SUFFRAGIUM

REVISTA DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO CEARÁ

Volume 14 - Número 25 | Julho a Dezembro / 2023

DOSSIÊ TEMÁTICO: VIOLÊNCIA POLÍTICA DE GÊNERO – AFRONTAS À DEMOCRACIA



TRE-CE

TRE-CE

SUFFRAGIUM

REVISTA DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO CEARÁ

Volume 14 - Número 25

Julho a Dezembro | 2023

EJEC ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL CEARENSE

NEP NÚCLEO DE PESQUISA E ESTUDOS ELEITORAIS AVANÇADOS

Tribunal Regional Eleitoral do Ceará
Rua Dr. Pontes Neto, 800 - Eng. Luciano Cavalcante
CEP 60.813-600 - Fortaleza/Ceará
Telefone: (85) 3453.3500 - Sítio eletrônico: www.tre-ce.jus.br

Será permitida a reprodução de artigos em qualquer meio, desde que citada a fonte. Todos os direitos são reservados ao Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. O corpo editorial da revista Suffragium não se responsabiliza pelos dados e opiniões expressos nos artigos, sendo estes de inteira responsabilidade dos(as) autores(as). A revista utiliza a licença Creative Commons CC-BY 4.0, com as condições "atribuição não comercial" e "não adaptada".

Toda correspondência, incluindo a submissão de artigos científicos, cartas aos editores, solicitação de subscrição e cópias, sugestões, avisos e outras informações, deve ser enviada a partir do sítio eletrônico da revista Suffragium. Eventual dúvida ou dificuldade no cadastramento e submissão pode ser relatada pelo endereço eletrônico suffragium@tre-ce.jus.br.

Gestão editorial
Adriana Soares Alcântara
Aline Oliveira Martins
Ana Karla Moreira Paz
Nathália Cavalcante Martins
Thiciano Rógers Leite
Waldemir Higino Farias Paz (Líder da equipe)

Diagramação
Rayssa Maria Araujo Dantas

Arte da capa
Caio Maia Batista

Revisão bibliográfica
Júlio Sérgio Soares Lima
Andreina da Silva Almeida

Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará [online] / Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. Fortaleza : TRE-CE, 2019-, semestral. v. 14, n. 25, jul./dez. 2023.
Página da Web: https://suffragium.tre-ce.jus.br/suffragium. ISSN: 2595-5756 (versão eletrônica)
ISSN: 1809-1474 (versão impressa)
DOI: https://doi.org/10.53616/suffragium.v14i25.
Publicação suspensa nos períodos de 2011 a 2014, 2018, jan./jun. 2019.
Versão impressa: do v. 1, n. 1 (set./dez. 2005) ao v. 9, n. 15/16 (2017).
Versão eletrônica: a partir do v. 10, n. 17, jul./dez. 2019.

Continuação de: Boletim Eleitoral, ano 1, n. 1, abr./jun. 1956 - ano 15, n. 34, 1971, periodicidade irregular; Boletim Administrativo, ano 1, n. 1, 1978 - ano 5, n. 51, abr. 1982, periodicidade mensal; Boletim Mensal, ano 5, n. 52, maio 1982 - ano 16, n. 172, jun. 1994, periodicidade mensal; Boletim Informativo Eleitoral, ano 16, n. 175, set. 1994 - ano 21, n. 235, dez. 1999, periodicidade mensal; Suffragium: informativo eleitoral do TRE-CE, ano 22, n. 236, jan. 2000 - ano 27, n. 285/286, abr./maio 2005, periodicidade mensal.

1. Direito Eleitoral - periódico. 2. Ciências Sociais - periódico. 3. Ciência Política - periódico. I. Título. II. Brasil. Tribunal Regional Eleitoral (CE)

CDU: 342.8(05)
CDDir: 341.2805

Ficha catalográfica elaborada por Júlio Sérgio Soares Lima – CRB-3/731

EQUIPE EDITORIAL

Editor-Chefe
Desembargador Eleitoral Luciano Nunes Maia Freire

Editora Adjunta
Raquel Cavalcanti Ramos Machado – Universidade Federal do Ceará

Secretária
Bárbara Menezes Furtado

Conselho Editorial
Bruno Pinheiro Wanderley Reis – Universidade Federal de Minas Gerais
Enzo Bello – Universidade Federal Fluminense
Germana de Oliveira Moraes – Universidade Federal do Ceará
Gisele Cittadino – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Gustavo Ferreira Santos – Universidade Federal de Pernambuco
Gustavo Silveira Siqueira – Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Helcimara de Souza Telles – Universidade Federal de Minas Gerais
Humberto Dantas de Mizuca – Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo
Jawdat Abu-El-Haj – Universidade Federal do Ceará
Jeison Giovani Heiler – Centro Universitário Católica de Santa Catarina
João Paulo Saraiva Leão Viana – Universidade Federal de Rondônia
José Filomeno de Moraes Filho – Universidade de Fortaleza
José Lindomar Coelho Albuquerque – Universidade de São Paulo
José Luís Bolzan de Morais – Faculdade de Direito de Vitória
Juliana Neuenschwander Magalhães – Universidade Federal do Rio de Janeiro
Marcelo Roseno de Oliveira – Universidade de Fortaleza
Marcos Youji Minami – Universidade Regional do Cariri
Maria do Socorro Sousa Braga – Universidade Federal de São Carlos
Oswaldo Martins Estanislau do Amaral – Universidade Estadual de Campinas
Otávio Luiz Rodrigues Júnior – Universidade de São Paulo
Paulo Sérgio Peres – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Roberta Laena Costa Jucá – Lab. de Direitos Humanos da Univ. Federal do Rio de Janeiro
Rômulo Guilherme Leitão – Universidade de Fortaleza
Silvana Krause – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Valter Moura do Carmo – Universidade de Marília
Wagner Pralon Mancuso – Universidade de São Paulo
Yuri Kasahara – Oslo Metropolitan University

Corpo de Pareceristas

Alexsandro Machado Mourão – Centro Universitário Christus
Andreia da Silva Costa – Centro Universitario Christus
Ana Stela Câmara – Centro Universitario Christus
Airton Ribeiro da Silva Júnior – Faculdade Paraíso
Arno Dal Ri Júnior – Universidade Federal de Santa Catarina
Auricélia do Nascimento Melo – Universidade Estadual do Piauí
Bernardo Medeiros Ferreira da Silva – Universidade Estadual do Rio de Janeiro
Bleine Queiroz Caúla – Universidade de Fortaleza
Carla Noura Teixeira – Universidade da Amazônia
Carlos Alexandre Moraes – Centro Universitário de Maringá
Carolina Almeida de Paula – Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Caroline Proner – Universidade Federal do Rio de Janeiro
Cláudio Ladeira de Oliveira – Universidade Federal de Santa Catarina
Clarissa Fonseca Maia – Universidade Estadual do Piauí
Cynara Monteiro Mariano – Universidade Federal do Ceará
Denise Almeida de Andrade – Universidade Presbiteriana Mackenzie
Eduardo Manuel Val – Universidade Federal Fluminense
Enoque Feitosa Sobreira Filho – Universidade Federal da Paraíba
Ernani Rodrigues de Carvalho – Universidade Federal de Pernambuco
Fabiano Guilherme Mendes Santos – Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Fausto Santos de Morais – Faculdade Meridional de Passo Fundo
Fayga Silveira Bedê – Centro Universitário Christus
Felipe Braga Albuquerque – Universidade Federal do Ceará
Felipe Chiarello – Universidade Presbiteriana Mackenzie
Flaviane Barros – Universidade Federal de Ouro Preto
Francisco Josênio Camelo Parente – Universidade Federal do Ceará
Francisco Luciano Lima Rodrigues – Universidade Federal do Ceará/ Universidade de Fortaleza
Germana Parente Neiva Belchior – Centro Universitário 7 de Setembro
Gretha Leite Maia de Messias – Universidade Federal do Ceará
Guilherme Cruz de Mendonça – Instituto Federal do Rio de Janeiro
Gustavo César Machado Cabral – Universidade Federal do Ceará
Havana Alícia de Moraes Pimentel Marinho – Universidade Federal do Rio de Janeiro
Hugo de Brito Machado Segundo – Universidade Federal do Ceará
Jânio Pereira da Cunha – Universidade de Fortaleza
João Luís Nogueira Matias – Universidade Federal do Ceará
Júlia Maia de Meneses Coutinho – Faculdade de Tecnologia de Horizonte
Juliana Neuenschwander Magalhães – Universidade Federal do Rio de Janeiro
Leon Victor de Queiroz Barbosa – Universidade Federal de Campina Grande
Lígia Maria Silva Melo de Casimiro – Universidade Federal do Ceará
Lílian Marcia Balmant Emerique – Universidade Federal do Rio de Janeiro
Lucíola Maria de Aquino Cabral – Universidade de Fortaleza

Corpo de Pareceristas (continuação)

Marcelo Mello Valença – Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Márcia Paula Chaves Vieira – Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza
Maria da Graça Marquês Gurgel – Universidade Federal de Alagoas
Maria Dolores Lima da Silva – Universidade Federal do Pará
Maria Vital da Rocha – Centro Universitário 7 de Setembro
Matheus Felipe de Castro – Universidade do Oeste de Santa Catarina
Mércia Cardoso de Souza – Faculdade Luciano Feijão
Monalisa Soares Lopes – Universidade Federal do Ceará
Orides Mezzaroba – Universidade Federal de Santa Catarina
Renata Albuquerque Lima – Faculdade Luciano Feijão
Robert Bonifácio da Silva – Universidade Federal de Goias
Rodrigo Dolandeli dos Santos – Universidade Estadual de Campinas
Rodrigo Viera Costa – Universidade Rural do Semi-Árido
Rogério Borba da Silva – Universidade Veiga de Almeida
Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanchez – Universidade Nove de Julho
Sergio Krieger Barreira – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
Tarin Cristino Frota Mont'alverne – Universidade Federal do Ceará
Valmir Cesar Pozzetti – Universidade Federal do Amazonas
Valter Moura do Carmo – Universidade de Marília
Valter Rodrigues de Carvalho – Universidade Federal do Piauí
Vanessa Oliveira Batista Berner – Universidade Federal do Rio de Janeiro
Vitor Silveira Lima Oliveira – Fundação Getúlio Vargas
Zulmar Antônio Fachin – Universidade Estadual de Londrina

EJEC TRE-CE ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL CEARENSE
NEP NÚCLEO DE PESQUISA E ESTUDOS ELEITORAIS AVANÇADOS

TRE-CE

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO CEARÁ

Desembargadora Eleitoral Maria Iraneide Moura Silva
Presidente

Desembargador Eleitoral Emanuel Leite Albuquerque
Vice-Presidente e Corregedor Regional Eleitoral

Desembargador Eleitoral Luciano Nunes Maia Freire
Desembargador Eleitoral Daniel Carvalho Carneiro
Desembargador Eleitoral José Maximiliano Machado Cavalcanti
Desembargador Eleitoral Wilker Macêdo Lima
Desembargador Eleitoral Leonardo Roberto Oliveira de Vasconcelos
Membros

Procurador da República Samuel Miranda Arruda
Procurador Regional Eleitoral

Orleanes Cavalcanti de Oliveira Viana Gomes
Diretora-Geral

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL CEARENSE

Desembargador Eleitoral Luciano Nunes Maia Freire
Diretor

Bárbara Menezes Furtado
Coordenadora

Waldemir Higino Farias Paz
Chefe do Núcleo de Pesquisa e Estudos Eleitorais Avançados

EJEC ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL CEARENSE TRE-CE

NEP NÚCLEO DE PESQUISA E ESTUDOS ELEITORAIS AVANÇADOS

DOSSIÊ TEMÁTICO

Violência Política de Gênero – Afrontas à Democracia

Edital TRE-CE nº 14/2025

Programa de Incentivo à Participação Institucional Feminina no âmbito da Justiça Eleitoral do Ceará

(Portaria TRE-CE Nº 1.045, de 29 de dezembro de 2021)

CPfem

Comissão de Participação Feminina

COMISSÃO DE PARTICIPAÇÃO FEMININA (CPFem) – Biênio 2024/2026

(Portaria TRE-CE Nº 688, de 22 de agosto de 2025)

Dra. Gabriela Carvalho Azzi

Juíza Presidente

Servidoras integrantes

Ana Meire Vasconcelos Barros - Corregedoria Regional Eleitoral

Lívia Neiva Mousinho - Diretoria-Geral

Eliane Regina Arfeli Ferreira - Secretaria de Administração

Aline Carvalho de Albuquerque - Secretaria de Gestão de Pessoas

Lília Pereira da Ponte de Aragão Rodrigues - Secretaria de Eleições, Atendimento ao Eleitor e Cidadania

Erika Carine de Vasconcelos Sales - Secretaria Judiciária

Bárbara Menezes Furtado - Escola Judiciária Eleitoral Cearense

Andrea Porto Alves da Silva Serra - Cartório eleitoral capital

Lívia Norões Monteiro Reis - Cartório eleitoral do interior

Paula Isabel Feitosa Lima (escolhida por votação direta)

Marina Barros Moura de Carvalho (escolhida por votação direta)

NOTA DOS EDITORES

O Tribunal Regional Eleitoral do Ceará (TRE-CE), através do Núcleo de Pesquisa e Estudos Eleitorais Avançados (NEP), unidade integrante da Escola Judiciária Eleitoral Cearense (EJEC), lança o Volume 14, Número 25 da Revista Suffragium, publicação científica dedicada ao debate contemporâneo sobre Direito Eleitoral e Ciência Política.

Desde sua criação em 2005, o periódico científico do TRE-CE tem se afirmado como um espaço de circulação de ideias, de incentivo à pesquisa e de promoção do pensamento crítico sobre os fundamentos da democracia e do processo eleitoral brasileiro.

Reformulada pela Resolução TRE-CE nº 660/2017 e, desde 2019, inteiramente gerida na plataforma *Open Journal Systems* (OJS), a revista alcançou importante consolidação editorial e científica, sendo reconhecida pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) com estrato Qualis B4, contemplando a implementação ações de responsabilidade social e de estímulo à pesquisa e à produção científica, notadamente o Direito Eleitoral.

Atualmente publicada exclusivamente em formato digital, a consolidação da Suffragium reafirma o compromisso institucional com a difusão do conhecimento jurídico e político, o incentivo à pesquisa acadêmica e o fortalecimento da democracia.

A partir da criação do Núcleo de Pesquisa e Estudos Eleitorais Avançados, em 2023, em alinhamento ao disposto no inciso III do art. 1º da Resolução nº 23.620, de 9 de junho de 2020, do Tribunal Superior Eleitoral, a revista retomou sua regularidade editorial e passou a desenvolver estratégias voltadas à ampliação de indexações, à qualificação do processo de avaliação por pares e à articulação de parcerias e pesquisa em âmbito nacional. O fortalecimento dessas ações resultou na ampliação das indexações e no aumento da visibilidade do periódico na comunidade científica.

Nesse período, foram lançados cinco volumes do periódico, correspondendo a cada um dos semestres, uma vez que a última edição da Suffragium, antes da criação do NEP, ocorreu em 13 de setembro de 2021, correspondente a 2020/2: Volume 12, Número 20 (2021/1), em outubro de 2023; Volume 12, Número 21 (2021/2), em novembro de 2024; Volume 13, Número 22 (2022/1), em dezembro de 2024; Volume 13, Número 23 (2022/2), em maio de 2025; e Volume 14, Número 24 (2023/1), em setembro deste ano.

Para fortalecer o periódico, foram implementadas diversas estratégias focadas na ampliação da sua visibilidade, na conquista de novas indexações e na disseminação mais ampla do conhecimento. Além disso, buscou-se promover a sensibilização tanto interna quanto externa, incentivar a submissão por meio de editais específicos, e aplicar maior rigor na avaliação por pares (*double blind peer review*), assegurando a qualidade das publicações.

O Volume 14, Número 25 marca um novo ciclo temático, dedicado à reflexão sobre a violência política de gênero e seus impactos na efetividade da participação feminina e da diversidade nas instâncias de poder. Trata-se de um dossiê temático, que reúne estudos de autoras e autores de diferentes regiões do país, comprometidos com a análise crítica das estruturas que perpetuam desigualdades e desafios à plena representatividade política no Brasil.

O lançamento deste Volume, em parceria com a Comissão de Participação Feminina (CPFem), é um relevante marco, em razão da temática, além de um progresso no resgate da periodicidade pós-pandemia, reunindo valorosos artigos científicos que abordam temas plurais e atuais, trazendo reflexões acadêmicas significativas.

Entre os artigos que compõem esta edição, destacam-se: A anistia dos partidos como óbice do direito dúctil na efetivação das políticas públicas de participação feminina na política; Cotas de gênero, fraudes e representação feminina: os desafios do modelo brasileiro e os caminhos para seu aperfeiçoamento; Colonialidade jurídica e violência de gênero na política brasileira; Sobre a utilização de dados em prol da inclusão política: identidade de gênero e orientação sexual nas direções partidárias; e Uma análise das decisões na fraude de cota de gênero dos casos de Tacaimbó/PE e Lajedo/PE.

Assim, a presente edição reafirma o compromisso do periódico com a pluralidade de vozes, com a produção de conhecimento científico de excelência e com o fortalecimento da Justiça Eleitoral como promotora de cidadania e igualdade. O trabalho conjunto de autoras, autores, pareceristas, servidoras e servidores do TRE-CE, em especial da equipe do NEP, dos bibliotecários e da Seção de Editoração, foi fundamental para a continuidade e o aprimoramento desta publicação.

Ressaltamos o fortalecimento da colaboração das pessoas acadêmicas e pesquisadoras, juristas, magistradas e magistrados, servidoras e servidores da Justiça Eleitoral de todo o país, coadjuvantes da disseminação do conhecimento e do aprimoramento contínuo da ciência brasileira.

Dessa forma, a Suffragium reafirma seu papel como espaço qualificado de interlocução entre o Direito, a política e a sociedade, refletindo o propósito de fomentar o pensamento crítico e de incentivo à pesquisa jurídica e à promoção de uma democracia mais inclusiva e representativa

Seguimos firmes no propósito de valorizar a pesquisa e a produção acadêmica, em consonância com as diretrizes nacionais de excelência científica, além de fortalecer o saber jurídico-eleitoral, tanto no meio acadêmico quanto junto à sociedade em geral.

Desembargador Eleitoral LUCIANO NUNES MAIA FREIRE
Editor-Chefe

Professora Doutora RAQUEL CAVALCANTI RAMOS MACHADO
Editora Adjunta

SUMÁRIO

A ANISTIA DOS PARTIDOS COMO ÓBICE DO DIREITO DÚCTIL NA EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA

Luiz Paulo Muller Franqui - Raimundo Augusto Fernandes Neto - Laísa Rohrbacher.....11

COTAS DE GÊNERO, FRAUDES E REPRESENTAÇÃO FEMININA: OS DESAFIOS DO MODELO BRASILEIRO E OS CAMINHOS PARA SEU APERFEIÇOAMENTO

Amanda Costa Thomé Travincas - Carlos Eduardo de Oliveira Lula.....26

COLONIALIDADE JURÍDICA E VIOLÊNCIA DE GÊNERO NA POLÍTICA BRASILEIRA

Júlia Cristina Magalhães - Flávia Souza Máximo Pereira 42

SOBRE A UTILIZAÇÃO DE DADOS EM PROL DA INCLUSÃO POLÍTICA:IDENTIDADE DE GÊNERO E ORIENTAÇÃO SEXUAL NAS DIREÇÕES PARTIDÁRIAS

Adriana Soares Alcântara - Olivia Cristina Perez.....57

UMA ANÁLISE DAS DECISÕES NA FRAUDE DE COTA DE GÊNERO DOS CASOS DE TACAIMBÓ/PE E LAJEADO/PE

Cleryston Pessoa de Siqueira - Antonio Justino de Arruda Neto - Eduardo Baldissera Carvalho Salles.....71

A ANISTIA DOS PARTIDOS COMO ÓBICE DO DIREITO DÚCTIL NA EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA

THE AMNESTY OF POLITICAL PARTIES AS AN OBSTACLE TO FLEXIBLE AND PLURAL LAW IN THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES FOR WOMEN'S PARTICIPATION IN POLITICS

Luiz Paulo Muller Franqui
Mestrando em Direitos Fundamentais e Democracia (UniBrasil).
Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADEP.
luizpaulo.mullerfranqui@gmail.com

Raimundo Augusto Fernandes Neto
Doutor em Direito Constitucional e Teoria Política (UNIFOR). Presidente da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/CE. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADEP.
fernandesnetoprof@gmail.com

Laísa Rohrbacher
Mestranda em Direitos Fundamentais e Democracia (UniBrasil).
rohrbacherlaisa@gmail.com

RESUMO: A Emenda Constitucional nº 133, de 2024 reflete um histórico legislativo de desobrigação dos partidos quanto ao cumprimento de políticas públicas voltadas à promoção de candidaturas de minorias. Este artigo analisa a resistência do Estado em efetivar normas que incentivam a representatividade, com foco na participação de mulheres. Embora a legislação tenha avançado com a inclusão de cotas de gênero, sua efetividade é comprometida por emendas que isentam partidos das responsabilidades pelo descumprimento dessas obrigações. O Tribunal Superior Eleitoral tem sido um ator relevante na promoção dessas políticas, mas enfrenta barreiras resultantes de emendas que dificultam a aplicação prática das medidas. O estudo reflete sobre a crise de representatividade e a necessidade de uma cultura constitucional efetiva, que vá além da formalidade das normas e incorpore os valores democráticos de inclusão. A verdadeira efetividade das políticas públicas depende do compromisso do Estado e dos partidos políticos em promover uma democracia representativa mais plural e inclusiva.
PALAVRAS-CHAVE: participação política; representatividade feminina; anistia de partidos; políticas públicas; pluralismo.

ABSTRACT: The Constitutional Amendment No. 133 of 2024 reflects a legislative history of exempting political parties from complying with public policies aimed at promoting minority candidacies. This article analyzes the state's resistance in enforcing laws that encourage representation, with a focus on women's participation. Although legislation has advanced,

such as the inclusion of gender quotas, its effectiveness is undermined by amendments that exempt parties from responsibilities for failing to meet these obligations. The Superior Electoral Court has been a significant actor in promoting these policies but faces barriers resulting from amendments that hinder the practical implementation of the measures. The study reflects on the crisis of representation and the need for an effective constitutional culture that goes beyond the formality of laws and incorporates democratic values of inclusion. The true effectiveness of public policies depends on the commitment of the state and political parties to promoting a more plural and inclusive representative democracy.
KEYWORDS: political participation; female representation; party amnesty; public policies; pluralism.

INTRODUÇÃO

Publicada em 23 de agosto de 2024 e em pleno período de campanha municipal, a Emenda Constitucional nº 133 (Brasil, 2024), conhecida publicamente como a Emenda da Anistia, traz, em seu conteúdo e em sua proposta inicial, a carga histórica de uma série de movimentos legislativos que atenuam os efeitos das obrigações legais aos partidos políticos.

As Propostas de Emendas Constitucionais (PECs) das anistias desobrigam as agremiações partidárias, em suas prestações de contas, de devolverem recursos ou serem sancionadas por não terem destinado, adequadamente, valores financeiros ou estimáveis em prol da promoção de candidaturas minoritárias, especialmente as femininas, de negros ou pardos.

O contexto da tramitação da PEC nº 9 (Brasil, 2023), considerando-se a sua redação original, bem como as tramitações semelhantes em anos anteriores, traz à tona evidente movimento de resistência do próprio Estado frente à necessidade, cada vez mais demandada pela própria sociedade, de se estabelecer políticas públicas que promovam mais igualdade na disputa para os cargos eletivos brasileiros.

O contexto fático gerador dessas necessidades é, também, fato público e notório. Araújo e Oliveira (2022, p. 7), destacando estudos pertinentes, apontam que o "Brasil ocupa a 133ª posição no ranking mundial em termos de representação feminina na política – considerando 193 países pesquisados – (2019 apud Araújo; Oliveira, 2022, p. 7), não obstante a maioria do eleitorado ser formado por mulheres (52,5%)".

Casemiro e Souza (2021, p. 208), ao tratar dos resultados trazidos no Global Gender Gap Report (2020 apud Casemiro; Souza, 2021, p. 208), asseveram que "o Brasil ocupa a 92ª posição mundial e a 22ª na América Latina e Caribe, expressando o desequilíbrio de gêneros como um obstáculo ao desenvolvimento sustentável, paritário, diverso e inclusivo".

Há um disparate social a ser enfrentado, com correspondente normatividade de caráter imperativo – não obstante a resistência jurisprudencial do TSE e STF ou em matéria eleitoral – mas que, ainda assim, não encontra efetividade prática, principalmente frente aqueles que deveriam ser os precursores do incentivo à participação de minorias: os partidos políticos.

Essa ineficiência é respaldada por emendas de anistia advindas do Congresso Nacional como avalizador da desimportância prática da norma. Deve-se estudar, portanto, em que medida o Estado nega a si próprio quando, apesar de normativas e políticas públicas que incentivam a participação de minorias, coaduna com emendas de ocasião (embora já reiteradas) em prol da anistia de agremiações partidárias alheias aos imperativos legais.

Metodologicamente, este artigo organiza-se em quatro seções centrais. Na primeira, examina-se o contexto histórico e normativo da participação feminina na política, com destaque para as políticas públicas e legislações eleitorais que buscaram fomentar a inclusão. Na segunda, analisa-se a prática recorrente das chamadas ''emendas de anistia'', compreendidas como barreiras à efetividade das medidas de promoção de minorias. A terceira seção dedica-se ao debate teórico-constitucional acerca da ductibilidade do direito e do pluralismo na Constituição dirigente, evidenciando os limites e potencialidades dessa abordagem frente ao problema. Por fim, apresentam-se as considerações finais, nas quais se sistematizam os achados e se apontam os desafios para a consolidação de uma democracia mais plural e representativa.

1 A PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA

As necessidades por políticas públicas de promoção da participação feminina na política não são recentes. Advém de estudos e reivindicações que tiveram como cenário precursor o Tribunal Superior Eleitoral e vieram antes das demandas sociais, em cobrança às promessas constitucionais.

São diversas, também, as iniciativas em legislação federal e em resoluções do TSE destinadas a promover – ou assegurar – a participação feminina na política.

Em redação dada pela Lei nº 12.034 (Brasil, 2009), passou a dispor o art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504 (Brasil, 1997), que as candidaturas deveriam obedecer à proporção mínima de 30% de um dos gêneros (na prática, do gênero feminino). O diploma legal também alterou a Lei nº 9.096/95 (Brasil, 1995, art. 44, V), prevendo a "criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres", observado o mínimo de 5% do Fundo Partidário (art. 44, V)[1].

Oito anos depois, através da Lei nº 13.488 (Brasil, 2017), incluiu-se na Lei das Eleições o art. 93-A[2], que estabeleceu a promoção, pelo TSE, de propaganda institucional em rádio e televisão, "destinada a incentivar a participação feminina, dos jovens e da comunidade negra na política".

1 "na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total".

2 "O Tribunal Superior Eleitoral, no período compreendido entre 1o de abril e 30 de julho dos anos eleitorais, promoverá, em até cinco minutos diários, contínuos ou não, requisitados às emissoras de rádio e televisão, propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a participação feminina, dos jovens e da comunidade negra na política, bem como a esclarecer os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro".

O Tribunal Superior Eleitoral exerce, desde sempre, papel protagonista na promoção da participação de minorias no processo eleitoral, o que se dá por meio de julgamentos, sancionando condutas ilícitas, ou por divulgação de políticas públicas atreladas ao tema.

Um grande exemplo da atuação do TSE é a decisão proferida na Consulta nº 0600252-18.2018.6000000 (Brasil, 2018), estendendo a correspondência do número mínimo de candidaturas exigidas de um só gênero ao direito de antena[3].

Em 2021, a Resolução TSE nº 23.665 (Brasil, 2021) incluiu, na Resolução TSE nº 23.607/19 (que trata sobre arrecadação de gastos nas Eleições) os artigos 17, § 4º, I[4]; e 19, § 3º, I[5]; cujas disposições asseguram, nos dispêndios do Fundo Partidário e Fundo Especial de Financiamento Público – respectivamente – a observância de proporção, com mínimo de 30%, na distribuição de valores entre os candidatos.

Por fim, em 2022, publicou-se a Lei nº 14.291 (Brasil, 2022, b), que incluiu o art. 50-B, § 2º[6], na Lei dos Partidos Políticos, assegurando que, "do tempo total disponível para o partido político, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser destinados à promoção e à difusão da participação política das mulheres".

Essa evolução legislativa é consequência de um movimento "com vistas a fomentar uma maior presença feminina nos espaços político-decisórios, instituindo a mundialmente conhecida 'cota eleitoral de gênero'", e que, como narrado por Araújo e Oliveira (2022, p. 9), ocorreu nos países da América Latina na década de 90.

Nesse equilíbrio de ações e reações, o que se evidenciou na prática foi a criação de diversas técnicas para burlar as determinações legais, engendradas por partidos e candidatos sem interesse na política pública de promoção da participação feminina na política.

Como consequência, afirma Volpato (2019, p. 14) que "O Judiciário Eleitoral passou a firmar precedentes, no sentido de se perquirir e sancionar a violação à política de inclusão de gênero, através do lançamento de candidaturas meramente formais".

De imediato observou-se, em artigos científicos, a defesa de aplicação "tanto de medidas inibitórias, a fim de impedir as ocorrências destas práticas configuradoras de candidaturas de fachada, como de medidas relativas a sanções", sempre com objetivo de evitar a prática recorrente de fraudes no cumprimento das ações afirmativas de gênero no pleito eleitoral, como trazido por Nunes e Soares (2018, p. 568).

Todavia, o que se observa, passados quase 15 anos do início dessas alterações legislativas, é a manutenção do mesmo status social que as motivou. Das conclusões alcançadas por Bertolin

3 Consulta. Senadoras e deputadas federais. Incentivo à participação feminina na política. Distribuição dos recursos do fundo especial de financiamento de campanha (fefc) e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na tv. Proporcionalidade. Art. 10, § 3º, da lei nº 9.504/1997. Mínimo legal de 30% de candidaturas por gênero. Aplicabilidade. Fundamentos. ADI 5617. STF. Eficácia transcendente. Papel institucional da justiça eleitoral. Protagonismo. Práticas afirmativas. Fortalecimento. Democracia interna dos partidos. Quesitos. Respondidos afirmativamente.

4 "para as candidaturas femininas o percentual corresponderá à proporção dessas candidaturas em relação a soma das candidaturas masculinas e femininas do partido, não podendo ser inferior a 30% (trinta por cento)".

5 "para as candidaturas femininas o percentual corresponderá a proporção dessas candidaturas em relação a soma das candidaturas masculinas e femininas do partido, não podendo ser inferior a 30% (trinta por cento)".

6 "Do tempo total disponível para o partido político, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser destinados à promoção e à difusão da participação política das mulheres".

e Machado (2018, p. 187), compreende-se que, "Apesar da presença das mulheres nos mais diversos espaços sociais, o acesso e permanência nesses espaços ainda se dá em condições diferentes dos homens, precisando as mulheres provar o tempo todo que são competentes".

Daí que se percebe, e por motivos que hão de ser debatidos, a ausência de consequencialismo prático entre a inclusão (sim, necessária) de políticas públicas no ordenamento jurídico eleitoral e o que é vivenciado na política brasileira.

Referida disparidade pode ser observada não apenas através da necessária atuação da Justiça Eleitoral com o fito de coibir fraudes e violações, mas também pela própria incipiência na representação feminina nos espaços de poder, como indicado no começo deste estudo.

As reedições de emendas anistiando as agremiações partidárias que se furtam ao cumprimento de políticas públicas pode ser entendido como um indicativo de que a esfera legislativa, embora palco de iniciativas pontuais é, hoje, uma parcela significativa do próprio problema.

A ausência de representatividade política de grupos minorizados, ainda mais de parcela expressiva, tal qual a feminina, demonstra um desrespeito, talvez do próprio Estado, com a observância ao pluralismo político e à democracia representativa constitucionalmente assegurados, nos termos lecionados por Barmann (2024, p. 17).

A autora conclui que, apesar de o pluralismo político ser um dos pilares da democracia, ele não se reflete na composição dos parlamentos brasileiros, especialmente em relação à representação de grupos minorizados. Propõe-se que o sistema eleitoral brasileiro, baseado na proporcionalidade, precisa ser reformulado para permitir que essa diversidade de vozes e interesses tenha uma representação efetiva.

A tese sugere, por exemplo, a implementação de mecanismos como listas fechadas com cotas de representação de diferentes segmentos sociais (mulheres, negros, LGBTQIA+, etc.), de modo que os partidos políticos sejam obrigados a compor suas candidaturas de maneira mais plural, respeitando os dados demográficos do país.

De fato, e como exposto por Carneiro (2018, p. 183), "os resultados obtidos nos últimos anos pelas políticas implementadas indicam a necessidade de transitar para outro modelo de ações afirmativas".

Existindo, todavia, a previsão normativa de políticas públicas e a correspondente atuação dos órgãos jurisdicionais em sua defesa, deve-se questionar por qual motivo, hoje, há uma ineficiência nos resultados práticos desta empreitada.

2 AS EMENDAS DAS ANISTIAS COMO BARREIRA À EFETIVIDADE DA PROMOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Pode-se dizer que há, no Congresso brasileiro, um histórico de medidas que restringem a efetividade das políticas públicas adotadas para o fim de garantir a maior participação de minorias das eleições, em especial aquelas relacionadas ao gênero feminino.

Já em 2015, a Lei nº 13.165 (Brasil, 2015) (minirreforma eleitoral), alterou a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97) para o fim de possibilitar a destinação pendente de recursos para a promoção da participação feminina na política em campanhas femininas (art. 44 § e 7º[7], declarado inconstitucional na ADI nº 5.671).

Em 2019, a Lei nº 13.831 (Brasil, 2019), em seu art. 2º, impediu a rejeição das contas dos partidos que não cumpriram - até 2018 – com a destinação mínima dos recursos para a promoção da participação política feminina (art. 55-A, da Lei dos Partidos Políticos)[8]. Não fosse o suficiente, ainda se ofereceu a possibilidade de regularização desses montantes com o emprego dos recursos até 2020 (art. 55-B, da Lei dos Partidos Políticos)[9].

A primeira PEC nº 18 (Brasil, 2021), conhecida como da anistia dos partidos, que gerou a promulgação da Emenda Constitucional nº 117 (Brasil, 2022, a), estabeleceu o perdão a todas as agremiações que, até 5 de abril de 2022, "não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça" (art. 3º).

No ano de 2024, igualmente, promulgou-se a Emenda Constitucional nº 133 (Brasil, 2024), originada da PEC nº 9 (Brasil, 2023) que, em sua redação original, previa a não aplicação de qualquer espécie de sanção aos partidos políticos que, ainda, insistissem em desobedecer aos comandos legislativos correspondentes à aplicação de recursos públicos "em razão de sexo e raça nas eleições de 2022 e anteriores" (art. 3º da PEC).

Promulgada a Emenda referida, evidencia-se a supressão do texto referente às candidaturas femininas, atribuindo-se, agora, a anistia a todas as agremiações que não cumprirem com a destinação devida dos recursos às candidaturas de pessoas pretas e pardas (art. 3º). Isso não significa inexistirem reflexos de ordem pública no que tange às candidaturas femininas, até porque, caso sancionados pelo descumprimento desse desiderato, poderão realizar o parcelamento dos valores com recursos públicos.

Importa ainda evidenciar a contradição entre o conteúdo efetivo e a ementa da Emenda, cujo conteúdo anuncia tratar-se de norma que "Impõe aos partidos políticos a obrigatoriedade da aplicação de recursos financeiros para candidaturas de pessoas pretas e pardas" (Brasil, 2024, Emenda Constitucional nº 133).

Fato é que há, de modo ordenado e crônico, a reação imediata do próprio Estado a fim de amenizar a responsabilidade dos entes principais na efetivação das políticas públicas, quais sejam, os próprios partidos políticos, reiteradamente eximidos de sanções pelo descumprimento

---

7 "A critério da secretaria da mulher ou, inexistindo a secretaria, a critério da fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, os recursos a que se refere o inciso V do caput poderão ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido, não se aplicando, neste caso, o disposto no § 5o".

8 "Os partidos que não tenham observado a aplicação de recursos prevista no inciso V do **caput** do art. 44 desta Lei nos exercícios anteriores a 2019, e que tenham utilizado esses recursos no financiamento das candidaturas femininas até as eleições de 2018, não poderão ter suas contas rejeitadas ou sofrer qualquer outra penalidade".

9 "Os partidos que, nos termos da legislação anterior, ainda possuam saldo em conta bancária específica conforme o disposto no § 5º-A do art. 44 desta Lei poderão utilizá-lo na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres até o exercício de 2020, como forma de compensação".

de comandos legais que visam conferir maior legitimidade à democracia e maior participação efetiva de minorias, como as candidaturas femininas.

Guarda especial relevância a nota técnica publicada pelo Observatório de Violência Política contra a Mulher, em parceria com a Transparência Eleitoral e pelo LiderA - Observatório Eleitoral IDP, sobre a PEC nº 9/2023, ainda antes de ser publicada como Emenda Constitucional n º 133/2024.

Ao aduzir que o Brasil estaria na contramão de qualquer país que tenha demonstrado alguma espécie de aumento efetivo na representação feminina, assevera-se que "sempre que existe uma nova regra de incentivo à participação feminina, há uma articulação para a criação de outra legislação com o objetivo de afastar qualquer sanção aos partidos políticos" (Villas Boas, 2023, p. 331).

Trata-se, como se observará a diante, de exemplo concreto em que o Estado tolhe a eficácia concreta de direitos fundamentais, que deveriam servir como limite à sua atuação.

3 DUCTIBILIDADE DO DIREITO E PLURALISMO NA CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE

O Constitucionalismo atual não permite que o Estado, em desrespeito não apenas às normativas estabelecidas em seu próprio sistema, mas também aos princípios estabelecidos em sua ordem, tolha ou, sem motivação adequada, subtraia/retraia/diminua a eficácia de políticas públicas implantadas com o fito de fazer valer direitos fundamentais inerentes às suas minorias, quanto menos no âmbito da representatividade.

Neste viés, aponta Villas Boas (2023, p. 331) que "A Constituição moderna foi responsável pela reformulação do conceito de soberania e sua limitação, notadamente em razão da instituição dos direitos fundamentais como limites ao poder político do Estado".

Por vezes, tal qual no caso concreto, o cenário político – que repercute nas ações do Estado – é reflexo de uma simbiose com preconceitos e travas sociais presentes na própria sociedade. Evidentemente que, por se tratar de um cenário de políticas públicas voltadas à maximização da participação feminina na política, há, de plano, um ambiente social no qual as mulheres (e diversas outras minorias) não ocupam espaços de poder como consequência de intolerâncias do próprio eleitorado, quando não – embora não raras vezes – dos partidos políticos, entidades representativas e setores sociais.

Das lições de Maliska (2013, p. 9), extrai-se que "a crise de legitimação pelo voto é demonstrada com os direitos das minorias, que necessitam ser resguardados". Trata-se de compreensão inserida em um contexto de discussão sobre a legitimidade democrática e a necessidade de incluir os direitos das minorias no sistema político. Nesse sentido, a "crise de legitimação pelo voto" é uma expressão das falhas do sistema democrático tradicional, que, ao priorizar a maioria, negligencia os direitos das minorias, tornando necessário resguardar esses grupos.

Esse panorama aponta para a inadequação dos mecanismos tradicionais de representação democrática em garantir a participação política equitativa de todos os segmentos da sociedade, especialmente daqueles historicamente excluídos, tal qual as candidaturas femininas, em especial no Brasil.

Aliados a este plano social, Mendes e Guimarães (2024, p. 58) apontam a necessidade de que "A apatia dos cidadãos perante as deficiências da representação política da democracia brasileira acrescenta maiores dificuldades para a reversão desse cenário caótico instalado no país".

Aqui, faz-se necessária a leitura jurídica do problema posto a partir da perspectiva da Constituição Dirigente, trazida por Canotilho (1982, p. 12-13 apud Oliveira Júnior; Oliveira, 2018, p. 48), ao asseverar a necessidade de que "o Estado Democrático de Direito se convalide, principalmente por intermédio de suas instâncias políticas, como um Estado de Justiça social".

O conceito de Constituição Dirigente, de acordo com o texto, refere-se a uma Constituição que não se limita apenas a organizar e delimitar os poderes, mas que também contém normas programáticas com o objetivo de orientar as políticas públicas e promover transformações sociais. Essas normas são vinculativas para o legislador e o Estado, impondo deveres e finalidades a serem cumpridos.

Esse conceito caracteriza constituições que não apenas estabelecem a organização do poder político e a proteção de direitos fundamentais, mas também apresentam diretrizes e objetivos para a atuação do Estado, com vistas à transformação da realidade social, econômica e cultural.

No constitucionalismo dirigente, a constituição é entendida como um instrumento ativo para promover mudanças estruturais na sociedade, especialmente por meio de normas programáticas que orientam políticas públicas.

Essa perspectiva vai além de uma função meramente garantidora de direitos, atribuindo ao Estado um papel de direção no desenvolvimento de determinadas áreas, como educação, saúde, economia, entre outras, mas não excluindo, inclusive, a representação de minorias (dentre elas as candidaturas femininas).

O risco que se corre – há tempos – na busca pela implementação de políticas públicas de representatividade é a interpretação da Constituição sem a devida atenção – e busca pela efetivação – de fatores sociais e políticos presentes na sociedade.

Outra abordagem que deve ser utilizada em favor da leitura jurídica em defesa da implementação de políticas públicas que impulsionam a participação e representatividade de minorias – e no combate de ações estatais que a prejudique – é a diferenciação entre formalidade e cultura constitucional.

Maliska (2017, p. 94) explica que "A formalidade constitucional aqui se diferencia da cultura constitucional, entendida como a reprodução, no mundo da vida das pessoas, dos valores do constitucionalismo".

A cultura constitucional está relacionada aos valores subjacentes ao constitucionalismo que são expressos nas práticas, crenças e comportamentos cotidianos da sociedade, ultrapassando o simples texto da Constituição. Esses valores, que incluem direitos fundamentais, democracia

e estado de direito, são internalizados pela população e se refletem na vida social, política e cultural.

A inobservância desta simbiose entre valores constitucionais e necessidades sociais desemboca em cenário de conflitos internos ou, no caso em debate, na manutenção de desigualdades há muito combatidas no âmbito político.

A mudança da perspectiva da leitura das Constituições, tomando-as como aquelas que, além de regras, trazem em seu cerne um conjunto de princípios fundamentais, permite trazer para o debate a compreensão de que a Constituição é substancializada, incrementando, segundo Schier (2017, p. 29), "o pluralismo e a democracia no plano axiológico e político, mas, por outro lado, deixam evidente a questão do que alguns chamam de fluidez ou ductibilidade da Constituição".

A ideia de constituições substancializadas refere-se àquelas que, além de regras, contêm um conjunto de princípios fundamentais, como a dignidade humana, a justiça social e os direitos fundamentais. Isso marca uma mudança significativa em relação ao positivismo jurídico, onde as normas eram aplicadas rigidamente. Nesse novo contexto, os princípios têm força normativa e podem ser usados pelos tribunais para guiar decisões com maior flexibilidade e adaptação à realidade social. É inclusive o que vem fazendo o Tribunal Superior Eleitoral, apesar da resistência casuística e normativa verificada através do Congresso Nacional.

O autor reconhece que, ao dar força normativa aos princípios, as constituições modernas aumentam o pluralismo e a democracia. Isso acontece porque o uso de princípios, como igualdade, liberdade e direitos fundamentais, amplia o debate jurídico e político, permitindo que diferentes valores e necessidades da sociedade sejam reconhecidos. Esse tipo de constitucionalismo torna possível incluir mais perspectivas no processo de interpretação jurídica, o que favorece a diversidade e a inclusão democrática.

Compreendeu-se que a abertura que as constituições substancializadas proporcionam também traz desafios, como a fluidez ou ductibilidade. Isso significa que, ao permitir maior flexibilidade na aplicação dos princípios, as constituições podem se tornar mais suscetíveis a interpretações variadas e até conflitantes. Essa fluidez pode gerar incerteza jurídica, pois os princípios não são tão claros ou objetivos quanto as regras, o que deixa espaço para interpretações subjetivas e para a interferência de valores pessoais dos juízes.

Disso, não decorre que a ductibilidade das constituições seja antagônica ao pluralismo, muito pelo contrário. É justamente essa abertura que permite, no Estado ou em face dele, buscar a efetivação de direitos de minorias não plenamente representadas.

De acordo com Zagrebelsky (1995, p. 13), nas sociedades pluralistas modernas, a Constituição não tem a tarefa de impor diretamente um modelo de vida comum, mas de garantir as condições necessárias para que esse modelo seja possível.

O constitucionalista italiano explora a ideia de que, em vez de impor um projeto fixo de vida em comum, as constituições modernas, especialmente em democracias pluralistas, têm a função de criar as condições para a convivência de diferentes grupos, ideias e valores dentro de uma sociedade.

Em vez de ser um documento rígido que dita como todos devem viver ou quais valores devem prevalecer, a constituição oferece um quadro flexível que permite que diferentes visões de mundo coexistam e se manifestem dentro dos limites democráticos.

Nesse contexto, a constituição deve ser flexível o suficiente para se adaptar às mudanças sociais e políticas que ocorrem em uma sociedade pluralista. Ela deve permitir que diferentes necessidades sociais sejam incluídas e reconhecidas ao longo do tempo, à medida que novas questões e grupos surgem. Isso contrasta com a ideia de uma constituição rígida, que imporia um único modelo de sociedade a todos os seus membros.

Toda essa digressão faz levantar relevante dúvida acerca da contradição entre a ductibilidade e pluralidade de um modelo constitucional dirigente, quando, ainda assim, observa-se existir, no Congresso, aparente óbice intransponível as mudanças plurais, cronicamente barradas ou contidas em seu pleno efeito por leis ou emendas de ocasião.

Nos termos lecionados por Maliska (2016, p. 28), deve-se "saber as razões que fazem com que, na tradição política brasileira, a saída das crises sempre implique em um caminhar 'por fora' da ordem constitucional".

A frase mencionada reflete uma crítica à forma como o Brasil historicamente lida com crises políticas, especialmente no que diz respeito à relação entre a Constituição e a democracia. O autor está se referindo à tendência observada na história política brasileira de não resolver as crises institucionais e políticas dentro dos limites da ordem constitucional, recorrendo a soluções que, de algum modo, "escapam" dos mecanismos e normas previstos pela Constituição.

No contexto do impeachment da presidente Dilma Rousseff, o autor questiona a legitimidade desse processo e sugere que, ao invés de utilizar plenamente os meios constitucionais, como o Tribunal Superior Eleitoral, há uma inclinação para recorrer ao impeachment como ferramenta política, enfraquecendo o respeito à Constituição e criando um precedente perigoso para a democracia.

O modo constitucionalmente salutar de combater práticas políticas que reprimem progressos de representatividade política é aquele que se ampara em uma visão pluralista.

No caso em discussão, qual seja, a dificuldade em empregar efetividade às políticas públicas de promoção da participação e representatividade feminina na política, o desafio é ainda mais complexo. Observe-se que há normativa prevista no ordenamento que assegura – em consonância com princípios constitucionais – a adoção de medidas pelo Estado (e pelos partidos políticos) que promovam maior representatividade ou, no mínimo, menores dificuldades para as candidaturas femininas no jogo democrático.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há dados comprovando a deficiência do Brasil no que tange à representatividade feminina – e de outras minorias – na política. Há, ainda, a compreensão – publicada – por institutos de transparência e de proteção da democracia ao apontar que os resultados das medidas adotadas

no Brasil estão na "contramão" de outros Estados que obtiveram uma melhora efetiva na representatividade feminina.

Não sem razão, assevera Carneiro (2018, p. 159) que "a baixíssima representatividade feminina no parlamento brasileiro coloca em questão a eficácia do modelo adotado".

O contexto retratado no presente estudo evidencia um cenário antagônico em que, de um lado, há a positivação de leis que garantem condutas mínimas (normalmente atribuídas a partidos políticos) para a promoção da participação feminina na política, bem como a divulgação de políticas públicas e atuação repressiva por parte do Tribunal Superior; mas, de outro, a recorrente relativização destas garantias pelo próprio Estado, o que se dá pela publicação de leis federais e emendas constitucionais isentando as agremiações partidárias de sanções em face de eventuais (embora corriqueiras) inobservâncias.

O modelo brasileiro de promoção da participação política de minorias, em especial das mulheres, permanece envolto em desafios que vão além da simples adoção de medidas legislativas. Apesar da existência de um arcabouço normativo que busca fomentar a representatividade feminina e de grupos marginalizados, as constantes emendas de anistia revelam uma tendência do próprio Estado de se esquivar de suas responsabilidades, enfraquecendo a efetividade das políticas públicas.

Esse contexto revela não apenas a ineficiência do Estado em promover mudanças estruturais, mas também uma crise de representatividade que impacta diretamente o fortalecimento da democracia no Brasil.

Segundo Maliska (2017, p. 13), "A cultura constitucional no Brasil ainda é uma obra em construção, consistente na luta pela manutenção e pela efetividade dos direitos e garantias expressos na Constituição Federal de 1988". Disso, corrobora-se que a efetividade das garantias constitucionais, como a liberdade e a igualdade, ainda não se concretizou completamente no cotidiano dos cidadãos. A luta pela efetividade dos direitos fundamentais é parte de um processo contínuo de construção de uma cultura constitucional sólida, que vai além da mera existência formal da Constituição.

Nas palavras traduzidas de Salgado, Ruíz e Corti (2024, p. 31), o direito eleitoral é o ramo do direito responsável por garantir que um sistema político se identifique de fato como uma democracia representativa ou apenas simule tal identificação.

A conclusão obtida a partir das reflexões trazidas é que, quando há, por parte do Estado, a elaboração de mecanismos legais com o fito único de enfraquecer a aplicabilidade prática de políticas públicas, em especial aquela voltada para a promoção de maior representatividade de grupos minoritários, estamos diante de uma mera simulação da identificação de uma democracia representativa com o seu sistema político. Não à toa, alertam os autores que a legitimidade de um sistema democrático depende diretamente da correta aplicação das normas eleitorais.

Portanto, é imprescindível que o Brasil adote uma abordagem constitucional que não apenas respeite o texto normativo, mas que também promova uma cultura política mais plural e inclusiva. A efetividade das políticas públicas depende de um compromisso real por parte do

Estado e dos partidos políticos, que devem ser responsabilizados por suas ações, garantindo que o sistema democrático seja verdadeiramente representativo e acessível a todas as parcelas da sociedade, especialmente às minorias historicamente excluídas.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, José Henrique Mouta; OLIVEIRA, Pedro Henrique Costa de. As candidaturas femininas "fictícias" e impugnação de mandato eletivo. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 27, n. 2, p. 6-38, maio/ago. 2022. DOI: https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v27i21611. Acesso em: 24 jan. 2025.

BARMANN, Ana Paula Viana. **O Novo Sistema Eleitoral Sob o Enfoque da Democracia Representativa Pós Materialista e do Pluralismo Político**: reflexões sobre o Atual Sistema Eleitoral Vigente no Brasil e Suas Possíveis Mudanças com o Objetivo de Aperfeiçoamento do Regime Democrático e da Representatividade Plural. 2024. Tese (Doutorado em Direitos Fundamentais e Democracia) – Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil, Curitiba, 2024. Disponível em: https://www.unibrasil.com.br/wp-content/uploads/2025/05/tese-ANA-PAULA-BARMANN.pdf. Acesso em: 26 set. 2024.

BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; MACHADO, Monica Sapucaia. Cidadania e participação das mulheres: um direito individual ou social?. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 23, n. 3, p. 182-199, set./dez. 2018. Disponível em: https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v23i3892. Acesso em: 24 jan. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 117, de 5 de abril de 2022. Altera a Constituição Federal para dispor sobre a anistia de sanções relativas à aplicação de recursos em candidaturas femininas e de pessoas negras nas eleições anteriores. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 6 abr. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 133, de 22 de agosto de 2024. Altera a Constituição Federal para dispor sobre a aplicação de recursos em candidaturas de pessoas pretas e pardas nas eleições anteriores e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 23 ago. 2024.

BRASIL. Lei nº 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**: seção 1, Brasília, DF, 20 set. 1995.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 1º out. 1997

BRASIL. Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para dispor sobre propaganda eleitoral, financiamento das campanhas

eleitorais, prestação de contas, crimes eleitorais e processos eleitorais, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 30 set. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm.

BRASIL. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 30 set. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para dispor sobre propaganda eleitoral, financiamento de campanhas, prestação de contas, crimes eleitorais, entre outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 6 out. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm.

BRASIL. Lei nº 13.831, de 17 de maio de 2019. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, para dispor sobre a autonomia dos partidos políticos, a fidelidade partidária e o acesso ao fundo partidário e ao tempo de propaganda eleitoral, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 20 maio 2019.

BRASIL. Lei nº 14.291, de 3 de janeiro de 2022. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, para assegurar a promoção e a difusão da participação política das mulheres, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 4 jan. 2022.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2021. Altera dispositivos da Constituição Federal para [descrição da alteração]. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 9, de 2023. Altera dispositivos da Constituição Federal para [descrição da alteração]. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta nº 0600252-18.2018.6000000**. Consulta respondida afirmativamente nos seguintes termos: a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), previsto nos artigos 16-C e 16-D, da Lei das Eleições, e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, regulamentada nos arts. 47 e seguintes do mesmo diploma legal, deve observar os percentuais mínimos de candidatura por gênero, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, na linha da orientação firmada na Suprema Corte ao exame da ADI 5.617. Relator: Ministro Rosa Weber. Data de julgamento: 22.5.2018. Brasília, DF.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução TSE nº 23.665, de 13 de dezembro de 2021. Altera a Resolução-TSE nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. **Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, DF, 13 dez. 2021.

CARNEIRO, Carlos David. Representação feminina nos parlamentos brasileiros: discutindo os direitos políticos das mulheres a partir dos modelos e experiências internacionais. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 23, n. 3, p. 154-181, set./dez., 2018. Disponível em: https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v23i31093. Acesso em: 26 set. 2024.

CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de; SOUZA, Thanderson Pereira de. Democracia, estados de exceção e exclusão social: entre lonas de invisibilidade e o amanhã. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 26, n. 2, p. 203–226, mai./ago.2021. https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v26i22178. Acesso em: 26 set. 2024.

MALISKA, Marcos Augusto. Aspectos Históricos, Sociais e Culturais do Direito Constitucional Brasileiro. **Revista Paraná Eleitoral**, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 93-116. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pr-parana-eleitoral-2016-volume-5-revista-1-artigo-4-marcos-augusto-maliska. Acesso em: 24 jan. 2025.

MALISKA, M. A. Democracia e Constituição no Brasil Contemporâneo. In: COMPLAK, K.; MALISKA, M. A. (Org.). **Polska i Brasylia**: Democracia e Direitos Fundamentais no Constitucionalismo Emergente. 1ed. Curitiba: Juruá, 2016, v. 1, p. 21-39.

MALISKA, Marcos Augusto. **Fundamentos da Constituição**: abertura, cooperação, integração. Curitiba: Juruá, 2013.

MENDES, Karine Kessia de Souza Felix; GUIMARÃES, Jairo de Carvalho. A democracia e a desconstituição dos direitos sociais: como assegurar um novo marco civilizatório?. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, vol. 29, n. 2, p. 57-85, maio/ago. 2024. Disponível em: https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v29ii2387. Acesso em: 27 set 2024.

NUNES, Geórgia Ferreira Martins; SOARES, Lorena de Araújo Costa. Candidatas de fachada: a violência política decorrente da fraude eleitoral e do abuso de poder e as respostas jurídicas para efetivação dos grupos minoritariamente representados. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (coord.). **Direito Constitucional Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 543-570.

OLIVEIRA JÚNIOR, Vicente de Paulo Augusto de; OLIVEIRA, Fernanda Matos Fernandes de. A (in)eficiência estatal na implementação de políticas públicas e do asseguramento de direitos abstratamente garantidos na Constituição: crise da Constituição dirigente?. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 23, n. 1, p. 38-67, jan./abr. 2018. DOI: 10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v23i11067. Disponível em: https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1067/530. Acesso em: 26 set. 2024.

SALGADO, Eneida Desiree; RUÍZ, Jorge Fernández; CORTI, José María Pérez. **Control electoral y organismos electorales em América Latina**. Santiago: Lex, 2024.

SCHIER, Paulo Ricardo. A Objeção central ao princípio da proporcionalidade no contexto do constitucionalismo brasileiro. **Revista de Direito Público Contemporâneo**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 28-34, jan./jun. 2017.

VILLAS BOAS, Marco Anthony Stevenson. A Constituição e o poder político. **Revista**

Direitos Fundamentais & Democracia, Curitiba, vol. 28, n. 3, p. 330-357, mai./ago. 2024. Disponível em: https://doi.org/10.25192/ISSN.1982-0496.RDFD.V.28.N.III.2587. Acesso em: 26 set. 2024.

VOLPATO, Eliane Bavaresco. **O sancionamento de candidaturas por cotas em ações eleitorais que perquiram fraudes à política de inclusão de gênero**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direitos Fundamentais e Democracia) – Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil, Curitiba, 2019. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.unibrasil.com.br/wp-content/uploads/2021/10/Disserta%C3%A7%C3%A3o-ELIANE-BAVARESCO-VOLPATO.pdf. Acesso em: 24 jan. 2025.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **El Derecho Dúctil**: ley, derechos, justicia. Madrid: Editorial Trotta, 1995.

SUFFRAGIUM
REVISTA DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO CEARÁ
TRE-CE

COTAS DE GÊNERO, FRAUDES E REPRESENTAÇÃO FEMININA: OS DESAFIOS DO MODELO BRASILEIRO E OS CAMINHOS PARA SEU APERFEIÇOAMENTO

GENDER QUOTAS, FRAUD AND FEMALE REPRESENTATION: THE CHALLENGES OF THE BRAZILIAN MODEL AND THE WAYS TO ITS IMPROVEMENT

Amanda Costa Thomé Travincas
Doutora em Direito (PUC/RS)
Juíza de Direito (TJ/MA).
acttravincas@tjma.jus.br

Carlos Eduardo de Oliveira Lula
Doutorando em Direito (PUC/RS)
Deputado Estadual (ALEMA).
carloslula.cl@gmail.com

Resumo: Este artigo examina a eficácia das cotas de gênero no Brasil, identificando distorções como fraudes em candidaturas femininas (“laranjas”) e seus impactos na representatividade política. O estudo foi conduzido com análise documental e jurisprudencial comparada, examinando decisões do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e legislação eleitoral brasileira no período de 1988 a 2024; selecionaram-se casos emblemáticos de candidaturas fictícias para comparar padrões estruturais de implementação e penalização. Utilizou-se recorte jurídico-científico, com análise qualitativa interpretativa e comparação de modelos institucionais de sistemas político-eleitorais internacionais, especialmente o México. Os resultados revelam que, apesar da exigência legislativa de 30% de candidaturas femininas, a representatividade feminina no Parlamento permaneceu baixa, agravada por cassações integradas que afetaram candidatas legítimas, gerando efeitos paradoxais. Em contraste, país como México, por meio de listas fechadas e cadeiras reservadas, atingiu quase 50% de representação feminina. Conclui-se que o Brasil deve avançar para cotas com garantia de resultado, fortalecendo a eficácia institucional, prevenindo fraudes e alinhando-se às melhores práticas internacionais dentro dos princípios constitucionais da igualdade política.
Palavras-chave: Cotas de gênero. Fraude eleitoral. Representação feminina. Paridade política. Reforma eleitoral.

Abstract: This article examines the effectiveness of gender quotas in Brazil, identifying distortions such as fraudulent female candidates ("laranjas") and their impact on political representation. The study was conducted using documentary analysis and comparative jurisprudence, examining decisions of the Superior Electoral Court (TSE) and Brazilian electoral legislation from 1988 to 2024. Emblematic cases of fictitious candidacies were selected to compare structural patterns of implementation and penalties. A scientific legal framework was used, with qualitative

interpretative analysis and comparison of institutional models of international political electoral systems, particularly Mexico. The results reveal that, despite the legislative requirement of 30% female candidates, female representation in Parliament remained low, exacerbated by integrated impeachments that affected legitimate candidates, generating paradoxical effects. In contrast, a country like Mexico, through closed lists and reserved seats, achieved almost 50% female representation. It is concluded that Brazil must move towards quotas with guaranteed results, strengthening institutional effectiveness, preventing fraud and aligning itself with international best practices within the constitutional principles of political equality.
Keywords: Gender quotas. Electoral fraud. Women's representation. Political parity. Electoral reform.

INTRODUÇÃO

A sub-representação feminina nos órgãos legislativos brasileiros é um fenômeno persistente e estrutural. Embora as mulheres constituam a maioria do eleitorado (52,5% em 2022), sua presença no Parlamento continua aquém do "ponto crítico" de 30% frequentemente apontado pela literatura como necessário para impactar o processo legislativo[1]. A política de cotas de gênero, adotada há quase três décadas, foi um avanço inicial, mas revelou-se insuficiente para garantir uma representação efetiva[2]. Além disso, distorções no seu cumprimento, como candidaturas fictícias ("laranjas"), minaram ainda mais sua eficácia. O que explica essa resistência estrutural à inclusão feminina na política? E quais estratégias têm se mostrado mais eficazes em outros países?

Diante desse contexto, o presente artigo propõe uma análise técnico-jurídica, utilizando análise documental e jurisprudencial comparada como método principal: examinou-se sistematicamente decisões do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e a legislação eleitoral brasileira no período de 1988 a 2024, com recorte em casos representativos de fraudes à cota; em seguida, confrontou-se esse cenário com o modelo mexicano de paridade legislativa (cadeiras reservadas), permitindo a identificação de padrões institucionais mais eficazes. Essa abordagem jurídico-comparativa permitiu avaliar a eficácia normativa e jurisprudencial das cotas e identificar lacunas que justificam propostas de reforma.

Como objetivo central, busca-se avaliar a necessidade de reformas — tanto jurisprudenciais quanto legislativas — para garantir maior equidade de gênero na política brasileira. Os tópicos a seguir abordarão, respectivamente: (I) a evolução histórica da representação feminina na Câmara dos Deputados de 1988 a 2024; (II) os limites da medida de 30% de candidaturas e a persistência da baixa representação; III) um estudo comparativo com a experiência mexicana de paridade legislativa; (IV) as fraudes às cotas e a jurisprudência correspondente do TSE; (V) proposta de adoção de mecanismo de cadeiras reservadas à luz do case mexicano; e (VI) conclusões sobre a importância de mudanças estruturais para promoção da igualdade de gênero na política.

[1] OBSERVATÓRIO NACIONAL DA MULHER NA POLÍTICA (ONMP). Panorama da legislação para mulheres no Brasil (1988–2022). Nota Técnica n. 7. Brasília: Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados, 2023.

[2] OBSERVATÓRIO NACIONAL DA MULHER NA POLÍTICA (ONMP), op. cit.

1 EVOLUÇÃO DA REPRESENTAÇÃO FEMININA NO CONGRESSO NACIONAL (1988–2024)

A Constituição Federal de 1988 marcou a garantia formal de igualdade de direitos políticos entre homens e mulheres. Todavia, na legislatura resultante da Constituinte, apenas 26 deputadas federais foram eleitas, cerca de 5% da Câmara[3]. Nas eleições gerais subsequentes, o crescimento da bancada feminina mostrou-se lento e oscilante. Em 1990, as mulheres compunham aproximadamente 5,6% da Câmara dos Deputados; em 1994, 5,8%. Esse patamar inferior a 6% indicava que a exclusão histórica das mulheres dos espaços de poder político persistia mesmo após a redemocratização.

A primeira ação afirmativa concreta veio com a Lei nº 9.100/1995, que introduziu a cota mínima de 20% de candidaturas de cada sexo nas eleições proporcionais municipais de 1996. Em 1997, a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997, art. 10, §3º) estendeu a política de cotas para as eleições gerais, fixando a reserva de 30% de candidaturas para cada gênero, com aplicação gradual – mínimo de 25% em 1998 e 30% a partir de 2000[4].

Esperava-se que essa política estimulasse um aumento significativo da presença feminina no Parlamento. De fato, houve um pequeno avanço: nas eleições de 1998, as mulheres conquistaram 6,4% das cadeiras; em 2002, 8,4%. Pela primeira vez, a bancada feminina ultrapassou a barreira de 30 deputadas federais (42 eleitas em 2002), um progresso em relação às legislaturas anteriores, porém ainda tímido[5].

Nas eleições de 2006 e 2010, os índices mantiveram-se praticamente estagnados: cerca de 8,8% de mulheres na Câmara. Somente em 2014 a representação feminina alcançou dois dígitos, com 51 deputadas eleitas (9,9% dos 513 assentos). Esse incremento modesto ainda deixava o Brasil muito atrás da média mundial (24,9% em 2020) e da média das Américas (31,3% no mesmo ano). Atualizando esses dados, em 2023 a média global de mulheres nos parlamentos alcançou cerca de 27%, e nas Américas em torno de 35%, patamares significativamente superiores à realidade brasileira[6].

O impacto do financiamento de campanha se refletiu nos resultados: antes da reserva de 30% do Fundo Eleitoral, as mulheres ocupavam apenas 10% da Câmara dos Deputados, após a mudança esse número subiu para 15%. Em 2018, observou-se um salto relativo: foram eleitas 77 deputadas (15% da Câmara), resultado atribuído em parte a novas medidas de incentivo, como a destinação obrigatória de pelo menos 30% do Fundo Eleitoral para candidaturas femininas (decisão TSE/STF de 2018) e a maior visibilidade do tema da paridade na sociedade. Nas eleições

[3] ARAÚJO, Clara. Mulheres e representação política: a experiência das cotas no Brasil. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 71–87, 1998.

[4] ARAÚJO, op. cit.

[5] FERREIRA, Maria Inês Caetano. Sub-representação política de mulheres: reflexões a respeito das eleições à vereança no Recôncavo da Bahia. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 58, n. 229, p. 79–101, jan./mar. 2021.

[6] IPU – Inter-Parliamentary Union. Global and regional averages of women in national parliaments. Dados de 1º jan. 2023. Disponível em: <https://data.ipu.org/women-averages>. Acesso em: 11 mar. 2025.

gerais mais recentes (2022), o número de mulheres na Câmara atingiu seu ápice histórico: 91 deputadas federais, equivalente a 17,7% das cadeiras. No Senado Federal, houve avanço similar, passando de apenas 1 mulher eleita em 2010 para 12 senadoras (19,8%) na atual legislatura.

Em que pese o crescimento absoluto do número de parlamentares do sexo feminino desde 1988, o Brasil continua apresentando baixa representação descritiva de mulheres. Atualmente, elas ocupam menos de 18% do Congresso Nacional, uma das piores taxas entre os países do G20. Essa persistente desigualdade expõe os limites das políticas afirmativas adotadas até aqui. Embora a cota de 30% tenha ampliado o número de candidatas, foi insuficiente para romper a hegemonia masculina no Parlamento. O próximo tópico examina em detalhe as razões dessa ineficácia e as distorções geradas pelo modelo atual.

2 A INEFICÁCIA DA MEDIDA 70/30 E A PERSISTÊNCIA DA SUB-REPRESENTAÇÃO

Embora a reserva legal de 30% de candidaturas femininas tenha buscado ampliar a presença das mulheres na política, os resultados práticos revelam eficácia limitada. Estudos como os de Araújo[7] e Cunha e Bastos Júnior[8] apontam que a Lei de Cotas, por si só, não assegurou o sucesso eleitoral das mulheres, pois os principais obstáculos estruturais à sua eleição permaneceram vigentes. No Brasil, as cotas incidem apenas sobre as candidaturas, mas não garantem cadeiras, sobretudo em um sistema de lista aberta no qual a conquista de vagas depende exclusivamente da votação nominal de cada candidato.

Conforme ressalta Araújo, as cotas de gênero no país acabaram sendo "meramente formais", pois "quem ordena a lista é o eleitor", de modo que a reserva de vagas "não garante a efetiva inclusão das mulheres no parlamento"[9].

Em outras palavras, os partidos passaram a cumprir a regra quantitativa de indicar ao menos 30% de mulheres, porém sem necessariamente oferecer a essas candidatas condições materiais e políticas para uma campanha competitiva. Os dados eleitorais corroboram essa avaliação. Houve um aumento expressivo no número de candidatas do sexo feminino após 1995, mas não no número de eleitas na mesma proporção. Grande parte das mulheres registradas concorreu sem apoio financeiro ou estrutural, ou sem relevância eleitoral, configurando as chamadas "candidaturas não engajadas", popularmente conhecidas como "candidatas laranja".

Um estudo sobre as eleições municipais na Bahia[10] observou que as candidatas mulheres se concentravam entre os concorrentes menos votados, enquanto os homens predominaram entre os mais votados, indicando que a cota estimulou o registro de nomes femininos sem, contudo, favorecer sua efetiva vitória nas urnas[11].

[7] ARAÚJO, op.cit.
[8] CUNHA, Amanda G.; BASTOS JÚNIOR, Luiz M. Fraudes à cota de gênero na perspectiva do direito eleitoral sancionador. Resenha Eleitoral, v. 24, n. 1, p. 130–150, 2020.
[9] ARAÚJO, op.cit.
[10] FERREIRA, op. cit.
[11] RESTREPO SANÍN, Juliana. The Law and Violence Against Women in Politics. Politics & Gender, v. 16, n. 1, p. 128-136, 2020.

Assim, muitos partidos preencheram o mínimo legal lançando mulheres apenas para cumprir a legislação, mas continuaram a direcionar a maior parte dos recursos e esforços de campanha aos candidatos do sexo masculino. Esse fenômeno perpetua a sub-representação, desnaturando o objetivo da ação afirmativa.

Adicionalmente, lacunas na formulação original da lei contribuíram para sua inefetividade. Até 2009, não havia sanção eficaz para o descumprimento da proporção 70/30: a lei apenas exigia a reserva de vagas, mas não o efetivo preenchimento, brecha que permitiu a vários partidos lançarem menos mulheres que o mínimo sem punições. Somente a partir da minirreforma eleitoral de 2009 (Lei nº 12.034/2009) é que o preenchimento dos 30% tornou-se obrigatório, sob pena de indeferimento das listas partidárias. Essa mudança melhorou o cumprimento formal da cota nas eleições seguintes, mas não impediu práticas irregulares, como a inclusão de candidatas fictícias para simular cumprimento da regra.

Outro fator crítico foi a ausência inicial de medidas de apoio às campanhas femininas. Apenas em 2018 – véspera das eleições gerais – o TSE determinou a divisão proporcional do Fundo Eleitoral e do tempo de propaganda entre os gêneros, garantindo pelo menos 30% dos recursos para candidaturas de mulheres.

Essa medida tardia coincidiu com o crescimento observado em 2018, sugerindo que recursos e estrutura importam: quando as candidatas dispõem de financiamento e visibilidade minimamente equitativos, tendem a obter desempenho eleitoral melhor, ainda que persistam desigualdades. Até então, a falta de financiamento adequado limitava severamente a competitividade das mulheres, reduzindo o impacto positivo esperado da política de cotas.

Culturalmente, a política brasileira manteve barreiras informais à ascensão feminina. As estruturas partidárias, em sua maioria dirigidas por homens, frequentemente relegaram as mulheres a posições pouco estratégicas ou a coligações desfavoráveis. Muitas candidatas relataram dificuldade em obter apoio dos dirigentes partidários e em superar preconceitos enraizados no eleitorado. Como resultado, a sub-representação feminina permaneceu elevada: nas décadas de 1990 e 2000, o percentual de mulheres na Câmara dos Deputados oscilou entre apenas 5% e 9%[12], apesar da vigência das cotas.

Esse baixo índice indica que a ação afirmativa, isoladamente, não foi suficiente para romper a resistência institucional à maior participação feminina. Isso corrobora a visão de autoras como Drude Dahlerup[13] e Mala Htun[14], que apontam que a efetividade das cotas depende de fatores como o desenho do sistema eleitoral e a disposição dos partidos em cumpri-las de maneira substantiva.

Mais de 25 anos após a implementação das cotas de gênero no Brasil, os resultados seguem aquém do esperado. Embora a medida 70/30 tenha ampliado o número de candidatas, ela não garantiu avanços proporcionais na ocupação de cadeiras no Parlamento. Esse descompasso revela que apenas fixar um percentual de candidaturas não é suficiente: é preciso garantir meios

12 ARAÚJO, op. cit.

13 DAHLERUP, Drude. Women, quotas and politics. London: Routledge, 2006.

14 HTUN, Mala; JONES, Mark P. Engendering the right to participate in decision-making: electoral quotas and women's leadership in Latin America. Comparative Political Studies, v. 34, n. 3, p. 328–354, 2002.

eficazes para que essas candidaturas tenham reais chances de êxito. Os principais entraves — financiamento desigual, falta de apoio partidário, cultura política excludente e o próprio sistema de lista aberta — mitigaram o impacto das cotas. Diante disso, ganha força o debate sobre a adoção de mecanismos mais eficazes, capazes de assegurar resultados concretos em termos de cadeiras ocupadas por mulheres. A experiência internacional fornece exemplos nesse sentido, e o caso do México é especialmente elucidativo, como veremos a seguir.

3 O CASO DO MÉXICO: O MODELO DE CADEIRAS RESERVADAS

Diferentemente do Brasil – que implementou cotas de candidaturas sem garantia de resultado –, o México trilhou um caminho de reformas que culminaram na paridade de gênero no Parlamento. Até os anos 1990, ambos os países apresentavam percentuais baixíssimos de mulheres eleitas. Em 1990, o México contava com cerca de 8% de deputadas; em 1994, em torno de 14%. Assim como no Brasil, introduziu-se uma lei de cotas nesse período: a reforma eleitoral de 1996 recomendou que nenhum dos sexos excedesse 70% das candidaturas (isto é, pelo menos 30% de candidatas mulheres).

Inicialmente, porém, tal cota mexicana não era obrigatória – consistia em mera "sugestão", sem sanção, aos partidos. Muitos, portanto, ignoraram a recomendação. Diante da resistência, o México tornou as cotas obrigatórias a partir de 2002, exigindo pelo menos 30% de mulheres nas listas, sob pena de os registros de candidatura do partido não serem aceitos.

Essa reforma já teve impacto significativo nas eleições de 2003, elevando a representação feminina para patamar próximo de 16%. Em 2008, nova mudança legislativa aumentou a cota mínima para 40% de candidatas e estabeleceu a regra de alternância de gênero nas listas fechadas (sistema "zipper").

Mesmo assim, os partidos encontraram brechas para contornar a lei. Por exemplo, alegavam falsos processos internos de seleção para não cumprir integralmente a cota, ou lançavam mulheres apenas em distritos onde o partido não tinha chance de vitória (cumprindo a cota formalmente, mas sem risco de elas se elegerem). Um caso emblemático de burla à lei foi o das "Juanitas" em 2009: mulheres eleitas que renunciavam logo após a posse para dar lugar a suplentes homens, em conluio com os partidos. A resposta institucional veio rápida: o México aprovou norma determinando que, em caso de vacância, a vaga pertença a um suplente do mesmo gênero, impedindo essa manobra fraudulenta[15].

A culminância do modelo mexicano deu-se com a reforma constitucional de 2014, que consagrou o princípio da paridade de gênero na representação política. A Constituição mexicana passou a exigir 50% de candidatas do sexo feminino nas eleições parlamentares, com alternância

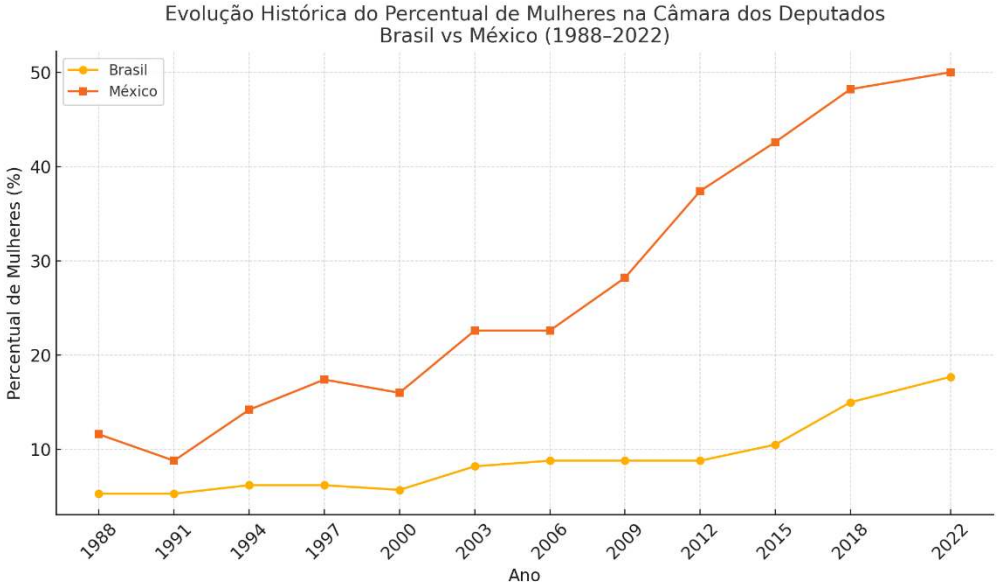
[15] O termo "Juanitas" ficou popularmente conhecido no México após as eleições federais de 2009, descrevendo candidatas que, depois de eleitas, renunciavam aos seus cargos poucos dias após tomar posse. Essas renúncias ocorriam mediante prévio acordo com os partidos, permitindo que suplentes homens assumissem as vagas, contornando, assim, a legislação eleitoral de cotas femininas. Diante dessa fraude, o legislador mexicano reagiu rapidamente e aprovou uma reforma obrigando que o suplente chamado para assumir o cargo legislativo seja necessariamente do mesmo gênero do titular, garantindo assim a efetividade da política de cotas e coibindo fraudes semelhantes.

obrigatória nas listas e aplicação da regra tanto às cadeiras de representação proporcional quanto às disputas no sistema majoritário.

Essa mudança estrutural, apelidada de "paridade em tudo", veio acompanhada de fiscalização rigorosa pelas autoridades eleitorais e fechou as brechas que antes permitiam o descumprimento das cotas.

O impacto foi imediato: nas eleições federais de 2018, as mulheres conquistaram pela primeira vez 50% das cadeiras na Câmara dos Deputados do México. Na prática, foram 241 deputadas eleitas (48,2% da Câmara) e 63 senadoras (49,2% do Senado), colocando o México entre os líderes mundiais em igualdade de gênero no Parlamento[16].

Trata-se de um salto notável se comparado ao Brasil, onde naquele mesmo ano de 2018 as mulheres ocupavam apenas 15% da Câmara dos Deputados. Para visualizar comparativamente essas trajetórias, um gráfico foi produzido, ilustrando a evolução histórica do percentual de mulheres na Câmara dos Deputados do Brasil e do México (1988–2022), evidenciando o forte contraste entre o modesto incremento brasileiro e o avanço acentuado no México especialmente após as reformas de paridade.



Como se observa, até o início dos anos 2000 ambos os países exibiam índices muito baixos de mulheres parlamentares. A partir de 2003, contudo, o México inicia uma curva ascendente bem mais pronunciada que a brasileira, fruto do aperfeiçoamento de sua legislação de cotas. O Brasil, mesmo com pequenas melhorias após 2010, manteve um crescimento lento. O ponto de inflexão mexicano ocorre após 2014 (implementação da paridade constitucional), quando a linha correspondente ao México atinge a faixa de 45–50%, ao passo que o Brasil apenas rompe a barreira dos 15% em 2018 e chega próximo a 18% em 2022.

O caso mexicano demonstra que o desenho institucional é determinante para o sucesso das cotas de gênero. Enquanto no Brasil a reserva de candidaturas se mostrou insuficiente por

[16] INSTITUTO NACIONAL ELEITORAL DO MÉXICO (INE). Paridad de Género en el Congreso Mexicano – Evolución y Perspectivas. México, 2022. Disponível em: <https://www.ine.mx>. Acesso em: 20 maio 2024.

não garantir cadeiras, no México a combinação de listas fechadas com alternância obrigatória e punições rigorosas para descumprimento das regras levou à paridade real. Em outras palavras, o México eliminou as brechas que permitiam a manutenção da hegemonia masculina, enquanto o Brasil ainda opera sob um modelo que tolera fraudes e subfinanciamento das candidatas. Convém destacar que a experiência mexicana não eliminou todos os desafios, por exemplo, foi necessário coibir fraudes como as "Juanitas", e ainda persiste menor presença de mulheres em cargos executivos majoritários. Contudo, o consenso entre analistas é que o México desenvolveu um "robusto arcabouço legislativo para garantir a paridade, acompanhado de atuação eficaz dos órgãos eleitorais", servindo hoje de referência internacional.

Em resumo, o modelo mexicano aproximou-se das chamadas "cadeiras reservadas" de fato para mulheres, ao assegurar que aproximadamente metade das vagas no Legislativo seja preenchida por candidatas do gênero feminino.

Para além do México, diversas outras democracias adotaram ações afirmativas semelhantes, obtendo resultados expressivos. A Bolívia, por exemplo, implementou a paridade de gênero em sua legislação eleitoral e alcançou cerca de 53% de mulheres na Câmara dos Deputados na eleição de 2014[17], um dos mais altos percentuais do mundo à época. A Argentina, pioneira ao instituir a primeira lei de cotas de gênero (30%) em 1991, também evoluiu para um modelo de paridade: após a Lei de Paridade de 2017, as mulheres passaram a constituir aproximadamente 45% das cadeiras na Câmara dos Deputados argentina[18].

Outros países latino-americanos, a exemplo de Costa Rica, Nicarágua e Equador, igualmente adotaram cotas legais ou constitucionais acompanhadas de regras de alternância de gênero, obtendo ampliação significativa da representação feminina em seus Parlamentos.

No plano global, mais de 130 países já instituíram algum tipo de quota de gênero para cargos legislativos, seja por determinação legal ou por compromissos voluntários de partidos, refletindo uma tendência abrangente de promoção da igualdade política entre os sexos[19]. Alguns países chegaram a atingir ou ultrapassar a paridade, caso de Ruanda e Cuba, que figuram entre os líderes mundiais em representação feminina. Esses exemplos reforçam que o desenho normativo e o cumprimento efetivo das cotas são determinantes para o sucesso dessas políticas.

Essa realidade legislativa internacional contrasta fortemente com a brasileira e sugere caminhos de reforma. Antes de avançar à proposta normativa, entretanto, cabe examinar um problema específico que emergiu no contexto das cotas no Brasil: a fraude à cota de gênero e a resposta jurisprudencial dada pela Justiça Eleitoral, tema do próximo item.

---

17 ONU MULHERES. Brasil é 'lanterna' em ranking latino-americano sobre paridade de gênero na política. 24 ago. 2017. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/noticias/brasil-e-lanterna-em-ranking-latino-americano-sobre-paridade-de-genero-na-politica/. Acesso em: 11 mar. 2025.

18 CIPPEC – Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. Las mujeres en el Congreso tras la Ley de Paridad. Buenos Aires, nov. 2021. Disponível em: https://www.cippec.org/textual/las-mujeres-en-el-congreso-tras-la-ley-de-paridad/. Acesso em: 11 mar. 2025.

19 HARVARD INTERNATIONAL REVIEW. Equal Representation? The Debate Over Gender Quotas (Part 1). 29 nov. 2021. Disponível em: https://hir.harvard.edu/equal-representation-the-debate-over-gender-quotas-part-1/. Acesso em: 11 mar. 2025.

4 FRAUDE À COTA DE GÊNERO E A JURISPRUDÊNCIA DO TSE

A expressão "fraude à cota de gênero" designa as situações em que os partidos políticos burlam deliberadamente a obrigação de lançar ao menos 30% de candidatas mulheres, simulando o cumprimento da lei por meio de candidaturas fictícias ou irregulares. Tais fraudes geralmente envolvem o registro de mulheres que não fazem campanha, não recebem votos (votação zerada ou ínfima) e servem apenas para completar a lista partidária – as já mencionadas "candidatas laranja".

Esse expediente tornou-se frequente após o reforço da legislação de cotas em 2009, especialmente nas eleições proporcionais municipais. Durante algum tempo, a legislação tampouco previa uma punição clara para esse comportamento, o que levou a Justiça Eleitoral a construir uma solução via jurisprudência.

A questão central que se colocou foi: quem deveria ser responsabilizado quando constatada a fraude às cotas? Inicialmente, alguns casos foram tratados como irregularidade apenas das candidatas fraudulentas ou dos dirigentes que orquestraram o esquema. Contudo, gradativamente firmou-se um entendimento mais enérgico nos Tribunais Regionais e no TSE no sentido de que toda a coligação/partido se beneficiava da fraude e, portanto, toda a chapa eleita deveria ser cassada[20].

Em 2019, no julgamento do REspe nº 193-92/PI[21], o TSE assentou essa tese, aplicando uma espécie de responsabilização objetiva coletiva: provada a existência de candidaturas femininas fictícias em determinado pleito proporcional, anulam-se todos os mandatos obtidos pelo partido/coligação, independentemente de dolo ou culpa individual. Desse modo, a Justiça Eleitoral passou a punir com a cassação tanto os candidatos eleitos diretamente envolvidos na fraude quanto aqueles não envolvidos, inclusive mulheres legitimamente eleitas que integraram a chapa fraudulenta.

Esse posicionamento rigoroso visou desestimular de forma contundente a prática de fraudar as cotas. E, de fato, provocou consequências drásticas em vários municípios: nas eleições de 2016 e 2020, câmaras inteiras tiveram seus resultados invalidados porque determinado partido lançara candidatas "fantasmas" (fictícias).

O entendimento atual do TSE determina que a descoberta de candidaturas femininas fictícias acarreta a nulidade de todos os votos da legenda, independentemente de prova de

20 CUNHA, Amanda G.; BASTOS Júnior, Luiz M. Fraudes à Cota de Gênero na Perspectiva do Direito Eleitoral Sancionador. Resenha Eleitoral, v.24, n.1, p. 130–150, 2020.

21 TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). Recurso Especial Eleitoral nº 193-92.2016.6.18.0018 (REspe 193-92/PI), rel. Min. Jorge Mussi, julgado em 17 set. 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia>. Acesso em: 20 maio 2024.
Uma vez comprovada a existência de candidaturas femininas fictícias o partido ou a coligação deve ter todos os seus mandatos obtidos naquela eleição proporcional anulados, mesmo que não se comprove dolo ou culpa específica dos candidatos beneficiados. A sanção imposta pelo TSE não depende da demonstração de participação ativa ou má-fé individual de cada candidato eleito. Basta a constatação objetiva das candidaturas fictícias para caracterizar a fraude eleitoral e justificar a cassação coletiva dos mandatos.

participação dos eleitos[22]. Esse critério visa desestimular fraudes sistêmicas e pressionar os partidos a cumprirem a cota de forma substantiva. No entanto, essa punição coletiva tem um efeito colateral grave: acaba penalizando também candidatas eleitas de forma legítima, minando a própria finalidade da ação afirmativa. Uma alternativa mais equilibrada seria a responsabilização direta dos dirigentes partidários envolvidos na fraude, sem comprometer mandatos conquistados de forma legítima.

Esse efeito paradoxal acaba por desestimular ainda mais a participação das mulheres na vida pública, pois gera o temor de que, mesmo vencendo a eleição, seu mandato possa ser perdido por atos de terceiros. Marilda Silveira defende, com base no princípio da proporcionalidade, uma mudança na jurisprudência do TSE: excluir da punição aquelas mulheres eleitas cuja não participação na fraude esteja comprovada, preservando-se seus mandatos.

Essa interpretação seria mais equilibrada e alinhada a precedentes do Supremo Tribunal Federal que buscam evitar que medidas adotadas com determinada finalidade acabem gerando efeitos contrários aos pretendidos.

A controvérsia se intensificou recentemente. Em maio de 2024, o TSE aprovou a Súmula nº 73, consolidando critérios objetivos para identificação da fraude, dentre eles a presença de candidatas com votação zerada, ausência de campanha e movimentação financeira inexistente ou irrisória. Contudo, a Súmula manteve o entendimento de cassação de toda a chapa, sem ressalva para eventuais eleitas inocentes. Paralelamente, discute-se no Congresso Nacional a possibilidade de anistiar as sanções a partidos que descumpriram regras de financiamento de campanha feminina, o que sinaliza uma leniência legislativa oposta ao rigor judicial.

Nesse contexto, as reflexões de Marilda Silveira ganham urgência[23]: é preciso equilibrar a tutela da legalidade eleitoral com a preservação das conquistas femininas. Uma possível evolução jurisprudencial seria adotar uma responsabilização subjetiva, alcançando apenas os diretamente envolvidos na fraude, inclusive dirigentes partidários coniventes, e não mais invalidando mandatos de mulheres eleitas sem nexo causal com o ilícito. Esse ajuste, aliado ao aprimoramento dos mecanismos de detecção preventiva de candidaturas fictícias, poderia coibir a fraude sem gerar um resultado anti-ação afirmativa.

Embora o entendimento do TSE sobre a anulação de chapas fraudulentas tenha a intenção legítima de coibir abusos, sua aplicação indiscriminada gera efeitos colaterais severos. Em vez de punir candidatas legitimamente eleitas, um caminho mais eficaz seria: (I) criação de mecanismos de fiscalização prévia para detectar fraudes antes da eleição; (II) responsabilização direta dos dirigentes partidários, em vez da cassação automática da chapa; (III) diferenciação entre candidaturas fictícias e candidatas reais, permitindo que aquelas que fizeram campanha de

[22] BRÍGIDO, Carolina. Decisão do TSE sobre cota de gênero pune eleitas que não sabiam da fraude. UOL Notícias, 17 maio 2024. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/carolina-brigido/2024/05/17/decisao-do-tse-sobre-cota-de-genero-pune-eleitas-que-nao-sabiam-da-fraude.htm>. Acesso em: 20 maio 2024.

[23] SILVEIRA, Marilda de Paula. As consequências da identificação de candidaturas fictícias. Resenha Eleitoral, Belo Horizonte, v. 23, n. 2, p. 161-186, 2019. Disponível em: https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/download/38/34/61. Acesso em: 11 mar. 2025.

boa-fé mantenham seus mandatos; e (IV) adoção do modelo de cadeiras reservadas (paridade obrigatória).

5 PROPOSTA DE REFORMA LEGISLATIVA: RUMO À PARIDADE DE GÊNERO

Diante da experiência acumulada, torna-se evidente que o Brasil precisa ir além do modelo atual de cotas 70/30 e repensar as formas de promoção da representação feminina. A proposta central deste trabalho é a adoção de um sistema de cadeiras reservadas, inspirado no caso mexicano, para assegurar uma participação mínima – idealmente, paritária – de mulheres nos parlamentos. Na prática, isso significa migrar de uma política centrada apenas em cotas de candidaturas para um mecanismo focado no resultado em termos de assentos.

A adoção de cadeiras reservadas é frequentemente alvo de críticas sob o argumento de que fere a livre competição eleitoral. No entanto, a experiência internacional demonstra que sistemas com garantias de resultado não apenas aumentam a representação feminina, mas também qualificam o debate político ao trazer mais diversidade de perspectivas. Além disso, ao longo da história, o próprio sistema eleitoral brasileiro já adotou medidas de proteção a grupos sub-representados, como a cláusula de barreira e o tempo de TV proporcional. Assim, a reserva de cadeiras não seria um privilégio, mas uma correção necessária para equilibrar um cenário de desigualdade estrutural.

Uma via possível para implementar essa mudança seria por meio de Emenda Constitucional, introduzindo a paridade de gênero como princípio do sistema eleitoral. Essa emenda poderia estabelecer, por exemplo, que cada partido ou coligação deverá preencher 50% das vagas conquistadas com pessoas de cada sexo, admitindo-se no mínimo 30% de um dos gêneros durante uma fase de transição.

Várias alternativas técnicas decorrem desse mandato: o legislador infraconstitucional poderia optar por adotar listas fechadas "zebradas" (com alternância homem-mulher) nas eleições proporcionais, de modo que a cada duas cadeiras obtidas pelo partido, uma seja ocupada por pessoa do gênero feminino. Esse formato — já utilizado com sucesso em países como a Argentina e a França (paridade em listas) — garantiria automaticamente perto de 50% de eleitas, eliminando o risco de as mulheres ficarem apenas como suplentes ou relegadas às últimas posições.

Outra alternativa seria manter o voto nominal, mas instituir um método de alocação de cadeiras por gênero. Por exemplo, caso o resultado final da eleição não atinja o percentual mínimo estabelecido (suponha-se 30%, em um primeiro momento) de mulheres eleitas, poderiam ser chamadas, adicionalmente, tantas candidatas mais bem votadas quanto necessárias para se alcançar aquele piso.

Esse modelo de "quota de resultado" já foi adotado em alguns parlamentos subnacionais no mundo e assegura que, independentemente da dinâmica partidária, haja um patamar garantido de representatividade feminina. É claro que tal mecanismo exigiria cuidadosa formatação

jurídica para respeitar o princípio da proporcionalidade entre legendas e a vontade do eleitor, mas não é incompatível com o sistema brasileiro – sobretudo em um contexto de reforma política mais ampla.

O modelo mexicano, como visto, optou por impor a paridade já no lançamento das candidaturas e estruturou seu sistema de forma que o resultado tende à paridade sem necessidade de etapas posteriores de ajuste. O Brasil pode seguir caminho análogo: determinar 50% de candidatas mulheres em todas as eleições proporcionais e, principalmente, vedar o registro de chapas que não atendam a essa proporção — ou seja, listas que não estiverem equilibradas não seriam homologadas pela Justiça Eleitoral.

Essa regra de paridade pode vir acompanhada de outras salvaguardas para evitar fraudes: exigência de percentuais mínimos de votos para cada sexo; distribuição igualitária do fundo partidário e do tempo de TV; e fiscalização rigorosa de eventuais "desistências" ou substituições de última hora que desfigurem a paridade.

Nesse sentido, a mudança já aprovada no México, exigindo que suplentes sejam do mesmo gênero do titular, é uma inspiração valiosa a ser incorporada na legislação brasileira. Importante salientar que propostas de maior ousadia, como a paridade plena, já foram ventiladas no Congresso Nacional.

Em 2021, discutiu-se uma mini-reforma que incluiria a reserva progressiva de cadeiras para mulheres nas câmaras municipais (iniciando em 20% e aumentando gradualmente), mas essa iniciativa não prosperou à época. Em 2023, uma proposta de emenda prevendo a reserva de 30% das cadeiras para mulheres nos legislativos voltou à pauta e chegou a avançar em tramitação[24], evidenciando a crescente pressão por ações afirmativas mais incisivas. Superar as resistências políticas exigirá mobilização social e negociação, mas trata-se de uma evolução alinhada aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (v.g. os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU – Objetivo 5, que inclui a igualdade de gênero na política) e aos princípios constitucionais da cidadania e do pluralismo.

Adotar cadeiras reservadas (paridade) traria múltiplos benefícios. Em primeiro lugar, corrigiria distorções históricas de sub-representação, acelerando em décadas o alcance de uma composição legislativa mais equilibrada – algo que, no ritmo atual, demoraria muitos ciclos eleitorais para ocorrer espontaneamente. Em segundo lugar, reduziria o espaço para fraudes: se o resultado já nasce equitativo, desaparece o incentivo para registrar candidaturas fictícias (já que a presença feminina real se torna imprescindível para o êxito eleitoral do partido). Em terceiro lugar, aperfeiçoaria a democracia representativa, tornando o Parlamento um reflexo mais fiel da composição de gênero da sociedade.

Estudos como os da ONU Mulheres[25] e de Htun e Jones[26] demonstram que a presença de ao menos 30% de mulheres em órgãos legislativos tende a introduzir novos temas e perspectivas, enriquecendo o debate e aprimorando a produção normativa em áreas como educação, saúde,

[24] CONGRESSO EM FOCO. Avança uma lei de reserva de 30% de cadeiras para mulheres nos parlamentos. Congresso em Foco, 2023. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/>. Acesso em: 20 maio 2024.
[25] ONU MULHERES. Brasil é 'lanterna' em ranking latino-americano sobre paridade de gênero na política. 2017.
[26] HTUN, Mala; JONES, Mark P. op. cit.

família, combate à violência de gênero, entre outras. Ou seja, não se trata apenas de fazer justiça estatística, mas de produzir efeitos concretos na agenda e nas políticas públicas.

Naturalmente, a implementação de cadeiras reservadas exigirá adaptações no sistema eleitoral brasileiro. Caso se mantenha o sistema de voto proporcional personalístico, a fórmula de alocação de vagas terá de incorporar o critério de gênero, possivelmente elegendo-se as mulheres mais votadas do partido antes de completar as cadeiras com os demais candidatos. Alternativamente, poder-se-ia migrar para um sistema misto, combinando votos em lista preordenada (paritária) e votos individuais. Tais escolhas demandam estudos aprofundados e construção de consenso, mas o fundamental é o comprometimento com o objetivo da paridade.

Em síntese, a proposta de reforma aqui defendida busca materializar, em termos de assentos legislativos, a igualdade política de gênero. Trata-se de dar um passo além da ação afirmativa mitigada (cotas em candidaturas) para uma ação afirmativa robusta (cotas em mandatos). A experiência mexicana mostrou que, quando há vontade política e um desenho normativo adequado, é possível mudar drasticamente o panorama em poucos anos: o México saltou de 18% para 48% de mulheres na Câmara dos Deputados em menos de duas décadas. O Brasil pode e deve almejar transformação semelhante, adequada às suas particularidades, mas guiada pelo mesmo princípio: a democracia paritária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sub-representação feminina na política brasileira persiste, mesmo após décadas de ações afirmativas. As políticas adotadas, embora simbolicamente importantes e responsável por algum incremento no número de candidatas, foram incapazes de conduzir uma parcela expressiva de mulheres ao Parlamento. Fatores culturais, estruturais e institucionais limitaram sua efetividade, e inclusive deram margem a práticas fraudulentas que deturparam seu propósito.

A experiência internacional, especialmente a do México, demonstra que a paridade de gênero só é alcançada quando há garantias de resultado, e não apenas de candidatura. Enquanto o Brasil patina em torno de 15% de representação feminina, o México, graças a reformas sucessivas que impuseram paridade e combateram fraudes, atingiu quase 50% de mulheres no Parlamento – prova de que a desigualdade de gênero na política pode ser revertida por meio de engenharia institucional adequada.

No âmbito jurisprudencial, discutiu-se o efeito contraproducente da linha adotada pelo TSE no enfrentamento das fraudes à cota, a qual, sem distinguir culpados de inocentes, acaba punindo mulheres eleitas e desestimulando candidaturas femininas – um claro paradoxo em relação aos objetivos da ação afirmativa.

A crítica de Marilda Silveira evidenciou a necessidade de recalibrar esse entendimento, algo que pode ser levado a cabo pelo próprio Poder Judiciário, com evolução da jurisprudência, ou pelo Legislativo, mediante clarificação legal, de forma a punir rigorosamente os fraudadores

sem prejudicar as representantes legítimas das cotas. Esse ajuste fino protegerá a integridade da política de cotas atual enquanto a transição para um modelo superior não se concretiza.

Por fim, defende-se que o Brasil avance rumo a uma reforma legislativa estrutural em prol da igualdade de gênero na política. A adoção de cadeiras reservadas ou de mecanismos análogos à paridade mexicana representa mais do que uma alteração nas regras eleitorais: é um passo em direção a uma democracia verdadeiramente inclusiva.

Como salientam teóricos da representação, a democracia só se realiza plenamente quando todos os segmentos da sociedade estão adequadamente representados nos espaços de poder – e isso certamente inclui as mulheres, que constituem mais da metade da população. Não se trata de privilégio, e sim de corrigir um desequilíbrio histórico e garantir a pluralidade de visões no processo decisório.

Em conclusão, as cotas de candidaturas foram um ponto de partida necessário, mas precisam evoluir. A baixa presença de mulheres no Parlamento brasileiro não é um reflexo da falta de candidatas qualificadas, mas sim das barreiras estruturais que dificultam sua eleição. Enquanto outros países avançam para garantir a paridade de gênero, o Brasil permanece estagnado. Para mudar esse cenário, não basta ampliar candidaturas femininas, é preciso garantir que essas candidatas tenham condições reais de vencer. A implementação de cadeiras reservadas não é apenas uma questão de justiça social, mas de fortalecimento da democracia. Sem representação igualitária, não há democracia plena.

A implementação de cadeiras reservadas (paridade) e o aperfeiçoamento dos mecanismos de cumprimento das ações afirmativas apresentam-se como caminhos viáveis e desejáveis. Com tais medidas, aliadas ao contínuo engajamento da sociedade civil e à promoção de lideranças femininas, poderemos aspirar a um Congresso Nacional com pelo menos 50% de mulheres – tornando realidade o ideal da paridade de gênero e enriquecendo a democracia brasileira com justiça e diversidade.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Clara. Mulheres e representação política: a experiência das cotas no Brasil. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 71–87, 1998.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei nº 12.034/2009. Altera a Lei das Eleições para tornar obrigatório o preenchimento das cotas de gênero. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 set. 2009.

BRASIL. Lei nº 14.192/2021. Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.504/1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 set. 1997.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 193-92/PI**. Rel. Min. Jorge Mussi. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.tse.jus.br/jurisprudencia. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Súmula nº 73**. Brasília, 2024. Disponível em: https://www.tse.jus.br/. Acesso em: 20 maio 2024.

BRÍGIDO, Carolina. **Decisão do TSE sobre cota de gênero pune eleitas que não sabiam da fraude**. UOL Notícias, 17 maio 2024. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/colunas/carolina- brigido/2024/05/17/decisao-do-tse-sobre-cota-de-genero-pune-eleitas-que-nao-sabiam-da- fraude.htm. Acesso em: 20 maio 2024.

CIPPEC – Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. **Las mujeres en el Congreso tras la Ley de Paridad**. Buenos Aires, nov. 2021. Disponível em: https://www.cippec.org/textual/las-mujeres-en-el-congreso-tras-la-ley-de-paridad/. Acesso em: 11 mar. 2025.

CUNHA, Amanda G.; BASTOS Júnior, Luiz M. Fraudes à Cota de Gênero na Perspectiva do Direito Eleitoral Sancionador. **Resenha Eleitoral**, Florianopólis, v. 24, n. 1, p. 130–150, 2020.

DAHLERUP, Drude. **Women, quotas and politics**. London: Routledge, 2006.

FERREIRA, Maria Inês Caetano. Sub-representação política de mulheres: reflexões a respeito das eleições à vereança no Recôncavo da Bahia. **Revista de Informação Legislativa**, v. 58, n. 229, p. 79–101, jan./mar. 2021.

HARVARD INTERNATIONAL REVIEW. **Equal Representation? The Debate Over Gender Quotas (Part 1)**. 29 nov. 2021. Disponível em: https://hir.harvard.edu/equal-representation-the-debate-over-gender-quotas-part-1/. Acesso em: 11 mar. 2025.

HTUN, Mala; JONES, Mark P. Engendering the right to participate in decision-making: electoral quotas and women's leadership in Latin America. **Comparative Political Studies**, v. 34, n. 3, p. 328–354, 2002.

INE – Instituto Nacional Electoral do México. **Paridad de Género en el Congreso Mexicano – Evolución y Perspectivas**. México, 2022. Disponível em: https://www.ine.mx. Acesso em: 20 maio 2024.

IPU – Inter-Parliamentary Union. **Global and regional averages of women in national parliaments**. Dados de 1º jan. 2023. Disponível em: https://data.ipu.org/women-averages. Acesso em: 11 mar. 2025.

MAIA, Zenaide. **Avança uma lei de reserva de 30% de cadeiras para mulheres nos parlamentos**. Congresso em Foco, 25 maio 2023. Disponível em: https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/avanca-uma-lei-de-reserva-de-30-de-cadeiras-para- mulheres-nos-parlamentos/. Acesso em: 20 maio 2024.

OBSERVATÓRIO NACIONAL DA MULHER NA POLÍTICA (ONMP). **Panorama da Legislação para Mulheres no Brasil** (1988–2022). Nota Técnica nº 7, Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados, Brasília, 2023.

ONU MULHERES. **Brasil é 'lanterna' em ranking latino-americano sobre paridade de gênero na política**. ONU MULHERES, 24 ago. 2017. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/noticias/brasil-e-lanterna-em-ranking-latino-americano-sobre- paridade-de-genero-na-politica/. Acesso em: 11 mar. 2025.

SANÍN, Juliana Restrepo. The Law and Violence Against Women in Politics. **Politics & Gender**, v. 16, n. 1, p. 128–136, 2020.

SILVEIRA, Marilda de Paula. As consequências da identificação de candidaturas fictícias. **Resenha Eleitoral**, Florianopólis, v. 23, n. 2, p. 161–186, 2019. Disponível em: https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/download/38/34/61. Acesso em: 11 mar. 2025.

SUFFRAGIUM
REVISTA DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO CEARÁ
TRE-CE

COLONIALIDADE JURÍDICA E VIOLÊNCIA DE GÊNERO NA POLÍTICA BRASILEIRA

LEGAL COLONIALITY AND GENDER VIOLENCE IN BRAZILIAN POLITICS

Júlia Cristina Magalhães
Graduada em Direito (UFOP).
Assessora Jurídica da Procuradora Geral Adjunta do Município de Ouro Preto (MG).
julia.magalhaes.advogada@gmail.com

Flávia Souza Máximo Pereira
Doutorado em Direito cotutela entre a UFMG e a Universidade de Roma - Tor Vergata.
Professora Adjunta de Direito Processual do Trabalho e Direito Previdenciário (UFOP)
flavia.pereiro@ufop.edu.br

RESUMO: A estrutura atual da sociedade brasileira é o reflexo de um padrão de poder colonial que instituiu um heterocispatriarcado racista, onde prevalece a dominação do homem branco sobre mulheres, em toda a sua pluralidade. Esse padrão de poder, denominado colonialidade de gênero, perpetua a subalternidade das mulheres sob uma vertente interseccional, inclusive na esfera política. Neste espaço, a colonialidade de gênero se manifesta em diversas formas de violência política contra mulheres, tais como: assédio, constrangimento, humilhação, perseguição e ameaças, com o objetivo de desqualificá-las e desencorajá-las em sua atuação disruptiva. Tal situação restringe a participação plena e igualitária das mulheres nos espaços de poder, minando um dos princípios fundamentais do regime democrático: a representatividade. Além disso, ao criar um ambiente hostil, desestimula a presença feminina na política e perpetua uma estrutura excludente e desigual, comprometendo a legitimidade do sistema democrático. Por meio de uma metodologia jurídico-teórica, baseada na análise de dados qualitativos e quantitativos, revisão da literatura científica e das legislações, pretende-se demonstrar que, embora as leis de combate à violência política de gênero sejam importantes marcos jurídicos para o enfrentamento dessa problemática, elas ainda mantêm a divisão sexual-racial do trabalho instaurada na colonização. Logo, há necessidade de compreender as lacunas jurídicas geradas pela colonialidade para garantir a efetividade no combate à violência política de gênero no Brasil e garantir o pleno exercício da democracia nos espaços políticos.
PALAVRAS-CHAVE: Colonialidade de gênero. Violência gênero na política. Legislações brasileiras. Democracia.

ABSTRACT: The current structure of Brazilian society reflects a colonial power pattern that established a racist heterocispatriarchy, in which white male domination over women, in all their plurality, prevails. This power pattern, known as the coloniality of gender, perpetuates women's subordination through an intersectional perspective, including in the political sphere. In this

space, the coloniality of gender manifests in various forms of political violence against women, such as harassment, coercion, humiliation, persecution, and threats, aiming to disqualify and discourage them from engaging in disruptive political actions. This situation restricts women's full and equal participation in power structures, undermining one of the fundamental principles of the democratic regime: representativeness. Furthermore, by creating a hostile environment, it discourages female participation in politics and perpetuates an exclusionary and unequal structure, compromising the legitimacy of the democratic system. Through a legal-theoretical methodology based on the analysis of qualitative and quantitative data, a review of scientific literature, and legislation, this study seeks to demonstrate that while laws combating political gender violence represent important legal milestones in addressing this issue, they still uphold the sexual-racial division of labor established during colonization. Therefore, it is necessary to understand the legal gaps produced by coloniality to ensure the effectiveness of measures against political gender violence in Brazil and to guarantee the full exercise of democracy in political spaces.
KEYWORDS: Coloniality of gender. Political gender violence. Brazilian legislation. Democracy.

INTRODUÇÃO

O contexto democrático que promove a igualdade de gênero na política ainda não é suficiente para evitar a invisibilidade da atuação das mulheres nessa conjuntura. Apesar do reconhecimento das desigualdades interseccionais[1] entre homens e mulheres, na corrida eleitoral ainda predomina o controle da política por famílias patriarcais brancas que, ao longo do tempo, estiveram envolvidas na dominação econômica, racial e colonial no Brasil. Essa realidade representa um obstáculo significativo para o ingresso efetivo das mulheres na política, principalmente para mulheres negras, indígenas e trans, o que segue na direção oposta da democracia. Quando tais mulheres conseguem ocupar esses espaços, subvertem a divisão racial do trabalho instaurada na colonização, e, por isso, sofrem violência de gênero na política[2].

Portanto, entende-se que esta violência política no Brasil é também resultado da colonialidade de gênero, que se traduz na opressão de mulheres subalternizadas mediante à processos combinados de racialização, colonização, exploração capitalista-patriarcal e de heterocisnormatividade[3] (Lugones, 2014). Para Lugones (2014), o sistema de gênero colonial não é só hierárquico, mas racialmente diferenciado. A diferenciação racial nega humanidade às colonizadas, de modo que uma análise decolonial pressupõe que se pense como "raça, classe e gênero (re)produzem-se reciprocamente nessa construção moderna-binária" (Gomes, 2018, p. 72).

1 "A interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata, especificamente, da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras" (Crenshaw, 2002, p. 177).

2 Utilizar-se-á os termos "violência de gênero na política" e "violência política de gênero" como sinônimos neste artigo, para se referir às violências de caráter físico, psicológico, moral e sexual com o intuito de limitar a participação da mulher na vida pública, política e partidária (Matos, 2019).

3 Refere-se à heterocisnormatividade como o conjunto de normas que se baseiam na heterossexualidade e na identidade de gênero em consonância com o sexo biológico, falsamente naturalizadas de forma binária pela sociedade, excluindo- se as demais identidades de gênero que destoam desse padrão (Butler, 2007).

Lugones (2014) denomina a possibilidade de superar esta violência gerada pela colonialidade de gênero de feminismo decolonial (ou decolonialidade de gênero), que consiste em um longo processo epistêmico e político, que opera subjetiva e intersubjetivamente, no intuito de provocar o desprendimento da normatividade capitalista-moderna-colonial, racial e patriarcal. Desse modo, o feminismo decolonial visa uma dupla construção: ao mesmo tempo em que "denuncia o silenciamento de diversos feminismos subalternos, ele busca agenciar um antagonismo diante de um feminismo hegemônico: branco, heterocisnormativo, elitista, eurocêntrico" (Ballestrin, 2017, p. 1.036).

Segundo Segato (2012), o patriarcado ultra-hierárquico racista pós-colonização provocou a ocupação dos homens brancos em espaços públicos de poder, a exemplo da esfera política. Consequentemente, houve o colapso e a privatização da esfera doméstica; locus que restou destinado somente às mulheres, o que estruturou a carga contínua de trabalho produtivo-reprodutivo[4] especialmente sobre a mulher "não-branca", o que perdura na contemporaneidade. Este também é um dos fatores que gera a sub-representatividade de mulheres negras e indígenas nos espaços políticos brasileiros.

Essa perspectiva de marginalização interseccional de mulheres na política é fundamentada pela análise de Biroli (2018), que destaca que obstáculos materiais, simbólicos e institucionais dificultam a atuação das mulheres e aumentam a sua exclusão no cenário político. As disputas políticas, majoritariamente, ocorrem entre homens brancos, no espectro da heterocisnormatividade, que possuem capital econômico, cultural e racial (Biroli, 2011). Tais fatores dificultam o pleno exercício da democracia, ao dificultar a participação feminina no cenário político brasileiro.

No intuito de diminuir essa disparidade, que também é resultante da colonialidade de gênero, a Lei n.º 12.034/2009 (Brasil, 2009), que garante a cota de 30% para candidaturas femininas, representa um avanço para a atuação das mulheres na política. No entanto, há indícios de manipulações das cotas de gênero nos fundos eleitorais e partidários, o que representa outro obstáculo significativo para a efetivação de candidaturas femininas. Tais fraudes podem ser explicadas pela ineficácia dos mecanismos de fiscalização da lei, mas também por uma predisposição legal e política, ou seja, um projeto de poder colonial que visa manter a subalternidade das mulheres nestes espaços.

Além disso, a colonialidade jurídica também pode ser sustentada pelo próprio conceito de violência política estabelecido pela Lei n.º 14.192/2021 (Brasil 2021), que se revela limitado no enfrentamento da violência interseccional contra mulheres na política brasileira em pelo menos, três aspectos: a) identificação do gênero feminino pelo sexo biológico; b)restrição de aplicação apenas aos cargos eletivos; c) exclusão de diversas formas de violência de gênero.

[4] Trabalho produtivo, exercido fora do âmbito da lar, é aquele que gera mais-valia direta para o capital, em razão de uma remuneração inferior ao valor gerado pelo trabalhador, o que legitima a exploração capitalista. Já o trabalho reprodutivo é aquele desempenhado no âmbito do lar, historicamente feminino, exercido mediante serviços domésticos, sexuais e de cuidado, gerando a reposição de forças do trabalhador e liberando-o para o mercado, o que também impacta na geração de mais-valia e é central na sustentabilidade de todas as vidas (Zbyszewska, Maximo, 2023)

Diante de tais limitações e fraudes legais, entende-se que, embora tais leis sejam importantes marcos jurídicos no enfrentamento da violência de gênero na política, elas ainda mantêm a divisão sexual-racial do trabalho instaurada pela colonização neste espaço o que compromete os princípios democráticos de igualdade, justiça e representatividade. Em síntese, a persistência de estruturas patriarcais hetetocisnormativas racistas na política são geradas pela falta de fiscalização das legislações supracitadas, mas também por um projeto político de poder que visa manter a colonialidade de gênero mediante o próprio Direito. Desse modo, o fato das bases epistemológicas do Direito brasileiro ainda estarem ligadas às metodologias da branquitude andro-eurocêntrica capitalista impede a subversão do lugar subalterno das mulheres na política.

Portanto, o reconhecimento de tais pontos elucidados pela decolonialidade é fundamental para conduzir ações que visem o combate efetivo à violência política de gênero no Brasil. Este artigo se propõe a examinar criticamente os instrumentos legais existentes, suas limitações e as possibilidades de avanços, a fim de promover a igualdade interseccional de gênero na política brasileira.

Para tanto, sob a vertente jurídico-sociológica, pretende-se, mediante uma revisão bibliográfica de análise de conteúdo qualitativo (Gustin, Dias, Nicácio, 2020), delimitar o conceito de colonialidade de gênero e divisão sexual-racial do trabalho, para compreendermos a categoria de violência de gênero na política. Em seguida, verifica-se se existe uma colonialidade jurídica de gênero, especialmente no tocante à Lei n.º 14.192/2021.

1 O QUE É A COLONIALIDADE DE GÊNERO?

A sociedade contemporânea brasileira é ainda dominada pelo patriarcado heterocismormativo racista. Segundo Saffioti (2004, p. 60) o sistema patriarcal é uma "estrutura de poder baseada tanto na ideologia, quanto na violência". Na América Latina, tal paradigma violento também pode ser considerado um reflexo do período de colonização europeia, em que foi imposto um sistema de divisão sexual-racial do trabalho, em que homens brancos ocupavam a posição de superioridade em cargos políticos e da administração colonial, em detrimento das mulheres brancas, confinadas no lar, e, principalmente, em relação às mulheres indígenas e africanas, que ocupavam posições de marginalização em todos os campos de existência, sendo escravizadas e violentadas sexualmente (Lugones, 2014; Quijano, 2005).

No âmbito da violência de gênero, destaca-se que estereótipo de centro afetivo do lar e da fragilidade laboral nunca foi atribuído às mulheres negras e indígenas. Desde a colonização, mulheres "não-brancas" sempre foram consideradas suficientemente fortes para qualquer tipo de trabalho, seja na esfera reprodutiva ou produtiva (Lugones, 2014). Assim, quando mulheres brancas cisgênero, de classe média e alta, conseguem sair da esfera do lar, e entram em posição subalterna no mercado formal de trabalho, há a subdelegação do trabalho doméstico e de cuidado para outras mulheres, que são negras, indígenas e periféricas, o que também é um fator relevante para sub-representação política destes grupos.

Já na esfera produtiva, Hirata e Kergoat (2007) elencam dois princípios que subalternizam a mulher: o princípio de separação, que define que existem atividades exclusivamente masculinas e atividades exclusivamente femininas, baseadas em estereótipos binários de gênero; e o princípio da hierarquia, que impõe que um trabalho exercido por um homem branco e cisgênero sempre tem um valor maior do que aquele exercido por qualquer mulher, independentemente de sua qualificação educacional e profissional, o que cria obstáculos para obtenção de salários mais justos e para ocupação de posições de poder, a exemplo do espaço político (Hirata, Kergoat, 2007).

Diante deste contexto, entende-se que esta divisão racial-sexual do trabalho instaurada na colonização permanece após o fim formal do colonialismo, em um sistema denominado colonialidade de gênero, que se traduz na opressão de mulheres subalternizadas mediante processos combinados de racialização, colonização, exploração capitalista-patriarcal e de heterocisnormatividade (Lugones, 2014).

Desse modo, entende-se que um dos fatores que gera a violência de gênero é a desestabilização desta divisão sexual-racial do trabalho ocidental, em razão da ameaça da centralidade masculina branca cisheteronormativa neste espaço de poder, o que gera uma resposta violenta do ofensor para que seus privilégios sejam mantidos pela desigualdade interseccional. A violência de gênero possui manifestações específicas na política, como será descrito a seguir.

2 VIOLÊNCIA E DESIGUALDADE DE GÊNERO NA POLÍTICA

Mulheres que ocupam cargos ou se envolvem em atividades políticas são alvos de violência que se manifesta de diversas formas, a exemplo do assédio sexual e moral, de ameaças, de violência física, moral e psicológica, que impedem a plena participação das mulheres nos espaços de poder, não apenas reforçando desigualdades estruturais que comprometem a representatividade feminina, mas também os princípios democráticos.

Matos (2019) define a violência política contra as mulheres como violências de caráter físico, psicológico, moral e sexual com o intuito de limitar a participação da mulher na vida pública, política e partidária. Para a autora, a violência política contra a mulher surge por meio de atos ou omissões que causam danos à inserção e à permanência das mulheres em espaços de poder, como também violam os direitos políticos tanto individuais, quanto coletivos. Alguns exemplos de violência política são espécies de assédio moral baseado em gênero como o *masplaining, bropriating, gaslighting e mainterrupting*[5], frequentemente exercidos em arenas legislativas.

Para Biroli (2018), no contexto das hierarquias do ambiente de trabalho, o cenário supracitado é fruto da construção das identidades de gênero e é influenciado por, ao menos, outros dois elementos: classe social e raça. Nesse sentido, o feminicídio político que ocorreu em

[5] Termo originário da junção das palavras inglesas *man* (homem) e *interrupting* (interromper), que representa as diversas interrupções desnecessárias feitas por homens quando mulheres estão falando. O *mansplaining*, originário da junção das palavras inglesas *man* (homem) e *explaining* (explicação), consiste no ato de um homem interromper uma mulher para explicá-la algo que ela já sabe, e *bropriating*, termo originário da junção das palavras *bro-*, prefixo de *brother* (irmão) e *apropriating* (apropriação), que significa quando um homem leva o crédito por uma ideia de uma mulher (Reeves, 2015).

2018 com Marielle Franco, mulher negra lésbica e de núcleo residencial popular, deu-se pelo fato não apenas de ser uma mulher empoderada politicamente, mas também pelo seu protagonismo em denunciar as violações de direitos fundamentais efetuadas pelo próprio Estado, sob o verniz da legalidade:

> Marielle, mulher negra lésbica com origem na favela, era voz de quem não é ouvida nos espaços de poder. Como mulher negra e feminista, era um corpo incômodo, que expunha o caráter sexista, racista e lesbofóbico de práticas e instituições. Denunciando os assassinatos de jovens da periferia, ela reforçava no debate público as vozes de suas mães, de suas irmãs, fundadas na dor da perda, para driblar a desumanização. Denunciava que o Estado de Direito se assenta sobre "vidas matáveis" e práticas de extermínio (Gasman, Biroli, 2018, s/p).

Esse cenário violento, mantido pela divisão racial-sexual do trabalho derivada da colonialidade de gênero, colabora para a ausência de mulheres na política no Brasil. Como evidencia a organização *Inter-Parliamentary Union*, através do ranking global de participação política feminina, em abril de 2024, o Brasil ocupa a classificação em 133º lugar (IPU, 2024), posicionando-se abaixo de países com menor índice de desenvolvimento como a Etiópia e Guiana, além de nações com tradições religiosas rígidas para com a autonomia das mulheres, a exemplo da Arábia Saudita.

O Brasil tem quase 105 milhões de mulheres, que representam 51,5% da população (IBGE, 2022). Embora maioria na sociedade, no Congresso Nacional indicou que as mulheres ocupam apenas 17% das cadeiras na Câmara dos Deputados e 12% no Senado. Nas últimas eleições, 38 mulheres concorreram ao cargo de governadora e 94 ao de vice-governadora, mas só dois estados — Pernambuco e Rio Grande do Norte — elegeram candidatas femininas. Nas prefeituras, elas comandam atualmente apenas 12% dos cerca de 5.600 municípios brasileiros (Yoshida, 2023).

Em relação às mulheres negras, a representatividade ainda é mais baixa: o número representa 8% do Congresso Nacional, em um país que tem 56% da população autodeclarada negra (Carriconde, 2023). Sobre mulheres trans, a Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA, 2023) denuncia ausência de dados do Tribunal Superior Eleitoral e dos próprios partidos, de modo que a falta desse tipo de informação do Estado já representa uma violência política.

Já em relação às candidaturas, os homens também são maioria: em 2016, 32% das candidatas eram mulheres e 68% eram homens; em 2018, 32% eram mulheres e 68% eram homens; em 2020, 34% eram mulheres e 66% eram homens; e, em 2022, 34% eram mulheres e 66% eram homens, o que demonstra a manutenção da desigualdade de gênero na política (TSE Mulheres, 2023). Entre as candidatas eleitas, a desigualdade de gênero aumenta. Em 2016, 13% eram mulheres e 87% eram homens; em 2018, 16% eram mulheres e 84% eram homens; em 2020, 16% eram mulheres e 84% eram homens; e, em 2022, 18% eram mulheres e 82% eram homens (TSE Mulheres, 2023).

Como solução para a ausência de vozes femininas nos espaços decisivos de poder, tem-se discutido políticas públicas e a elaboração das legislações relacionadas à violência de gênero. Cita-se, como exemplo, a formação de gabinetes femininos, como a Gabinetona e a Bancada Feminista do Congresso Nacional, que promovem agendas relacionadas aos direitos das mulheres e ao enfrentamento à violência de gênero. Aliado a isso, tem-se a formação da Bancada Nacional

LGBTQIAPN+, no Congresso, que representa uma conquista significativa, visto que é fruto da conscientização acerca da violência de gênero que afeta especialmente pessoas dessa comunidade (Silva, 2023).

Outra importante medida realizada a fim de sanar a violência de gênero na política foi a implementação da política de cotas, adotada para corrigir a desigualdade de representação, por meio da Lei n.º 9.504/1997, conhecida como Lei das Eleições, que foi um marco crucial na legislação brasileira (Silva, 2023). Esta lei permitiu a implantação de cotas de gênero, de modo que os partidos políticos deveriam reservar candidaturas femininas em suas chapas.

Entretanto, não existiam dispositivos legais que garantissem a obrigatoriedade partidária para viabilizar tais candidaturas. Isso foi alterado pela Lei n.º 12.034/2009 (Brasil, 2009), em seu art. 10, parágrafo 3º, que tornou obrigatório o preenchimento do percentual mínimo de 30% das vagas para candidaturas femininas[6], o que inclui mulheres trans e travestis. Além disso, a Emenda Constitucional nº 117 obriga os partidos a destinarem 30% dos recursos públicos para campanha eleitoral às candidaturas femininas (Brasil, 2022). O tempo de propaganda gratuita, no rádio ou televisão, também deve respeitar essa porcentagem mínima para participação das mulheres (Silva, 2023).

Assim, as cotas de gênero surgem como um modelo de ações afirmativas que visa mitigar o desequilíbrio das candidaturas entre homens e mulheres. Para Ribeiro e Duarte (2020) esta estratégia política-jurídica foi importante, pois resultou em um maior número de candidaturas femininas. Apesar dos vários relatos de fraudes e candidaturas fictícias, nos pleitos municipais de 2016 e 2020, houve um aumento de 18% no número de mulheres disputando cargos municipais; e 7,5% em 2018 e 2022, anos de pleitos para mandatos estaduais e federais (Silva, 2023). Entretanto, as ações afirmativas de gênero também apresentam problemáticas, como ressalta Diniz (2024, p. 20):

> As cotas de gênero podem ser um instrumento tanto de inclusão quanto de manipulação política, dependendo da forma como são implementadas e fiscalizadas. A falta de regulamentação adequada e de mecanismos eficazes de controle pode levar à desvalorização da candidatura feminina e ao uso oportunista das cotas para cumprir exigências legais sem promover efetivamente a igualdade de gênero.

O crescente aumento da inclusão das mulheres na esfera política por força de lei desencadeou reações por parte dos homens que, diante da percepção de perda de privilégios patriarcais, racistas e heterocisnormativos derivados da colonialidade de gênero, passaram a responder com atos de violência. Conforme Lauris e Hashizume (2020), no período de 2016-2020, 327 casos de violência política ocorreram entre 1º janeiro de 2016 a 1º de setembro de 2020. Foram registrados 125 casos de assassinatos/atentados; 85 casos de ameaça; 33 casos de agressões; 59 casos de ofensas; 21 casos de invasões e 4 casos de criminalização.

[6] "A norma determina: desprezar a fração, se ela for inferior a meio; Igualá-la a 1, se igual ou superior (conforme o Artigo 10, Parágrafo 4º da Lei Eleitoral). Neste contexto específico, quando a fração é inferior a meio, ela deve ser ignorada, resultando na não observância do percentual de 30%. Para ilustrar, considere um município com 9 vagas na Câmara Municipal; cada partido pode lançar 14 candidatos a vereador. Calculando 30% de 14, obtém-se 4,2. Portanto, o número de vagas reservadas seria 4, o que é inferior ao mínimo legal. Nesse sentido das cotas eleitorais, se o cálculo resultar em uma fração, esta nunca deve ser ignorada, mas sempre arredondada para cima" (Moraes, 2024, p. 6).

A Organização de Direitos Humanos: Terra de Direitos e Justiça Global, Santos e Guerra (2022), apresenta uma linha do tempo da violência política no Brasil entre 2016 e 2022. Em 2018, uma pessoa era vítima de violência de gênero na política a cada 8 dias. Em 2022, registrou-se um caso a cada 27 horas. Esses dados representam um crescimento da violência política contra as mulheres cisgênero, transexuais e travestis, o que pode estar relacionado ao aumento da ocupação feminina nos espaços políticos, mas também à própria norma que define a violência política de gênero, como veremos a seguir.

3 COLONIALIDADE JURÍDICA DE GÊNERO? A LEI N.º 14.192/2021

A Lei n.º 14.192/2021, que estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher, foi uma resposta jurídica à violência gerada pelo avanço da representatividade feminina em espaços políticos, que gerou desestabilização da divisão sexual-racial do trabalho colonial. De acordo com o Art. 3º da Lei n.º 14.192/2021, o conceito de violência de gênero na política é:

> Art. 3º Considera-se violência política contra a mulher toda ação, conduta ou omissão com a finalidade de impedir, obstaculizar ou restringir os direitos políticos da mulher. Parágrafo único. Constituem igualmente atos de violência política contra a mulher qualquer distinção, exclusão ou restrição no reconhecimento, gozo ou exercício de seus direitos e de suas liberdades políticas fundamentais, em virtude do sexo (Brasil, 2021).

O primeiro ponto a se observar é que a legislação supracitada identifica atos de violência política de gênero como qualquer exclusão ou restrição em virtude do sexo biológico. Porém, o Judiciário tem adotado na sua interpretação a categoria gênero, em uma perspectiva interseccional, conforme prevê o Protocolo de Julgamento em uma Perspectiva de Gênero do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2021), que se tornou obrigatório com a Resolução nº 492/2023. Nesse sentido:

> Em situações de violência política de gênero, especificamente tuteladas pela chamada Lei Maria da Pena, aplicável, assim, à tutela penal do artigo 326B do CE, o STJ, em decisão unânime, no julgamento de um Habeas Corpus (HC) n.º 152.491 que envolvia vítima transexual, decidiu que o termo mulher também inclui mulher trans, seguindo, inclusive, a Recomendação n. 128 do CNJ que adotou protocolo para julgamentos com perspectivas de gênero (Brasil, 2023).

Esta amplitude do conceito de gênero adotado pelo Judiciário é necessária para aumentar a eficácia da Lei n.º 14.192/2021, tendo em vista que mulheres trans estão mais vulneráveis à violência política, em razão de uma discriminação estrutural. Exemplo disso foi o crime sofrido por Benny Briolly, mulher trans negra e vereadora representante de Niterói pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), fato recuperado do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, por meio do Processo n.º 0600472-46.2022.6.19.0000:

> A denúncia transcreve a seguinte manifestação do réu durante a referida sessão da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ID 31115813, às fls. 02/03), em que o deputado estadual Rodrigo Amorim (PSL/RJ), na Tribuna do parlamento estadual no dia 19.05.2022, refere-se à vereadora Benny Briolly nos seguintes termos: “Tem lá

> em Niterói um 'boizebu', que é uma aberração da natureza, aquele ser que está ali, um vereador, homem pois nasceu com pênis e testículos, portanto, é homem. Agora temos uma aberração do alfabeto inteiro designando o que eles chamam de gênero, gêneros aleatórios. Eu sou do tempo em que existiam homens, mulheres, bichas e sapatões. Esses soldados do mal, fedendo a enxofre que são, o vereador homem de Niterói parece um belzebu, porque é uma aberração da natureza" (Brasil, 2024).

O triste episódio contra a vereadora supracitada foi o primeiro caso de violência política transexual após a promulgação da Lei n.º14.192/2021. O Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro reconheceu o crime de violência política de gênero, previsto no art. 326–B do Código Eleitoral, nos termos da ementa abaixo:

> (....) 2 – A autoria do discurso é incontroversa e o seu teor se amolda com perfeição ao tipo penal da violência política de gênero, previsto no art. 326–B do Código Eleitoral, já que inequívoco o propósito do réu de constranger e humilhar a vítima, menosprezando e discriminando a sua condição de mulher.
> 3 – O réu utilizou expressões fortes, tais como "Belzebu" e "aberração da natureza", com o evidente objetivo de atingir a autodeterminação e ferir a dignidade pessoal e social da vítima.
> 4 – Ao empregar termos tão agressivos e aviltantes, o réu evidenciou a presença do elemento subjetivo especial do tipo penal da violência política de gênero, consistente na intenção de dificultar o exercício do mandato, porque os dizeres se relacionaram com a atividade parlamentar da vítima.
> 5 – Não incidência da imunidade material no caso concreto porque a liberdade de expressão e a inviolabilidade parlamentar não se compatibilizam com a propagação do ódio, do ato discriminatório e do preconceito. Precedente do E. STF. 6 – Condenação do réu à pena de 1 ano e 4 meses de reclusão, além de multa, com o reconhecimento de circunstâncias judiciais desfavoráveis, ficando afastada a incidência das causas de aumento de pena apontadas na denúncia. Fixado o regime aberto, substitui–se a pena privativa de liberdade por duas restritivas de direitos, mas sem a perda do mandato (Brasil, Ação Penal, 2024, p. 2).

Logo, embora a Lei n.º 14.192/2021 mencione sexo biológico para o conceito jurídico de violência política, o que não problematiza o *dimorfismo biológico*, o *patriarcalismo* e a *heterocisnormatividade* das relações sociais coloniais, o Judiciário, no primeiro caso de aplicação da lei, adotou um conceito decolonial de gênero, pautado na interseccionalidade e no reconhecimento social da identidade feminina.

O segundo detalhe a se observar no artigo 3º da Lei n.º 14.192/2021 é a identificação de "[...] atos de violência política contra a mulher por ações que visam impedir, obstaculizar ou restringir os direitos políticos da mulher [...]" e "[...] qualquer restrição no reconhecimento, gozo ou exercício de seus direitos e liberdades políticas fundamentais [...]" (Brasil, 2021). Entende-se que a referida lei traz uma abordagem restritiva do conceito de violência política aos cargos eletivos, ao direito de votar e ser votada e exclui mulheres que sofrem violência política em diferentes contextos políticos. É o que relata D' Ávila (2022, p.1), em seu livro "Sempre foi sobre nós: Relatos da violência política de gênero no Brasil"

> [...] desde 2004 sou vítima de ameaças, minha filha já foi agredida fisicamente [...]", ela relata que sua filha foi agredida fisicamente em um contexto político, porém esse é um caso que não se enquadra nesse ordenamento como violência política de gênero, pois tanto Manuela, quanto sua filha não ocupam cargos eletivos.

A violência de gênero no âmbito político não se restringe apenas aos espaços públicos

tradicionais, mas permeia nos bastidores das decisões políticas, influenciando diretamente a participação, a representatividade e o bem-estar das mulheres. Portanto, o conceito de democracia vai além da esfera pública, abrangendo a construção de um espaço inclusivo e igualitário em todas as dimensões da sociedade. A democracia, como 'demo' (povo) e 'kratos' (poder), deve ser entendida como o poder do povo, exercido de forma plena, em todas as áreas, incluindo a política (Guimuzi, 2024). Contudo, quando esse poder é restringido pela violência contra as mulheres ou por barreiras à sua participação, a verdadeira democracia não se concretiza, comprometendo seus princípios fundamentais de igualdade e justiça.

Por fim, o terceiro ponto a ser analisado nessa legislação é o fato de que exclui diversas formas de violência enfrentadas pelas mulheres na política, nos termos do artigo 4º da Lei n.º 14.192/2021, que acrescenta a tipificação criminal de violência no Código Eleitoral Lei n.º 4.737/1965, mediante o art. 326-B:

> Art. 326-B. Assediar, constranger, humilhar, perseguir ou ameaçar, por qualquer meio, candidata a cargo eletivo ou detentora de mandato eletivo, utilizando-se de menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia, com a finalidade de impedir ou de dificultar a sua campanha eleitoral ou o desempenho de seu mandato eletivo (Brasil, 2021).

Nesse ponto, observa-se que a Lei n.º 11.340 de 7 de agosto de 2006, Lei Maria da Penha, define formas de violência contra a mulher de forma muito mais ampla:

> Art. 7º São formas de violência doméstica e familiar contra a mulher, entre outras:
> I - a violência física, entendida como qualquer conduta que ofenda sua integridade ou saúde corporal
> II - a violência psicológica, entendida como qualquer conduta que lhe cause dano emocional e diminuição da autoestima ou que lhe prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, violação de sua intimidade, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação; (Redação dada pela Lei nº 13.772, de 2018)
> III - a violência sexual, entendida como qualquer conduta que a constranja a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força; que a induza a comercializar ou a utilizar, de qualquer modo, a sua sexualidade, que a impeça de usar qualquer método contraceptivo ou que a force ao matrimônio, à gravidez, ao aborto ou à prostituição, mediante coação, chantagem, suborno ou manipulação; ou que limite ou anule o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos;
> IV - a violência patrimonial, entendida como qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluindo os destinados a satisfazer suas necessidades;
> V - a violência moral, entendida como qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria (Brasil, 2006, cap. II. art. 7, inc. I-V).

Desse modo, os tipos de violência contra a mulher consideradas pelo crime do Código Eleitoral são restritos a assediar, constranger, humilhar, perseguir ou ameaçar. Contudo, exclui-se outros tipos de violência de gênero, que já se encontram tipificadas no ordenamento jurídico brasileiro, tais quais: violência física, psicológica, sexual e patrimonial. Embora a criminalização

não seja a melhor estratégia para coibir a violência de gênero na política, tendo em vista a situação do sistema penal brasileiro, que é permeado pelo projeto político de encarceramento em massa de pessoas negras e periféricas, reconhece-se que há um efeito simbólico no sentido de mudança, a curto prazo, de uma cultura violenta para mulheres na política por meio da positivação de tipos criminais.

Contudo, a vertente preventiva-educativa, de caráter epistêmico desobediente, é uma estratégia que é mais compatível com a decolonialidade de gênero, apesar de demandar um longo prazo. Pensando nesta estratégia, a análise da legislação de outros países, que também têm como objetivo combater a violência política de gênero, pode ser útil para aprender com experiências de diferentes regiões da América Latina.

Por exemplo, em El Salvador, o Decreto n.º 520/2011 estabelece medidas para prevenir, sancionar e erradicar a violência contra as mulheres em todas as suas formas, incluindo medidas de proteção e apoio às vítimas de violência política, como também medidas preventivas. A Lei n.º 243/2012 da Bolívia inclui a inabilitação daqueles que cometem violência política de gênero para ocupação cargos públicos, o que a difere do Brasil. O Equador também possui uma abordagem abrangente, estabelecida pela Lei Orgânica Integral n.º 175/2018, que enfatiza a prevenção através de campanhas de conscientização e educação, além de criar protocolos específicos para a proteção das vítimas. Já na Argentina, por meio da Lei 27.533/2019, visa-se promover soluções para enfrentar esse desafio em sua sociedade, tais quais: mecanismos específicos para a proteção das mulheres em espaços políticos, incluindo protocolos de denúncia e apoio psicossocial.

Por meio desta análise jurídico-descritiva, observa-se que mesmo com a política de cotas estabelecida pela Lei n.º 9.504/1997, alterada pela Lei n.º 12.034/2009, com a Emenda Constitucional nº 117, que obrigou os partidos a destinarem 30% dos recursos públicos para campanha eleitoral às candidaturas femininas e com a Lei n.º 14.192/2021, que define a violência política de gênero, é notória a sub-representavidade nos espaços políticos brasileiros.

A persistência de estruturas patriarcais hetetocisnormativas racistas na política são geradas pela falta de fiscalização das legislações supracitadas, mas também por um projeto político de poder que visa manter a colonialidade de gênero. A colonialidade jurídica é representada pelo próprio conceito de violência política, estabelecido pela Lei n.º 14.192/2021, que se revela limitado no enfrentamento da violência interseccional contra mulheres na política brasileira em pelo menos, três aspectos: a) identificação do gênero feminino pelo sexo biológico; b)restrição de aplicação apenas aos cargos eletivos; c) exclusão de diversas formas de violência de gênero. O fato das bases epistemológicas do Direito brasileiro ainda estarem ligadas às metodologias da branquitude andro-eurocêntrica capitalista também representa um fator que impede a subversão do lugar subalterno das mulheres na política.

Mesmo se as ações afirmativas de gênero fossem plenamente eficazes, desestabilizando a divisão racial-sexual do trabalho, deve-se ressaltar que a mera presença de mulheres na política brasileira é insuficiente para o desprendimento da condição de subalternidade proveniente da colonialidade. Além do fato de que mulheres eleitas possam produzir leis que não efetivem uma

perspectiva jurídica feminista decolonial, as bases jurídicas epistêmicas ainda correspondem a modos de vida e de trabalho patriarcais e capitalistas.

Isso porque ações afirmativas e tipificações legais de violência de gênero permitem a pluralização do sujeito da norma na superfície, mas a subjetividade e os valores protegidos pelo Direito permanecem os mesmos em termos de colonialidade. Tais concepções coloniais moldam os institutos jurídicos conforme o sistema moderno de gênero, a exemplo do conceito jurídico patriarcal-capitalista de trabalho e de tempo, que desvaloriza atividades laborais reprodutivas, eminentemente femininas.

Desse modo, apesar de tais legislações representarem um avanço no enfrentamento da violência política de gênero no Brasil, trata-se ainda de um conteúdo jurídico pautado em bases epistêmicas coloniais, que desvalorizam pessoas e atividades laborais ligadas ao gênero feminino, em toda sua pluralidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reserva de cotas de gênero, prevista pela Lei n.º 9.504/1997, e a obrigatoriedade do preenchimento de 30% de cotas para candidaturas femininas conforme a Lei n.º 12.034/2009, representam marcos jurídicos importantes, porém insuficiente para garantir uma representação política igualitária para as mulheres. Além disso, a Lei n.º 14.192/2021, embora fundamental, também não consegue alcançar todas as dimensões políticas de violência de gênero derivadas do sistema moderno/colonial.

No entanto, ainda é essencial fortalecer a fiscalização de tais instrumentos legais, para que mulheres na política se protejam contra todas as formas de violência de gênero, e para garantir a efetiva igualdade de oportunidades nestes espaços e a plena participação no processo democrático. Concomitantemente, é necessário repensar as próprias bases epistêmicas nas quais são produzidas tais normas, para que o Direito seja um instrumento de ruptura – e não de perpetuação – da colonialidade de gênero.

REFERÊNCIAS

ANTRA. **Boletim 3/2023**. Disponível em: https://antrabrasil.org. Acesso em: 24 ago 2024.

BALLESTRIN, Luciana Maria de Aragão. **Feminismos Subalternos. Estudos Feministas**, v. 25, n. 3, p. 1035-1054, set./dez. 2017. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?. Acesso em: 25 ago 2024.

BIROLI, Flavia. **Caleidoscópio convexo: mulheres, política e mídia**. São Paulo: Editora da Unesp, 2011.

BIROLI, Flávia. Divisão sexual do trabalho e democracia. ***Dados***, v. 59, p. 719-754, 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/kw4kSNvYvMYL6fGJ8KkLcQs/?format=html&lang=pt. Acesso em: 24 abr 2024.

BIROLI, Flávia. **Gênero e desigualdades:** os limites da democracia no Brasil. São Paulo: Editora Boitempo, 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero** [recurso eletrônico]. Brasília: CNJ; Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/ uploads/2021/10/ protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero-cnj-24-03-2022.pdf. Acesso em: 21 ago 2024.

BRASIL. **Lei n.º 12.034, de 29 de setembro de 2009.** Altera as Leis n.os 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 set. 2009.

BRASIL. **Lei n.º 14.192, de 07 de setembro de 2021.** Institui o Programa de Enfrentamento à Violência contra a Mulher. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 8 set 2021.

BRASIL. **Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965.** Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF, 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm. Acesso em: 07 jul 2024.

BRASIL. **Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF, 1997.

BRASIL. **Lei n° 3.071, de 1° de janeiro de 1916.** Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Diário Oficial da União: seção 1, Rio de Janeiro, p. 133, 5 jan. 1916. Revogada pela Lei n.º 10.406, de 10 jan. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03//////leis/L3071.htm. Acesso em: 24 abr 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.** Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 8 ago 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus 152.491.** Relator: Min. Roberto Barroso, decisão monocrática, 14 fev. 2018. Diário da Justiça Eletrônico: Brasília, DF, 20 fev 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. **Ação Penal Eleitoral (11528) – 0600472-46/RJ.** Relator(a): Des. Peterson Barroso Simão, Acórdão de 02 maio 2024, publicado no(a) DJE 118, 07 maio 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Processo nº 0600472-46.2022.6.19.0000.** Disponível em: https://consultaunificadapje.tse.jus.br/#/public/resultado/0600472-46.2022.6.19.0000. Acesso em: 24 ago 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **TSE Mulheres.** 2023. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/. Acesso em: 4 ago 2024.

BUTLER, Judith. **Problemas de gênero:** feminismo e subversão da identidade. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2007.

CARRICONDE, Gabriel. Cresce participação de mulheres negras na política, mas violência persiste. **Brasil de Fato**, Curitiba, 31 jul. 2023. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2023/07/31/cresce-participacao-de-mulheres-negras-na-politica-mas-violencia-persiste. Acesso em: 20 jul 2024.

CRENSHAW, Kimberlé Williams. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, Salvador, ano 10, n. 1, 2002. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026x2002000100011. Acesso em: 17 jun 2024.

D'ÁVILA, Manuela. **Sempre foi sobre nós**: relatos da violência política de gênero no Brasil. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2022.

DINIZ, Maria Angelica Olinto Silva. **Cotas de gênero na legislação eleitoral brasileira**: mecanismo de inclusão ou um convite à fraude. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Escola de Direito e Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2024. Disponível em: https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/handle/123456789/7786. Acesso em: 7 jul 2024.

FLEURY, Maria Tereza Leme. Gerenciando a diversidade cultural: experiências de empresas brasileiras. **Rae - Revista de Administração de Empresa**, São Paulo, v. 40, n. 3, p. 18-25, 2000. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rae/a/YqBJ94QnWgPFBRcD7FJHnQj/?format=html&lang=pt. Acesso em: 20 ago 2024.

GASMAN, Nadine; BIROLI, Flávia. **Marielle Franco — democracia, legado e violência contra mulheres na política**. Nações Unidas Brasil, 16 abr. 2018. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/79705-artigo-marielle-franco-%E2%80%94-democracia-legado-e-viol%C3%AAncia-contra-mulheres-na-pol%C3%ADtica. Acesso em: 24 ago 2024.

GOMES, Camilla de Magalhães. Gênero como categoria de análise decolonial. **Civitas**, Porto Alegre, v. 18, n. 1, p. 65-82, jan./abr. 2018. Disponível em: https://revistaseletronicas.pucrs.br/civitas/article/view/28209. Acesso em: 10 jun 2024.

GONTIJO, Raquel Carvalho. Violência política de gênero no Brasil: o caso de Benny Briolly. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS DE COIMBRA, 8., 2023, Coimbra/Portugal. **Anais**, Coimbra: Universidade de Coimbra, 2023. Disponível em: https://trabalhoscidhcoimbra.com/ojs/index.php/anaiscidhcoimbra/article/view/3092. Acesso em: 15 jun 2024.

GUIMUZI, Letícia Peniche. Os aspectos da democracia constitucional. In: SIMPÓSIO DE PESQUISA EM DIREITO, 3., 2024, Volta Redonda. **Anais**, Volta Redonda: FOA, 2024. Disponível em: https://conferenciasunifoa.emnuvens.com.br/congresso-direito/article/view/1367. Acesso em: 20 ago 2024.

GUSTIN, Miracy; DIAS, Maria Teresa Fonseca; NICÁCIO, Camila. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2020.

HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. **Cadernos De Pesquisa**, v. 37, n. 132, p. 595-609, set./dez. 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cp/a/cCztcWVvvtWGDvFqRmdsBWQ/?format=html&lang=pt. Acesso em: 20 jul 2024.

IBGE. **Censo Demográfico 2022**. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2022.html. Acesso em: 17 jun 2024.

IPU. **Monthly ranking of women in national parliaments**, 2024. Disponível em: https://data.ipu.org/women-ranking/?date_year=2024&date_month=06. Acesso em: 07 jul 2024.

LAURIS, Élida; HASHIZUME, Maurício (org.). **Violência Política e Eleitoral no Brasil**: panorama das violações de direitos humanos de 2016 a 2020 [recurso eletrônico]. Curitiba: Terra de Direitos e Justiça Global, 2020. Disponível em: https://terradedireitos.org.br/violencia-politica-e-eleitoral-no-brasil/. Acesso em: 21 jun 2024.

LUGONES, María. Rumo a um feminismo descolonial. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 22, n. 3, set./dez. 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ref/a/QtnBjL64Xvssn9F6FHJqnzb/?format=html&lang=pt. Acesso em: 18 jul 2024.

MATOS, Marlise. A violência política sexista no Brasil: o caso da presidenta Dilma Rousseff. In: ROSA, Renata Adriana et al. (org.). **Observando as desigualdades de gênero e raça nas dinâmicas sociais de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Instituto Cultural Boa Esperança, 2019.

MORAES, Márcio Antônio Júnior de Sousa. O dolo dos partidos políticos na configuração da fraude à cota de gênero: um estudo de caso. **Ballot**, [S. l.], v. 8, n. 1-2, p. 62-75, 2024. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/ballot/article/view/82037/49375. Acesso em: 20 abr 2024.

PINHO, Tássia. Debaixo do tapete: A violência política de gênero e o silêncio do Conselho de Ética da Câmara dos Deputados. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 28, n. 2, p. 1-14, 2020. Disponível em: https://mlkrook.org/pdf/Pinho_2020.pdf. Acesso em: 14 ago 2024.

QUIJANO, Anibal. **Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

REEVES, Arin N. **Mansplaining, Manterrupting and Bropropriating**: Gender Bias and the Pervasive Interruption of Women. Chicago: Nextions, 2015.

RIBEIRO, Carlos Eduardo Fernandes Neves; DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades. O fenômeno perverso das candidaturas fictas: a inefetividade das cotas eleitorais femininas enquanto fraude à democracia. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, v. 36, n. 1, 2020. Disponível em: https://revista.fdsm.edu.br/index.php/revistafdsm/article/view/282. Acesso em: 20 ago 2024.

SAFFIOTI, Heleieth. **Gênero, patriarcado, violência**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2004.

SOBRE A UTILIZAÇÃO DE DADOS EM PROL DA INCLUSÃO POLÍTICA:IDENTIDADE DE GÊNERO E ORIENTAÇÃO SEXUAL NAS DIREÇÕES PARTIDÁRIAS

ON THE USE OF DATA IN FAVOR OF POLITICAL INCLUSION: GENDER IDENTITY AND SEXUAL ORIENTATION IN PARTY LEADERSHIP

Adriana Soares Alcântara
Doutora e Mestra em Políticas Públicas (UECE). Estágio Pós Doutoral no Programa de Políticas Públicas (UFPI). Pesquisadora. Servidora Pública Federal (TRE-CE).
adri.alcantara1969@gmail.com

Olivia Cristina Perez
Doutora em Ciência Política e Mestre em Sociologia (USP). Estágio Pós Doutoral no Programa de Investigación en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud (CLACSO/CINDE). Professora Adjunta (UFPI). Professora no programa de pós-graduação (mestrado e doutorado) em Políticas Públicas (UFPI). Diretora da editora EDUFPI. Pesquisadora. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq.
oliviaperez@ufpi.edu.br

RESUMO: O presente artigo investiga a ausência de dados referentes ao gênero, à identidade de gênero e orientação sexual das pessoas que compõem as direções partidárias. O objetivo é mostrar as lacunas constatadas nas informações disponibilizadas pela Justiça Eleitoral e propor a implementação de melhorias no sistema da Justiça Eleitoral, de preenchimento pelos partidos políticos. Inova-se na pesquisa que apresenta as falhas e a sugestão de melhorias no sentido de reduzir a desigualdade na participação de grupos minorizados politicamente com foco na população transgênero. Foram utilizadas teorias em estudos de gênero e dados abertos da Justiça Eleitoral, referentes aos anos de 2020, 2022 e 2024, coletados no site do TSE, constantes da página de Estatísticas de Eleição e nos subgrupos de Estatísticas de Candidatura, Perfil e Situação das Candidaturas. A consulta referente aos anos de 2014, 2018, 2020, 2022 e 2024 foram feitas nos sites do VOTELGBT e da ANTRA. Foram elaborados cruzamentos com abrangência territorial, gênero e identidade de gênero. Os resultados apontam para a necessidade de conexão entre os sistemas gerenciados pela Justiça Eleitoral a partir das informações prestadas pelos partidos políticos e pelo eleitorado, em campanhas de alistamento. Ao final, apresentamos sugestões de melhoria em sistemas específicos da Justiça Eleitoral.
Palavras-chave: Justiça Eleitoral. Partidos Políticos. Pessoas Transgêneros.

ABSTRACT: This article investigates the absence of data regarding gender, gender identity, and sexual orientation of individuals who comprise party leadership. The objective is to highlight the gaps found in the information provided by the Electoral Court and propose improvements to the Electoral Court system, to be implemented by political parties. This research is innovative in that it presents the flaws and suggests improvements to reduce inequality in the participation

of politically marginalized groups, with a focus on the transgender population. Theories from gender studies and open data from the Electoral Court, collected from the TSE website, were used, as found on the Election Statistics page and in the subgroups of Candidacy Statistics, Profile, and Candidacy Status. Cross-referencing was done based on territorial coverage, gender, and gender identity. The results point to the need for connection between the systems managed by the Electoral Court based on information provided by political parties and the electorate in voter registration campaigns. Finally, we present suggestions for improvement in specific Electoral Court systems.
Keywords: Electoral Justice. Political Parties. Transgender People.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho analisa os problemas gerados pela ausência de dados sobre a população transgênero no sistema político. Destacamos, de forma específica, a importância do registro da identidade de gênero pelos partidos políticos no momento de inscrever seus candidatos. Ao final, propomos melhorias no Sistema de Gerenciamento de Informações Partidárias (SGIP), por meio de uma ação conjunta entre as instituições responsáveis. Sugerimos que o sistema passe a incluir, de forma quantitativa, o número de pessoas transgênero e cisgênero que integram as composições partidárias, bem como a orientação sexual dessas pessoas.

Entende-se por população transgênero (doravante referida como trans) pessoas cuja identidade de gênero difere do sexo atribuído no nascimento, incluindo transexuais, travestis e indivíduos não binários. Adotamos na escrita a ideia de que o conceito de gênero está em disputa, (Nascimento,2021), o que possibilita uma reflexão acerca dos conceitos múltiplos e complexos de gênero e um olhar mais abrangente sobre a inserção das mulheres transexuais no conjunto plural de mulheres. Mobilizamos o conceito de gênero de Butler (2024) em toda sua complexidade, como algo que é construído social, cultural e historicamente e tem a ver com liberdade dos corpos existirem conjuntamente com o sentido de sexo. A identidade de gênero é definida como a dimensão da identidade de uma pessoa que diz respeito à forma como se relaciona com as representações de masculinidade e feminilidade e como isso se traduz em sua prática social, sem guardar relação necessária com o sexo atribuído no nascimento.

A população trans enfrenta diversas vulnerabilidades sociais, como rejeição familiar, discriminação no mercado de trabalho e evasão escolar, o que reverbera na dificuldade de ocupação do espaço político - situação ainda agravada pela ausência de dados sobre essa população. Essa população faz parte do grupo LGBTQIAP+ cuja sigla designa lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais, queers, intersexos, assexuais, pansexuais e variações que se sucedam.

Conforme pesquisa da ONU (2019) 90,3% das pessoas transexuais e travestis entrevistadas já vivenciaram alguma forma de discriminação por sua identidade de gênero. Os dados revelam que as principais formas de estigma são os comentários discriminatórios de familiares (80,6%), o assédio verbal (74,2%), a exclusão de atividades familiares (69,4%) e a agressão física (56,5%).

Essas situações reforçam o isolamento social e contribuem para a vulnerabilidade da população trans, dificultando o acesso a direitos básicos. Além das violências interpessoais, os dados expõem desigualdades no acesso à educação e ao mercado de trabalho. Apenas 16,5% da população trans entrevistada concluíram o ensino superior, enquanto 30,6% da população cisgênero alcançaram essa escolaridade. No mercado de trabalho, 36,7% das pessoas trans estavam desempregadas, e 63,9% enfrentaram dificuldades para atender necessidades básicas como alimentação, moradia e vestuário (ONU, 2019). Os números evidenciam como a discriminação por identidade de gênero impacta diretamente o acesso a oportunidades educacionais e profissionais, perpetuando ciclos de exclusão social. É uma realidade que produz barreiras no acesso a direitos básicos e impede a plena participação cidadã.

No campo político, os obstáculos se aprofundam: 1/3 dos partidos políticos trazem, em seus estatutos, compromissos, em alguma medida, com a diversidade, um termo que pode ser compreendido de maneira universalista, sem as especificidades necessárias (Feitosa, 2022). O autor reconhece que existiram conquistas, mas é necessário muito mais. A importância do envolvimento dos partidos políticos com temáticas LGBTQIA+ é abordada por Pereira (2022), com a análise das interações entre os movimentos sociais e os partidos, como possibilitadoras de mudanças organizacionais e criação de núcleos que deem mais atenção ao tema da “diversidade”.

As candidaturas trans sofrem com a falta de capital político, escassez de recursos financeiros e ausência de redes de apoio, resultando em baixa representatividade (Schulz; Silveira, 2023). Essa exclusão está relacionada à dificuldade de acesso ao capital político, social, econômico e cultural necessário para competir no campo político. Como destaca Schulz e Silveira (2023), essa subalternidade é resultado da imposição de normas cisheteronormativas que relegam os corpos dissidentes a posições de inferioridade e não reconhecimento social. Por pessoas cis, entende-se aquelas que se identificam com o sexo biológico que nasceram.

As eleições de 2020 representaram uma conquista histórica para a população trans. Esse pleito foi o primeiro em que pessoas trans puderam incluir o nome social no registro de candidatura, garantindo o respeito à sua identidade de gênero durante todo o processo eleitoral. Tal avanço foi possível graças à Resolução nº 23.609, de 18 de dezembro de 2019, que regulamentou a possibilidade de registro do nome social no Requerimento de Registro de Candidatura (RRC)(Brasil, 2019). A resolução foi uma resposta à Consulta Pública da Senadora Maria de Fátima Bezerra (PT-RN), acolhida pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em 1º de março de 2018. Essa decisão reconheceu que a expressão "cada sexo", prevista no § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/1997, se refere ao gênero (Brasil, 1997). Com isso, mulheres trans passaram a ser incluídas na cota de gênero feminino e homens trans na cota de gênero masculino. Além disso, a decisão permitiu a inclusão do nome social no cadastro eleitoral, garantindo maior visibilidade e reconhecimento dos corpos trans no campo político. Esse marco representou não apenas um avanço jurídico, mas também um passo importante na luta por igualdade e participação política da população trans, possibilitando o exercício da cidadania plena e o acesso às cotas de gênero conforme a autoidentificação (Schulz; Silveira, 2023).

Mesmo com avanços como a inclusão do nome social no registro de candidaturas, o estudo de Schulz e Silveira (2023) revela que apenas 0,032% das candidaturas em 2020 foram de pessoas trans, e apenas 30 conseguiram se eleger, representando 0,539% dos municípios brasileiros. Essas campanhas receberam apenas 0,20% do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, evidenciando o desinteresse dos partidos em investir nessas candidaturas. Além disso, candidatas trans eleitas relataram violência política transfóbica, ameaças e restrições à atuação parlamentar, demonstrando a hostilidade do ambiente político a essas presenças.

Há, portanto, um longo caminho a percorrer. O presente estudo aborda uma parte desse processo que é o registro das candidaturas pelos partidos políticos. De forma mais detalhada, as composições partidárias enviadas à Justiça Eleitoral são fruto de arranjos internos dos partidos políticos, definidos por decisões que podem ser mais ou menos centralizadas, dependendo dos estatutos e do grau de democracia interna das siglas. Neste estudo, entende-se democracia interna a possibilidade de controle e participação por parte dos filiados nas dimensões estrutural organizacional e no processo decisório (Salgado, 2019).

As composições partidárias revelam uma pluralidade de cargos, mas concentram poder em um núcleo central denominado Comissão Executiva, cuja origem remonta à antiga Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 5.682/71), posteriormente substituída pela Lei nº 9.096/95 (Brasil, 1971; Brasil, 1995). Esse núcleo executivo é, geralmente, formado pelos cargos de presidente, vice-presidente, tesoureiro e secretário. A presidência e a tesouraria, por sua vez, são reconhecidas pela Justiça Eleitoral como responsáveis legais pelas dimensões administrativas e financeiras do partido, sendo fundamentais para o funcionamento da agremiação em todas as suas instâncias.

A análise empírica revela um padrão persistente: a ocupação majoritária dos cargos de direção partidária por homens cisgêneros, heterossexuais e brancos (Alcântara, 2024). A organização e estruturação dos partidos políticos é feita em um cenário de jogos de poder onde os órgãos são arenas que recebem os jogadores. Não se faz a flexão de gênero propositadamente: temos direções partidárias ocupadas por homens heteros, cis e brancos em sua maioria. Alcântara (2024) traz sobre a ausência de mulheres (cis e trans) nos partidos, em suas composições e escolhas de nomes para candidaturas. Em sua pesquisa há dados que comprovam a predominância masculina nas direções nacionais, estaduais e municipais.

Conforme dados consultados no site institucional do Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2025) as anotações partidárias enviadas à Justiça Eleitoral não registram informações sobre o gênero ou a identidade de gênero dos dirigentes. Isso ocorre porque tais informações não são exigidas ou previstas nos formulários de registro das direções partidárias, ainda que o alistamento eleitoral permita a autodeclaração dessas identidades.

Consideramos que a ausências dessas informações pode ser entendida com base em autores que tratam do campo político e gênero. Conforme Bourdieu (2011), o campo político é um microcosmo com suas regras próprias. Com bases nesses ensinamentos, consideramos que a entrada nesse campo de pessoas que não pertencem ao padrão cis hetero normativo é tarefa difícil e deve ter as causas dessa impermeabilidade investigadas.

Ainda de acordo com Bourdieu (2011), a predominância dos homens no campo político é decorrente da primazia universal a eles concedida que atravessa as estruturas sociais e legitima as práticas que violentam mulheres cis e trans. Complementando essas explicações, Connell (2016) explica o processo de generificação na sociedade, entendido como sendo a inclusão das várias ordens de gênero dentro das relações sociais. Essa ordem acolhe com dificuldade as mulheres e mais ainda pessoas trans.

Especificamente no espaço político, os obstáculos que aparecem na trajetória política de mulheres cis ou transgênero são diversos em qualidade e quantidade daqueles enfrentados por homens heterossexuais cisgêneros. "A política e os espaços públicos são atualizadas como lugares masculinos e convivemos com uma história de acomodação do ideal de universalidade à exclusão e à marginalização das mulheres e de outros grupos subalternizados" (Biroli, 2018, p.172). Esta patriarcalização e opressão do masculino universal está presente em vários lugares: na não flexão de gênero nos estatutos partidários, nas exclusões causadas pela distribuição de recursos financeiros às candidaturas femininas, pelo preenchimento fraudulento das cotas de gênero, pelo grau de masculinidade de algumas decisões judiciais, pela invisibilidade da população transgênero no espaço político, entre outros exemplos.

O presente artigo investiga a ausência de dados referentes ao gênero, à identidade de gênero e orientação sexual das pessoas que compõem as direções partidárias. O objetivo é analisar, sob o recorte de gênero, as lacunas constatadas nas informações disponibilizadas pela Justiça Eleitoral e propor a implementação de melhorias no sistema específico da Justiça Eleitoral, cujo preenchimento é de responsabilidade dos partidos políticos.

Para tanto, mostramos as definições trazidas pelo Decreto nº 8.727/2016 acerca de nome social e de identidade de gênero (Brasil, 2016). Conforme a norma, o nome social é a designação pela qual a pessoa travesti ou transexual se identifica e é socialmente reconhecida. Há garantia do uso do nome social por candidata ou candidato transgênero e a possibilidade de que a pessoa seja ouvida, no caso de divergência entre o cadastro e o pedido de registro. Estas garantias têm impacto no preenchimento de cotas de modo que a Justiça Eleitoral contabilizará mulheres cis e trans no percentual destinada às cotas femininas.

No sentido de mostrar a lacuna nesses dados, utilizamos os dados abertos da Justiça Eleitoral coletados no site do TSE, constantes da página de Estatísticas de Eleição e nos subgrupos de Estatísticas de Candidatura, perfil de candidatura, situação das candidaturas. Foram feitos cruzamentos com abrangência territorial, gênero e identidade de gênero. São apresentados gráficos que detalham o percentual do eleitorado transgênero feminino e masculino por Unidade da Federação, das candidaturas e das pessoas transgênero eleitas na eleição de 2024.

Confirmando a ausência de dados sobre candidaturas trans na Justiça Eleitoral, citamos pesquisa do movimento VOTELGBT[1] que mostra números de candidaturas nos anos de 2018 e 2020, coletados por mapeamento que vem sendo feito desde o ano de 2014 e se utiliza de entrevistas com representantes LGBTQIA+, análise de desempenho de candidaturas e de um censo na política (Cardoso,2022). Em seguida, foram cruzadas as informações com os números

[1] A pesquisa completa está no link https://static1.squarespace.com/static/645a82ef72df1e50defcf770/t/64b53bb1967aae77d99dfda5/1689598902789/2022+PT+A+POLITICA+LGBT%2B+BRASILEIRA.pdf.

retirados do site da ANTRA[2] com o objetivo de entregar mais resultados, ainda que não checados pela Justiça Eleitoral (ANTRA, 2024).

Ao final propomos melhorias na coleta dos dados sobre pessoas trans. Os dados abertos gerados a partir desse aprimoramento seriam utilizados pela comunidade científica e pela sociedade, servindo de base para pesquisas nas áreas da Ciência Política e do Direito. Além disso, permitiriam a elaboração de ações estratégicas pelos próprios partidos políticos, viabilizando estudos comparados e a implementação de políticas que promovam melhorias no sistema partidário e eleitoral.

RESULTADOS

Nas eleições municipais de 2024 as estatísticas do Tribunal Superior Eleitoral apresentaram dados sobre as candidaturas registradas, segmentados em gênero (masculino, feminino e não divulgável, estado civil, faixa etária, pirâmide etária, grau de instrução, ocupação, cor/raça, nome social, identidade de gênero, orientação sexual e pertencimento a quilombolas (TSE, 2025).

O TSE tem diversificado as suas bases de dados no sentido de possibilitar cruzamentos que contribuem para o aperfeiçoamento dos processos eleitorais à medida que subsidiam ações dos atores da cena eleitoral: partidos e federações, eleitorado e órgãos da Justiça Eleitoral se beneficiam e traçam estratégias a partir dos números disponibilizados.

Houve um acréscimo de informações em relação às eleições de 2022 quando não havia informações acerca dos quesitos identidade de gênero, orientação sexual e pertencimento a quilombolas. Em 2020 temos os mesmos quesitos de 2022, de modo que é possível acompanhar, por exemplo, o uso do nome social que somente passou a ser contabilizado no pleito de 2018. O uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero na administração pública federal direta, autárquica e fundacional são ações da então Presidenta da República, Dilma Rousseff, trazidas que foram pelo Decreto nº 8.727/2016 (Brasil, 2016).

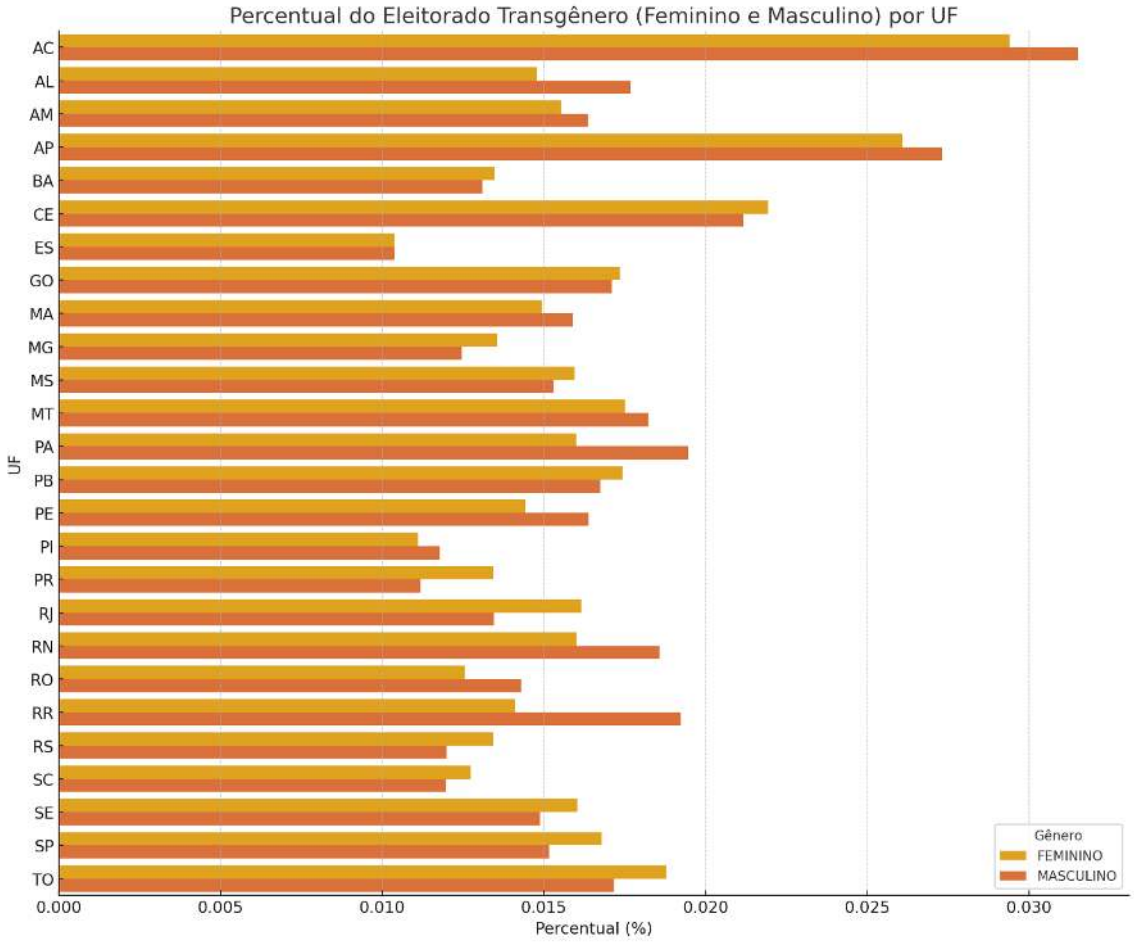
A utilização na Administração Pública Federal foi seguida pela normatização em Estados e município. O Ceará, por exemplo assegurou a utilização do nome social, pela Lei Estadual nº 16.946/2019.

A Justiça Eleitoral, através da Portaria Conjunta do TSE nº 1, de 17/4/2018, possibilitou que as pessoas travestis e transexuais pudessem incluir o nome social no título eleitoral (Brasil, 2018). A norma definiu o nome social como sendo a designação pela qual a pessoa travesti ou transexual se identifica e é socialmente conhecida e que não se confunde com apelidos. A novidade possibilitou que as pessoas se candidatassem e fizessem campanha com os nomes sociais, facilitando a identificação e trazendo um pertencimento das candidaturas no espaço para o qual se propõem trabalhar. A utilização do nome social por pessoas transgêneros e travestis é mais um exemplo de quebra de barreiras e de incentivo à redução de desigualdades na arena política.

[2] ANTRA – Associação Nacional de Travestis e Transexuais = https://antrabrasil.org/.

Conforme constatamos, foram registrados nos anos de 2018, 2020, 2022 e 2024, respectivamente, 29, 171, 37 e 348 candidaturas com utilização de nomes sociais em seus cadastros. De 2018 a 2022 houve, consoante informações do TSE, um aumento de 378,33% no número de eleitoras e eleitores que optaram pelo registro. Especificamente os dados de 2024 são esses:

Gráfico 1 – Percentual do Eleitorado Transgênero Feminino e Masculino por Unidade da Federação



Fonte: Dados do TSE 2024) trabalhados pelas autoras.

O Gráfico nº 1 indica que Acre e Amapá são Estados que têm a maior proporção de pessoas trans no eleitorado, em relação ao eleitorado total. O Brasil possui um eleitorado de 155.912.680 pessoas e apenas 9,11% informaram a identidade de gênero em 2024. 89, 82% não informou e 1,07% preferiram não informar. Os dados são poucos, mas o início da sua coleta tem uma significação importantíssima para a adoção de medidas inclusivas.

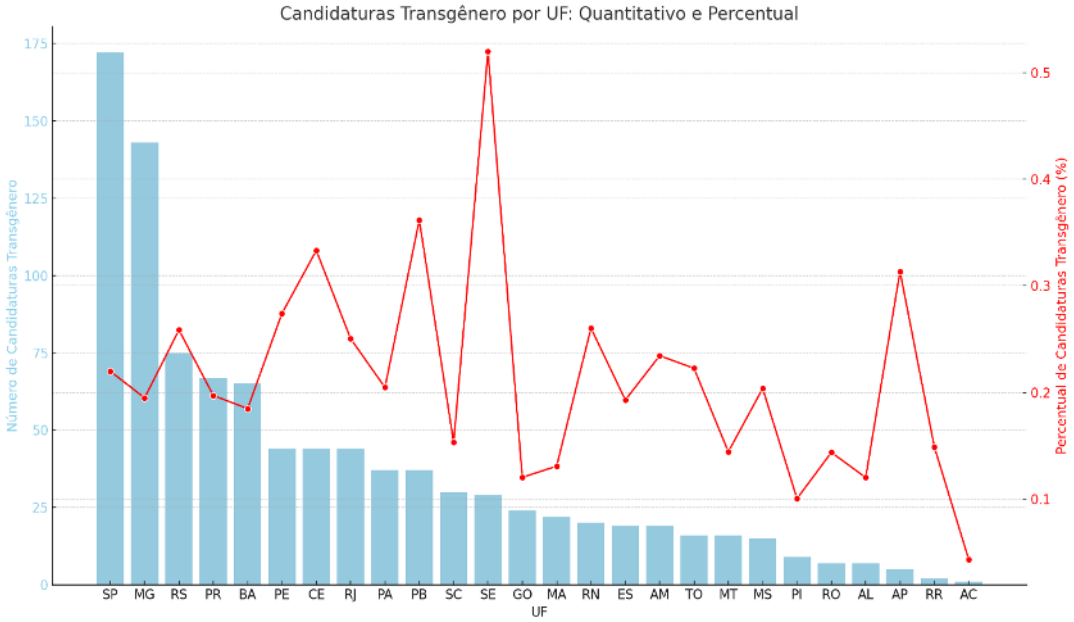
Os avanços nos dados têm relação com as Resoluções editadas pelo Tribunal Superior Eleitoral no sentido de incluir a orientação sexual e a identidade de gênero nos cadastros eleitorais. A Resolução nº 23.729/2024 alterou a Res. 23.609/2019 para incluir no preenchimento do requerimento de registro de candidatura, informações acerca da identidade de gênero

e a ciência de que as informações irão para o cadastro eleitoral. Os alistamentos feitos em 2024 ou revisados, trouxeram a novidade (Brasil, 2024; Brasil, 2019).

Com relação à orientação sexual e identidade de gênero, podemos observar que dos 463.394 pedidos de registro de candidatura, no ano de 2024, 98,25% é o percentual de heterossexuais, 0,04% optaram por não divulgar, 1,67% se declararam assexual, bissexual, gay, lésbica e pansexual.

Com os dados da Justiça Eleitoral, é possível informar que todos os Estados do Brasil receberam pedidos de registros de pessoas transgêneros. Tais informações estão sistematizadas no Gráfico 2:

Gráfico 2 – Candidaturas transgênero por Unidade da Federação



Fonte: dados do TSE (2024) trabalhados pelas autoras.

Conforme dados do Gráfico nº 2, o Acre teve o menor número de candidaturas transgênero, apenas uma. São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul lideram as quantidades de candidaturas em relação ao restante do País. São estados que lideram em número de eleitores(as). A linha vermelha traz a análise relativa que indica que Sergipe desponta como o estado que apresentou um percentual maior de candidaturas transgênero em relação ao número de candidaturas recebidas. Houve, um total de 958 candidaturas para o cargo de vereador, 6 para o cargo de vice-prefeito e 5 para o cargo de prefeito. Dez estados do Brasil receberam um pedido de registro de candidatura para prefeito ou vice-prefeito. Para o cargo de prefeito, foram os estados da Bahia, Ceará, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Tocantins. Para o cargo de vice-prefeito, foram os estados do Amapá, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Rondônia, Santa Catarina e Tocantins.

Um dado significativo é de que dos(as) 969 candidatos(as) transgêneros, 74% (722) são mulheres trans e 25,5% (247) são homens trans. As mulheres representam a grande maioria das candidaturas trans em 2024.

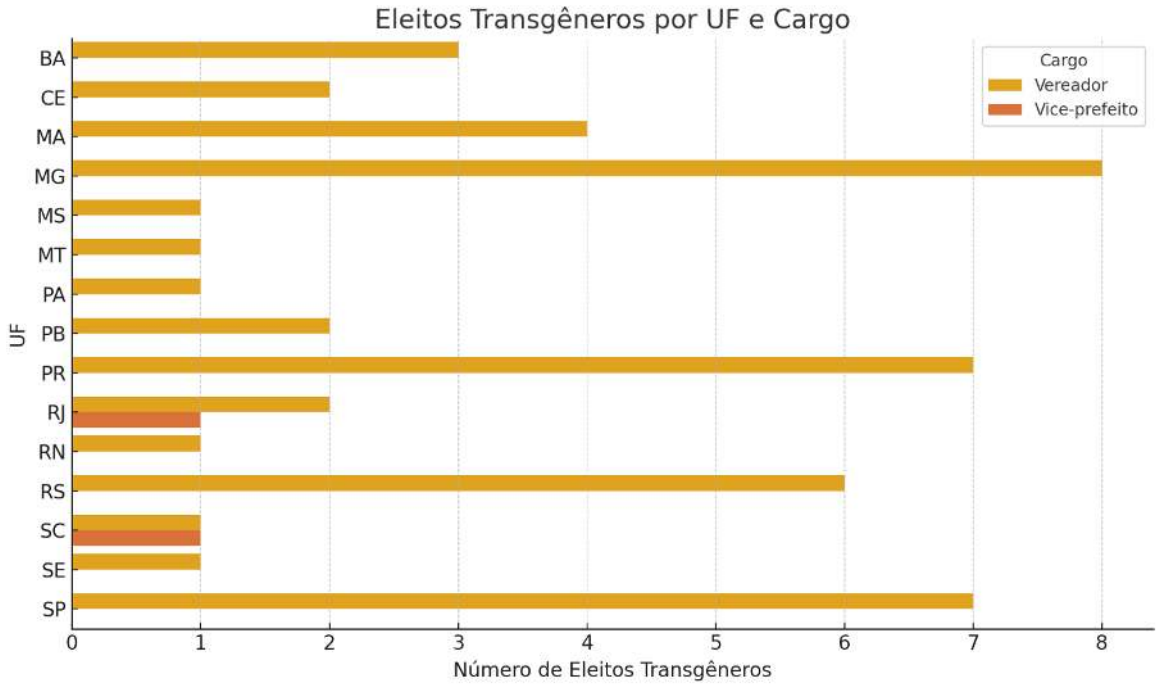
Em 2024, a variável identidade de gênero traz, no território nacional, 371.814 (80%) pessoas cisgêneros. 90.563 pessoas, 20% preferem não informar e 969 pessoas se declararam transgênero nos pedidos de registro de candidaturas. Ressalta-se que estes números se referem a pedidos de registros de candidatura e não ao eleitorado.

Quando analisamos o perfil do eleitorado é possível constatar que em 2024, 0,03% se identifica como transgênero, 9,08% é cisgênero, 89, 82% não informou e 1,07% preferiram não informar.

Uma falha encontrada que deve ser solucionada: não é possível cruzar, no perfil do eleitorado, com a orientação sexual. Esta variável não aparece na pesquisa.

Quando a atenção se volta para o número de pessoas trans eleitas no ano de 2024, por que só temos este pleito com as informações, o Gráfico nº 3 traz o seguinte:

Gráfico 3: Eleitos(as) transgêneros por UF e Cargo

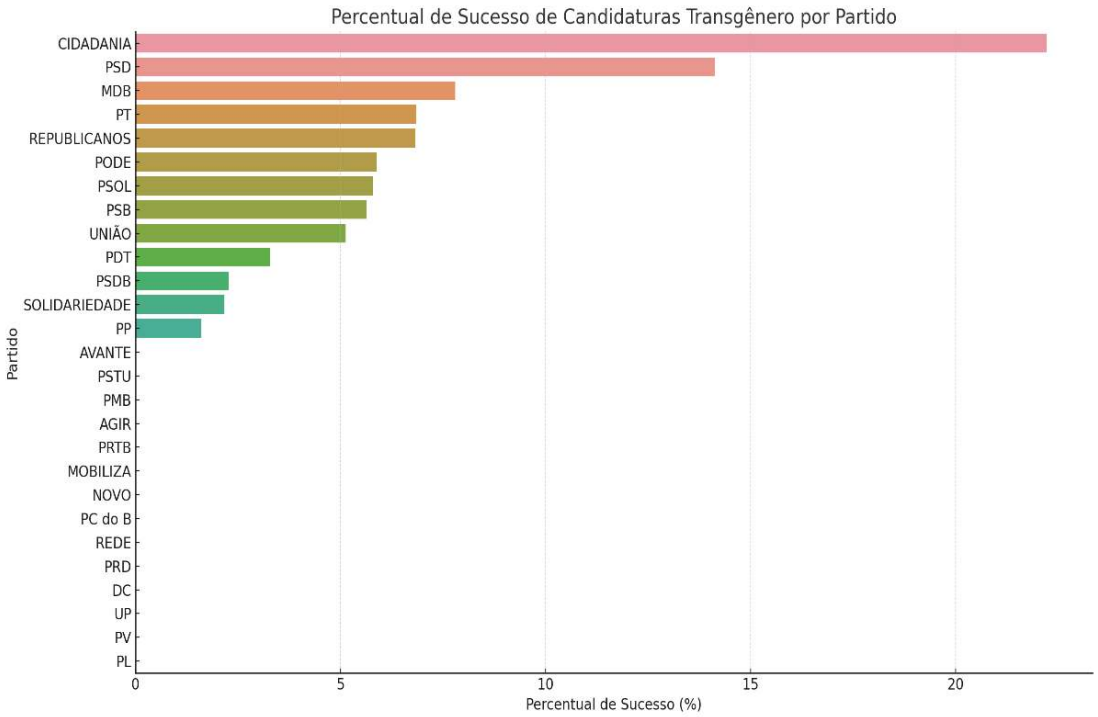


Fonte: dados do TSE (2024) trabalhados pelas autoras

Conforme o Gráfico nº 3, foram eleitas 47 pessoas para o cargo de vereador e 2 para o cargo de vice-prefeitos. Do total de 49 pessoas, são 27 mulheres trans e 22 homens trans. Minas Gerais e São Paulo elegeram, respectivamente, 8 e 7 vereadores(as) transgêneros.

Em 2024, 27 dos 28 partidos políticos apresentaram candidaturas transgênero, constatando-se que os partidos de direita são responsáveis por 62% dos pedidos de registro de candidaturas e os de esquerda por 37%. O Gráfico 4 diz sobre o percentual de sucesso de candidaturas transgênero no pleito de 2024, por partido.

Gráfico nº 4 – Percentual de Sucesso de Candidaturas Transgênero por Partido



Fonte: dados do TSE (2024) trabalhados pelas autoras

Conforme o Gráfico nº 4, o maior percentual de sucesso em candidaturas trans foi do CIDADANIA em que 9 pessoas trans foram candidatas e 2 eleitas, com uma taxa de 22,22% de sucesso. O PSD que foi o partido que elegeu 13 pessoas, ficou com a taxa de 14,13% de sucesso. Os Partidos de esquerda PT e PSOL ocupam os quarto e quinto lugar, respectivamente. 14 partidos não conseguiram eleger pessoas transgênero, embora tenham apresentado candidaturas.

Em 2024, conseguimos identificar que no primeiro turno foram eleitas 13 pessoas que utilizaram o nome social, das quais 12 eram mulheres.

Em 2022, apenas uma pessoa que optou por nome social foi eleita. Em 2020, foram 3 pessoas com uso de nome social eleitas, sendo 2 mulheres.

A pesquisa do VOTELGBT traz que em 2018 existiram 4 candidaturas para o Senado, 57 para a Câmara Federal e 96 para Assembleias Legislativas Estaduais. No mesmo ano, foram eleitas 1 pessoa para o Senado, 4 para a Câmara Federal e 6 para Assembleias Legislativas Estaduais. Em 2020 a pesquisa nos traz que 556 pessoas do grupo LGBT+ foram candidatas e 97 foram eleitas (Cardoso,2022). Ressalta-se que os números se referem à população LGBTQIA+. O site da ANTRA – Associação Nacional de Travestis e Transexuais trazem registros de candidaturas nos anos de 2014, 2016, 2018, 2020, 2022 e 2024. São anotações feitas por contribuições de ativistas que devem ser checadas uma a uma com os resultados da Justiça Eleitoral (ANTRA, 2025).

Nas filiações aos partidos políticos é possível saber que das 16.397.335 pessoas filiadas no Brasil, 2.848 pessoas (0,02%) são transgêneros. Novamente, há um valor alto de não informado

de 93,67% - o que mostra que mesmo após a inovação normativa do TSE ainda não houve uma campanha de atualização de dados cadastrais. Conclusão que chegamos por que há o percentual de 0,68% que prefere não informar.

Em todos os tempos de filiação, há pessoas transgênero que não são contabilizadas como tais, não recebendo atenção como grupo minorizado e subrepresentado politicamente. A diferença entre mulheres e homens transgêneros é aproximadamente de 3% para mais mulheres.

O que não é contabilizado faz falta para a análise da função inclusiva dos partidos políticos. É o reforço do androcentrismo e da noção de campo como microcosmo com regras interrelacionais próprias, de um campo autônomo (Bourdieu,2020). A desigualdade entre homens e mulheres cis tem características diferentes da exclusão de homens e mulheres transgêneros e isso tem que ser considerado pelas instituições para que novas políticas públicas sejam implementadas. Há espaço para mais pesquisa com análise quantitativas de candidaturas e de desempenho partidários.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se considerarmos que o pertencimento de um agente a determinado campo é medido pela transformação que ele causou ou causa ou ainda, se a sua saída causou alguma alteração naquele espaço é importante que esta presença seja contabilizada. Esta quantificação passa por processos de coletas de dados que são feitos pela Justiça Eleitoral, órgão do Poder Judiciário que fiscaliza os processos e procedimentos eleitorais e viabiliza a realização de eleições no Brasil.

Saber a quantidade de pessoas transgêneros que são filiadas ou que integram os quadros administrativos dos partidos políticos é considerar a possibilidade de incluir um novo grupo de pessoas que carece de representação dentro do processo democrático, são eleitoras (es) e podem ser votadas, se assim o quiserem.

Considera-se importante, portanto, o estabelecimento de conexões entre os dados atinentes à organização partidária, as filiações e a distribuição dos cargos dentro dos partidos. É atividade que poderia ser feita pelas agremiações partidárias e instituições fiscalizatórias, em uma tentativa de avaliação das cotas como política afirmativa que é.

Ressaltamos que os dados constantes no cadastro eleitoral, inclusive os referentes à vida sexual, são considerados dados sensíveis, nos termos do art.5º da Lei 13.709/2018 (LGPD) e só poderiam ser tratados com o consentimento pessoal, considerando-se a exceção do art.7º, III, quando se propõe a possibilidade de compartilhamento de dados para a execução de políticas públicas (Brasil, 2018). Os dados que propomos sejam compartilhados por sistemas da Justiça Eleitoral já estão sendo coletados, só precisam de um olhar inclusivo que tenha como produto a inclusão com qualidade de participação.

A ausência de dados sobre identidade de gênero e orientação sexual no perfil do eleitorado não apenas limita a análise, mas compromete a formulação de políticas públicas inclusivas, tendo impacto direto nas ações que surtam efeitos positivos.

É neste sentido que propomos que o SGIP, sistema específico do TSE para gerenciar informações partidárias receba o espaço adequado para que os partidos políticos insiram em suas composições informações acerca da identidade de gênero e orientação sexual, possibilitando que estas informações sejam quantificadas na totalização dos órgãos partidários provisórios, definitivos e interventores. Sugerimos que a ação dos partidos no preenchimento seja precedida de capacitações objetivando a sensibilização dos órgãos para a importância de incluir grupos minorizados politicamente em seus quadros.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Adriana Soares. **Os partidos políticos como instrumentos de exclusão das mulheres na arena política**: um panorama sobre a organização partidária brasileira a partir dos dados das eleições de 2016 e 2020. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024.

ANTRA – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRAVESTIS E TRANSEXUAIS. **Dossiê: Eleições**. Disponível em https://antrabrasil.org/ acesso em: 9 set.2025.

BIROLI, Flávia. **Gênero e desigualdades**: limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018.

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**: a condição feminina e a violência simbólica. 18. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020.

BOURDIEU, Pierre. O campo político. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 5, p. 193-216, jan. 2011. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522011000100008. Acesso em: 29 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº 5.682 de 21de julho de 1971, Lei Orgânica dos Partidos Políticos. **Diário Oficial da União**: seção 1, p. 5673, Brasília, DF, 21 jun. 1971.Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l5682.htm. Acesso em 1 mai.2025.

BRASIL. Lei nº 9.096 de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, e regulamenta os arts.17 e 14§3º inciso V da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, p. 14545, Brasília, DF, 20 set. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm. Acesso em 1 mai de 2025.

BRASIL. Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União**: seção 1, p.21801, Brasília, DF, 01 out. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm. Acesso em 1 mai.2025.

BRASIL. Decreto nº 8.727 de 28 de abril de 2016. Dispõe sobre o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, p. 1, Brasília, DF, 29 abr. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8727.htm. Acesso em 1 mai.2025.

BRASIL, Portaria Conjunta nº 1 de 17 de abril de 2018 do TSE. Regulamenta a inclusão do nome social no cadastro eleitoral, prevista na Resolução-TSE 23.562, de 22.3.2018. **Diário da Justiça Eletrônico**: ano 2018, n. 078, p. 2, Brasília, DF, 19 de abr. 2018. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prtc/2018/portaria-conjunta-no-1-de-17-de-abril-de-2018. Acesso em 1 mai.2025.

BRASIL Lei nº 13.709 de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). **Diário Oficial da União**: seção 1, p. 59, Brasília, DF,15 ago. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em 1 mai. 2025.

BRASIL Resolução nº 23.609 de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatas e candidatos para as eleições. **Diário Oficial da União**: seção 1, p. 59, Brasília, DF, 15 ago. 2018. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-609-de-18-de-dezembro-de-2019. Acesso em 1 mai. 2025.

BRASIL Resolução nº 23.729 de 27 de fevereiro de 2024. Altera a Resolução-TSE nº 23.609, de 18 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a escolha e o registro de candidatas e candidatos para as eleições. **Diário da Justiça Eletrônico**: Brasília, DF, 27 fev. de 2024. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-729-de-27-de-fevereiro-de-2024. Acesso em 1 mai. 2025.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições/Estatísticas**. Disponível em: https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas. Acesso em 1 mai.2025.

BUTLER, Judith. **Quem tem medo gênero?** São Paulo: Boitempo, 2024.

CARDOSO, Evorah. **A política LGBT+ brasileira**: entre potências e apagamentos. São Paulo:#VoteLGBT, 2022. Disponível em: https://static1.squarespace.com/static/645a82ef72df1e50defcf770/t/64b53bb1967aae77d99dfda5/1689598902789/2022+PT+A+POLITICA+LGBT%2B+BRASILEIRA.pdf. Acesso em 1 mai.2025.

CONNELL, Raewyn. **Gênero em termos reais**. Tradução: Marilia Moschkovich. São Paulo: Versos, 2016.

FEITOSA, Cleyton. Diversidade sexual e partidos políticos: uma análise da temática LGBT nos estatutos partidários brasileiros. **Revistas Feminismos**, v. 9, p. 215-238, 2022.

NASCIMENTO, Letícia. **Transfeminismos**. (Coleção Feminismos Plurais). São Paulo: Jandaira, 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **População trans ainda é mais vulnerável ao estigma e à discriminação no Brasil**. São Paulo:ONU Brasil, 30 jan. 2020. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/85007-popula%C3%A7%C3%A3o-trans-ainda-%C3%A9-mais-vulner%C3%A1vel-ao-estigma-e-%C3%A0-discrimina%C3%A7%C3%A3o-no-brasil. Acesso em: 1 mai 2025.

PEREIRA, Matheus Mazzilli Pereira, MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTIDOS POLÍTICOS E POLÍTICAS PÚBLICAS: Princípios e dimensões analíticas a partir do caso das relações entre movimento LGBT+ e PT. **Novos Estud.**, CEBRAP, 2022. CEBRAP, São

Paulo, v. 4, n. 3, p. 467-486, set./dez. 2022. Disponível em: https://www.scielo.br/j/nec/a/gjM4nczHx3mMjykdPkncHSm/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 15 Jul. 2025.

SALGADO, Eneida Desirée. Índice de democracia intrapartidária: uma proposta de mensuração a partir dos estatutos dos partidos políticos brasileiros. Relatório de pesquisa (Pós-doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019. **Rev. Investig. Const.** 7(1). Jan-Apr.2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rinc/a/9b9XTdSJR9SqTKfw85ywSsq/?format=html&lang=en. Acesso em 1 jul.2025.

SCHULZ, Rosangela Marione; SILVEIRA, Miguel Soares. A invisibilidade dos corpos trans: uma análise do campo político e das candidaturas trans nas eleições municipais brasileiras de 2020. **Gênero**, Niterói, v. 24, n. 1, p. 108-123, 2. sem. 2023. Disponível em: https://periodicos.uff.br/revistagenero/article/view/60272. Acesso em: 1 set.2025.

VOTELGBT site disponível em: https://2024.votelgbt.org/. Acesso em 1 set. 2025.

SUFFRAGIUM
REVISTA DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO CEARÁ
TRE-CE

UMA ANÁLISE DAS DECISÕES NA FRAUDE DE COTA DE GÊNERO DOS CASOS DE TACAIMBÓ/PE E LAJEDO/PE

AN ANALYSIS OF JUDICIAL DECISIONS ON GENDER QUOTA FRAUD IN THE CASES OF TACAIMBÓ/PE AND LAJEDO/PE

Cleryston Pessoa de Siqueira
Graduado em Direito pela Faculdade Conceito Educacional.
clerystonsiqueira123@gmail.com

Antonio Justino de Arruda Neto
Doutor em direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).
arruda.neto@ufpe.br

Eduardo Baldissera Carvalho Salles
Doutor em Ciências Criminais pela Escola de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).
eduardo@carvalhosalles.com.br

RESUMO: O presente trabalho analisa a fraude na cota de gênero nas eleições proporcionais das cidades pernambucanas de Tacaimbó e Lajedo. O estudo investiga as formas pelas quais a participação feminina é manipulada para o cumprimento formal das cotas sem que haja uma efetiva representatividade. A fundamentação teórica é baseada nas próprias análises das decisões e no writ do artigo 10, §3º da Lei 9.504/97. O problema de pesquisa é formulado da seguinte forma: "Em que medida os casos de Tacaimbó e Lajedo demonstram uma jurisprudência de enfrentamento à fraude de cota de gênero?" O objetivo geral é examinar a relevância das decisões judiciais para coibir fraudes e consolidar a cota de gênero como um mecanismo efetivo de inclusão política. Os objetivos específicos são: (1) Identificar as motivações que levaram à cassação por fraude da cota de gênero; (2) Compreender as decisões jurídicas mencionadas por fraude da cota de gênero e (3) Discutir sobre as decisões jurídicas em conjunto com a resolução 23.735/24 do TSE como uma categoria de proteção democrática. O presente estudo consiste em uma pesquisa aplicada de caráter descritivo e bibliográfico, cuja abordagem é qualitativa, com base em um estudo comparativo de conteúdos, possibilitando um maior aprofundamento sobre o tema da pesquisa. A coleta de dados foi realizada através de análise de documentos, leis, resoluções do TSE, decisões judiciais do TRE/PE e do TSE, bem como livros e artigos atualizados. O instrumento de análise e interpretação dos dados é a análise de conteúdo. Portanto, as análises das decisões indicam para o campo da política e o direito, que há dois argumentos: (1) o negativo relacionado que mesmo com as normativas em incentivo da participação da mulher na política, ocorre as fraudes por vários meios; (2) o positivo, as decisões jurídicas representam uma reafirmação desta participação e uma resistência política.
PALAVRAS-CHAVE: Cota de gênero. Direito Eleitoral. Fraude. Resistência.

ABSTRACT: The present study analyzes gender quota fraud in proportional elections in the municipalities of Tacaimbó and Lajedo, in Pernambuco, Brazil. The study investigates the ways in which female participation is manipulated to formally comply with quotas without ensuring effective representation. The theoretical framework is grounded in the analysis of judicial decisions and the provisions of Article 10, §3 of Law 9,504/97. The research problem is formulated as follows: "To what extent do the cases of Tacaimbó and Lajedo demonstrate a jurisprudence of addressing gender quota fraud?" The general objective is to examine the relevance of judicial decisions in curbing fraud and consolidating the gender quota as an effective mechanism of political inclusion. The specific objectives are: (1) to identify the motivations that led to the annulment of candidacies due to gender quota fraud; (2) to understand the legal decisions addressing gender quota fraud; and (3) to discuss these decisions in conjunction with TSE Resolution 23,735/24 as a mechanism for democratic protection. This study is an applied research project with a descriptive and bibliographic character, adopting a qualitative approach. It employs a comparative content analysis to enable a deeper understanding of the research topic. Data collection was conducted through the analysis of documents, laws, resolutions issued by the Superior Electoral Court (TSE), judicial decisions from the Regional Electoral Court of Pernambuco (TRE/PE) and the TSE, as well as relevant books and updated articles. The chosen method for data analysis and interpretation is content analysis. The analysis of the judicial decisions reveals two primary findings in the fields of politics and law: (1) a negative aspect, highlighting that despite normative frameworks promoting women's political participation, fraud persists through various means; and (2) a positive aspect, indicating that judicial decisions serve as a reaffirmation of women's political participation and as an expression of political resistance.
KEYWORDS: Gender Quota. Electoral Law. Fraud. Resistance.

INTRODUÇÃO

A consolidação da democracia brasileira tem sido marcada, ao longo das últimas décadas, pela busca contínua por inclusão e representatividade. Nesse contexto, a sub-representação das mulheres nas esferas de poder político desponta como uma das desigualdades mais persistentes a serem enfrentadas. Embora as mulheres representem mais da metade do eleitorado brasileiro, sua presença nos espaços legislativos permanece extremamente limitada, evidenciando um profundo descompasso entre a representatividade formal e a realidade política. Desse modo, temos como exemplos normativos as duas leis que tratam do tema das "cotas de gênero". A primeira foi a Lei nº 9.100/95, em seu art. 11, § 3º, que destinava um percentual mínimo de 20% às candidaturas femininas. Posteriormente, com o advento da Lei nº 9.504/97, houve a ampliação desse percentual, fixando-se em, no mínimo, 30% das candidaturas. Contudo, a eficácia dessa norma tem sido constantemente desafiada por práticas fraudulentas que visam apenas ao cumprimento formal das cotas, desviando-se do objetivo de inclusão e igualdade.

O presente estudo parte da seguinte problemática: "Em que medida os casos de Tacaimbó e Lajedo demonstram uma jurisprudência de enfrentamento à fraude de cota de gênero?" Para responder a essa questão, busca-se compreender essa problemática em articulação com os

seguintes objetivos específicos: (1) estudar a Lei da Cota de Gênero e as motivações que levam à cassação por fraude nessa cota; (2) analisar as decisões jurídicas dos casos em Pernambuco relacionados à fraude na cota de gênero; e (3) discutir as decisões judiciais em conjunto com a Resolução 23.735/24 do TSE (Brasil, 2024b), compreendendo-a como um instrumento de proteção democrática à participação feminina na política.

A metodologia adotada para a pesquisa é de caráter descritivo e bibliográfico, com abordagem qualitativa. A justificativa para a escolha dos municípios de Tacaimbó e Lajedo reside no fato de que ambos foram palco de decisões recentes e emblemáticas, servindo como referência para outros casos de fraude à cota de gênero no Brasil. O estudo baseia-se na análise de documentos legais, resoluções do TSE, decisões judiciais e literatura acadêmica. Além disso, realiza um exame detalhado de casos concretos ocorridos em Pernambuco, estabelecendo um diálogo crítico entre os aspectos teóricos e práticos relacionados ao tema.

Este trabalho está estruturado em três seções principais. A primeira seção aborda os fundamentos legais da cota de gênero e as implicações jurídicas de sua violação. A segunda analisa os casos de fraude na cota de gênero em Pernambuco, com foco nos municípios de Lajedo e Tacaimbó. Por fim, a última seção discute as decisões judiciais à luz da Resolução 23.735/24 (Brasil, 2024b), destacando seu papel como instrumento de proteção democrática à participação feminina.

Ao final, busca-se compreender as barreiras estruturais e políticas que ainda limitam a presença feminina na política, mesmo com a existência de mecanismos legais de incentivo. Sendo um tema de crescente relevância no debate jurídico e social, este trabalho pretende contribuir para a formulação de estratégias que promovam uma democracia mais inclusiva e representativa. O estudo também apresenta conclusões e reflexões destinadas a fortalecer o arcabouço normativo e avançar na representatividade feminina na política brasileira.

1 IDENTIFICAÇÃO CONCEITUAL DA COTA DE GÊNERO

A sub-representação feminina na política brasileira constitui um dos grandes desafios para a consolidação de uma democracia mais inclusiva. Apesar de avanços legais e institucionais, a presença de mulheres nos espaços de poder ainda é significativamente limitada, evidenciando um descompasso entre a composição do eleitorado e a ocupação de cargos eletivos. Embora o direito ao voto feminino tenha sido conquistado em 1932, a presença de mulheres nos espaços de poder e decisão permaneceu ínfima por décadas. Para a nossa pesquisa, buscamos a compreensão da Lei nº 9.504/97, em seu art. 10, § 3º, que estabelece que pelo menos 30% das candidaturas em eleições proporcionais devem ser destinadas a mulheres (Brasil, 1997). Essa medida tem como finalidade ampliar a participação feminina no cenário político e promover maior igualdade de gênero.

Embora os avanços legislativos e jurisprudenciais, como a Resolução 23.735/2024 e a Súmula 73 do TSE (Brasil, 2024b), representem esforços significativos, a eficácia da norma

enfrenta desafios na sua aplicação prática, especialmente pela falta de fiscalização rigorosa e pela resistência de setores políticos. Nesse contexto, ações judiciais, como a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) e a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), têm desempenhado papel essencial no combate a práticas fraudulentas que buscam apenas o cumprimento formal das cotas. Quanto à sub-representação feminina, Passeggi e Siqueira (2023, p. 98) destacam que "a inclusão definitiva das mulheres como cidadãs, eleitoras e elegíveis somente se efetivou em 1932, com o Código Eleitoral sancionado por Getúlio Vargas." No entanto, a participação das mulheres na política permaneceu quase nula até que, em 1996, foi realizada a primeira tentativa de implementação de "cotas".

Frente a esse cenário de exclusão, e partindo do princípio de igualdade consagrado na Constituição de 1988 (art. 5º, I), os legisladores implementaram medidas para enfrentar o problema da sub-representação feminina na política (Brasil, 1988). Dentre essas medidas, de acordo com Campos (2019), destacam-se: (1) a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97), que instituiu o sistema de reserva de cotas; (2) a Lei nº 12.034/09, que fortaleceu a obrigatoriedade do percentual mínimo de 30% para candidaturas femininas; e (3) a minirreforma eleitoral de 2015 (Lei nº 13.165/15), que aprimorou o acesso das mulheres a recursos de campanha, reduzindo desigualdades na disputa eleitoral.

A cota de gênero é um instrumento jurídico que busca equilibrar a representatividade dos gêneros na política (Salgado; Guimarães, 2015). Mesmo com sua implementação, a efetividade da norma é questionada devido ao desvio de sua finalidade, como no caso das chamadas "candidaturas laranjas", que minam os avanços pretendidos. Dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) indicam que, nas eleições municipais de 2024, houve um aumento das candidaturas após a alteração na legislação (Brasil, 2024c), o que representa um progresso, mas ainda insuficiente para corrigir a sub-representação feminina no poder legislativo (Gomes; Tonelli; Martins, 2024). Em Pernambuco, por exemplo, as mulheres representam 53,42% do eleitorado, mas sua presença nos cargos políticos eletivos permanece inferior à esperada (IBGE, 2022).

O texto original da Lei exigia apenas a reserva de vagas por parte dos partidos, sem obrigá-los a adotar medidas para o preenchimento das mesmas. Quando questionados sobre o não cumprimento da norma, os partidos alegaram a ausência de interesse de candidatas femininas em seus quadros. Passados mais de dez anos, a reforma eleitoral de 2009, por meio da Lei 12.034/09, modificou a redação do dispositivo (Brasil, 2009), passando a exigir o preenchimento efetivo, e não apenas a reserva, de no mínimo 30% e no máximo 70% das candidaturas para cada sexo (Silva e Braga, 2022). De acordo com a Lei 9.504/97, no artigo 10, § 3º, estabelece-se que:

> 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).

A legislação eleitoral, no mesmo dispositivo legal, mostrou-se omissa ao não prever qual solução deveria ser adotada caso o número de candidaturas femininas não fosse suficiente para

preencher o percentual estabelecido pela lei. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) entendeu que, na eventual impossibilidade de atingir o percentual mínimo de 30% de candidaturas femininas, a alternativa seria o partido reduzir o número total de candidatos até que a proporção mínima de 30% para um gênero e máxima de 70% para o outro seja respeitada (TSE – REspe: 2939 PE, Relator: Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, Data de Julgamento: 06/11/2012, Data de Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, Data: 06/11/2012) (Brasil, 2012)

Além disso, o TSE (Brasil, 2018) entende que a cota de gênero nas eleições proporcionais se refere ao gênero e não ao sexo biológico. Ou seja, uma pessoa que não se identifica com o sexo atribuído ao nascer, como um indivíduo do sexo masculino que se reconhece como do gênero feminino, será contabilizada de acordo com o gênero com o qual se identifica. A análise das dinâmicas de inclusão e exclusão presentes nas políticas de cotas desempenha um papel fundamental para compreender os desafios enfrentados por grupos historicamente marginalizados e o potencial dessas políticas em promover equidade. Nesse contexto, é essencial examinar os critérios de elegibilidade e os impactos na inclusão de pessoas transexuais, um grupo que historicamente enfrenta obstáculos significativos em termos de acesso a direitos e oportunidades (Domingues; Sena, 2023).

Domingues e Sena (2023) enfatizam que a busca pela igualdade de direitos não deve resultar em uma inversão de hierarquias sociais, colocando determinados grupos em posição superior a outros. Segundo os autores, a igualdade material deve ser alcançada dentro dos limites da ordem jurídica, garantindo acesso igualitário a oportunidades e recursos para todas as pessoas, sem criar privilégios que possam gerar novas formas de desigualdade.

A expressão “cada sexo” (Brasil, 1997), contida no § 3º do artigo 10 da Lei 9.504/97, foi objeto de questionamento pela senadora Fátima Bezerra (PT-RN), que levantou a dúvida sobre se essa expressão se refere ao sexo biológico ou ao gênero. Ao apreciar a questão, o TSE reconheceu a lacuna interpretativa no dispositivo e concluiu que a expressão deve ser entendida como abrangendo o gênero, e não apenas o sexo biológico. Dessa forma, tanto homens como mulheres transexuais e travestis podem ser contabilizados nas respectivas cotas de candidaturas masculinas ou femininas (Brasil, 2018).

2 SITUAÇÕES QUE CARACTERIZAM FRAUDE À COTA DE GÊNERO

A Resolução 23.609/2019 dispõe sobre a escolha e o registro de candidaturas para as eleições. Em seu Artigo 17, estabelece que os partidos podem lançar candidaturas até o limite de 100% do número de vagas disponíveis nas casas legislativas, acrescido de mais uma. No entanto, é obrigatório respeitar a proporção mínima de 30% e máxima de 70% para candidaturas de um mesmo gênero, conforme também previsto no artigo 10, § 3º, da Lei 9.504/97 (Cunha; Bastos Júnior, 2020). A resolução específica que qualquer fração resultante no cálculo do percentual será arredondada para o número inteiro seguinte. Por exemplo, se um partido apresentar apenas

uma candidatura masculina ou feminina, será necessário lançar no mínimo duas candidaturas, uma de cada gênero (Brasil, 2019).

Apesar das reformas na legislação eleitoral que introduziram a obrigatoriedade dessa proporção, verificou-se um aumento significativo no número de candidaturas femininas sem que isso se refletisse em maior representatividade nas casas legislativas. Essa discrepância levantou casos de fraude na cota de gênero, configurando violação ao § 3º do Art. 10 da Lei 9.504/97. Os exemplos mais comuns dessas práticas fraudulentas incluem: *Candidaturas "laranjas"*: quando mulheres são registradas como candidatas sem sequer terem conhecimento de sua candidatura (Brasil, 1997). *Candidaturas fictícias com anuência:* quando as candidatas têm conhecimento de sua inclusão na chapa, mas concordam em participar apenas para cumprir a cota, sem intenção de concorrer efetivamente.

De acordo com a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a fraude é caracterizada com base em indícios que demonstram que as candidaturas não são efetivas (Brasil, 2022a). Entre os sinais mais comuns estão: Ausência de propaganda eleitoral; Inexistência de gastos de campanha; Votação zerada e Relação de parentesco entre candidatas e candidatos do mesmo partido ou coligação no pleito. Contudo, é importante destacar que, caso a desistência tácita ou explícita da candidata seja legítima, não se configura fraude, desde que a legitimidade seja devidamente comprovada e não apenas alegada. Portanto:

> A obtenção de votação zerada ou pífia das candidatas, a prestação de contas com idêntica movimentação financeira e a ausência de atos efetivos de campanha são suficientes para evidenciar o propósito de burlar o cumprimento da norma que estabelece a cota de gênero, quando ausentes elementos que indiquem se tratar de desistência tácita da competição (Brasil, 2022a).

A fraude na cota de gênero pode ocorrer por meio de artifícios, como a apresentação de uma candidata sem o seu conhecimento, ou por simulação, com candidaturas fictícias. Para comprovar a fraude, é necessário apresentar provas consistentes e analisar todas as circunstâncias fáticas do caso. Embora os indícios de fraude possam surgir na etapa de registro de candidaturas, é comum que se tornem mais evidentes durante a campanha ou, especialmente, após as eleições.

A Constituição Federal de 1988 prevê, em seu artigo 14, § 10, que: "O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude" (Brasil, 1988). Esse dispositivo estabelece um tipo específico de ação eleitoral para combater práticas ilegais: a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME). Além disso, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) passou a admitir a utilização da Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) para apurar fraudes relacionadas à cota de gênero.

Conforme destacam Alcântara e Jucá (2022), as fraudes à cota de gênero podem ser investigadas tanto no âmbito da AIME quanto da AIJE. A AIME está prevista na Constituição de 1988, no artigo 14, §§ 10 e 11, enquanto a AIJE é regulamentada pelo artigo 22 da Lei Complementar nº 64/1990 (Brasil, 1990). Antes da diplomação dos eleitos, o prazo para ajuizar a AIJE ainda estava vigente. Após essa data, no entanto, somente são cabíveis a AIME ou

o Recurso Contra Expedição de Diploma (RCED). A Escola Judiciária do Tribunal Superior Eleitoral, em parceria com a Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep), consolidou diversos enunciados sobre Direito Eleitoral. O Enunciado nº 60, em particular, é dedicado à fixação de critérios objetivos, apresentados em um rol exemplificativo, para a caracterização da fraude à cota de gênero (Silva; Braga, 2022, p. 428):

> Enunciado 60 - A fraude à cota de gênero deve ser apurada mediante Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) ou Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), devendo ser aferida pela análise conjunta dos seguintes indícios relevantes, entre outros: número significativo de desistências ou votação pífia de candidatas mulheres, especialmente de candidatas familiares de candidatos e de dirigentes partidários; prestações de contas padronizadas; e realização, por mulheres candidatas, de campanhas para candidaturas alheias (art. 10, §3º, da Lei das Eleições).

A consequência direta da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) é a anulação do mandato eletivo do réu na relação processual. O artigo 14, §§ 10 e 11, da Constituição Federal, não prevê a imposição da sanção de inelegibilidade no âmbito da AIME. Assim, na ausência de previsão legal, não é possível aplicar essa penalidade diretamente nos autos da AIME. Por esse motivo, a legitimidade passiva na AIME é restrita aos candidatos eleitos. No direito brasileiro, a inelegibilidade como penalidade é admitida apenas em Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), conforme o disposto no artigo 22, inciso XIV, da Lei Complementar nº 64/1990 (Brasil, 1990). Entretanto, no contexto de um futuro pedido de registro de candidatura, em que se avaliam condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade, é possível reconhecer inelegibilidades que decorram reflexamente da aceitação de pedidos formulados em AIME.

A não observância da cota de gênero prevista no § 3º do artigo 10 da Lei nº 9.504/97 configura fraude eleitoral e abuso de poder (Brasil, 1997). O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ao julgar ações relacionadas à fraude nas cotas de gênero, estabeleceu que o reconhecimento dessa fraude não deve ser feito no âmbito do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP). Isso ocorre porque o DRAP considera apenas a regularidade formal de documentos partidários, como atas de convenção e o número de candidaturas. Reconhecer fraudes diretamente no DRAP poderia restringir o direito à ampla defesa e ao contraditório dos candidatos (Cavalcante; Borges, 2020).

Para as Eleições Municipais de 2024, o TSE determinou que partidos e federações apresentassem, ao menos, uma pessoa de cada gênero, conforme estabelecido no § 3º-A do artigo 17 da Resolução nº 23.729/2024 (Brasil, 2024d). Ainda nesse contexto, o TSE, em 2024, consolidou o tema com a aprovação da Súmula 73 (Brasil, 2024e), que visa orientar partidos, federações, candidatos e a própria Justiça Eleitoral sobre a caracterização de fraude à cota de gênero, uniformizando os critérios de julgamento para as eleições daquele ano (Brasil, 2024a).

Desse modo, a Resolução nº 23.735 de 2024 do TSE, em seu artigo 8º, define o que constitui fraude à cota de gênero nas eleições e as punições para essa prática (Brasil, 2024b). A fraude se caracteriza por ações que visam burlar a legislação e beneficiar partidos ou candidatos. Exemplos incluem votação irrisória por candidatas, negligência na apresentação de candidaturas femininas e desvirtuamento do objetivo das cotas partidárias. As penalidades podem incluir

cassação de diplomas, invalidação de candidaturas e anulação dos votos obtidos pela agremiação (Fontes; Jesus; Barros, 2024). Para Calheiros, Brasil e Ignácio (2020, p. 07):

> […] a legislação não prevê tudo, então é imprescindível um arcabouço jurídico bem construído, para que as situações de fraude estejam mais claras, com a previsão de punição das candidaturas laranjas e distinguindo essas candidaturas daquelas que não são competitivas (que é algo que faz parte da dinâmica política). É preciso harmonizar o universo político e do direito.

A legislação eleitoral ainda apresenta lacunas que estão sendo preenchidas pelos legisladores. Embora, os Tribunais Superiores criaram alguns mecanismos que orientam as eleições proporcionais de 2024, com o objetivo de identificar fraudes à cota de gênero. A punição deve ter caráter educativo, a fim de prevenir novos casos, incentivando os partidos a cumprirem a lei de boa-fé. Um sistema jurídico bem construído não apenas impede fraudes, mas também contribui para a consolidação de um sistema político mais representativo e igualitário.

Caso seja reconhecida fraude na cota de gênero, acarretará as seguintes consequências: Cassação do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (Drap) da legenda e dos diplomas das candidatas e dos candidatos a ela vinculados, independentemente de prova de participação, ciência ou anuência deles; Inelegibilidade daqueles que praticaram a conduta ou anuíram a ela, nas hipóteses de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE); Nulidade dos votos obtidos pelo partido, com a recontagem dos quocientes eleitoral e partidário, conforme o artigo 222 do Código Eleitoral, inclusive para fins de aplicação do artigo 224 do Código Eleitoral, se for o caso.

Violado o art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97, a Súmula 73 do TSE e a Resolução 23.735 de 2024 do TSE, em seu artigo 8º, a decisão judicial implicará, na cassação dos diplomas e registros dos candidatos eleitos, suplentes e não eleitos, respectivamente, inclusive das candidatas femininas, declarando nulos os votos a eles atribuídos, com a necessária recontagem total dos votos e novo cálculo do quociente eleitoral, ainda que não haja prova de envolvimento dos demais na fraude. Em artigo publicado por Silveira, Braga e Gonçalves (2024, p. 50), acrescenta-se que:

> […] a decisão da Justiça Eleitoral de cassar todos os eleitos, por exemplo, enfraquece as mudanças legislativas anteriormente mencionadas, pois, ao retirar de seus cargos as eleitas democraticamente que, em tese, não participaram da fraude à cota de gênero, diminui a representatividade feminina.

Portanto, se a nulidade atingir mais da metade dos votos do país nas eleições presidenciais, do estado nas eleições federais e estaduais, ou do município nas eleições municipais, as demais votações serão consideradas prejudicadas, e o Tribunal marcará uma nova eleição para ocorrer entre 20 (vinte) e 40 (quarenta) dias.

3 AS DECISÕES JUDICIAIS DOS CASOS

Abordaremos a análise das decisões judiciais que culminaram na cassação de chapas proporcionais de vereadores em dois municípios pernambucanos: Lajedo e Tacaimbó.

Em Lajedo, a chapa de vereadores do Partido Social Democrático (PSD) foi cassada por não observar as disposições do artigo 10, § 3º, da Lei 9.504/97, que regulamenta a cota de gênero nas eleições. Já em Tacaimbó, as chapas proporcionais do Partido Socialista Brasileiro (PSB) e do Partido dos Trabalhadores (PT) também sofreram cassação devido à fraude à cota de gênero, o que resultou na anulação de mais da metade dos votos válidos e ocasionou a realização de novas eleições proporcionais no município.

3.1 Chapa de vereadores de Lajedo e Tacaimbó

A justiça eleitoral cassou a chapa de candidatos e candidatas a vereadores de Lajedo/PE, que disputaram as eleições proporcionais de 2020, por fraude à cota de gênero. Como resultado, dois vereadores e uma vereadora eleitos pelo Partido Social Democrático (PSD) perderam seus mandatos. O PSD inscreveu na sua chapa proporcional 20 candidatos ao cargo de vereador, sendo 14 candidatos e 6 candidatas, atendendo assim ao que está previsto no artigo 10, § 3º, da Lei 9.504/97, que exige que pelo menos 30% e no máximo 70% das candidaturas para cargos proporcionais sejam de um único sexo, seja masculino ou feminino (Brasil, 1997).

Trata-se de uma Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) proposta pela Coligação Frente Popular. A coligação relatou que o Partido PSD apresentou a lista de candidatos ao cargo de vereador à justiça eleitoral, e o DRAP foi julgado e deferido, permitindo a participação do partido. No entanto, quando ocorreu o julgamento do Requerimento de Registro de Candidatura (RRC), a candidatura de Marília do Socorro Oliveira foi indeferida, e o partido não substituiu a candidata, gerando uma incongruência na cota de gênero, pois passou a não mais atender o percentual mínimo exigido de 30%.

A interpretação do art. 17, §§ 2º e 4º, da Resolução 23.609/2019, do TSE, e a exigência do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, leva à constatação de que a observância da cota de gênero deve ocorrer em todos os momentos do processo de registro (Brasil, 2019). Se há candidatura indeferida, deve haver substituição, de forma que a cota permaneça observada. O entendimento do TRE/DF é que: "O respeito aos percentuais de gênero deve ser observado durante todo o processo eleitoral, ou seja, tanto no preenchimento das vagas inicialmente requeridas quanto nas de substituição das candidaturas" (Brasil, 2014).

No caso da candidata, houve indeferimento do registro de candidatura feminina após o deferimento do DRAP, em observância ao art. 47 da Resolução 23.609/2019, do TSE, em razão da ausência de prova de desincompatibilização de cargo comissionado na administração pública local (Brasil, 2019). Ela não recorreu contra o indeferimento de seu registro, permanecendo inerte em relação ao caso. A possibilidade de o partido requerer a substituição da candidata cujo registro foi indeferido está fundamentada no art. 13, caput e § 1º, da Lei 9.504/1997. De acordo com o § 3º deste artigo, o pedido de substituição poderia ser feito até 20 dias antes da eleição, ou poderia ser solicitada a desistência de alguma candidatura masculina para cumprir as cotas de gênero. No entanto, o Partido se omitiu, visando burlar a legislação e escapar da exigência

legal. Como o indeferimento do registro ocorreu em 20 de outubro de 2020, havia tempo hábil para o partido sanar o problema.

Marília do Socorro publicou em sua rede social no dia 27 de setembro, durante o período de propaganda eleitoral, declarando apoio ao candidato Luciano Imaculada. Assim, a candidata fez campanha para um candidato diverso, demonstrando não ter interesse em disputar o pleito. A combinação dos elementos presentes no aresto leva a concluir que uma das candidaturas apresentadas pelo partido tinha como único propósito contornar a norma do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97. Os três argumentos legais são: 1) não desincompatibilização de cargo público e não substituição da candidata; 2) ausência de ações efetivas de propaganda eleitoral; e 3) apoio a outro candidato que concorria ao mesmo cargo desde o início da campanha.

A Desembargadora relatora do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (TRE-PE), Iasmina Rocha, apontou que, no mérito da Ação, o partido atendeu à cota de gênero, mas no decorrer do pleito o registro de candidatura individual da candidata feminina Marília do Socorro de Oliveira foi indeferido (Brasil, 2022b). O partido concorreu apenas com 25% de candidatas femininas, abaixo do mínimo legal. Segundo entendimento jurisprudencial, a observância da cota de gênero deve ser mantida durante todo o processo eleitoral, e não apenas no momento do pedido de registro dos candidatos.

A relatora do TRE-PE enfatizou que o julgamento do DRAP (Brasil, 2022b) não faz coisa julgada sobre a fraude, mas analisa a regularidade dos documentos do Partido, a ata de convenção e a quantidade de candidaturas por gênero. A candidata não apresentou o documento comprovando sua desincompatibilização de cargo público, o que levou ao indeferimento do seu pedido de registro de candidatura. No entendimento da Desembargadora Iasmina Rocha, o fato de o partido não ter substituído a candidata ou insistido na candidatura não constitui, por si só, fraude (Brasil, 2022b). Seria necessário que houvesse prova efetiva de que o partido registrou a candidatura com a única finalidade de cumprir a cota de gênero (Brasil, 2022b).

A prova apresentada foi uma postagem de apoio a um candidato de outro partido, mas a relatora considerou que isso não era suficiente para caracterizar a fraude e invalidar todos os votos atribuídos ao partido investigado. Testemunhas informaram que Marília do Socorro realizou atos de campanha, estava envolvida com a política municipal, desistiu da candidatura devido à impugnação e à dificuldade de abrir a conta de campanha, mas antes disso praticou atos de campanha e participou da convenção partidária, apresentando-se como candidata (Brasil, 2022b).

O Partido se manteve inerte quanto à substituição da candidata. No entanto, a Desembargadora entendeu que essas circunstâncias não seriam suficientes para caracterizar a fraude ou presumir a existência de má-fé, e inicialmente votou para negar provimento ao recurso. Porém, ao ser solicitado pedido de vista da Desembargadora Eleitoral Mariana Vargas, ela enfatizou que a caracterização da fraude à cota de gênero não exige prova de que as candidatas fictícias ou outros membros tivessem a intenção de fraudar a cota (Brasil, 2022b).

A fraude à cota de gênero é evidenciada quando o partido ou a coligação, apresentando o DRAP com candidatas para atingir o limite mínimo exigido pela lei, inclui entre elas candidaturas "de fachada" (também chamadas de "fictícias", "laranjas" ou "fantasmas"). A análise de uma candidatura "de fachada" decorre da consideração das circunstâncias do caso concreto e da análise de indícios, que, juntos com outros elementos de prova, podem evidenciar a falta de intenção de uma candidata de participar efetivamente da disputa eleitoral, ou até mesmo a falta de disposição do partido em relação à sua participação.

A Desembargadora Mariana Vargas (Brasil, 2022b) destacou que: "O registro da candidatura de Marília do Socorro de Oliveira foi indeferido, alegando a ausência de demonstração de sua desincompatibilização, configurando uma candidatura fictícia; o partido não promoveu a substituição da candidata; e Marília do Socorro apoiou efetivamente outro candidato a vereador desde o início da propaganda eleitoral, divulgando nas suas redes sociais apoio. Cada um desses fatos, analisados isoladamente, seria insuficiente para provar que Marília do Socorro foi registrada apenas para preencher a cota feminina, mas deve-se considerá-los em conjunto, à luz das circunstâncias dos autos."

A parte demandada alegou que a candidatura de Marília não era fictícia, pois ela abriu conta bancária de campanha. No entanto, a Desembargadora entendeu que a abertura de conta e a prestação de contas não são argumentos que comprovem o desejo da candidata de disputar o pleito, visto que a prestação de contas é um dever de todos os candidatos, inclusive daqueles que renunciaram, desistiram ou tiveram o registro indeferido (art. 45, §6º, da Resolução TSE nº 23.604/2019, cuja inobservância poderá ser sancionada).

Após o voto de vista da Desembargadora Eleitoral Mariana Vargas, a Desembargadora Iasmina Rocha modificou o voto para dar Parcial Provimento ao recurso, reconhecendo a fraude à cota mínima de gênero prevista no artigo 10, § 3º, da Lei 9.504/1997. As consequências foram: revogar o deferimento e a homologação do DRAP relativo ao PSD – Lajedo-PE, levando ao indeferimento da chapa de vereadores eleita, a perda dos mandatos dos vereadores eleitos pela chapa e a convocação para nova eleição proporcional no município de Lajedo.

Em Tacaimbó, a cota de gênero também foi descumprida, mas de uma forma mais grave: a fraude atingiu a totalidade das candidaturas. Em um município de 17.852 habitantes e 10.292 eleitores, o Tribunal Regional Eleitoral (TRE-PE) determinou a anulação da eleição proporcional e a realização de novas eleições proporcionais para o cargo de vereador. A fraude foi caracterizada pela alteração no preenchimento das candidaturas de forma que apenas 2 candidaturas femininas de 20 foram efetivas, ou seja, as candidaturas de gênero feminino não representaram efetivamente as demandas políticas femininas, sendo utilizadas apenas para preencher as cotas e alcançar a inscrição de candidaturas masculinas na chapa. Assim, a fraude ficou evidente, pois as candidatas não tiveram intenção de concorrer, ou não fizeram atos de campanha, demonstrando que as candidaturas eram meramente de fachada. A omissão de substituição e o não cumprimento do percentual de candidaturas exigido pela legislação resultaram na nulidade de todas as candidaturas de vereadores.

3.2. Contexto das decisões

Os processos referentes à fraude à cota de gênero nas eleições municipais de Tacaimbó/PE tramitaram em caráter sigiloso, conforme o entendimento da Resolução do TSE nº 23.326/2010, especialmente em seus artigos 4º e 17. Quanto ao segredo de justiça, destaco o art. 14, § 11 da Constituição Federal, que, segundo a mesma, "A ação de impugnação de mandato tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé."

O Juiz Eleitoral de primeiro grau analisou os elementos contidos nas Ações de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) nº 0600808-40.2020.6.17.0044 e 0600809-25.2020.6.17.0044. Segundo o Juiz Eleitoral de Tacaimbó, uma candidatura fictícia decorre da análise de um conjunto de circunstâncias, que, além das provas, também envolvem indícios. Entre esses, destacam-se a ausência do partido em lançar uma candidata que realmente desejasse participar do pleito (Brasil, 2022b). A votação pífia das candidatas, a ausência de voto nelas mesmas, a ínfima movimentação financeira, a falta de atos de campanha e a declaração de apoio a outro candidato são elementos que, somados, configuram a fraude eleitoral e indicam que a candidata não tinha interesse em disputar o pleito, tendo sido lançada apenas para cumprir a cota mínima de gênero feminino.

As candidatas do Partido dos Trabalhadores (PT) apresentaram prestações de contas com ausência de declaração de gastos na confecção de material de campanha. Em consulta aos perfis das candidatas, não foi encontrada qualquer postagem referente a sua candidatura. As candidatas receberam cotas do Fundo Partidário, sem utilizá-las de forma significativa, e obtiveram pouco ou nenhum quantitativo de votos. A indicação fraudulenta das candidatas beneficiou toda a chapa, pois contribuiu para eleger três vereadores. No DRAP, foram registradas 14 candidaturas, sendo 5 mulheres e 9 homens, respeitando o mínimo de 30% da cota de gênero exigido por lei.

Destaca-se a votação pífia obtida pelas candidatas impugnadas do PT. Yasmim Lopes obteve votação zerada, enquanto Dona Dinha, sogra do prefeito na época, obteve apenas um voto. Yasmim realizou campanha para outro vereador e Dona Dinha publicou em suas redes sociais pedindo voto apenas para o genro. A candidata Idione Quitéria (PSB) obteve votação zerada, não realizou campanha, não efetuou gastos e pediu voto para outro candidato. Esses indícios e provas, somados, configuram a fraude. Diante dos indícios apresentados pelos dois partidos, cabia à parte ré provar a efetiva realização de atos de campanha pelas candidatas e suas intenções de disputar o pleito. O apoio a outro candidato foi um fator decisivo para comprovar o caráter fictício das candidaturas femininas.

No pleito eleitoral de 2020, a cidade de Tacaimbó tinha 10.146 eleitores aptos, sendo computados 8.074 votos válidos para o cargo de vereador. Como a sentença cassou a chapa proporcional do Partido Socialista Brasileiro (PSB), que obteve 2.074 votos válidos, e a do Partido dos Trabalhadores (PT), que obteve 2.319 votos válidos, a soma dos votos válidos dos dois partidos resultou em 4.393 votos, superando mais da metade dos votos válidos do município. A decisão do tribunal foi pela realização de nova eleição dentro do prazo estabelecido pela lei eleitoral (Brasil, 2022b).

Como resultado da fraude na cota de gênero, o Juiz Eleitoral revogou as aprovações e as homologações dos Demonstrativos de Regularidade de Atos Partidários (DRAPs) relacionados ao PSB e ao PT, com a anulação dos registros das candidatas e dos candidatos de ambos os partidos para as eleições proporcionais em Tacaimbó. Também foram anulados os diplomas dos candidatos eleitos à câmara de Tacaimbó, nas eleições de 2020, pelo PSB e pelo PT, e de seus respectivos suplentes. Foram declarados inválidos todos os votos proporcionais dados ao PSB e ao PT e suas candidatas e candidatos, além da inelegibilidade de Idione Quitéria da Silva (PSB), Maria de Lourdes Siba da Silva e Cícera Yasmin Lopes da Silva (ambas do PT) (Brasil, 2022b)

As partes recorreram da decisão do Juiz de primeiro grau, e os membros do TRE de Pernambuco (Brasil, 2022b), de forma unânime, afastaram a preliminar de anulação da sentença, negaram provimento ao recurso e reconheceram a violação ao art. 10, § 3º da Lei nº 9.504/97 (Brasil, 1997), referente à fraude à cota de gênero nas eleições proporcionais de Tacaimbó. A consequência direta da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo é a anulação do mandato eletivo do réu na relação processual. O art. 14, §§ 10 e 11, da Constituição Federal não estipula a imposição da sanção de inelegibilidade na AIME (Brasil, 1988). Por isso, os desembargadores afastaram a inelegibilidade imposta às impugnadas Idione Quitéria da Silva, Maria de Lourdes Siba da Silva e Cícera Yasmin Lopes da Silva, conforme o Art. 224, caput, da Lei 4.737/65 (Brasil, 1965):

> Art 224. Se a nulidade atingir a mais de metade dos votos do país nas eleições presidenciais, do Estado nas eleições federais e estaduais ou do município nas eleições municipais, julgar-se-ão prejudicadas as demais votações e o Tribunal marcará dia para nova eleição dentro do prazo de 20 (vinte) a 40 (quarenta) dias.

A nulidade dos votos obtidos pelas duas agremiações afetou mais da metade dos votos válidos, e, conforme o entendimento do Art. 224, caput, do Código Eleitoral, resultou em uma nova eleição para o cargo de vereador no município. Estando a votação viciada por fraude à cota de gênero, a consequência legal prevista no Art. 222 é a anulação dos votos, sem aproveitamento desses para a legenda. Assim, os votos obtidos por fraude são anulados, com a incidência do Art. 224, caput, do Código Eleitoral (Brasil, 1965), que estabelece que, se a nulidade dos votos atingir mais de 50% dos votos, será prejudicada a validade das demais votações e o tribunal marcará nova eleição dentro de vinte a quarenta dias. Dessa forma, não se pode falar em legitimidade ou representatividade de uma Câmara Municipal com menos de 50% dos votos válidos da cidade.

Por maioria, o Tribunal determinou novas eleições proporcionais, conforme o Código Eleitoral e o Art. 20, § 5º da Resolução TSE nº 23.611/2019, considerando que a anulação dos votos nos dois processos que envolvem o PSB e o PT (0600808-40.2020.6.17.0044 e 0600809-25.2020.6.17.0044) atingiu mais da metade dos votos (Brasil, 2022b). Com a confirmação da fraude, o TRE (Brasil, 2022b) cassou os registros e considerou nulos todos os votos atribuídos aos partidos envolvidos, além de declarar a perda de mandato de três vereadores do PT: Mardones dos Santos Quaresma, Givanildo João da Silva e Nadilson Nunes da Silva; e dois vereadores do PSB: Edvaldo José de Macedo e Fagno José de França. A eleição suplementar para o cargo de vereador ocorreu no dia 3 de setembro de 2023, no horário das 8h às 17h, e, dos nove vereadores cassados, sete retornaram à Câmara Municipal.

4 DECISÕES JUDICIAIS E A RESOLUÇÃO 23.735/2024: PROTEÇÃO DA PARTICIPAÇÃO FEMININA

A importância das decisões jurídicas na proteção democrática da participação feminina na política reside no fato de que essas decisões garantem o cumprimento das leis que asseguram a igualdade de direitos políticos entre homens e mulheres. Além disso, as decisões jurídicas atuam como uma barreira contra práticas discriminatórias e exclusivas das mulheres no cenário político, promovendo, assim, a igualdade de gênero e a representatividade feminina nas eleições e nas instâncias de poder.

A evolução histórica das decisões jurídicas em favor da participação feminina na política demonstra um avanço significativo ao longo dos anos, com a incorporação de leis e medidas que visam garantir a igualdade de gênero no campo político. Desde a aprovação de leis de cotas até a interpretação de dispositivos constitucionais, a discussão das decisões jurídicas sobre fraude na cota de gênero, em conjunto com a Resolução nº 23.735/2024 do TSE (Brasil, 2024b), revela a importância das cotas como uma categoria essencial de proteção democrática à participação feminina na política (Brasil, 2024b). A resolução e as decisões relacionadas fortalecem a integridade do processo eleitoral ao combater práticas que impedem o avanço da equidade de gênero.

A Resolução nº 23.735/2024 (Brasil, 2024b) do TSE tem sua origem na legislação eleitoral brasileira e se fundamenta nos princípios constitucionais da igualdade e da não discriminação. Foi criada com base na necessidade de superar as barreiras que historicamente impediam a participação efetiva das mulheres na vida política do país (Brasil, 2024b). Sua fundamentação legal está na Constituição Federal, na Lei das Eleições e em outras normas que buscam garantir a igualdade de gênero no processo eleitoral, entre outras disposições, como a obrigatoriedade dos partidos políticos destinarem pelo menos 30% das candidaturas para cada gênero. Além disso, prevê sanções para os partidos que não cumprirem essa determinação. O impacto desta resolução na participação feminina tem sido significativo, resultando no aumento do número de mulheres candidatas e, consequentemente, de representantes eleitas. Dessa forma, a resolução contribui para a proteção democrática e a promoção da igualdade de gênero na política.

A Resolução nº 23.735/2024 consolida medidas que visam garantir a efetividade da participação feminina na política. Entre seus principais aspectos, destacam-se: Definição das cotas de gênero: Reforça o cumprimento de no mínimo 30% das candidaturas de cada gênero por partidos ou coligações, ampliando a fiscalização sobre sua implementação; Regulação do Fundo Eleitoral: Determina que 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha sejam obrigatoriamente destinados a candidaturas femininas; Sanções por descumprimento: Prevê penalidades severas para partidos que desrespeitem as regras, incluindo a cassação de mandatos obtidos por coligações fraudulentas; Fiscalização preventiva: A resolução incentiva a transparência e a prestação de contas antes do registro das candidaturas, minimizando fraudes estruturais (Brasil, 2024b).

A proteção democrática da participação feminina na política é um tema fundamental para a promoção da igualdade de gênero no contexto político. A discussão sobre a importância da

representatividade feminina e as estratégias para garantir a participação ativa das mulheres nos processos decisórios é essencial para o fortalecimento da democracia. Nesse sentido, a análise dos mecanismos de proteção da democracia, juntamente com a avaliação dos desafios e oportunidades para a participação feminina, é crucial para compreender os avanços, as lacunas e as possíveis soluções para a promoção da igualdade de gênero na política. A análise dos mecanismos de proteção democrática para a participação feminina na política envolve a avaliação de instrumentos legais, políticas públicas e práticas institucionais que visam garantir a representatividade das mulheres nos espaços de poder (Fontes, Jesus e Barros, 2024).

O artigo 8º da Resolução nº 23.735/2024 (Brasil, 2024b) destaca que fraudes eleitorais são atos que possam iludir, confundir ou ludibriar o eleitor, adulterar processos de votação ou conferir vantagem indevida a candidatos, e prescreve condutas aptas a configurar fraude à cota de gênero. Os atos fraudulentos estão elencados no § 3º, que são: a negligência do partido na apresentação de registros juridicamente inviáveis, a inércia em sanar pendências documentais, a revelia e a ausência de substituição de candidaturas indeferidas. O § 4º complementa destacando que a caracterização da fraude à cota de gênero dispensa a demonstração do elemento subjetivo (consilium fraudis), sendo suficiente a intenção de burlar a lei. O § 2º do mesmo artigo normatiza os elementos que caracterizam a fraude na cota de gênero, como a votação zerada ou irrisória da candidata, prestação de contas com idêntica movimentação financeira e ausência de atos de campanha em benefício próprio, conclusão não afastada pela afirmação não comprovada de desistência tácita da competição (Brasil, 2024b).

O § 5º do artigo 8º da Resolução nº 23.735/2024 (Brasil, 2024b) demonstra as consequências para as agremiações que tentarem burlar o artigo 10, § 3º, da Lei 9.504/97 (Brasil, 1997), acarretando a cassação do diploma de todas as candidatas eleitas e de todos os candidatos eleitos, a invalidação da lista de candidaturas do partido ou da federação que dela tenha se valido e a anulação dos votos nominais e de legenda. Caso a nulidade atinja mais da metade dos votos, será julgado prejudicadas as demais votações e o Tribunal marcará dia para nova eleição dentro do prazo de 20 (vinte) a 40 (quarenta) dias, como ocorreu nos municípios de Tacaimbó e Lajedo (Fontes; Jesus; Barros, 2024).

Em Tacaimbó, o Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (TRE-PE) determinou a cassação dos mandatos de cinco vereadores eleitos em 2020 devido à comprovação de fraude na cota de gênero (Brasil, 2022b). A decisão foi baseada na constatação de que algumas candidaturas femininas eram fictícias, ou seja, foram registradas apenas para cumprir os requisitos legais, sem intenção real de concorrer. As candidatas não realizaram campanhas efetivas, algumas sequer receberam votos, indicando que não participaram do processo eleitoral de forma legítima, e os recursos destinados a essas candidaturas não foram devidamente utilizados. Devido à comprovação de fraude à cota de gênero, a decisão judicial cassou os mandatos dos vereadores eleitos pela coligação e convocou novas eleições proporcionais para a Câmara Municipal de Tacaimbó, uma vez que mais de 50% dos votos válidos foram anulados.

Em Lajedo, o Tribunal Regional Eleitoral reconheceu a fraude à cota de gênero nas eleições municipais de 2020 (Brasil, 2023). Uma das candidatas a vereadora na cidade deixou de se desincompatibilizar do cargo comissionado na administração pública local e não recorreu

do seu indeferimento do registro de candidatura. O partido não requereu a sua substituição, mesmo havendo tempo hábil. Outro fator foi que a candidata, no período de propaganda eleitoral, declarou apoio político a outro candidato a vereador, o que corroborou para demonstrar que em nenhum momento ela quis disputar o pleito. Sendo caracterizada a candidatura fictícia, o Tribunal determinou a anulação dos votos atribuídos à agremiação no município e a cassação dos mandatos dos vereadores eleitos pelo partido, a recontagem dos votos e, consequentemente, gerando um novo coeficiente eleitoral.

As decisões judiciais em Tacaimbó e Lajedo ilustram como a Resolução nº 23.735/2024 (Brasil, 2024b) será aplicada para combater irregularidades e fortalecer o cumprimento das cotas de gênero. Essas decisões criam um precedente importante, enviando um sinal claro de que fraudes não serão toleradas e serão severamente punidas. Os partidos políticos têm sido obrigados a revisar suas práticas, evitando candidaturas fictícias para escapar de sanções. A apresentação de candidaturas fictícias não apenas viola a Resolução nº 23.735/2024 (Brasil, 2024b), mas também prejudica a representação política de grupos historicamente marginalizados, comprometendo a legitimidade do processo eleitoral.

Tanto em Tacaimbó quanto em Lajedo, a cassação de mandatos e a anulação de votos resultaram na necessidade de novas eleições proporcionais na primeira e recontagem dos votos na segunda, gerando um novo coeficiente eleitoral, demonstrando o rigor da Justiça no combate à fraude à cota de gênero. As fraudes desestruturaram as composições legislativas, reforçando a importância de que os partidos respeitem as normas legais.

As decisões reafirmam que as mulheres não são meras peças decorativas no processo político, mas devem ter condições reais de participação. As sanções exemplares têm um efeito preventivo, desestimulando fraudes em eleições futuras. Os desafios e oportunidades para a participação feminina na política são aspectos fundamentais a serem considerados para o fortalecimento da democracia. A superação de obstáculos como a sub-representação das mulheres, a falta de financiamento e o enfrentamento de estereótipos de gênero são desafios significativos que demandam estratégias efetivas. Ao mesmo tempo, a identificação de oportunidades, como a ampliação do debate sobre a participação feminina, a implementação de políticas afirmativas e o fortalecimento da rede de apoio às candidatas, são aspectos promissores para a promoção da igualdade de gênero na esfera política.

Conforme Fontes, Jesus e Barros (2024), as inovações trazidas pela Resolução nº 23.735/2024 (Brasil, 2024b), além de propiciar maior segurança jurídica em relação à cota de gênero, conferem estabilidade ao processo eleitoral, permitindo o reconhecimento, a prima facie, pelos diversos atores sociais, das condutas ilícitas que configuram a fraude. Embora o recente avanço da justiça eleitoral aparenta apaziguar as discussões sobre as consequências da burla, é certo que a resolução ainda passará pelo crivo dos operadores do Direito, bem como por embates na esfera do Poder Legislativo e também na esfera política, dada a resistência dos partidos políticos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho analisou as fraudes na cota de gênero nas eleições proporcionais em Pernambuco, ressaltando tanto os desafios quanto os avanços na implementação de políticas afirmativas voltadas à ampliação da representatividade feminina na política. A pesquisa revelou que, embora a Lei nº 9.504/97 (Brasil, 1997) e suas subsequentes alterações tenham promovido avanços significativos, a prática de fraudes ainda representa um obstáculo à consolidação de uma democracia mais inclusiva e igualitária.

Os casos analisados, notadamente os dos municípios de Lajedo e Tacaimbó, evidenciam que a fraude na cota de gênero não se trata apenas de um descumprimento normativo, mas de um retrocesso ético e político, que compromete a legitimidade do processo eleitoral e perpetua barreiras à participação feminina. A análise das decisões do TRE/PE e do TSE demonstrou que a Justiça Eleitoral tem adotado uma postura rigorosa para coibir essas práticas, impondo sanções exemplares, que vão desde a cassação de mandatos até a anulação de votos.

Nesse contexto, a Resolução nº 23.735/24 do TSE (Brasil, 2024b) destacou-se como um marco normativo na proteção democrática da participação feminina. Ao definir critérios objetivos para a identificação de fraudes e estabelecer sanções claras, a resolução reforça o compromisso do sistema eleitoral brasileiro com a igualdade de gênero. No entanto, a efetividade dessa regulamentação depende de uma fiscalização contínua e mais ativa, bem como da conscientização dos partidos políticos sobre a necessidade de fomentar candidaturas femininas reais e competitivas, e não apenas atender formalmente às exigências legais.

Apesar dos avanços jurídicos e institucionais, o estudo constatou que a sub-representação feminina nas casas legislativas permanece como uma questão estrutural, exigindo esforços integrados entre a sociedade civil, os partidos políticos e o Poder Judiciário. A representatividade feminina não é apenas uma questão de justiça social, mas uma condição indispensável para a formulação de políticas públicas mais inclusivas, que reflitam as demandas de toda a sociedade.

Conclui-se que a superação das fraudes e a consolidação da cota de gênero como instrumento efetivo de inclusão requerem, além de mecanismos legais, uma transformação cultural que enfrente os preconceitos e estereótipos de gênero ainda presentes no cenário político. O fortalecimento das políticas de incentivo, aliadas a uma maior fiscalização e educação política, são caminhos promissores para alcançar a tão almejada igualdade de gênero. Este trabalho buscou contribuir para o debate acadêmico e jurídico sobre a temática, propondo uma reflexão crítica sobre os desafios e avanços na promoção da representatividade feminina na política brasileira. Que as lições aprendidas em Pernambuco sirvam de exemplo para o aprimoramento das práticas eleitorais em todo o país, reafirmando o compromisso com uma democracia verdadeiramente inclusiva e representativa.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Adriana Soares; JUCÁ, Roberta Laena Costa. Fraude às cotas de gênero: um estudo de caso. **Estudos Eleitorais**, [s. l.], v. 16, n. 1, p. 139–157, 2023.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Processo Administrativo nº 0000323-45.2013.6.00.0000**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 2024. Súmula nº 73/TSE. Disponível em: https://www.tse.jus.br. Acesso em: 10 de Dezembro de 2024a.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). Resolução nº 23.735, de 27 de fevereiro de 2024. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. **Diário da Justiça Eletrônico**, n. 29, 4 mar. 2024b.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **Crescimento de candidaturas femininas é maior em cargos de vice-prefeita**. Brasília, 23 jan. 2024. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Janeiro/crescimento-de-candidaturas-femininas-e-maior-em-cargos-de-vice-prefeita. Acesso em: 23 jan. 2024c

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **Resolução nº 23.729, de 27 de fevereiro de 2024**. Altera a Resolução-TSE nº 23.609, de 18 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a escolha e o registro de candidatas e candidatos para as eleições. Brasília, 27 fev. 2024d. Disponível: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-729-de-27-de-fevereiro-de-2024 Acesso em: 06 mar. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **Súmula-TSE n. 73**. Brasília, 2024e. Disponível: https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-n-73 Acesso em: 06 mar. 2024.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE PERNAMBUCO (TRE-PE). Recurso Eleitoral nº 0600469-28.2020.6.17.0094. Relator: Dario Rodrigues Leite de Oliveira. Julgado em 03.08.2023. **Diário de Justiça Eletrônico**, 03.08.2023. Disponível em: https://www.tre-pe.jus.br. Acesso em: 06 de Dezembro de 2024.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Recurso Especial Eleitoral nº 0600001-24/AL**. Relator: Ministro Carlos Horbach. Julgado em 18 ago. 2022a. Disponível em: https://www.tse.jus.br. Acesso em: 10 de Dezembro de 2024.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE PERNAMBUCO (TRE-PE). Recurso Eleitoral nº 0600809-25.2020.6.17.0044. Relatora: Desembargadora Mariana Vargas. Julgado em 21.10.2022. **Diário de Justiça Eletrônico**, 21.10.2022b. Disponível em: https://www.tre-pe.jus.br. Acesso em: 10 de Dezembro de 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.609, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos nas eleições. **Diário da Justiça Eletrônico do TSE**, Brasília, DF, 18 dez. 2019.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO DISTRITO FEDERAL (TRE-DF). **Registro de Candidatura nº 172620**. Relator: Juiz I'talo Fioravanti Sabo Mendes. Julgado em 24 set. 2014. Disponível em: https://www.tre-df.jus.br. Acesso em: 10 de Dezembro de 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). REspe nº 2939/PE, Relator: Ministro Arnaldo Versiani Leite Soares, julgado em 6 nov. 2012. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, publicado em sessão, 6 nov. 2012.

BRASIL. **Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009**. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos –, 9.504, de 30 de setembro de 1997 – que estabelece normas para as eleições – e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 set. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm. Acesso em: 29 de Novembro de 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 out. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm. Acesso em: 10 de Novembro de 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o artigo 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 maio de 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp64.htm. Acesso em: 10 de Novembro de 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm. Acesso em: 10 de novembro de 2024.

CALHEIROS, Iara Loureto; BRASIL, Silvio Fernando de Carvalho; IGNÁCIO, Rozane Pereira. A fraude de cota de gênero nas eleições brasileiras. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, Boa Vista, v. 2, n. 6, p. 01–10, 2020.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. BORGES, Robério Moreira. A fraude à cota de gênero, que pode ser apurada mediante AIJE, enseja a cassação de todas as candidaturas beneficiadas pela fraude. **Buscador Dizer o Direito**, Manaus, 2020. Disponível em: https://www.dizerodireito.com.br. Acesso em: 8 de Janeiro de 2025.

CUNHA, Amanda Guimarães da; BASTOS JÚNIOR, Luiz Magno Pinto. Fraudes à cota de gênero na perspectiva do direito eleitoral sancionador. **Resenha Eleitoral**, Florianópolis, SC, v. 24, n. 1, p. 57–84, 2020.

DOMINGUES, Jonathan Machado; SENA, Matheus Reuter. Dinâmicas de inclusão e exclusão: uma análise das políticas de cotas para pessoas transexuais no contexto brasileiro. **Direitos Democráticos & Estado Moderno**, v. 3, n. 9, p. 43-60, 2023.

FONTES, Fabíola Susana Macedo Coelho; JESUS, Thiago Allison Cardoso de ; BARROS, Valdira. Violência política de gênero no Brasil: uma análise das vulnerabilidades de candidaturas femininas no contexto da representação democrática. **VII Encontro Virtual do CONPEDI**, Florianópolis, 2024.

GOMES, Felipe Santiago; TONELLI, Fernanda Maria Policarpo; MARTINS, Naony Sousa Costa. Violência política contra mulheres pós Lei nº 14.192/2021: PEC 9/2023 e a necessidade de estratégias complementares para prevenção. **Revista Synthesis**, v. 13, n. 1, p. 101-118, 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2022**. Panorama. Disponível em: https://www.ibge.gov.br. Acesso em: 23 de Novembro de 2024.

PASSEGGI, Anna Luisa Botelho Sgadari; SIQUEIRA, Mariana de. Impacto do direito internacional nas ações afirmativas de gênero no direito eleitoral brasileiro. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, [s. l.], v. 24, n. 2, p. 97–126, 2023.

SALGADO, Eneida Desiree; GUIMARÃES, Guilherme Athaídes; MONTE-ALTO, Eric Vinicius Lopes Costa. Cotas de gênero na política: entre a história, as urnas e o parlamento. **Gênero & Direito**, [s. l.], v. 4, n. 3, 2015.

SILVA, Leandro Barbosa; BRAGA, Sabrina de Paula. Comentários ao Enunciado 60. In: SANTOS, Poliana Pereira dos; CARVALHO, Volgane Oliveira.; ANDRADE NETO, João. **Comentários aos enunciados da I Jornada de Direito Eleitoral**. Brasília, DF: ABRADEP, 2022.

SILVEIRA, Michel Figueirêdo da; GONÇALVES, Flávio José Moreira; BRAGA, Janderson Lourenço Muniz. Fraude à cota de gênero, cassação de mulheres eleitas e teoria do impacto desproporcional: uma breve análise da legislação eleitoral à luz da jurisprudência. **Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**, [s. l.], v. 12, n. 21, 2024.

