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.