democracia*. 1. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.





Dessa lógica decorre a modificação constante das demandas da sociedade, que, em sua liquidez, reportando-se a Baumann (2001)²⁷, nem sempre é possível demarcar o problema e dar resposta adequada que sustente o patamar democrático que se visa alcançar. Com efeito, nas diversas camadas que se opõe à liberdade efetiva do voto, no Brasil de hoje, é o acesso ao transporte, em tese, um problema a ser superado, como forma de conferir uma gradação de qualidade à democracia.

Em análise similar, Diamond e Morlino (2004) sugerem dimensões diversas em função das quais as democracias variam em qualidade, incluindo a “participação”, o “respeito por liberdades civis e políticas” e a “igualdade política” como indicadores para avaliação da qualidade democrática.²⁸

Defende-se, nessa linha de raciocínio, que a garantia de transporte gratuito qualifica a democracia, porquanto garante a participação do eleitor no processo democrático ou, em outro ângulo, retira desse eleitor o ônus financeiro, eventualmente significativo, dadas suas condições econômicas. Está-se a falar de minar camadas que obstaculizam o exercício do voto, isto é, a liberdade do voto, a exemplo do custo desarrazoável que é se locomover para votar; ônus esse que não se verifica em uma relação de equivalência entre a totalidade dos eleitores. Garantir o transporte gratuito significa, reiterar-se, qualificar a democracia na ambiência das desigualdades econômicas verificadas na realidade brasileira.

Portanto, vedar a fruição do direito à locomoção dos eleitores aos locais de votação, em sua acepção mais ampla, que se entende pelo fornecimento do transporte, em todas as suas linhas, com frequência normal e gratuita, pelo poder público, representa restrição dissonante do princípio democrático que se busca tutelar e alcançar no marco do Estado democrático de direito.

²⁷ BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2001.

²⁸ DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. *The quality of Democracy*. California: Stanford Center on Democracy, Development and the Rule of Law, 2004.





2 Legislação urbanística e legislação eleitoral quanto à concessão de transporte gratuito de eleitores. A obrigatoriedade do comparecimento às urnas contraposta à ausência de garantia do efetivo exercício do direito ao voto

Como apontado, a inexistência de condições satisfatórias de transporte dos eleitores aos locais das urnas é claramente obstáculo material ao livre exercício do direito de voto. A Lei n. 6.091, de 15 de agosto de 1974 (Lei Etelvino Lins), mostrou-se atenta à questão.

Nas áreas rurais, em que as pessoas enfrentavam ainda maiores restrições à mobilidade do que nas áreas urbanas, a Lei n. 6.091/1974, já em seus arts. 1º e 2º, tratou de colocar “veículos e embarcações” à disposição da Justiça Eleitoral para uso no transporte gratuito de eleitores. Nas áreas urbanas, contudo, o art. 10, da Lei n. 6.091/1974 priorizou a proibição de que “candidatos ou órgãos partidários” – ou “qualquer pessoa” – fornecessem “transporte ou refeições aos eleitores”, pois isso poderia desequilibrar a disputa em favor das forças políticas que tivessem condições de o fazer.

O cuidado é compreensível, mas deixa de lado o mais importante. Em muitos casos, é necessária a intervenção positiva do Estado para garantir o transporte de eleitores que dispõem de escassas condições materiais de arcar com seus custos. Desconsiderou, ainda, que as zonas urbanas abrigam hoje a maior parte da população do país e são compostas de periferias e zonas metropolitanas extensas.

No capítulo em que trata da política urbana, a Constituição Federal estabelece, no art. 182, que a política de desenvolvimento urbano deve voltar-se ao objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, em prol da garantia de bem-estar dos cidadãos. Esse objetivo foi regulamentado na Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que define como diretriz geral da política urbana a garantia de acesso a transporte e serviços públicos (art. 2º, I).





Articulando-se a ideia de que a cidade deve prover mobilidade para os cidadãos, sobretudo no dia dedicado especialmente à participação democrática pelo voto, é razoável que se reconheça o dever jurídico do Estado em incrementar, nesse mesmo dia, os meios de acessibilidade da população a esses dois direitos (o de transporte e o de votar).

Em resumo: incumbe ao poder público, no exercício de sua dupla obrigação de assegurar uma gestão da cidade que harmonize a garantia do direito ao voto com a acessibilidade prática dos cidadãos, prover os meios para que seja ao menos facilitado o deslocamento das pessoas às seções eleitorais.

Por outro lado, a regulamentação do transporte público gratuito como garantia universal resguarda a normalidade e a legitimidade do pleito (art. 14, § 9º, da Constituição Federal). Isso porque desincentiva o transporte clandestino de eleitores financiado por interesses político-partidários, esvaziando fortemente possível abuso do poder econômico por parte dos candidatos na perspectiva da contratação particular para transporte de eleitores. Ademais, a obrigatoriedade do transporte público gratuito no dia da eleição coloca freios em eventual abuso do poder político de gestores públicos, pois passaria a ser definido em lei.

Ainda, a legislação eleitoral prevê que o alistamento eleitoral e o comparecimento às urnas são obrigatórios para os maiores de 18 anos e facultativos para os analfabetos, para os maiores de 70 anos e para os maiores de 16 e menores de 18 anos (art. 14, § 1º, I e II, da CF/1988). Além da determinação constitucional, o Código Eleitoral prevê, em seu art. 7º, medidas restritivas graves para o cidadão que deixa de votar e não justifica sua ausência no prazo devido, como multa, inscrição em certames públicos, remuneração pelo exercício de serviço ou cargo público, obtenção de documentos públicos e impedimento de votar nas próximas eleições, entre outras²⁹.

²⁹ Art. 7º O eleitor que deixar de votar e não se justificar perante o juiz eleitoral até 30 (trinta) dias após a realização da eleição, incorrerá na multa de 3 (três) a 10 (dez) por cento sobre o salário-mínimo da região, imposta pelo juiz eleitoral e cobrada na forma prevista no art. 367.





Portanto, vê-se uma inversão na qual o voto é tratado na legislação atual muito mais como um dever do que como um direito³⁰, na medida em que o exercício ou não do sufrágio sujeita os eleitores a consequências que afetam diretamente diversos aspectos da sua vida civil, mas o Estado não garante os meios para o acesso dos eleitores aos locais de votação, efetivando o exercício do direito ao voto.

Assim, a garantia do acesso ao sufrágio, por meio do transporte público, torna-se ainda mais relevante.

§ 1º Sem a prova de que votou na última eleição, pagou a respectiva multa ou de que se justificou devidamente, não poderá o eleitor:

1 - inscrever-se em concurso ou prova para cargo ou função pública, investir-se ou empossar-se neles;

2 - receber vencimentos, remuneração, salário ou proventos de função ou emprego público, autárquico ou para estatal, bem como fundações governamentais, empresas, institutos e sociedades de qualquer natureza, mantidas ou subvencionadas pelo governo ou que exerçam serviço público delegado, correspondentes ao segundo mês subsequente ao da eleição;

3 - participar de concorrência pública ou administrativa da União, dos estados, dos territórios, do Distrito Federal ou dos municípios, ou das respectivas autarquias;

4 - obter empréstimos nas autarquias, sociedades de economia mista, caixas econômicas federais ou estaduais, nos institutos e caixas de previdência social, bem como em qualquer estabelecimento de crédito mantido pelo governo, ou de cuja administração este participe, e com essas entidades celebrar contratos; (*Vide* Medida Provisória n. 958, de 2020.) (*Vide* Lei n. 13.999, de 2020.) (*Vide* Medida Provisória n. 975, de 2020.) (*Vide* Medida Provisória n. 1.028, de 2021.)

5 - obter passaporte ou carteira de identidade;

6 - renovar matrícula em estabelecimento de ensino oficial ou fiscalizado pelo governo;

7 - praticar qualquer ato para o qual se exija quitação do serviço militar ou imposto de renda.

§ 2º Os brasileiros natos ou naturalizados, maiores de 18 anos, salvo os excetuados nos arts. 5º e 6º, n. 1, sem prova de estarem alistados não poderão praticar os atos relacionados no parágrafo anterior.

§ 3º Realizado o alistamento eleitoral pelo processo eletrônico de dados, será cancelada a inscrição do eleitor que não votar em 3 (três) eleições consecutivas, não pagar a multa ou não se justificar no prazo de 6 (seis) meses, a contar da data da última eleição a que deveria ter comparecido. (Incluído pela Lei n. 7.663, de 1988.)

§ 4º O disposto no inciso 5 do § 1º não se aplica ao eleitor no exterior que requeira novo passaporte para identificação e retorno ao Brasil. (Incluído pela Lei n. 13.165, de 2015.)

³⁰ Sobre esse tema, ver estudo que analisa os processos de exclusão e dificuldade de acesso dos eleitores brasileiros ao exercício do voto: Sistematização das normas eleitorais [recurso eletrônico]: eixo temático 1: direitos políticos e temas correlatos. – Dados eletrônicos (276 páginas). – Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2021. – (Coleção SNE. Fase 2; v. 2).





3 Contexto das eleições de 2022. Respostas da Justiça Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal

Em julgamento dos Embargos de Declaração da ADPF n. 1.013³¹, em 18 de outubro de 2022, o STF formou maioria para permitir oferta de serviço de transporte público gratuito no segundo turno. São as palavras do Ministro relator Luís Roberto Barroso em 29 de setembro de 2022:

“[...] que é altamente recomendável que todos os municípios que tiverem condições de ofertar o transporte público gratuitamente no dia das eleições o façam desde já”, destacando “o exemplo do Município do Rio de Janeiro, cujo prefeito anunciou, nesta data, que concederá isenção tarifária aos passageiros nos dois turnos das eleições deste ano”, para ao final recomendar “a todos os Municípios que tiverem condições de fazê-lo que ofereçam o transporte público urbano coletivo de passageiros gratuitamente aos seus eleitores, por ato próprio e de forma imediata”.

Uma das teses suscitadas no acórdão consiste na observação empírica de que o transporte público para os locais de votação é mais caro do que a multa pelo não comparecimento, de modo que a ausência de política pública de concessão de transporte gratuito no dia do pleito tem potencial para criar, na prática, novo tipo de voto censitário, que retira dos mais pobres a possibilidade de participar do processo eleitoral.

Com efeito, é pacífico no âmbito do Poder Judiciário que ampliar o acesso ao direito ao voto das populações economicamente hipossuficientes passa, inexoravelmente, pela plena garantia da isenção tarifária do transporte público na data das eleições.

Em 22 de outubro de 2022, após petição do Estado da Bahia, o Ministro Roberto Barroso esclareceu “que se estende aos Estados-membros,

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Embargo Decl. Na arguição de descumprimento de preceito fundamental 1.013 Distrito Federal*. Relator: Min. Roberto Barroso, 18 de outubro de 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Transprotecoletivosegundoturno.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2023





na forma das decisões proferidas nestes autos, a autorização deferida ao poder público para determinar a disponibilização gratuita do serviço de transporte público urbano coletivo de passageiros, por qualquer modal, em dias de eleições”³².

Premissas importantes foram estabelecidas no paradigmático julgamento. São elas: a) os poderes executivos estaduais possuem autorização e são estimulados a concederem a gratuidade no transporte público; b) o empobrecimento da população, principalmente depois das crises sanitária e econômica e a dificuldade financeira de custeio do deslocamento às seções eleitorais para o exercício do direito/dever de voto; e c) a maior proporção de abstenção nos grupos menos escolarizados e mais pobres.

Já o TSE, em análise do Pedido de Providências n. 0000016-55.2022.2.00.0600, esclareceu que a manutenção de transporte público gratuito no dia das eleições não se confunde com transporte irregular de eleitores:

O inciso II do art. 5º da Lei n. 6.091/74, dizendo o óbvio, indica que “coletivos de linha regulares e não fretados” podem fazer o transporte de eleitores no dia do pleito. Ademais, a vedação prevista no art. da mesma lei, ao proibir a “candidatos ou órgãos partidários, ou a qualquer pessoa o fornecimento de transporte [...] aos eleitores da zona urbana” circunscreve o ilícito à conduta do organizador do transporte, que de forma pessoal disponibiliza ou custeia o deslocamento dos votantes. Não já, assim – e se tanto é preciso dizer –, tipificação criminal de políticas públicas, de alcance geral e de caráter impessoal, que facilitem o acesso aos locais de votação.

A Corte ainda manifestou que o emprego de recursos para o custeio do transporte coletivo de passageiros de forma gratuita no dia de pleitos não é desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar

³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Embargo Decl. Na arguição de descumprimento de preceito fundamental 1.013* Distrito Federal. Relator: Min. Roberto Barroso, 18 de outubro de 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Transprotecoletivosegundoturno.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2023.





n. 101/2000), principalmente no que se refere a metas fiscais, criação ou expansão de despesas e concessão de subsídios.

Estima-se que 82 municípios, abrangendo 28,8 milhões (18,5%) de eleitores brasileiros adotaram a política de passe livre no dia do primeiro turno. Após a decisão do TSE, mais 297 municípios implementaram o passe livre no segundo turno da eleição presidencial. Em conjunto com os primeiros adotantes da política, ao todo, 75,8 milhões de eleitores (48,7%) tiveram acesso ao transporte público gratuito durante o segundo turno³³.

3.1 O litígio sobre o transporte gratuito em Minas Gerais nas eleições de 2022

Na contramão da medida adotada por autoridades públicas de todo o país, a Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas de Minas Gerais (Seinfra) informou, em nota, que não haveria transporte público gratuito no segundo turno das eleições:

A Seinfra informa que não haverá nenhuma mudança ou esquema diferenciado no Sistema de Transporte Metropolitano no dia das eleições, uma vez que as zonas eleitorais são, na maioria dos casos, próximas às residências dos eleitores. Cabe informar, ainda, que parte da frota é utilizada nos transportes das urnas até os locais de votação, em conjunto com a Polícia Militar.

Tendo em vista esse posicionamento do Estado de Minas Gerais, foi proposta ação popular pelo presidente da Associação dos Usuários do Transporte Coletivo da Grande BH (AUTC), tendo sido proferida decisão liminar garantindo a concessão do direito ao transporte gratuito (Ação Popular n. 5233644-81.2022.8.13.0024) pelo Governo Estadual. Todavia, como a CBTU era administrada pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, do

³³ PEREIRA *et al.* *Transporte público gratuito e participação eleitoral*. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2023. (Texto para discussão, 2869). ISSN 1415-4765.





Governo Federal³⁴, essa decisão liminar deixou de enfrentar e produzir efeitos no que se refere às linhas de metrô.

Proposta, então, ação no Juízo Federal (processo n. 1009642-51.2022.4.06.03800) para que fosse tutelada a gratuidade ao metrô, que atende Belo Horizonte e região metropolitana, e deferida a liminar, verificou-se sensível resistência ao cumprimento da ordem judicial. O próprio TSE determinou o imediato cumprimento³⁵, uma vez que até o final da manhã do dia das eleições não havia sido garantida a gratuidade do transporte.

Assim, várias medidas judiciais foram necessárias no Estado de Minas Gerais para garantia de um dos pressupostos do exercício do voto, que é justamente o direito de ir e vir e direcionar-se ao local de votação. À época, uma pessoa, para se deslocar de metrô, pagava, em média, uma tarifa de R\$9,00 (nove reais), pela ida e volta.

Cumprir destacar que, no primeiro turno, justamente o Estado de Minas Gerais, um dos mais extensos da República, observou-se abstenção mais alta que a média nacional, de 22,28%³⁶. E, estando a alta abstenção intimamente ligada à renda³⁷, o acesso ao transporte público e gratuito para o local de votação teria potencial de contribuir para reduzi-la.

No segundo turno das eleições, num contexto em que foi garantida a gratuidade do transporte público em Belo Horizonte e no transporte interestadual, mesmo não tendo havido tempo hábil para a divulgação e propagação dessa garantia isentiva, a abstenção caiu para 20,99%.

³⁴ Em dezembro de 2022, o metrô de Belo Horizonte foi privatizado em leilão. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/metro-de-belo-horizonte-e-concedido-a-iniciativa-privada-com-agio-de-33-9-sobre-o-valor-minimo>. Acesso em: 25 nov. 2023.

³⁵ TSE determina que CBTU cumpra decisão sobre transporte gratuito em BH. *Tribunal Superior Eleitoral*. Comunicação. Notícias. Decisão Moraes 30.10.2022. Brasília, 31 out. 2022. Disponível em: TSE determina que CBTU cumpra decisão sobre transporte gratuito em BH — Tribunal Superior Eleitoral. Acesso em: 29 jul. 2023.

³⁶ Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/politica/abstencao-acende-alerta-na-campanha-de-lula-que-busca-mobilizar-eleitores-em-minas-e-no-rio/>. Acesso em: 29 jul. 2023.

³⁷ Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/abstencao-no-1o-turno-e-maior-entre-menos-escolarizados-e-mais-jovens/>. Acesso em: 29 jul. 2023.





Nas eleições gerais de 2018, observou-se o oposto no Estado mineiro: no primeiro turno, verificou-se uma abstenção de 22,20% e, no segundo, de 23,14%.³⁸ A gratuidade do transporte pode ter sido um dos fatores decisivos para a queda na abstenção entre o primeiro e o segundo turno das eleições de 2022.

Isto é, há uma relação de consonância entre a garantia do transporte, em sua acepção ampla e econômica, e os valores mais centrais do Estado Democrático: o exercício pleno da liberdade do voto, bem como a própria igualdade e liberdade do voto. Nesse sentido, impor ao cidadão hipossuficiente um custo econômico cria percalços ou camadas para o exercício de cidadania plena, qual seja, o voto, cláusula pétrea da CRFB/1988, conforme o art. 60, § 4º, II.

Ora, se a desigualdade econômica e a consequente dificuldade de acesso às seções eleitorais forem motivo das abstenções – o que racionalmente se conjectura, diante dos dados oficiais do TSE –, a vedação ao enfrentamento deste problema significa a negativa de garantia do caráter substancial da igualdade no âmbito do direito ao voto. Assume-se, de forma até constrangedora, que os votos que encontram dificuldade de chegar à urna têm menos valor.

Ter-se-ia, portanto, ataque à universalidade do sufrágio, previsto no art. 14 da Constituição Federal, em sua dimensão da igualdade eleitoral, já que deixar de garantir o transporte intermunicipal afeta um grupo específico de eleitores, de baixa renda, configurando discriminação social.

Portanto, como estudo de caso deste ensaio, apontam-se os efeitos positivos na gratuidade do transporte em Minas Gerais, relacionado, potencialmente, à diminuição da abstenção entre os turnos e, portanto, numa relação de logicidade, no reforço da democracia no processo eleitoral e da liberdade do voto e sua isonomia, já que se possibilitou às pessoas sem recursos o acesso à efetiva liberdade de locomoção. Outrossim, decorre desse recorte,

³⁸ RELATÓRIO 2º turno eleições 2018. *Tribunal Regional Eleitoral (Minas Gerais)*. Eleições 2018, Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <https://www.tre-mg.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/relatorio-2o-turno-eleicoes-2018>. Acesso em: 29 jul. 2023.





a otimização, em tese, da qualidade democrática, tendo em vista os dados de comparecimento dos eleitores no segundo turno das eleições. Identifica-se, porém, em um cenário de resistência de entes federativos em cumprir ordem judicial, a necessidade de garantia em lei do tema.

4 Sobre o porvir: como garantir a democracia, a liberdade de voto e a lisura das eleições por meio do direito ao transporte público gratuito

Não basta que haja manifestação judicial sobre a matéria. É urgente que o Congresso Nacional regulamente o transporte gratuito de eleitores em lei, uma vez que compete à União, conforme dispõe o art. 22, XI, legislar sobre transporte. Há vários projetos de lei em tramitação nesse sentido.

O Projeto de Lei n. 2.928/2022³⁹, de autoria coletiva das Deputadas Federais Luiza Erundina (PSOL/SP), Áurea Carolina (PSOL/MG), Tabata Amaral (PSB/SP), Tereza Nelma (PSD/AL), Erika Kokay (PT/DF) e dos Deputados Federais Orlando Silva (PcdoB/SP), Gustavo Fruet (PDT/PR), Túlio Gadêlha (REDE/PE) e Hugo Leal (PSD/RJ), foi proposto como resultado da mobilização popular do já citado movimento “Passe Livre pela Democracia”, visando garantir “para todos os pleitos eleitorais, inclusive os plebiscitos e referendos, a gratuidade no transporte público coletivo em área urbana e semiurbana”. O PL propõe estabelecer parâmetros para o passe livre nas eleições, considerando especificidades do transporte metropolitano, semiurbano e intermunicipal em relação ao municipal, e também garantir a efetivação do direito ao voto ao exigir, nos dias do pleito: a disponibilização de frota ao menos equiparada a de dias úteis; o quadro de horário compatível com a realização das eleições; a criação de linhas para áreas com pouco ou nenhum atendimento; e o uso de outros veículos públicos para o transporte de passageiros aos locais de votação.

³⁹ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 2928/2022*. Dispõe sobre a gratuidade do transporte público coletivo de passageiros durante o período de realização de eleições. Disponível em: Acesso em: 29 jul. 2023.





Esse projeto encontra-se apensado ao Projeto de Lei n. 1.751/2011⁴⁰, de autoria do Deputado Federal Arthur Lira (PP/PI), assim como outros 13 projetos de lei⁴¹. A maioria dos projetos é similar entre si, prevendo a disponibilidade dos transportes públicos urbanos e rurais executados por concessionárias de forma gratuita no dia das eleições, com frota e turno correspondentes ao dia laboral. Alguns também preveem a possibilidade de criação de linhas especiais para o atendimento de regiões mais distantes dos locais de votação, assim como ofertar veículos públicos disponíveis, ou adaptar veículos, a exemplo dos ônibus escolares. Quanto ao custo de execução das propostas, alguns tratam da compensação fiscal às concessionárias pelo serviço; e outras, da faculdade do ente federativo de dispor de dotação orçamentária própria.

Os PLs n. 5.838/2013, de autoria do Deputado Major Fábio; n. 7.711/2014, de autoria do Deputado Paulo Pimenta; e o n. 8.151/2014, de autoria da Deputada Flávia Morais, já foram analisados com o principal na Câmara Federal na Comissão de Viação e Transportes (CTV) e na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP). Em ambas, foram aprovados pareceres por sua aprovação, na forma do substitutivo apresentado na CTV.

Considera-se, no entanto, que o substitutivo aprovado nas comissões representa retrocesso em relação à redação original e outros projetos mais recentes, como o de n. 1.281/2023. Isso porque inclui uma condição ao fornecimento de transporte coletivo gratuito em dia de eleição: a comprovação da baixa renda dos eleitores que queiram usufruir desse direito. Tal condicionamento nos parece indevido, uma vez que o acesso ao voto é direito universal, de todos os brasileiros e brasileiras, que não merece qualquer restrição.

⁴⁰ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=511076>.

⁴¹ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 1.751/2011*. Árvore de apensados e outros documentos da matéria. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_arvore_tramitacoes?idProposicao=511076. Acesso em: 28 jul. 2023.





O debate sobre a gratuidade do transporte também se fez presente na chamada “minirreforma eleitoral” de 2023, entrando na redação final do Projeto de Lei n. 4.438/2023, aprovado na Câmara dos Deputados em 14 de setembro, sob relatoria do Deputado Rubens Pereira Júnior (PT/MA)⁴².

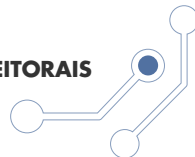
Nesse sentido, inclui o “Capítulo I-A. Do transporte público no dia da eleição” no Código Eleitoral, estabelecendo, no art. 381-A, que todos os “entes federados, direta ou indiretamente, por suas concessionárias ou permissionárias, devem ofertar gratuitamente o serviço público de transporte coletivo de passageiros, devendo disponibilizar o serviço habitualmente oferecido nos dias úteis”. Prevê ainda que, desde que em comum acordo com a Justiça Eleitoral, poderão ser “criadas linhas especiais para regiões mais distantes dos locais de votação” e disponibilizados veículos públicos para o transporte coletivo, assim como já está previsto para as áreas rurais. Determina também que, no caso de descumprimento, os governantes e as autoridades responsáveis podem responder por abuso dos poderes econômico e político e de autoridade, além de outros ilícitos penais-eleitorais ou civis-eleitorais.

O projeto seguiu para o Senado, onde aguarda tramitação. Apesar de toda a polêmica sobre a celeridade e a falta de discussão aprofundada que circunda a minirreforma, além de potenciais retrocessos, esse certamente é um dos pontos positivos.

Qualquer que seja a proposta legislativa para atender à necessidade de promover a real possibilidade de acesso às zonas eleitorais por eleitoras e eleitores nos dias do pleito eleitoral, é fundamental que três garantias sejam concretizadas: a regularidade, a previsibilidade e a gratuidade do transporte público coletivo intramunicipal e intermunicipal.

⁴² BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 4.438/2023*. Altera a Lei nº 4.737, de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei as Eleições), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral (Minirreforma Eleitoral de 2023). Brasília: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2387066>. Acesso em: 25 nov. 2023.





Conclusão

Na efetivação e construção incessante do instituto da democracia no marco do Estado democrático de direito, joga-se luz às eleições. Necessária a sua tutela, o seu prestígio e a sua proteção. Afinal, pelo voto, materializa-se, numa via primária, a democracia e garante-se a fruição da dignidade humana aos cidadãos que, no espectro de propostas e programas políticos eleitorais, tenham condições de escolher seu representante.

A democracia é um instituto do Estado democrático de direito, e sua materialização, ao menos num viés primário, se dá pelo voto direto, secreto, universal e periódico. Para a concreção e fruição do direito-dever constitucional ao voto, impõe-se reconhecer o direito ao transporte.

A garantia do transporte público regular e gratuito é medida definitiva para maior e mais qualitativa participação democrática da população, para que todos possam exercer sua autonomia política de forma mais igualitária e se sintam mais representados na política institucional. O transporte é serviço público essencial que ganha especial relevância em dias de eleições que definem o futuro do país, da cidade e dos indivíduos.

A aprovação de legislação que garanta o acesso gratuito e universal ao direito ao transporte como meio de realização do direito ao voto é essencial para o fortalecimento da democracia brasileira e da soberania popular.

Referências

ABSTENÇÃO acende alerta na campanha de Lula, que busca mobilizar eleitores em Minas e no Rio. *Infomoney*. Política. Eleições. São Paulo, 7 out. 2022. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/politica/abstencao-acende-alerta-na-campanha-de-lula-que-busca-mobilizar-eleitores-em-minas-e-no-rio/>. Acesso em: 29 jul. 2023.

ABSTENÇÃO no 1º turno é maior entre menos escolarizados e mais jovens. *CNN Brasil*, 17 out. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/abstencao-no-1o-turno-e-maior-entre-menos-escolarizados-e-mais-jovens/>. Acesso em: 29 jul. 2023.





ANDERSEN, J. J.; FIVA, J. H.; NATVIK, G. J. Voting when the stakes are high. *Journal of Public Economics*, v. 110, p. 157-166, 2014.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2001.

BENEDICTOS-KESSNER, Justin de; PALMER, M. Driving turnout: the effect of car ownership on electoral participation. *Political Science Research and Methods*, Cambridge, v. 11, n. 3, p. 1-9, 15 dec. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/psrm.2021.67>. Acesso em: 11 dez. 2023.

BHATTI, Y. *et al.* Core and peripheral voters: predictors of turnout across three types of elections. *Political Studies*, v. 67, n. 2, p. 348-366, 2019.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 25. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

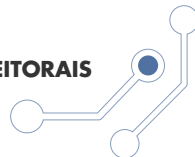
BRACONNIER, C.; DORMAGEN, J.; PONS, V. Voter registration costs and disenfranchisement: experimental evidence from France. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 111, n. 3, p. 584-604, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S000305541700003X>. Acesso em: 11 dez. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 1.751/2011*. Árvore de apensados e outros documentos da matéria. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_arvore_tramitacoes?idProposicao=511076. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 1.751/2011*. Dispõe sobre o fornecimento gratuito de transporte coletivo, em dias de realização de eleição, plebiscito e referendo, a eleitores residentes nas zonas urbanas. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=511076>. Acesso em: 28 jul. 2023.





BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 4438/2023*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2387066>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 6.362/2005*. Torna gratuito o transporte coletivo urbano metropolitano e intermunicipal nos dias da realização da votação de pleitos eleitorais. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=309385>. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Projeto de Lei n. 64/2011*. Altera a Lei n. 6.091, de 15 de agosto de 1974, para incluir o fornecimento gratuito de transporte a eleitores residentes nas zonas urbanas. Brasília, DF: Senado Federal, 2011. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/99242>. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 jul. 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737compilado.htm. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. *Lei n. 6.091, de 15 de agosto de 1974*. Dispõe sobre o fornecimento gratuito de transporte, em dias de eleição, a eleitores residentes nas zonas rurais, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 ago. 1974. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6091.htm. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. *Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004*. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 633703/MG. Relator: Ministro Gilmar Mendes, Pleno, Julgado em: 23 mar. 2011. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, n. 219, Publicado em: 18 nov. 2011.





BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão em embargos de declaração na ADPF n. 1.013/DF*. Relator Ministro Roberto Barroso. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Transprotecoletivosegundoturno.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 1.013*. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6492335>. Acesso em: 24 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. *Relatório 2º turno Eleições 2018*. Disponível em: <https://www.tre-mg.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/relatorio-2o-turno-eleicoes-2018>. Acesso em: 29 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas eleitorais*. Módulo comparecimento/abstenção. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-comp-abst/m%C3%B3dulo-comparecimento-absten%C3%A7%C3%A3o?session=103317464192869>. Acesso em: 31 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *TSE determina que CBTU cumpra decisão sobre transporte gratuito em BH*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/tse-determina-que-cbtu-cumpra-decisao-sobre-transporte-gratuito-em-bh>. Acesso em: 29 jul. 2023.

BURDEN; NEIHEISEL. Election administration and the pure effect of voter registration on turnout. *Political Research Quarterly*, v. 66, n. 1, p. 77-90, 2013.

CANTONI, Enrico. A precinct too far: turnout and voting costs. *American Economic Journal: applied economics*, v. 12, n. 1, p. 61-85, jan. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1257/app.20180306>. Acesso em: 11 dez. 2023.

CHOMSKY, Noam. Los mercados y la “sustancia de la sociedad”. In: CHOMSKY, Noam; GARCÍA-ALBEA, José E. *Los limites de la globalización*. Barcelona: Grupo Planeta, 2002. p. 21-46.

CHRISTENSEN, J.; AAROE, L.; BAEKGAARD, M.; HERD, P.; MOYNIHAN, D. P. Human capital and administrative burden: the role of cognitive resources in citizen-state interactions. *Public Administration Review*, v. 80, n. 1, p. 127-136, jan./fev. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/puar.13134>. Acesso em: 11 dez. 2023.





DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. *The quality of Democracy*. California: Stanford Center on Democracy, Development and the Rule of Law, 2004.

ESTUDO mostra alta de pobreza em regiões metropolitanas: apesar de benefícios sociais, inflação freou poder de compra. *Agência Brasil*. Economia, Brasília, 8 ago. 2022. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-08/estudo-mostra-alta-da-pobreza-em-regioes-metropolitanas>. Acesso em: 29 jul. 2023.

FARAVELLI, M.; KALAYCI, K.; PIMIENTA, C. Costly voting: a large-scale real effort experiment. *Experimental Economics*, v. 23, p. 468-492, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10683-019-09620-3>. Acesso em: 11 dez. 2023.

FRANKLIN, M. N. *et al. Voter turnout and the dynamics of electoral competition in established democracies since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

GRESTA, Roberta Maia. Elegibilidade e contencioso eleitoral: um convite ao debate sobre o disenfranchisement no processo eleitoral brasileiro. In: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Sistematização das normas eleitorais: eixo temático V: elegibilidades e contencioso eleitoral*. Brasília: 2021. 154 p. Coleção SNE. Fase II, v. 6.

GRONKE, P.; GALANES-ROSENBAUM, E.; MILLER, P. A.; TOFFEY, D. Convenience voting. *Annual Review of Political Science*, v. 11, p. 437-455, 15 jun. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.053006.190912>. Acesso em: 11 dez. 2023.

JOSLYN, N.; BILBO; ARNDT; BERGER; JOSLYN M. Distance traveled to polling locations: are travel costs imposed equally on party members? *The Social Science Journal*, London, v. 57, n. 1. p. 14-25, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.soscij.2018.12.006>. Acesso em: 11 dez. 2023.





KANG, W. C. Liberals should pray for rain: weather, opportunity costs of voting and electoral outcomes in South Korea. *Political Science*, v. 71, n. 1, p. 61-78, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00323187.2019.1643744>. Acesso em: 11 dez. 2023.

KEELE, L.; CUBBISON, W.; WHITE, I. Suppressing black votes: a historical case study of voting restrictions in Louisiana. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 115, n. 2. 2021. P. 694-700. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0003055421000034>. Acesso em: 11 dez. 2023.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Editora Record, 2003.

MARINHO, Maiara Oliveira. *Do burdens matter? Analyzing political participation, vulnerable citizens, and digitized interactions*. Tese (doutorado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2023.

METRÔ de Belo Horizonte é concedido à iniciativa privada com ágio de 33,9% sobre o valor mínimo. *Gov.br*. Ministério da Economia. Brasília, 23 dez. 2022. Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/metro-de-belo-horizonte-e-concedido-a-iniciativa-privada-com-agio-de-33-9-sobre-o-valor-minimo>. Acesso em: 25 nov. 2023.

NERI, Marcelo. Insegurança alimentar no Brasil: pandemia, tendências e comparações internacionais. *FGV Social*. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/Texto-Inseguranca-Alimentar-no-Brasil_Marcelo-Neri_FGV-Social.pdf. Acesso em: 29 jul. 2023.

NERI, Marcelo. Mapa da nova pobreza. *FGV Social*. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/Texto-MapaNovaPobreza_Marcelo_Neri_FGV_Social.pdf. Acesso em: 29 jul. 2023.

NIEMI, R. G. Costs of voting and nonvoting. *Public Choice*, v. 27, p. 115-119, 1976. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/30022903>. Acesso em: 11 dez. 2023.





ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais. *Questões substantivas surgidas na implementação do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PDESC): pobreza e PDESC*, E/C.12/2001/10, 10 maio 2001, par. 12. Disponível em: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/statements/E.C.12.2001.10Poverty-2001.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2023.

OXFAM (Brasil). *País estagnado*: relatório, 2022. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/pais-estagnado/?_ga=2.169777319.709470763.1666892504-1957668890.1663618556&_gac=1.51646043.1666892504.CjwKCAjw2OiaBhBSEiwAh2ZSP3Fwpy9QXMk6R21QFv47LwBLwnoF55l44G_LZ4MsZBke6Qk5MuPp_RoC4FQQAvD_BwE. Acesso em: 28 jul. 2023.

PASSE LIVRE PELA DEMOCRACIA. Disponível em: <https://www.passelivrepelademocracia.org/>. Acesso em 31 jul. 2023.

PASSE livre pela democracia: se o voto é obrigatório, é dever do Estado prover transporte aos eleitores. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 26. out. 2022. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/opinia0/2022/10/passe-livre-pela-democracia.shtml?utm_source=whatsapp&utm_medium=social&utm_campaign=compwa. Acesso em: 29 jul. 2023.

PEREIRA, R. H. M. *et al. Tendências e desigualdades da mobilidade urbana no Brasil I: o uso do transporte coletivo e individual*. Brasília: Ipea, 2021 (Texto para Discussão, n. 2673).

PEREIRA *et al. Transporte gratuito e participação eleitoral*. Brasília: Ipea, 2023. (Texto para discussão, n. 2869).

PETTIGREW, Stephen. The downstream consequences of long waits: how lines at the precinct depress future turnout. *Electoral Studies*, v. 71, jun. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2020.102188>. Acesso em: 11 dez. 2023.

PORCARO, Nicole Gondim. *Crítica feminista e a participação das mulheres na política brasileira: democracia paritária de gênero como direito*. Orientador: Jaime Barreiros Neto. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, 2021.





SANTANA, A.; AGUILAR, S. How costly is voting? Explaining individual differences in the costs of voting. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, v. 31, n. 1. p. 119-139, 28 ago. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/17457289.2019.1658196>. Acesso em: 11 dez. 2023.

TILLY, Charles. *Democracia*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2013.

Como citar este artigo:

ALBERGARIA, Bruno; CASTRO, Letícia Lacerda de; PORCARO, Nicole Gondim. Democracia, liberdade e igualdade do voto: a efetividade do direito ao transporte gratuito no dia das eleições. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 17, n. 1, p. 88-120, jan./jun. 2023.



**Acesso das mulheres aos cargos
público-eletivos: Teoria da
Justiça de Rawls aplicada
aos desafios da participação e
representatividade no Brasil**





Acesso das mulheres aos cargos público-eletivos: Teoria da Justiça de Rawls aplicada aos desafios da participação e representatividade no Brasil

Access of women to public-elective positions: Rawls' Theory of Justice applied to the challenges of participation and representativeness in Brazil

Júlia Helena Ribeiro Duque Estrada Lopes*

Arthur Magno e Silva Guerra**

Larissa de Moura Guerra Almeida***

Recebido em: 31/7/2023

Aprovado em: 29/11/2023

Resumo

O estudo analisa a participação das mulheres na política brasileira, abordando a evolução histórica do direito de sufrágio e as lutas por conquistas de espaços político-eleitorais, abordando a Teoria da Justiça de Rawls, como referencial teórico. A estrutura textual discute questões contemporâneas de representatividade política feminina. Destaca-se a necessidade de ampliar

* Advogada, mestranda em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos, bolsista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), pós-graduada *lato sensu* em Direito Público pela Escola Brasileira de Direito (Ebradi) e em Direito Constitucional pela FacLeg. Professora em cursos de capacitação na Rede de Ensino Superior (Redes). Membro da Comissão de Direito Municipal da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Minas Gerais (OAB/MG). *E-mail*: juliaribeiro@arthurguerra.adv.br.

** Pós-doutorando e doutor em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), advogado especialista em Direito Eleitoral, com pós-graduação *lato sensu* em Direito Constitucional e Público Municipal. Professor do Ebradi e da Redes. *E-mail*: arthurguerra@arthurguerra.adv.br

*** Doutoranda e mestre em Direito Público pela PUC Minas, bolsista pela Capes, pesquisadora do Grupo de Estudos Avançados em Direitos Fundamentais, Processo Democrático e Jurisdição Constitucional, professora e advogada. *E-mail*: lah.moura.guerra@gmail.com.





a igualdade de gênero nos cargos público-eletivos, buscando formas de garantir uma participação política mais equitativa e inclusiva, e a igualdade de gênero nos cargos público-eletivos explorando estratégias como cotas de gênero. São abordadas as barreiras enfrentadas pelas mulheres, como estereótipos de gênero e desigualdades estruturais. Por fim, o ensaio ressalta a importância de promover a participação política das mulheres como um meio de fortalecimento da democracia e alcançar uma sociedade mais justa e igualitária. Ao aplicar os princípios rawlsianos na esfera política brasileira, espera-se avançar rumo à igualdade de gênero e garantir representatividade mais justa e inclusiva para as mulheres.

Palavras-chave: mulher na política; empoderamento feminino; cota de gênero; Teoria da Justiça de Rawls.

Abstract

The study analyzes the participation of women in Brazilian politics, addressing the historical evolution of suffrage rights and struggles for political-electoral spaces, using Rawls' Theory of Justice as a theoretical framework. The textual structure discusses contemporary issues related to female political representation. The need to enhance gender equality in public-electoral positions is emphasized, seeking ways to ensure a more equitable and inclusive political participation, including strategies like gender quotas. The study also addresses the barriers faced by women, such as gender stereotypes and structural inequalities. Finally, the essay highlights the importance of promoting women's political participation as a means of strengthening Democracy and achieving a more just and egalitarian society. By applying Rawlsian principles in the Brazilian political sphere, it is expected to advance towards gender equality and ensure a fairer and more inclusive representation for women.

Keywords: women in politics; female empowerment; gender quotas; Rawls' Theory of Justice.





Introdução

A Constituição Federal de 1988 conferiu ao Brasil o *status* de Estado democrático de direito, fundamentado na premissa da igualdade como princípio constitucional essencial, assegurando tratamento equânime para todos os cidadãos. O art. 5º consagra o princípio da igualdade perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, inclusive enaltecendo a igualdade de gênero como um direito fundamental. Além disso, o constitucionalismo do país estabelece o princípio da soberania popular, o qual todo poder emana do povo, exercido por meio de representantes eleitos ou de forma direta, em conformidade com a Constituição, consolidando modelo de democracia mista ou participativa.

Para fundamentar a análise do acesso das mulheres aos cargos público-eletivos, partimos da Teoria da Justiça de John Rawls, que oferece abordagem sólida e coerente com os escopos do estudo. Seus princípios fundamentais, especialmente o princípio da igualdade de oportunidades e o princípio da diferença, fornecem arcabouço teórico que pode ser aplicado à realidade política do país. Ao reconhecer que as mulheres historicamente enfrentam desafios estruturais na busca por oportunidades políticas, Rawls nos lembra da importância de criar mecanismos que garantam maior inclusão e representatividade.

A sub-representação das mulheres na política não é apenas reflexo de um desequilíbrio numérico, mas manifestação das desigualdades de gênero que persistem na sociedade brasileira. A falta de representatividade feminina nos cargos público-eletivos pode levar a decisões e políticas públicas que não refletem as necessidades e demandas das mulheres. Ao balizar pela Teoria da Justiça de Rawls, torna-se evidente que devemos ir além de meras cotas e impor sanções efetivas sobre os partidos que fraudam as políticas públicas afirmativas, a fim de garantir representatividade genuína.

Para tanto, estruturamos o presente ensaio em etapas que constata a progressiva inclusão da mulher no espaço democrático, ao mesmo tempo em





que denota sua exclusão da efetiva participação decisória e os mecanismos de fraude aos objetivos precípuos das normas que tutelam a temática.

Num primeiro momento, passa-se pela história do voto feminino no Brasil. Assim, o Constitucionalismo brasileiro, ao consagrar como elementos da democracia a dignidade da pessoa humana, a cidadania e o pluralismo político, entre outros, e ao estabelecer a igualdade de gênero como direito fundamental, permite que mulheres participem da política, em igualdade de condições em relação a homens.

No entanto, percebe-se que esses princípios não estão produzindo efeitos concretos, tendo em vista a extensa e nítida desigualdade no país, conforme se demonstra neste artigo.

No tópico posterior, a Lei de Cotas é a protagonista, pois, na esfera política, notoriamente, as mulheres estão em situação desigual comparada aos homens. Assim, para os defensores das ações afirmativas, é preciso combater essa desproporção por meio de políticas públicas que acelerem a igualdade de fato. Necessita-se de que sejam formuladas medidas voltadas para a efetiva promoção da mulher como sujeito político, uma vez que, ao longo do trabalho, é possível verificar que mesmo com a criação da Lei de Cotas, que garantiu percentual mínimo reservado a candidatura de cada gênero, essa reserva de vagas não trouxe resultados efetivos. A mera previsão legal não garante a ocupação dos cargos eleitos.

Assim, com o objetivo de sanar o déficit apresentado, em 2018, o Supremo Tribunal Federal (STF) determinou que, além de cada sexo ter a reserva de cota de gênero de 30% (trinta por cento) das candidaturas, também deveria ter a reserva de gênero de 30% (trinta por cento) do Fundo Especial do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para o fomento das campanhas femininas.

Por outro lado, a fim de meramente cumprir as formalidades legalmente exigidas, evitando, assim, a perda do recebimento da quota-parte (30% do Fundo Partidário destinados às candidatas mulheres), os partidos e as coligações acabam fraudando a legislação eleitoral, apresentando inúmeras candidaturas fictícias: as chamadas “candidatas laranjas”.





Neste ponto do escrito, denunciamos que a busca por uma democracia mais representativa e igualitária tem sido marcada por desafios como a anistia de partidos políticos quanto à aplicabilidade de recursos para a cota de gênero. Nesse contexto, a resposta jurisdicional emerge como fator crucial para enfrentar os contrapontos legislativos e a fragmentação na isonomia quanto à representação feminina.

Não obstante as alterações em atos normativos, os partidos têm recorrido à anistia, alegando dificuldades em preencher as vagas reservadas para candidatas mulheres. Esse contraponto legislativo desafia o princípio da isonomia e da representação equitativa na esfera política. Diante desse contexto, é fundamental que a resposta jurisdicional seja eficiente e coesa, assegurando a implementação efetiva das cotas de gênero com representação feminina.

A fragmentação na isonomia quanto à representação feminina impõe desafios para a consolidação de uma democracia plena e inclusiva. A sub-representação das mulheres nos cargos público-eletivos reflete a persistência de desigualdades históricas de gênero, o que evidencia a importância de respostas jurisdicionais assertivas. Ao enfrentar a anistia de partidos políticos e reforçar a aplicabilidade de recursos para a cota de gênero, a justiça pode se tornar um pilar para a construção de um cenário político mais equitativo e comprometido com a representação feminina, potencializando a efetividade das medidas de igualdade de oportunidades políticas.

Podemos dizer que, à luz da Teoria da Justiça de Rawls, a defesa da participação plena das mulheres na política ganha respaldo ético e democrático. O filósofo propõe que os princípios de justiça devem ser escolhidos em uma posição inicial de igualdade, em que os participantes são racionais e livres. Trazendo para o contexto deste estudo, a exclusão ou limitação da participação política com base no gênero violaria o princípio fundamental de igualdade de oportunidades.

A contribuição das mulheres para o debate público, sob essa ótica, é crucial para a construção de uma sociedade mais “justa”, no sentido forte do termo. Ao permitir a expressão de perspectivas e experiências diversas,





a participação feminina não apenas enriquece o espectro democrático, mas atende ao princípio da diferença de Rawls, na busca de melhoria da situação dos menos favorecidos. Por isso, a inclusão plena das mulheres na esfera política é congruente com a visão rawlsiana de justiça, que preconiza a busca por condições que beneficiem aqueles em desvantagem.

Considerando as oportunidades políticas como bens primários, conforme Rawls define em sua teoria, a restrição do acesso de mulheres aos cargos públicos seria uma forma de desigualdade que carece de justificção sob a perspectiva do filósofo. Essa Teoria da Justiça, portanto, embasa a necessidade de assegurar que as oportunidades políticas sejam acessíveis a todos os cidadãos, independentemente do gênero, acarretando numa sociedade mais coesa e justa.

A perspectiva de igualdade nas oportunidades políticas entre os gêneros, à luz da justiça social, implica que ambos devem ser tratados de maneira equitativa, sem discriminação negativa. A Teoria da Justiça enfatiza a importância de garantir que todos os membros da sociedade tenham igualdade de acesso aos bens primários, em que se localiza, inclusive, a participação plena na esfera política.

A análise dessa abordagem ética respalda a necessidade de tratar mulheres e homens de maneira equivalente, reconhecendo que as diferenças de gênero não devem ser justificativas para restrições ou privilégios nas oportunidades políticas. Ao adotar postura que preconiza a equidade, a sociedade alcança a justiça, associada à efetivação dos objetivos sociais, em termos igualitários.

A consideração de diferentes (minoritários em números ou não), entendida de forma ampla, no contexto político, é congruente com os princípios de justiça que buscam melhorar a situação dos menos favorecidos. As tutelas afirmativas para grupos historicamente marginalizados refletem aplicação prática desses princípios, alinhando-se com a ideia de garantir direitos equitativos para que todos os cidadãos, independentemente de sua identidade ou posição social, possam alcançar seus objetivos de forma justa.





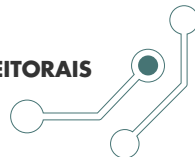
Como percebemos, a defesa da igualdade de tratamento entre homens e mulheres nas oportunidades políticas, sem negligenciar a inclusão de minorias, reflete uma postura ética alinhada aos preceitos de justiça social. Esta abordagem ética reforça a necessidade de garantir que todos, independentemente, de seu gênero ou pertencimento a grupos minoritários, tenham acesso equitativo e sem viés de privilégios à esfera política.

Ao buscar a equidade na participação política, essa perspectiva ética reconhece que as diferenças individuais, sejam de gênero ou pertencimento a minorias, não devem ser obstáculos para a conquista de oportunidades e para a efetivação dos direitos fundamentais. Ela se alinha com a ideia de que a justiça requer não apenas a igualdade de tratamento, mas também a consideração das desigualdades históricas e sociais para garantir campo político verdadeiramente inclusivo.

Essa promoção da inclusão e da equidade na participação política, conforme delineada por essa abordagem ética, enriquece o debate político, somando à ideia de se alinhar aos princípios de justiça que buscam aprimorar as condições dos grupos menos favorecidos, promovendo cenário no qual todos os cidadãos têm igualdade de oportunidades para contribuir de forma significativa para o avanço da comunidade como um todo.

Por fim, a análise da escassa presença de mulheres em espaços de tomada de decisão política assume posição central no presente trabalho. A aplicação dos princípios de justiça de Rawls ao contexto político brasileiro pode nos orientar na formulação de políticas e estratégias mais eficazes para promover a igualdade de gênero na política. Quando mulheres têm acesso a oportunidades sem fronteiras e são efetivamente representadas, elas têm mais influência e poder para defender seus interesses e contribuir para o progresso da sociedade. Isso também permitirá que tenham a oportunidade de fazer parte do processo democrático e agir, de forma efetiva, para implementar reformas legais que beneficiem todos os grupos sociais.





1 Bosquejo histórico do direito ao voto feminino no Brasil

O feminismo, concebido como movimento político em prol dos direitos das mulheres (Teixeira, 1991, p. 19), teve suas raízes no Brasil a partir da luta das mulheres pelo direito ao voto. Esse interesse em advogar pelas demandas do universo feminino começou a se evidenciar com a fundação da Liga pela Emancipação Intelectual da Mulher em 1919, liderada por Bertha Lutz, que assumiu a vanguarda na batalha pelo sufrágio feminino. Essa organização representou marco significativo na conscientização e mobilização das mulheres brasileiras em busca de igualdade e representatividade política.

Acerca da importância dos direitos políticos, Gonçalves (2013, p. 639) aduz que:

[...] são entendidos como um conjunto de regras que disciplina o exercício da soberania popular. Nesse sentido, é um grupo de normas que envolvem a participação dos indivíduos (cidadãos) nos processos de poder, ou seja, nas tomadas de decisões que envolvem a vida pública do Estado e da sociedade. Os direitos políticos fundamentam o princípio democrático presente no § único do art. 1º da CR/88 e são desenvolvidos por meio de normas que dizem respeito à escolha de representantes para o exercício do poder em nome do povo ou pela própria participação direta do povo no exercício do poder. Portanto, esses direitos instrumentalizam a condição da cidadania ativa enquanto meio de participação nos processos de formação do poder no Estado e na sociedade, viabilizando o que podemos chamar de exercício da democracia participativa em um Estado Democrático de Direito.

Somente em 24 de fevereiro de 1932, por meio do Código Eleitoral, os direitos políticos das mulheres foram finalmente reconhecidos e efetivados no Brasil, concedendo-lhes o direito ao voto. No entanto, esse avanço veio





acompanhado de algumas restrições. O decreto assinado por Getúlio Vargas estabelecia que apenas mulheres casadas, desde que com a permissão dos maridos, e viúvas e solteiras com renda própria poderiam exercer esse direito básico de cidadania. Essa limitação representou obstáculo à plena participação das mulheres na vida política do país e refletiu a persistência de uma cultura que, mesmo concedendo um direito, ainda restringia a autonomia e a liberdade de escolha das mulheres.

Em 1934, restrições por renda e relativas ao estado civil foram eliminadas do Código Eleitoral. Porém, a obrigatoriedade do voto era apenas atribuída aos homens, sendo estendida, apenas em 1946, às mulheres. Essa trajetória é um dos elementos que ajuda a explicar o descompasso ainda existente em relação à presença das mulheres nos espaços de representação política, quando comparada à dos homens.

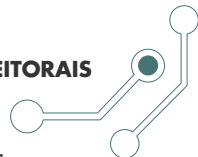
É indiscutível que foram muitos os avanços para que a mulher pudesse conquistar mais espaço no cenário político nacional. Todavia, esse avanço ocorre de forma ainda lenta, em razão de diversos fatores que serão expostos a seguir, neste ensaio.

1.1 Contexto histórico da Lei de Cotas

O sistema de cotas propõe discriminação positiva, devendo repercutir como política de transformação social e inclusão. Nesse sentido, Cruz (2009, p. 16) relata que “muitas vezes, estabelecer uma diferença, distinguir ou separar é necessário e indispensável para a garantia do próprio princípio da isonomia”, complementando o raciocínio com o objetivo primordial da própria noção de igualdade: atender “as exigências do princípio da dignidade humana e da produção discursiva [...] do Direito”.

A Lei n. 9.100/1995 trouxe percentual de 20% (vinte por cento) da reserva de candidatos nas listas partidárias para as mulheres, de acordo com o § 3º, do seu art. 11. Entretanto, nesse mesmo momento da história, os partidos





puderam aumentar de 100% (cem por cento) para 120% (cento e vinte por cento) a quantidade de candidatos em relação aos distritos¹.

Essa lei foi alterada após a IV Conferência Mundial da Mulher em 1995, ainda com o objetivo de diminuir as disparidades entre gêneros. Nessa esteira, a Lei n. 12.034/2009, visando garantir a representatividade da mulher na política, determinou que a reserva de vagas para candidatura das vagas eleitorais fossem preenchidas (e não apenas reservadas, como era antes) com o mínimo de 30% (trinta por cento) e no máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de “cada sexo”².

Destaca-se que a redação inicial de 1995 mencionava que a reserva de 20% (vinte por cento) se destinava ao gênero feminino. Com a redação da Lei n. 9.504/1997, embora o percentual tenha aumentado, não foi feita a distinção sobre qual gênero especificamente teria a prerrogativa, e trouxe em seu conteúdo a reserva do mínimo de 30% (trinta por cento) para “cada sexo”. Logo, a alteração de redação foi salutar, na medida em que homens e mulheres foram tratados, ao menos formalmente, como “iguais”. Assim, tornou-se possível que o conjunto das candidaturas de um partido político seja composto por 70% (setenta por cento) de mulheres, devendo respeitar o mínimo legal de 30% (trinta por cento) para homens.

Com os resultados das eleições, observou-se que a mera reserva de vagas, sem a obrigação de preenchê-las, estava sendo insuficiente para ser considerada como instrumento de estímulo aos partidos a fim de que apresentassem candidaturas de mulheres nas eleições proporcionais.

¹ “Art. 11. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara Municipal até cento e vinte por cento do número de lugares a preencher. [...] § 3º Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres” (Brasil. Lei n. 9.100/1995).

² Cf. art. 3º da Lei n. 12.034/2009: “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” (Brasil. Lei n. 12.034/2009).





Com isso, caso os partidos e as coligações não respeitassem o percentual máximo de 70% (setenta por cento) de determinado gênero, necessariamente teriam de reduzir as candidaturas do outro sexo para manter a proporcionalidade. A inobservância do percentual mínimo implica no indeferimento do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP), como já consolidado pela jurisprudência do TSE³, na interpretação do art. 10, § 4º, da Lei n. 9.504/1997.

A constatação real é de que, após o deferimento do DRAP pela Justiça Eleitoral, as candidatas do sexo feminino “desapareciam” da disputa, uma vez que já teriam cumprido seu objetivo, servindo de mero instrumento para viabilizar a disputa real entre os candidatos do sexo masculino integrantes da coligação. O que se percebe é que a jurisprudência da Corte Superior⁴ vem se reinventando, com vistas a evitar as fraudes e assegurar a efetividade da norma.

Portanto, para garantir a maior representatividade das mulheres, torna-se necessário não apenas o cumprimento formal da norma que determina a reserva de gênero até a aprovação do DRAP, mas efetivo controle de cotas, sob pena de todas as candidaturas se comprometerem.

2 As eleições e os seus resultados no contexto das cotas de gênero

Apesar das aludidas alterações recentes na legislação e na jurisprudência eleitorais, a efetiva representatividade das mulheres na política no Brasil não alcança o mínimo esperado pelos defensores da causa. A razão primordial

³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *AgR-REspe 117-81/BA*, rel. Min. Nancy Andrighi, PSESS de 6/11/2012. No caso concreto, a coligação teve a oportunidade de ajustar o DRAP de acordo com os percentuais de gênero estipulados, dentro do prazo legal previsto. No entanto, a determinação para tal ajuste não foi atendida de forma oportuna pela coligação, o que levou à análise e decisão por parte do TSE. A decisão reforça a importância do cumprimento das regras eleitorais, especialmente aquelas relacionadas à representação equitativa de gênero nas candidaturas, e destaca que a falta de conformidade com tais normas pode resultar na irregularidade do registro da coligação ou do partido interessado em participar do pleito.

⁴ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *AgR-REspEl n. 060027728*, rel. Min. Sérgio Banhos. Pub. 25/2/2021.





é que a simples candidatura não garante o alcance de suas respectivas eleições/mandatos.

É importante destacar que a garantia trazida pela lei quanto à reserva de percentual mínimo para candidatura diz respeito à proporção de cada gênero no lançamento de candidaturas. Isso, todavia, não assegura que o partido auxiliará de forma efetiva a campanha eleitoral, como, por exemplo, contribuindo com recursos financeiros, humanos, materiais e de atuação política do partido.

Nesse sentido, Sacchet e Speck (2012, p. 417) afirmam que manter a promoção de igualdade real, durante o período de campanhas eleitorais, é chave para a efetivação da democracia eleitoral:

[...] equilíbrio de recursos entre os partidos é um fator essencial para o bom funcionamento da democracia. Uma situação de paridade entre os gastos de campanha dos candidatos seria, neste sentido, também uma condição democrática em sistemas eleitorais de representação proporcional como o brasileiro em que os candidatos disputam individualmente votos junto ao eleitor. A igualdade de oportunidade na disputa pelo voto é um dos requerimentos para a efetivação da democracia eleitoral.

Vale dizer que partidos políticos no Brasil concentram o domínio sobre o número de candidatos lançados e eleitos. No mesmo sentido, segundo Machado & Steffenon (2010, p. 420), “são eles [os partidos] que selecionam os candidatos, comandam as campanhas, seus tópicos e questões programáticas, organizam os representantes em bancadas, entre outras atividades centrais para o processo representativo”.

É cediço, inclusive, “que os partidos discriminam as mulheres na distribuição de recursos do fundo partidário, contribuindo, portanto, para acentuar as desvantagens de financiamento que elas têm em relação aos homens a partir de outras fontes de doação” (Sacchet; Speck, 2012, p. 179).

Assim, torna-se questionável o cumprimento da previsão legal, desde 2009, visto que os partidos e as coligações conseguem preencher os requisitos





da regra da cota de gênero, sem que isso interfira na representação feminina na política, ressaltando a máxima de que a lei não regula o comportamento.

Decerto, há íntima relação entre financiamento de campanha e sucesso eleitoral, de modo que o subfinanciamento das campanhas femininas em relação às masculinas contribui para a manutenção do *status quo*. Nessa senda, Assis (2017, p. 23) aduz que:

A relação entre a competição política e os recursos financeiros, se dá na medida em que os candidatos precisam de uma “quantia mínima” para viabilizar sua comunicação política com os eleitores [...]. Para os especialistas, a atividade política está ligada em múltiplos sentidos ao dinheiro, pois ele é como ponto fundamental para adquirir recursos e mobilizá-los, é um dos principais objetos da política [...]. Contudo, os recursos financeiros que chegam até as candidaturas das mulheres na sua maioria são menores em relação ao dos homens na maioria dos cargos disputados, [...] ficando mais claro que o financiamento de campanha tem uma estreita relação com o sucesso eleitoral.

No mesmo sentido, consagra Feitosa (2012, p. 166) frente às inúmeras situações em que os partidos políticos “tapeiam” a Lei de Cotas:

Os partidos políticos são as instituições mais resistentes a abrir-se à participação política das mulheres. Existe uma correlação de forças, uma natural disputa por espaços de poder, uma vez que cada vaga que se abre a uma mulher implica a redução da participação masculina. Dessa forma, a inserção da mulher na política brasileira acontece não por meio da política formal, mas sim pela sua atuação em instituições da sociedade civil. Além disso, os estudos feitos nos últimos anos constataram que os eleitores estão mais dispostos a votar tanto em homens como em mulheres em igualdade de condições, enquanto os partidos e, sobretudo, as elites políticas mostram um conservadorismo exacerbado.

Ressalta-se que, segundo dados divulgados pelo TSE, o eleitorado feminino no Brasil é superior em quantidade ao eleitorado masculino,





desde o ano de 2002 e, nas eleições de 2022, representou 52,65% do total⁵. Comparativamente, veja abaixo dados emitidos pelo Sistema de Estatística Eleitoral do TSE sobre eleições ordinárias, realizadas nos anos de 2014, 2016, 2018 e 2022:

TABELA 1 – Relação de candidatos concorrentes e eleitos por gênero⁶ nas eleições de 2014, 2016, 2018 e 2022.

Ano	Gênero	Candidatos concorrentes		Candidatos eleitos	
		Quantitativo	Porcentagem (%)	Quantitativo	Porcentagem (%)
Eleições de 2014	Feminino	8.124	31,04	184	10,95
	Masculino	18.038	68,92	1.497	89,05
	Não divulgado	12	0,05	0,00	0,00
Eleições de 2016	Feminino	158.450	31,89	9.243	13,43
	Masculino	338.438	68,11	59.597	86,57
	Não divulgado	39	0,01	6	0,01
Eleições de 2018	Feminino	9.204	31,65	284	16,21
	Masculino	19.881	68,25	1.468	83,79
	Não divulgado	0	0,00	0,00	0,00
Eleições de 2022	Feminino	9.891	34,00	302	17,70
	Masculino	19.345	66,00	1.394	82,30

Pode-se observar que os resultados indicam, claramente, que a nova legislação não resultou em aumento efetivo do número de candidatas concorrentes e eleitas, muito embora o eleitorado feminino represente substancial maioria dos cidadãos brasileiros⁷.

⁵ Nas estatísticas oficiais do TSE, com dados atualizados em 11/7/2022, constatou-se o perfil do eleitorado formado por 82.373.164 mulheres (52,65%) e 74.044.065 homens (47,33%). Um dado interessante é que, neste pleito, estavam aptos 37.646 eleitoras e eleitores com nome social.

⁶ Destaque que atualizamos a tabela original, com os dados da eleição de 2022 obtidos em <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/mulheres-aumentam-representacao-na-camara-mas-representatividade-ainda-e-baixa/> em associação com informações obtidas em <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-candidaturas/painel-perfil-candidato?sessi on=214788701458042>.

⁷ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Julho/eleicoes-2022-mulheres-sao-a-maioria-do-eleitorado-brasileiro>. Acesso em: 13 dez. 2023





Nas eleições de 2014, foram lançadas 31,04% de candidaturas de mulheres; contudo, apenas 10,95% delas foram eleitas, enquanto 89% dos homens que se candidataram foram bem-sucedidos. Logo, apenas 2,2% das mulheres que concorreram foram eleitas, número bem inferior ao valor estipulado na Lei de Cotas.

Nas eleições de 2016, pode-se observar que houve um pequeno aumento na proporção de candidatas eleitas (13,43%) – 9.343 mulheres alcançaram o objetivo, o que corresponde a 5,8% das mulheres que se candidataram.

Já nas eleições de 2018, quando comparada com as eleições de 2014, é possível notar que, apesar de o número de candidaturas e de parlamentares eleitas ter aumentado para 16,2%, o montante ainda está longe do percentual previsto pela Lei de Cotas – Lei n. 9.100/1995 –, de 30% (trinta por cento).

Nota-se, ainda, que no ano de 2018, segundo dados extraídos do TSE (2019), dos 1.060 eleitos para os Legislativos nos estados, 163 eram mulheres, o que representa percentual de 15% (quinze por cento) de mulheres eleitas. Naquele cenário, de cada 100 deputados estaduais brasileiros, cerca de 15 eram mulheres.

É importante destacar que o Amapá é o único estado brasileiro que supera o patamar de 30% (trinta por cento), considerado o “mínimo razoável”, com 33% (trinta e três por cento) de deputadas estaduais.

Nas eleições de 2022, por fim, três apontamentos merecem destaque:

1) Para a Câmara dos Deputados, 91 mulheres alcançaram o sucesso em seus pleitos, o que representa 17,7% do total de 513 deputados federais.

2) Além disso, ampliando a pesquisa para ocupação de cargos público-eletivos na Câmara dos Deputados, no Senado Federal, nas Assembleias Legislativas, na Câmara Legislativa do DF e nos governos estaduais, verificamos que foram eleitas 302 mulheres e 1.394 homens, ou seja, 17,80% dos cargos ocupados por mulheres.

3) Outro dado interessante está no Senado, onde inexistem as cotas legais de gênero, exatamente por se tratar de eleição majoritária: em 2022, ocorreu uma queda de 11 para 10 senadoras eleitas. Entretanto, quando a análise se dá





sobre as candidaturas lançadas e deferidas, o número de mulheres alcança 34%, ou seja, acima dos 30% preceituados pela legislação, nos cargos proporcionais.

Considerando que a falta de recursos foi uma das razões identificadas para a pouca efetividade das cotas, nos moldes da matéria produzida pela representação da Organização das Nações Unidas (ONU) no Brasil, relatório da Inter-Parliamentary Union, também, foi enfatizada a necessidade de acabar com os impedimentos para a candidatura de mulheres, como a falta de financiamento adequado para campanhas, além de ter sido reiterado o papel importante dos partidos políticos na mudança desse *status quo*.

De modo a coibir o cenário e a garantir a participação efetiva das mulheres na política, o então Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot Monteiro de Barros, propôs a ADI n. 5.617/DF contra o art. 9º da Lei n. 13.165/2015 que estipulava “reserva de percentuais mínimo e máximo do Fundo Partidário”, para aplicação em campanhas de candidatas e fixação de lapso temporal de vigência da regra.⁸

A referida lei estipulava que, nas três eleições subsequentes (os pleitos de 2016, 2018 e 2020), os partidos políticos deveriam reservar no mínimo 5% (cinco por cento) do montante do Fundo Partidário destinado a financiar campanhas eleitorais, para aplicação exclusivamente nas de suas candidatas a cargos submetidos a eleições proporcionais.

O STF⁹, em 15/3/2018, por meio da ADI n. 5617, por maioria e nos termos do voto do relator, julgou procedente o pedido.

Interessante é que o cerne da decisão se baseou no princípio da igualdade material. Embora tenha reconhecido a validade das ações afirmativas para promover a igualdade, a Corte destacou que usar a diferença

⁸ Art. 9º Nas três eleições que se seguirem à publicação desta lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei n. 9096, de 19 de setembro de 1995.

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 5617, rel. Min. Edson Fachin, data de publicação: DJe 8/3/2019.





estabelecida para superar a discriminação, de forma que possa prejudicar um grupo específico, viola o princípio da igualdade. Além disso, a autonomia partidária foi discutida, enfatizando que ela não exime os partidos do respeito incondicional aos direitos fundamentais.

O resultado da decisão incluiu a específica declaração de inconstitucionalidade da expressão “três” no art. 9º da Lei n. 13.165/2015. Adicionalmente, a Corte Suprema conferiu interpretação conforme a Constituição, ao art. 9º da mesma lei, para equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a elas destinados. Assim, foi aplicado como sendo 30% do montante do fundo alocado a cada partido, para eleições majoritárias e proporcionais. Além disso, caso houvesse um percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas também deveria ser alocado na mesma proporção.

Por arrastamento, o Supremo declarou a inconstitucionalidade do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei n. 9.096/1995. Essa decisão foi relevante ao interpretar e reconfigurar as normas em questão para garantir distribuição equitativa de recursos do Fundo Partidário às candidaturas femininas, alinhando-se com a busca por igualdade de gênero na esfera política.

Sobre o tema, entende Carazza (2019):

É claro que há um fator institucional que dificulta a chegada ao poder das mulheres. Essa barreira institucional tem origem nas relações de poder no âmbito dos partidos políticos brasileiros. Como dinheiro traz voto, o menor acesso das mulheres ao dinheiro distribuído pelos partidos resulta em menos votos e menos cargos eletivos conquistados – e isso explica boa parte da baixa representação feminina no Congresso.

Nota-se que a inobservância do preceito legal pode acarretar desaprovação das contas do partido com eventual aplicação de multa, obrigação de ressarcimento ao erário e suspensão do repasse das cotas.





Do mesmo modo, podemos afirmar que a adoção de ações afirmativas, em especial de cotas de representação política para mulheres, é apontada como elemento importante para garantir a presença feminina na política brasileira.

Além da reserva de vagas, segundo Luís Felipe Miguel (2014, p. 116), é necessária uma mudança de mentalidade; acrescenta ainda que “o preconceito disseminado entre eleitores e eleitoras, que faz com que a mulher seja vista como estando deslocada no campo político, fora de seu meio ‘natural’, e, portanto, tenha menos chance de ser votada”.

Há ainda uma soma de fatores que devem evoluir a fim de alcançar os resultados pretendidos desse engajamento e empoderamento feminino na política, como se vê.

3 Fraudes no lançamento de candidaturas femininas

As fraudes no sistema de cotas femininas, comumente denominadas “candidaturas laranjas” são uma preocupação significativa no contexto político. Elas têm o potencial de minar os avanços alcançados em relação à representação feminina na política. As cotas de gênero são estabelecidas como medida para promover a igualdade e a participação das mulheres na esfera política, buscando corrigir o desequilíbrio histórico de gênero nesse âmbito.

Considerando o alto índice de mulheres que não obtêm nenhum voto em campanhas eleitorais, torna-se questionável a análise acerca das chamadas candidatas “laranjas”, “fictícias” e “fantasmas” nas eleições. São assim denominadas aquelas que, apenas e tão somente, servem para preencher a cota de gênero legalmente prevista, sem que efetivamente promovam as suas candidaturas, em busca de sufrágio dos eleitores.

Essas candidaturas têm o objetivo de fraudar a regra das cotas e promover imbróglis internos com recursos do fundo de campanha que, teoricamente, seriam reservados para as candidatas mulheres. Elas “recebem”





os valores em suas contas de campanha, mas, por vias transversas, acabam destinando aos candidatos homens.

Sobre o tema, a autora Elaine Harzheim Macedo (2014, p. 205-243) afirma que:

A candidatura de laranjas é ato acintoso ao sistema jurídico, fato que representa verdadeiro deboche ao povo brasileiro, sobretudo às mulheres, ao ordenamento jurídico, ao Poder Judiciário e à Constituição da República que consagra como um de seus vetores o princípio da igualdade.

No mesmo sentindo, Polianna Santos, Júlia Barcelos e Nicole Porcaro (2018, p. 132-133) prelecionam que:

[...] o arranjo normativo que teria a finalidade de incentivar a participação da mulher na política gerou um quadro preocupante: as chamadas candidaturas laranja. Isto é, mulheres apresentadas como candidatas sem seu conhecimento ou consentimento, seja por meio de pedido de registro de candidatura com assinatura falsificada, seja por requerimento firmado por dirigentes partidários sem procuração com poderes especiais para tanto. Com efeito, a exigência de que fosse apresentado determinado percentual de candidatas, em vez de funcionar como um móvel para a viabilidade da candidatura feminina, foi tratada como mera formalidade, a qual nem sequer foi satisfatoriamente atendida como tal.

José Juvêncio (2013, p. 4) conceitua “laranja” como sendo “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”, podendo, neste último caso, ser uma espécie de vítima. Classificando as candidaturas laranja como ilegítimas, o autor assevera que, nestas condições, as mulheres se apresentam como um mecanismo de burlar a lei de cotas: “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” (Juvêncio, 2013, p. 13).





Assim, torna-se necessário que os partidos respeitem os percentuais mínimos previstos na legislação, de modo que as candidaturas lançadas sejam efetivas e reais, sob pena de estarem cometendo grave ilícito eleitoral. Assim, decidiu o TSE¹⁰, no Recurso Especial n. 243-42.2012.6.18.0024, que a ação de investigação judicial eleitoral é o instrumento processual hábil para verificar se um partido político respeita a normalidade das eleições, especialmente no que se refere à observância da regra de gênero estabelecida na Lei das Eleições, evitando lançar candidaturas apenas para cumprir cotas sem o efetivo desenvolvimento dessas candidaturas.

Além disso, o Tribunal destacou que, embora os partidos políticos possuam autonomia para escolher seus candidatos e definir o apoio na propaganda eleitoral, é fundamental garantir, de acordo com a lei e critérios estabelecidos, os recursos financeiros e meios para que as candidaturas de cada gênero sejam efetivas, evitando que sejam apenas aparência.

A decisão do TSE enfatizou a importância do efetivo desenvolvimento das candidaturas, especialmente as femininas, evitando práticas que resultem apenas em formalidade de cumprimento de cotas estabelecidas, buscando garantir a representatividade efetiva na esfera política.

Nota-se que essas candidaturas “laranjas” dificultam a representação da mulher na política. Caso fique constado a existência de candidaturas femininas fictícias/laranjas, é necessário que a Justiça Eleitoral aja com rigor, para sancionar os responsáveis pela prática.

3.1 Anistia de partidos políticos e inaplicabilidade de recursos para a cota de gênero: resposta jurisdicional face aos contrapontos legislativos e fragmentação na isonomia quanto à representação feminina

A efetivação de instrumentos viabilizadores da ampliação da representatividade feminina na política deve também decorrer do

¹⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial n. 243-42.2016.6.18.0024*, rel. Min. Henrique Neves da Silva, data de publicação: DJe 16/8/2018.





compartilhamento de responsabilidades entre o Poder Judiciário e o Legislativo, em diálogo interinstitucional. Isso porque, ainda que a legislação preveja mecanismos de garantia, a atividade parlamentar e a prestação jurisdicional contínuas devem buscar o cumprimento das ações de representatividade política isonômica, em vez de inserir paliativos para evitar punições e ensinar a inobservância das regras.

Concretizando o exposto, vale mencionar a EC n. 117/2022, que promoveu anistia aos partidos políticos, diante do descumprimento reiterado quanto a políticas afirmativas com verbas dos fundos eleitorais de maneira geral. Percebe-se que a normativa formalizou o financiamento de campanhas femininas, mas também “concedeu o indulto às legendas que descumpriram políticas afirmativas nas últimas eleições (2020), além de o próprio Texto Constitucional passar a restringir o público-alvo de ações afirmativas para as mulheres” (Almeida; Souto, 2023, p. 368-369).

A novel redação do § 7º, do art. 17, da CF/1988 é específica ao utilizar o termo “mulheres”, no tocante ao cumprimento do percentual mínimo de 5% (cinco por cento) dos recursos do Fundo Partidário, para criação e manutenção de programas de promoção e difusão da sua participação política, sendo ainda utilizado para custeio da propaganda partidária, em que se exige percentual mínimo de espaço, destinado para programas voltados à difusão da participação política das mulheres, conforme previsto na Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/1995), bem como para qualquer política intrapartidária com essa finalidade (Almeida; Souto, 2023, p. 368-369). As recentes alterações normativas, sobretudo na legislação eleitoral brasileira, visaram promover a inclusão feminina na política, buscando-se a isonomia quanto à representatividade e aprimoramento do regime democrático.

O STF, em certa medida, tem atuado de forma a garantir a igualdade de gênero e combater a sub-representação feminina na política. Em março de 2018, analisou a ADI n. 5.617, apresentada pela Procuradoria-Geral da República (PGR). O objetivo dessa ação era questionar a constitucionalidade do art. 9º da Lei n. 13.165/2015, que estabelece os limites mínimos e





máximos do Fundo Partidário a serem destinados às campanhas de candidatas mulheres. Além disso, a ADI buscava declarar inconstitucional a expressão “nas três eleições seguintes à promulgação da lei” (Brasil, 2018a) e solicitar uma interpretação conforme a Constituição para o artigo em questão.

A PGR argumentava que o dispositivo em análise violava o princípio constitucional da igualdade, bem como os compromissos assumidos com a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW). Enfatizava que o número de mulheres no Poder Legislativo era menor do que em países com menor consolidação democrática e socioeconômica, o que justificava a necessidade de políticas afirmativas e recursos adequados para promover a efetividade dessas medidas.

Além disso, argumentava-se que o limite máximo de 15% dos recursos destinados às campanhas femininas violava a autonomia dos partidos políticos na organização de suas atividades, uma vez que dificultava a distribuição equitativa dos recursos. Também, questionou-se o prazo estabelecido pela lei, que restringia as ações afirmativas a apenas três eleições após a promulgação da lei – prazo esse insuficiente para reverter a desigualdade estrutural acumulada ao longo da história.

Ainda, a organização Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação (Cepia), vinculada à Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro (FGV/RJ), na condição de *amicus curiae*, propôs a interpretação aditiva do dispositivo legal, exigindo que pelo menos 30% dos recursos do Fundo Partidário fossem destinados às candidaturas femininas, bem como a declaração de inconstitucionalidade dos §§ 5º-A e 7º do art. 44 da Lei n. 9.096/1995.

Julgada procedente por maioria de votos, o STF firmou no acórdão as teses de que (i) é inconstitucional a expressão “três”, presente no art. 9º da Lei n. 13.165/2015, eliminando-se o limite temporal anteriormente estabelecido; (ii) em interpretação conforme a Constituição, o art. 9º da Lei n. 13.165/2015 passa a equiparar o mínimo legal de candidaturas femininas (antes estabelecido no art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997, pelo menos 30%





das candidatas) ao mínimo de recursos do Fundo Partidário que deveriam ser alocados a elas – mínimo que corresponderia a 30% do montante do Fundo destinado a cada partido, tanto para eleições majoritárias quanto proporcionais – e, se houvesse um percentual maior de candidaturas femininas, os recursos totais do partido destinados às campanhas deveriam ser alocados na mesma proporção. Por fim, (iii) foram considerados inconstitucionais os §§ 5º-A e 7º do art. 44 da Lei n. 9.096/1995.

Note-se que a decisão do STF buscou adequar a interpretação e aplicação do art. 44, V, da Lei dos Partidos Políticos, eliminando a margem de escolha dos partidos políticos em relação ao cumprimento da garantia prevista em lei. Antes da modulação, o texto normativo se mostrava confuso em relação aos recursos e aos mecanismos de financiamento das campanhas eleitorais dos partidos.

Ressalte-se que, ao estabelecer a igualdade de gênero, a CF/1988 oferece lastro à representação feminina nos órgãos legislativos como aspecto fundamental, devendo a interferência do Poder Judiciário nesse debate visar, direta e qualitativamente, aperfeiçoar a representatividade democrática – decisão que também influenciou a promulgação da Lei n. 13.831/2019 pelo Congresso Nacional, que estabeleceu regras de transição para a aplicação de penalidades em caso de descumprimento do art. 44, V, da Lei dos Partidos Políticos.

Em que pese a atuação do STF, é a prestação jurisdicional da Justiça Eleitoral que tem protagonismo quanto à interpretação, aplicação e produção normativa quanto à representatividade feminina na política.

O TSE, por sua vez, tem buscado coibir as candidaturas “laranjas” e combater práticas que desvirtuem a finalidade das cotas de gênero. A jurisprudência do Tribunal tem se posicionado a favor da aplicação efetiva das cotas e da igualdade de gênero na política. E, em algumas decisões, o TSE tem considerado inválidas as candidaturas fictícias e aplicado sanções, como a cassação dos registros de candidatura e a perda de mandato dos eleitos.





Partindo da Resolução n. 23.571, de 29 de maio de 2019, o TSE proferiu decisões que alteraram os prazos das comissões provisórias e estabeleceram exigências de prestação de contas e registro de dados para grupos políticos. A resolução, ainda, ampliou a responsabilização individual dos líderes partidários em processos de prestação de contas – o que ensejou a promulgação da Lei n. 13.831/2019 como resposta parlamentar dos partidos políticos à decisão do TSE, introduzindo adaptações à Lei dos Partidos Políticos, ao acrescentar os arts. 55-A, 55-B, 55-C e 55-D.

O art. 55-A estabelece que os partidos que não tenham cumprido as obrigações de destinação de recursos às candidaturas femininas até as eleições de 2018 não terão suas contas rejeitadas ou sofrerão penalidades. Já o art. 55-B permite que os partidos que ainda tenham saldo em conta bancária específica, conforme previsto na legislação anterior, utilizem esses recursos na criação e manutenção de programas de promoção e incentivo à participação política das mulheres até 2020, como forma de compensação. O art. 55-C dispõe que a não observância das obrigações estabelecidas pelo inciso V do art. 44 da Lei dos Partidos Políticos até 2018 não resultará na desaprovação das contas. E o art. 55-D concede anistia às devoluções, cobranças ou transferências ao Tesouro Nacional decorrentes de doações ou contribuições feitas em anos anteriores por servidores públicos filiados a partido político que ocupem cargos de livre nomeação e exoneração.

Veja-se que essa norma estabelece que a falta de cumprimento do inciso V do art. 44 da Lei n. 9.096/1995 não acarreta a rejeição das contas partidárias, interpretação que deveria prevalecer em todas as contas partidárias perante a Justiça Eleitoral, incluindo aquelas referentes a 2018. Se de um lado o TSE, por meio da resolução, estabeleceu requisitos e sanções a serem aplicados aos partidos políticos que não cumprissem as obrigações relacionadas ao Fundo Partidário de acordo com a Lei de Partidos Políticos, incluindo a observância da cota de gênero, de outro a Lei n. 13.831/2019 concedeu anistia a legendas que não tivessem cumprido os requisitos legais relacionados à campanha de candidatas mulheres, visando ajustar o prazo





para aplicação das sanções. Contrapontos que, minimamente, implicam em prejuízos à isonomia na representatividade das mulheres na política.

Mediante a Resolução n. 23.575, de 28 de junho de 2018, o TSE determinou que recursos destinados às campanhas femininas poderiam ser compartilhados com campanhas masculinas, desde que houvesse interesse da candidata¹¹, abrindo margem para que os recursos destinados (por lei) às campanhas femininas pudessem ser utilizados por candidatos homens – algo que, em certa medida, viabilizou discursos de coação e violência de gênero, em que candidatas mulheres se viram intimidadas a acatar as decisões partidárias na distribuição de recursos (Campos, 2019).

A Resolução n. 23.575/2018, ainda, contribuiu para obscurecer a destinação dos recursos – matéria que já havia sido tratada e solucionada no julgamento da ADI n. 5.617 pelo STF, em relação à destinação para as campanhas e a formação de quadros femininos, conforme estabelecido no art. 9º da chamada minirreforma eleitoral. Ou seja, as questões controversas que poderiam ter sido resolvidas com a decisão do STF, na ADI n. 5.617, foram retomadas pelas resoluções do TSE.

Ora... se Rawls fundamenta que as liberdades básicas devem ser distribuídas de maneira que beneficiem o conjunto da sociedade, qualquer desigualdade só é justificável se for para o benefício dos menos favorecidos. Se, por um lado, ocorreria, *in casu*, a tentativa de “equilibrar a balança” em um sistema político em que as mulheres enfrentaram desigualdades de oportunidades, dando a liberdade de escolher compartilhar recursos, com o TSE reconhecendo a autonomia das candidatas e permitindo que

¹¹ Segundo Rawls, as desigualdades econômicas e sociais são aceitáveis apenas se beneficiarem os menos favorecidos. No contexto das candidaturas, um dos grandes problemas estruturais de campanhas é que as mulheres historicamente estiveram em desvantagem no acesso aos recursos necessários para sua promoção, devido a estruturas sociais e econômicas desiguais. Destinar recursos financeiros para candidaturas femininas busca equilibrar essa desigualdade inicial, permitindo que as mulheres tenham oportunidades iguais de competir eleitoralmente. Essa abordagem está alinhada com os princípios rawlsianos de justiça ao buscar melhorar a situação dos menos favorecidos e proporcionar condições mais equitativas para a participação política das mulheres, contribuindo para um processo eleitoral mais justo e inclusivo.





elas ajam de acordo com seus interesses estratégicos; lado outro, a decisão leva a reflexões sobre a efetividade na promoção da igualdade de gênero, especialmente se a participação feminina continuar a ser sub-representada. Uma abordagem rawlsiana poderia sustentar que, para garantir a efetiva melhoria da situação das mulheres na política, a destinação exclusiva de recursos para campanhas femininas poderia ser necessária, considerando a desigualdade enraizada.

Nesse aspecto, a possibilidade de uso de recursos destinados a candidaturas femininas por candidatos homens acabou por gerar a aplicação de sanções e cassação de mandatos eletivos de vereadores eleitos pela própria Justiça Eleitoral.

Dentre os casos emblemáticos, pode-se rememorar o precedente de dois vereadores do município de Rosário do Sul (Rio Grande do Sul), que tiveram a cassação de seus mandatos confirmada pelo TSE em agosto de 2019. Em uma das primeiras oportunidades de manifestação pelo TSE sobre a matéria, apurou-se que a vereadora Jalusa Fernandes de Souza repassou parte dos recursos destinados à sua candidatura (feminina) a candidatos masculinos, incluindo Afrânio Vasconcelos (Tribunal Superior Eleitoral, 2019a).

No caso, o Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE/RS) constatou que a vereadora havia recebido “R\$20 mil do Fundo Partidário e repassou R\$10 mil ao candidato a prefeito e R\$2 mil ao vereador Afrânio” (Tribunal Superior Eleitoral, 2019a). Em sede de recurso, os vereadores requereram a reforma da decisão do TRE/RS, ao argumento de que os recursos poderiam ser destinados aos partidos políticos, ainda que usados em desacordo com as finalidades previstas na Lei n. 9.096/1995 (art. 44, V) e na Lei n. 13.165/2015 (art. 9º), consoante resolução do TSE.

Entretanto, no julgamento do recurso, o Ministro Luís Roberto Barroso rebateu o argumento ao afirmar que os valores do Fundo Partidário visam garantir a competitividade das mulheres no processo eleitoral, reduzindo a desigualdade de gênero, entendimento consolidado como diretriz tanto nas decisões do STF quanto do TSE. A Ministra Rosa





Weber destacou a importância da decisão como forma de valorizar a representação feminina na política, afirmando que “o ser humano sempre engendra estratégias para desviar em condutas que não merecem acolhida no Direito” e que essas ações devem ser coibidas pelo Poder Judiciário (Brasil, 2019b).

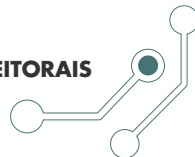
Na decisão, enfatizou-se que as sanções são elementos essenciais para promover a participação política das mulheres e que, sem a aplicação de penalidades, não há respeito às disposições legais. Indubitavelmente, este precedente demonstrou a aplicação das alterações legislativas com o objetivo de impulsionar as candidaturas femininas, visto que a análise da evolução legislativa nesse contexto revelou crescimento lento no percentual de mulheres eleitas, principalmente devido aos partidos e as coligações não cumprirem as disposições legais.

Em setembro de 2019, no julgamento do REspe n. 19.392, o TSE decidiu que “candidaturas laranjas” levam à cassação de toda a chapa, diante da previsão do art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997¹². O Plenário determinou a cassação do registro dos seis vereadores eleitos no Município de Valença (Piauí), que foram declarados inelegíveis por oito anos, bem como os candidatos não eleitos, com execução imediata das sanções após a publicação do acórdão (Brasil, 2019e). Tal precedente judicial se mostrou um marco indicativo da forma como a Justiça Eleitoral compreendeu a fraude nas candidaturas femininas, despertando os partidos políticos para a efetiva participação das mulheres.

Os candidatos foram condenados à perda do mandato e à consequente inelegibilidade por lançarem candidaturas fictícias (“laranjas”), a fim de cumprir a cota de gênero no percentual de 30%, com candidatas mulheres na

¹² Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 100% (cem por cento) do número de lugares a preencher mais 1 (um). [...] § 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 (Brasil, 1997).





coligação – mulheres que sequer fizeram campanha eleitoral ou demonstraram qualquer intenção de competir ao pleito eleitoral (Brasil, 2019e).

De igual modo, no REspe n. 149/PI, a concepção de fraude foi ampliada, inserindo-se a fraude na composição e na cotização das candidaturas, o que permitiu sua apuração e desconstituição nas hipóteses de cabimento da ação de impugnação de mandato eleitoral (Brasil, 2015). Já no REspe n. 24.342/PI, passou-se a compreender que a apuração da fraude no registro de candidaturas fictícias poderia ser objeto da ação de investigação eleitoral, seja por abuso de poder político, seja por fraude propriamente (Brasil, 2016).

As candidaturas fraudulentas representaram outra estratégia utilizada por partidos políticos e coligações, preocupando-se no cumprimento meramente formal da normativa, sem buscar a efetividade do viés democrático que a exigência da presença e participação de mulheres na política impõem. Isso porque, observado o fenômeno como fato superveniente ao processo e decisão de registro, em que os partidos ou coligações cumpriam os números mínimo e máximo para o deferimento das candidaturas, restava constatado que, no curso do processo eleitoral, ocorria a evasão fraudulenta de candidatas.

A ratificação da garantia da política afirmativa de cota de gênero pela Justiça Eleitoral como de cumprimento obrigatório às legendas partidárias foi passo relevante, embora alguém para alcançar patamares de condições isonômicas entre os candidatos. A violação à igualdade de oportunidades também se reflete na sub-representação feminina, já que as candidaturas femininas “laranjas”, ao criarem falsa aparência de justiça e igualdade de gênero na competição eleitoral, em realidade, interditam o acesso de mulheres a cargos políticos e impedem a sua ampla participação no processo eleitoral (Almeida, 2021).

Vale lembrar que na Consulta n. 060025218/DF, formulada por parlamentares, o TSE concluiu que, na distribuição do FEFC, ao menos 30% (trinta por cento) dos recursos devem ser destinados para financiar candidaturas femininas, sendo o mesmo percentual aplicado ao tempo de





propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV (Brasil, 2018c). E, no AI n. 33.986/RS, o TSE decidiu que a doação por candidata destinatária de recursos decorrentes da cota de gênero nos fundos públicos de financiamento de campanha configura desvio de finalidade suficiente para acarretar a cassação dos eleitos envolvidos com a prática (Brasil, 2019b).

A política de promoção e difusão da participação política das mulheres decorreu notoriamente pela atuação da Justiça Eleitoral, predecessora da legislação assecuratória, sendo que a promulgação da EC n. 117/2022 incluiu no Texto Constitucional (Brasil, 1988) entendimentos e interpretações há muito consolidados em decisões judiciais da Justiça Eleitoral brasileira, sobretudo do TSE, para a destinação de recursos mínimos e tempo de propaganda no rádio e na TV (Gomes, 2015, p. 377-394) às candidaturas referentes à cota de gênero.

Em termos de igualdade de gênero e minimização da sub-representação feminina na política, o TSE deu início à formatação das ações afirmativas referentes à cota de gênero e à participação na política,

[...] salientando os contornos interpretativos das normas contidas no parágrafo 3º do artigo 10 da Lei n. 9.504, de 1997, com a redação conferida pela Lei n. 12.034, de 2009, esclarecendo que no cálculo dos percentuais de 30% (trinta por cento) e 70% (setenta por cento), para cada sexo, dever ser considerado o número de candidatos efetivamente lançados pelo partido ou coligação, sem levar-se em conta os limites máximos permitidos de candidatura. E, não atendidos os respectivos percentuais, cabe ao partido, dentro do prazo de registro, ajustar e regularizar os percentuais, sob pena de indeferimento dos registros de candidatura – o que se consolidou no Recurso Especial Eleitoral (REspe) n. 78.432/PA (Brasil, 2010). (Almeida; Souto, 2023, p. 370-371.)

Contudo, embora a jurisdição eleitoral no Brasil (notadamente a atuação do TSE) tenha se mostrado valiosa aliada na efetivação da política afirmativa, buscando assegurar o cumprimento da cota de gênero e o compromisso com a promoção da participação feminina na política, é perceptível certa descontinuidade da resposta jurisdicional face aos





contrapontos legislativos, o que enseja uma fragmentação na isonomia quanto à representação feminina.

A decisão unânime dos ministros do TSE de incorporar integralmente o conteúdo do art. 2º da EC n. 117/2022 na Resolução-TSE n. 23.604/2019¹³ revela retrocesso nos avanços alcançados pelas mulheres na política. A anistia concedida a partidos que não cumpriram as regras de aplicação dos recursos dos fundos eleitorais, que incluem cotas de gênero, e a permissão para que os fundos não utilizados sejam aplicados em eleições futuras desencadeiam regressão na promoção da igualdade de gênero e nos programas de incentivo à participação política das mulheres, que estavam em constante progresso (Brasil, 2022c).

Segundo a lei, os partidos políticos devem destinar no mínimo 5% do Fundo Partidário para estimular a participação política das mulheres, além de aplicar pelo menos 30% dos recursos do FEFC e da parcela do Fundo Partidário destinada às eleições em campanhas femininas. Além disso, essa porcentagem deve ser observada na distribuição do tempo de propaganda gratuita em rádio e televisão. Aqueles que não cumprirem essas regras estarão sujeitos a punições.

No entanto, em resposta a uma petição de vários partidos, como União Brasil (antigo DEM, atualmente fundido ao PSL), MDB, PSDB, PSD, Solidariedade, PT, PV, PSB, PL, Novo e PMN, o TSE aprovou norma, com base na flexibilização concedida pela EC n. 117/2022, que perdoa a condenação dos partidos pela Justiça Eleitoral em processos de prestação de contas eleitorais. Isso não contribui para promover a participação das mulheres na política, mas sim resolve a problemática financeira dos partidos, reforçando a exclusão e a restrição do acesso de mulheres a candidaturas e minando o engajamento desse grupo minoritário.

A discussão teve início em dezembro de 2021, com os Ministros Sérgio Banhos e Edson Fachin votando contra o perdão e a possibilidade

¹³ Regulamenta o disposto no Título III – Das Finanças e Contabilidade dos Partidos – da Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995.





de aplicação posterior dos recursos. O julgamento foi interrompido a pedido do Ministro Carlos Horbach, que adiou a decisão. Em 4 de março de 2022, o julgamento foi retomado e Horbach posicionou-se a favor do pedido dos partidos, diferentemente dos ministros anteriores. O Ministro Alexandre de Moraes pediu novamente para analisar o caso, adiando o julgamento. Em 3 de maio de 2022, o ministro Sérgio Banhos reformulou seu voto inicial, em conformidade com a EC n. 117/2022, aceitando a tese do perdão e permitindo a aplicação posterior dos recursos.

Desde então, a Justiça Eleitoral não poderá impor sanções de qualquer natureza, como devolução de valores, multas ou suspensão do Fundo Partidário, aos partidos que não respeitaram as cotas mínimas de gênero e raça em eleições passadas. Isso revela inconsistências no arcabouço jurídico e na jurisprudência que impedem a ascensão política das mulheres, além das mudanças culturais necessárias na sociedade. Isso acaba estagnando o avanço que é necessário. A possibilidade de utilizar os recursos não empregados em campanhas femininas nas eleições seguintes vai contra qualquer política afirmativa que busque combater a desigualdade. Considerando que regras para promover campanhas de mulheres são contornadas com o uso de “candidaturas femininas fictícias” para desviar recursos para candidatos homens, o cenário de igualdade de gênero e representatividade está distante do ideal.

Assim, permitida a “flexibilização” da garantia de cumprimento das cotas de gênero para evitar penalidades impostas aos próprios partidos por suas infrações, torna-se impensável a implementação de uma política afirmativa de reserva de assentos no parlamento, uma vez que nem mesmo o direito de participar é amplamente garantido. Mesmo nos casos em que poucas mulheres conseguem vagas nas Casas Legislativas, por exemplo, dificilmente conseguem representar a si mesmas – patente a caracterização de violência de gênero até mesmo após as eleições e investidura nos mandatos eletivos (Almeida; Souto, 2023).





Ademais,

A constitucionalização da regra, via EC n. 117/2022 e mediante a reflexa alteração do posicionamento do TSE, mais impôs empecilhos à sua modificação do que elevou o patamar de proteção – o que se aproxima de um “constitucionalismo abusivo”, em que se promove retrocessos a garantias constitucionais e a direitos, mediante instrumentos de alteração da Constituição (como as emendas), configurando desvalorização às normas constitucionais e fragilização à incipiente democracia nacional, em um processo de “erosão constitucional” (Almeida; Dias, 2022, p. 295-327). (Almeida; Souto, 2023, p. 374)

A presença de mulheres nas instâncias de decisão é fundamental para o início das mudanças em prol da igualdade. No Brasil e no mundo, é perceptível a progressão no debate público em torno das questões femininas (assédio, aborto, maternidade, carreira, entre outras), pautas constantes na sociedade e no cenário político. Infelizmente, a luta pelos direitos das mulheres também é uma constante. Enfim, a efetiva viabilização da participação feminina na política significa ampliação dos espaços democráticos e o primeiro passo (de muitos) para a efetivação plena dos direitos políticos de cada extrato social (Almeida, 2021, p. 282).

4 Uma Teoria da Justiça pela busca da igualdade de participação

A Teoria da Justiça de John Rawls, embora possa ser analisada por diversos vieses, propõe estrutura para uma sociedade justa calcada em dois princípios fundamentais: o da igualdade de oportunidades e o princípio da diferença. Em relação à questão do acesso das mulheres aos cargos público-eletivos, essa teoria pode trazer contribuições essenciais que levam à análise dos critérios de justiça do atual cenário político brasileiro.

No que tange ao princípio da igualdade de oportunidades, vale dizer que todas as pessoas devem ter acesso igualitário a oportunidades políticas e sociais, independentemente de suas características pessoais, como gênero,





raça, classe social ou religião. Contudo, o que percebemos é que a realidade política brasileira revela uma sub-representação significativa das mulheres nos cargos eletivos.

Para avaliar a aplicação desse princípio às mulheres, é importante reconhecer as barreiras estruturais e culturais que as impedem de participar plenamente da vida política, tais como visto alhures: persistência de estereótipos de gênero, falta de adequado financiamento de campanhas e ausência de apoio partidário são apenas algumas das dificuldades enfrentadas na busca por cargos público-eletivos.

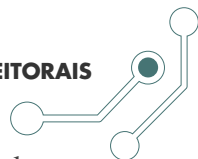
Dentro da Teoria de Rawls, é possível argumentar que a exclusão ou limitação das oportunidades políticas para as mulheres representa violação do princípio da igualdade de oportunidades. A sociedade brasileira deve se esforçar para garantir que todas as mulheres tenham igual acesso e possam competir em pé de igualdade com os homens no cenário político.

Como fazer isso segundo sustentado pela teoria rawlsiana? Pela aplicação do outro corolário que o fundamenta: o princípio da diferença. Rawls reconhece que as desigualdades econômicas e sociais podem ser justificadas, desde que beneficiem os menos favorecidos da sociedade. No contexto do acesso das mulheres aos cargos público-eletivos, é importante analisar como a sub-representação feminina afeta a situação desse público no acesso aos cargos público-eletivos.

Ao aplicar o princípio ao contexto de gênero, podemos considerar a situação das mulheres como grupo social historicamente desfavorecido em relação aos homens em diversas esferas da sociedade, incluindo a política.

Exemplo disso é que, ao não proporcionar representação mais equitativa das mulheres na política, a sociedade brasileira pode estar perdendo a oportunidade de promover políticas públicas que atendam melhor às necessidades e demandas femininas. A presença das mulheres nesses espaços pode dar maior atenção e sensibilidade a questões de gênero, como saúde, violência doméstica, igualdade salarial e acesso à educação.





A aplicação do princípio da diferença também pode ser utilizada para exigir o sustentáculo em favor de medidas de promoção da igualdade de gênero na política, por meio das cotas de gênero em registros de candidaturas, de distribuição mais equânime de recursos financeiros, tempo e acesso aos meios de comunicação social e outros. Ao buscar viabilizar a presença mínima de mulheres nos cargos público-eletivos, visa-se reduzir as desigualdades e proporcionar ambiente mais inclusivo para a formulação de políticas públicas que beneficiem os menos favorecidos, incluindo-as.

Portanto, dentro da Teoria de Rawls, a sub-representação das mulheres na política pode ser vista como falha na aplicação do princípio da diferença, pois não está permitindo que as desigualdades de gênero sejam abordadas de maneira mais efetiva, nem beneficia os grupos mais vulneráveis da sociedade.

Diante do cenário teórico, é possível explorar algumas medidas e soluções que podem ser consideradas para alcançar uma sociedade mais justa e inclusiva:

a) Incentivar a participação política das mulheres: tanto o Estado (por meio dos poderes constitucionais) quanto partidos políticos devem assegurar e inovar políticas que incentivem a participação das mulheres na política, não atuando com casuísmo ou desnaturando conquistas políticas em consolidação.

b) Fiscalizar políticas afirmativas de cotas de gênero: especialmente, combatendo a fraude das cotas de gênero, em eleições pode-se trazer estratégia de conscientização eficaz para aumentar a representatividade das mulheres nos cargos público-eletivos.

c) Promover a educação e a conscientização sobre igualdade de gênero: a educação é fundamental para mudar a cultura política e eliminar estereótipos de gênero, promovidos desde a infância, incentivando uma visão mais igualitária da participação política, movimentando a própria cultura político-eleitoral brasileira.

d) Ampliar o debate sobre políticas de igualdade de gênero: a discussão pública e o engajamento da sociedade nessas questões são fundamentais para promover mudanças sociais e políticas significativas.





e) Estabelecer sanções efetivas sobre os partidos que fraudam as cotas de gênero, sem possibilidades de anistia nesses casos: trata-se de medida crucial para assegurar que a legislação e as políticas voltadas para a promoção da igualdade de gênero sejam efetivamente implementadas e não sejam burladas pelas mudanças na composição do parlamento nacional. Essas sanções podem incluir multas financeiras, suspensão do registro partidário ou até mesmo cassação do registro para concorrer nas eleições.

A aplicação da Teoria da Justiça de Rawls ao acesso das mulheres aos cargos público-eleivos no Brasil pode ajudar a identificar as áreas em que as políticas e práticas atuais estão falhando na promoção da igualdade de oportunidades e representatividade. A busca por uma sociedade mais justa e inclusiva deve ser contínua e envolver o comprometimento de todos os setores da sociedade, incluindo o governo, os partidos políticos, as organizações da sociedade civil e a população em geral.

Conclusão

O engajamento político das mulheres, em especial, com seu acesso aos cargos público-eleitorais, de fato, apresenta alguma evolução no desenrolar democrático brasileiro. No presente ensaio, pode-se perceber que os anseios da democracia não se realizam se o sistema eleitoral, construído para concretizar a vontade popular e, assim, legitimar a representação política, mostra-se aquém de seu tempo.

Passando pelo contexto histórico da política nacional, analisou-se a progressiva alteração legislativa com intuito de, embora com idas e vindas, inclusive vocabulares, incentivar a participação feminina nos pleitos eleitorais.

Inegavelmente, a Lei de Cotas desempenha papel fundamental nessa constante progressão. Nesse sentido, realizou-se estudo acerca dos resultados das eleições dentro desse contexto, percebendo a existência de fraudes, logo sufocadas pela Justiça Eleitoral e pela legislação alterada também.





De igual modo, relevante papel vem sendo desempenhado pelo STF, em especial no que diz respeito à destinação de recursos financeiros especificamente a candidaturas femininas. Entretanto, mais uma vez, o sistema vem sendo fraudado como no caso das “candidaturas-laranja”.

É de se concluir: não basta a mera garantia formal – estabelecida em lei – para que os direitos das mulheres se concretizem, em busca de progressivo empoderamento. Deve-se assegurar a sua efetiva aplicação por meio de políticas públicas eficazes (ações afirmativas concretas).

Além disso, alguns pontos são importantes para diminuir a desigualdade no cenário eleitoral e garantir a representatividade das mulheres na política: efetivo financiamento de campanha e reserva de tempo em propagandas eleitorais destinados à participação feminina, vez que a configuração atual das propagandas eleitorais evidencia que as instituições partidárias não estão focadas em incentivar a política de cotas.

No trabalho, afinal, abordamos a temática do acesso das mulheres aos cargos público-eletivos à luz da Teoria da Justiça de Rawls. Fomos impulsionados a refletir sobre a necessidade de uma sociedade mais justa e inclusiva. O autor estadunidense nos convida a considerar a importância da igualdade de oportunidades políticas como base para uma democracia autêntica e representativa. Nesse sentido, a sub-representação das mulheres na política emerge como uma questão premente, cuja superação é vital para a construção de uma sociedade verdadeiramente democrática.

A Teoria da Justiça de Rawls nos lembra que a participação das mulheres na política não é apenas questão de números, mas de voz e influência. A falta de representatividade feminina nos espaços de poder limita a diversidade de perspectivas e experiências, resultando em políticas públicas que podem não refletir as necessidades e demandas das mulheres. O seu empoderamento político é essencial para uma governança mais inclusiva, na qual a igualdade de oportunidades seja assegurada a todos os cidadãos.

Ao longo da história, percebemos barreiras e estereótipos a serem superados, pelo que devemos buscar medidas efetivas para promover o que





vem sendo conquistado no decorrer do tempo. A adoção de políticas de incentivo, como cotas de gênero, e a imposição de sanções para coibir fraudes são passos concretos em direção a uma sociedade mais igualitária.

Ao finalizar esta reflexão, a teoria rawlsiana oferece estrutura ética que nos motiva a agir em prol da igualdade de gênero na política, enxergando cada mulher não apenas como indivíduo, mas como agente de mudança capaz de contribuir para um futuro mais justo e inclusivo para todos. Ao abraçarmos o desafio de promover a igualdade de oportunidades políticas, avançaremos em direção a democracia plena, em que a representatividade feminina seja não apenas aspiração, mas realidade inegável e transformadora.

Feitas essas considerações, para que a finalidade do sistema eleitoral atinja seu real objetivo, é necessário que as candidaturas sejam reais, devendo a Justiça Eleitoral controlar a aplicação da legislação vigente, de modo a garantir o comando constitucional do princípio da igualdade de gênero. No atual contexto de desenvolvimento da democracia brasileira, é inadmissível acatar que o “rosa” seja “desbotado” para o “laranja”.

Referências

ALMEIDA, Larissa de Moura Guerra. Igualdade das mulheres na política e sub-representação feminina. *Dicionário de Direitos Humanos*. [Organizado por José Luiz Quadros de Magalhães, Lucas Alvarenga Gontijo, Bárbara Amelize Costa, Mariana Ferreira Bicalho]. Porto Alegre: Editora Fi, 2021. p. 277-284.

ALMEIDA, Larissa de Moura Guerra; DIAS, Wladimir Leal Rodrigues. Entre papéis e criptografias - do “constitucionalismo abusivo” à corrosão constitucional: uma análise do exercício do direito de sufrágio no Brasil e reflexões quanto à relevância do modelo eleitoral informatizado face à consolidação da democracia imprimida na Constituição de 1988. *In: Erosão Constitucional*. [Coordenado por Álvaro Cruz, Ana Luiza Novais Cabral, Henrique Severgnini Horsth, Vera Karam de Chueiri]. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2022. p. 295-327.





ALMEIDA, Larissa de Moura Guerra; SOUTO, Luana Mathias. Questões de gênero e a (in)eficácia da prestação jurisdicional eleitoral: retrocesso na efetivação das ações afirmativas de ampliação da representatividade de gênero na política. In: *Minorias Visíveis*. [Organizado por Álvaro Ricardo de Souza Cruz, Ana Luiza Novais Cabral, Henrique Severgnini Horsth]. São Paulo: Dialética, 2023. p. 353-383.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 25 abr. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988*. São Paulo: Atlas, 2003. 421 p.

BRASIL. [Código Eleitoral (1975)]. *Código Eleitoral*. Regimentos internos do TSE e TRE. Legislação complementar. São Paulo: Lex Magister, 2012. 270 p.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 117, de 5 de abril de 2022. Altera o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 6 abr. 2022a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc117.htm. Acesso em: 25 abr. 2023.

BRASIL. Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 19 set. 1995a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209096%2C%20DE%2019%20DE%20SETEMBRO%20DE%201995&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20partidos%20pol%C3%ADticos%2C%20regulamenta,inciso%20V%2C%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal. Acesso em: 15 abr. 2023.





BRASIL. Lei n. 9.504 de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1º out. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 7 abr. 2023.

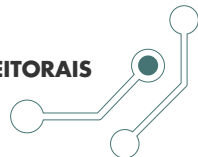
BRASIL. Lei n. 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 29 set. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm. Acesso em: 15 abr. 2023.

BRASIL. Lei n. 13.831, de 17 de maio de 2019. Altera a Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), a fim de assegurar autonomia aos partidos políticos para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 17 maio 2019a. Disponível em: [L13831 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2023/2019/lei/l13831.htm). Acesso em: 10 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade*. Direito constitucional e eleitoral. Art. 9º da Lei n. 13.165/2015. Fixação de piso (5%) e de teto (15%) do montante do fundo partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para a aplicação nas campanhas de candidatas. Preliminar de impossibilidade jurídica do pedido. Rejeição. Inconstitucionalidade. Ofensa à igualdade e à não-discriminação. Procedência da ação. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.617. (ADI/RJ). Reqte.: Procurador-Geral da República. Intdo.: Presidente da República. Rel. Min. Edson Fachin. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 15 mar. 2018a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748354101>. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.571, de 29 de maio de 2018. Disciplina a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos. *Diário de Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 14 jun. 2018b. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-571-de-29-de-maio-de-2018-2013-brasilia-df>. Acesso em: 29 abr. 2023.





BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.604, de 17 de dezembro de 2019. Regulamenta o disposto no Título III - Das Finanças e Contabilidade dos Partidos, da Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. *Diário de Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, n. 30, dp. 81-104, 12 fev. 2022a. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-604-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 29 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. TSE autoriza que recursos para participação feminina na política não utilizados sejam empregados nas eleições subsequentes – Decisão foi tomada após a promulgação da EC 117/2022, que impõe aos partidos a aplicação de valores no incentivo à presença das mulheres na política. *TSE Notícias*, 3 maio 2022c. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Maio/tse-autoriza-que-recursos-para-participacao-feminina-na-politica-nao-utilizados-sejam-empregados-nas-eleicoes-subsequentes>. Acesso em: 29 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo de Instrumento n. 33986. Relator: ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 15 de agosto de 2019b. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 20 set. 2019c. Disponível em: <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?tribunal=T-SE&livre=>. Acesso em: 3 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta n. 060025218. Relatora: ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 22 de maio de 2018. *Diário da Justiça Eletrônico*. Brasília, 15 ago. 2018c. Disponível em: <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearch.do?Toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT800938207§ionServer=TSE&docIndexString=7>. Acesso em: 3 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Corte confirma cassação de diplomas de dois vereadores de Rosário do Sul (RS): o caso envolve o repasse, por uma então candidata, de verbas destinadas à promoção de mulheres na política a candidatos do sexo masculino. Processos relacionados: AI 33986 e AC 0604167-12 (PJe) e AC 0604168-94 (PJe). *TSE Notícias*, 15 ago. 2019c. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2019/Agosto/tse-confirma-cassacao-de-diplomas-de-dois-veredores-de-rosario-do-sul-rs>. Acesso em: 29 abr. 2023.





BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas eleitorais*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 20 mai. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Prestação de Contas no 28329. Relator: ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto. Brasília, DF, 01 de fevereiro de 2019. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 18 fev. 2019d. Disponível em: <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?tribunal=TSE&livre=>. Acesso em: 3 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n. 149. Relator: ministro Henrique Neves da Silva. Brasília, DF, 4 de agosto de 2015. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 21 out. 2015. Disponível em: <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?tribunal=TSE&livre=>. Acesso em: 3 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n. 19392. Relator: ministro Jorge Mussi. Brasília, DF, 17 de setembro de 2019. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 4 out. 2019e. Disponível em: <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT124846254§ionServer=TSE&docIndexString=1>. Acesso em: 24 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n. 24342. Relator: ministro Henrique Neves da Silva. Brasília, DF, 16 de agosto de 2016. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 11 out. 2016. Disponível em: <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT1403142839§ionServer=TSE&docIndexString=0>. Acesso em: 3 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n. 78432. Relator: ministro Arnaldo Versiani. Brasília, DF, 12 de agosto de 2010. *PSESS – Publicado em Sessão*. Brasília, 12 ago. 2010. Disponível em: <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?tribunal=TSE&livre=>. Acesso em: 3 mar. 2023.





BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral no 12552. Relator: ministro Herman Benjamin. Brasília, DF, 20 de setembro de 2016. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 2 ago. 2018d. Disponível em: <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?tribunal=TSE&livre=>. Acesso em: 3 mar. 2023.

CAMPOS, Ligia fabris. Litígio estratégico para igualdade de gênero: o caso das verbas de campanha para mulheres candidatas. *Direito e Praxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 593-629, jan. 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/39816/28156>. Acesso em: 10 mai. 2023, p. 595.

CARAZZA, Bruno. *Sem dinheiro, sem tempo, sem voto*: o dia das mulheres na política brasileira. O Espírito das Leis. 2019. Disponível em: <https://oespiritodasleis.blogfolha.uol.com.br/2018/03/08/sem-dinheiro-sem-tempo-sem-voto-o-dia-das-mulheres-na-politica-brasileira/>. Acesso em: 20 maio 2023.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. As ações afirmativas. In: CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. *O direito à diferença*: as ações afirmativas como mecanismo de inclusão social de mulheres, negros, homossexuais e pessoas portadoras de deficiência. 3. ed. São Paulo: Del Rey. p. 16.

CRUZ, Álvaro Ricardo Souza. *O direito a diferença*: as ações afirmativas como mecanismo de inclusão social de mulheres, negros, homossexuais e pessoas portadoras de deficiência. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

FEITOSA, Fernanda. A participação política das mulheres nas eleições 2010: panorama geral de candidatos e eleitos. In: ALVES, José Eustáquio Diniz; PINTO, Céli Regina Jardim; JORDÃO, Fátima (org.). *Mulheres nas eleições de 2010*. São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012. p. 139-166.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 528.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2022.





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

MACHADO, Maria das Dores Campos; STEFFENON, Rosanete; MACHADO, M. da D. C. Assimetrias do gênero nas campanhas eleitorais para a Câmara Federal. In: ALVES, José Eustáquio Diniz; PINTO, Céli Regina Jardim; JORDÃO, Fátima (org.). *Mulheres nas eleições de 2010*. São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as mulheres, 2012. p. 387-415.

MIGUEL, Luís Felipe. *Democracia e representação: territórios em disputa*. 1. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2014.

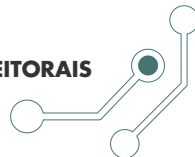
MIGUEL, Luís Felipe; QUEIROZ, Cristina Monteiro de. Diferenças regionais e o êxito relativo de mulheres nas eleições municipais no Brasil. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 14, n. 2, p. 365, 2006.

MIRANDA, Pontes de. *Tratado de direito privado*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983. t. 1. p. 98.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Participação feminina nos parlamentos desacelerou em 2015, diz União Interparlamentar*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/participacao-feminina-nos-parlamentos-desacelerou-em-2015-diz-uniao-interparlamentar>. Acesso em: 17 abr. 2023.

SACCHET, T.; SPECK, B. Dinheiro e sexo na política brasileira: financiamento de campanha e desempenho eleitoral em cargos legislativos. In: ALVES, J. E. D.; PINTO, C. R. J.; JORDÃO, F. (org.). *Mulheres nas eleições 2010*. Rio de Janeiro: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012. p. 417-452.





Como citar este artigo:

ALMEIDA, Larissa de Moura Guerra; GUERRA, Arthur Magno e Silva; LOPES, Júlia Helena Ribeiro Duque Estrada. Acesso das mulheres aos cargos público-eletivos: Teoria da Justiça de Rawls aplicada aos desafios da participação e representatividade no Brasil. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 17, n. 1, p. 122-165, jan./jun. 2023.



**A representação parlamentar
feminina em um contexto
decolonial e relacional de
gênero: os desafios dos direitos
políticos das mulheres nos
parlamentos brasileiros no
século XXI**





A representação parlamentar feminina em um contexto decolonial e relacional de gênero: os desafios dos direitos políticos das mulheres nos parlamentos brasileiros no século XXI

The feminine parliamentary representation in a decolonial and gender-relational context: the challenges of women's political rights in Brazilian parliaments in the 21st century

Simone Camargo Padilha*

Adilson Cunha Silva**

Jessica Hind Ribeiro Costa***

Recebido em: 25/10/2023

Aprovado em: 11/12/2023

Resumo

O texto tem como objeto de análise a questão do porquê, apesar de diversas reformas políticas, persistir uma baixa participação política feminina nas

*Doutoranda em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Mestra em Direito, Justiça e Desenvolvimento pela mesma instituição. Graduada no Bacharelado em Direito pela Universidade Luterana do Brasil (ULBRA). Advogada-Sócia – Escritório Padilha Advogados Associados.

**Doutorando em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Mestre em Direito Privado e Econômico (2009) pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Especialista em Direito Civil e em Direito do Estado pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Especialista em Direito Eleitoral pelo IDDE, Faculdade de Direito Padre Arnaldo Janssen. Bacharel em Direito em 2004 pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Coordenador da Pós-Graduação em Direito Eleitoral do IDASP/TO. Analista Judiciário – TRE/TO, cedido ao TSE e lotado na Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (EJE/TSE).

*** Pós-Doutora em Desigualdades Globais e Justiça Social (FLACSO – UNB). Pós-Doutora em Direito e Novas Tecnologias pela Mediterranean International Centre for Human Rights Research. Doutora e mestra em Direito das Relações Sociais e Novos Direitos pela Universidade Federal da Bahia. Professora Colaboradora do Mestrado em Direito da Universidade Católica do Salvador (UCSAL). Professora na graduação dos cursos da Uninassau e UCSAL. Advogada do Escritório de Advocacia Fidelis e Sales, com ênfase em Direitos das Mulheres e Advocacia Familiarista Feminista. E-mail: jessicahindribeiro@gmail.com.





Casas de Lei municipais, estaduais e no Congresso Nacional brasileiro. Para tanto, considerando a natureza ensaística do estudo, buscou-se abordar o tema a partir de uma perspectiva reflexiva e aberta a possibilidades de respostas ao problema apresentado, tendo por base, principalmente, a necessidade de repensar o ser e estar feminino num espaço de poder constituído por uma lógica masculina que se mantém como hegemônica. Diante disso, considerando a problematização do tema apresentado, a partir da definição de gênero e relação de gênero desenvolvida por Joan Scott, pretende-se expor algumas considerações quanto à necessidade de transformação da mentalidade e governamentalidade hegemônica que constituem os espaços de poder, bem como o indispensável e urgente trânsito das garantias de direitos políticos à participação feminina na política do plano formal simbólico ao concreto, pois sem esse trânsito não há como se construir uma democracia e garantir os direitos políticos a todas e todos, em todas as suas dimensões, para, com isso, garantir e fortalecer os fundamentos democráticos do Estado Constitucional contemporâneo.

Palavras-chave: relações de gênero; participação feminina na política; direitos políticos das mulheres; reforma política; direitos das minorias.

Abstract

The text's objective of analysis is the question of why, despite various political reforms, there continues to be a low level of female political participation in the municipal, state, and national legislative branches of the Brazilian Congress. Considering the essayistic nature of the study, the aim was to approach the topic from a reflective and open perspective, considering various possibilities to address the presented problem. The main basis for this analysis is the need to reconsider what it means to be female and to exist within a power structure that is dominated by male logic. Considering this, taking into account the problematization of the presented topic, based on Joan Scott's definition of gender and gender relationships, the intention is to present some considerations regarding the need for transforming the prevalent mentality and governance that constitute the spaces of power. Additionally, it emphasizes the urgent need to transition from symbolic political rights to concrete guarantees of female participation in politics, as without this transition, it is impossible to build a democracy and ensure





political rights for everyone in all their dimensions. Ultimately, this aims to guarantee and strengthen the democratic foundations of the contemporary Constitutional State.

Keywords: gender relations; women's participation in politics; political rights of women; political reform; minority rights.





Introdução

“Mulher, desperta; o toque retumbante da razão se ouve
em todo o universo; reconhece teus direitos.
O poderoso império da natureza não está mais envolto em
preconceitos, fanatismo, superstição e mentiras. A chama
da verdade dissipou todas as nuvens da ignorância e da
usurpação. O homem escravo multiplicou suas forças,
e teve de recorrer às tuas para quebrar seus grilhões.
Liberto, tornou-se injusto com sua companheira.
Oh, mulheres! Quando deixareis de ser cegas, mulheres?
Que vantagens lograstes da Revolução? Um desprezo
mais marcado, um desdém mais acentuado.”¹

A participação feminina na política se constitui em uma luta que ultrapassa as barreiras do tempo e se redimensiona no ser em si feminino para além das fronteiras biológicas, lançando-se às questões identitárias de gênero, tornando ainda mais desafiador os processos de reforma política em países como o Brasil no século XXI.

O direito ao voto da mulher e a possibilidade de ser votada e exercer o seu direito político passivo trouxeram uma série de questões sobre simulacros legislativos e ausência de correspondência com a realidade político-partidária em relação à participação das mulheres na política.

Na busca pela superação do caráter meramente simbólico das normas legais que garantem os direitos políticos às mulheres, principalmente o de ser votada, foram estabelecidas obrigações aos partidos políticos para, enfim, garantir a efetividade do que foi formalmente estabelecido como direito de participação feminina na política.

O dever de cumprimento de cota de gênero de trinta por cento para candidaturas; a determinação de aplicação de no mínimo 5% dos recursos do fundo partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão

¹ GOUGES, Olympe de. *Declaração dos direitos da mulher e da cidadã e outros textos*. Tradução de Cristian Brayner. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2021. p. 47.





da participação política das mulheres; o estabelecimento de 30% do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas; a criação de fundos específicos de financiamento de campanhas e sua destinação para as candidaturas femininas constituem ações objetivas para a concretização de uma ampliação da participação feminina nos parlamentos das unidades federativas do Brasil, bem como nos cargos do Poder Executivo dos entes que compõem o Estado brasileiro.

Embora existam diversas ações para a ampliação da participação feminina na política, persiste uma baixa adesão, e, quando realizada, não se reverte em ocupação dos cargos parlamentares, mantendo-se a diminuta porcentagem feminina nos assentos dos parlamentos, que permanecem predominantemente masculinos. Tal situação revela quadro paradoxal de desigualdade diante das diversas medidas tomadas para a ampliação da participação feminina nos parlamentos que compõem o Poder Legislativo na estrutura política brasileira, bem como em relação aos cargos do Poder Executivo municipal, estadual e federal.

O contexto fático apresentado caracteriza um estado de “normalidade” e manutenção das estruturas hegemônicas de poder, que subsiste através de negociações e aberturas de possibilidades de direitos formalizados, mas não concretizados, que geram a sensação de mudanças estruturais, mas que não se concretizam, pois reforçam as práticas discriminatórias no plano das relações de gênero.

As questões em torno dos direitos políticos das mulheres transitam das margens aos lugares de poder hegemônicos, revelam velhas e novas fissuras no sistema de poder estabelecido e a necessidade de compreensão das realidades que envolvem tais direitos em todas as suas dimensões.

As discussões sobre identidade de gênero e o ser feminino no sul global e sua inserção na vida político-partidária e nos espaços institucionais, atinentes aos cargos eletivos, especificamente no Brasil, enquadrado no contexto latino-americano, trazem novos desafios e remetem ao seguinte questionamento que se coloca aqui como centro das reflexões que serão





apresentadas: as reformas políticas e institucionais nos moldes desenvolvidos até o momento, no contexto brasileiro, são suficientes para a concretização dos direitos políticos das mulheres e a ampliação da participação feminina na política, em especial nos cargos parlamentares que compõem as Casas Legislativas brasileiras?

Com o intuito de responder ao questionamento posto, considerando a natureza reflexiva e jurídico-descritiva, a partir de uma abordagem qualitativa, serão inicialmente analisadas algumas situações relacionadas aos aspectos sociopolíticos e culturais da política brasileira e suas (des) conexões com as diversas ações de natureza político-jurídica tomadas para superar o desequilíbrio da participação feminina na política brasileira sob a ótica de uma reflexão antecedente da violência contra as mulheres na América Latina e a necessidade de pensar os direitos políticos numa perspectiva decolonial.

Logo após, serão pontuados alguns aspectos teórico-conceituais sobre as relações de gênero e a construção da mentalidade e governamentalidade sobre o feminino-masculino e os seus lugares no plano das relações político-partidárias brasileiras.

Na sequência serão examinadas algumas proposições pautadas em propostas já existentes que visam reformar o atual quadro de participação política, e serão abordadas algumas circunstâncias que consideram os estudos de gênero e as novas possibilidades identitárias que transcendem o binarismo feminino-masculino e as ações que se situam no plano simbólico e teriam que se tornar concretas a partir das atuais propostas de reforma política e eleitoral.

Delineados os termos do presente artigo, nas considerações finais serão apresentadas ponderações reflexivas e abertas relacionadas aos pontos analisados, possibilitando novas questões a um problema que, embora enfrentado, persiste por motivos que devem ser desvelados, tratados, desconstruídos e reconstruídos sob novos termos.





1 A decolonialidade como procedimento analítico de desconstrução da mentalidade moderna legitimadora da violência contra o gênero feminino na América Latina

“O giro decolonial não é um movimento restaurador, mas uma recuperação das pistas abandonadas rumo a uma história diferente, um trabalho nas brechas e fraturas da realidade social existente, dos restos de um naufrágio geral de povos que mal sobreviveram a um massacre material e simbólico contínuo ao longo de quinhentos anos de colonialidade, de esquerda e de direita.”²

As certezas e formas de existir tidas como normais são produtos da mentalidade que se constitui no contexto histórico coletivo e pessoal. Embora haja mutabilidade, traços fundantes se mantêm pela tradição que promove a normalização e a normatização moral, política e jurídica do poder hegemonicamente estabelecido.

Em relação à constituição das múltiplas formas de mentalidades dos povos da América Latina, traços comuns podem ser encontrados, e têm como origem o processo de colonização que transpôs da Europa para América não somente um grande contingente populacional, mas, também, a sua cultura, a sua forma de exercer o poder e de organizar a sociedade, a sua religião, impondo àqueles que originariamente habitavam o território americano o modo de ser europeu, as formas de se relacionar em sociedade, bem como os padrões de exercício do poder político do Velho Mundo.

O colonialismo e colonialidade estabeleceram-se de forma profunda no modo de ser e agir baseados em papéis destinados ao gênero masculino e feminino. Transmigradas da cultura eurocêntrica medievo/moderna, as estruturas de pensamento regidas pela mentalidade e governamentalidade eurocêntrica legaram às mulheres a subalternidade e os espaços privados; aos negros e aos povos originários os espaços marginais, tanto no aspecto

² SEGATO, Rita. *Crítica da colonialidade em oito ensaios: e uma antropologia por demanda*. Tradução de Danielle Jatobá, Danú Gontijo. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2021. p. 73.





laboral, como nas possibilidades de ocupação de espaços de poder não ascendente, voltados, na maioria das vezes, às margens, ao silêncio, à submissão, situações que revelam o enraizamento e as permanências do modo de existir e sua violência na segmentação existencial de mulheres e outras minorias na América Latina e no Brasil.³

Esse quadro sociopolítico cultural latino-americano demonstra que, enquanto o colonialismo europeu se circunscreveu na transmigração populacional, na ocupação territorial e no domínio político da América, a colonialidade se manifestou e se mantém de forma profunda, a partir da preservação das estruturas culturais transmigradas, das formas de domínio e exercício do poder sobre grupos em situação de subalternidade e marginalidade sociocultural, política, econômica, que continuam inseridos em situações que favorecem a invisibilidade, o silenciamento, mantendo-os desinstrumentalizados de meios efetivos à concretização dos seus direitos humanos fundamentais.⁴

Além disso, a colonialidade do poder age de forma violenta, muitas vezes encoberta por discursos normalizadores que a tratam como modo de existir em equilíbrio, naturalizando o que, de fato, é uma construção cultural, pautando-se, portanto, em pressupostos que se estruturaram na modernidade. Dentre os pressupostos que sustentam a colonialidade, a violência, nas suas diversas modalidades, principalmente a simbólica, é a que, no transcorrer do tempo, assimilou e produziu variadas formas de materialização e legitimação nas estruturas do poder constituído e reforça as demais espécies de violência.⁵

³ VERGÈS, Françoise. *Um feminismo decolonial*. Tradução de Jamille Pinheiro Dias e Raquel Camargo. São Paulo: Ubu Editora, 2020. p. 40-46.

⁴ QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005. p. 109-111. Colección Sur Sur.

⁵ VERGÈS, Françoise. *Uma teoria feminista da violência*. Tradução de Raquel Camargo. São Paulo: Ubu Editora, 2021. p. 24.





No plano físico, a violência subjugava o outro por meios materiais no próprio corpo ou através das condições de sua existência. Já no plano relacional, simbólico e estrutural do poder político, sua manifestação se dá através dos meios de exclusão e/ou definição de papéis sociais, da hierarquização dos lugares de poder em razão do sexo, do gênero, da raça, da geração e da classe social. A subalternização tem diversas justificativas reiteradas por discursos que se originam das relações políticas, econômicas, culturais, religiosas e jurídicas; e, no caso das mulheres, no contexto latino-americano, a violência simbólica amalgama-se com a física, potencializando as condições que geram as reais causas da baixa participação das mulheres na política.

Como já mencionado, dentre as minorias em situação de vulnerabilidade, encontram-se as mulheres, aqui tidas em todas as suas possibilidades de existir. No caso da América Latina, a colonialidade age nas estruturas que alicerçam os valores culturais, morais, e manifesta-se como costume e tradição, transcende o plano das mentalidades para se constituir no plano da governamentalidade, no modo de ser e governar o Estado.

No espaço privado a ordem patriarcal subalternizou a mulher colocando-a sob o domínio do homem. Não apenas do esposo, mas do homem como *dominus*; no plano político legou às mulheres o espaço doméstico, privado, do lar. O plano binário como normalidade instituída modelou as diversas formas de existir e ser feminino e masculino, impactando, para além dos limites privados, em movimentos com idas e vindas que sedimentam e atualizam os fundamentos constitutivos da verdade dominante sobre os lugares de poder em razão do gênero.⁶

Assim, as permanências e micromudanças atualizadoras do poder hegemônico reforçam a naturalização dos espaços de poder. Isso pode ser visto nos fundamentos que sustentam os discursos que embasam a mentalidade normalizadora do binarismo, que, ao modelar o “sujeito dominante”, se transpôs para outras relações de domínio, inclusive as que envolvem mulheres

⁶ VERGÈS, Françoise. *Um feminismo decolonial*. Tradução de Jamille Pinheiro Dias e Raquel Camargo. São Paulo: Ubu Editora, 2020. p. 120.





em situações e condições de existência distintas, como aquelas ocupantes de lugares de poder outrora ocupados por homens, sem a ruptura da mentalidade da colonialidade dominante.

O agir político mantenedor, não disruptivo, colabora com a manutenção da heteronormatividade compulsória que, em regra, tem regido as relações sociais, o que justifica permanências que normalizam as estruturas hegemônicas de poder, criadoras de simulacros de igualdade entre os gêneros quando situados no mesmo espaço de poder.

Além disso, a ausência de ruptura com a mentalidade hegemônica gera novas formas de domínios e simulacros de mudança. Por isso, a mudança das mentalidades e da governamentalidade se impõe. Não é por outra razão, que, em especial, no caso das mulheres, estar em posição de domínio não as retiram da situação de vulnerabilidade, essa é uma constante que só se alterará com a desconstrução dos processos relacionais gerados pela colonialidade. Garantidamente, a condição existencial feminina insere as mulheres no macro grupo de pessoas em situação de vulnerabilidade, que devem ser protegidas das violências dos processos relacionais de gênero, tornando necessário o aprofundamento das mudanças que ocorrem na superfície das relações sociais.

Tais situações revelam a importância de perceber e identificar as diversas formas de violência que afastam as mulheres dos espaços de poder político. Isso não se constitui em tarefa fácil, pois, para a sua execução, é necessário um processo de desconstrução e ruptura com a colonialidade, que, ao formar o modo de existir na América Latina, trouxe consigo a violência como regra.

Ainda no tocante ao modo de dominação estruturado pela colonialidade, compreender e identificar as nuances de como, no espaço feminino, a violência física e simbólica interage e adapta-se ao tempo e aos meios de relações sociais tornam-se instrumentos de desconstrução e transformação. Diversas representações sociais demonstram os níveis de ação da colonialidade nos processos relacionais de gênero: as regras do





matrimônio e constituição de modos distintos de existência de família; o nível de reconhecimento de direitos relacionados à maternidade; as possibilidades de ocupar espaços em estruturas religiosas; a proporção de ocupação dos espaços de poder institucionalizado no setor público e privado em cargos de direção; o acesso à educação em todos os níveis, entre outras possibilidades de estar em lugares distintos de poder, marcam a efetiva ou não concretização dos direitos fundamentais.

Ser mulher, identificar-se como pertencente ao gênero feminino soma-se a outras variáveis que ampliam os processos de segmentação social e marginalização, revelando a complexidade que deve ser considerada na análise dos direitos das mulheres. A construção hierárquica socioeconômica, étnico-racial e geracional se somam ao gênero permeando as relações e a circularidade das práticas de violências. Não há, portanto, como romper as estruturas sem uma análise interseccional.

A colonialidade conformadora da mentalidade de poder hegemônica situa-se numa relação de dominância e opõe-se a outras possibilidades de agir e forma de pensar o poder, até mesmo quanto ao modo de produção do saber e de reconhecer o outro como detentor de direitos. Nela a alteridade e a diversidade são mitigadas, e a universalidade dos direitos e garantias tem como finalidade a dissolução das diversidades, numa perspectiva ainda mais violenta que o colonialismo, pois a sua ação se maximiza a partir da lógica imperialista de dominação, que pode ser descrita como “ou se submete ou é extinto”.

Logo, considerando o contexto da colonialidade, a produção e o reconhecimento formal de direitos humanos fundamentais, pontuando aqui de forma específica os direitos políticos, embora existentes, não possuem força para se materializar, deixam de se realizar e se constituem em instrumentos ineficazes de superação das diferenças materiais que possibilitariam a igualdade na diversidade.

Em contraposição à colonialidade, emerge a decolonialidade, que se constitui como um processo de transformação das condições de existência e de pensar a realidade, outrora centrada numa perspectiva eurocêntrica,





hegemônica, universalizante e homogeneizadora, agora, sob a perspectiva decolonial, se constitui sob outra lógica, a partir de valores culturais que visibilizam a diversidade, a alteridade e as margens como lugares de reflexão e produção de novas formas de saber e buscar soluções aos problemas contemporâneos em sociedades plurifacetadas.

O deslocamento do pensamento de um estado de colonialidade para decolonialidade, nos casos que envolvem as mulheres latino-americanas, mostra-se urgente para que ocorram os necessários processos de transformação, ainda mais na América Latina, que se encontra dentre os espaços mais marcantes de violência contra as mulheres.

O patrimonialismo e o patriarcalismo legaram às mulheres latino-americanas uma situação de subalternidade e marginalidade que lhes inflige diversas formas de sofrimento e violências. Tal condição amplia a prática de violência nas relações pessoais, principalmente no espaço privado, gerando alto índice de violência em razão do gênero.⁷

No plano físico, diversas são as formas de violência, e a transmutação da sua condição de vítima em algoz de si mesma é uma das marcas discursivas que se projetam nas diversas dimensões de sua vida. No plano social, a culpa é projetada no seu modo de ser, na forma de manifestar o seu saber e *performar* socialmente.

No plano político institucionalizado, a condição exercer o poder público-político ainda encontra resistência como algo que pertence ao ser humano, independentemente do gênero, encontra-se centrada na condição de ser e estar masculina. Nesse aspecto, prevalece na América Latina um tratamento sexista e discriminatório, por mais medidas que venham sendo tomadas para sua diminuição. Por isso, o exercício do poder político se apresenta como situação de enfrentamento para as mulheres, que sofrem diversas violências pela simples razão do seu gênero. Tal situação é uma das

⁷ BARRANCOS, Dora. *História dos feminismos na América Latina*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2022. p. 44-48.





diversas causas que coloca a América Latina entre as regiões do dito *mundo ocidental* que têm os menores índices de participação das mulheres na política.

Não só em relação aos direitos políticos esse quadro persiste. Nas relações laborais, direitos básicos de igualdade remuneratória são desrespeitados. Além disso, há um alto índice de assédio moral e sexual. Tais desrespeitos são normalizados como algo inerente ao poderio do gênero masculino. Há quem ainda justifique que tais práticas são próprias da cultura latino-americana, usando tal argumento para legitimar a permanência de tais violências.

A vida, a liberdade de expressão, de ir e vir, de se informar e das mulheres manifestarem suas ideias, acabam limitadas. O simples transitar em vias públicas gera situações de violência simbólica e física, o que fica perceptível no número de crimes sexuais que são os mais expressivos do mundo, fazendo com que a América Latina, em especial, países como o México e Brasil sejam considerados entre os mais letais para mulheres.

Compreender a realidade vigente, sua constituição histórica, social, política, econômica e jurídica dominante, para depois decupá-la por meio de análises críticas numa perspectiva decolonial e interseccional é um dos caminhos já salientado como viável à promoção de transformações. Em relação ao gênero na sua ampla acepção, a decolonialidade como instrumento de transformação gera microcategorias de análise das relações de gênero, que desmistificam e desnaturalizam os binarismos legados pela modernidade através da colonialidade.

No que pertine aos direitos humanos, se vistos como categoria analítica, também podem ser postos como de natureza decolonial, pois se deslocam para as margens do sistema político e socioeconômico para, a partir delas, retornarem ao centro do sistema, transformando a ordem jurídica, dirigindo aos invisíveis e sem voz o olhar que deve ser dado ao outro, ao diferente, à diversidade.

A decolonialidade, portanto, constitui-se num processo complexo de transformação sul-sul, sem perder a dimensão do norte, que não deve





ser tomado como paradigma dominante do dito “mundo civilizado”. A decolonialidade deve ser exercitada através de processos dialogais, deve buscar a transformação com o outro, não para o outro, e ser estabelecida como um modo de exercício do poder sem violência, invertendo a lógica moderna de um contra todos, abrindo espaço a todos, maximizando, com isso, as dimensões dos direitos humanos na diversidade e multiculturalidade, visando à pluriversalidade que deve marcar a existência e as relações humanas, não só na América Latina, mas em todo planeta.

Ser mulher, identificar-se como tal, ser e estar no feminino, no mundo contemporâneo, traz consigo desafios ancestrais que anseiam por superações. Mas ser mulher na América Latina, em especial no Brasil, ainda é um desafio maior, pois a persistente violência, nas suas diversas dimensões, insiste, persiste, se mantém. Contudo, tal estado de coisas deve ser combatida para ceder a uma nova mentalidade, que deve ser inclusiva, dialógica, e o caminho aqui sugerido é por meio da decolonialidade, pois ela possui potencialidade para estruturar e instrumentalizar as gerações atuais e as vindouras a partir de novas ações políticas, voltadas à transformação da governamentalidade e das mentalidades presentes, para que as gerações futuras não mais sofram as violências infligidas às passadas e às presentes.

Para que tudo isso ocorra, a identificação das similitudes globais, regionais e locais é de extrema importância, mas não se pode perder de vista as particularidades locais, pois, por meio delas é possível identificar os elementos paradoxais sem paralelo em outros espaços socioculturais, promovendo, com isso, a construção de saídas específicas, ainda não experimentadas àquela realidade. O global, regional e local em conexão, com suas condicionantes constantes e variáveis, devem ser observados e utilizados numa perspectiva analítica complexa e interseccional; no caso do Brasil, conhecer os processos relacionais de gênero e como o feminino age na política a partir dessa perspectiva mostra-se inadiável.





2 Relações de gênero e o feminino na política brasileira

A presença feminina na política constitui-se como um fenômeno permeado de tensões com o modo de agir político masculino. Enquanto as estruturas masculinas marcam hegemonicamente as relações de poder institucionalizadas, o ser feminino situa-se preponderantemente às margens do *establishment*, que é composto por uma maioria masculina, tanto no plano da clássica perspectiva de gênero, baseada na perspectiva binária, como na forma de pensar e promover as ações políticas pautada numa governamentalidade oriunda do pensamento moderno e binário em relação às questões de gênero.

Partindo dessa perspectiva panorâmica macroestrutural, a subalternidade e a marginalidade do feminino na política se revelam em diversas situações: numericamente a ocupação por mulheres dos cargos no Poder Legislativo, no caso brasileiro, se dá em patamar inferior aos trinta por cento definidos como reserva mínima para as candidaturas de um dos gêneros; as garantias de apoio e fomento da inserção das mulheres na política possuem baixa executoriedade e eficácia; os mecanismos de transformação pela educação não repercutem na transformação das mentalidades e da governamentalidade, pois não são desenvolvidas políticas públicas de educação adequadas para a promoção da igualdade por meio da equidade de gênero.

O primeiro plano desse quadro situa-se em algo tangível, o número de mulheres na política. Segundo o portal *TSE Mulheres*, nas últimas eleições de 2022, no recorte da visão geral, apresenta-se o seguinte quadro: 52% do eleitorado composto por mulheres; o corpo de candidatas compunha 33% das candidaturas, um pouco mais que o mínimo previsto pela legislação eleitoral para a cota de gênero; e, apenas 15% das vagas foram ocupadas por pessoas do gênero feminino.⁸

No plano das práticas sociopolíticas, os lugares de poder reservados às mulheres nos parlamentos não ocorrem naqueles comumente ocupados

⁸ TSE Mulheres. Disponível em: <https://www.justicaeeleitoral.jus.br/tse-mulheres/>. Acesso em: 7 mar. 2024.





pelos homens, que continuam a dominar as principais comissões e os cargos diretivos, por meio dos quais são direcionados os rumos das ações legislativas e, por consequência, as possibilidades de ampliação ou restrição do acesso aos espaços de poder para as mulheres. Tal situação pode ser facilmente visualizada na atual composição da *Mesa do Congresso Nacional*, formada somente por pessoas do gênero masculino: Presidente o Senador Rodrigo Pacheco; 1º Vice-Presidente o Deputado Federal Marcos Pereira; 2º Vice-Presidente o Senador Rodrigo Cunha; 1º Secretário o Deputado Federal Luciano Bivar; 2º Secretário o Senador Weverton Rocha; 3º Secretário o Deputado Federal Júlio César de Carvalho; e o 4º Secretário o Senador Styvenson Valentim.

Entre os números e a ocupação efetiva dos lugares de poder político dos cargos eletivos encontra-se a preservação de práticas de invisibilização e silenciamento, que se dão por meio da baixa executoriedade dos recursos colocados à disposição para a transformação das mentalidades, da governamentalidade e das práticas que continuam a inviabilizar a efetividade com êxito das candidaturas femininas. No plano prático, tal situação é perceptível no uso inadequado dos recursos destinados ao fomento dessas candidaturas, ao não cumprir as determinações legais de criação de centros de fomento e educação política. Tudo isso revela que a promoção da participação feminina na política, que deveria ser um dos objetivos dos partidos políticos, de fato, não é.

Os partidos políticos por vezes afirmam que não há recursos. Ocorre que eles existem, inclusive com destinação específica, mas não são utilizados pelos partidos políticos, e, quando realizam alguma ação de promoção da participação feminina na política, não os utilizam de forma adequada, não criam programas permanentes que viabilizariam a formação de quadros femininos com conhecimento de ciência política, entre outros relacionados à formação das mulheres para o exercício da vida político-partidária.

As situações pontualmente apresentadas ampliam o rol de questionamentos quanto às causas da atual situação da participação feminina na política. E as macroperguntas persistem: como explicar o desequilíbrio





numérico da participação feminina na política, tendo em vista que proporcionalmente as mulheres constituem a maioria da população nacional, correspondendo a 52,8% da população brasileira? Quais são as causas da permanência de estruturas masculinas e da governamentalidade pautada na colonialidade dos espaços políticos de poder? A tensão binária de gênero pode ser utilizada como parâmetro para pensar as reformas políticas ou ela perpetua a iniquidade de gênero?

Essas e outras perguntas permeiam as análises que têm como objeto o lugar da mulher na política e a necessidade de medidas para garantir a igualdade e equidade de gênero na política. Ainda falando sobre números, no contexto brasileiro, são muitos e demonstram o quanto está distante a realização da igualdade e equidade de gênero na política.

Em matéria veiculada na *Universa UOL*, Juliana Granjeia apresenta dados que revelam a distância de tratamento e efetividade dos direitos políticos para o público feminino em relação ao masculino. Segundo a matéria publicada, que veicula dados da pesquisa desenvolvida por Hannah Maruci Aflalo, estima-se que o Brasil levará 120 anos para alcançar a paridade de gênero no Parlamento⁹. O quadro representativo distópico e aparentemente inexplicável constitui-se como resultado de uma série de violências de gênero que transitam do plano simbólico ao material e estende-se no tempo e no espaço, formando e mantendo a mentalidade e a governamentalidade sexistas e patriarcais, que estabelecem direitos, mas não realizam.

Números e perguntas relacionam-se e constituem pequena amostra das mais diversas situações que devem ser objeto de estudo a ser analisadas a partir de uma perspectiva interdisciplinar, interseccional e transversalizada de gênero, utilizando variáveis que associem tanto as questões globais como as particularidades que marcam as singularidades locais e as similaridades

⁹ A pesquisa de Hannah Maruci Aflalo serviu de referência para a matéria “Brasil levará 120 anos para ter equilíbrio entre homem e mulher na política, de Juliana Granjeia, veiculada no UNIVERSA UOL. Disponível em: <https://www.uol.com.br/universa/noticias/redacao/2022/03/08/brasil-levara-120-anos-para-alcancar-paridade-de-genero-na-politica.htm>. Acesso em: 7 mar. 2024.





regionais e globais da macroquestão aqui assinalada, consistente no porquê da baixa participação feminina nos parlamentos dos Poderes Legislativos das unidades federativas brasileiras.¹⁰

Como pressupostos analíticos a subsidiar algumas possibilidades de respostas às perguntas apresentadas, um possível ponto de partida é o domínio da teoria de gênero e dos conceitos que a conformam. Como reflexão que situa um ponto de partida, a perspectiva conceitual de gênero que norteia o presente estudo tem como marco teórico o conceito traçado por Joan Scott.¹¹

Para Scott, o gênero constitui-se como categoria de análise que transcende ao binarismo marcado pelo sexo biológico, mas não deixa de inseri-lo em contextos específicos para, com outras variáveis, lançar-se à perspectiva analítica relacional e compor a estrutura de poder que historicamente se estabeleceu nas relações sociais.¹²

A intrincada composição conceitual de gênero e relação de gênero deve ser seccionada e reconectada para uma compreensão complexa das suas dimensões. Joan Scott,¹³ ao apresentar o seu conceito de gênero, demonstra a sua complexidade e transcendência de simples conceito à categoria analítica, tendo como eixo contextual a construção histórica dos lugares de ação dos sujeitos culturalmente construídos.

Ao apresentar o trânsito da perspectiva binária de gênero, que marcava o discurso histórico fundado no sexo, para o simbólico representacional em planos subjetivos da identidade de gênero, Joan Scott baseia a sua definição na composição de duas proposições para depois seccioná-la em quatro aspectos:

¹⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Um discurso sobre as ciências*. 4. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2006. p. 77.

¹¹ SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil para análise histórica. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista: conceitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019.

¹² SCOTT, *op. cit.*, p. 67-68.

¹³ SCOTT, *op. cit.*





Minha definição de gênero tem duas partes e várias subpartes. Elas são ligadas entre si, mas deveriam ser analiticamente distintas. O núcleo essencial da definição baseia-se na conexão integral entre duas proposições: o gênero é um elemento constitutivo de relações sociais baseados nas diferenças percebidas entre os sexos; e o gênero é uma forma primeira de significar as relações de poder.¹⁴

A primeira percepção das diferenças entre os sexos constitui um olhar sobre o tratamento e o espaço de ação, os lugares de fala e as diversas formas de agir político de homens e mulheres na história. Com isso, não se quer dizer que há um lugar fixo de ação, mas negociações e acomodações das tensões de poderes que transitam do micro para o macrocosmo dos processos relacionais, conformando discursos que se materializam em estruturas e práticas sociais.

A circularidade existente entre práticas discursivas que se materializam em ação, que retornam e reforçam o discurso hegemônico que diferencia os lugares de poder, feminilizando-os ou masculinizando-os, estrutura as formas de pensar assimiladas por homens e mulheres, que, ao ocuparem lugares de poder, refletem as construções discursivas do agir político e do exercício de poder masculino ou feminino, que podem, ou não, acomodar-se e coincidir com o ser homem ou mulher.

Diante disso, se *a priori* gênero tem aproximações com a representação do masculino e do feminino, decorrente do ser homem ou mulher, nas relações de poder essa transcende o ser para se estabelecer no estar masculino e feminino. O que leva à análise das subpartes conceituais apresentadas por Joan Scott no processo derivacional do conceito de gênero.

O primeiro aspecto evidencia que o sistema relacional de poder se situa na manutenção das representações binárias, derivadas de símbolos culturais que evocam situações e comportamentos que devem ser seguidos como corretos e outros que devem ser evitados; o segundo demonstra

¹⁴ SCOTT, 2019, p. 67.





que as representações binárias são reforçadas no plano normativo moral, religioso, científico, político, jurídico, fortalecendo a polarização das opções possíveis para deslocamentos e trânsitos relacionais de poder; o terceiro aspecto do conceito de gênero, que fortalece a sua elevação à categoria analítica, tem no componente político disruptivo do binarismo a possibilidade de novos olhares sobre o ser e estar masculino e feminino, e como eles agem em relação ao paradigma dominante de poder; o que leva ao quarto aspecto do conceito de gênero, delineado na subjetivação da identidade de gênero e no reconhecimento da sua construção a partir de processos relacionais e representações culturais historicamente situadas das relações de gênero.¹⁵

Partindo da decomposição conceitual e da sua complexa estrutura analítica, algumas reflexões podem ser fixadas como respostas possíveis aos questionamentos apresentados, tendo em vista dois panoramas que se comunicam, o histórico e o jurídico, para deles partir ao político.

O panorama inicial se dá por meio do reconhecimento de que a mentalidade dos lugares de poder é uma construção histórica que não se dissolve com um ato legislativo e se materializa nele como meio de disciplinamento social. Em contrapartida, no plano emergente/marginal, quando mantida a mentalidade e governamentalidade hegemônica, as reiterações de ações que reiteram o poder e práticas hegemônicas geram resistências, desenvolvidas às margens do poder.

Tais movimentos de resistências e tensões proporcionam eventos críticos que podem ser assimilados pelo sistema, transformando-o quando ocorre o reconhecimento e assimilação das mudanças necessárias, com a produção de ações concretas que fortaleçam as novas formas de representação e exercício dos poderes, da sua ocupação e (des)construção; por via reversa o não reconhecimento, ou apenas a sua assimilação formal, promove o fortalecimento do poder hegemonicamente estabelecido a partir

¹⁵ SCOTT, 2019, p. 67-69.





da inação e/ou enfraquecimento das forças de oposição situando-as de forma preponderante na dimensão simbólica.

A dissonância numérica da presença feminina nas Casas Legislativas no Brasil situada como ponto central das reflexões aqui presentes, se constitui como exemplo a ser considerado e apresentado desse processo de inação e/ou enfraquecimento das margens, pois decorre de uma construção histórica que situou estruturalmente uma mentalidade binária dos lugares feminino e masculino para o exercício de poderes públicos e privados, mantendo-a por meio de discursos e práticas que se sustentam principalmente por meio da violência simbólica.

As reformas políticas no Brasil pós-Constituição de 1988, destinadas à ampliação da participação feminina na política são generosas em exemplos. Diversos movimentos foram feitos para a transformação dos lugares de poder e inserção das mulheres na política, mas a sua concretização não se deu efetivamente em decorrência da manutenção de diversos direitos no plano formal e simbólico. A previsão normativa de reconhecimento dos direitos existe, já os meios efetivos e as ações de concretização não, mantendo o *status quo* da mentalidade e governamentalidade masculino de poder.

A construção de uma nova realidade ocorre a partir de ações diretas e indiretas que confluem para os processos de ressignificações dos lugares de poder; concessões são feitas para a acomodação de segmentos sociais que, embora marginais no plano do poder, ocupam outras esferas de poder e ao se deslocarem dos seus espaços promovem tensionamentos e distensionamentos que engendram mudanças em longo prazo, mas que, em curto e médio prazo não geram mudanças profundas, persistindo a manutenção dos processos de diferenciação dos lugares de poder, das mentalidades individuais e coletivas e da governamentalidade sexista e patriarcal.

Os efeitos em curto e médio prazo não invalidam os movimentos de luta por direitos políticos, que em um contínuo histórico se desenvolvem numa perspectiva de longa duração e têm etapas constitutivas perceptíveis,





tanto no tempo e no espaço quanto nas formas de ação. Há que se afirmar ainda, quanto às medidas formais de transformações e aos efeitos mantidos na superfície, que estes acomodam situações com impressões e sensações de mudanças, que não se concretizam materialmente, mas estão presentes na ordem jurídica e que a sua potencialidade de ação não pode ser desconsiderada, mas que a sua ação de concretização tem como imprescindível os movimentos existentes às margens do sistema sociopolítico e jurídico hegemônico.

No caso brasileiro, todos esses processos de transformação possuem aspectos singulares e manifestam-se no plano da acomodação por concessão. Não houve um amplo movimento de transformação das mentalidades e da necessidade de feminilizar o poder; ele permaneceu masculino, fortalecendo a concepção dos espaços de ocupação e trânsito do poder. O privado continuou reservado ao feminino; o público, de forma predominante, permaneceu na esfera masculina.

O contexto brasileiro de garantia dos direitos políticos às mulheres, de votar e ser votada, por meio do Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, às mulheres, se inseriu num contexto global. Diversos países, no final do século XIX e primeira metade do XX, buscaram acomodar as lutas por direitos políticos para as mulheres, as quais ocorreram com intensidades distintas, reconhecendo os direitos políticos, mas, mantendo, por vezes, discursos e ações de resistência a sua participação. As similaridades dos processos engendrados resultaram no plano concreto, com pequenas variações, em “votar sim, ser votada só simbolicamente e minimamente”.

Entre a viabilização do direito ao voto e o direito a ser votada se situaram tensões que transitaram dos espaços privados aos públicos, e neles foi possível perceber, sentir e viver tensionamentos relacionais de gênero.

O reconhecimento das tensões binárias de gêneros possui duas faces na construção de novas possibilidades de ação política. Ele pode amplificar e fortalecer os padrões hegemônicos, ao não promover conjuntamente com o reconhecimento das tensões as transformações das mentalidades; ou gerar,





por meio das transformações das mentalidades uma nova relação de poder pautada na fluidez identitária de gênero.

Portanto, ser homem ou mulher não pode ser impeditivo ao reconhecimento das possibilidades de exercício do poder numa perspectiva feminina ou masculina, esse é mais um dos passos para a transformação da mentalidade binária.

Assim, considerando a lógica de poder hegemônico fundado na polarização de extremos, inclusive quando envolve as relações de gênero na política, a saída para a construção da equidade de gênero é pensá-la plural, diversa; devendo, para além de simulacros de direitos, estabelecer saídas concretas à igualdade prevista formalmente na ordem jurídica vigente.

Situadas tais reflexões, não cessam os questionamentos: como tais mudanças e concretizações podem ser implementadas? Quais movimentos devem ser realizados para que, mesmo quando não partindo das margens, os efeitos a elas retornem com a devida força, com potência transformadora para constituir novas estruturas que se repliquem e consolidem as transformações formalmente estabelecidas? É o que se verá a seguir.

3 Reformar para transformar a política – entre o simbólico e concreto

Ao se falar em reforma política, os movimentos para a ocupação de espaços de poder não podem se constituir em via de mão única, eles devem ser plurais e diversificados; possibilitar encontros, diálogos e novas realidades que transcendam aquilo que se quer mudar.

Logo, o sentido da reforma não é apenas o de preencher as fissuras expostas, mas, quando isso não for suficiente para transformar e melhorar o que está posto, promover a demolição do *status quo* e construir algo novo.

Idas e vindas têm marcado as reformas políticas implementas no Brasil. Os movimentos realizados para mudanças avançam em eleições locais e, muitas vezes, recuam nas eleições regionais e nacionais. Isso explicita um estado de imaturidade política e, sobretudo, ausência de vontade





de transformação das estruturas hegemônicas que mesclam democracia e autocracia.

As diversas idas e vindas das reformas políticas que marcam as questões de gênero evidenciam a mentalidade masculina que transcende as normas e desenvolve a sua *performance* no discurso, que, por sua vez, retorna aos Parlamentos e se materializa em novas normas de natureza conservativa do *status quo*.¹⁶ Mantêm-se, com isso, as estruturas da mentalidade binária conservadora de poder que restringe os espaços políticos a uma parcela feminina mínima nos Parlamentos brasileiros.

A estrutura política desenhada na legislação, no caso do Brasil, gera sensações de democratização e possibilidade de direitos para as mulheres em todas as suas acepções. No entanto, as sensações constituem-se como elementos simbólicos, figurativos, formais, sem qualquer repercussão de transformação da realidade. Uma boa evidência de tal prática se dá nos eventos legislativos que estabeleceram a reserva de valores específicos para o financiamento de campanhas femininas, autorizando às mulheres a doação a homens que “contribuam” com a sua campanha.¹⁷

Mas não só esse contrassenso se manifesta, outros tantos, tal como o da Emenda Constitucional n. 117, que desfez os mínimos avanços na preservação obrigatória de aplicação de 5% do Fundo Partidário na promoção e difusão da participação feminina na política ao retirar as sanções outrora aplicadas aos partidos políticos que não utilizavam tais recursos, ampliando a autonomia partidária para utilizar tal verba segundo seus interesses, que decorrem geralmente de seus diretores masculinos.

Manter direitos e obrigações sem a respectiva sanção para ser aplicada no caso do descumprimento torna letra morta a norma legal, principalmente

¹⁶ BUTLER, Judith. Atos performáticos e a formação dos gêneros: um ensaio sobre a fenomenologia e teoria feminista. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista: conceitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019. p. 222-223.

¹⁷ NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011. p. 122-123.





em situações de desigualdade de condições como as das mulheres em relação aos homens no atual sistema político-partidário.¹⁸

Para que ocorra uma real mudança no atual estado da participação feminina na política e da transição do ser simbólico das reformas implementadas à concretização de mudanças que surtam efeitos, há muito por se fazer. Propostas são várias. O Projeto de Lei n. 1.951, de 2021, de iniciativa do Senado, já aprovado e em análise pela Câmara dos Deputados, prevê a ocupação progressiva de até o limite de 30%, a ser atingido nas eleições de 2038 e 2040, a ocupação de cadeiras em regime de cota para mulheres.

Além de uma lenta progressão, que não gera impacto transformativo imediato, subalternizando ainda mais as mulheres, propostas como essa demonstram a manutenção intencional de permanências de práticas masculinas no poder constituído, pois a ampliação igualitária poderia efetivamente iniciar um processo de transformação acelerado das mentalidades, da governamentalidade e das ações políticas, através do surgimento de novos interesses femininos pela política, decorrentes da certeza e concretude do direito.

As reformas políticas devem se dar por movimentos diversos para espelhar a realidade fática, que, no caso das mulheres não encontram reflexos sequer numérico, pois nada justifica propostas de reserva de até 30% das vagas para candidatura no parlamento, quando a realidade é que mulheres constituem mais de 50% da população – e não possuem garantia para ocupação efetiva de assentos nas Casas de Lei.

Construções de novas mentalidades podem partir, e muitas vezes se originam, dos espaços de poder já estabelecidos. Mas sem processos dialogais com as margens não há sustentação nos processos de transformação, pois a manutenção das vulnerabilidades e a invisibilização dos sujeitos marginais promovem as permanências daqueles que ocupam os lugares de poder.

Do simbólico à concretização de uma nova realidade no tocante à ampliação da participação feminina nos parlamentos das unidades

¹⁸ BANHOS, Sérgio Silveira. *A participação das mulheres na política: as quotas de gênero para o financiamento de campanhas no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 70.





federativas brasileiras, há ainda muito a reformar. Tais reformas devem se pautar em medidas de transformação efetiva, permanente e progressiva, sem possibilidade de retrocesso, pois os direitos políticos são direitos fundamentais, e não cabe flexibilizações potencializadoras de fragilização e desigualização de condições, como as que marcam as relações de gênero na política brasileira.

Considerações finais

Pensar gênero e relações de gênero e suas implicações nas reformas políticas que gerem consequências nas possibilidades de ampliação ou restrição da participação feminina na política, em especial na ocupação de assentos nas Casas Legislativas municipais, estaduais e no Congresso Nacional, é urgente e deve ser considerado como essencial à transformação do Estado e preservação do seu *status* de Estado Constitucional.

A democracia como condição de existência de um Estado promotor da liberdade e da igualdade materializa-se e transcende ao simbólico quando promove, para além do plano normativo, a efetivação dos direitos fundamentais. Logo, a desigualdade de condições de participação política deve ser vista para além das possibilidades existentes na legislação.

Os movimentos legislativos devem vir acompanhados de outros eventos que amplifiquem e fomentem a participação feminina na política. Ver a política para além das dimensões político-partidárias, como uma condição de existência e preservação da liberdade e da igualdade, já constitui uma iniciativa de construção de uma nova mentalidade, que, mais do que reformar, transforma as relações sociais e as instâncias de poder institucionalizadas.

Assim, enquanto a mentalidade masculina conservativa preponderar sem diálogo com a feminina, promovendo tensões permanentes de disputa e iniquidade de gênero, por meio de reformas políticas e institucionais nos moldes desenvolvidos até o momento, não serão concretizados os direitos





políticos das mulheres, e a ampliação da participação feminina continuará postergada a um futuro desconhecido.

Por isso, não basta a garantia formal do direito político passivo às mulheres. O trabalho de construção de uma realidade na qual a equidade de gênero se estabeleça é de todos, homens e mulheres. A transformação das mentalidades através de deslocamentos dos lugares de fala e da própria existência, que não se dá isoladamente, deve ser a reforma primaz, e, com ela, as demais serão possíveis, pois haverá o reconhecimento das necessidades que transitam das condições singulares de existência femininas – marcadas pela invisibilidade, marginalidade e subalternidade – à composição coletiva que promova a igualdade na diversidade das existências de todos os seres humanos.

Olhar o outro e ver nele a condição de continuidade da existência humana, para além do gênero, mas reconhecendo o gênero e toda diversidade humana, possibilitará aos detentores do poder hegemônico, um retorno qualificado ao seu lugar de poder, que não será o mesmo posto que transformado, com capacidade de promover as mudanças que devem caracterizar o Estado Constitucional contemporâneo, que tem a democracia e os direitos fundamentais como esteio.

Referências

BANHOS, Sérgio Silveira. *A participação das mulheres na política: as quotas de gênero para o financiamento de campanhas no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BARRANCOS, Dora. *História dos feminismos na América Latina*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2022.

BUTLER, Judith. Atos performáticos e a formação dos gêneros: um ensaio sobre a fenomenologia e teoria feminista. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista: conceitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019.





GOUGES, Olympe de. *Declaração dos direitos da mulher e da cidadã e outros textos*. Tradução de Cristian Brayner. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2021.

NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (org). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas Latino-americanas*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005. p. 107-130. Colección Sur Sur.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Um discurso sobre as ciências*. 4. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

SEGATO, Rita. *Crítica da colonialidade em oito ensaios: e uma antropologia por demanda*. Tradução de Danielle Jatobá, Danú Gontijo. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2021.

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

VERGÈS, Françoise. *Um feminismo decolonial*. Tradução de Jamille Pinheiro Dias e Raquel Camargo. São Paulo: Ubu Editora, 2020.

VERGÈS, Françoise. *Uma teoria feminista da violência*. Tradução de Raquel Camargo. São Paulo: Ubu Editora, 2021.

Como citar este artigo:

PADILHA, Simone Camargo; COSTA, Jessica Hind Ribeiro; SILVA, Adilson Cunha. A representação parlamentar feminina em um contexto decolonial e relacional de gênero: os desafios dos direitos políticos das mulheres nos parlamentos brasileiros no século XXI. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 17, n. 1, p. 167-194, jan./jun. 2023.



**O antes e o agora: uma análise
político-partidária do sucesso
eleitoral de mulheres nas
eleições para deputada estadual
e distrital**





O antes e o agora: uma análise político-partidária do sucesso eleitoral de mulheres nas eleições para deputada estadual e distrital¹

The before and now: a political-partisan analysis of women's electoral success in elections for state and district deputy

Rafaela Rocha Arnaud*

Thamires Costa Rodrigues Lima**

Saulo Felipe Costa***

Recebido em: 30/6/2023

Aprovado em: 11/11/2023

Resumo

A representação é considerada tema de suma importância para a Ciência Política, tendo se unido à questão de gênero para contestar a desigualdade existente entre homens e mulheres nos ambientes institucionais representativos. Considerando a sub-representação das mulheres na política, apresenta-se o seguinte problema: “A obrigatoriedade da cota eleitoral de gênero tem contribuído para aumento significativo no sucesso das candidaturas femininas

¹ Este trabalho foi apresentado no 46º Encontro Anual da ANPOCS em 2022, a quem agradecemos os comentários e sugestões feitos por Beatriz Rodrigues Sanchez (Cebrap) e Carla de Paiva Bezerra (UFRJ | Cebrap). Agradecemos, também, a revisão cuidadosa e atenta realizada por Paula Lins e Valéria Moraes Carneiro, da Revista Estudos Eleitorais (EJE/TSE), que contribuíram sobremaneira para o resultado final do artigo.

* Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande (PPGCP/UFCG). Bolsista Capes. Graduada em Direito pela UFCG. Orcid: 0000-0001-6904-5918. E-mail: rafaelarnaud@hotmail.com.

** Estudante do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFCG. Graduada em Relações Internacionais (Faculdade Damas da Instrução Cristã – Fadic) e aluna do curso de Bacharelado em Ciências Sociais da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). E-mail: thamiresclima@gmail.com.

*** Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFCG. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7175-0912>. E-mail: s.felipe@hotmail.com.





na esfera subnacional?”. A partir disso, o artigo tem como objetivo analisar o sucesso eleitoral das mulheres candidatas aos cargos de deputados estadual e distrital entre os anos de 2006 e 2018. Argumenta-se que o campo subnacional também é importante esfera para o entendimento da questão de representação, sendo relevante entender as variações de mulheres nesse âmbito ainda pouco estudado. A pesquisa classifica-se como estudo observacional de série temporal e divide-se em duas partes: revisão de literatura e análise estatístico-descritiva. Os dados secundários foram coletados no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral e dividem-se em: número de mulheres e homens candidatos e eleitos, bem como padrões partidários e regionais das candidaturas. Concluiu-se que a obrigatoriedade da cota eleitoral de gênero gerou aumento apenas no número de candidaturas femininas, o que não atingiu diretamente o sucesso eleitoral das candidatas, uma vez que o número de mulheres eleitas aos cargos de deputados estadual e distrital manteve-se estável entre 2006 e 2018. Apesar disso, houve variações nos parâmetros regionais e partidários ao longo dos anos, os quais são relevantes para a temática estudada.

Palavras-chave: representação feminina; eleições estaduais; sub-representação; cota eleitoral de gênero.

Abstract

Representation is considered a topic of paramount importance for Political Science, having joined the issue of gender to contest the existing inequality between men and women in representative institutional environments. Considering the under-representation of women in politics, the following problem arises: “Has the mandatory gender electoral quota contributed to a significant increase in the success of female candidacies at the subnational level?”. From this, the article aims to analyze the electoral success of women in the position of state and district deputy between the years 2006 to 2018. It is argued that the subnational field is also an important sphere for understanding the issue of representation, being it is important to understand the variations of women in this area that is still little studied. The research is classified as an observational study of time series and is divided into two parts: literature review and statistical-descriptive analysis. Secondary data were collected on the website of the Superior Electoral Court and are divided into: number of women and men candidates and elected, as well





as party and regional patterns of candidacies. It was concluded that the mandatory gender electoral quota generated an increase only in the number of female candidacies, which did not directly affect the electoral success of the candidates, since the number of women elected to the position of state and district deputy remained unchanged. stable between 2006 and 2018. Despite this, there were variations in regional and party parameters over the years, which are relevant to the subject studied.

Keywords: female representation; state elections; underrepresentation; gender electoral quota.





Introdução

Com vistas à diminuição da desigualdade de gênero nos ambientes institucionais representativos, implementou-se cota eleitoral de gênero com a finalidade de aumentar o número de mulheres na política. A partir disso, o presente trabalho tem como objetivo analisar o sucesso eleitoral de candidatas aos cargos de deputados estadual e distrital, buscando avaliar o cenário antes e após a obrigatoriedade da cota de gênero no âmbito subnacional do Brasil.

Considerando o tema apresentado, levanta-se o seguinte problema: a cota eleitoral de gênero tem contribuído para aumento significativo no sucesso das candidaturas femininas na esfera subnacional? Embora tenha sido criada para garantir a igualdade entre os gêneros nos espaços políticos, tem-se a hipótese de que a cota eleitoral não conseguiu coibir tal desigualdade, havendo número ínfimo de mulheres eleitas.

O presente artigo justifica sua relevância na necessidade de mais pesquisas que tenham como cenário o âmbito subnacional, uma vez que essa é uma importante esfera para o entendimento sobre a questão da desigualdade e da representação política. Os estados e o Distrito Federal são espaços incontestáveis de poder que abrem possibilidades para se verificar novos padrões partidários, regionais e de gênero sobre a participação feminina na política.

Para realizar a análise do sucesso eleitoral das candidatas aos cargos de deputados estadual e distrital, delimitou-se uma série temporal referente às eleições de 2006, 2010, 2014 e 2018, as quais abarcam uma eleição antes da obrigatoriedade da cota de gênero (2006) e três eleições após seu caráter obrigatório nas eleições (2010, 2014 e 2018). A justificativa do período baseou-se em Bolognesi (2012), que avaliou a estabilidade da cota eleitoral de gênero a partir de uma eleição antes da implementação e de três eleições posteriores à implementação, sendo esse tempo razoável para avaliar a consolidação de uma política pública.

O artigo foi dividido em duas partes: uma de cunho teórico e outra empírica. Na parte teórica, abordaram-se temas importantes como a questão de





gênero na perspectiva dos direitos humanos, da desigualdade na representação política e da evolução histórico-legislativa da cota eleitoral de gênero. Na análise empírica das eleições subnacionais, averiguou-se o quantitativo de candidatas e de eleitas aos cargos de deputados estadual e distrital entre os anos de 2006 a 2018, a fim de identificar padrões partidários, regionais e de gênero à luz da obrigatoriedade da cota eleitoral no Brasil.

1 Gênero e desigualdade: uma agenda

A teoria democrática é extremamente plural e passou de perfil minimalista vinculado a procedimentos eleitorais para teoria substantiva, preocupada com fundamentos e princípios, tendo como uma de suas pautas principais a questão da representação de grupos minoritários. A teoria feminista tornou-se grande exemplo de tal guinada teórica ao analisar como as estruturas de gêneros e de desigualdade agem sobre a vida política e como impactam diretamente a qualidade da democracia.

Pateman (2014), ao questionar a divisão do espaço público e privado, chama atenção para como as mulheres foram relegadas sistematicamente ao espaço privado e da família, sendo excluídas dos debates públicos e, portanto, suprimidas das decisões políticas. Segundo a autora (2014), a questão da desigualdade estaria em seu cerne, ao passo que critica a “[...] afirmação liberal de que as desigualdades sociais da esfera privada são irrelevantes para questões de igualdade política [...]” (Pateman, 2014, p. 56). Sendo assim, Pateman (2014) afirma que a divisão da esfera público-privada, essencialmente, é uma divisão de gênero e que tais esferas permeiam e convergem entre si, ao invés de serem uma dicotomia clara e fixa.

Acerca disso, Hirata e Kergoat (2007, p. 599) apontam o conceito de divisão sexual do trabalho, o qual é baseado em dois princípios: “o princípio de separação (existem trabalhos de homens e trabalhos de mulheres) e o princípio hierárquico (um trabalho de homem ‘vale’ mais que um trabalho de mulher)”. A partir da divisão sexual do trabalho, surgiu o conceito de “relações





sociais de sexo” e de dicotomia entre esfera pública e privada, em que a esfera pública estaria ligada ao gênero masculino e a esfera privada ou doméstica ligada ao gênero feminino, sendo as tarefas públicas mais importantes que as privadas segundo essa doutrina (Hirata; Kergoat, 2007).

Dessa forma, a divisão sexual do trabalho, que engloba a política e a esfera pública como um todo, entra em choque com a visão minimalista e pluralista de democracia. Acerca disso, Sacchet (2012) chama a atenção para como a desigualdade de gênero é temerosa, tendo em vista que o princípio fundamental da pluralidade não seria respeitado, uma vez que um grupo social específico, as mulheres, não possuiriam representação nem oportunidade de versar sobre seus interesses próprios em ambientes institucionais. A participação feminina na política e a igualdade de gênero nessa esfera constituem, então, requisito para a pluralidade e, conseqüentemente, para a consolidação do regime democrático.

Biroli (2018), por sua vez, declara que a exclusão das mulheres de locais de decisão pública possui impacto severo no que tange à desigualdade, o qual pode ser ampliado para outros grupos minoritários, em que há ciclo vicioso de implicação da própria posição e da naturalização dos processos de desigualdades. Ou seja, mostram-se necessárias políticas públicas que tenham como cerne a mitigação de desigualdades, tendo em vista que a ausência de tais grupos na política é normalizada na sociedade.

Com vistas à baixa participação feminina na política, diversos atores sociais – a exemplo da Organização das Nações Unidas (ONU) – passaram a debater sobre mecanismos para melhorar a participação da mulher nos ambientes políticos institucionais, a fim de garantir o direito humano fundamental e coibir a desigualdade. O movimento em prol das mulheres ganhou maior força na década de 1990 com a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em que se discutiram os seguintes temas: Desigualdade nas Estruturas Políticas e Econômicas; Desigualdade entre Mulheres e Homens no Exercício do Poder e na Tomada de Decisões; Ausência de Mecanismos para Promover





o Avanço das Mulheres; e Desrespeito aos Direitos Humanos das Mulheres (Pequim, 1995, p. 162).

No rol dos direitos humanos fundamentais, os direitos políticos encontram-se na primeira geração classificada por Bobbio (2004), assim como os direitos civis que dizem respeito às liberdades individuais, e demandam prestações negativas do Estado conforme a teoria geracional. No contexto atual, entretanto, a divisão dos direitos em gerações ou dimensões tornou-se ultrapassada, tendo em vista que determinados direitos podem demandar tanto prestações positivas como negativas do Estado, segundo aduz Piovesan (2013, p. 252):

A título de exemplo, cabe indagar qual o custo do aparato de segurança, mediante o qual se asseguram direitos civis clássicos, como os direitos à liberdade e à propriedade, ou ainda qual o custo do aparato eleitoral, que viabiliza os direitos políticos, ou do aparato de justiça, que garante o direito ao acesso ao Judiciário. Isto é, os direitos civis e políticos não se restringem a demandar a mera omissão estatal, já que a sua implementação requer políticas públicas direcionadas, que contemplam também um custo.

A sub-representação das mulheres constitui-se não apenas problema político, mas também social, tendo em vista a descaracterização e restrição da mulher no espaço doméstico ao longo da história. A partir disso, torna-se necessária a intervenção direta e positiva do Estado a fim de garantir o direito humano fundamental ao sufrágio – conforme aconteceu anteriormente na história – e a representação política, de modo que as mulheres tenham amplo acesso aos ambientes políticos.

É importante ressaltar que a desigualdade de gênero tem seu caráter questionado ativamente pelo movimento social feminista, mas também pela contribuição teórica que coloca o gênero como categoria de análise significativa, a qual perpassa outras estruturas sociais na história (Scott, 2019). Argumenta-se que o desenvolvimento da análise de gênero e suas imbricações





com a representação podem levar ao entendimento de desigualdades, de exclusões de outras minorias e de seus impactos na representação política.

A teoria feminista – ao trazer argumentos como impacto da divisão sexual do trabalho, fluidez e impactos da esfera privada e pública – oferece-nos uma alternativa possível para o entendimento da democracia. Para além das teorias minimalistas e suas limitações, a teoria feminista possibilita uma nova lente de análise que impulsiona a representação de grupos minoritários e o impacto da vida cotidiana na política.

2 Mulheres e representação política

Conforme supracitado, a desigualdade de gênero é entendida como obstáculo para a democracia, a qual se torna ainda mais problemática quando atrelada à noção de representação política de grupos de minorias sociais em ambientes de poder e deliberação. A questão de gênero, como categoria de análise do presente artigo, pode ser atrelada a diversos tipos de representação, podendo-se destacar três tipos principais: representação descritiva, simbólica e substantiva.

Entender a legislatura como espelho, miniatura ou até mesmo quadro de uma sociedade é o entendimento vinculado à representação descritiva, como se os âmbitos institucionais possuíssem uma correspondência direta com a sociedade ou, pelo menos, uma obrigação de replicar a sociedade (PITKIN, 1967). Essa concepção é pautada pela presença, derivando que a presença de grupos significa, em sua essência, a representação. A partir desse conceito, é possível aduzir que, se as mulheres não são representadas por quantitativo correspondente à sua proporção na população, estarão sendo sub-representadas, pois o ambiente institucional não reflete tampouco replica a estrutura social existente.

Acerca disso, Sacchet (2012, p. 417) argumenta que:

[...] o desequilíbrio na presença de mulheres e homens em cargos decisórios revela injustiça, na medida em





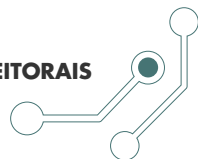
que as primeiras compõem em média mais de 50% da população, mas são representadas politicamente em percentagens bem inferiores. Diante da existência de igualdade formal, isso seria indicativo da ausência de igualdade substantiva [...].

No entanto, Pitkin (1967) aduz que a representação substantiva não deve ser uma réplica no sentido literal, destacando que uma semelhança à sociedade seria o suficiente, pois a representação designaria uma espécie de amostra da sociedade em que seria possível a presença de diversos grupos na mesma legislatura. Nesse sentido, a diversidade de grupos garantiria a pluralidade, embora o ambiente institucional não refletisse os números da sociedade.

Por sua vez, a representação simbólica é entendida não como uma semelhança direta, mas como uma referência ou mesmo uma conexão por meio de uma inferência. Pitkin (1967) destaca que a representação simbólica não é ação ou atividade e depende, sobretudo, de vinculação emocional entre o representante e o representado, ou seja, os eleitores de fato precisam se sentir representados. Portanto, as mulheres podem se sentir representadas por mulheres, porém não unicamente por elas, fazendo com que o conceito de representação se torne mais amplo.

O terceiro tipo de representação é denominada de substantiva, que pensa a representação como, de fato, uma atividade, a partir dos comportamentos e da atuação do representante. Segundo Pitkin (1967), é possível destacar a responsividade e a *accountability*, uma vez que esse tipo, ao contrário dos outros dois, é entendido pela atividade do representante, e não apenas pela condição do representante por si só. A representação substantiva, nesse sentido, baseia-se no conteúdo político proposto, e não apenas no pertencimento do representante a um grupo. Portanto, a partir da categoria de gênero, podemos entender a representação substantiva como uma produção específica voltada para problemas de gênero e que tente mitigar significativamente esse tipo de desigualdade.





Segundo Sacchet (2012, p. 421), “a inclusão de diferentes grupos no processo decisório favorece a expressão e o reconhecimento de perspectivas diversas, potencializando a construção de políticas mais voltadas para necessidades e interesses de uma variedade maior de grupos”, o que interliga a representação descritiva e a representação substantiva. Esse entendimento, em particular, dá a partida para se pensar a atuação de mulheres em âmbitos legislativos e se as mulheres se diferenciam significativamente ou não de homens nas suas proposições.

A diferença temática e os interesses seriam distintos entre homens e mulheres. Isso aconteceria, pois, as mulheres presentes na política institucional seriam capazes de identificar temas de interesse poucos representados pelos homens em tal esfera (Sacchet, 2012). Em consonância, Taylor-Robinson e Heath (2003) afirmam que experiências de vida dão forma a interesses e prioridades políticas, fazendo com que mulheres mostrem mais interesses em temas como: cuidado, família, educação, saúde e correlatos. Poggione (2004), por sua vez, afirma que o gênero se apresenta como uma característica que é relacionada com as preferências dos legisladores, sendo assim, as legisladoras tendem a favorecer propostas relacionadas às políticas de bem-estar social.

No entanto, tais conexões diretas entre o gênero e a agenda legislativa não podem ser conclusivas, visto que isso nos levaria para o problema da essencialização, afirmando que as mulheres constituem grupo homogêneo quando, na verdade, há uma variedade de considerações dentro do que é entendido como mulheres, o que aborda outras variáveis como classe e raça.

Para além disso, há vários fatores institucionais que impactam significativamente a participação feminina, como, por exemplo, o debate na literatura sobre as influências do sistema eleitoral, o tipo de lista, o sistema de representação, a magnitude dos distritos e, ainda, a importância dos partidos e sua ideologia.

Acerca da questão do sistema eleitoral e da lista, há debate significativo sobre os impactos da lista fechada. Barberia e Moreira (2015), assim como





Araújo (2005), chamam a atenção para a lista fechada e as maiores chances de sucesso eleitoral das mulheres. Tal fenômeno se imbrica com duas questões: primeiro, com a competição em si, que, nesse sistema, ocorreria apenas entre os partidos, uma vez que a concorrência entre possíveis candidatos se daria anteriormente ao envolvimento do eleitorado, por posições específicas na lista partidária. A segunda questão se dá a partir da sua interação com a cota eleitoral, visto que a posição pré-estabelecida em listas fechadas, para além da quantidade de mulheres, seria impactada pela cota, dando mais chances para que as mulheres fossem eleitas.

O sistema de representação proporcional é colocado como o melhor sistema para as mulheres, e, novamente, há diferentes justificativas plausíveis. Uma das possibilidades é o que Araújo (2005) denomina de efeito-contágio dado pela competição entre partidos e explicada pelos ganhos eleitorais. Uma outra causa para os sistemas proporcionais seria encadeada aos partidos, tendo em vista que sistemas proporcionais possuem maior número de partidos, sendo, assim, “mais abertos aos *outsiders*” (ARAÚJO, 2005, p. 196).

Outra parte da literatura, por sua vez, sugere que o sistema proporcional se entrelaça com as magnitudes, tanto distritais quanto partidárias. Essa corrente afirma que quanto maior a magnitude, maior o número de mulheres eleitas, também fincado na lógica de maior possibilidade de entrada de *outsiders* (Paxton; Kunovich; Hughs, 2007).

Sobre a questão partidária, a literatura vigente sugere que mulheres tendem a ter mais participação em partidos de esquerda e centro, havendo também possíveis argumentos que defendem a maior possibilidade de eleição ou, até mesmo, de inserção e de rotas de ingresso (Tremblay, 2007; Araújo, 2005). Uma outra explicação significativa é que partidos de esquerda, centro-esquerda e centro estão ligados, para os eleitores da América Latina, com a ideia de igualdade (Wiesehomeier; Doyle, 2012).





3 A cota eleitoral de gênero no Brasil

Para o debate teórico acerca da cota eleitoral de gênero, iniciaremos abordagem histórica e, posteriormente, trataremos acerca da natureza jurídica e das principais espécies. No Brasil, a primeira legislação relacionada às cotas eleitorais de gênero foi proposta pela ex-Deputada Marta Suplicy que, à época, integrava o Partido dos Trabalhadores (PT) em São Paulo. A Proposta de Lei (PL) n. 783/1995 trazia em sua redação o percentual mínimo de 30% a ser destinado às mulheres nas listas de candidaturas elaboradas pelos partidos (Brasil, 1995b).

Como justificativa, a proposta de Marta Suplicy trazia exemplos de outros países que adotaram a cota de gênero e obtiveram bons resultados, como a Argentina e a Noruega, além de fazer menção à Convenção sobre a Eliminação Histórica de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, ratificada pelo Brasil (1995b). O contexto internacional em que estava inserida a proposta era bastante fértil, uma vez que, naquele mesmo ano, havia ocorrido a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, a qual abordou diversos assuntos, incluindo a desigualdade nas estruturas políticas e econômicas (Pequim, 1995, p. 162).

Nesse contexto, surgiu a Lei n. 9.100/1995 como a primeira legislação a tratar sobre cotas eleitorais de gênero no Brasil, por meio da reserva de 20% das listas de candidaturas às candidatas mulheres. Nota-se que a lei não foi aprovada com o mesmo percentual sugerido no PL n. 783/1995 (30%, no caso), havendo redução significativa e adoção limitada da cota, uma vez que a regra valeria apenas para as eleições municipais de 1996.

Além disso, de acordo com o art. 11 da Lei n. 9.100/1995, os partidos políticos e as coligações não eram obrigados a reservar o percentual de 20% da lista de candidaturas às mulheres, uma vez que era permitido o preenchimento com número maior de candidatos que aquele normalmente entregue (Brasil, 1995a). Assim, os partidos manobravam a regra legal e registravam as mulheres como excedentes nas listas de candidaturas, fazendo com que, na prática, resultasse em percentual com mais de 100% em relação





ao número necessário para as listas de candidatos normalmente elaboradas por partidos e coligações.

Finalizada a eleição municipal de 1996, o Congresso Nacional aprovou a Lei n. 9.504/1997, que dispôs sobre regras relativas ao processo eleitoral e implementou o caráter permanente das cotas de gênero, expandindo seus efeitos para as eleições em nível estadual e federal (Brasil, 1997). Além da ampliação do alcance territorial da cota eleitoral de gênero, a legislação aumentou o percentual de reserva das listas de candidaturas para 30%, dispondo:

Art. 10. [...]

§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo. (Brasil, 1997.)

No entanto, assim como a primeira lei sobre cotas eleitorais, a lei de 1997 também não impunha uma obrigatoriedade a partidos e coligações, tornando a disposição normativa mais próxima de uma recomendação do que de uma regra legal. Tendo isso em vista, em 2009, foi publicada a Lei n. 12.034, que definiu o caráter obrigatório da cota eleitoral de gênero, a fim de evitar as arbitrariedades promovidas pelos partidos políticos. Com isso, o art. 10, § 3º, passou a ter a seguinte redação:

Art. 10. [...]

§ 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. (Brasil, 2009).

O percentual mínimo de vagas não é destinado especificamente ao gênero feminino na redação da lei, no entanto são as mulheres que estão em minoria nas disputas político-eleitorais, podendo-se extrair que a natureza redistributiva da cota de gênero atinge diretamente as candidatas. Apesar de sua natureza obrigatória, não é possível afirmar que a cota gerou uma mudança





significativa no cenário político em relação à quantidade de mulheres eleitas, uma vez que não consiste em uma reserva de vagas na Casa Legislativa, mas apenas na lista partidária. Em razão disso, o presente trabalho propõe-se a analisar o cenário eleitoral antes e após a obrigatoriedade da cota eleitoral de gênero no plano subnacional.

A mudança mais recente nas cotas eleitorais de gênero foi a aprovação da Emenda Constitucional (EC) n. 111/2022, que incluiu na Constituição Federal as seguintes regras eleitorais: destinação do percentual mínimo de 30% do Fundo Partidário para o financiamento de candidaturas femininas; percentual mínimo de 30% destinado às candidatas para o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão; e a aplicação de, no mínimo, 5% do Fundo Partidário para programas de difusão e participação política das mulheres ou, caso queiram, a destinação do percentual para campanhas eleitorais dessas candidatas (Brasil, 1988).

A inclusão dessas novas regras trouxe maior garantia às candidaturas femininas, entretanto destaca-se um ponto negativo na emenda constitucional, que concedeu espécie de anistia aos partidos políticos. Os arts. 2º e 3º da EC n. 111/2022 proibiram a Justiça Eleitoral de condenar os partidos que não cumpriram o percentual mínimo da cota eleitoral nem utilizaram os recursos do Fundo Partidário destinados para as candidaturas femininas nas eleições ocorridas antes da promulgação da emenda constitucional. O perdão concedido corroborou, assim, o enfraquecimento da cota eleitoral de gênero como política pública e a não consolidação da equidade de gênero no sistema eleitoral brasileiro.

Após entender o contexto histórico em que se insere a cota de gênero, faz-se importante compreender sua natureza jurídica e seus respectivos conceitos. Acerca disso, destaca-se o trabalho realizado por Bolognesi (2012), que visa compreender em que medida as cotas eleitorais de gênero podem ser entendidas como política pública redistributiva ou apenas como artifício do sistema político, que ele nomeia de engenharia eleitoral.





De acordo com Bolognesi (2012), o aumento da participação feminina por meio da ação afirmativa é um cálculo em que o benefício é concentrado e o custo, diluído. Por essa razão, construir uma política pública eficaz quanto ao aumento da participação de mulheres na política é tão difícil. No que tange aos partidos políticos, verifica-se discrepância notória entre o número de filiadas e o número de candidatas nas agremiações, pois, apesar de as candidatas terem níveis altos de escolaridade, boa comunicação e ligação com a esfera política (aspectos importantes para a entrada nos ambientes institucionais), não conseguem ser competitivas devido às muitas tarefas que ocupam dentro da esfera privada, sendo esse um dos consensos da literatura sobre a baixa participação feminina (Bolognesi, 2012).

Ora, a divisão sexual do trabalho – que impõe a lida doméstica para as mulheres e o âmbito público para os homens – foi historicamente reafirmada, segundo Perrot (2007, p. 136): para Kant, “a mulher é a casa”; para Pitágoras, “uma mulher em público está sempre fora de lugar”; para Rousseau, “homem público é uma honra e mulher pública é uma vergonha”. Até hoje, no Brasil, isso é constatado, conforme demonstra o percentual de 82% de homens eleitos para ocupar as vagas do Congresso Nacional e das Assembleias Legislativas na eleição de 2022 (Brasil, 2023). Dessa forma, é muito difícil esperar que haja o incremento da participação feminina de forma rápida e efetiva, pois é necessário quebrar outras barreiras ligadas à misoginia e ao patriarcalismo na política brasileira.

Em relação à natureza da cota eleitoral de gênero, Bolognesi (2012) conclui que é tanto uma política pública (dada sua natureza redistributiva que visa aumentar a participação feminina na política) como uma engenharia eleitoral (tendo em vista a possibilidade de os partidos apresentarem número excedente de candidatos ou estrangulamento de lista e, também, a falta de fiscalização e punição para aqueles que não cumprem a legislação).

Para Bolognesi (2012), a cota pode ser considerada também uma engenharia eleitoral por não atingir o real propósito de aumento da participação feminina na política, sendo, por vezes, burlada pelos partidos





políticos e pelo próprio sistema eleitoral. Uma das causas para a ineficácia da cota eleitoral de gênero se dá pela estrutura do sistema eleitoral brasileiro, que é caracterizado por individualismo, personalismo e relações de patronagem, causados por características naturais do sistema como o multipartidarismo, as grandes magnitudes territoriais e a lista aberta (Htun; Power, 2006 *apud* Bolognesi, 2012).

Em relação a isso, concordamos que a cota eleitoral de gênero é política pública de natureza redistributiva, mas parece mais adequado afirmar que há manobra por parte do sistema eleitoral para torná-la sem efeitos práticos do que assegurar que teria natureza de engenharia eleitoral. Isso porque, apesar de não produzir efeitos plenamente satisfatórios, é possível notar mudanças nas candidaturas após sua implementação, como será visto adiante.

Assim, considerando a cota eleitoral de gênero como política pública, destaca-se a definição clássica de Lowi *apud* Rezende (2004, p. 13) que foi difundida por Souza (2007) e conceitua política pública como “uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas”. Com base nesse conceito, a cota eleitoral de gênero pode ser entendida como política pública, uma vez que se resumiria apenas à intenção do governante de influenciar a redistribuição das candidaturas masculinas e femininas.

Do mesmo modo, caso se considere – segundo o conceito de Souza (2007) – a política pública como o campo do conhecimento que busca colocar o governo em ação ou que propõe mudanças no curso das ações, a cota eleitoral de gênero também se aproximará da natureza de política pública. A partir disso, consagra-se a cota eleitoral de gênero como política pública redistributiva, uma vez que sua implementação buscou gerar maior equidade de gênero entre os representantes políticos, sem prejuízo dos seus efeitos práticos, os quais não retiram a intenção de mudança imbuída na implementação da cota eleitoral.





Quanto às classificações da cota eleitoral de gênero, Dahlerup (2005) cita três espécies principais: cotas legislativas de candidatos, reserva de vagas e cotas de listas partidárias. A reserva de vagas diz respeito às mulheres eleitas, determinando que certo percentual de cadeiras nos Parlamentos seja ocupado por mulheres, conforme estabelecido pela Constituição ou por outro diploma legal; as cotas legislativas de candidatos obrigam os partidos a preencherem percentual mínimo das listas de candidatos com mulheres, conforme estabelecer a legislação; e as cotas de listas partidárias estabelecem a reserva de vagas para mulheres em cada partido político, possuindo caráter voluntário (Dahlerup, 2005).

Ao longo desse tópico, a cota eleitoral de gênero foi abordada por meio de sua historicidade, de seus conceitos e de sua classificação. Aplicando tais conhecimentos ao caso do Brasil, é possível afirmar que a cota eleitoral de gênero consiste na espécie “cota legislativa de candidatos”, uma vez que obriga os partidos a preencherem percentual mínimo de 30% das listas de candidaturas com mulheres, mas não reserva as vagas da Casa Legislativa à participação feminina, efetivamente.

É importante ressaltar que a política pública redistributiva inserida na legislação que trata sobre as cotas eleitorais ainda é bastante prematura, pois se tornou obrigatória apenas em 2009. Apesar das mudanças, a cota continua sendo usada como manobra política – ou engenharia eleitoral, segundo dispõe Bolognesi (2012) – para criar sentimento de equidade que ainda não existe plenamente nos ambientes políticos institucionais, mas apenas no plano formal da legislação brasileira.

Embora tenhamos defendido apenas uma acepção teórica quanto à cota eleitoral de gênero ser política pública ou engenharia eleitoral, no plano prático as classificações se tornam mais turvas. Isso ocorre especialmente no caso da cota de gênero, que foi implementada no Brasil como uma política pública, mas que, em seu processo de criação, pode ter sido pano de fundo para partidos políticos que apenas visavam ser congruentes, do ponto de vista





formal, com o contexto internacional de busca pela igualdade iniciado na década de 1990 (Pequim, 1995; Brasil, 1995a).

Sendo assim, defende-se que a teoria e a realidade devem ser analisadas de forma conjunta, a fim de se entender o comportamento complexo de determinadas políticas públicas, como a cota eleitoral de gênero no Brasil. Em razão disso, analisaremos a seguir quatro eleições estaduais realizadas entre 2006 e 2018, como forma de pontuar as principais diferenças no âmbito político antes e após a obrigatoriedade da cota eleitoral, além de entender as consequências práticas da cota eleitoral de gênero no âmbito subnacional.

4 Metodologia

A presente pesquisa caracteriza-se como estudo observacional de série temporal, conforme a classificação de Kellstedt e Whitten (2008), uma vez que pretende abordar a unidade espacial subnacional (referente aos vinte e seis estados brasileiros e ao Distrito Federal) em diferentes unidades de tempo, abarcando desde a eleição de 2006 até a eleição de 2018.

Sendo assim, pretende-se analisar o total de quatro eleições, a fim de se comparar a quantidade de candidatas e eleitas antes e após a obrigatoriedade da cota eleitoral de gênero, considerando a eleição de 2006 como o cenário político anterior à obrigatoriedade e as eleições de 2010, 2014 e 2018 como a base de análise após seu caráter obrigatório.

A pesquisa classifica-se como exploratória, quanto ao objetivo, pois se propõe a analisar empiricamente a questão de gênero no cenário político subnacional à luz da cota de gênero, sendo este um tema ainda pouco explorado pela literatura. Além disso, a pesquisa é considerada descritiva, tendo em vista a realização da tabulação de dados quantitativos para expor o fenômeno da participação feminina nas eleições para os cargos de deputados estadual e distrital.





Quanto à forma de abordagem, trata-se de pesquisa quantitativa, em que se fará análise a partir de dados secundários disponibilizados pelo Tribunal Eleitoral Superior (TSE), referente às eleições para os cargos de deputados estaduais e distritais entre 2006 e 2018. Para isso, considerar-se-á a quantidade de mulheres candidatas e eleitas por gênero, partido e região em números absolutos e percentuais, bem como seus agrupamentos partidário-ideológicos.

Como técnica para a análise de dados, utilizou-se a análise estatístico-descritiva, que, segundo Chizzotti (2000, p. 69), consiste na “relação entre variáveis por gráficos, classificados por categorias e medidos por cálculos de parâmetros característicos, ou para mostrar a relação entre variáveis”. No presente trabalho, a análise será feita por meio de tabelas e gráficos, a fim de desvendar as relações partidárias e regionais das candidaturas juntamente com a obrigatoriedade da cota de gênero, implementada pela Lei n. 12.034/2009.

Os métodos de procedimento utilizados são o histórico-evolutivo, o comparativo e o estatístico-descritivo. O método histórico-evolutivo foi utilizado para descrever a participação da mulher na política, considerando os tipos de representação e a desigualdade social enfrentada historicamente. Já os métodos comparativo e estatístico-descritivo foram utilizados a fim de sumarizar, descrever e comparar os dados do TSE, no que tange à quantidade e ao partido das candidatas e eleitas.

Serão analisados a quantidade de candidaturas totais, a quantidade de mulheres e homens candidatos e o percentual de mulheres candidatas e eleitas por agrupamento ideológico (esquerda, centro e direita) e por estado/região. A partir disso, será averiguado se há algum padrão partidário ou regional relevante em relação ao número de candidatas e eleitas.

Para fins de análise, a divisão dos partidos por agrupamento ideológico foi realizada da seguinte forma:





Tabela 1 – Divisão dos partidos por agrupamento ideológico

<i>Esquerda</i>	PC do B, PCB, PCO, PDT, PPL, PSB, PSOL, PSTU, PT
<i>Centro</i>	PMDB/MDB, PMN, PPS, PROS, PSDB, PV, PHS, PPS
<i>Direita</i>	PAN, PEN/Patriota, PFL/DEM, PGT, PL, PR, PPB/PP/Progressistas, PRB, PRN, Prona, PRP, PRTB, PSC, PSD, PSDC/DC, PSL, PSN, PST, PT do B/Avante, PTB, PTC, PTN/Podemos, SD/ Solidariedade

Fonte: elaboração própria, com base nos dados de Codato (2015); Power e Zucco (2011); Codato, Berlatto e Bolognesi (2018).

A escolha de diferentes fontes para a composição da divisão partidária se deu pelas mudanças e criações de novos partidos posteriores à publicação de tais trabalhos, tendo em vista a análise de quatro eleições distintas. Apesar de as fontes utilizadas terem métodos distintos – Codato (2018) partiu de casos significativos para a formação de uma tipologia indutiva da nova direita, Power e Zucco (2011) partiram da autopercepção da elite e Codato, (2015) da análise da elite partidária –, não são apresentadas, nos trabalhos escolhidos, grandes discrepâncias entre os grupos partidários.

Para análise de padrões regionais, foram feitos mapas com o programa QGIS. Os mapas são desenvolvidos a partir dos campos ideológicos, em que o campo ideológico com mais deputadas é posto como maioria na unidade federativa. Se o estado tiver dois campos ideológicos com o mesmo número de deputadas, são colocados na legenda como “sem maioria”.

É importante ressaltar que as maiorias apresentadas na Figura 1 correspondem à unidade federativa isoladamente, ou seja, ao próprio corpo legislativo daquele estado. Tendo em vista que cada estado possui números diferenciados de cadeiras na Assembleia Legislativa, a maioria de um espectro ideológico pode corresponder a um número menor ou maior quando comparada a outro estado da Federação. Portanto, a informação contida no mapa consiste na maioria perante a própria unidade federativa e o seu desenvolvimento histórico nas eleições tratadas. Tendo em mente tal diferenciação numérica, os dados também serão trabalhados em termos percentuais.





5 Resultados e discussões

Conforme visto, a trajetória da mulher nos espaços de representação ocorreu em meio a ambiente de desigualdades, gerando uma corrente dos movimentos feministas e de outros grupos para a inserção da mulher nos espaços públicos e, especialmente, nos políticos. Segundo dados do Inter-Parliamentary Union (IPU), em junho de 2021, o Brasil estava na 142^a posição do total de 190 países no *ranking* mundial de participação feminina nos Parlamentos, subindo para a posição 133^a de acordo com dados de junho de 2023 (IPU, 2023).

O relatório do IPU (2023) evidenciou aumento de apenas 1 mulher em 2021, comparado ao ano de 2019 ; no entanto, apresentou aumento significativo de 12 mulheres eleitas em 2023, comparado a 2021, podendo esse crescimento ser atribuído às cotas eleitorais de gênero. Quanto ao número de candidatas, o aumento se mostra ainda mais significativo, tendo em vista que a cota adotada pelo Brasil atinge diretamente as listas de candidatos formadas pelos partidos políticos. Vale ressaltar que os dados apresentados nos registros do IPU (2023) dizem respeito à Câmara dos Deputados (deputadas federais), mas servem como baliza para os estudos de gênero e representação no âmbito subnacional.

A partir das análises feitas, será possível observar as diferenças entre o quantitativo de mulheres candidatas e de eleitas ao longo da série temporal de 2006 e 2018, que compreende, respectivamente, a uma eleição antes da obrigatoriedade da cota e a três eleições após o caráter obrigatório da política pública supracitada.





Tabela 2 – Candidatas aos cargos de deputados estadual e distrital entre 2006 e 2018²

	2006	2010	2014	2018
Mulheres candidatas	1.860 (14,45%)	3.503 (22,66%)	5.660 (31,39%)	5.741 (33,07%)
Mulheres eleitas	124 (11,52%)	137 (12,95%)	119 (11,24%)	158 (15,25%)
<i>Razão de mulheres eleitas</i>	15	25,56	47,56	36,33
Homens candidatos	11.013 (85,55%)	11.958 (77,34%)	12.371 (68,61%)	11.620 (66,93%)
Homens eleitos	985 (88,82%)	921 (87,05%)	940 (88,76%)	878 (84,75%)
<i>Razão de homens eleitos</i>	11,18	12,98	13,16	13,23

Fonte: elaboração própria, com base nos dados do TSE (2024).

Pela Tabela 2, percebe-se o aumento no número de candidatas em todas as eleições analisadas. Em contrapartida, o número de eleitas demonstrou variação insignificante em termos percentuais entre 2006 e 2014, destacando-se apenas o ano de 2018 com percentual de 15% de mulheres eleitas, sendo o maior entre as eleições analisadas. Enquanto da primeira para a última eleição o percentual de candidatas mulheres mais que duplicou (2,33 vezes), o número de eleitas só flutuou em 0,32%.

O descompasso entre o número de candidaturas e o número de mulheres eleitas é multivariado e trata-se de tópico ainda contestado na literatura. No entanto, o pensamento inicial de que a cota eleitoral na candidatura ocasionaria maior número de mulheres eleitas é inegavelmente falso diante desses achados. Tais dados levam a crer que o número de mulheres presentes nas instituições políticas decorre de fatores que vão além da simples oferta política e que influenciam a qualidade de tal oferta.

² A Tabela 2, assim como os Gráficos 1 e 2, foi feita com base nos dados originais do Tribunal Superior Eleitoral, coletados no ano de 2022, e referentes às eleições de 2006, 2010, 2014 e 2018.





À luz da obrigatoriedade da cota eleitoral de gênero a partir da eleição de 2010, percebe-se aumento significativo no número de candidaturas femininas. Embora o quantitativo de candidatas não tenha atingido o percentual de 30%, houve crescimento de mais de 8% entre 2006 e 2010, demonstrando evolução imediata após a obrigatoriedade da cota, o que se repetiu entre 2010 e 2014, sendo que, neste último ano, o percentual de candidatas atingiu o limite mínimo de 30% trazido pela Lei n. 12.034/2009.

Entre 2014 e 2018, todavia, o percentual de candidaturas femininas não aumentou significativamente como nas demais eleições tampouco ultrapassou a margem de 30% (percentual mínimo estabelecido pela legislação). A teoria do teto de vidro ou *glass ceiling* (Folke; Rickne, 2016) explica esse fenômeno, no qual a porcentagem mínima posta por uma legislação se torna o máximo de presença de um grupo minoritário devido a problemáticas de inserção desses grupos em espaços institucionais.

Por fim, é relevante notar o alto índice de sucesso eleitoral dos homens comparado ao baixo índice das candidatas mulheres. Na eleição de 2006 (anterior à obrigatoriedade da cota de gênero), houve 1.860 mulheres candidatas para 124 mulheres eleitas, o que resultou em uma razão de sucesso eleitoral de 15 candidatas para cada mulher eleita. Em relação aos candidatos homens, no mesmo período, averiguou-se quantitativo de 11.013 candidatos para 985 homens eleitos, compondo uma razão de sucesso eleitoral de cerca de 11 candidatos para cada homem eleito.

Em comparação a 2006, evidencia-se a eleição de 2018, que se enquadra como a terceira eleição após a obrigatoriedade da cota de gênero, constituindo momento de maior estabilidade da política pública. No ano de 2018, computaram-se 5.741 candidatas para 158 mulheres eleitas e 11.620 candidatos para 878 homens eleitos. Em termos de sucesso eleitoral, tem-se uma razão de 36 candidatas para cada mulher eleita e de 13 candidatos para cada homem eleito na última eleição analisada.

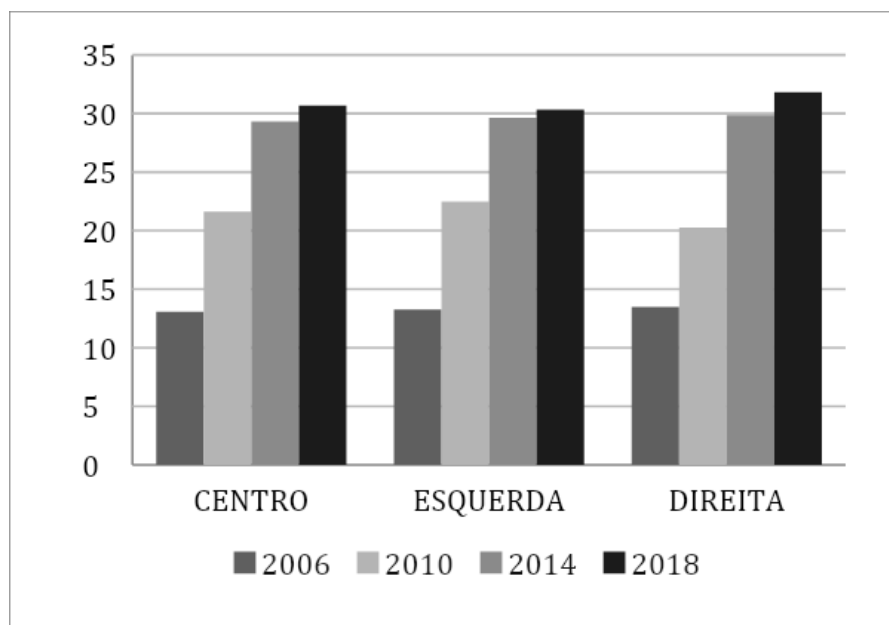
Os dados supracitados demonstram que o sucesso eleitoral das mulheres decaiu ao longo dos anos com a implementação da obrigatoriedade





da cota, tendo em vista que, de 2006 a 2018, houve aumento de 21 mulheres na razão entre candidatas e eleitas aos cargos de deputados estadual e distrital. A análise evidencia que o simples aumento no número de mulheres candidatas e eleitas não diz respeito, necessariamente, ao sucesso eleitoral dessas mulheres, tendo em vista que, em 2018, foi necessária a candidatura de 36 mulheres para eleger uma mulher ao cargo de deputado, enquanto, em 2006, foram necessárias apenas 15 candidaturas, sendo essa última razão bastante semelhante à dos candidatos homens.

Gráfico 1 – Percentual de mulheres candidatas aos cargos de deputados estadual e distrital, por agrupamento ideológico



Fonte: elaboração própria, com base nos dados do TSE (2022).

A partir da análise do Gráfico 1, percebe-se que o número de candidatas é bastante similar quando composto em grupos partidários, deixando claro que, no Brasil, a composição partidária é influenciada pela cota eleitoral de gênero, uma vez que esta age sobre o número de candidatas e provoca, paulatinamente, seu aumento.





Porém, mesmo em 2006, antes da obrigatoriedade da cota eleitoral de gênero, os partidos possuíam números similares de candidatas mulheres: o centro com 13,07% de candidatas, a esquerda com 13,26% e a direita com 13,49%. Nas eleições de 2008, os agrupamentos passaram de 20% de mulheres candidatas, tendo a esquerda o maior percentual (22,47%), seguida pelo centro (21,61%) e pela direita (20,27%), porém sem, de fato, mostrar diferença percentual significativa.

Nas eleições de 2012, o cenário se repetiu e todos os grupos partidários tiveram cerca de 29% de candidaturas femininas, sendo que apenas em 2018 todos os agrupamentos atingiram 30% de candidatas mulheres, com destaque para a direita com o maior percentual, de 31,81%. Embora a diferença seja pequena, o maior percentual de candidaturas para os partidos de direita, na eleição de 2018, vai na contramão da literatura que afirma haver maior participação das mulheres em partidos de esquerda e de centro, conforme já abordado (Tremblay, 2007; Araújo, 2005; Wiesehomeier; Doyle, 2012).

Chama a atenção, na esquerda, em termos de percentuais de candidatura, os chamados partidos nanicos (Araújo, 2005), como, por exemplo, PCB, PCO e PSTU, que apresentaram mais de 30%, ou seja, além do mínimo de candidaturas (Brasil, 2022). O PCB, por exemplo, apresentou 14%, 27%, 35% e 37% de 2006 a 2018, mostrando que, nesse partido, especificamente, a cota mostrou real impacto nos números percentuais de candidaturas de mulheres. Apesar disso, o partido não apresenta crescimento significativo em números absolutos, levando a crer que o partido – por ser nanico – não possui força suficiente para aumentar seus números totais de candidatos.

Nessa ordem, o PCO apresentou 9% em 2006, 22% em 2010 e 36% em 2014 e 2018 (Brasil, 2022). Por fim, o PSTU apresentou 21%, 41%, 38% e 45% de candidaturas femininas nos anos citados, porém, em relação às mulheres eleitas, seus números são insignificantes. Tais achados, em particular, corroboram o que a literatura sugere, que as mulheres possuem mais espaços em partidos menores, uma vez que esses partidos estariam mais





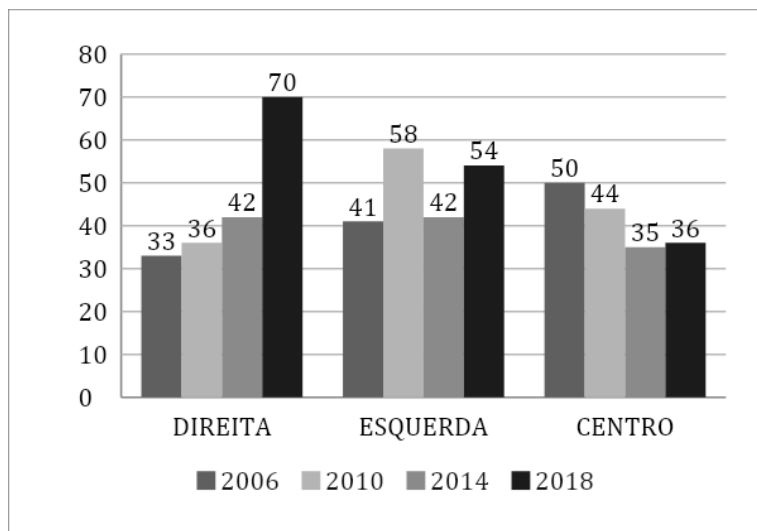
abertos a *outsiders* e a novos atores políticos, gerando números significativos de candidaturas para os grupos minoritários, mas sem chance elevada de elegibilidade, devido ao tamanho do partido (Araújo, 2005).

Pelo centro, os partidos com mais candidaturas femininas são o PMDB/MDB, o PMN e o PV. Os partidos de centro mostram desenvolvimento significativo: o PMDB, em 2006, apresentou 15% de candidaturas femininas; 26% em 2010; 32% em 2014; e 34% em 2018. Já o PMN apresentou 11% de candidatas em 2006; 21% em 2010; 35% em 2014; e 33% no ano de 2018. Por fim, o PV escalonou o número de candidatas mulheres de 15% para 34%, respectivamente, nas eleições de 2006 e 2018, mostrando o impacto da cota, em termos percentuais de mulheres candidatas, para mais que o dobro.

Os partidos do campo ideológico também apresentam crescimento contínuo como os outros partidos indicados. Vale chamar atenção para partidos como o PFL/DEM, que, na primeira eleição, apresentou 13% de candidatas, passando para 26% em 2010 e 31% em 2014 e em 2018. Nenhum partido apresentou mais de 33%, porcentagem apresentada em 2018 por partidos como o PTB e o PRB.

Para além desses dados, também é destacada a posição do PSL na última eleição como o partido com mais mulheres. Foram registradas 302 candidatas em 2018, porém o coeficiente de candidatura era de 31%, indicando que o crescimento do partido também se deu para os candidatos homens, tendo sido esse um efeito proporcionado pela candidatura de Jair Bolsonaro pelo partido. Para termos de comparação, o PSL registrou apenas 43 mulheres candidatas em 2006, 147 na eleição seguinte e 194 em 2014.



**Gráfico 2 – Eleitas por agrupamento partidário, em números absolutos**

Fonte: elaboração própria, com base nos dados do TSE (2022).

No Gráfico 2, podemos observar, nos anos de 2006 e 2010, que a eleição de mulheres segue o apontado pela literatura (Tremblay, 2007; Araújo, 2012), com predominância dos partidos de centro e esquerda. Em 2010, destaca-se o maior número de mulheres eleitas pela esquerda, o que ocorreu em consonância com a candidatura de Dilma Rousseff à Presidência, sendo a concorrência e o sucessivo êxito de uma mulher em assumir o cargo de presidente fator importante na seara da representação substantiva.

O cenário político de 2010 impactou também o número de mulheres eleitas em níveis subnacionais, tendo em vista que o PT, partido da ex-presidenta, teve o maior número de eleitas em ambos os anos, sendo 24 eleitas em 2006 e 28 eleitas em 2010. No ano de 2018, o PT correspondeu a 40,74% do campo ideológico e 5,25% do total de eleitas, tendo elegido 22 mulheres para os cargos de deputados estadual e distrital (Brasil, 2022).

Ressalta-se o ano de 2014 como uma eleição atípica para o PT, que computou o número de apenas 20 mulheres eleitas, demonstrando o impacto do discurso antipetista na eleição daquele ano, com a queda de popularidade da então incumbente (Borges; Vidigal, 2018). Esse cenário afetou o número





de mulheres eleitas pelo partido e impactou o número de homens eleitos, sendo 90 eleitos em 2014, em comparação a 121 deputados homens eleitos em 2010 (eleição anterior), mostrando que o efeito foi de cunho partidário, e não necessariamente um impacto do gênero.

Em termos partidários, também vale ressaltar, dentro da esquerda, o crescimento do PSOL, que saiu de nenhuma eleita em 2006 a 10 eleitas em 2018, representando 18,52% das mulheres eleitas pela esquerda e 6,33% em termos totais. No ano de 2018, PSOL figurou como o segundo partido de esquerda com maior número de mulheres eleitas, ficando atrás apenas do PT. Em termos gerais, no ano de 2018, destaca-se o PSDB (centro), o PT (esquerda) e o PSD (direita) como os partidos de cada espectro ideológico com o maior número de deputadas estaduais/distritais eleitas, sendo respectivamente: 16 pelo PSDB, 22 pelo PT e 13 pelo PSD.

Nas eleições de 2018, vemos crescimento da esquerda e da direita, deixando claro que a polarização federal constante nas eleições (BORGES; VIDIGAL, 2018) também se deu nas eleições para os cargos estaduais e distritais. Em termos da direita, ressalta-se o crescimento do PSL, partido do então candidato à Presidência Jair Bolsonaro, que, após não eleger nenhuma mulher nas eleições de 2006 e 2010 e apenas duas em 2014, totalizou o número de oito mulheres eleitas aos cargos de deputados estadual e distrital em 2018.

Partidos como Progressistas e PSD mostram-se estáveis quanto às eleições de mulheres aos cargos de deputados estadual e distrital. O PSD, criado em 2011, até então presente em apenas duas eleições, apresentou 6 deputadas em 2014 e 13 em 2018, enquanto o Progressistas – também denominado PPB ou PP – apresentou 4 eleitas em 2006, 6 em 2010 e em 2014 e 10 em 2018, conforme dados do TSE (Brasil, 2022).

No centro, percebe-se uma queda significativa no número de eleitas pelo PMDB/MDB, que saiu de 19 eleitas em 2006 e 2010 para 9 eleitas em 2018 (Brasil, 2022). Evidencia-se também declínio no número de homens eleitos (164 em 2006 e 83 em 2018), mostrando uma perda de poder do





partido como um todo e não apenas na questão de gênero. O PSDB, por sua vez, mostra crescente número de mulheres ao longo dos anos (19, 15, 12 e 16), bem como queda no número de homens eleitos (152, 104, 85 e 57). No centro, as mulheres eleitas chegam a apenas 36% do total dentro do grupo partidário e 0,56% do total dos eleitos na última eleição analisada, o que demonstra cenário crítico quanto à participação feminina nesse espectro ideológico.

Tabela 3 – Eleitas, em números absolutos, por região³

	2006	2010	2014	2018	Total
Norte	25	28	26	34	113
Nordeste	44	52	40	55	191
Centro-Oeste	12	9	13	5	39
Sudeste	33	32	26	36	127
Sul	12	16	15	15	58
Total	126	137	120	145	

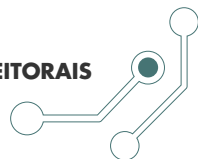
Fonte: elaboração própria, com base nos dados do TSE coletados na Base dos Dados (2024).

Em termos regionais, verifica-se que a Região Nordeste elegeu mais mulheres em todas as eleições, apesar de mostrar oscilação em termos de sucesso eleitoral das candidatas. Segundo dados do TSE (Brasil, 2022), a Região Nordeste elegeu quase 35% do total de mulheres eleitas em 2006, quase 38% em 2010, 33% em 2014 e quase 38% de todas as eleitas em 2018. Em números absolutos, há disparidade significativa de eleitas, sendo 44 mulheres em 2010 e 55 em 2018.

A Região Sudeste é a segunda região que mais tem sucesso na eleição de mulheres para os cargos de deputados estadual e distrital, computando o total de 127 eleitas ao longo dos quatro anos. Em termos percentuais, foram

³ A tabela 3, assim como a Figura 1, foi realizada com base nos dados tratados pela organização não governamental Base dos Dados, coletados no ano de 2024, e referentes às eleições de 2006, 2010, 2014 e 2018. Disponível no *link*: <https://basedosdados.org/>





26% na primeira eleição, 23% na segunda, 21% e 28% na terceira e na quarta eleições analisadas, respectivamente. Ainda em termos percentuais, a Região Norte apresenta 19,8%, 20,4%, 21,6% e 23,4%, seguida pela Região Sul (9,5%, 11,6%, 12,5% e 10,3%) e pela Região Centro-Oeste (9,5%, 6,5%, 10,8% e 3,4%).

Pela análise da Tabela 3, é possível notar decréscimo no número de mulheres eleitas no Centro-Oeste, destacando-se como a única região em que ocorreu diminuição de deputadas eleitas entre 2006 e 2018. Apesar disso, juntamente com o Nordeste que obteve um crescimento de 11 mulheres eleitas entre 2006 e 2018, destaca-se o crescimento de mulheres eleitas no Norte, que computou o segundo maior crescimento, em número absolutos, de 2006 (25 eleitas) a 2018 (34 eleitas).

Enquanto o Nordeste elegeu 191 deputadas estaduais, o Sudeste alcançou 127 e o Norte, 113. Os números mais baixos são evidenciados no Centro-Oeste e no Sul, que contaram, respectivamente, com 39 e 58 mulheres ao longo das quatro eleições. Ressalta-se que o número de mulheres eleitas no Centro-Oeste no total do período analisado é menor que o número de mulheres eleitas nas eleições de 2006, 2010 e 2018 no Nordeste. O Sul, por sua vez, apesar do baixo número de eleitas, apresentou melhora considerável em 2018 ao eleger 15 mulheres, o que não ocorreu no Centro-Oeste, que alcançou o menor número de mulheres eleitas (apenas 5) de todos os anos analisados.

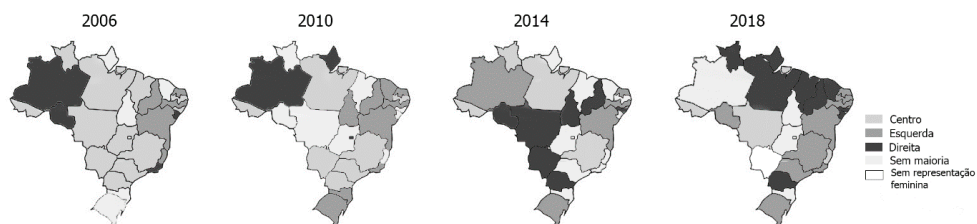
Em números totais, nota-se o crescimento de mulheres eleitas como deputadas estaduais e distritais entre 2006 e 2018, com exceção da eleição de 2014, em que houve a diminuição de mulheres eleitas, atingindo número até mesmo menor que o do ano de 2006 (anterior à obrigatoriedade da cota eleitoral de gênero). Em relação a isso, nota-se que todas as regiões tiveram diminuição de mulheres eleitas em 2014, com exceção da Centro-Oeste que, em contrapartida, é a região com menos deputadas eleitas em números totais. Ao analisar a ideologia das deputadas centro-oestinas, nota-se que, no ano de 2014, das 13 mulheres eleitas, 6 eram de direita, 4 de esquerda e 3 de centro, evidenciando uma boa distribuição ideológica entre os estados.





A seguir, analisaremos o resultado das eleições nas unidades federativas, conforme o espectro ideológico das mulheres eleitas como deputadas estaduais e distritais. Para isso, consideramos o número de mulheres eleitas em cada espectro ideológico, segundo a divisão apresentada na legenda da Figura 1. As legendas correspondem à maioria de mulheres eleitas em cada estado, por espectro ideológico, e dizem respeito à unidade federativa de maneira isolada, conforme explicado na seção de metodologia.

Figura 1 – Mapa ideológico de 2006 a 2018, de acordo com a maioria de deputadas estaduais/distritais eleitas na unidade federativa, por agrupamento ideológico⁴



Fonte: elaboração própria, com base nos dados do TSE coletados na Base dos Dados (2024).

Em termos de agrupamentos partidários, a esquerda predomina na Região Nordeste com 40%, 48% e 42,5% nas eleições de 2006, 2010 e 2014, respectivamente, com queda para 34,5% de mulheres eleitas na região em 2018, que computou 19 eleitas. O centro se apresenta forte na primeira eleição analisada com 19 eleitas, tendo ligeira queda em 2010 com 14 deputadas e queda mais brusca em 2014 e 2018, computando 7 e 8 eleitas, respectivamente. Já a direita mostra crescimento contínuo no Nordeste, passando de 7 deputadas em 2006 para 13 em 2010, 16 em 2014 e 28 em 2018. Apesar de conseguir maioria de deputadas apenas em 4 estados nordestinos no ano de 2018, a região tem número crescente de mulheres de direita eleitas como deputadas

⁴ O Apêndice A deste artigo apresenta, em formato de tabela, os estados classificados conforme a legenda da Figura 1: centro, esquerda, direita, sem maioria e sem representação feminina.





estaduais, fenômeno que se mostra anterior à eleição de Jair Bolsonaro e que foi ampliado por tal eleição.

Conforme vemos na Figura 1 e na Tabela 3, embora a direita constitua maioria de mulheres eleitas apenas nos Estados do Piauí, Ceará, Alagoas e Sergipe na Região Nordeste em 2018, a maioria das deputadas eleitas são do espectro ideológico da direita, ao qual correspondem 28 deputadas do total de 55 eleitas. Isso significa que o crescimento de deputadas eleitas na região não advém do padrão específico de um estado, mas do crescimento orgânico existente desde as eleições de 2010.

Importante notar que, em 2006, Sergipe já aparecia como majoritariamente de direita e o Ceará com uma correlação de forças entre o centro e a direita (sem maioria definida). Enquanto isso, o Piauí sai da situação de maioria de esquerda para uma maioria de direita, o que pode ser explicado pela maior polarização nas eleições de 2018 e crescimento da nova direita na respectiva eleição.

Na Região Sudeste, a esquerda elegeu a maioria das deputadas, sendo mais de 10 deputadas eleitas em 3 das 4 eleições analisadas (11 em 2006, 14 em 2010 e 17 em 2018), com 8 eleitas em 2014, sendo o menor número atingido pelo agrupamento na análise, o que coaduna com o antipetismo iniciado em meados de 2014 e com o início da ascensão da direita. De acordo com a análise realizada, o centro apresentou 13 eleitas no Sudeste em 2006, 14 em 2010 e 10 em 2014. Em todos os anos analisados, as deputadas de centro demonstraram maior sucesso eleitoral frente às deputadas de direita que, de 2006 a 2010, estiveram em menor número na região Sudeste. Nessa região, a direita mostrou oscilação nos primeiros anos: em 2006, foram 8 eleitas; em 2010, 4; mas, em 2014, o número cresceu para 8 e, em 2018, foram 9 eleitas.

Em termos de maioria, podemos ver claramente mudanças nos estados que anteriormente tinham maioria de deputadas eleitas pelo centro em 2006, como, por exemplo, Minas Gerais, que, em 2018, se apresenta elegendo uma bancada feminina, majoritariamente, de esquerda (4 mulheres de esquerda, 2 de direita e 1 de centro). Numa análise comparativa, destaca-se também o Rio





de Janeiro, que elegeu maioria de mulheres de direita na eleição de 2006 e passou a ter maioria de mulheres eleitas pela esquerda no ano de 2018, o que contrapõe as expectativas políticas do estado do então candidato à Presidência Jair Bolsonaro, eleito por um partido de direita no mesmo ano.

Outros estados apresentam correlação de forças entre dois ou mais espectros ideológicos, sem mostrar uma maioria de mulheres por apenas um eixo. Faz-se relevante notar que, em 2006, os estados sem maioria significativa eram Amapá, Ceará, Distrito Federal, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Tocantins. Desses, em 2018, apenas Distrito Federal, Santa Catarina e Tocantins permaneceram sem maioria definida – juntamente com Amazonas e Goiás que, em 2006, tinham uma maioria de mulheres na direita e centro, respectivamente.

No Sul, os números da esquerda são menores, mas também é menor o número total de deputadas estaduais. Na primeira eleição, o Sul apresentou 4 deputadas de cada espectro ideológico. Em 2010, esse cenário muda com a maioria das mulheres de esquerda sendo eleitas (9), seguidas pelas mulheres de centro (5) e de direita (2). Em 2014, a esquerda manteve o maior número de eleitas (7), enquanto o centro e a direita computaram 5 e 3 mulheres eleitas, respectivamente. Em 2018, a correlação de forças entre grupos partidários volta a ser mais equilibrada entre esquerda e direita, com 7 mulheres de esquerda, 6 de direita e 2 de centro, demonstrando a maior polarização ideológica nessa eleição.

Podemos ver que a maioria partidária da Região Sul muda significativamente. O Estado do Paraná, que tinha a maioria de mulheres do campo de centro, passa a ser majoritariamente composto por mulheres de direita; Santa Catarina, que não tinha a maioria determinada em 2006 (1 de direita, 1 de esquerda e 1 de centro) passou a ser um estado majoritariamente composto por deputadas de esquerda e de direita (2 de esquerda, 2 de direita e 1 de centro), e o Rio Grande do Sul, que apresentava maior composição de mulheres de direita e de esquerda, passou a eleger majoritariamente mulheres





de esquerda (4 de esquerda, 2 de direita e 1 de centro), correspondendo à polarização presente na eleição de âmbito nacional em 2018.

No Norte, a composição de mulheres eleitas mostra uma hegemonia dos partidos de centro nas bancadas femininas das Assembleias Legislativas, tendo havido uma mudança significativa apenas em 2018. Em 2006, foram 9 eleitas pela direita e 11 pelo centro, tendo 5 mulheres eleitas em partido de esquerda. Em 2010, o centro apresentou 10 eleitas, a direita apresentou 11 e a esquerda, 7; na eleição de 2014, o centro elegeu 12 mulheres, a direita, 8 e a esquerda, 6; por fim, em 2018, o centro elegeu 11, a direita, 16 e a esquerda, 7 mulheres (Brasil, 2022). O que se nota é a preferência dos eleitores nortistas por candidatas advindas de partidos de centro e direita.

O Amazonas saiu de posição majoritariamente de direita para uma divisão entre as eleitas pelo centro e pela direita. Ainda no Norte, enquanto o Pará sai de posição de centro em 2006 para uma composição de mulheres majoritariamente eleitas pela direita em 2018, Rondônia migra da direita para a esquerda e Roraima do centro para a direita. No que tange ao quantitativo de mulheres relacionado ao espectro ideológico, chama a atenção o estado do Pará, que elegeu 4 mulheres de centro em 2006, 5 mulheres de centro em 2010, 3 mulheres de centro em 2014 e 5 mulheres de direita em 2018. Novamente, os resultados das eleições no Pará refletem o cenário de crescimento da nova direita e da polarização ideológica/partidária existente na eleição presidencial de 2018.

No Centro-Oeste, com base nos dados do TSE (Brasil, 2022), destaca-se a eleição de 2006, com 6 deputadas pelo centro, enquanto esquerda e direita se apresentaram com 3 eleitas em cada. Esse número se altera em 2010, com queda do centro (4 eleitas) e crescimento da direita (2 eleitas) e da esquerda (3 eleitas). Em 2014, o centro caiu novamente, obtendo apenas 3 mulheres eleitas, enquanto a direita apresentou 6 eleitas e a esquerda, 4 eleitas. Na eleição de 2018 (última eleição analisada), constatarem-se 2 deputadas de centro, 2 deputadas de esquerda e 1 de direita. Para além do espectro ideológico, nota-se que o maior número de mulheres eleitas como





deputadas estaduais/distritais (considerando que o DF está localizado nessa região) ocorreu em 2014, coincidindo com a vitória da primeira mulher à presidência do Brasil, Dilma Rousseff. Há, no entanto, uma preferência dos eleitores do centro-oeste pela direita na eleição de 2014, o que não pode ser considerado um padrão tendo em vista as demais eleições. Por fim, chama-se a atenção para o quantitativo de mulheres, em 2018, que computou o menor número de mulheres como deputadas estaduais/distritais (apenas 5, no total), mesmo diante de uma realidade em que a cota de gênero era obrigatória e obtinha amparo de outras políticas públicas, como a destinação mínima de fundo partidário/eleitoral.

Não há alteração de maioria de espectro ideológico nos mapas de 2006 a 2018 nos respectivos estados: Acre, Bahia, Pernambuco e Rio Grande do Norte. O Acre, de 2006 a 2018, permaneceu como um partido com maioria de mulheres eleitas pelo centro, enquanto Bahia, Pernambuco e Rio Grande do Norte permaneceram com a maioria de eleitas pela esquerda. Destaca-se que a ausência de mudanças diz respeito tão somente ao espectro ideológico da maioria de mulheres eleitas, no entanto, o resultado geral das eleições demonstra alterações no número de eleitas entre os três espectros ideológicos nos Estados supracitados.

Considerações finais

A cota eleitoral de gênero foi implementada no Brasil em contexto internacional de busca pela igualdade de gênero na política, passando por diversas alterações ao longo dos anos, a fim de que se aperfeiçoasse enquanto política pública. Por meio da análise histórica da cota eleitoral de gênero no Brasil, foi possível conhecer seu trajeto desde o primeiro projeto de lei, proposto pela ex-Deputada Marta Suplicy (PT/SP) em 1995, até a última legislação publicada, que determinou o caráter obrigatório dessa política pública.

Algumas mudanças relacionadas à Constituição também merecem ser destacadas e, em razão de sua inclusão recente, menciona-se a EC





n. 117/2022 como uma das novidades promissoras a respeito da cota eleitoral inserida no sistema político brasileiro. A partir da vigência dessa nova norma, há prospecções de que as mulheres tenham acesso mais amplo às propagandas eleitorais e aos recursos financeiros dos partidos – ou pelo menos é o que se espera. Para um estudo mais efetivo de tais regras constitucionais, é importante que trabalhos futuros analisem os efeitos da EC n. 117/2022, bem como de outras normas que venham a ser implementadas como políticas públicas.

Apesar das normas editadas ao longo das décadas e das tentativas de suprimir ou, ao menos, diminuir o patriarcalismo imbuído nos ambientes político-institucionais, o cenário político de desigualdade e a consequente baixa participação feminina permanece até os dias de hoje no sistema eleitoral brasileiro, mesmo após a obrigatoriedade da política pública, o que se pôde perceber pelas análises realizadas ao longo do trabalho.

Em geral, enquanto o número de mulheres candidatas aos cargos de deputados estadual e distrital cresceu ao longo dos anos, o número de eleitas permaneceu estável, comprovando que o aumento significativo de candidaturas a partir da obrigatoriedade da cota eleitoral de gênero não foi capaz de gerar aumento efetivo de mulheres nos espaços subnacionais de representação. Somado a isso, tem-se o problema da qualidade das candidaturas, haja vista que o baixo sucesso eleitoral das mulheres tende à ocorrência de candidaturas meramente formais, conhecidas também como candidaturas fictícias ou “laranjas”.

Em termos regionais, verificou-se aumento no número de mulheres eleitas entre 2006 e 2018 em todas as regiões do Brasil, exceto no Centro-Oeste, que diminuiu o número de mulheres eleitas entre a primeira e a última eleição analisadas, evidenciando padrão crítico quanto à elegibilidade das candidatas. Por outro lado, a Região Nordeste destacou-se por manter número de mulheres eleitas substancialmente maior em todos os anos analisados, e a Região Norte destacou-se por obter o segundo maior aumento, em números absolutos, de mulheres eleitas, ficando atrás somente do Nordeste.





Quanto ao número de eleitas dentro dos agrupamentos partidários, verifica-se crescimento da esquerda e da direita no ano de 2018, o que compactua com a polarização presente na eleição presidencial do respectivo ano. Tal resultado é corroborado pela diminuição de mulheres eleitas pelo centro entre 2006 e 2018, o que gerou aumento nos demais espectros ideológicos (esquerda e direita). O crescimento da direita, em especial, é fenômeno específico e concomitante ao antipetismo no Brasil, sobre o qual a literatura ainda discute e, por isso, merece ser melhor estudado em próximas pesquisas.

Em termos proporcionais, o sucesso eleitoral das mulheres decaiu com a obrigatoriedade da cota e seguiu o lado contrário da expectativa de aumento da participação feminina na política. Para esse problema, algumas soluções podem ser apresentadas, como, por exemplo, a mudança na espécie da cota eleitoral adotada pelo Brasil que, ao invés de adotar a cota legislativa de candidatos, poderia implementar a reserva de vagas a fim de garantir que as mulheres tivessem percentual mínimo de cadeiras nas Casas Legislativas.

Ainda assim, mesmo que a cota de reserva de vagas fosse adotada nas eleições brasileiras, não seria possível afirmar que a desigualdade de gênero estaria em seu fim, uma vez que as dificuldades de acesso da mulher aos espaços políticos continuariam. Isso porque, embora seja política pública que objetiva o aumento da participação feminina, a cota de gênero, por si só, não tem capacidade para alterar a estrutura patriarcal da política brasileira.

A partir da análise, apresentaram-se diversos problemas quanto à situação do cenário político brasileiro, tais como: inefetividade da cota eleitoral de gênero, sub-representação feminina no âmbito subnacional, candidaturas fictícias e variações de eleitas por região e por agrupamento ideológico afetadas diretamente pelo âmbito nacional. Considerando essas e outras questões, faz-se importante incentivar a continuidade dos estudos na seara da representação subnacional, a qual é, por vezes, negligenciada pela pesquisa científica. Ademais, incentiva-se a realização de trabalhos que considerem a quantidade de vagas ofertadas em cada Assembleia Legislativa do Brasil ou, no caso do Distrito Federal, na Câmara Legislativa, para que





se compreenda a representação descritiva conforme a proporção ofertada em cada Estado, uma vez que o número de vagas é contabilizado a partir do número de habitantes.

A afirmação de que “toda política é local”, escolhida como título do livro escrito pelo democrata estadunidense Tip O’Neill, demonstra a importância das relações humanas na política local, a qual se perfaz como precursora de todas as outras relações políticas maiores. Somente a partir da valorização dos aspectos locais de uma comunidade, como a cultura e o contexto político em que está inserida, será possível conceber ideais de igualdade de forma ampla e duradoura, como, por exemplo, no âmbito da política subnacional.

Referências

ARAÚJO, Clara. Gênero e acesso ao poder legislativo no Brasil: as cotas entre as instituições e a cultura. *Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília*, n. 2, p. 23-59, mar. 2012. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/1604>. Acesso em 30 jun. 2023.

ARAÚJO, Clara. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. *Revista de Sociologia e Política, [s. l.]*, n. 24, p. 193-215, jun. 2005. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-44782005000100013>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/tGtdSWCqjLRJX4cSsLDHfDB/?lang=pt>. Acesso em: 30 jun. 2023.

ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-86. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/livro/politicas-publicas-no-brasil>. Acesso em: 30 jun. 2023.

BASE DOS DADOS. *Eleições brasileiras*. Disponível em: <https://basedosdados.org/>. Acesso em: 24 jan. 2024.

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





BOBBIO, Norberto. *A Era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2004. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/297730/mod_resource/content/0/norberto-bobbio-a-era-dos-direitos.pdf. Acesso em: 16 set. 2022.

BOLOGNESI, Bruno. A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral?. *Paraná Eleitoral*: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política, [s. l.], v. 1, n. 2, p. 113-129, 20 jun. 2012. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/pe/article/view/42736/25894>. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, 292 p. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 jun. 2022.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 111, de 28 de setembro de 2021*. Altera a Constituição Federal para disciplinar a realização de consultas populares concomitantes às eleições municipais, dispor sobre o instituto da fidelidade partidária, alterar a data de posse de Governadores e do Presidente da República e estabelecer regras transitórias para distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e para o funcionamento dos partidos políticos. Brasília, DF, Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc111.htm. Acesso em: 21 jun. 2022.

BRASIL. *Lei n. 12.034, de 29 de setembro de 2009*. Brasília, DF, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12034.htm. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. *Lei n. 9.100, de 29 de setembro de 1995*. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF, 1995a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19100.htm. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. *Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Brasília, DF, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 20 jun. 2022.





BRASIL. *Projeto de Lei n. 783, de 22 de agosto de 1995*. Dispõe sobre o percentual mínimo de candidatas que deve constar da lista dos partidos políticos para as eleições que obedecerem ao sistema proporcional e dá outras providências. Brasília, DF, 1995b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1134751&fil. Acesso em: 18 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Eleições*. Dados e estatísticas eleitorais das eleições de 1994 a 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores>. Acesso em: 22 jun. 2022.

CHIZZOTTI, Antônio. *Pesquisa em ciências humanas e sociais*. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2000.

CODATO, Adriano. Metodologias para identificação de elites: três exemplos clássicos. In: PERISINOTTO, Renato; CODATO, Adriano (org.). *Como estudar elites*. Curitiba: Ed. UFPR, 2015. cap.1, p. 9-14. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/301503952_Metodologias_para_a_identificacao_de_elites_tres_exemplos_classicos_Methods_for_identifying_elite_three_classic_examples#references. Acesso em: 30 jun. 2023.

CODATO, André; BERLATTO, Fábila; BOLOGNESI, Bruno. Tipologia dos políticos de direita no Brasil: uma classificação empírica. *Análise Social*, Lisboa, v. 1, n. 229, p. 870-897, out. 2018. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/analisesocial/article/view/22240>. Acesso em: 30 jun. 2023.

CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE A MULHER, 4., 1995, Pequim. *Declaração e plataforma de ação*. Declaração de Beijing, 1995. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf. Acesso em: 15 set. 2022.

DAHLERUP, Drude. Increasing women's political representation: new trends in gender quotas. In: BALLINGTON, Julie; KARAM, Azza (ed.). *Women in parliament: beyond numbers*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Idea), 2005. p. 141-153. Disponível em: <https://genderandsecurity.org>. Acesso em: 21 jun. 2021.





FOLKE, Olle; RICKNE, Johanna. The glass ceiling in politics. *SAGE Journals*. Comparative Political Studies, [s. l.], v. 49, n. 5, p. 567-599, 11 jan. 2016. <http://dx.doi.org/10.1177/0010414015621073>. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0010414015621073>. Acesso em: 30 jun. 2023.

HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. *Cadernos de Pesquisa*, [s. l.], v. 37, n. 132, p. 595-609, set./dez. 2007. <http://dx.doi.org/10.1590/s0100-15742007000300005>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cp/v37n132/a0537132.pdf>. Acesso em: 15 set. 2022.

HTUN, M.; POWER, T. J. Gender, parties, and support for equal rights in the brazilian congress. *Latin American Politics and Society*, Oxford, v. 48, n. 4, p. 83-104, jan. 2006. Winter. Disponível em: <https://academic.oup.com/book/27777/chapter-abstract/198024760?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 15 set. 2022.

INTER-PARLIAMENTARY UNION (IPU). *Monthly ranking of women in national parliaments*. Switzerland: Inter-Parliamentary Union, 2021a. Disponível em: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=6&year=2019>. Acesso em: 30 jun. 2023.

KELLSTEDT, Paul M.; WHITTEN, Guy D. *Fundamentos da pesquisa em Ciência Política*. São Paulo: Blucher, 2015. Tradução da 2ª edição americana.

LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul. 1972. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4440249/mod_resource/content/1/lowi-four-systems-of-policy%201972.pdf. Acesso em: 30 jun. 2023.

MOREIRA, Natália de Paula; BARBERIA, Lorena Guadalupe. Por que elas são poucas?: uma revisão sobre as causas da baixa presença de mulheres no congresso brasileiro. BIB. *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, n. 79, p. 38-56, 2015. Disponível em: <http://anpocs.com/index.php/universo/acervo/biblioteca/periodicos/bib/bib-79/10520-por-que-elas-sao-poucas-uma-revisao-sobre-as-causas-da-baixa-presenca-de-mulheres-no-congresso-brasileiro/file>. Acesso em: 26 jun. 2022.





PATEMAN, Carole. Críticas Feministas à dicotomia público/privado. In: BIROLI, Flavia; MIGUEL, Luis Felipe (org.). *Teoria política feminista: textos centrais*. Vinhedo: Editora Horizonte, 2013. p.55-80. Disponível em: <https://www.uff.br/?q=br/teoria-politica-feminista-textos-centrais>. Acesso em: 30 jun. 2023.

PAXTON, Pamela; KUNOVICH, Sheri; HUGHES, Melanie M. Gender in Politics. *Annual Review of Sociology*, [s. l.], v. 33, n. 1, p. 263-284, 1 ago. 2007. Annual Reviews. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1146/annurev.soc.33.040406.131651>. Acesso em: 30 jun. 2023.

PERROT, Michelle. *Minha história das mulheres*. São Paulo: Contexto, 2007. 191 p.

PIOVESAN, Flávia. Igualdade de gênero na Constituição Federal: os direitos civis e políticos das mulheres no Brasil. *Os alicerces da redemocratização. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro*, 2008. v. 1, p. 1-22. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/principios-e-direitos-fundamentais-igualdade-de-genero-na-constituicao-federal-os-direitos-civis-e-politicos-das-mulheres-do-brasil/view>. Acesso em: 16 set. 2022.

PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Los Angeles: University of California Press, 1967.

POGGIONE, Sarah. Exploring gender differences in state legislators' policy preferences. *Political Research Quarterly*, [s. l.], v. 57, n. 2, p. 305, jun. 2004. JSTOR. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2307/3219873>. Acesso em: 30 jun. 2023.

REZENDE, Flávio da Cunha. *Por que falham as reformas administrativas?*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

SACCHET, Teresa. Representação política, representação de grupos e política de cotas: perspectivas e contendas feministas. *Revista Estudos Feministas [on-line]*, v. 20, n. 2, p. 399-431, 2012. ISSN 0104-026X. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/GjpMXFGjwnfzZYbxbpR3zCC/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 30 jun. 2023.





SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil para análise histórica. *In*: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista: conceitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019. p. 46-76.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. (org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-86.

TAYLOR-ROBINSON, Michelle M.; HEATH, Roseanna Michelle. Do women legislators have different policy priorities than their male colleagues? *Women & Politics*, [s. l.], v. 24, n. 4, p. 77-101, jan. 2003. Informa UK Limited. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1300/j014v24n04_04. Acesso em: 30 jun. 2023.

TREMBLAY, Manon. Democracy, Representation, and women: a comparative analysis. *Democratization*, [s. l.], v. 14, n. 4, p. 533-553, 24 jul. 2007. Informa UK Limited. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13510340701398261>. Acesso em: 30 jun. 2023.

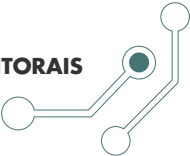
WIESEHOMEIER, Nina; DOYLE, David. Attitudes, ideological associations and the left-right divide in Latin America. *SAGE Publications. Journal of Politics in Latin America*, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 3-33, abr. 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1177/1866802x1200400101>. Acesso em: 30 jun. 2023.

ZUCCO JR., Cesar. *O congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

Como citar este artigo:

ARNAUD, Rafaela Rocha; LIMA, Thamires Costa Rodrigues; COSTA, Saulo Felipe. O antes e o agora: uma análise político-partidária do sucesso eleitoral de mulheres nas eleições para deputada estadual e distrital. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 17, n. 1, p. 196-239, jan./jun. 2023.





APÊNDICE A

Tabela 4 – Composição ideológica das deputadas estaduais e distritais eleitas, de 2006 a 2018, conforme a maioria ideológica

Ano	Centro	Esquerda	Direita	Sem maioria/ Empate	S/ representação feminina
2006	Acre, Alagoas, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Paraná, Roraima, São Paulo	Bahia, Rio Grande do Norte, Piauí, Pernambuco, Espírito Santo	Amazonas, Rondônia, Rio de Janeiro, Sergipe	Amapá, Ceará, Distrito Federal, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Tocantins	Sem casos
2010	Acre, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Paraná, São Paulo	Bahia, Ceará, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Tocantins	Amazonas, Amapá, Distrito Federal	Espírito Santo, Alagoas, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Rondônia, Roraima, Sergipe	Sem casos
2014	Acre, Minas Gerais, Pará, Roraima	Amazonas, Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul	Alagoas, Distrito Federal, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Piauí, Paraná, Rondônia, Tocantins	Amapá, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Paraíba, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo	Sem casos
2018	Acre, Espírito Santo, Mato Grosso	Bahia, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Rio Grande do Sul, São Paulo	Alagoas, Amapá, Ceará, Maranhão, Pará, Piauí, Paraná, Roraima, Sergipe	Amazonas, Distrito Federal, Goiás, Santa Catarina, Tocantins	Mato Grosso do Sul

Fonte: elaboração própria (2024), conforme a classificação de Codato (2015); Power e Zucco (2011); Codato, Berlatto e Bolognesi (2018) e com base nos dados do TSE coletados na Base dos Dados (2024).



Divisão sexual da atividade política e a linguagem de exclusão de mulheres – uma análise feminista e interdisciplinar das fronteiras do cenário político goiano





Divisão sexual da atividade política e a linguagem de exclusão de mulheres – uma análise feminista e interdisciplinar das fronteiras do cenário político goiano¹

Sexual division of political activity and the language of exclusion of women – a feminist and interdisciplinary analysis of the frontiers of the political scene in state of goiás

Nara Vilas Boas Marques Bueno e Lopes*

Vilma de Fátima Machado**

Recebido em: 30/7/2023

Aprovado em: 20/11/2023

¹ Este artigo é parte dos estudos realizados para compor a dissertação apresentada ao Programa Interdisciplinar de Pós-Graduação em Direitos Humanos da Universidade Federal de Goiás (PPDIDH/UFG), com o título: *Mulheres na Tribuna: um estudo da pluricausalidade da sub-representação de mulheres na Assembleia Legislativa do Estado de Goiás*, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direitos Humanos. Área de concentração: Direitos Humanos. Linha de pesquisa: Conflitos sociais e Direitos Humanos no parlamento brasileiro (2015-2022): poder, discursos e práticas dos direitos humanos em tempos de ruptura institucional e ataques aos fundamentos da democracia representativa liberal.

*ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4292-0687>

Graduada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás (FD/UFG), *campi* Cidade de Goiás (2008), com especialização em Direito e Processo Eleitoral pela FD/UFG (2016), mestra pelo PPGIDH/UFG (2021). Atualmente é advogada eleitoralista e doutoranda/pesquisadora no Programa de Doutorado do PPGIDH/UFG. Autora do livro *Pequeno Manual das Mulheres no Poder – o que você precisa saber para participar da política brasileira*. São Paulo: Matrioska, 2020. Disponível em: <https://loja.matrioskaeditora.com.br/produtos/pequeno-manual-das-mulheres-no-poder/>.

Contatos – PPGIDH/UFG: secretaria.ppgidh@ufg.br; e-mails: buno_lops@discente.ufg.br e narabuenoelopes@gmail.com.

**ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0618-7684>

Graduada em História pela UFG (1988), especializada em Museologia (2002) e mestra em História das Sociedades Agrárias (1995) pela mesma instituição e doutora em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília – UnB (2005). Atualmente é professora adjunta da UFG no PPGIDH/UFG.

Contatos – PPGIDH/UFG: secretaria.ppgidh@ufg.br; e-mail: vilmafimachado@ufg.br.





Resumo

Este trabalho analisa a pluricausalidade que ocasiona a sub-representação de mulheres na Assembleia Legislativa de Goiás (Alego) durante a 19ª Legislatura (2019 a 2023), onde apenas 2 deputadas, de 41 assentos, exerceram mandato. Foi utilizada a historicização como ferramenta para descrever e analisar a linguagem de exclusão dirigida às mulheres na política e a divisão sexual do trabalho na atividade política. O trabalho adotou a metodologia da teoria fundamentada em dados, emergindo as categorias aqui analisadas, no qual foram realizadas entrevistas semiestruturadas com as exercentes de mandato naquela Legislatura, bem como com a primeira e a segunda suplentes do cargo de deputada estadual. Foi adotado também o método interpretativo de análise dos dados levantados. As categorias teóricas surgiram a partir da saturação dos códigos encontrados na codificação por agrupamento e por incidente das entrevistas com as parlamentares, somadas à análise do Sistema de Candidaturas Módulo Externo do Tribunal Superior Eleitoral (CANDex), dos registros de candidaturas e informações das candidatas (nas eleições gerais de 2018). O patriarcado, aqui também chamado de hegemonia masculina na política, consiste em categoria central deste trabalho, tendo sido encontrada por meio da codificação por agrupamento dos dados levantados. Apesar de termos conhecimento da existência de diferenças teóricas entre as denominações da categoria central de análise (patriarcado e hegemonia masculina na política), aqui enfocamos na instrumentalização do fenômeno político de alijamento de mulheres. A categoria central se mostrou, ainda, indissociável de outras subcategorias analíticas encontradas que se interconectam entre si, a exemplo da divisão sexual da atividade política (público/privado) também existente no cenário político goiano, da linguagem de exclusão que faz parte da violência política de gênero e, ainda, da existência de violência partidária de gênero. Foi utilizada a chave analítica da perspectiva feminista e da perspectiva interdisciplinar dos direitos políticos das mulheres, como efetivação dos direitos humanos. A conclusão do presente artigo constatou a dificuldade de ocupação e enraizamento das mulheres na política partidária goiana, bem como apontou a adoção de estratégias de mútuo apoio e de afeto em ambientes que incluem e transbordam o cenário político, pelas entrevistadas. Por fim, o estudo verificou a necessidade de ser implementada a perspectiva





crítica de gênero também pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), para melhoramentos no CANDex.

Palavras-chave: mulheres; violência política de gênero; partidos políticos; política brasileira; direitos humanos.

Abstract

This work analyzes the multicausality of the underrepresentation of women in the Legislative Assembly of Goiás (Alego) during the 19th Legislature (2019 to 2023), where only 2 female deputies, out of 41 seats, held office. Historicization was used as a tool to describe and analyze the language of exclusion of women in politics and the sexual division of labor in political activity. The work adopted the methodology of grounded theory, emerging the categories analyzed here, in which semi-structured interviews were carried out with the holders of mandate in that Legislature, as well as with the first and second substitutes for the position of State Deputy. The interpretative method of analysis of the collected data was also adopted. These theoretical categories emerged from the saturation of the codes found in the codification by group and incident by incident of the interviews with the parliamentarians, added to the analysis of the Candidature System External Module of the Superior Electoral Court (CANDex – the candidacy records and information of the candidates) in the 2018 general elections. Patriarchy, here also called as male hegemony in politics, is the central category of this work, having been found through coding by categorizing and grouping the data collected. Although we are aware of the existence of theoretical differences between the denominations of the central category of analysis (patriarchy and male hegemony in politics), here we focus on the instrumentalization of the political phenomenon of women's jettisoning. The central category also proved to be inseparable from other analytical subcategories found that interconnect with each other, such as the sexual division of political activity (public/private) also existing in the political scenario in Goiás, the language of exclusion that is part of political violence of gender and, also, the existence of gender-based partisan violence. The analytical key of the feminist perspective and the interdisciplinary perspective of women's political rights was used, as the realization of human rights. The conclusion of this article identified the difficulty of occupying





and rooting women in Goiás political parties, as well as pointed out the adoption of strategies of mutual support and affection in environments that includes and overflows the political scene, by the interviewees. Finally, the study verified the need to implement a critical gender perspective also by the Superior Electoral Court (TSE), to improve CANDex.

Keywords: women; gender political violence; political parties; brazilian politics; human rights.





1 O percurso metodológico feminista e interdisciplinar – a análise da realidade dos dados com olhar crítico enfocado no gênero e na ausência das mulheres nos espaços político-partidários

Entendemos por organização teórica feminista textos, artigos, vídeos e livros que, segundo Flávia Biroli e Luis Felipe Miguel (2013, p. 17), contenham “um pensamento que parte das questões de gênero, mas vai além delas, reorientando todos os nossos valores e critérios de análise”. O presente artigo partiu de um levantamento exploratório dos números relativos à ocupação dos cargos eletivos em Goiás, feito nos *sites* do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás (TRE/GO) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). A partir desse levantamento, fizemos análises de dados disponibilizados no Sistema de Candidatura Módulo Externo (CANDex), cotejando com entrevistas com parlamentares então exercentes de mandato e suas suplentes. Nestas análises interpretativas (Charmaz, 2009; Geertz, 2008) percebemos, muitas vezes, a utilização de termos no masculino (sem a devida contração de gênero) para tratar das candidatas que concorrem aos pleitos eleitorais, mesmo onde a contração de gênero é possível, ou mesmo em locais cuja contração do vocábulo necessariamente seria feminina. Sinalizando uma hipótese: a linguagem institucional utilizada pelos Tribunais Eleitorais brasileiros também reflete e retroalimenta a violência política de gênero que é percebida tanto nas disputas intrapartidárias quanto nas eleições.

As categorias centrais e as demais codificações que embasam o trabalho foram encontradas da seguinte maneira: após a transcrição das entrevistas, utilizamos a técnica de análise de codificação *incidente por incidente*, descrita por Kathy Charmaz (2009). Com isso, fizemos memorandos nos quais agrupamos incidentes por aproximações temáticas. Essa técnica possibilitou a transformação dos dados e as experiências coletadas nas entrevistas em códigos, surgindo, assim, as categorias centrais. As categorias centrais despontaram, portanto, naturalmente do agrupamento e da comparação inicial dos incidentes. Na análise dos dados





coletados nas entrevistas, percebemos que se formaram algumas categorias centrais sugeridas de análise (Harding, 1987): patriarcado/preconceito de gênero; violência política de gênero; a sistemática intrapartidária (violência político-partidária na constituição partidária e decisões partidárias); recursos financeiros destinados às mulheres para/nas campanhas eleitorais, a adoção da linguagem masculina universal na política como fator determinante na exclusão e no alijamento das mulheres e herança familiar na política.

As abordagens analíticas de todas as categorias indicadas no diagrama que rodeiam a categoria central (patriarcado/hegemonia masculina/opressão de gênero) são feitas a partir da problematização da análise dos dados pelo viés do gênero e as reorienta como valores e critérios de análise (Biroli; Miguel, 2013). Com isso, tivemos também uma preocupação de, ao longo das descrições e das análises, mantermos a historicização das dinâmicas e dos mais importantes acontecimentos sociais e políticos que contextualizam as situações abordadas. Ao mesmo tempo, esses fenômenos estão conectados à dificuldade das mulheres de gozarem de direitos políticos como direitos humanos – também analisados sob uma perspectiva de dificuldade de enraizamento delas na política – e ao acesso à participação das decisões de cúpula dos partidos políticos, o que mantém as mulheres em desvantagem financeira nas disputas políticas e alheias às principais estratégias políticas internas partidárias.

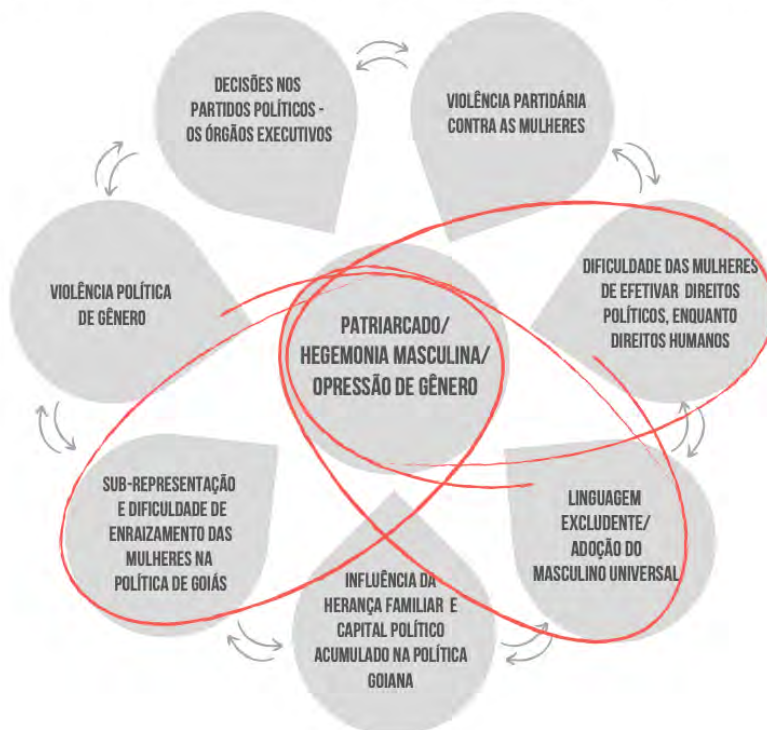
Alguns desses temas transbordam os limites deste trabalho e, por isso, não serão objeto de detalhamento deste artigo. Contudo, não pudemos deixar de citar a diversidade e complexidade dos fenômenos que ocasionam a subocupação das mulheres na política institucionalizada. Essa sistemática é traduzida em violência política contra as mulheres goianas que se propõem a disputar espaço e atuar na política-governamental do Estado, resultando na sub-representação de mulheres. Esses diferentes fenômenos se interconectam entre si e ocasionam um círculo vicioso, ilustrado pelo diagrama a seguir:





Figura 1 – Diagrama das categorias teóricas

Diagrama dos agrupamentos teóricos
(desenvolvido pelas autoras com base nas categorias sugeridas, construídas a partir das análises das entrevistas concedidas e dos dados coletados no TSE):



Fonte: elaboração própria.

É importante ressaltar que não há distinção hermética entre as categorias, elas se interconectam e se comunicam entre si. Por essa razão, no diagrama anterior, utilizamos setas recíprocas para ilustrar esta intercomunicação entre as categorias. Também utilizamos destaques, em linhas elípticas vermelhas, indicando quais categorias centrais sugeridas seriam descritas, documentadas e analisadas com maior detalhamento neste artigo.

A reunião do *corpus* bibliográfico aqui analisado permitiu historicizar a participação feminina na política partidária, destacando nesse processo aspectos específicos da política local (estadual/municipal). Por fim, ainda acerca das





escolhas metodológicas adotadas neste trabalho, é importante destacar que, na indicação de autoria, foi intencional a utilização também do primeiro nome entre parênteses, seguido da data da publicação, para evidenciar a produção científica de autoras. A este respeito, não há vedação direta nas normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT, NBR 10520:2002), e as autoras acreditam que a indicação do primeiro nome também é uma escolha política feminista que permite a utilização da ciência para a efetivação de acesso e naturalização da produção científica realizada por mulheres, em especial, as latinoamericanas (Gonzalez, 2020).

Nosso *corpus* analítico também é composto pela entrevista das duas deputadas estaduais que exerceram mandato na 19ª Legislatura, bem como as primeiras suplentes, que podem vir a assumir mandato. Com isso, convergimos esforços para entrevistar, além das duas deputadas estaduais que exerceram mandato – Adriana Accorsi (PT/GO) e Lêda Borges (PSDB/GO) –, as suplentes que poderiam assumir o mandato: Cristina Lopes (concorreu pelo PSDB, filiou-se ao PL/GO e à época da realização da entrevista estava sem partido), Tatiana Lemos (PCdoB/GO) e Keithe Amorim (PSL/GO – que se negou a dar entrevista). Todas elas participaram de processos internos de disputa política nos seus partidos e vivenciaram a luta eleitoral em todos os seus elementos. As entrevistas realizadas neste trabalho foram aprovadas pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP)² da Universidade Federal de Goiás (UFG), e as entrevistadas, parlamentares exercentes de mandato e suplentes, dispensaram o sigilo de seus nomes.

Reunimos, nesse sentido, um *corpus* bibliográfico que permitiu historicizar a participação feminina na política partidária destacando nesse processo aspectos específicos da política local (estadual/municipal). Também faz parte desse *corpus*: o § 3º do art. 10 da Lei n. 9.504/1997 (Lei das Eleições), os estatutos dos partidos políticos dos quais as entrevistadas faziam parte no

² O Comitê de Ética e Pesquisa da Universidade Federal de Goiás (UFG) avaliou e aprovou a pesquisa, para a realização de entrevista semiestruturada, no dia 1º de setembro de 2020 (Certificado de Apresentação de Apreciação Ética – CAAE: 34931520.9.0000.5083).





momento do pleito de 2018, a ausência de implementação da Lei Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência Política contra as Mulheres na Vida Política (proposta pela OEA – Organização dos Estados Americanos) e a Lei n. 14.192/2021 (Lei de Combate à Violência Política contra a Mulher).

2 Contextualização de um problema profundo de desproporção entre a maioria demográfica e a minoria política: a linguagem que produz e reproduz a exclusão de mulheres no cenário político goiano

Na configuração do problema da ausência das mulheres em cargos eletivos, desde o início da vigência do § 3º do art. 10 da Lei das Eleições³, houve o reconhecimento pelo próprio Estado brasileiro que a situação de exclusão das mulheres é estrutural, afetando diretamente a sedimentação da democracia, o que exigia sua intervenção. Caso contrário, não haveria sequer a cota de sexo no sistema eleitoral brasileiro. Em que pese a existência deste reconhecimento, a ainda tímida legislação proposta para minimizar essa sub-representação não parece ser suficiente para sinalizar grandes mudanças. As mulheres que pretendem exercer o poder político-governamental ainda são vítimas de uma cultura patriarcal autoritária e hegemônica também no interior dos partidos e, quando conseguem disputas as eleições, essa cultura também é refletida na percepção do eleitorado.

Para que seja incrementada a ocupação de cargos eletivos por mulheres, não bastam a garantia de percentagem mínima no registro da candidatura e a destinação de recurso eleitoral para candidatas mulheres (Albaine, Archenti, 2018; Alanis, 2014). Para que a competição eleitoral seja assegurada em equilíbrio de condições entre os gêneros, é necessária uma série de medidas que vão desde o financiamento partidário para a

³“§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.” Redação atual dada pela Lei nº. 12.034/2009, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm, acessado em: 26 jul. 2023.





formação da base política orgânica e competitiva da candidata (antes mesmo da chegada do ano eleitoral, ou seja, durante os anos não eleitorais), como também da existência de medidas que assegurem e permitam o combate da violência política de gênero intrapartidária e eleitoral, com a paridade de ocupação dos cargos de direção dos partidos políticos, por exemplo, entre outras tantas medidas.

De acordo com o estudo realizado pelo projeto Atenea do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD Brasil), vinculado à Organização das Nações Unidas – Mulheres (ONU Mulheres)⁴, sobre o exercício de direitos políticos de mulheres e a paridade na política, de 11 países da América Latina, o Brasil ocupa a 9ª posição. Esse estudo analisa 40 indicadores, entre eles os índices de mulheres que ocupam mandatos eletivos nos Poderes da República – Legislativo e Executivo – bem como nas esferas de poder político-governamental – nacional, estadual e municipal.

Os índices brasileiros estão aquém dos padrões latino-americanos e são baixos se comparados aos respectivos índices demográficos do país. Nas eleições gerais de 2018, o TSE registrou 4.454.497 eleitoras e eleitores aptos à votação em Goiás. Desse eleitorado, as mulheres formavam maioria do eleitorado goiano, consistindo em 52,4% de aptas ao voto⁵:

⁴ Estudo do Atenea, realizado pela ONU Mulheres. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/noticias/estudo-conduzido-pelo-pnud-e-pela-onu-mulheres-sobre-direitos-politicos-das-mulheres-coloca-o-brasil-em-9o-lugar-entre-11-paises-da-america-latina/>. Acesso em: 23 mar. 2021. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2020/09/ATENEA_Brasil_FINAL.pdf. Acesso em: 30 jul. 2023.

⁵ Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwtse/f?p=1001:10:7658273289217::NO:::>. Acesso em: 30 jul. 2023.



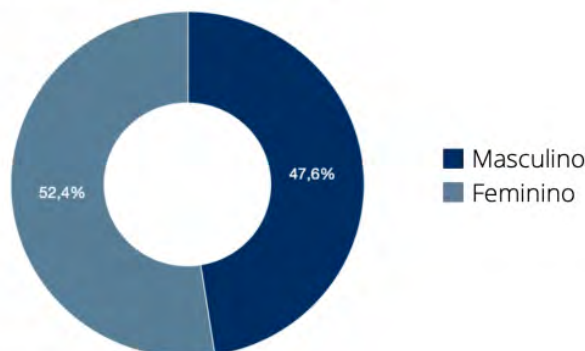


Figura 2 – Eleitorado apto a votar na eleição de 2018 em Goiás

Eleitores aptos na eleição de 2018, em Goiás:

GÊNERO

tabelas detalhadas (cruzamento de dados)



Número total de eleitores:
4.454.497 aptos a votar em 246 Municípios de Goiás.

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral - TSE

Segundo o PNUD Brasil da ONU Mulheres, se comparado a outros países latino-americanos, o Índice de Paridade Política (IPP) do Brasil é de 39,5 (de uma pontuação total de 100). Com isso, o país figura atrás da Argentina, Bolívia, Colômbia, Chile, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Peru e Uruguai. Nas eleições de 2018, a média de mulheres eleitas foi menor que 15%, mesmo com a implementação das ações afirmativas de gênero nas disputas eleitorais. Em Goiás, esse descompasso entre os índices demográficos e a porcentagem de mulheres eleitas foi ainda maior nas eleições de 2018: mesmo com 52,4% da população sendo composta de mulheres, o índice de deputadas eleitas na Alego foi de apenas 4,87%.

Sendo maioria demográfica, nós mulheres deveríamos, por consequência lógica, ocupar proporcionalmente o mesmo percentual na política. Contudo, o que o IPP indica é uma completa desproporção entre a maioria demográfica da população brasileira e a ocupação política. A demografia da população goiana também não condiz com a ocupação da





Alego, sobretudo nesta 19ª Legislatura. Marlise Matos (2021) identifica a política brasileira como formada por um padrão androcêntrico, cisgênero, racista (embranquecido) e heteronormativo de representantes nos cargos eletivos⁶. Essa maioria política dita padrões de comportamento e acaba moldando a cultura política brasileira. Nesse contexto de dominação e hegemonia política masculinas, as mulheres encontraram e continuam encontrando maneiras de atuar no cenário político por meio da afirmação de identidade (Tiburi, 2020). Como minoria política, como um conjunto de pessoas do mesmo gênero, as mulheres tradicionalmente sofrem violência, enquanto os homens exercem o poder, uma vez que:

a participação política implica a entrada do corpo marcado no lugar que o poder reservou para si contra os corpos, aquele lugar onde o poder se exerce para dominar o outro, para subjugar, transformando cada um em objeto. (MARCIA TIBURI, 2020, p.113.)

Os 4,87% de mulheres eleitas para a Alego em 2018 ingressam com seus corpos no cenário político goiano e buscam ferramentas para subverter a lógica de opressão política de gênero em um estado cuja política ainda se finca em tradições masculinas ligadas ao setor da agricultura exportadora de *commodities* e assentada na lógica do mandonismo local (Schwarcz, 2019). Miriam Bianca Ribeiro (1996, p. 56) afirma que, em Goiás, o mandonismo local é enraizado e exercido por famílias que podem estar, inclusive, destituídas do poder-governamental, mas gozam de prestígio e de uma “hegemonia” consolidada na tradição política do estado.

Para que uma minoria política ingresse nos espaços políticos hegemônicos do poder-governamental, é necessário não só quebrar a blindagem do poder, mas também romper com essa tradição política fincada nas figuras dos chefes locais. A entrada das mulheres nesse espaço de hegemonia política masculina consiste em uma conquista decorrente de uma

⁶ ONU Mulheres Brasil. *Live: Participação política das mulheres e cotas no Brasil*, Painel 1. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Z_zA6BDzv08. Acesso em: 22 mar. 2021.





luta política pelo reconhecimento e, para que essa quebra seja materializada, é necessária a ruptura do espaço doméstico (privado) e a ocupação da esfera pública pelas mulheres:

Na equação política de Aristóteles, Pólis é a cidade-Estado e Óikos, o território da casa. O primeiro é reservado aos homens e o segundo, às mulheres, aos escravos e aos animais. Economia é um termo que tem origem na palavra óikos, do mesmo modo que política vem de pólis. [...] Essa separação entre público e privado coloca os homens e mulheres (e escravos e animais) em mundos separados. Essa separação rege o pensamento e as práticas ético-políticas da história humana. [...] devemos saber que o reino do público se define pela ordem do poder e o reino do privado pela ordem da violência. (Tiburi, 2020, p. 105-106.)

Nesse tecido das práticas políticas cuja trama é formada pela submissão da mulher ao poder exercido pelos homens, há uma dinâmica de gozo de privilégios pelos homens que atuam nos espaços públicos. Para Marcia Tiburi (2020), esses privilégios consistem em sistemáticas de vantagens indevidas, um sistema de favorecimentos. Para que existam pessoas gozando de privilégios – vantagens infundadas –, outras são sistematizadamente submetidas ao alijamento do exercício do poder.

A vivência dessas práticas políticas que naturalizam as mulheres em papéis de subalternidade nos espaços político-partidários, nas disputas eleitorais e nos exercícios dos mandatos eletivos ocasiona percepção de alijamento, de exclusão, nas entrevistadas. Algumas delas reportaram sentimentos de revolta e todas elas, mesmo em diferentes níveis, fizeram críticas ao modo como as mulheres são tratadas não só dentro das estruturas partidárias, mas também pelas lideranças políticas que ocupam espaço no cenário político goiano. Nesse sentido, a suplente Cristina Lopes relata sua indignação com as dinâmicas políticas vividas no cotidiano político:

[...] se você me perguntar por que as mulheres são em menor número dentro dos parlamentos, dentro do Executivo brasileiro, é uma resposta muito simples,





nós somos um país extremamente hipócrita e machista. Há uma predominância e até se você comparar países extremamente radicais com as mulheres, países aí do Oriente Médio, tem mais representatividade do que nós. [...] o nosso país é de uma hipocrisia enorme, te abraça e te apunhala. As mulheres na política são apunhaladas constantemente. E se você me disser “Ah, os países progressistas são melhores”... Talvez no discurso, talvez no Código de Ética, talvez em algumas ações, mas na essência, todos são muito iguais. E nós mulheres, eu vejo que de uns oito anos pra cá, essa consciência coletiva de que hoje é ela e amanhã sou eu, ela vem ganhando força. Hoje o sofrimento é dela, mas amanhã pode ser eu, pode ser a minha filha. Vem entendendo a necessidade de ter essa irmandade em torno do gênero. Não é da Cristina, não é da Nara, da Eduarda... é em torno da mulher. Porque, sem dúvidas, se eu fosse um homem, eu não teria 85% do corpo queimado; se eu fosse um homem, eu não teria vivido essa violência brutal [na política partidária] que eu vivi em 2020. Então é isso que nós precisamos começar a traduzir para as outras mulheres. E com essa mudança de comportamento nós vamos ampliar o nosso número de representação.

A entrevistada expressou seu descontentamento através das palavras “hipócrita” e “machista” para descrever a estrutura coletiva do poder governamental (Estado) e complementou o seu raciocínio utilizando a expressão “te abraça e te apunhala” para descrever a prática política dos homens. O relato do abraço para dar uma aparência amigável ao ato de traição pelo punhal, como prática política masculina, é significativo. A entrevistada demonstra sua irrisignação de como as mulheres são tratadas com menoscabo pelas lideranças políticas e, não por acaso, utiliza uma figura de linguagem que remete à morte para ilustrar a posição (a ausência) das mulheres no cenário político goiano. Ao mesmo tempo, a entrevistada indica esperança em seu relato quando narra o despertar de mulheres e a formação de uma “consciência coletiva”, a construção de uma “irmandade” entre mulheres para viabilizar a existência e a permanência das mulheres no cenário político goiano.





A suplente entrevistada afirma que, para que haja o aumento do número de mulheres na representação política partidária goiana e brasileira, é necessária uma “mudança de comportamento”. O raciocínio latente é de que é necessária a modificação da estrutura política atual – hipócrita e machista – com o crescimento da representação política de mulheres e de mais mulheres em rede. Outras entrevistadas também relataram opressões e apagamentos de gênero sofridas não só na disputa eleitoral e nos partidos políticos, mas também dentro da própria Alego – ou seja, no próprio exercício do mandato –, tal como a ausência de denominação adequada para as parlamentares em espaços designados aos parlamentares – por exemplo, o relato da deputada Adriana Accorsi acerca da placa de designação do local de estacionamento interno reservado aos parlamentares:

Para você ter uma ideia, no estacionamento da Assembleia Legislativa de Goiás, hoje em dia, no ano passado, 2020, não tinha a placa de deputada, estava a placa de “Deputado Adriana Accorsi”. E por quê? Porque tudo é feito para os homens. Tudo é construído para quem ocupa o espaço de poder. Porque a política é o espaço de poder, é onde se decide tudo.

O incômodo da entrevistada com a ausência da flexão de gênero nos espaços públicos se dá porque o simbolismo das palavras fazem parte da naturalização de homens nesses espaços públicos e na dificuldade de sua ocupação pelas mulheres. A placa que nomeia “deputado Adriana” significa que a instituição ignora a pessoa que ocupa o cargo e, sobretudo, que ignora ser uma mulher. Para a entrevistada, a placa é um símbolo de que a Alego escolhe deliberadamente ignorar que uma mulher ascendeu àquele cargo eletivo. Por um lado dá uma conotação de que essa ascensão consiste em uma exceção pontual às mulheres, mas também de que não é necessária a contração de gênero, pois esse local será reocupado por um homem. Esse mesmo incômodo também foi demonstrado pelas outras entrevistadas.





A utilização de palavras sem a devida flexão de gênero traz uma simbologia de dificuldade na naturalização de mulheres nos espaços públicos, o que é percebido e entranhado não só na Alego, mas também em outras instituições. O exemplo da placa na garagem da Alego inexistindo a denominação feminina da titular do mandato eletivo expressa o apagamento institucionalizado a que as mulheres são submetidas. A ausência de flexão para o gênero feminino é sistematizadamente naturalizada em outras instituições ligadas ao exercício da vida política. Por exemplo, o TSE também possui inúmeras situações similares verificáveis em relação à nomenclatura das candidaturas em seu sistema CANDex, que também não aceitava flexão de gênero aplicada às concorrentes ao pleito, utilizando a designação de “DEPUTADO”, em vez de “DEPUTADA”, conforme imagem a seguir:

Figura 3 – Extrato do DivulgaCand/TSE – Delegada Adriana Accorsi⁷

⁷ Todas as informações a respeito de candidaturas das entrevistadas em pleitos anteriores foram acessadas no *site* do TSE e estão disponíveis em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/municipios/2020/2030402020/93734/candidatos> e <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2018/2022802018/GO/90000619098>, acessados em: 1º set. 2021.





Do mesmo modo, na prestação de contas e nos demais processos da Justiça Eleitoral, tanto judiciais quanto administrativos, a então candidata recebia denominações masculinas, sem a flexão de gênero para o feminino:

Figura 4 – Resultado de processo de prestação de contas de candidata

Resultado

2ª Instância

Detalhes do Processo

Número do processo 0602701-94.2018.6.09.0000	Fase Atual Arquivado Definitivamente	Órgão da Justiça Acessado TRE-GO	Origem GOIÂNIA-GO	Relator JOSÉ PROTO DE OLIVEIRA - Juiz de Direito 2
Data de Autuação 14/09/2018 03:45:40	Data do Último Movimento 04/02/2019 12:16:18	Classe Judicial PRESTAÇÃO DE CONTAS	Assunto Principal Cargo - Deputado Estadual	

Partes Processuais

- ADRIANA SAUTHIER ACCORSI - Polo Ativo
- ELEICAO 2018 ADRIANA SAUTHIER ACCORSI DEPUTADO ESTADUAL - Polo Ativo
- Procurador Regional Eleitoral de Goiás - Polo Parte Interessada

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral⁸.

Todas as designações são masculinas: “candidato”, “deputado”, “deferido” e “eleito”. É curioso notar que a flexão de gênero é masculina, mesmo quando o substantivo referido é feminino, como no caso de “situação de candidatura”, que deveria estar designada “deferida” ou “indeferida”, uma vez que a candidatura é vocábulo feminino e está em elipse. Contudo, a situação da candidatura consta como “deferido”, contrariando as normas formais da língua portuguesa.

A situação de ausência de flexão de gênero para o feminino na linguagem institucional da Justiça Eleitoral não foi pontual e específica das eleições gerais de 2018, pelo contrário, perdurou nas eleições locais de 2020.

⁸ CONSULTA pública unificada: PJE. *Tribunal Superior Eleitoral*, Brasília, 2018. Disponível em: <https://consultaunifi.cadapje.tse.jus.br/#!/public/resultado/0602701-94.2018.6.09.0000>. Acesso em: 25 set. 2021.





Da mesma maneira, a entrevistada Cristina Lopes, que também concorreu ao pleito municipal em 2020, descreveu a situação de atrito e – com suas palavras – nominou a disputa interna de poder como uma disputa de interesses com os “donos do partido”. A então candidata também consta no sistema do TSE, o DivulgaCand, com designações masculinas: “indeferido”, mesmo quando se trata de candidatura. Nesse caso, deveria ser descrita como “não deferida”, uma vez que o substantivo em elipse é “candidatura”, como pode ser visto a seguir:

Figura 5 – Extrato do DivulgaCand/TSE – Dra. Cristina

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais | Eleições Municipais 2020

DRA. CRISTINA 22

Prefeito - GOIÂNIA/GO
Partido Liberal - PL
CNPJ - 39.164.174/0001-25

Consta da urna (Situação Candidato) **Indeferido** (Situação Candidatura) **DEFERIDO** (Situação Partido/Coligação)

Motivo da Situação:
• Ausência de requisito de registro

Dados do Candidato (31/05/2021 última atualização)

CONSULTAS: Lista de Bens Declarados, Eleições Anteriores, Vices / Suplentes

Dados do Candidato:

- CRISTINA LOPES AFONSO (NOME COMPLETO)
- 10/04/1965 (DATA DE NASCIMENTO)
- Feminino (GÊNERO)
- BRANCA (COR / RAÇA)
- Solteiro(a) (ESTADO CIVIL)
- Brasileira nata / PR-CIANORTE (NACIONALIDADE / NATURALIDADE)
- Superior completo (GRAU DE INSTRUÇÃO)
- Fisioterapeuta e Terapeuta Ocupacional (OCUPAÇÃO)
- PL (PARTIDO ISOLADO)
- Não se aplica (COMPOSIÇÃO DA COLIGAÇÃO)
- https://facebook.com/dracristinalopes, https://instagram.com/dracristina, https://dracristina.com.br, https://www.facebook.com/dracristinaafonso, https://twitter.com/dracristinago (SITE DO CANDIDATO)
- R\$6.474.133,61 / R\$2.589.653,44 (LIMITE LEGAL DE GASTOS 1º TURNO / LIMITE LEGAL DE GASTOS 2º TURNO)

Documentos:

- Proposta de Governo
- 0600706-64.2020.6.09.0133 (PROCESSO DE REGISTRO DO DRAP)
- 0600354-64.2020.6.09.0147 (PROCESSO DE REGISTRO DA CANDIDATURA)
- 0600129-91.2020.6.09.0002 (PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS)

Fonte: DivulgaCand/TSE.

A entrevistada deputada Lêda Borges, além de ter concorrido no pleito de 2018, também foi candidata a prefeita no pleito de 2020, na cidade de Valparaíso de Goiás, e passou pela mesma situação: a ausência da flexão de





gênero nas denominações das situações processuais eleitorais nos sistemas internos CANDex e DivulgaCand do TSE. Idêntica situação também foi verificada com a entrevistada Tatiana Lemos, em ambas as disputas eleitorais, 2018 e 2020, conforme exemplos abaixo:

Figura 6 – Extrato do DivulgaCand/TSE – Lêda Borges

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais Eleição Geral Federal 2018



LÊDA BORGES

Deputado Estadual - GOIÁS/BR
Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB
CNPJ - 31.236.411/0001-04

45045

Consta da urna
Situação Candidato

Deferido
Situação Candidatura

DEFERIDO
Situação Partido/Coligação

Foto para urna

Página Inicial / Lista de Candidatos / Candidato

Consultas

- Lista de Bens Declarados
- Eleições Anteriores

Vices / Suplentes

Dados do Candidato 15/10/2018
última atualização

LEDA BORGES DE MOURA NOME COMPLETO	02/11/1961 DATA DE NASCIMENTO
Feminino GÊNERO	BRANCA COR / RAÇA
Casado(a) ESTADO CIVIL	Brasileira nata / MG-CONQUISTA NACIONALIDADE / NATURALIDADE
Superior completo GRAU DE INSTRUÇÃO	Deputado Ocupação
GOIÁS AVANÇA MAIS - III COLEGIAÇÃO	PSDB / PSB / PPS COMPOSIÇÃO DA COLEGIAÇÃO
https://www.instagram.com/ledaborgesm/ https://www.facebook.com/ledaborges.m/ http://www.deputadaledaborges.com.br SITE DO CANDIDATO	R\$1.000.000,00 LIMITE LEGAL DE GASTOS

Documentos

- Certidão
- Certidão
- Certidão
- Certidão
- Certidão
- 0601641-86.2018.6.09.0000
PROCESSO DE REGISTRO DO DRA
- 0601830-64.2018.6.09.0000
PROCESSO DE REGISTRO DA CANDIDATURA
- 0602731-32.2018.6.09.0000
PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

Fonte: DivulgaCand/TSE.





Figura 7 – Extrato do DivulgaCand/TSE – Tatiana Lemos

Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais

Eleições Municipais 2020

TATIANA LEMOS 65123

Vereador - GOIÂNIA/GO
Partido Comunista do Brasil - PC do B
CNPJ - 39.053.341/0001-60

Não eleito
Foto para urna

Consta da urna
Situação Candidato

Deferido
Situação Candidatura

DEFERIDO
Situação Partido/Coligação

Página Inicial / Município / Lista de Candidato / Candidato

Consultas

Dados do Candidato

31/05/2021
última atualização

Documentos

Lista de Bens Declarados

Eleições Anteriores

Vices / Suplentes

ELENIRA TATIANA LEMOS VIEIRA CHADUD
NOME COMPLETO

Feminino
GÊNERO

Casado(a)
ESTADO CIVIL

Superior completo
NÍVEL DE INSTRUÇÃO

PC do B
PARTIDO ISOLADO

Nenhum site cadastrado
SITE DO CANDIDATO

28/12/1978
DATA DE NASCIMENTO

BRANCA
COR / RAÇA

Brasileira nata / GO-GOIÂNIA
NACIONALIDADE / NATURALIDADE

Vereador
OCUPAÇÃO

Não se aplica
COMPOSIÇÃO DA COLIGAÇÃO

R\$591.983,46
LIMITE LEGAL DE GASTOS

Certidão criminal da Justiça Federal de 2º grau

Certidão criminal da Justiça Federal de 1º grau

Certidão criminal da Justiça Estadual de 1º grau

Certidão criminal da Justiça Estadual de 2º grau

0600508-27.2020.6.09.0133
PROCESSO DE REGISTRO DO DRAP

0600536-92.2020.6.09.0133
PROCESSO DE REGISTRO DA CANDIDATURA

0600128-98.2020.6.09.0134
PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

Fonte: DivulgaCand/TSE.

Essa situação perdura desde pleitos anteriores, em todas as candidaturas de mulheres não há flexão de gênero para o feminino para descrever situações e condições de quaisquer das candidatas. A linguagem utilizada institucionalmente pelo TSE em seu sistema de divulgação de candidaturas, na prestação de contas e nas demandas processuais eleitorais desconsidera a existência de mulheres, reafirmando, por meio da linguagem adotada, que os espaços de exercício dos direitos políticos e da cidadania como direitos humanos são naturalizados como espaços masculinos, com a consistente utilização de linguagem igualmente masculina, como se fosse linguagem universal.

Por fim, em relação à linguagem adotada como forma deliberada de práticas políticas e partidárias, é importante destacarmos que os mais altos postos de dirigentes nacionais dos partidos PCdoB (Luciana Santos⁹) e PT

⁹ CATEGORIA: palavra da presidenta. *PCdoB65*. Disponível em: <https://pcdob.org.br/palavra-da-presidenta/>. Acesso em: 26 set. 2021.





(Gleisi Hoffmann¹⁰) são ocupados por mulheres e, na página oficial desses partidos políticos, ambas são nominadas como “presidentas” nacionais. Isso sinaliza que os referidos partidos possuem olhar generificado inclusivo e cuidadoso. A adoção da flexão de gênero para o feminino na denominação do mais alto cargo dos partidos políticos indica que, para essas siglas partidárias, mulheres que exercem a presidência das agremiações devem ser diferenciadas, sendo exaltada essa ocupação com a adoção da linguagem apropriada. A flexão de gênero na designação de presidenta/presidente pode parecer sutil, mas significa também um posicionamento político.

3 Divisão sexual do trabalho na atividade política: a ala “mulher” dos partidos políticos

Durante os últimos anos da década de 1990 e dos primeiros dos anos 2000, os partidos criaram uma versão, uma ala interna, dedicada às mulheres. Essas alas internas passaram a possuir líderes e eventos especificamente formatados às mulheres. Esses segmentos partidários foram nominados com o nome do partido e o vocábulo “mulher” para designar que a atuação se tratava de uma vertente. Exemplos são o PSDB Mulher, PSL Mulher, MDB Mulher e assim por diante, como pode ser visto nas imagens a seguir:

¹⁰ COMISSÃO Executiva Nacional. *PT: defende o Brasil, defende você*. Disponível em: <https://pt.org.br/comissao-executiva-nacional/>. Acesso em: 26 set. 2021.





Figura 8 – Identidade visual PSDB e PSDB *Mulher*

Identidade visual do partido político:



Identidade visual do seguimento/ala feminina do partido político:



Fonte: desenvolvida pela própria pesquisadora, a partir dos dados constantes no site do partido político.

Figura 9 – Identidade visual MDB e MDB *Mulher*

Identidade visual do partido político:



Identidade visual do seguimento/ala feminina do partido político:



Fonte: desenvolvida pela própria pesquisadora, a partir dos dados constantes no site do partido político.

Os partidos criaram alas específicas para que as mulheres pudessem atuar no cenário político com maior protagonismo. As siglas das deputadas e suplentes entrevistadas, por exemplo, possuem alas femininas, ou secretarias, ou setores partidários que têm por função “a formação de lideranças femininas”, como é descrito no PSL Mulher, que consiste em





um “departamento feminino do Partido Social Liberal”¹¹, criado em 2012 e consistindo em “um órgão de cooperação partidária”, cuja missão é “ser reconhecido nacionalmente como agente transformador para a melhoria da qualidade de vida das mulheres no Brasil, alcançando representatividade política nas diversas esferas de poder do País”.

No estatuto do PSL¹², o título VII dispõe acerca “dos órgãos de cooperação e ação parlamentar”. No capítulo IV deste título do estatuto, estão as previsões sobre as secretarias do partido e no capítulo V, seus departamentos. As secretarias específicas do PSL são as de (i) formação política, (ii) assuntos jurídicos, (iii) relações internacionais e (iv) assuntos parlamentares. Segundo o estatuto, as secretarias têm por finalidade “ajudar o partido a desenvolver suas atividades”, “com atuação específica em suas áreas de conhecimento”. São dedicados 9 artigos para a descrição das funções e detalhamento das secretarias – do art. 114 ao 122 –, mas a mesma atenção e especificação não são dedicadas aos departamentos.

Apenas um artigo do estatuto é tributado à descrição dos departamentos – o art. 123 –, no qual é feita uma delimitação genérica e sendo incluídos todos os demais departamentos temáticos – “Trabalhista, Estudantil, Feminino, Jovem, Melhor Idade, Ambiental e Rural” –, descrevendo-os como “órgãos cooperativos de ação específica do Partido [...] se ocuparão da organização e da elaboração de projetos de políticas públicas específicas de suas militâncias”. Ainda no estatuto, é possível verificar a ausência de qualquer determinação de paridade de gênero na formação dos órgãos de direção partidária, nas instâncias nacional, estadual ou municipal.

Infelizmente, a concorrente ao pleito pelo PSL em 2018, a suplente Keithe Amorim, não concedeu entrevista, mesmo tendo sido oportunizados diferentes meios para a realização da atividade (presencial, virtual, oral ou por escrito) bem como flexibilidade de datas e horários para sua concretização.

¹¹ Descrição realizada pelo próprio partido no *site* do PSL Mulher. Disponível em: <https://pslmulher.org.br/conheca/>. Acesso em: 7 set. 2021.

¹² Disponível em: https://psl.org.br/psl_cappen/estatuto. Acesso em: 24 abr. 2024.





Por esse motivo, foi impossível fazermos o levantamento de dados a respeito das impressões pessoais da suplente em relação a seu próprio partido político e o departamento PSL Mulher. Contudo, pela análise do estatuto, com a falta de descrição de funções e atividade específica, bem como pela desproporção estatutária entre os departamentos e secretarias, em comparação com os outros estatutos e estruturas partidárias das demais suplentes e exercentes de mandato, pudemos inferir que o referido partido não prioriza o estímulo e a participação política de mulheres como os demais (PSDB, PCdoB e PT) nos âmbitos nacional, regional ou local:

Figura 10 – Identidade visual PSL e PSL *Mulher*

Identidade visual do partido político:



Identidade visual do seguimento/ala feminina do partido político:



Fonte: desenvolvida pela própria pesquisadora, a partir dos dados constantes no site do partido político.

A entrevistada Cristina Lopes concorreu nas eleições de 2018 pela sigla do PSDB. Essa sigla partidária possui uma ala “Mulher”. No link “Nossa História”, o PSDB Mulher¹³ descreve que sua criação

¹³ NOSSA história. *PSDB Mulher*. Disponível em: <https://psdb-mulher.org.br/historia/>. Acesso em: 1 set. 2021.





se deu em 1998; em 2015 a ocupante da presidência nacional à época, Solange Jurema, defendeu maior protagonismo das tucanas nas decisões do partido. Segundo informações veiculadas no próprio *site* dessa ala partidária, em 2018, o PSDB Mulher comemorou que “pela primeira vez as candidatas tiveram recursos do partido para fazer campanha”, tendo sido eleitas 1 senadora e 8 deputadas da legenda a mais, além das 16 que já exerciam mandato na Câmara dos Deputados. O crescimento foi de 60% em relação à bancada federal eleita anteriormente em 2014. A última notícia do PSDB Mulher é de que foi promovida uma “revolução digital entre as tucanas” em 2020, o que possibilitou curso de formação política *on-line* às pré-candidatas da agremiação. A respeito do PSDB Mulher, a entrevistada Cristina Lopes concorreu ao cargo de deputada estadual em 2018, filiada ao mesmo partido, e afirmou que:

[...] tenho muito respeito, especialmente ao PSDB Mulher. O PSDB Mulher fez uma construção fantástica, de formação, de incentivo, uma construção para a conquista dos 30% de financiamento para as campanhas femininas, uma distribuição equânime, uma distribuição justa. Nós tínhamos critérios ali, mulheres que tivessem mandato, mulheres que tivessem ligação com entidades sociais, mulheres que tivessem entidades profissionais. Havia critério de distribuição e todas as mulheres em 2018 receberam uma quantidade. Podia não ser R\$100 mil, podia ser R\$10 mil “Ah, é a primeira candidatura, é uma pessoa que não tem ligação com nenhum movimento social, não tem nenhum trabalho coletivo, mas é uma candidata”. Ok. Recebia proporcionalmente, mas todas recebiam. O que é uma outra falha da lei, porque não diz para quem ou como você distribui esse dinheiro e esse dinheiro normalmente vai para uma ou duas mulheres, de acordo com o interesse dos “donos” dos partidos.

A entrevistada Cristina Lopes relata que, em consequência do empenho por protagonismo pelas filiadas à agremiação, foi conquistado o direito de nomeação de “uma das seis vagas de vice-presidente do partido ser ocupada por uma mulher”¹⁴. Espontaneamente, a entrevistada fez um relato





de defesa a respeito da ala Mulher do PSDB em suas considerações finais. Não houve, durante a entrevista, nenhuma pergunta direta ou específica sobre a ala feminina partidária. A entrevistada ressaltou que, apesar da falta de critérios objetivos, a ala feminina do PSDB possui papel relevante de estímulo à atuação política das filiadas ao partido político por meio do qual pretendem concorrer nas eleições.

Nos casos do PT¹⁵ e do PCdoB¹⁶ – partidos a que são filiadas duas das entrevistadas, a deputada Adriana Accorsi e a suplente Tatiana Lemos, respectivamente –, não existe propriamente uma ala partidária, mas sim um secretariado, um setor em cada um dos partidos. No caso do PCdoB, é descrito como um secretariado que “faz parte da estrutura organizativa do Partido Comunista do Brasil”. Já no PT, é feita a descrição de que “as mulheres filiadas ao PT poderão atuar no Setorial de Mulheres com direito a voz e voto e poderão, ainda, optar pela participação em outro setorial, igualmente com direito a voz e voto”.

No PCdoB, o partido também prevê, no art. 53 de seu estatuto, que é prioridade “a luta contra a discriminação das mulheres”, “combatendo todas as formas de violência e preconceito contra as mulheres” e anuncia na página inicial da Secretaria Nacional da Mulher do PCdoB que, no mínimo, 30% de mulheres compõem as suas instâncias partidárias:

¹⁴ Essa previsão foi incluída no Estatuto do partido, em seu art. 64, § 1º.

¹⁵ Disponível em: <https://pt.org.br/secretarias-e-setoriais/mulheres/>. Acesso em: 1 set. 2021.

¹⁶ VAMOS construir o feminismo popular! Todo dia uma luta, todo dia uma esperança! PCdoB. Secretaria Nacional da Mulher. Disponível em: <https://mulher.pcdob.org.br>. Acesso em: 1. set. 2021.





Figura 11 – Identidade visual do PT e da sua Secretaria Nacional de Mulheres

Identidade visual do partido político:



Identidade visual da secretaria/setorial da mulher:



Fonte: desenvolvida pela própria pesquisadora, a partir dos dados constantes no site do partido político.

A Secretaria da Mulher do PT é estatutariamente considerada como órgão da agremiação. Um ponto relevante na estrutura partidária é que o inciso IV do art. 22¹⁷ prevê explicitamente a paridade na ocupação dos órgãos partidários. É relevante a previsão do art. 135 do estatuto¹⁸, que,

¹⁷ “Art. 22. Para a eleição dos delegados, das delegadas e das direções em todos os níveis deverão ser cumpridas as seguintes exigências:

I – os princípios de eleição e direção colegiada serão estritamente observados na escolha de delegações e composições de suas instâncias e de seus organismos partidários;

II – o princípio da proporcionalidade será estritamente observado na composição final de delegações, instâncias e organismos, em todas as eleições em que houver disputa de chapas, garantindo-se, à chapa que obtiver maioria absoluta dos votos válidos, o preenchimento da maioria absoluta das vagas;

III – a eleição do presidente ou da presidenta das instâncias zonais, municipais, estaduais e nacional será realizada em votação separada;

IV – as direções partidárias, delegações e cargos com função específica de secretarias deverão ter paridade de gênero (50% de mulheres e 50% de homens)” (grifo nosso).

¹⁸ “Art. 135. As mulheres filiadas ao PT poderão atuar no Setorial de Mulheres com direito a voz e voto e poderão, ainda, optar pela participação em outro setorial, igualmente com direito a voz e voto.”





além de possibilitar a participação das mulheres no setorial temático, também estimula a atividade intrapartidária de mulheres em outros setoriais do grêmio. Não por acaso, é o partido PT que possui mais mulheres em cargos de liderança partidária, considerando os partidos das entrevistadas. A deputada Adriana Accorsi defendeu abertamente que as instâncias de seu partido político são paritárias:

Eu vejo hoje que nós temos partidos que agem de forma muito diferente com as mulheres. Eu tenho amigas que são de outros partidos, e a gente conversa muito sobre isso. O Partido dos Trabalhadores, ele sempre, desde o começo, foi um partido que buscou superar esse limite do machismo. Até porque temos muitas mulheres na fundação e nós somos democratas socialistas, e a gente acredita que sem igualdade não há democracia.

Então, por exemplo, há muitos anos as nossas instâncias são paritárias. Então todo diretório é metade homem e metade mulher. Tudo, desde o municipal até o nacional. Por exemplo, a Central Única dos Trabalhadores, a CUT, que nós somos parceiros e ajudamos a fundar, é paritária.

Nós temos um movimento dentro do partido que se chama Elas por Elas, tem uma secretaria nacional das mulheres, de participação das mulheres, eleita pelas mulheres do partido, e tem uma estadual e uma municipal. Esse programa é muito inovador, ele me ajudou muito, sabe, ele traz formação política, a gente faz curso toda hora, todo mês e, em ano de eleição, é todo fim de semana. Então, por exemplo, um dia é eu, Adriana Accorsi contando a minha história, como eu ganhei eleição, como eu fiz. No outro é a prefeita de Fortaleza falando das políticas públicas que ela fez para as mulheres. Então isso nos ajuda muito, e o que isso resultou?

Hoje nós temos uma grande parte dos diretórios presididos por mulheres. Para você ter uma ideia: Goiânia Mulher, eu era presidenta e elegi a minha candidata. Eu ajudei a eleger a do estado, que é a Kátia. E nós elegemos a Gleisi, que foi reeleita. Então é mulher Goiânia, Goiás e Brasil.





A entrevistada fez comentários a respeito de seu partido político e de suas vivências como filiada e concorrente em pleitos eleitorais. Adriana Accorsi ressaltou até mesmo que a agremiação se esforça para “superar o limite do machismo”. A nomeação desse limite, e do próprio machismo em si, são importantes porque não se pode combater o que não é conhecido. Nominar e identificar o machismo e seus limites à ocupação política pelas mulheres é essencial para que a busca da igualdade seja palpável. A criação de movimentos internos – como o exemplificado pela entrevistada, o Elas por Elas – também é relevante para o estímulo e o acompanhamento de mulheres que se propõem a atuar na política partidária.

O PCdoB também possui previsão estatutária a respeito do estímulo à participação política das mulheres e prevê o seguimento como secretária.

Figura 12 – Identidade visual do PCdoB e da sua Secretaria Nacional da Mulher

Identidade visual do partido político:



Identidade visual da secretaria/setorial da mulher:



Fonte: desenvolvida pela própria pesquisadora, a partir dos dados constantes no site do partido político.





Em seu art. 49¹⁹, o estatuto prevê alguns pontos como “motrizes centrais” a seu projeto político, priorizando ações intrapartidárias que incluam os movimentos de mulheres, a promoção dos direitos humanos, das minorias oprimidas e discriminadas, como também prioriza a organização das mulheres “contra a discriminação e a opressão por identidade de gênero”, com objetivo de alcançar “justiça social e emancipação humana”. A entrevista da suplente Tatiana Lemos também reflete esses valores intrapartidários de uma forma muito evidenciada:

Então, é difícil, nesse sentido assim, de eu falar muito, porque o meu partido ele é também, nesse sentido, um ponto fora da curva. No PCdoB não se chega e não se “compra” a direção do partido, passando para um ou outro, dependendo se vai vir federal. “Ah, um federal vai vir para o PCdoB, aí agora a direção do partido vai para aquela pessoa”. Não. No nosso partido não funciona assim. [...] o PCdoB ainda é um partido mais ideológico nesse sentido, e todas as decisões são coletivas, às vezes é até um pouco irritante, para falar a verdade. É coletivo até demais! [risos] Nas reuniões cada um tem o tempo de fala específico, todo mundo fala o mesmo tempo, então eu sou vereadora, eu falo 10 minutos, o outro que “num-sei-o-quê” também é

¹⁹ “ARTIGO 49º Os(As) trabalhadores(as) da cidade e do campo, aliados(as) às amplas massas populares, à juventude e à intelectualidade avançada são as forças motrizes centrais do projeto político do Partido. **O Partido prioriza a ação entre os(as) trabalhadores(as), tendo presentes também** os movimentos juvenil e estudantil, comunitário e demais **movimentos populares, entre eles os das mulheres**, dos(as) negros(as), dos(as) indígenas, das pessoas com deficiência e **também os movimentos** culturais, artísticos, de defesa ambiental, de liberdade de orientação sexual, **de promoção dos direitos humanos**, de aposentados, de crianças e adolescentes, **de minorias oprimidas e discriminadas**, pela paz e pela solidariedade internacional entre os povos. **O PCdoB organiza mulheres e homens na luta contra a discriminação e a opressão por identidade de gênero e orientação sexual, e esta luta é parte do combate pela justiça social e pela emancipação humana.** O Partido combate tendências corporativistas e articula a prática desses diversos movimentos com a luta política e as causas democráticas e progressistas em geral, conforme a orientação do Partido. A ação política de massas, em ligação com a ação política nas diversas esferas institucionais e com a ação política na luta de ideias, é o elemento central da intervenção e estruturação do Partido. A identidade dos(as) comunistas se legitima com o enraizamento entre os(as) trabalhadores(as) e o povo, atuando cotidianamente nos mais diversos domínios da vida política, social e cultural, tendo por objetivo obter conquistas para o povo e infundir consciência ao movimento no rumo do projeto político do Partido” (grifo nosso).





10 minutos. E nessa hora a gente fica assim “nossa, mas tem tanta coisa para informar”, mas é tudo no coletivo, inclusive o mandato. [...] Os meus mandatos eram com as decisões polêmicas, de veto, de projetos importantes, projetos norteadores da cidade, todas as decisões das minhas votações eu sempre levava também para esse grupo político, para o partido, porque no PCdoB a gente entende que o mandato é do partido mesmo, porque pela lei é, mas nem sempre na prática isso acontece, então sempre foram decisões muito coletivas.

Do relato da entrevistada, é possível perceber que até mesmo o tom de brincadeira utilizado quando ela descreve que as decisões são coletivas “até demais” trazem em si um modo sutil de enfatizar a seriedade com que o partido realiza as tomadas de decisão entre os filiados e a participação das mulheres. Também nesse trecho transparece a igualdade gozada pelas filiadas quando possuem o mesmo tempo de fala que um homem filiado – mesmo quando exercente de mandato e com mais informações para serem prestadas aos companheiros de partido. Inclusive, nesse ponto, o tom jocoso da entrevistada também evidencia uma crítica sutil ao tratamento partidário, principalmente quando compara a igualdade de tempo de fala de uma pessoa filiada que exerce um mandato e de uma que não exerce, porque a primeira teria “tanta coisa para informar”.

Pelas afirmações de Tatiana Lemos, fica salientada a prática partidária de observação dos espaços das mulheres. Para além disso, a entrevistada enfatiza que a inexistência de uma ala específica, mas sim um setor dentro da estrutura partidária parece funcionar melhor para o objetivo de incluir mulheres nos partidos políticos. Já a criação dessas alas como meros segmentos partidários ilustra uma divisão sexual de trabalho também nos espaços partidários, não sendo suficiente para incluir mulheres nas disputas políticas, dos próprios espaços intrapartidários; por conseguinte, isso reflete em ineficiência de medidas que resultem no aumento da representação de mulheres nas esferas do poder governamental.





Silvia Federici (2017) define a divisão sexual do trabalho como o fenômeno originado *no e pelo* patriarcado somado ao capitalismo que ocasionou mudanças “na posição social das mulheres e na produção da força de trabalho”. Para a autora, o patriarcado consiste em um regime opressor cuja intenção principal é destruir a autonomia das mulheres. Essa autonomia abarca o controle de seus próprios corpos — como as liberdades civis, como por exemplo o exercício de ir e vir, a capacidade de herdar títulos e bens —, mas também o controle sobre a função reprodutiva, ocasionando um genocídio sistematizado de mulheres (caça às bruxas) e a exploração da mão de obra proletária. Essa divisão sexual, segundo a autora, “confina as mulheres ao trabalho reprodutivo” (Federici, 2017). Essa análise feminista acerca da divisão sexual do trabalho é expandida por Flávia Biroli (2016) para o contexto da ocupação das mulheres nas democracias contemporâneas.

A lógica de que as mulheres ocupam uma posição social atrelada à reprodução sexual — tendo por consequências a “exclusão das mulheres do mercado assalariado e em sua subordinação aos homens” (Federici, 2017) — resulta na divisão sexual do trabalho. Acontece que essa relação, segundo Flávia Biroli (2016), também pode ser analisada no contexto político-democrático com a reprodução da dinâmica binária de homens exercendo o poder governamental político e as mulheres sendo submetidas ao alijamento ou à baixa representação nesses espaços públicos de tomada de decisão.

Não por acaso, as alas femininas nos partidos políticos reproduzem as dinâmicas de submissão às mulheres a subalternidade social e política, “elas constituem, assim, um grupo onerado pelo cotidiano de trabalho não remunerado, direcionado a ocupações específicas, relativamente menos remunerado no trabalho e sub-representado na política” (Biroli *et al.*, 2016). Então, o gênero é determinante na ocupação política e no exercício de mandatos e do poder político-governamental. Mulheres possuem menores chances de ocuparem esses espaços públicos e de imprimirem suas necessidades, seus anseios e suas visões de mundo nos debates políticos da sociedade e na política-governamental. Essa relação desigual reflete na “organização das





relações de poder nas sociedades contemporâneas de forma mais ampla” (Biroli *et al.*, 2013).

Com isso, as mulheres experienciam um apagamento político de suas “perspectivas, necessidades e interesses relacionados a sua posição social” (Biroli *et al.*, 2013), o que resulta na sub-representação delas nos ambientes partidários e consequentemente nos cargos eletivos. Sobre essa divisão partidária das alas, a entrevistada suplente Tatiana Lemos afirmou:

As parlamentares destaque do partido são mulheres, então ele é um ponto fora da curva nesse sentido de que para nós é muito natural, no partido, a mulher no centro das decisões. Já outros partidos, e isso é uma coisa que eu acho assim muito errada, eles têm essa divisão. Partido Mulher... Então tem o “partido tal Mulher”, então isso é uma segregação que já é nessa lógica.

Por que o que acontece? Divide ali e é para as mulheres falarem para elas mesmas. A pauta é delas mesmas, mas é esperado dessas mulheres que elas ajudem na campanha dos homens, que são os maridos, que são os detentores de mandato, que dão a elas estrutura de trabalho, então essa divisão de “Partido não sei o que Mulher”, se algum dia mudasse de partido e não tivesse mais o meu partido, era a primeira coisa que eu ia querer revolucionar no partido que eu fosse, acabar com esse negócio dessa segregação de mulher. Porque colocava as mulheres para falar dos assuntos que os homens precisam ouvir para elas próprias. Então é uma forma de machismo estrutural. É uma forma de tirar as mulheres dos espaços de equidade, de tirar isso aí com os homens. Então a violência política é clara, ela é exacerbada, ela é esfregada na nossa cara no dia a dia, como candidata e como parlamentar.

As hierarquias de gênero são reproduzidas nas dinâmicas partidárias, e a existência dessas “alas femininas” não corroboram para o aumento da participação das mulheres no cenário político goiano. Pelo contrário, a utilização da ala feminina do partido evidencia uma estrutura de segregação para “as mulheres falarem para elas mesmas”. Não por acaso a entrevistada Tatiana Lemos se mostrou frustrada e impaciente com a situação e, em tom de





angústia e desabafo, afirmou que essa prática é a materialização do “machismo estrutural” na política e que sua persistência é “esfregada na nossa cara”.

Aliás, nesse ponto de inserção das mulheres nas estruturas partidárias, a maioria das entrevistadas expôs sentimentos de repulsa e crítica a essa suposta exaltação partidária – de divisão específica de mulheres em ala feminina do partido. O que ficou evidenciado é que quanto mais as mulheres fazem parte do cenário partidário – compondo suas estruturas e com espaço não só estatutário mas orgânico nas reuniões do partido –, mais tomam decisões que impactam suas próprias realidades. Ou seja, quando as mulheres integram de forma efetiva a estruturação partidária – integrando e compondo em paridade as estruturas intrapartidárias –, mais podem participar das decisões coletivas tomadas no âmbito interno de seus partidos políticos.

Considerações finais

Neste artigo, a sub-representação das mulheres na 19ª Legislatura da Alego foi constatada não só pela desproporção do número de mulheres que ocupa o Parlamento goiano – apenas 2 deputadas estaduais exercendo mandato, em um total de 41 assentos, perfazendo 4,87% da Casa Legislativa –, mas também pela comparação com os índices demográficos do eleitorado de mulheres goianas (52,4% são mulheres, segundo o TSE²⁰). Essa desproporção impacta nas tomadas de decisões acerca das políticas públicas em temas relativos às mulheres em Goiás.

Durante o desenvolvimento deste trabalho, à medida que as análises dos memorandos foram sucessivamente sendo feitas e revisitadas, fizemos a identificação das categorias teóricas que apontaram para a pluricausalidade dessa sub-representação das mulheres na Alego. Diante desta pluricausalidade, as análises construídas não são definitivas, mas são interpretações desenvolvidas do momento atual, considerando o contexto político e a história

²⁰ Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwtse/f?p=1001:10:7658273289217::NO:::>. Acesso em: 23 mar. 2021.





de ocupação de mulheres na política goiana. Constatamos, ainda, que houve inequívocos avanços na implementação dos direitos humanos das mulheres goianas, como exercício dos direitos políticos, mas os avanços verificados ainda não permitem comemoração efusiva, pois há longo percurso até a efetivação da ocupação política paritária.

A categoria principal sugerida pelos dados constantes nos relatos das quatro entrevistadas (duas deputadas exercentes de mandato²¹ e duas primeiras suplentes²²) foi a de opressão de gênero, também nominada como patriarcado ou hegemonia masculina. Neste trabalho, não focamos nas diferenças teóricas entre as denominações, mas, sim, nas ferramentas coletivas que foram construídas ao longo do tempo por esse fenômeno que mantém as mulheres como minorias políticas, mesmo sendo maioria demográfica. Com isso, subcategorias teóricas irradiaram naturalmente como causas que nos auxiliam a compreender o porquê as mulheres goianas ainda ocupam timidamente o cenário político.

Entre essas causas, identificamos a dificuldade histórica das mulheres em efetivar seus direitos políticos como direitos humanos; e a ainda fortalecida separação das esferas pública e privada. Na primeira, os homens são identificados como seres públicos e aptos para a tomada das decisões coletivas, e as mulheres são confinadas na segunda esfera: os espaços domésticos, o cuidado familiar e as decisões que afetam apenas a vida íntima. Nessa divisão ainda atual, identificamos a violência política de gênero e a violência partidária como elementos constitutivos e determinantes para a sub-representação das mulheres na política goiana.

As violências – tanto a política de gênero quanto a partidária – impactam diretamente na ausência de mulheres que compõem os órgãos de direção partidária e, por conseguinte, refletem diretamente em decisões importantes que são tomadas nessas instâncias, tais como a escolha das candidaturas e a divisão dos recursos financeiros para as campanhas eleitorais. Diante da

²¹ Deputada Estadual Adriana Accorsi e Deputada Estadual Lêda Borges.

²² Primeiras suplentes Cristina Lopes e Tatiana Lemos.





diminuta quantidade de mulheres que compõem as estruturas executivas partidárias, as decisões acerca dos recursos eleitorais acabam sendo tomadas por uma maioria masculina, que destina recursos às igualmente majorias masculinas das campanhas e, com isso, diminuem as chances de disputa eleitoral nivelada entre as candidaturas de homens e mulheres. Essas decisões partidárias acabam por resultar em menor quantidade de mulheres eleitas, dada a correlação direta entre emprego de recursos financeiros e candidaturas vitoriosas, ou seja, candidatas eleitas.

Por outro lado, é impossível olvidar que todos os aspectos que acercam as disputas político-partidárias e o alcance de espaços no ambiente político-governamental perpassam por uma linguagem política que é violenta e excludente com as mulheres. Essa linguagem está presente na percepção do eleitorado, bem como no emprego de adjetivos masculinos como qualidades e no de femininos como defeitos. É essa linguagem política adotada nos moldes do masculino universal que funciona tal qual lente que impede a percepção das aptidões femininas como atributos políticos, além de servir de instrumento que exclui as mulheres do ambiente público. Esse fenômeno é naturalizado, mas não é natural, uma vez que não são habilidades inatas de gênero, mas uma construção paulatina de habilidades e percepções produzidas e reproduzidas em uma sociedade a respeito de cada sexo.

Outra limitação da pesquisa aqui desenvolvida – embora tenha havido esforço deliberado de nossa parte em contemplar essas vertentes – foi a de analisar o cenário político goiano e o exercício dos direitos humanos (direitos políticos) das mulheres sob uma perspectiva decolonial. A identificação dessas limitações do trabalho, para além de autocríticas, sinalizam a intenção de continuarmos o aprofundamento e a expansão futuros desta pesquisa, em um caminho a ser percorrido adiante, para a compreensão da ocupação das mulheres no cenário político goiano a partir da análise feminista, interseccional e decolonial, uma vez que a delimitação temática não nos permitiu desenvolver análises que investigassem especificamente as causas que acabam por resultar na ausência de mulheres negras, indígenas, transsexuais, com baixa escolaridade, praticantes de





religiões não cristãs e com orientações sexuais diversas. Isso significa que nossas análises ficaram limitadas às mulheres com alta escolaridade, brancas e de classe média, sem adentrarmos na análise de raça e diversidade sexual, por exemplo.

Sob o viés das escolhas dos Tribunais Eleitorais brasileiros, tanto o Regional (TRE/GO) quanto o Superior (TSE) precisariam rever seus padrões de linguagem, pois não há grandes dificuldades para adaptar a flexão de gênero a candidaturas futuras; tal medida poderia até auxiliar nos resultados e métricas estatísticas eleitorais, facilitando a geração e a análise de dados, além de promover a inclusão de mulheres nas formalidades administrativas.

Por fim, identificamos que, apesar das dificuldades impostas pelo patriarcado/hegemonia masculina/opressão de gênero, as mulheres encontraram maneiras de transpor os gargalos que as impedem de ocupar o Parlamento goiano – não só de serem eleitas, mas também de exercerem o mandato – por meio da adoção de diversificadas estratégias, que vão desde a mobilização de ferramentas de tolhimento do próprio patriarcado (como a ética do cuidado e a moralidade feminina) como – e principalmente – o recíproco apoio e a formação de rede mútua de amparo que transborda os limites da política e aciona os afetos entre aquelas mulheres que relataram aqui suas experiências.

Referências

ALANIS, María del Carmen. El reto de la paridad en las candidaturas. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, n. 6, p. 171-187, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2014.6.10074>. Acesso em 28 mar. 2021.

ALBAINE, Laura; ARCHENTI, Nélida. O feminismo na política. Paridade e violência política de gênero na América Latina. *Cadernos Adenauer XIX*, Rio de Janeiro, n. 1, 2018. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=257d2fc2-0a69-ab74-63cb-ec3996a5a787&groupId=265553. Acesso em: 29 mar. 2021.

BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe (org.). *Teoria política feminista: textos centrais*. Vinhedo: Editora Horizonte, 2013.





BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br>. Acesso em: 7 dez. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: tse.jus.br. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais*. Brasília, 20 jun. 2023. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/municipios/2022/2040602022/GO/cargos>. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas eleitorais*. Brasília, 20 jun. 2023. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao/home>. Acesso em: 20 jun. 2023.

CANDIDATURA. In: *DICIO*. Dicionário on-line de português. 2022. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/candidatura/>. Acesso em: 25 jun. 2022.

CHARMAZ, Kathy. *A construção da teoria fundamentada: guia prático para análise qualitativa*. Tradução de Joice Elias Costa. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FEDERICI, Silvia. *Calibã e a bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva*. Tradução de Coletivo Sycorax. São Paulo: Elefante, 2017.

GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

GOIÁS. Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. Disponível em: <https://portal.al.go.leg.br/>. Acesso em: 7 dez. 2023.

GONZALEZ, Lélia. *Por um feminismo afro-latino-americano: ensaios, intervenções e diálogos*. Organização Flávia Rios e Márcia Lima. 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

HARDING, Sandra. ¿Existe un método feminista? In: *Feminism and methodology*. Tradução para o espanhol de Gloria Elena Bernal. Blommington/Indianapolis: Indiana University Press, 1987.





MATOS, Marlise. A quarta onda feminista e o campo crítico-emancipatório das diferenças no Brasil: entre a destradicionalização social e o neoconservadorismo político. In: *38 ANPOCS – Teoria Feminista e Teoria Política: encontros, convergências e desafios*. Caxambu, 2014. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-38-encontro/mr-1/mr20/9339-a-quarta-onda-feminista-e-o-campo-critico-emancipatorio-das-diferencas-no-brasil-entre-a-destradicionalizacao-social-e-o-neoconservadorismo-politico/file>. Acesso em: 23 mar. 2021.

ONU MULHERES BRASIL. *Participação política das mulheres e cotas no Brasil: Painel 1*. 2021. (1h49m20s). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Z_zA6BDzv08. Acesso em: 22 mar. 2021.

PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL. Disponível em: <https://pcdob.org.br/>. Acesso em: 20 jun. 2023.

PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL. Secretaria Nacional da Mulher. Disponível em: <https://mulher.pcdob.org.br/>. Acesso em: 20 jun. 2023.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA. Disponível em: <https://www.psdb.org.br/>. Acesso em: 20 jun. 2023.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA. PSDB Mulher. Disponível em: <https://www.psdb.org.br/conheca/segmentos/mulher-psdb>. Acesso em: 20 jun. 2023.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. Disponível em: <https://www.mdb.org.br/>. Acesso em: 20 jun. 2023.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. MDB Mulher. Disponível em: <https://www.mdb.org.br/nucleo/mdb-mulher/>. Acesso em: 20 jun. 2023.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Disponível em: <https://pt.org.br/>. Acesso em: 20 jun. 2023.





PARTIDO DOS TRABALHADORES. Secretaria Nacional de Mulheres. Disponível em: <https://pt.org.br/secretarias-e-setoriais/mulheres>. Acesso em: 20 jun. 2023.

PARTIDO SOCIAL LIBERAL. Disponível em: <https://psl.org.br/opsl/>. Acesso em: 26 set. 2021.

PARTIDO SOCIAL LIBERAL. PSL Mulher. Disponível em: <https://psl.org.br/psl-mulher/>. Acesso em: 26 set. 2021.

RIBEIRO, Miriam Bianca Amaral. *Memória, família e poder*: história de uma permanência política – Os caiado em goiás. Orientador: Professor Doutor Nars Nagib Favad Chaul. Dissertação (Mestrado em História das Sociedades Agrárias) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 1996.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SITUAÇÃO. In: *DICIO*. Dicionário on-line de português. 2022. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/situacao/>. Acesso em: 25 jun. 2022.

TIBURI, Marcia. *Feminismos em comum*: para todas, todes e todos. 13 ed. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos Editora, 2020.

Como citar este artigo:

LOPES, Nara Vilas Boas Marques Bueno; MACHADO, Vilma de Fátima. Divisão sexual da atividade política e a linguagem de exclusão de mulheres: uma análise feminista e interdisciplinar das fronteiras do cenário político goiano. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 17. n. 1, p. 241-280, jan./jun. 2023.



**Political violence against
women in the international
and domestic system: the
Cooperative Constitutional
State on focus**





Political violence against women in the international and domestic system: the Cooperative Constitutional State on focus

Violência política de gênero no sistema internacional e no ordenamento interno: o Estado Constitucional Cooperativo sob enfoque

Denise Neves Abade*

Juliana Rodrigues Freitas**

Resumo

O presente artigo visa analisar e definir o crime de violência política de gênero, sob o contexto do Estado Constitucional Cooperativo e do efeito irradiador dos Direitos Humanos, avaliando os desafios na aplicação da normativa relacionada à violência política de gênero existente e como pode ser interpretada para melhor proteção das vítimas. O método escolhido foi o de análise de conteúdo bibliográfico e documental e interpretação dos dados para identificar os padrões e temas relevantes. Como conclusão, foi confirmada a hipótese de que autoridades encarregadas de aplicar as leis de violência política de gênero devem considerar a proteção dos Direitos Humanos e a responsabilização dos perpetradores como objetivos fundamentais, a partir, inclusive, da integração dos princípios internacionais de Direitos Humanos na legislação, a fim de garantir que as leis sejam consistentes com as normas internacionais, em uma atuação que assuma a

* Ph.D in Constitutional and Procedural Law - Universidad de Valladolid (Spain), JD in Procedural Law - University of São Paulo. Professor at the Mackenzie Presbyterian University. Professor and member of the Berkeley Center on Comparative, Equality & Anti-discrimination Law at the UC Berkeley School of Law. Senior Prosecutor

** Ph.D in Public Law - Federal University of Pará, with research at the Università di Pisa/Italy and the Universidad Diego Portales, Chile. JD in Human Rights - University of Pará. Postgraduate in State Law from the Carlos III University of Madrid/Spain. Professor in the Master's Program in Law, undergraduate and specialization courses at the Center for Higher Education of Pará - CESUPA. Lawyer and Legal Consultant in Public Law. Founder of the Brazilian Academy of Electoral and Political Law - ABRADep. Titular member of the Special Commission on Electoral Law, OAB National (2022-2024).





importância da cooperação entre os órgãos do Estado e a sociedade civil na proteção desses direitos.

Palavras-chave: gênero; violência política; direitos humanos; Estado Constitucional Cooperativo.

Abstract

The present article aims to analyze and define the crime of gender political violence, in the context of the Cooperative Constitutional State approach and the radiating effect of human rights, evaluating the challenges in applying the existing normative related to gender political violence and how it can be interpreted to better protect victims. The method chosen was bibliographic and documentary content analysis and interpretation of the data to identify relevant patterns and themes. As a conclusion, the hypothesis that authorities in charge of enforcing gender political violence laws should consider human rights protection and accountability of perpetrators as key objectives was confirmed. This should happen by integrating international human rights principles into legislation to ensure that laws are consistent with international norms, in a performance that assumes the importance of cooperation between state agencies and civil society in the protection of these rights.

Keywords: gender; political violence; human rights; Cooperative Constitutional State.





Introduction

Gender-based political violence has received increasing attention in recent years, both in the context of the international human rights protection system and in domestic legal systems, including Brazil's. This form of violence occurs when women are targeted for intimidation, threats, assaults, and other violent acts due to their participation in political activities or because of their political views.

Gender-based political violence can have a significant impact on women's political participation, limiting their ability to participate meaningfully, with obstacles that intimidate their participation in events or candidacy for political positions, and reinforcing negative stereotypes of institutional barriers that hinder their participation in politics, such as lack of funding or limited access to political networks.

As we have already stated (Abade, 2020), this violence can be understood in Brazil as a form of discrimination, as it constitutes "a distinction, exclusion, restriction or preference based on gender, with the aim of nullifying or restricting the recognition, enjoyment or exercise, on an equal footing, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural or any other field of public or private life" - a concept present in Article 1 of Law No. 12.288/2010.

Although widely recognized as a human rights violation, it continues to be a reality in many countries, including Brazil. The murders of Marielle Franco in Brazil¹ and Juana Quispe² in Bolivia, and the continued death threats to women with political representation are a sad example of this reality.

¹ On March 14, 2018, Marielle Franco, a city councilor in Rio de Janeiro elected in 2016 with over 40,000 votes, was executed along with her driver, Anderson Gomes. Marielle was shot at least four times in the head, and Anderson at least three times in the back. The episode represented a serious incident of violence with international repercussions. The execution of a black, bisexual, human rights defender and female parliamentarian marked the political history of Brazil and the world, bringing to the fore the importance of the debate on political violence and the targeting of human rights defenders in our country.

² Juana Quispe, a Bolivian councilor, was murdered a few days before her inauguration in March 2012. She had already denounced the harassment she had been suffering and was working on the defense of a law to protect women from this type of violence. Her





This text aims to analyze and define the crime of gender-based political violence, from the perspective of the Cooperative Constitutional State and the radiating effect of human rights, also assessing the challenges in the application of existing normative related to gender-based political violence and how it can be interpreted for better victim protection.

Following the above objective, the study adopts a three-step approach: first, establishing the status quo of existing obligations and commitments; second, identifying gaps and ambiguities; and finally, reaching conclusions and recommendations.

In the Inter-American human rights protection system, gender-based political violence is considered a form of gender-based violence that occurs in the context of women's political participation, as recognized by the Inter-American Model Law, developed by the Follow-Up Mechanism to the Belém do Pará Convention (MESECVI).³ The prologue of the document "Standards of Women's Human Rights Protection: Necessary Tools for the Defense of Their Political Participation," by the Inter-American Commission of Women of the Organization of American States (OAS) and United Nations Women, determines that understanding that violence against women in politics occurs because they are women is fundamental, emphasizing that this violence often becomes invisible (Garcia Cores, 2020).

assassination was the trigger for the creation of the Bolivian law against political gender-based violence, the first of its kind in the world.

³ Article 1 of the document establishes that "This law aims to prevent and eradicate violence against women in political life in order to ensure that they fully exercise their political rights and participate on a parity basis and under equal conditions in all spaces and functions of political and public life, particularly in government positions." Article 3 defines violence against women in political life as "any action, conduct, or omission, carried out directly or through third parties, which, based on gender, causes harm or suffering to one or more women, and which aims or results in undermining or nullifying the recognition, enjoyment, or exercise of their political rights. Violence against women in political life may include, among others, physical, sexual, psychological, moral, economic, or symbolic violence." Inter-American Commission of Women - Follow-Up Mechanism for the Belém do Pará Convention (MESECVI). Inter-American Model Law to Prevent, Punish and Eradicate Violence Against Women in Political Life. OAS. Official documents; OAS/Ser.L/II.6.1, 2017.





In the universal human rights protection system, gender-based political violence has also been the subject of attention. In this sense, United Nations General Assembly Resolution No. 73/148 of December 17, 2018, in its Article 13, recommends that states prevent, address, and prohibit violence against women in public and political life, adopting measures to prevent threats, harassment, and violence, and to combat impunity, ensuring that “those responsible for violations and abuses, including sexual and gender-based violence and threats, including digital threats, are promptly brought to justice and held accountable through impartial investigations” (UN, A/RES/73/148).

In Brazil, the Federal Constitution of 1988 recognizes equality between men and women as a fundamental right and establishes the principle of non-discrimination. Additionally, the Maria da Penha Law (Law No. 11.340/2006) and the Femicide Law (Law No. 13.104/2015) represent significant advances in the protection of women’s rights.

However, gender-based political violence is still a reality in the country. Women are underrepresented in political positions and are often targets of intimidation, harassment, and violence because of their political positions. There are many challenges that still need to be overcome, such as (i) difficulty in recognizing gender-based political violence or minimizing its occurrence by authorities; (ii) adequate training of actors who will deal with the issue; (iii) difficulty in obtaining evidence (especially in a context of intimidation or threats); (iv) insufficient protection of victims, who may face retaliation or new forms of violence if they report the aggression.

In light of this situation, we understand that an approach of the Cooperative Constitutional State is necessary, recognizing human rights as guiding principles that must be met in the interpretation and application of laws.

Therefore, we structure this article so that we initially address the commitments assumed by the Brazilian state, among others, to ensure the preservation of women’s citizenship and participation in politics. These





reflections guide us to better understand the context of democratization in the international environment.

We then move on to the demarcation of the concept and forms of manifestation of gender-based political violence in Brazil, including the approach of international legal mechanisms to combat this type of violence.

Next, we present some manifestations of political violence in institutionalized power spaces, and finally, we establish limits that must be observed and respected by the parliamentary immunity institute so that this institutional guarantee does not become arbitrary use of power to the detriment of the protection of women's rights, violated in their essence as women, in these spaces that also belong to them because they are part of Brazilian society.

And so, we decided to choose to look beyond the surface, to dive into the depths of the dark waters and search for the roots of this evil that plagues politics, demanding and implementing real and lasting changes – considering that political violence against women is a force that silences women's voices and undermines democracy, preventing fair and equitable representation of all citizens.

1 Democracy in international law, citizenship and political participation rights

Democracy, alongside the Rule of Law and respect for and protection of human rights, constitutes a fundamental pillar for the organization of the international community, forming a link between the sovereign states that compose it, since the post-war period. In fact, although the United Nations Charter (1945) does not provide an explicit definition of democracy, its preamble states that the peoples of the United Nations are “determined to reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and





small,” emphasizing the importance of human rights, equality, and human dignity as fundamental values that sustain democracy.

Subsequently, the Universal Declaration of Human Rights (1948) establishes in its Article 21 that “the will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures.”

The International Covenant on Civil and Political Rights (1966), in its Article 25, defines that “every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in Article 2 and without unreasonable restrictions: (a) To take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives; (b) To vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors,” and the American Convention on Human Rights (1969) affirms in its Article 23 that “every citizen shall enjoy the following rights and opportunities: a. to take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives; b. to vote and to be elected in genuine periodic elections, which shall be by universal and equal suffrage and by secret ballot that guarantees the free expression of the will of the voters,” highlighting the right to political participation of citizens and the importance of periodic, free, and fair elections as a means of exercising political power.

According to the Vienna Declaration and Programme of Action, “democracy is based on the freely expressed will of people to determine their own political, economic, social and cultural systems and their full participation in all aspects of their lives.” There is no paradigmatic model of democracy to be applied everywhere, at all times: democratic governments can take many forms and evolve through many phases, depending on the particular characteristics and circumstances of a given community (Crawford, 1994, p.4).





For this reason, the UN Human Rights Commission recognized the “richness and diverse nature of the community of the world’s democracies.”

⁴A regime may be called “democratic” if it incorporates, in its institutions and mechanisms - including its electoral system - the principles of political equality and popular sovereignty (Wheatley, 2005, p. 128). Political equality requires that the votes of each citizen receive the same respect as those of all others. And popular sovereignty “is the idea that individual citizens confer legitimacy on a government through their implicit or actual consent.” (Wheatley, 2005, p. 129)

Political participation rights, expressly provided for in Article 25 of the International Covenant on Civil and Political Rights (already mentioned), include the right to stand for election and must be enjoyed without discrimination⁵.

These international norms create obligations for States: the non-compliance of an international obligation by a State makes it responsible to the international community, which has the obligation to repair the damage caused by the violation of the international norm (Ramos, 2022, p. 32). This was precisely the sense adopted by the Inter-American Court of Human Rights.

In the *Castañeda Gutman v. Mexico* case⁶, the Court emphasized that political rights are fundamental human rights within the inter-American system and are closely related to other rights enshrined in the American Convention, such as freedom of expression, freedom of assembly, and freedom of association, which together make democratic play possible.

⁴ UN Commission on Human Rights, Res. 57/1999, ‘Promotion of the right to democracy’, UN Doc. E/CN.4/RES/1999/57, adopted on April 28th 1999.

⁵ Literally in the text “without any of the forms of discrimination mentioned in Article 2 and without unfounded restrictions”. According to Article 2, “The States Parties to the present Covenant undertake to respect and to ensure to all individuals within their territory and subject to their jurisdiction the rights recognized in the present Covenant, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.” International Covenant on Civil and Political Rights, Articles 2 and 25.

⁶ Interamerican Court of Human Rights (ICHR), August 6th 2008. Serie C No. 1842. 140.





The Court condemned Mexico for violating political rights, understanding that “representative democracy is crucial for the entire system of which the Convention is a part” and constitutes “a ‘principle’ reaffirmed by the American states in the OAS Charter, a fundamental instrument of the inter-American system.” The decision followed the position already adopted in the *Yatama v. Nicaragua* case⁷.

In the *Escaleras Mejía v. Honduras* case⁸, the State itself recognized that it was responsible for violating Article 23 of the American Convention on Human Rights. The Court emphasized that this mentioned article protects not only the right to be elected but also the right to have a real opportunity to exercise the office for which one was elected. In this sense, the Court considered that, in the development of representative political participation, elected persons exercise their function as a representation of a collective, which is expressed both in the right of the individual who exercises the mandate or appointment (direct participation) and in the right of the collective to be represented.⁹

Gender-based political violence directly undermines the right to political participation since it prevents women from fully participating in political life; thus, it is crucial to ensure that all people have equal access to political participation and are able to engage in political activities without fear of violence or intimidation based on their identity or gender expression.

2 International human rights mechanisms to classify and combat political gender-based violence: a model of the Cooperative Constitutional State

The Inter-American Convention on the Prevention, Punishment, and Eradication of Violence against Women (Convention of Belém do Pará) establishes in its Article 1 that violence against women shall be understood as

⁷ Interamerican Court of Human Rights (ICHR), Jun 23rd 2005. Serie C No. 127 p. 192

⁸ Interamerican Court of Human Rights (ICHR), Sept 26th 2018. Serie C No. 361.

⁹ ICHR Sept 26th 2018. Serie C No. 361, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_361_esp.pdf, acesso em 13 de março de 2023.





any act or conduct based on gender that causes death or physical, sexual, or psychological harm or suffering to women, whether in the public or private sphere¹⁰. This definition of violence, according to Article 2, encompasses both violence perpetrated in the family, in the domestic unit, or in any interpersonal relationship, in the community, and in the State.

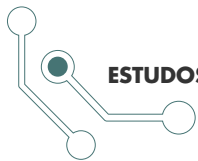
Article 4(j) of the Convention expressly enshrines every woman's right to have equal access to public functions in her country and to participate in public affairs, including in decision-making. This article must be understood in conjunction with Article 5, which determines that every woman may freely and fully exercise her civil, political, economic, social, and cultural rights and will have full protection of those rights enshrined in regional and international human rights instruments. The article also explicitly states that "the States Parties recognize that violence against women impedes and nullifies the exercise of these rights."

Within the UN framework, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW)¹¹ in Article 7 requires States Parties to take all appropriate measures to eliminate discrimination against women in the political and public life of the country and, in particular, to ensure, on equal terms with men, the right to vote and to be elected. Article 8 also contains the obligation to take the necessary measures to ensure, on equal terms, the opportunity to represent their government on the international plane and to participate in international organizations. Recommendation 23 of the CEDAW Committee refers to the concepts of "public and political life," stating that the public life of a country is a broad concept referring to the exercise of political power - in particular, to the exercise of legislative, judicial, executive, and administrative powers. The term thus encompasses all aspects of public administration and the formulation and implementation of policies at the international, national, regional, and local levels; and also

¹⁰ Internalized in Brazil by Decree 1973, August 1st 1996.

¹¹ Internalized in Brazil by Decree 4377, Sept 13th 2002.





encompasses many aspects of civil society and activities of organizations, such as political parties, unions, professional or industrial associations, women's organizations, community organizations, and other organizations concerned with public and political life.

Finally, the Inter-American Model Law to Prevent, Punish, and Eradicate Violence against Women in Political Life defines in its Article 3 that violence against women in political life is

Any action, conduct, or omission, carried out directly or through third parties, which, based on gender, causes harm or suffering to a woman or women, and which has the purpose or effect of impairing or nullifying the recognition, enjoyment, or exercise of their political rights. Violence against women in political life may include, but is not limited to, physical, sexual, psychological, moral, economic, and political violence, psychological, moral, economic, or symbolic violence.¹²

Lena Krook and Juliana Restrepo Sanín state that in addition to this form of political violence occurring when women are targeted with physical, psychological, or sexual violence as a way to coerce them to leave politics or limit their participation in this space, it constitutes a way to maintain male domination in politics, reinforcing gender stereotypes and perpetuating power inequalities between men and women. For the authors, this form of violence, beyond being a criminal issue, proves to be a serious challenge for democracy, human rights, and gender equality (Krook; Sanin, 2016). Salete da Silva adopts the concept of symbolic political violence - which, according to the author, occurs through symbolic representations that disqualify women's political participation, reinforcing discriminatory gender roles and stereotypes: a violence that is often subtle and invisible but can have significant impacts on

¹² Comisión Interamericana de Mujeres. Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI). Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política [Preparado por el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI). Comisión Interamericana de Mujeres]. OAS Documentos oficiales; OEA/Ser.L/II.6.17, art. 3.





women's political participation and the construction of their political identity (Da Silva, 2022).

The underrepresentation of women in the political sphere, therefore, reflects the discrimination and violence that women face in political life. The topic was addressed in the Sixth Conference of States Parties to the Belém do Pará Convention, under the Belém do Pará Convention Follow-Up Mechanism (MESECVI), in 2015, and was reflected in the Declaration on Political Violence and Harassment against Women, which is the first comprehensive regional agreement on violence against women in political life.¹³

The document recognizes that while there has been an increase in the implementation of gender quotas and parity in the region's countries, which has led to an increase in women's political participation in representative positions, this phenomenon has intensified forms of discrimination and violence against women. The Declaration states that tolerance for violence against women in society makes violence against women in political life invisible, making it difficult to develop and implement policies to eradicate it.

Political violence can manifest itself in explicit acts such as preventing a woman from voting, the use of sexual violence against women candidates in elections, the burning of women's campaign materials, violent messages, and threats that many women in public office receive through social media – which often also affect their families – as well as in acts such as continuous trials against women in the media and pressures to resign from office, in the aforementioned symbolic violence that, based on prejudices and stereotypes, undermines the image of women as effective political leaders. These manifestations are some of the ways that political violence against women can appear and are listed, among others, in Article 6 of the inter-American model law.

¹³ MESECVI. Declaración sobre la violencia y el acoso políticos contra las mujeres, Lima, 15 de octubre de 2015, disponível em <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/declaracion-esp.pdf>, access on 03/14/2023.





Recognizing that violence against women in political life is a serious violation of women's rights, the Inter-American Commission of Women and the Follow-Up Mechanism to the Belém do Pará Convention (MESECVI) developed the aforementioned Inter-American Model Law to Prevent, Punish, and Eradicate Violence against Women in Political Life¹⁴. The document highlights the urgency of States adopting all necessary measures for the eradication of political violence against women as an essential condition for democracy and governability.

It is important to highlight the provisions in Section III of the inter-American model law, directed at the Public Agencies of States: Article 17 states that it is the responsibility of the respective Public Ministries and the courts of each country, as determined by law, to guarantee and protect the rights of women victims of violence in political life and to act in constitutional, civil, administrative, and criminal actions in cases provided for in this law. Furthermore, it establishes that human rights defense agencies may file any constitutional, civil, or administrative actions necessary in cases of violation of the model law and the rights enshrined therein, with the aim of guaranteeing and protecting the human rights of women victims of violence in political life (Article 18).

The document also addresses the “body responsible for budget policy” (Article 19), requesting an economic assessment of the law to be included in the General Budget. It recommends to the bodies responsible for educational policy that they include the principle of equality and women's rights in early childhood, primary, and university education programs (Article 20).

The document also includes a mandate for criminalization, in Article 43, which requires the criminalization of actions that: (a) cause the violent death of women because of their participation or political activity (femicide);

¹⁴ Comisión Interamericana de Mujeres. Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI). Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política [Preparado por el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI). Comisión Interamericana de Mujeres]. OAS Documentos oficiales; OEA/Ser.L/II.6.17.





(b) physically assault one or more women with the purpose or effect of prejudicing or annulling their political rights; (c) sexually assault one or more women with the purpose or effect of prejudicing or annulling their political rights; (d) make unwanted sexual proposals, touches, approaches, or invitations that influence a woman's political aspirations and/or the conditions or environment in which women engage in their political and public activities; (e) threaten, scare, or intimidate one or more women and/or their families, with the purpose or result of annulling their political rights, including resigning from the position or function they hold or for which they are running; (f) restrict or annul women's right to vote freely and secretly; and (g) defame, slander, insult, or express any other degrading comments about women in the exercise of their political functions, based on gender stereotypes, with the objective or result of harming their public image and/or limiting or annulling their political rights.

Following André de Carvalho Ramos, when we talk about protecting human rights, State accountability is essential to reaffirm the legality of the set of norms aimed at protecting individuals and affirming human dignity (Ramos, 2022, p. 32). In fact, the international obligations that arise from the State's adherence to international instruments for the protection of human rights only have real content if there is an effective mechanism of accountability for violations.

Thus, the international texts that we have discussed above, which seek to address the violation of women's rights through political violence, are particularly relevant because they are accompanied by mechanisms that avoid the merely programmatic character of these international norms (Ramos, 2022). After all, internal law generally reproduces the international list of protected human rights. Thus, institutional mechanisms for determining State international responsibility (whether recommendation or decision-making mechanisms) are essential for deepening the international defense of women's rights as well.





In this context, collective mechanisms contribute to the fight against gender political violence through the accountability of States that violate their obligations to protect women's political rights – and also through political pressure, awareness-raising, and sensitization of society as a whole. States can be held accountable for human rights violations related to gender political violence through condemnatory decisions, with sanctions and reparatory measures that have a preventive character for future violations, with a strong message that gender political violence will not be tolerated. But not only that. By making their decisions and recommendations public, collective mechanisms can help raise awareness and sensitize public opinion about gender political violence. In addition, the publication of reports, recommendations, and texts such as the aforementioned model law is also a way to pressure governments to adopt measures to address gender political violence, as they recommend legislative changes, strengthening of the criminal justice system, training of professionals, among other actions aimed at preventing and combating gender political violence.

Thus, we see that international human rights texts and their mechanisms require States to criminalize certain conduct that violates women's rights, which they protect. All of this is part of what Carvalho Ramos conceptualizes as a new paradigm of the relationship between criminal law and the protection of human rights, in which international human rights law, while advocating proportionality, strict legality, prior punishment, and safeguards for the accused, orders States to criminalize and punish perpetrators of human rights violations, especially with regard to the restoration of the dignity of the victim of human rights violations – who, in the new paradigm, has the right to demand that the State criminalize the conduct, investigate, and punish those responsible for human rights violations (Ramos, 2006).

Brazil, following the trend of countries in the Inter-American region, has chosen to voluntarily comply with some of the mandates for criminalization as a way of respecting its international commitments and promoting international cooperation in addressing violence against women.





In the model of the Cooperative Constitutional State, in fulfilling international commitments, it is necessary to ensure that the laws criminalizing conduct that violates women's political rights and policies related to political violence against women are in line with international human rights standards, with the participation of different actors and instances that guarantee the effectiveness of these rights.

3 Measures to Combat Gender-Based Political Violence in Brazil: An Initial Construction

“Violence, set apart from power, is mute; violence begins where speech ends.” Hannah Arendt's famous quote¹⁵ correlates violence and politics. There is an equivalence between political action and discourse, and violence, in this context, is the opposite of political action.

Contemporary democratic systems, however, have failed to curb structural, normalized, and camouflaged political violence, which has a permanent presence in social relations. While structural, with beneficiaries who are not necessarily identifiable perpetrators (Miguel, 2016). The perpetuation of violence is a way to silence and block transformational achievements that groups that do not typically occupy positions of power attempt to impose. This is precisely the phenomenon of gender-based political violence.

A study by the IPU (Inter-Parliamentary Union) and the PACE (Parliamentary Assembly of the Council of Europe) on sexism, harassment, and violence against women in parliaments in 39 countries across five regions and 42 parliaments concluded that 81.8% of women suffered psychological violence; 46.7% feared for their safety and that of their families; 44.4%

¹⁵ ARENDT, Hannah. *A dignidade da política*, 3ª ed, trad Helena Martins, Frida Coelho, Antonio Abranches, César Almeida, Claudia Drucker e Fernando Rodrigues. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002, p. 41.





received death, rape, beating, or kidnapping threats; and 25.5% suffered physical violence¹⁶.

In Brazil, the data is also alarming. The Alzirias Institute produced in 2018 the report “Profile of Mayors in Brazil,” which presented data on the female mayors elected in 2016. According to the report, the lack of campaign resources and support from the party or allied base, together with harassment and violence in the political space and the lack of visibility in the media compared to male politicians, are the main barriers that prevent access and permanence of women in politics, especially for female mayors. Additionally, more than half of the elected women (53%) reported having suffered harassment or political violence simply for being women¹⁷.

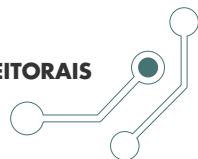
As observed by Matos, Brazilian politics is marked by violence. However, for women in general – especially those from peripheral, non-white areas who criticize inequalities, challenge traditional standards, and engage in the struggle for social justice – political violence motivated by gender is a constant and impactful reality (Matos, 2020). Recent cases involving death threats and/or other types of violence against Manuela D’Ávila, Eliana de Jesus, Isa Penna, Benny Briolly, Duda Salabert, Carolina Iara, and Erika Hilton are just a few examples.

It should be noted that women also suffer political violence within their own parties. Not only political opponents but also colleagues within the same party structure often act to limit women’s access to internal positions of power and organization. Marielle Franco’s homicide, in this context, should have been seen as a commitment by Brazilian authorities to our democratic state, a milestone for Brazilian justice in defending human rights, and a symbol of significant transformation.

¹⁶ INTER-PARLIAMENTARY UNION (IPU) AND PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE (PACE), 2016, disponível em [http://C:/Users/Usuario/Downloads/en_2018-issues_brief_web%20\(1\).pdf](http://C:/Users/Usuario/Downloads/en_2018-issues_brief_web%20(1).pdf). Accessed on 14/03/2023.

¹⁷ Instituto Alzirias, “Perfil das Prefeitas no Brasil: mandato 2017-2020”, “Eleitas: mulheres na política, 2018. Available on <http://alzirias.org.br/projetos#PrefeitasBrasileiras>. Accessed on 03/15/2023.





But that has not yet happened.

Following the international trend and meeting the mandates of criminalization in international texts, on August 4, 2021, Brazil promulgated Law No. 14,192, which establishes norms to prevent, repress, and combat political violence against women and provides for the crimes of disseminating false facts or videos during the election campaign period, to criminalize political violence against women, and to ensure women's participation in electoral debates proportionally to the number of female candidates in proportional elections.

Under the law, political violence against women is considered any action, conduct, or omission aimed at impeding, obstructing, or restricting women's political rights. Any distinction, exclusion, or restriction in the recognition, enjoyment, or exercise of their fundamental political rights and freedoms, based on gender, is equally an act of political violence.

The regulations to prevent, repress, and combat gender-based political violence in spaces and activities related to the exercise of women's political rights and public functions, as well as to ensure women's participation in electoral debates and the disposition on the dissemination of false information during the electoral campaign, are established in Law No. 14,192/21, which also guarantees women's political participation rights, with discrimination and unequal treatment based on sex or race being prohibited in accessing political representation and exercising public functions.

The competent authorities shall prioritize the immediate exercise of violated rights, giving special importance to the victim's statements and circumstantial evidence.

This law introduces important changes to the Electoral Code (Law No. 4,737, of July 15, 1965), the Political Parties Law (Law No. 9,096, of September 19, 1995), and the Electoral Law (Law No. 9,504/ of September 30, 1997) regarding the fight against gender-based political violence, with the criminalization of electoral crimes committed due to this practice.





The first modification concerns propaganda that will not be tolerated if it denigrates women's condition or stimulates their discrimination based on their female sex or their color, race, or ethnicity (Article 243, X, EC).

In addition, the propaganda must be immediately withdrawn from the communication medium where it is being disseminated, under penalty of aggravated conduct. Women who feel offended by slander, defamation, or insult may, without prejudice and independently of the competent criminal action, demand in the civil court the compensation for moral damages, with the offender being responsible and jointly liable with their political party, if responsible for action or omission, and whoever benefited from the crime and contributed to it in any way. Moreover, the right of reply through the press, radio, television, or loudspeaker is guaranteed, proportionally to the suffered harm.

The second modification introduced by Law No. 14,192/21 was the aggravation of the penalty from 1/3 up to half, in case of divulging, in the electoral campaign propaganda or during the election campaign period, facts that the perpetrator knows to be untrue regarding political parties or candidates and that can influence the electorate, involving contempt or discrimination against women's condition or their color, race, or ethnicity (Article 323, § 2º, II, EC).

Article 326-B, EC, criminalizes the act of harassing, with the penalty of imprisonment from 1 (one) to 4 (four) years and a fine, to constrain, humiliate, persecute, or threaten, by any means, a candidate for elective office or holder of an elective mandate, using contempt or discrimination against women's condition or their color, race, or ethnicity, with the purpose of hindering or impeding their electoral campaign or the performance of their elective mandate. The penalty is increased by 1/3 (one third) if the crime is committed against a pregnant woman, a person over 60 (sixty) years old, or with a disability.

The crimes of slander, insult, and defamation in electoral propaganda will have the penalty of detention plus the payment of a





fine increased by 1/3 up to half when committed, in accordance with Article 327, IV, EC, with contempt or discrimination against women's condition or their color, race, or ethnicity.

Regarding the Law of Political Parties, Law No. 14,192/21 included the provision in item X, Article 15, which provides that the party statute must contain rules for the prevention, repression, and combat of political violence against women, and also establishes a period of 120 days for statutory adaptation, a deadline that has already expired considering the date of publication of the law on August 4, 2021.

The Electoral Law, also affected by the amendment introduced by Law No. 14,192/21, received new wording in Article 46, II, which establishes that in proportional elections, debates must be organized in a way that ensures the presence of an equivalent number of candidates from all parties for the same elective position, and may be spread out over more than one day, respecting the proportion of men and women.

Not only was electoral legislation amended to absorb political violence as conduct to be repressed, even in eventual propaganda content or as an electoral crime, or even in situations of aggravation of penalties for already established typifications; the criminal law itself emphasizes the need to combat violence against women. Through Law No. 14,197 of September 1, 2021, it adds Title XII in the special part of the Penal Code, relating to crimes against the Democratic Rule of Law, and more precisely in Chapter III, typifying political violence in Article 359-P as a measure that restricts, hinders or makes it difficult, through the use of physical, sexual, or psychological violence, the exercise of political rights by any person due to their sex, race, color, ethnicity, religion or national origin, and establishes a penalty of imprisonment for three to six years, and a fine, in addition to the corresponding penalty for the violence.





In addition to the movement within the legislative sphere, from the perspective of judicial action, the National Council of Justice¹⁸, through the Working Group established by CNJ Ordinance No. 27, of February 2, 2021, developed the protocol for gender perspective judgment, establishing, among other good practices, that when analyzing compliance with the minimum quota by sex in candidate registrations, through the Drap (Demonstrative of Party Acts Regularity), the electoral judge should adopt an active and sensitive attitude towards reality to eliminate subterfuges, such as fictitious candidacies, with the determination, to the political parties, to exhibit the candidate registration form to verify the veracity of the information. And if the authorization is found to be lacking, it becomes necessary to disregard the quantity in the calculation, and if the remaining number does not reach the legal minimum, the denial of the registration request of the entire party is an appropriate measure.

The provision of reserved seats for proportional candidacy contests was extended to the composition of executive committees and national, state, and municipal directories of political parties. Hence the indispensability of the assistance of Electoral Judicial Schools in complying with the determination, as they are responsible for the training of judges, servers, and party leaders as replicators of feminist education for critical consciousness.

The protocol also recommends that ensuring or regulating the launching of candidacies and effective participation in the electoral process is necessary, legitimate, and urgent, including those of transgender individuals, counted in gender quotas based on self-declaration. In case of fraud, an immediate response from the institution responsible for ensuring the effectiveness of legal norms, the Electoral Justice, is essential.

Regarding the distribution of free electoral advertising time, the Superior Electoral Court, recognizing the prevalence of the principle of human dignity and gender equality (Articles 1, III, and 5, *caput*, respectively,

¹⁸ <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-18-10-2021-final.pdf>. Accessed on 03/17/2023.





both of the Federal Constitution), and the asymmetry in the occupation of seats due to gender, imposed a minimum percentage in the distribution of free electoral advertising time (Consultation No. 0600252-18/DF), adopting the same ratio decidendi of the Supreme Federal Court in Direct Action of Unconstitutionality (ADI) No. 5617, that is, the advertising time should correspond proportionally to the percentage of registered candidates based on gender, starting from a minimum of 30%.

The protocol recognized that programs for the creation or maintenance of female political participation are essential for the adequate equal, plural, and multiracial insertion of women in spaces of power and decision-making, highlighting the importance of the monitoring and encouragement by the Electoral Justice, effectively enforced by the application of sanctions, including the suspension of party funding transfers for non-compliance with the legal minimum, to be verified in the annual accountability report of the political party. Eliminating practices that hinder female insertion in the democratic environment is also a priority, as they imply political violence against women, making the use of affirmative policies essential for this purpose, a conclusion reached in light of the new compositions of neighboring countries' parliaments, which pioneered the reservation of seats in legislative assemblies.

It is necessary to recognize the importance of awareness-raising measures promoting access to education regarding political violence against women, such as the elaboration of a booklet by the Federal Public Prosecutor's Office¹⁹ in conjunction with several other entities, such as the Observatory of Political Violence Against Women, and bodies of the Judiciary, Legislative, and Executive, aiming not only to repress but also to prevent this violence, often repeated and institutionalized, from perpetuating itself in spaces of power.

¹⁹ <https://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/Cartillabras11compactado.pdf>. Accessed on 03/17/2023.





4 Parliamentary immunity and gender political violence: limits and prohibitions

The legislative function, one of the three exercised by the State, encompasses predominance attributes related to the oversight activity (Article 49, X, CFRB/88, for example) and lawmaking (Article 59 and following, CFRB/88), among others, of an atypical or non-predominant nature, concerning its judging competence, such as in cases where the Chamber of Deputies authorizes, by two-thirds of its members, the institution of proceedings against the President and the Vice President of the Republic (Article 51, I, CFRB/88), and the Federal Senate processes and judges them in cases of wrongdoing (Article 52, I, CFRB/88); or even when performing administrative activities.

These and other attributes of the Legislature are the responsibility of the elected representatives, directly elected by the people, in a manifestation of popular sovereignty, characterizing the representativeness of indirect democracy, one of the foundations of the Brazilian Social Democratic Rule of Law, whose foundations and limits are constitutionally defined and, therefore, must be respected, whether because the Federal Constitution is the norm that legitimizes socially, legally, and politically such a manifestation of power, or because the principle of the separation of powers or the functions of the State, and the system of “checks and balances,” another axiom that subsidizes the formation of the Brazilian State, constituted from the promulgation of the Federal Constitution, on October 5, 1988, establishes parameters that must be followed for the effectiveness of balance and independence among the three powers. Parliamentary immunity represents one of these parameters.

Stipulated in the constitutional normative text from Article 53, parliamentary immunity, as a guarantee for the free exercise of legislative competencies, is not a prerogative of subjective ownership, a right or even a privilege of each popular representative; at least, that was not the reason for its provision, so much so that they are inalienable.





Designed to operate as a mechanism of protection of freedom and non-subjection to authoritarian and exogenous pressures beyond the popular will, parliamentary immunity presents itself as an institutional guarantee.

This immunity manifests itself from different perspectives – material or formal - and its beginning is marked by the diploma, or inauguration, in the case of material immunity of the popularly elected representative.

On the occasion of the reflections brought in this essay, it is incumbent upon us to point out some biases that accompany it regarding material immunity, from the perspective of gender-based political violence.

Article 53 (CFRB/88) states that deputies and senators are inviolable, civilly and criminally, for any of their opinions, words and votes. Although the constituent did not demarcate the initial period of validity of this immunity, it is evident, from the drafting of the normative text, that it is the inauguration that marks this moment, and therefore from when words, opinions, and votes will be issued due to activity in the legislative chamber.

Thus, if the premise of parliamentary immunity is to guarantee the exercise of the legislative function, therefore, from the material perspective, this institutional guarantee will begin with the start of legislative activities, marked by the inauguration.

Of all the manifestations of parliamentary immunity, the material one is the only one that accompanies the Legislature in all federative units, hence its demarcation in this article. Therefore, councilors, according to Article 29, VIII, CFRB/88, are also inviolable for their opinions, words, and votes in the exercise of their mandate and within the scope of the Municipality, a matter that had general repercussion recognized and merit judged by the Supreme Court, in these terms: “[...] within the limits of the Municipality’s circumscription and if pertinent to the exercise of the mandate, councilors are immune judicially for their words, opinions, and votes.” (RE No. 600,063, vote from Justice Roberto Barroso’s ac., j. 25/2/2015, P, DJe of 15/5/2015, Theme 469.)





A second interesting aspect for the scope of this article refers to the horizontal reach of material immunity, which is not absolute because it is limited by the Federal Constitution that establishes it.

Regardless of where the parliamentarian is, they will be immune, from a material perspective, as long as they are exercising activities during and due to their mandate; this is because the legislative function comprises actions that are carried out beyond the limits of the parliamentary chamber, on visits to the political base, often carried out during weekends when they are in their cities.

However, unlike the understanding already outlined by the Brazilian Federal Supreme Court²⁰, parliamentary immunity, even when operating within the legislative house, is not absolute; the parliamentary function itself, which justifies immunity, must comply with the constitutional parameters, principles, and norms established by the constitutional reformer, and wherever parliamentary immunity is applied, even beyond the parliament, such limits

²⁰ The constitutional guarantee of parliamentary immunity in a material sense (CF, Article 29, VIII, in conjunction with Article 53, *caput*) excludes civil (and also criminal) liability of members of the Legislative Branch (councilors, deputies, and senators), for damages eventually resulting from oral or written statements, as long as they are motivated by the performance of their mandate (practice in officio) or expressed in relation to it (practice propter officium). In the case of councilors, the constitutional inviolability that protects them in the exercise of their legislative activity extends to opinions, words, and votes uttered by them, even outside the premises of the municipal chamber, as long as within the strict territorial limits of the Municipality to which they are functionally linked. [...] EC 35/2001, by giving new wording to the *caput* of Article 53 of the Constitution of the Republic, enshrined a guideline that had already been recognized by the STF, and it established the exclusion of civil liability of members of the Legislative Branch as a consequence of the guarantee based on material parliamentary immunity, provided certain legitimizing assumptions for the incidence of this exceptional legal prerogative are satisfied. This political-legal prerogative, which protects the parliamentarian (such as councilors, for example) regarding civil liability, assumes that there is a necessary reciprocal implication between morally offensive statements on the one hand, and the practice inherent to the legislative office on the other, so that it can be invoked, except if the contumelious statements were made within the legislative house, notably from the parliamentary tribune, in which case constitutional inviolability is absolute. [...] If the member of the Legislative Branch, despite being protected by parliamentary immunity in a material sense, abuses this constitutional prerogative, they will be subject to the censorial jurisdiction of the legislative house to which they belong (CF, Article 55, § 1st). [AI 631.276, Justice Celso de Mello, j. 1/2/2011, DJe de 15-2-2011.] = Inq 3.215, Justice Dias Toffoli, j. 4/4/2013, P, DJe de 25/9/2013 (emphasis added).





must be observed, considering that popular representation requires the preservation of the values of freedom, security, well-being, development, equality, and justice as supreme bases of a fraternal²¹, pluralistic, and prejudice-free society, as presented in the preamble to the constitutional text.

In the understanding expressed in Inquiry No. 3,932 (and Pet. No. 5,243)²², under the rapporteurship of Justice Luiz Fux, it was established that an interview granted to a press vehicle does not attract parliamentary immunity because, in this case, by stating that he would not rape a federal deputy because she “doesn’t deserve it,” he gives this heinous crime the character of a prize or benefit to the woman, reinforcing a relationship of subordination of women to men, even in this political space, by pretending that he, the man, could evaluate the worthiness of a woman to be raped.

Therefore, such statements, absolutely unrelated to the exercise of legislative mandate and even to any decent social interaction, which should be imbued with a minimum degree of civility, even if the interview was granted within the parliamentary chamber, do not attenuate the gravity of the act, nor does it bring closer the incidence of parliamentary immunity, since it could not even have been invoked as a factor of protection of a subjective and unlawful interest, thus violating the premises of the guarantee’s.

The fact that the parliamentarian was in their office at the time they gave the interview is a purely accidental fact, since it was not there that the insults became public, but rather through the press and the internet; (i) Parliamentary immunity applies when the words have been spoken from the Chamber of Deputies: “In this case, it is unnecessary

²¹ Federal Deputy. Crime against honor. Nexus of implication between statements and the exercise of mandate. Material parliamentary immunity. Scope. Article 53, *caput*, of the CF. [...] The verbalization of parliamentary representation does not include personal offenses, through ridicule or licentiousness of speech. However, Placita is a model of non-protocol expression, or even blunt, in manifestations often sharp, jocular, caustic, or even merciless, in which forceful language, even if deplorable at the level of mutual respect aspired in a civilized society, surrounds the speaker’s point of view. [Pet n. 5.714 AgR, Justice Rosa Weber, j. 28/11/2017, 1st T, DJe de 13/12/2017.]

²² Inquérito n. 3.932 (e Pet. n. 5.243), Justice Luiz Fux, j. 6/21/2016, 1^a T, DJe de 9/9/2016. *Vide* Inquérito n. 1.958, red. do ac. Min. Ayres Britto, j. 10/29/2003, P, DJ de 2/18/2005.





to inquire into the relevance between the content of the allegedly contemptuous statements and the exercise of the parliamentary mandate” (Inq No. 3.814, First Panel, rapporteur Justice Rosa Weber, unanimous, j. 7/10/2014, DJe of 21/10/2014). (ii) Acts performed in a different location escape the protection of immunity when the statements do not have relevance, through a causal connection, to the performance of the functions of the parliamentary mandate. [...] Given the above, in light of the requirements of Article 41 of the Code of Civil Procedure, I accept the complaint for the alleged commission of incitement to crime; and partially accept the criminal complaint, only as to the offense of slander. I reject the criminal complaint as to the accusation of the crime of defamation. (Inquiry No. 3,932 (and Petition No. 5,243), reported by Justice Luiz Fux, j. 21/6/2016, 1st Panel, DJe of 9/9/2016)

It should be noted that parliamentary immunity cannot be used as a protective shield for arbitrariness and violations of rights, especially since there is a political responsibility that must be borne by those who are willing to occupy positions of power and decision-making as popular representatives; furthermore, there is no obligation imposed by national or supranational legislation regarding the exercise of this manifestation that is expressed through passive electoral capacity. In other words, those who run for elective office must respect the rules of the democratic game, have political responsibility, and not only be familiar with constitutional terms, but also the limits imposed throughout this democratic journey.

Unfortunately, the Brazilian reality situates us in an even more unusual scenario when the debate about parliamentary immunity permeates gender-based political violence. Understanding politics means understanding how, through the manifestation of power, a social status quo can be (re)thought in a way that satisfies social needs and public demands in the best way to minimize the abysmal (dis)equalities that plague us from various perspectives. Therefore, politics happens all the time, and violence accompanies it, in institutionalized or non-institutionalized spaces





In this sense, one of the main issues related to the gender debate, even from a binary perspective of society, consists precisely in the relationship of oppression of men towards women: the use of power not as an aggregating element, but of control, submission, and oppression.

The man in other words, framed the situation as one in which his chosen victim had no rights and liberties, while he had the right to control and punish her. This should remind us that violence is first of all authoritarian. It begins with this premise: I have the right to control you (Solnit, 2015, p. 26).

Bringing this perspective to the debate about parliamentary immunity is necessary from two perspectives: because women, also popular representatives, are victims of political violence, often; and also when the parliamentarian, taking advantage of what he supposes as the absolute character of parliamentary immunity, usurps the trust that was deposited in him by the people and irresponsibly, not only from a political perspective, but also civil and criminal, commits gender violence against women, even when they are not in that space.

The occupation of parliamentary houses, and other spheres of power, by women is the result of many struggles. In a society historically structured by the hierarchy of its people based on factors that imply exclusion, including political, it is a constant breaking of barriers to entry into spaces not thought for and by marginalized subjects, as in the case of women in relation to politics.

In the 21st century, and just seven years away from the fulfillment of the global agenda defined by the UN in 2015 for the achievement of the 17 Sustainable Development Goals (SDGs), gender equality (SDG 5) is still a distant reality for us, and we will probably have made little progress by 2030.

Data from the Superior Electoral Court²³ show that of the 27 governors elected in the last general elections held in 2022 – 26 states and 1

²³ www.tse.jus.br. Accessed on 03/17/2023.





Federal District –, only two states chose women: Rio Grande do Norte and Pernambuco. The scenario does not show improvements in the Chamber of Deputies, which of the total of 513, in 2022, only 91 women were elected to exercise the legislature that began in 2023, representing around only 18% of the total representatives.

Therefore, when women manage to enter these spaces, they are seen by many as intruders, because supposedly they do not belong in such roles that, in a society thought under the gaze of patriarchy, must always be defined and exercised by men. And when we present the different intersectionalities that cross the gender debate, considering the non-existence of a universal and unique woman, but rather of women, we identify that, despite being equally entitled to the same constitutional rights, they face different obstacles, more or less burdensome, to exercise what the constitutional order guarantees them, depending on where they are situated on this scale of vulnerabilities that mark the existence and construction of their being as a woman:

The material existence conditions of this black population refer to psychological constraints that must be attacked and unmasked. The different modes of domination of the different phases of economic production in Brazil seem to coincide in the same point: the reinterpretation of Aristotle's theory of natural place. From colonial times to the present day, we can see the existence of an evident separation regarding the physical space occupied by dominators and dominated. The natural place of the dominant white group are spacious dwellings located in the most beautiful corners of the city or countryside and duly protected by different types of policing: from the old overseers, captains of the bush, henchmen, etc. to the formally constituted police. From the big house and the mansion to the beautiful buildings and current residences, the criterion has always been the same. The natural place of the black person is obviously the opposite. From the slave quarters to the favelas, tenements, basements, invasions, flooded areas, and "housing" complexes (whose models are the ghettos of developed countries) of today, the criterion has also been symmetrically the same:





the racial division of space. In the case of the dominated group, what is observed is entire families crammed into cubicles, whose hygiene and health conditions are the most precarious (Gonzalez; Hasenbalg, 2018).

Of the 91 women elected in 2022, only 29 are black²⁴. In a mixed society like Brazil, this number is far from the representativeness that a pluralistic and diverse democracy requires. Moreover, it reveals a lot about who we are as a prejudiced society and the difficulties faced by different segments to exercise rights that are recognized as fundamental in a citizen's letter, so that self-determination as an individual and autonomy of their being can be freely exercised.

Undeniable, it seems to us the need to reaffirm a collective commitment – and more than that: to comply with constitutional dictates! – about the effectiveness of limits to the parliamentarian's performance, in the exercise of a public function that calls for respect and punishment for the violation of more basic rights, such as gender equality and essential values to the Brazilian democratic state of law, such as citizenship and human dignity, inscribed in Article 1 of the 1988 Federal Constitution.

Therefore, in the civil sphere, the responsibility for the payment of compensation for moral damages, and possibly patrimonial damages, of the representative who commits gender violence is unequivocal.

As is also the case in the criminal sphere, with the support of Law No. 14,192/21, which establishes rules to prevent, repress and combat political violence against women, and in accordance with article 359-P of the Penal Code, which typifies political violence as a crime, with imprisonment for 3 (three) to 6 (six) years, and a fine, in addition to the penalty corresponding to the violence, restrict, prevent or hinder, using physical, sexual or psychological violence, the exercise of political rights of any person because of their sex, race, color, ethnicity, religion, or national origin; this, without observing other typifications of possible crimes against honor, such as slander, insult, defamation, depending on the specific case.

²⁴ www.tse.jus.br Accessed on 03/17/2023.





And unequivocally, political responsibility applies, in accordance with the norm contained in Article 55 of the Federal Constitution, which determines the loss of parliamentary mandate in the situations provided for in its paragraphs, whose incidence applies to cases of political gender violence, in another constitutional hypothesis, depending on the delineation of the factual situation.

And, as such, civil, criminal, and political inviolability must be set aside in the face of aggression committed by those who should serve the people and be defenders of the social good, fraternity, and justice, as supreme values of the constitutional order that legitimizes the occupation of public and decision-making spaces of power.

Conclusion: where we are and where we are headed?

In conclusion, gender-based political violence is a form of discrimination that affects women in their participation in political life, both in the international system and in domestic law, perpetuating a system of hierarchy based on gender in a structure of oppression. This violence can take various forms, such as harassment, intimidation, threats, and physical violence, among others.

Gender-based political violence can be characterized as an electoral crime, as it is a way of preventing or hindering women from exercising their right to vote or limiting their participation in political campaigns. This type of violence is harmful to democracy and to women's political representation, as they are often excluded from political processes and decision-making.

Protecting human rights is directly linked to the criminalization of gender-based political violence. Gender-based political violence is a violation of women's human rights, including the right to political participation and the right to equality and non-discrimination. Therefore, it is essential that this form of violence be criminalized and punished in accordance with the law.





Criminalizing gender-based political violence is important not only to hold perpetrators accountable but also to send a clear message that this type of behavior is unacceptable and will not be tolerated. The lack of punishment can create a culture of impunity that encourages the continuation of gender-based political violence.

Criminalizing gender-based political violence can serve as a preventive measure, deterring perpetrators and encouraging women to report such violations. Effective protection of women's human rights requires a comprehensive and integrated approach that includes legal, policy, and social measures.

To address gender-based political violence in the international system and domestic law, it is necessary to strengthen the implementation of laws and norms that protect women, as well as to promote awareness-raising and capacity-building campaigns to combat this form of violence. In addition, it is crucial to create monitoring and oversight mechanisms to ensure that legislation is complied with and that victims of gender-based political violence receive the necessary assistance.

The Brazil still has a long way to go in tackling gender-based political violence. According to reports and data from civil society organizations, gender-based political violence is a reality in the country, with cases of threats, aggression, and defamation against women in political positions and electoral campaigns.

Although Brazil is a signatory to several international conventions and treaties on human rights that guarantee the protection of women's rights, such as the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) and the Inter-American Convention on the Prevention, Punishment, and Eradication of Violence against Women (Convention of Belém do Pará), the country still faces challenges in implementing these norms and ensuring women's rights.

To advance the protection of women's human rights and address gender-based political violence, Brazil needs to strengthen its Cooperative





Constitutional State approach, which involves cooperation among the executive, legislative, and judiciary to ensure the implementation of international human rights norms. This includes creating public policies and programs that promote gender equality and combat gender-based political violence, as well as ensuring adequate punishment for perpetrators of such violations. Additionally, it is important to create monitoring and oversight mechanisms to ensure that international human rights norms are respected and implemented in Brazil.

References

ABADE, Denise Neves. Brazilian sexual harassment law, the MeToo Movement, and the challenge of pushing the future away from the past of race, class, and social exclusion. In: NOEL, Ann and OPPENHEIMER, David (ed.). *The Global #MeToo Movement*. New Jersey: Full Court Press, 2020. p. 85-100.

ARENDT, Hannah. *A dignidade da política*. 3. ed. trad. Helena Martins, Frida Coelho, Antonio Abranches, César Almeida, Claudia Drucker e Fernando Rodrigues. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

COMISSION INTERAMERICANA DE MUJERES. Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI). *Ley modelo Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política*. Belém, PA: MESECVI, 2017. (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L/II.6.17).

CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE DIREITOS HUMANOS, 14-25 jun. 1993, Viena. *Declaração e Programa de Ação de Viena*. Viena: CEDIN, Unibh, 1993. p. 22. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2023.





CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero* [recurso eletrônico] / Conselho Nacional de Justiça. – Dados eletrônicos (132 páginas). - Brasília: Conselho Nacional de Justiça - CNJ; Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - Enfam, 2021. Versão eletrônica (PDF).

CORES, Arsenio Garcia. *Estándares de protección de derechos humanos de las mujeres: herramientas necesarias para la defensa de su participación política*. [S. l.], OEA/CIM, ONU Mulheres, 2020. Disponível em <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/MESECVI-EstandaresProteccion-ES.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Sentencia de 26 de setembro de 2018*. Serie C, n. 361. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_361_esp.pdf. Acesso em: 13 de mar. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Sentença de 23 de junho de 2005. Série C, n. 127, par. 192.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Sentença de 26 de setembro de 2018*. Serie C, n. 361.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Sentença de 6 de agosto de 2008*. Série C, n. 1842, 140.

CRAWFORD, James. *Democracy in international law*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

GONZALEZ, Lélia; HASENBALG, Carlos. *Lugar de negro*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

INSTITUTO ALZIRAS. *Perfil das prefeitas no Brasil: mandato 2017-2020*. Eleitas: mulheres na política, 2018. Disponível em: <http://alziras.org.br/projetos#PrefeitasBrasileiras>. Acesso em: 15 mar. 2023.

INTER-PARLIAMENTARY UNION (IPU) AND PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE (PACE), 2016. Disponível





em: [http://C:/Users/Usuario/Downloads/en_2018-issues_brief_web%20\(1\).pdf](http://C:/Users/Usuario/Downloads/en_2018-issues_brief_web%20(1).pdf). Acesso em: 14 mar. 2023.

INTER-PARLIAMENTARY UNION (IPU) AND PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE (PACE). *Sexism, harassment and violence against women in parliaments in Europe*. 2016. Disponível em: [http://C:/Users/Usuario/Downloads/en_2018-issues_brief_web%20\(1\).pdf](http://C:/Users/Usuario/Downloads/en_2018-issues_brief_web%20(1).pdf). Acesso em: 14 mar. 2023.

INTERAMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS (ICHR). Aug. 6th, 2008. Serie C, n. 1842, 140.

INTERAMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS (ICHR). Jun 23rd, 2005. Serie C, n. 127, p. 192.

INTERAMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS (ICHR). Sept. 26th, 2018. Serie C, n. 361.

KROOK, Mona Lena; SANÍN, Juliana Restrepo. Violence against women in politics: a defense of the concept. *Política y Gobierno*, Mexico: Centro de Investigación y Docencia Económicas, v. 23, n. 2, p. 459-490, 2016.

MATOS, Marlise. Mulheres e a violência política sexista: desafios à consolidação da democracia. In: BIROLI, Flávia [*et al.*] (org.). *Mulheres, poder e ciência política: debates e trajetórias*. Campinas: Editora da Unicamp, 2020.

MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA CONVENCIÓN BELÉM DO PARÁ (MESECVI). *Declaración sobre la violencia y el acoso políticos contra las mujeres*. Lima, 15 oct. 2015. Disponível em: <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/declaracion-esp.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2024.

MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA CONVENCIÓN BELÉM DO PARÁ (MESECVI). *Ley modelo interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política*. [Preparado por el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI). Comisión Interamericana de Mujeres]. (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L/II.6.17, art. 3).





MIGUEL, Luis Felipe. Violência e política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 30, n. 88, p. 29-45, jun. 2016.

RAMOS, André de Carvalho. Mandados de criminalização no direito internacional dos direitos humanos: novos paradigmas da proteção das vítimas de violações de direitos humanos. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 62, p. 9-16, set. 2006.

RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional de direitos humanos*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

SILVA, Salette María da (2022). Supremacia masculina nos partidos políticos: violência política simbólica contra as mulheres? *Revista IGAL: IusGénero América Latina*, Porto Rico, v. 1, n. 1, p. 65-79.

SOLNIT, Rebecca. *Men explain things to me*. 2. ed. Chicago, Illinois: Haymarket Books, 2015.

UNITED NATIONS. Commission on Human Rights. *Res. 57/1999*. Promotion of the right to democracy. (UN Doc. E/CN.4/RES/1999/57, adotado em 28 abr. 1999).

WHEATLEY, Steven. *Democracy, Minorities and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005

Como citar este artigo:

ABADE, Denise Neves; FREITAS, Juliana Rodrigues. Political violence against women in the international and domestic system: the Cooperative Constitutional State on focus. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 17, n. 1, p. 282-317, jan./jun. 2023.



**“O tempo da política vem aí”:
os povos indígenas e as eleições
legislativas municipais de 2024**





“O tempo da política vem aí”: os povos indígenas e as eleições legislativas municipais de 2024

“The time of politics is coming”: indigenous peoples and the 2024 municipal elections

Luís Roberto de Paula*

Samara Pataxó**

Ricardo Verdum***

Recebido em: 30/7/2023

Aprovado em: 20/11/2023

Resumo

Em pouco mais de um ano, estaremos imersos no “tempo da política”. O objetivo deste artigo é trazer à luz um conjunto de dados e reflexões sobre a participação dos povos indígenas na política institucional do país, bem como contribuir para que seus direitos civis e principalmente políticos sejam garantidos e efetivados, além de estimular os diversos atores sociais interessados, em particular suas próprias lideranças e organizações indígenas, a intensificarem ou iniciarem mobilização estratégica com vistas a obter maior e melhor resultado no processo eleitoral municipal de 2024. Para tanto, ele está dividido em duas partes: na primeira, recuperamos e sintetizamos dados quantitativos sobre a participação indígena em processos eleitorais municipais

* Doutor em Antropologia Social pela Universidade de São Paulo (USP). Professor e pesquisador da Fundação Universidade Federal do ABC (UFABC), exerce docência nos bacharelados de Ciências e Humanidades e Planejamento Territorial e no Programa de Pós-Graduação em Economia Política Mundial. *E-mail*: luis.roberto@ufabc.edu.br

** Doutoranda e mestra em direito pela Universidade de Brasília (UnB) e bacharela em direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Advogada e ex-assessora jurídica da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil, é assessora-chefe da Assessoria de Inclusão de Diversidade do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *E-mail*: samarapataxo.adv@gmail.com

*** Cientista social e doutor em Antropologia Social pela Universidade de Brasília (UnB). Pesquisador independente, integra a Comissão de Assuntos Indígenas da Associação Brasileira de Antropologia (CAI/ABA) e o Grupo Pluralismo Jurídico na América Latina. *E-mail*: rverdum@gmail.com





apresentados em outros trabalhos; na segunda, apontamos um conjunto de obstáculos e possíveis soluções para que a participação indígena no próximo pleito eleitoral tenha como resultado a ampliação tanto das candidaturas a serem articuladas e lançadas quanto da efetiva conquista de mandatos dos Poderes Executivo e Legislativo municipais. Para tanto, distinguimos três dimensões estratégicas para mapeamento de ações necessárias para o fortalecimento da participação política indígena no cenário municipal e nacional: a base eleitoral indígena, as candidaturas e os mandatos conquistados.

Palavras-chave: tempo da política; eleições municipais; povos indígenas; direitos políticos.

Abstract

In just over a year we will be immersed in the “time of politics”. The objective of this article is to bring to light a set of data and reflections on the participation of indigenous peoples in institutional politics in the country, as well as to contribute to ensuring that their civil and, mainly, political rights are guaranteed and put into effect, and to encourage the various interested social actors, in particular their own leaders and indigenous organizations, to intensify or initiate a strategic mobilization with a view to obtaining a greater and better result in the 2024 municipal electoral process. For this purpose, it is divided into two parts: in the first, we retrieve and synthesize quantitative data on indigenous participation in municipal electoral processes presented in other works; in the second, we point out a set of obstacles and possible solutions for indigenous participation in the next electoral process to result in the expansion of both the candidacies to be articulated and launched, as well as the effective achievement of mandates for the municipal executive and legislative powers. To this end, we distinguished three strategic dimensions for mapping the actions needed to strengthen indigenous political participation on the municipal and national stage: the indigenous electoral base, the candidacies and the mandates won.

Keywords: politics time; municipal elections; indian people; political rights.





Introdução

Daqui a mais ou menos um ano, portanto, por volta de julho de 2024, os atuais 5.567 municípios existentes no país terão sua agenda voltada para um fenômeno sociopolítico que tanto suas populações locais quanto a literatura especializada costumam denominar como “o tempo da política”¹.

No entanto, se as articulações políticas que definem as coligações partidárias, os candidatos a prefeito e a vice e ao cargo de vereador começam muito antes – no período que podemos chamar de “o tempo das prévias” ou “o tempo dos bastidores” das eleições (que certamente já estão em curso em diversas localidades) –, “o tempo da política” propriamente dito implica uma dinâmica de mobilização do conjunto da população e, de forma mais intensa, entre lideranças e bases eleitorais. Esse tempo adquire concretude com o anúncio dos candidatos, o início dos comícios, as carreatas, os *shows* e os debates, a contratação e a confrontação de e entre cabos eleitorais, os churrascos patrocinados pelos candidatos, a distribuição de “santinhos” e camisetas, as denúncias de compra de votos e tentativas de impugnação de candidaturas, e uma diversidade de outras ações e eventos mais ou menos públicos, mais ou menos privados. Seu auge, como sabemos, ocorre no dia da votação, na apuração dos votos e sua divulgação pelos canais oficiais eleitorais.

Até a posse dos novos mandatários eleitos, inicia-se uma espécie de “terceiro tempo da política”, que, mesmo conectado aos arranjos efetivados durante os outros dois tempos, vão implicar decididamente na construção de um arranjo político que, agora, dê sustentação política ao grupo ou à facção política que conquistou os *mandatos* junto aos Poderes e Legislativo pelos próximos quatros anos.

¹ O “tempo da política” correspondente, grosso modo, ao período eleitoral, também referido como “a época da política” ou, simplesmente, “a política”. Para discussão a respeito da aplicação do conceito de “tempo da política”, no âmbito da antropologia da política, consultar Palmeira e Heredia (1995) e Palmeira (2002).





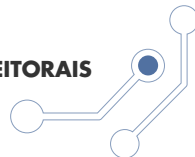
Dentre as mais de 300 etnias indígenas que compõem a sociodiversidade nativa brasileira, é certo que, de uma maneira ou de outra, grande parte delas acabe por aderir às dinâmicas eleitorais municipais mencionadas, seja apenas como base eleitoral a ser conquistada pelos candidatos durante o processo eleitoral, seja protagonizando o processo – desde as articulações de bastidores até a futura composição da máquina municipal –, com lideranças indígenas não só concorrendo aos cargos do Executivo e do Legislativo, como também conquistando mandatos.

O objetivo deste artigo é simples: trazer à luz um conjunto de dados e reflexões sobre a participação dos povos indígenas na política institucional do país, bem como contribuir para que seus direitos civis e principalmente políticos sejam garantidos e efetivados, além de estimular os diversos atores sociais interessados, em particular suas próprias lideranças e organizações indígenas, a intensificarem ou iniciarem uma mobilização estratégica com vistas a obter maior e melhor resultado no processo eleitoral municipal de 2024, que se avizinha.

Para tanto, ele está dividido em duas partes: na primeira, recuperamos, ampliamos e sintetizamos dados quantitativos sobre a participação indígena em processos eleitorais municipais apresentados em outros trabalhos²; na segunda, apontamos um conjunto de obstáculos e possíveis soluções para que a participação indígena no próximo pleito eleitoral tenha como resultado a ampliação tanto das candidaturas a serem articuladas e lançadas quanto da efetiva conquista de mandatos dos Poderes Executivo e Legislativo municipais.

² Cf. De Paula (2017); De Paula; Verdum (2020); Verdum (2004); Verdum; De Paula (2020); Verdum; De Paula; Lima (2022).





1 Participação indígena em processos eleitorais municipais

O total de cargos disponibilizados no “tempo da política municipal” de 2020 contabilizou, segundo o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 5.567 cargos de prefeitos, outros 5.567 de vice e 58.2028 de vereador³.

No mesmo pleito eleitoral municipal de 2020, os povos indígenas lançaram 39 *candidaturas* para cargo de prefeito, 72 para cargo de vice e 2.062 para cargo de vereador, totalizando 2.173. Apuradas as urnas, 47 povos (dos 305 existentes), espalhados por 85 municípios de norte a sul do país, conseguiram eleger 10 prefeitos, 11 vices e 204 vereadores, confirmando a tendência de envolvimento cada vez mais intenso da participação indígena nos processos eleitorais municipais e na efetiva conquista de mandatos.

Para termos uma ideia, nas eleições municipais de 2016, o total das *candidaturas* indígenas foi de 1.715 (entre Executivo e Legislativo) diante de 136 mandatos conquistados (7 prefeitos, 10 vices e 119 vereadores). Estima-se uma “taxa de sucesso eleitoral” que tem girado em torno de 10%, algo que podemos supor como significativo, principalmente quando observamos que as candidaturas e os mandatos indígenas possuem – afora algumas raríssimas exceções – pouco ou nenhum suporte das direções nacionais, estaduais e mesmo locais dos partidos políticos aos quais os indígenas encontram-se filiados⁴.

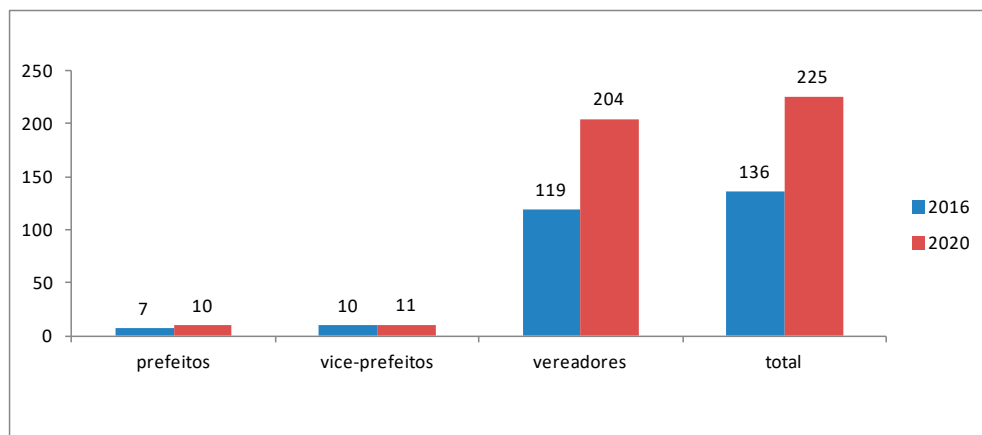
³ Cf. <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Novembro/eleicoes-2020-58-208-vagas-de-veredores-estarao-em-disputa-neste-domingo-15>. Acesso em: 20 jul. 2023.

⁴ Se em 2016 o resultado das eleições municipais para a parcela da população indígena significou um salto quantitativo em relação aos processos eleitorais anteriores, em 2020 ficou evidente que a participação e o protagonismo indígena haviam alcançado outro patamar, muito mais qualitativo. Instituto Socioambiental (2020) e Lupion (2020).



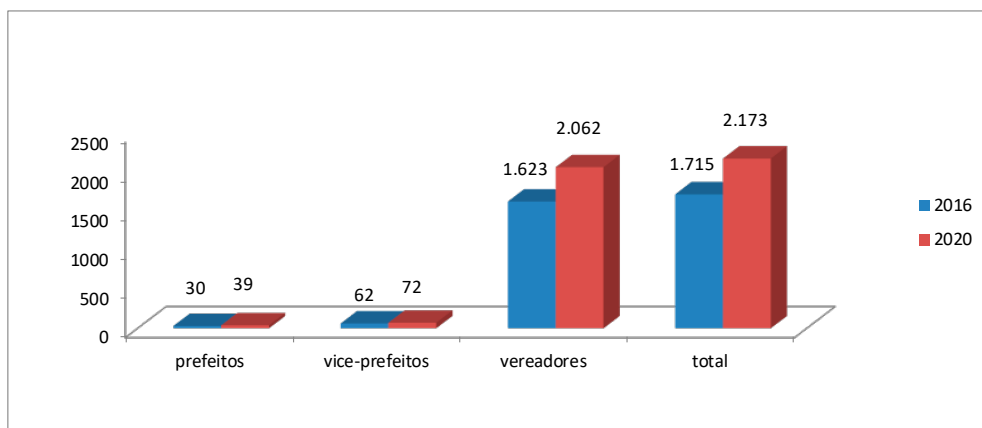


Gráfico 1 – Mandatos indígenas conquistados nas eleições municipais de 2016 e 2020



Fonte: De Paula, 2027; Apib/ISA, 2020.

Gráfico 2 – Candidaturas indígenas lançadas nas eleições municipais de 2016 e 2020



Fonte: Verdum; De Paula, 2020.

O lançamento de candidaturas e a conquista de mandatos indígenas por mulheres indígenas também seguem a mesma tendência de ampliação, refletindo o crescente sucesso de lideranças indígenas femininas no plano federal. Em 2018, Joenia Wapichana foi eleita deputada federal por Roraima pelo partido Rede Sustentabilidade (REDE); em 2022, foram eleitas para o





mesmo cargo Célia Xacriabá, por Minas Gerais, e Sonia Guajajara, por São Paulo, ambas pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)⁵.

Esse processo de participação das mulheres indígenas “na política” é reflexo de uma longa trajetória de protagonismo feminino indígena nos mais variados espaços de poder, antes ocupado prioritariamente pelos homens: educadoras, diretoras de associação, conselheiras e agentes de saúde indígena, enfermeiras, médicas, advogadas e, inclusive, talvez mais inusitado para o público leigo, “cacicas”. Comparando os mandatos conquistados por candidaturas indígenas em 2016 e 2020, vemos que, enquanto entre os homens houve aumento de pouco mais de 50%, entre as mulheres o número de mandatos conquistados mais que dobrou (Gráfico 4).

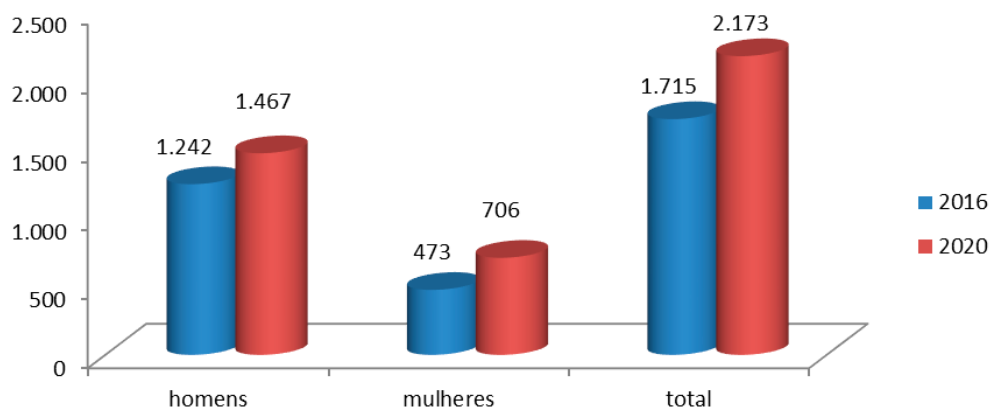
Lembremo-nos ainda de que, em 2018, Sonia Guajajara foi candidata à vice-presidência na chapa do PSOL encabeçada por Guilherme Boulos e que, atualmente, após licenciar-se do cargo de deputada federal, ocupa, no atual governo federal, o cargo de ministra dos Povos Indígenas, situação inédita na história do país. Já Joenia Wapichana, apesar de não ter conquistado a reeleição em 2022 (fundamentalmente em decorrência do coeficiente eleitoral), atualmente ocupa o cargo de presidenta da Fundação dos Povos Indígenas (Funai). Repara-se que, no atual mandato legislativo (2020-2024), temos 38 mulheres indígenas ocupando cargos de vereador, prefeito e vice-prefeito por todo o país (Gráfico 4).

⁵ Os artigos escritos por Braulina Baniwa, Josiléia Kaingang, Keila Guajajara e Puyr Tembê (2022), Samara Pataxó (2022) e Teresa Harari (2022) foram elaborados no calor do “tempo da política” de 2022, constituindo-se numa rara e rica contribuição sentimental e pensante sobre a participação e o protagonismo indígena no processo eleitoral, além de proporcionarem importante subsídio ao problema e às questões que motivaram este artigo.



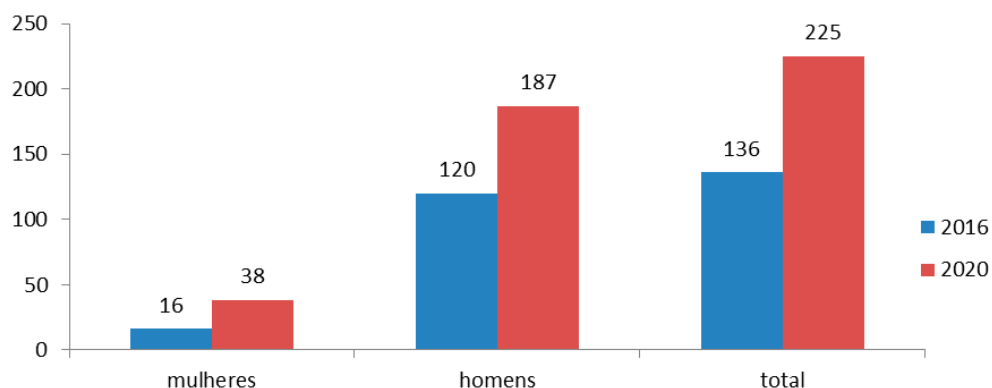


Gráfico 3 – Comparação das candidaturas autodeclaradas indígenas por GÊNERO nas eleições municipais de 2016 e 2020



Fonte: Verdum; De Paula, 2020 a partir dos dados do TSE 2016-2020.

Gráfico 4 – Mandatos indígenas conquistados por GÊNERO nas eleições municipais de 2016 e 2020



Fonte: De Paula, 2017; Apib/ISA, 2020 a partir.

A maioria dos candidatos indígenas e dos indígenas eleitos no último pleito eleitoral municipal (2020) possuía Ensino Médio completo, seguido por aqueles com superior completo. Podemos notar aqui outra expressão da intensa participação indígena na conquista de espaços sociais a partir da década de 1980, antes exclusivos dos não indígenas: a educação formal em todos os níveis de formação, desde a pré-escola até a pós-graduação universitária.





Sim, hoje temos não só indígenas que ainda vivem da agricultura, da caça, da colheita e da pesca em terras indígenas regularizadas (muitas delas, infelizmente, invadidas por garimpeiros, grileiros, madeireiros e fazendeiros), como também indígenas médicos, enfermeiros, advogados, professores, dentistas, antropólogos, sociólogos, além de mestres e doutores formados ou em formação nas mais diversas universidades públicas e privadas espalhadas pelo país, seja residindo em terras indígenas, seja residindo em contextos urbanos. Homens e mulheres indígenas, não esqueçamos. Mais interessante ainda é perceber que essa conexão, até então pouco conhecida, entre candidaturas e mandatos indígenas e a formação universitária, é fruto da estruturação de políticas públicas de ingresso e da permanência no Ensino Superior (público e privado) voltadas para povos indígenas durante os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff ⁶.

Outro aspecto importante diagnosticado na comparação entre a participação indígena nos pleitos eleitorais municipais de 2016 e 2020 é a relação entre o número de candidaturas indígenas lançadas (Tabela 1) e de mandatos conquistados por partidos (Gráfico 4).

⁶ A última década pode ser caracterizada como um novo momento de ruptura, em que se romperam mais algumas amarras do regime tutelar do Estado nacional sobre os povos indígenas, e novas formas do social indígena se tornar político se desenvolveram e se consolidaram neste período, conjugando atuações extra e intrainstitucional. Cf. Verdum (2022).



**TABELA 1 - COMPARAÇÃO CANDIDATURAS INDÍGENAS AO EXECUTIVO E LEGISLATIVO
MUNICIPAIS POR ESCOLHAS PARTIDÁRIAS- 2016 E 2020**

SIGLA	candidaturas indígenas (2016)	candidaturas indígenas (2020)
PT	181	262
MDB	103	152
PP	80	152
PSD	72	139
PDT	83	122
PSDB	85	116
DEM	60	106
PCdoB	65	99
REPUBLICANOS (em 2016, PRB)	59	94
PTB	66	82
PSC	41	82
PL	0	79
REDE	17	78
PSB	85	74
CIDADANIA (em 2016, PPS)	63	66
AVANTE (em 2016, PR)	71	61
PODEMOS (em 2016, PHS)	50	56
PV	76	50
PROS	49	50
PSL	46	48
SOLIDARIEDADE	45	46
PSOL	21	45
PATRIOTA (em 2016, PEN)	39	34
DC (em 2016, PSDC)	33	22
PRTB	34	20
PTC	26	19
PMN	34	7
PSTU	7	7
PMB	12	2
PCO	0	1
NOVO	0	1
UP	0	1
PCB	2	0
PPL (incorporado ao PCdoB)	19	0
PRP (incorporado ao Patriotas)	37	0
PTdoB (incorporado ao Avante)	15	0
PTN (incorporado ao Podemos)	39	0
TOTAL DE CANDIDATURAS	1715	2.173





A fragmentação na escolha partidária dos povos indígenas diante da constelação de partidos, à direita e à esquerda, é flagrante e reforça bastante a ideia de que, pelo menos nesse aspecto, não se difere em nada da população não indígena. Isso fica novamente demonstrado pelo aumento consistente de candidaturas e mandatos indígenas filiados a partidos considerados de direita e até extrema-direita no espectro político-partidário nacional entre 2016 e 2020, seguindo a tendência nacional já informada por diversos veículos de comunicação.

Interessante notar também, nas preferências indígenas, uma aparente substituição do Partido Verde (PV) pela Rede Sustentabilidade (REDE), e a prevalência de uma histórica simpatia ideológica da população indígena pelo Partido dos Trabalhadores (PT). A resiliência e o crescimento da adesão ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB) seguem o padrão não indígena. Apesar do aumento da adesão dos indígenas ao PSOL, quando observamos, por exemplo, o aumento de quantidade de candidaturas (de 21 em 2016 para 45 em 2020) somada à entrada no partido de lideranças indígenas de projeção nacional (por exemplo, a mencionada Sonia Guajajara e a codeputada estadual da bancada ativista do PSOL em São Paulo, Chirley Pankará), a efetiva conquista de mandatos foi quase nula, apenas uma. É possível que isso se deva à baixa capilaridade do partido em território nacional ao lado de seu perfil mais urbano e de classe média, dentre outras possíveis variáveis. Voltaremos a esse tema no final do artigo.

O aumento de candidaturas e mandatos indígenas conquistados nos Poderes Legislativo e Executivo (prefeito e vice) em 2020 coroa uma longa trajetória de participação indígena em processos eleitorais municipais. Apesar de termos informações sobre conquistas de mandatos para prefeito e vereador em tempos anteriores (temos informações da existência de um vereador indígena no final do século XIX), os dados nos quais se baseia este artigo se limitam a um período de 44 anos, ou seja, de 1976 a 2020. Em relação ao período anterior a 1976, e mesmo a partir daí até 2020, há um *gap informativo*, e a discussão sobre ele e sobre a provável subnotificação de candidaturas e

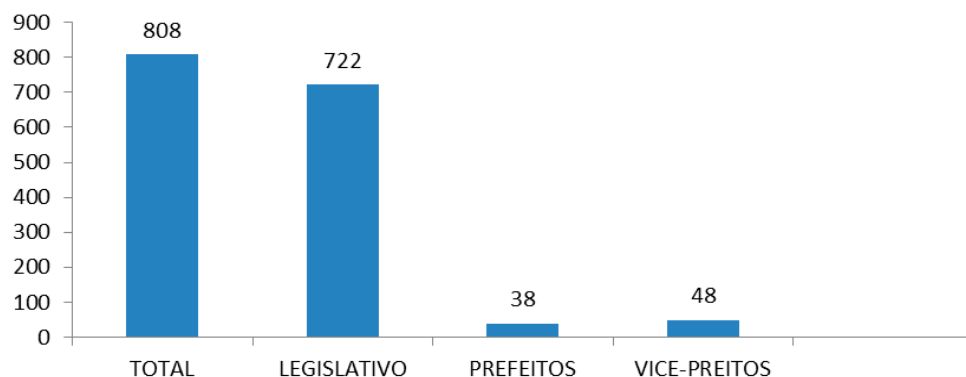




mandatos conquistados por pessoas indígenas pode ser encontrada pelo leitor interessado na bibliografia de referência ao final do artigo. Entretanto, se os dados não são de todo precisos, eles nos permitem, como procuraremos mostrar, algumas interpretações razoavelmente consistentes.

Ressaltamos que, a partir de agora, os gráficos e as reflexões estarão exclusivamente focados nos *mandatos* conquistados, já que o mapeamento de *candidaturas* indígenas antes do pleito municipal de 2016 exigiria levantamento ainda não realizado de forma sistemática.

**Gráfico 5 – Total geral de mandatos indígenas entre 1976 e 2020
(Executivo + Legislativo)**



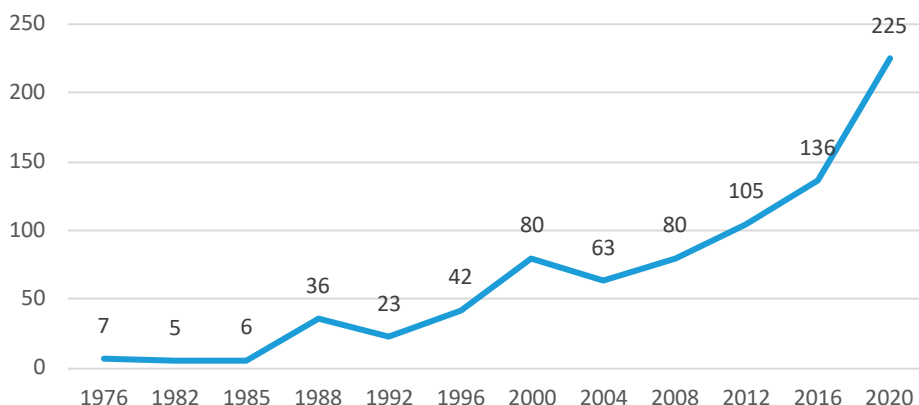
Fonte: De Paula, 2017 (atualizado com dados da Apib/ISA).

No Gráfico 5, estão contabilizados os mandatos efetivamente conquistados por pessoas autodeclaradas indígenas entre 1976 e 2020. Como já mencionado, esses números podem e devem estar subdimensionados, mas, mesmo assim, não deixa de nos impressionar o fato de constatar que já tivemos e temos 808 mandatos de pessoas indígenas espalhados pelo país afora, dos quais 225 se iniciarão ou terão continuidade (temos algumas reeleições) em 1º de janeiro de 2021. No Gráfico 5.1, podemos visualizar a intensificação da participação indígena nos processos eleitorais municipais ao longo da série histórica.





Gráfico 5.1 – Evolução dos totais de mandatos indígenas por pleito municipal entre 1976 e 2020: Executivo + Legislativo



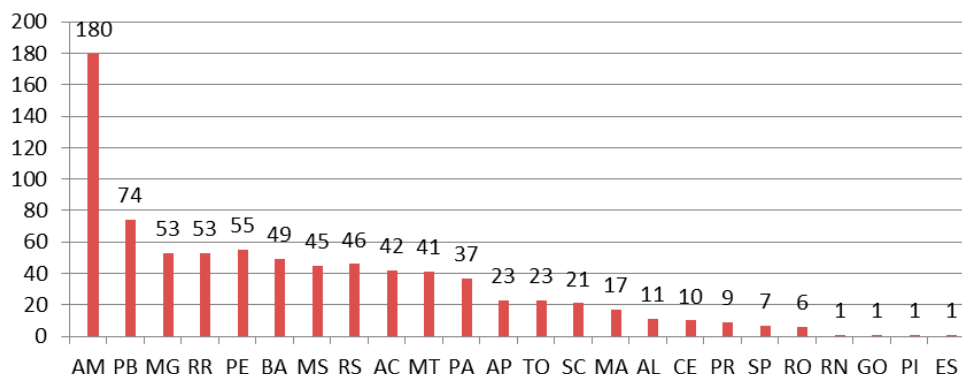
Fonte: De Paula, 2017 (atualizado com dados de 2020 via dados da Apib e ISA).

A correlação direta entre demografia indígena e mandatos indígenas deve ser vista com cautela para não cometer generalizações impróprias (aliás, como qualquer tema quando nos propomos a analisar a situação indígena). De fato, em termos regionais, na Região Norte, no caso específico do Estado do Amazonas, é possível estabelecer essa conexão, pois são respectivamente a região e o estado com mais mandatos indígenas conquistados em toda série histórica mapeada (Gráfico 5.2). Entretanto, quando observamos que são os estados da Paraíba e de Minas Gerais que vêm na sequência em termos de maior quantidade de mandatos totais conquistados, tal correlação não se sustenta, pois são estados com baixa quantidade de pessoas autodeclaradas indígenas. A explicação aqui envolve a articulação entre uma antiga interação desses povos com a sociedade nacional e um intenso aprendizado político-partidário: os dois povos responsáveis pela maioria dos mandatos nos estados são os Potiguara e os Xacriabá.





Gráfico 5.2 – Total de mandatos indígenas por Estado entre 1976 e 2020: Executivo + Legislativo



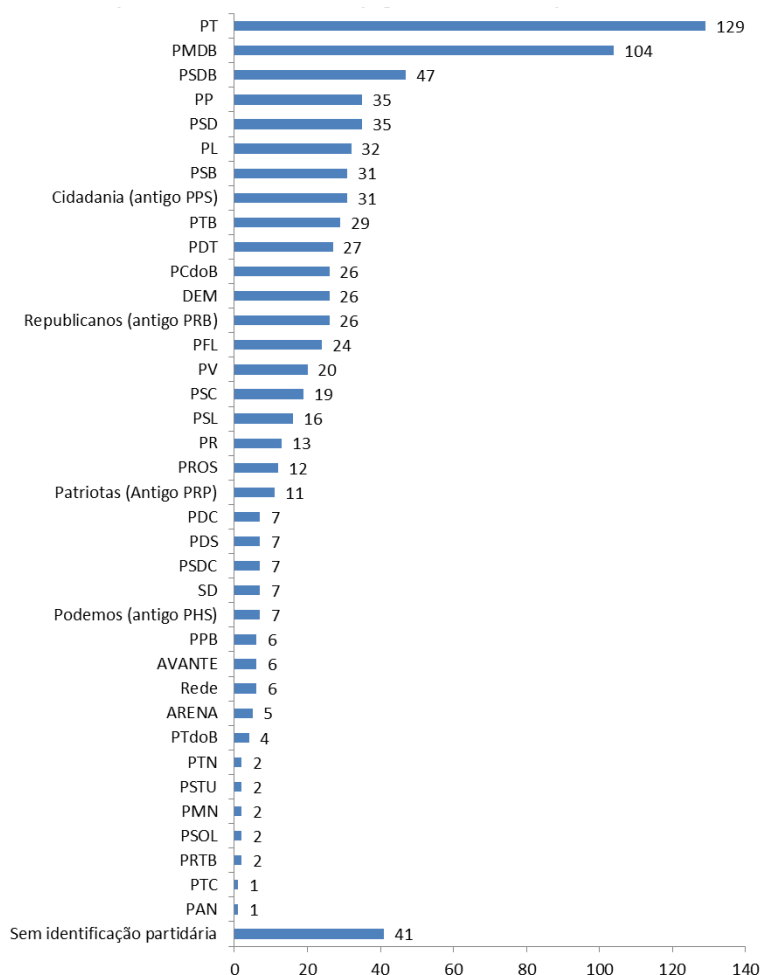
Fonte: De Paula, 2017 (atualizado com dados da Apib/ISA).

No Gráfico 6, temos a quantidade de mandatos indígenas conquistados por partido. Como anunciado anteriormente, é notável a quantidade dos mandatos indígenas conquistados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) durante o período mapeado (1976-2020). Além disso, mais emblemática é a resiliência da escolha manifestada pelos povos indígenas (como vimos, também em termos das candidaturas em 2016 e 2020) em meio a uma crise política e eleitoral sem precedentes da legenda.





Gráfico 6 – Total geral de mandatos indígenas por PARTIDOS conquistados entre 1976 e 2020 (Legislativo + Executivo)



Fonte: De Paula, 2017; Apib/ISA, 2020 – TSE (elaboração própria).

Observa-se que os 41 mandatos indicados no gráfico “sem identificação partidária” fazem parte de uma das subdimensões daquilo que chamamos de “subnotificação” e foram, em sua quase totalidade, conquistados nos anos 1980 e 1990, época em que as divulgações dos mandatos conquistados eram bastante arbitrárias e pouco sistematizadas. Isso nos leva a supor que os 41 mandatos indígenas sem identificação possam ter se distribuído por partidos





fortes nacionalmente à época, como PMDB, PDS, PDC e, principalmente, PSDB, implicando outro ordenamento para o Gráfico 6.

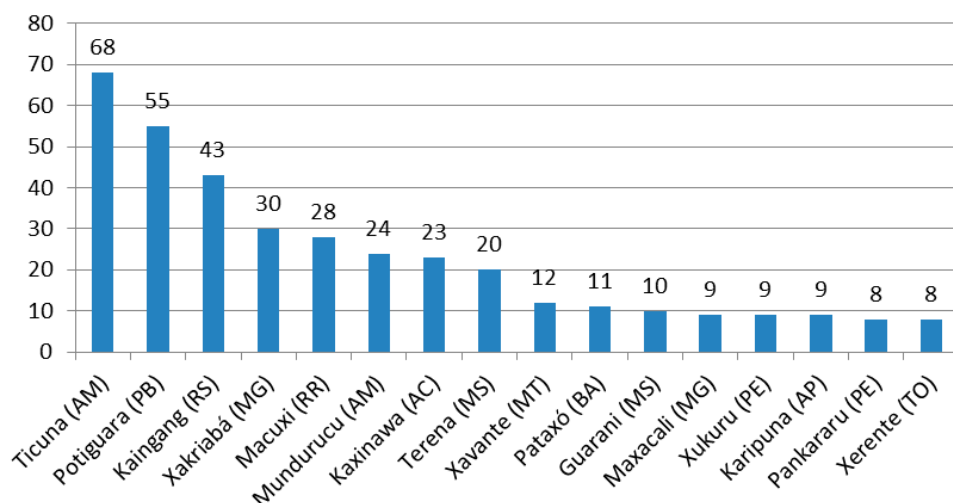
Além das potenciais subnotificações no conjunto de dados apresentados sobre candidaturas e mandatos indígenas – em 2020, por exemplo, um cômputo da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib) indicava a conquista de 237 mandatos indígenas, e não os 225 iniciais como aqui apresentado –, a autodeclaração indígena também tem implicações diretas nos cômputos estatísticos. Para essa, o TSE exigiu apenas que o candidato assinalasse sua condição étnica em uma ficha de inscrição, diferentemente de outras instituições, como as universidades e o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena do Sistema Único de Saúde (Sasi/SUS), por exemplo, que exigem, além da autodeclaração, a manifestação formal da coletividade étnica sobre a legitimidade da pertença demandada individualmente. O leitor deve lembrar que, nas eleições para a Presidência da República em 2018, o Brasil teve, seguindo o critério do TSE, dois candidatos indígenas à vice-Presidência: Sonia Guajajara e General Hamilton Mourão.

Outro aspecto muito importante a ser salientado é que, quando falamos de povos indígenas, estamos debatendo uma população que tem como marca central a heterogeneidade sociocultural, cosmológica, fundiária, ambiental, histórica etc. e, portanto, também a experiência acumulada na interação com os não indígenas no campo da política partidária. Segundo levantamento da Apib e do Instituto Socioambiental (ISA), apenas 47 das 305 etnias existentes no país conquistaram mandatos indígenas em 2020. No Gráfico 6, no qual indicamos as 16 etnias com mais mandatos conquistados na série histórica de 1976 a 2016 (não houve tempo para atualizar os dados de 2020), é possível perceber a expressão da mencionada heterogeneidade indígena nacional.





Gráfico 7 – Mandatos conquistados por ETNIA ao longo da série histórica



Fonte: De Paula, 2017 (sem atualização dos dados de 2020).

É notório observar que os povos indígenas têm ampliado sua capacidade de percepção sobre as dinâmicas eleitorais locais, estaduais e nacionais e, com isso, conquistado cada vez mais mandatos. Em 2020, por exemplo, os Potiguara do Município de Marcação, na Paraíba, muito experientes na política partidária, lançaram 27 candidatos, elegendo o prefeito e 8 dos 9 vereadores da cidade. Por outro lado, a mesma estratégia de lançar muitos candidatos indígenas a vereador entre os Terena e os Guarani-Kaiowá, em Japorã, no Mato Grosso do Sul, um total de 41 candidaturas, redundou apenas em 1 mandato de vereador conquistado. A população de Uiramutã, município de Roraima, criado e dominado desde 1995 por forças políticas anti-indígenas, elegeu, em 2020, o prefeito, o vice e 6 vereadores indígenas das etnias Wapichana e Macuxi. Em São Gabriel da Cachoeira, Amazonas, foram lançadas 119 candidaturas indígenas para vereador, além de 4 chapas de prefeitos e vice, todos indígenas. Foram eleitos 10 vereadores indígenas (de um total de 13) e, evidentemente, uma chapa composta por prefeito e vice indígenas.





Enquanto a coligação indígena vencedora em Uiramutã contou com a REDE e o PROS, e de Marcação, com o MDB, os candidatos ao cargo de vereador em Japorã saíram todos pelo PT, que acabou tendo um coeficiente eleitoral muito baixo. Em São Gabriel da Cachoeira/AM, além do prefeito e do vice escolhidos, 5 dos 10 vereadores indígenas eram petistas. O PSOL elegeu apenas uma única vereadora indígena por uma bancada ativista na capital de Santa Catarina, Florianópolis: Josiléia Kaingang, hoje licenciada e chefe de gabinete da Ministra dos Povos Indígenas.

Seria importante para os povos indígenas que eles mesmos compusessem uma rede nacional de prefeitos, vices e vereadores indígenas articulados com as suas organizações indígenas para troca de experiências e apoio mútuo. A mesma estratégia de articulação e suporte para os mandatos indígenas deveria valer para todos os partidos que tenham indígenas eleitos.

Os estudos e análises até aqui desenvolvidos nos levam a concluir que há pelo menos três fatores ou motivações principais e interconectadas presentes nas escolhas partidárias de indígenas: a) capilaridade dos partidos pelo território nacional, que expressa a força política e historicamente enraizada dos partidos políticos brasileiros nas diversas esferas da política nacional, em particular, nos municípios brasileiros – em que o (P)MDB é a demonstração mais evidente –; b) análise estratégica das lideranças indígenas, que percebem justamente quais são as forças político-partidárias que podem localmente alavancar suas candidaturas e efetivar a conquista de mandatos, o que se chama comumente de pragmatismo político; e c) relativa simpatia ideológica por partidos que possuem histórico de apoio aos direitos indígenas associada quase sempre à primeira dimensão (capilaridade da estrutura partidária e força política), sendo o PT a expressão mais direta dessa conexão na atualidade, mesmo que o partido tenha sido duramente criticado pelo movimento indígena em razão da implantação de grandes obras de infraestrutura e alianças com o setor do agronegócio, em particular, a partir dos governos da presidenta Dilma Rousseff.





2 Fortalecer a participação e o protagonismo indígena em 2024

Orientados pelo objetivo de colaborar na identificação de obstáculos e possíveis soluções para que a participação indígena no próximo pleito eleitoral de 2024 tenha como resultado a ampliação tanto das candidaturas a serem articuladas e lançadas como a efetiva conquista de mandatos dos Poderes Executivo e Legislativo municipais, identificamos, nesta seção, um conjunto de medidas possíveis a serem tomadas pelos diferentes atores indígenas e não indígenas interessados e envolvidos no processo. Como já sugerido ao longo do artigo, podemos distinguir pelo menos três dimensões ou tempos (identificados no início deste artigo) que compõem o *processo eleitoral* municipal, cada qual com seus problemas e possíveis soluções específicas.

Antes de adentrarmos especificamente em cada uma dessas dimensões, é importante, por um lado, observar imediatamente o calendário eleitoral de 2024 e, por outro, considerar a possibilidade, para não dizer a necessidade, de se criar uma *força-tarefa*. Em outras palavras, a criação de uma instância institucionalmente constituída e coordenada pelo TSE, em colaboração com a Apib, e integrada por representantes de instituições governamentais (Tribunais Regionais Eleitorais, Ministério dos Povos Indígenas, Fundação Nacional dos Povos Indígenas e universidades) e não governamentais (associações indígenas e organizações indigenistas), as quais estejam dispostas a dialogar e colaborar no assessoramento dos povos indígenas interessados em lançar candidatos aos Poderes Executivo e Legislativo municipais em 2024.

Essa *força-tarefa* teria como atribuição articular ações como: o estudo dos coeficientes eleitorais e a quantidade mínima de votos necessários para eleição em cada município; o auxílio na regularização da documentação dos eleitores indígenas, bem como de candidaturas indígenas a serem homologadas perante partidos políticos e cartórios eleitorais; e o apoio na formação jurídica e política de eleitores, bem como de candidatos indígenas, para participarem conscientemente do processo eleitoral.





A seguir, apresentamos, de forma mais bem organizada e detalhada, mas não exaustiva, as possíveis ações a serem implementadas, na medida do possível, considerando as diferentes dimensões ou tempos constitutivos do processo eleitoral.

a) *A base eleitoral indígena*

- regularização de documentação com vistas a estar quite com a Justiça Eleitoral e apto a participar como eleitor;
- oficinas de formação cidadã com vistas a impedir processos de cooptação política e venda de votos;
- participação da base eleitoral indígena em todas as etapas que compõem o processo eleitoral (bastidores, campanha e gestão dos mandatos conquistados) com a criação de canais participativos entre lideranças escolhidas como candidatos e base;
- o prazo para regularização da documentação pessoal e retirada de título eleitoral encerra-se em 8 de maio de 2024.

b) *As candidaturas indígenas*

- identificação da quantidade de eleitores no total em cada município e somente entre os indígenas, visando estimar a quantidade de votos necessária para a conquista dos mandatos. Observar, em particular, o histórico da quantidade de votos dos eleitos por município nas últimas eleições. Com isso, é possível que ocorra a seleção consciente de poucos candidatos indígenas pelas comunidades para evitar a fragmentação de votos;
- averiguação das condições de elegibilidade dos candidatos, ou seja, a regularização da documentação com vistas a estar apto a participar do processo eleitoral (tanto eleitor, como candidato). São distintos os procedimentos e documentação necessários para estar regularizado em cada uma das instituições envolvidas no processo eleitoral. Por exemplo, existe a regularização da documentação de ordem pessoal do candidato e existe a regularização da documentação a ser enviada ao partido político e ao Cartório Eleitoral;





- averiguação da legitimidade da identidade étnica de cada candidato autodeclarado indígena por comissões de heteroidentificação instaladas pelos TREs visando impedir que pessoas de boa-fé (ou má-fé) ocupem o espaço das candidaturas indígenas (e, posteriormente, mandatos indígenas). Os critérios para a atuação dessas comissões devem ser elaborados em colaboração com a Apib e representantes das instituições integrantes da força-tarefa;
- realização de oficinas de formação política e eleitoral para que candidatos indígenas escolhidos pelas bases possam selecionar de maneira estratégica os melhores partidos para se filiarem, levando em conta tanto a postura política de tais partidos diante da defesa dos direitos indígenas, como de suas potencialidades político-eleitorais em obter o coeficiente eleitoral mínimo;
- estabelecimento de regras que garantam, perante as instâncias partidárias, financiamento igualitário para subsidiar despesas envolvidas nas campanhas;
- assessoria jurídica para compreensão das novas modalidades de candidaturas, como, por exemplo, *mandatos coletivos*. Especial atenção para o histórico de coeficientes eleitorais partidários que são decisivos para o insucesso ou para a conquista de mandatos, até mesmo com o estudo aprofundado do impacto no coeficiente eleitoral de partidos que passaram a participar das eleições em formato de federação (por exemplo, REDE e PSOL).

c) *Os mandatos indígenas conquistados*

- estabelecimento de regras que garantam, perante as instâncias partidárias, que os candidatos indígenas eleitos tenham permanente assessoria parlamentar para lidar com a complexidade da burocracia dos Poderes Executivo e Legislativo;
- criação de espaços de articulação nacional que aglutinem prefeitos, vices e vereadores indígenas eleitos para troca de experiências institucionais, bem como indígenas que já passaram





pela experiência de participar de processos eleitorais, seja apenas como candidatos, seja como efetivamente eleitos;

- criação de canais de comunicação durante o mandato com as comunidades indígenas visando esclarecê-las sobre desafios, problemas e possibilidades de solução no exercício da função pública, legislativa e executiva.

Considerações finais

Para finalizar este pequeno artigo, é bem provável que tenha ficado evidenciado, pela leitura da sistematização de dados apresentados na primeira parte e sugestões anteriores, que há ações bastante simples de serem realizadas para que a forma de participação indígena aqui discutida se mantenha e amplie sua trajetória de sucesso, assim como outras que exigem atuação de especialistas.

Como ilustração, é possível dizer que não é tarefa simples mapear a quantidade de eleitores por município, calcular o coeficiente eleitoral necessário para eleger um vereador ou um prefeito indígena pelo partido A ou B nas próximas eleições. Entretanto, na página do TSE, é possível, em menos de 30 segundos, identificarmos se uma determinada pessoa (indígena ou não) está apta a votar nas próximas eleições⁷.

A proposição de três conjuntos de ações associados a três dimensões que compõem a participação política indígena (base eleitoral, candidaturas e mandatos) visa justamente ajudar a mapear ações necessárias e subsidiar a continuidade da construção dessa caminhada a partir do envolvimento cada vez maior dos principais atores envolvidos no processo (organizações indígenas, partidos e Tribunais Eleitorais).

Por isso, como já mencionado, um dos passos estratégicos para aprofundamento no mapeamento das diversas ações necessárias para a ampliação consistente das candidaturas a serem lançadas (e dos mandatos

⁷ Disponível em: https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/titulo-e-local-de-votacao/copy_of_consulta-por-nome.





indígenas futuramente conquistados) parece ser o da criação urgente de uma *força-tarefa* que envolva várias instituições governamentais e não governamentais interessadas no sucesso dessa nova modalidade de inserção indígena na esfera pública nacional.

Referências

BANIWA, Braulina; KAINANG, Josiléia; GUAJAJARA, Keila; TEMBÉ, Puyr. Corpos territórios indígenas. Mulheres e participação na política no Brasil. In: VERDUM, R.; DE PAULA, L.R.; LIMA, A.C. de S. (org.).

Participação indígena em eleições: desafios técnicos e políticos no processo eleitoral brasileiro de 2022. 1. ed. Rio de Janeiro: Mórula, 2022. p. 106-114.

Disponível em: [https://morula.com.br/wp-content/uploads/2023/01/](https://morula.com.br/wp-content/uploads/2023/01/EleicoesParticipacaoIndigena_06JAN.pdf)

EleicoesParticipacaoIndigena_06JAN.pdf. Acesso em: 25 jul. 2023.

DE PAULA, L.R.; VERDUM, R. Mapeamento preliminar das candidaturas autodeclaradas indígenas. *Resenha & Debate*, Nova Série, Rio de Janeiro, v. 3, 2020. Disponível em: <http://laced4.hospedagemdesites.ws/wp-content/uploads/2020/10/Resenha-e-Debate-Volume-3.pdf>

DE PAULA, Luís Roberto. A participação indígena em eleições municipais (1976 a 2016). *Resenha & Debate*, Nova Série, Rio de Janeiro, v. 2, 2017. Disponível em: <http://laced4.hospedagemdesites.ws/wp-content/uploads/2020/05/Resenha-Debate-Nova-Serie-vol-2.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2023.

HARARI, Teresa. “Vai ter Menire Mebêngôkre na política”: histórias e reflexões sobre a campanha político-partidária de Maial Kaiapó para a Câmara dos Deputados no Estado do Pará. In: VERDUM, R.; DE PAULA, L.R.; LIMA, A.C. de S. (org.). *Participação indígena em eleições: desafios técnicos e políticos no processo eleitoral brasileiro de 2022*. 1. ed. Rio de Janeiro: Mórula, 2022. p. 133-154.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (Brasil). Urnas demarcadas: Brasil elege maior número de candidatos indígenas na história da democracia. *Instituto Socioambiental*, 18 nov. 2020. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/>





urnas-demarcadas-brasil-elege-maior-numero-de-candidatos-indigenas-na-historia-da-democracia. Acesso em: 25 jul. 2023.

LUPION, Bruno. Número de indígenas eleitos para cargos municipais cresce 28%. *Deutsche Welle*, 25 nov. 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/n%C3%BAmero-de-ind%C3%ADgenas-eleitos-para-cargos-municipais-cresce-28/a-55716123>. Acesso em: 25 jul. 2023.

PALMEIRA, Moacir; HERÉDIA, Beatriz. Os comícios e a política de facções. *Anuário Antropológico*, 94, p. 31-94, 1995.

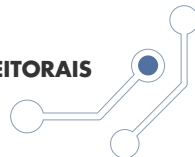
PATAXÓ, Samara. Aldear a política: um chamado dos povos indígenas para superar a sub-representação no processo eleitoral. In: VERDUM, R.; DE PAULA, L.R.; LIMA, A.C. de S. (org.). *Participação indígena em eleições: desafios técnicos e políticos no processo eleitoral brasileiro de 2022*. 1. ed. Rio de Janeiro: Mórula, 2022. p. 115-1324. Disponível em: https://morula.com.br/wp-content/uploads/2023/01/EleicoesParticipacaoIndigena_06JAN.pdf Acesso em: 25 jul. 2023.

VERDUM, R.; DE PAULA, L. R. (org.). *Antropologia da política indígena: experiências e dinâmicas de participação e protagonismo indígena em processos eleitorais municipais (Brasil-América Latina)*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Antropologia, 2020. Disponível em: <http://laced.etc.br/acervo/livros/politicaindigena/>. Acesso em: 25 jul. 2023.

VERDUM, R.; DE PAULA, L.R.; LIMA, A.C. de S. (org.). *Participação indígena em eleições: desafios técnicos e políticos no processo eleitoral brasileiro de 2022*. 1. ed. Rio de Janeiro: Mórula, 2022. Disponível em: https://morula.com.br/wp-content/uploads/2023/01/EleicoesParticipacaoIndigena_06JAN.pdf. Acesso em: 25 jul. 2023.

VERDUM, Ricardo. Momento ruptura e o protagonismo indígena nas políticas institucionais. In: VERDUM, R.; DE PAULA, L.R.; LIMA, A.C. de S. (org.). *Participação indígena em eleições: desafios técnicos e políticos no processo eleitoral brasileiro de 2022*. 1. ed. Rio de Janeiro: Mórula, 2022. p. 155-172. Disponível em: https://morula.com.br/wp-content/uploads/2023/01/EleicoesParticipacaoIndigena_06JAN.pdf Acesso em: 25 jul. 2023.





VERDUM, Ricardo. É possível criar um partido indígena no Brasil? Academia. Nota Técnica, Política Indigenista, Brasília, n. 94, novembro 2004. Disponível em: https://www.academia.edu/4682442/%C3%89_poss%C3%ADvel_criar_um_partido_ind%C3%ADgena_no_Brasil. Acesso em: 25 jul.2023.

Como citar este artigo:

PATAXÓ, Samara; DE PAULA, Luís Roberto; VERDUM, Ricardo. O tempo da política vem aí: os povos indígenas e as eleições legislativas municipais de 2024. Estudos Eleitorais, Brasília, DF, v. 17, n. 1, p. 319-343, jan./jun. 2023.





Esta obra foi composta na fonte Times, corpo 12,
entrelinhas de 18 ponto.

ESTUDOS ELEITORAIS

