

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

LARISSA AGOSTINHO TEBINKA

**COTA DE GÊNERO NAS ELEIÇÕES BRASILEIRAS:** incentivos e  
constrangimentos trazidos pelas legislações e suas aplicações pelo Tribunal  
Superior Eleitoral

Maringá

2024

LARISSA AGOSTINHO TEBINKA

**COTA DE GÊNERO NAS ELEIÇÕES BRASILEIRAS:** incentivos e  
constrangimentos trazidos pelas legislações e suas aplicações pelo Tribunal  
Superior Eleitoral

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Departamento de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Maringá como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Rafael da Silva

Maringá

2024

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)  
(Biblioteca Central - UEM, Maringá - PR, Brasil)

T254c

Tebinka, Larissa Agostinho

Cota de gênero nas eleições brasileiras : incentivos e constrangimentos trazidos pelas legislações e suas aplicações pelo Tribunal Superior Eleitoral / Larissa Agostinho Tebinka. -- Maringá, PR, 2024.

99 f. : il., figs., tabs., mapas

Orientador: Prof. Dr. Rafael da Silva.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2024.

1. Igualdade de gênero. 2. Instituição de cotas de gênero. 3. Fraude e partidos políticos. 4. Legislação. I. Silva, Rafael da, orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Departamento de Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

CDD 23.ed. 305.3

Marinalva Aparecida Spolon Almeida - 9/1094

LARISSA AGOSTINHO TEBINKA

**COTA DE GÊNERO NAS ELEIÇÕES BRASILEIRA: incentivos e  
constrangimentos trazidos pelas legislações e suas aplicações pelo TSE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, avaliada pela Comissão Julgadora composta pelos membros:

COMISSÃO JULGADORA

Prof. Dr. Rafael da Silva  
(Orientador/Presidente)  
Universidade Estadual de Maringá - UEM

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Simone Pereira da Costa Dourado  
Universidade Estadual de Maringá - UEM

Prof. Dr. Felipe Mattos Monteiro  
Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS

Aprovada em: 29 de agosto de 2024  
Realizada por videoconferência

Aos meu pais, Neide e Nelson, muito obrigada pelo incentivo e apoio.  
Ao Junior, o amor da minha vida, obrigada por sempre me encorajar.  
Ao meu irmão que mesmo do céu, se faz presente todos os dias. Amo você pra  
sempre!

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, inicialmente, a Deus que me permitiu sonhar e concretizar este trabalho.

Agradeço ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, a oportunidade de desenvolver este projeto e aos professores que cruzaram o meu caminho, muito obrigada pela paciência e dedicação em me ensinar. Agradeço ao Junior da secretaria do Programa, pois esteve sempre pronto a me atender.

Nunca deixarei de agradecer a minha família por todo suporte emocional e apoio ao longo dessa jornada, por entenderem os momentos em que estive ausente para me dedicar a este trabalho e, ainda, assim me incentivarem a conquistar cada vez mais.

Ao meu marido Junior, a minha mãe, ao meu pai, aos meus sogros João e Zilda, muito obrigada, pois quando eu precisei vocês sempre estiveram ao meu lado.

As minhas amigas, Suellen, Thais, Juliana Paula, Maria Clara e Juliana Vargas, muito obrigada por sempre ouvirem os meus desabafos e me aconselharem a seguir em frente.

Agradecerei sempre ao meu querido chefe Dr. Wanderlei de Paula Barreto por entender o meu desejo de cursar esse mestrado e me liberar para as aulas e apresentações de artigos ao longo desses dois anos.

Os meus colegas de trabalho há mais de treze anos, também agradeço, pois na minha ausência me substituíram sem nunca terem cobrado retorno, muito obrigada pelo companheirismo sempre.

Ao meu orientador, Dr. Rafael da Silva, toda a minha gratidão e respeito, muitíssimo obrigada por acreditar em um projeto confuso e visualizar uma dissertação, obrigada pela paciência e empenho em me ajudar ao longo dessa jornada.

Não fui eu que ordenei a você? Seja forte e corajoso! Não se apavore nem desanime,  
pois, o Senhor, o seu Deus, estará com você por onde você andar.

(Josué: 1:9)

## **Cota de Gênero nas Eleições Brasileiras: incentivos e constrangimentos trazidos pelas legislações e suas aplicações pelo Tribunal Superior Eleitoral**

### **RESUMO**

Diante das alterações legais em favor de uma maior igualdade de gênero, a partir da entrada em vigor da Lei nº 12.034, de 2009, a qual instituiu que pelo menos 30% (trinta por cento) das candidaturas serão de mulheres, chamada de cota de gênero, surgiu o interesse em estudar como os partidos políticos reagiram estrategicamente a essa nova legislação, buscando se adaptar a ela. O presente trabalho se insere na linha 1 do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá (PGC), pois a pesquisa se desenvolve no âmbito da análise de políticas públicas instituídas com o objetivo de uma maior igualdade de gênero. Utilizou-se a etnografia documental, analisando-se decisões proferidas pelo Tribunal Superior Eleitoral, após a instituição das cotas de gênero, ou seja, 30/09/2009 até 31/03/2024, data final que possibilitou a colheita e análise de todos os dados. São essas decisões proferidas que retratam os casos em que os partidos políticos responderam de maneira diferente a esperada pela legislação e dessa maneira “provocaram” o ajuizamento de processos eleitorais que chegaram à corte máxima da justiça eleitoral. A pena aplicada aos partidos, perda do mandato, quando verificada a fraude a cota de gênero, é adequada e efetiva, caso seja aplicada no começo do mandato, mas não é o que ocorre, a justiça tem se mostrado morosa e o cometimento do ilícito pelos partidos tem compensado, pois o mandato só é perdido ao final deste. As alterações legais que instituíram as cotas e posteriormente a mudança que determinou o investimento nas campanhas femininas na mesma proporção se mostraram importantes incentivos a uma futura igualdade de gênero na representatividade, contudo ainda faltam elementos que garantam a efetividade dessas alterações e outros incentivos que gerem as mulheres maior capital eleitoral, despertando, assim, o interesse partidário nas suas candidaturas.

**PALAVRAS CHAVES:** gênero, legislação, fraude e partidos políticos



## **Gender Quota in Brazilian Elections: incentives and constraints brought by legislation and its application by the Superior Electoral Court**

### **ABSTRACT**

Given the legal changes in favor of greater gender equality, following the entry into force of Law n°. 12.034, of 2009, which established that at least 30% (thirty percent) of applications will be from women, called the quota of gender, there was an interest in studying how political parties reacted strategically to this new legislation, seeking to adapt to it. This work is part of line 1 of the Postgraduate Program in Social Sciences at the State University of Maringá (PGC), as the research is developed within the scope of the analysis of public policies instituted with the objective of greater gender equality. Documentary ethnography was used, analyzing decisions handed down by the Superior Electoral Court, after the institution of gender quotas, that is, 09/30/2009 until 03/31/2024, the final date that made it possible to collect and analyze all the data. It is these decisions given that portray cases in which political parties responded in a different way than expected by legislation and in this way “provoked” the filing of electoral processes that reached the highest court of electoral justice. The penalty applied to parties, loss of mandate, when fraud against the gender quota is verified, is adequate and effective, if it is applied at the beginning of the mandate, but this is not what happens, justice has proven to be slow and the commission of the illicit by the parties has paid off, as the mandate is only lost at the end of it. The legal changes that established quotas and subsequently the change that determined investment in women's campaigns in the same proportion proved to be important incentives for future gender equality in representation, however there is still a lack of elements that guarantee the effectiveness of these changes and other incentives that generate the women have greater electoral capital, thus arousing partisan interest in their candidacies.

**KEYWORDS:** gender, legislation, fraud and political parties

## LISTA DE GRÁFICOS

Candidaturas Femininas.....	64
Mulheres Eleitas.....	64
Candidatas x Eleitas.....	65
Tipos de Fraudes.....	67
Número de Decisões por Ideologia.....	70
Quantidade de Decisões Acerca das Eleições Ocorridas em 2020.....	73
Porte dos Municípios em que Ocorreram as Fraudes.....	76
Decisões Região Sul.....	77
Decisões Região Sudeste.....	77
Decisões Região Centro-oeste.....	78
Decisões Região Norte.....	78
Decisões Região Nordeste.....	79

## LISTA DE TABELAS

Tabela dos Partidos, das Decisões e da Posição Ideológica.....	68
Classificação dos Municípios.....	75

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

TSE	TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
STF	SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
JE	JUSTIÇA ELEITORAL
TRE	TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
AIJE	Ação de Investigação Judicial Eleitoral
AIME	Ação de Impugnação de Mandato Eletivo
REspEI	Recursos Especiais Eleitorais
DRAP	Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários
PRB	Partido Republicano Brasileiro
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PL	Partido Liberal
PR	Partido da República
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PPS	Partido Popular Socialista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PSC	Partido Social Cristão
PSL	Partido Social Liberal
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PV	Partido Verde
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PC do B	Partido Comunista do Brasil

PNAS	Política Nacional de Assistência Social
AC	Acre
AL	Alagoas
AP	Amapá
AM	Amazonas
BA	Bahia
CE	Ceará
ES	Espírito Santo
GO	Goiás
MA	Maranhão
MT	Mato Grosso
MS	Mato Grosso do Sul
MG	Minas Gerais
PA	Pará
PB	Paraíba
PR	Paraná
PE	Pernambuco
PI	Piauí
RJ	Rio de Janeiro
RN	Rio Grande do Norte
RS	Rio Grande do Sul
RO	Rondônia
RR	Roraima
SC	Santa Catarina
SP	São Paulo
SE	Sergipe
TO	Tocantins
DF	Distrito Federal

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>2 A PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NA POLÍTICA E AS TRANSFORMAÇÕES NA LEGISLAÇÃO ELEITORAL</b> .....	14
2.1 Lutas Históricas Pelo Voto Feminino .....	14
2.2 A História do Voto Feminino, no Brasil .....	20
2.3 Alterações Legais que Visam a Igualdade de Gênero .....	30
<b>3 PARTIDOS POLÍTICOS E A RESPOSTA A NOVA LEGISLAÇÃO – NEO INSTITUCIONALISMO</b> .....	35
3.1 Partidos Políticos e a Relação com o Sistema Político Brasileiro .....	35
3.2 Neo-Institucionalismo .....	43
<b>4 METODOLOGIA</b> .....	54
4.1 Caminho Traçado .....	54
4.2 Explicações Jurídicas Necessárias para o Entendimento da Pesquisa .....	57
4.3 Etnografia Documental .....	58
<b>5 OBSERVAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO TSE ACERDA DA COTA DE GÊNERO</b> .....	61
5.1 Taxa de Sucesso, candidaturas femininas x mulheres eleitas .....	62
5.2 Fraudes Praticadas .....	65
5.3 Partidos Envolvidos .....	66
5.4 Regiões em que Foram Cometidas Fraudes .....	69
5.5 Penas Aplicadas .....	70
5.6 Panorama do Porte dos Municípios em que Ocorrem as Fraudes .....	73
5.7 Panorama das Decisões no TSE e nos TREs .....	74
5.8 Casos <i>sui generis</i> .....	78
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	79

## 1 INTRODUÇÃO

No atual cenário eleitoral brasileiro, o número de mulheres eleitoras é mais da metade de todo o eleitorado brasileiro, cerca de 53%, esse dado não se repete, entretanto, em números de mulheres eleitas. A representatividade feminina nas Casas Legislativas é baixa e estável. O crescimento na quantidade mulheres eleitas passou nas eleições municipais de 6.993, em 2008 para 10.926, em 2020 e, nas eleições estaduais e federais de 178, em 2006 para 311, em 2022.

O presente trabalho analisará as sucessivas mudanças legais, em favor de uma maior igualdade de gênero, no campo das eleições e os efeitos que essas alterações produziram dentro dos partidos políticos, principalmente. As estratégias utilizadas pelos partidos para atender ao comando legislativo sem resultar em perda de poder.

A Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), estipulava as cotas eleitorais para todas as eleições, submetidas ao sistema proporcional, contudo, o texto legal utilizava a expressão “deverá reservar”, ou seja, os partidos tinham a mera faculdade, as cotas não eram obrigatórias.

A Lei nº 12.034, de 2009, alterou a redação do art. 10, § 3º, da Lei das Eleições, tendo instituído que 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, assim, obrigatoriamente, pelo menos, 30% (trinta por cento) das candidaturas serão de mulheres.

Ocorre que após a obrigatoriedade de pelo menos 30% de candidaturas serem femininas, começaram a aparecer as candidaturas fictícias, para o TSE elas podem ser comprovadas quando a candidata não participa de fato da disputa; em que pese ter seu nome registrado como candidata, não recebe recursos financeiros por parte de seu partido político, não aparece nas propagandas oficiais de rádio e de televisão e, em algumas vezes sequer pede voto para si, não recebe qualquer voto, não divulga suas propostas, não produz material de propaganda.

Nesses casos, quando verificado pelo TSE que um partido não cumpriu, efetivamente, a cota de gêneros, legalmente instituída, o partido será punido com o indeferimento de todas as candidaturas, não só as fraudulentas, com a conseqüente perda do diploma dos candidatos eleitos, pois beneficiários da fraude, conforme decidido no Recurso Especial Eleitoral n. 193-92 (TSE, 2019).

O objetivo do trabalho é a reflexão sobre a participação feminina na política brasileira, se as alterações instituídas pelo Legislador ampliaram a participação das mulheres, levando-as a cargos eleitorais ou carece de outros instrumentos, principalmente dentro dos partidos políticos que são a ponte de entrada para a política, pois é somente ali que ocorre o recrutamento

dos candidatos; são os partidos políticos que possuem o monopólio da representação política. A análise se concentrará nas respostas estratégicas dos partidos diante das alterações.

O debate teórico considerará as barreiras para ingresso das mulheres nos partidos políticos, bem como os estudos dos Neo-institucionalistas para chegar a uma análise madura das decisões proferidas pelo TSE sobre as cotas de gênero.

Por fim, analisar as decisões proferidas pelo TSE, acerca das fraudes praticadas pelos partidos políticos na tentativa de entendê-las e classificá-las de acordo com o partido, com sua ideologia, a localização e as maneiras como foram praticadas.

A princípio faz-se necessário, portanto, um retrospecto da luta feminina por direitos políticos, bem como as transformações causadas por estas na legislação eleitoral e com essa análise, compreender o papel histórico da mulher na sociedade, pois esta é uma barreira exógena aos partidos políticos para inserção das mulheres no meio político. Este será o primeiro capítulo.

No segundo capítulo será contextualizada a importância dos partidos para o sistema político brasileiro, como estes escolhem seus candidatos, quais são os atributos necessários para que o partido lance a candidatura. Além do desenvolvimento do debate teórico sobre o Neo-Institucionalismo. Estudos acerca da escolha racional, serão utilizados como fundamento para a tomada de decisões pelos líderes partidários para responderem às novas regras eleitorais, ou seja, as cotas legalmente instituídas.

O terceiro capítulo será dedicado a expor a metodologia a ser utilizada na análise das decisões; a pesquisa foi realizada nos processos em que há menção a cota de gênero, no site do Tribunal Superior Eleitoral (<https://www.tse.jus.br/>), no campo “jurisprudência”, portanto a metodologia utilizada se trata de etnografia documental.

O quarto e último capítulo será dedicado a exposição e análise dos resultados levantados nos estudos das decisões proferidas pelo TSE.

A participação feminina na vida pública é um tema latente e continuamente transformado e aprimorado pela legislação que se altera em favor de uma maior igualdade de gênero, razão pela qual merece ser estudado.



## **2 A PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NA POLÍTICA E AS TRANSFORMAÇÕES NA LEGISLAÇÃO ELEITORAL**

O entendimento acerca da representação feminina na política nacional atual perpassa por uma luta histórica das mulheres para conquistar o direito ao voto. O patriarcalismo enraizado na história contextualiza os índices atuais da baixa representação feminina. Neste capítulo será traçado o contexto histórico da luta feminina por seus direitos políticos, inicialmente pelo de votar e mais recente pelo direito de ser votada.

### **2.1 Lutas Históricas Pelo Voto Feminino**

A primeira vez que se aventou a participação feminina na política foi na Revolução Francesa (1789 e 1799), isso porque foi o primeiro movimento em que se pleiteava que os governos deveriam atender aos cidadãos no lugar de seguir a vontade do monarca, ideia esta apoiada por muita gente (MARQUES, 2019).

Esclarece-se que muitas mulheres já haviam ocupado posições de comando, anteriormente, contudo isso ocorria por fazerem parte, essas mulheres, de famílias nobres detentoras de poder, nas quais a linhagem as alcançava e as colocava no poder.

Discutia-se, durante a Revolução Francesa, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, datada de agosto de 1789, na qual estabeleceu-se que todos os homens nasciam livres e detentores de direitos iguais. Olympe de Gouges ficou conhecida na Paris revolucionária por sua luta pelo sufrágio feminino e por ter publicado, em setembro de 1791 a Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã.

Joan W. Scott faz um relato em seu artigo acerca da Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã, de 1791, na qual foram apresentadas dezenas de propostas de reformas políticas e sociais, além de críticas às práticas sociais de seu tempo (SCOTT, 2005).

No referido tratado, Olympe de Gouges tenta ser prática ao falar do paradoxo: individual x coletivo, contudo, deixa claro se tratar de um problema que não possui soluções simples e Scott segue pelo mesmo caminho (SCOTT, 2005).

Argumenta Joan Scott que os conceitos de direitos individuais e identidades de grupos não devem ser posicionados de maneira antagônica, mas sim reconhecer e manter uma discussão acerca de ambos, é o que possibilita soluções melhores e mais democráticas (SCOTT, 2005).

O paradoxo do individual x coletivo é demasiadamente controvertido, pois há os que defendem que se privilegiar um, conseqüentemente estará ignorando o outro. Um indivíduo se avaliado pelas características de um grupo que pertence, não será de fato alcançado, uma vez que os indivíduos devem ser avaliados por eles próprios, os que defendem essa ideia, entendem que a igualdade só pode ser alcançada quando os indivíduos são julgados como indivíduos, para eles basta a igualdade dos indivíduos perante a lei.

Há, entretanto, os que defendem que os indivíduos não serão tratados com justiça até que sejam vistos como grupos, com os quais eles se identificam. “Enquanto o preconceito e a discriminação permanecerem, argumentam os partidários dessa posição, os indivíduos não serão todos avaliados de acordo com os mesmos critérios” (SCOTT, 2005, p.13).

Scott argumenta que os conceitos de indivíduo e grupo estão em, o que ela chama de tensão, necessária e historicamente se resolvem de formas específicas, tendo que ser analisadas em seu tempo e suas incorporações políticas e não como escolhas morais e éticas intemporais (SCOTT, 2005).

A identidade de grupo é um aspecto inevitável da vida social e política, e os dois estão inter-relacionados à medida que as diferenças de grupo se tornam aparentes, salientes e problemáticas em contextos políticos específicos. São nesses momentos que surgem as tensões entre indivíduos e grupos. Para os indivíduos que veem a identidade de grupo meramente como uma dimensão da personalidade multifacetada, eles se veem inteiramente determinados por um único fator: religião, etnia, raça ou identidade de gênero (SCOTT, 2005).

Importante ressaltar que as feministas têm se referido às mulheres como uma minoria, contudo isso não tem relação com a quantidade em números absolutos de mulheres, até porque a população feminina perfaz mais da metade da população total. A nomenclatura atribuída está relacionada com o poder político, social e econômico que as mulheres detêm (SCOTT, 2005).

Segundo Joan Scott, os eventos que determinam quem são as minorias, fazem isso atribuindo o status de minoria a certas qualidades inerentes ao grupo, como se essas qualidades fossem a causa e a racionalização do tratamento desigual (SCOTT, 2005).

Quando a exclusão das mulheres da cidadania é legitimada por referência à biologia, como quando é referida a possibilidade de gravidez pelas mulheres, a “diferença de gênero” se estabelece não apenas como um fato natural, mas também como base ontológica da diferenciação política e social (SCOTT, 2005).

O feminismo, no período das revoluções democráticas, foi um protesto contra a exclusão das mulheres da política, as quais eram vistas como outsiders, somente pela diferença sexual. (SCOTT, 2005).

Retornando a Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã, escrita por Olympe de Gouges, está não foi levada a sério pelos revolucionários franceses, decepcionada a autora enviou um exemplar da referida declaração à Rainha Maria Antonieta, com a esperança de que fosse lida e algum direito conquistado pelas mulheres, contudo conseguiu apenas uma sentença de morte, acusada de trair os ideais revolucionários. Olympe de Gouges, morreu, em 1793, na guilhotina (MARQUES, 2019).

Outra notável escritora desta época, é Mary Wollstonecraft, inglesa, publicou um livro, no qual critica o filósofo Jean Jacques Rousseau, pois este havia escrito o livro *Émile, ou De l'éducation*, de 1762 e exposto ideias sobre educação; às mulheres, particularmente, o filósofo defendeu que deveriam receber uma educação mais superficial, por serem inferiores aos homens, intelectualmente, a educação feminina deveria ter mais ênfase nos conceitos morais do que no preparo para pensar:

“Quando a mulher se queixa da injusta desigualdade que o homem impõe, não tem razão; essa desigualdade não é uma instituição humana ou, pelo menos, obra do preconceito, e sim da razão: cabe a quem a natureza encarregou do cuidado dos filhos a responsabilidade disso perante o outro [...] Uma vez demonstrado que o homem e a mulher não devem ser constituídos da mesma maneira, nem de caráter nem de temperamento, segue-se que não devem receber a mesma educação. Seguindo as diretrizes da natureza, devem agir de acordo, mas não devem fazer as mesmas coisas: o fim dos trabalhos é o mesmo, mas os trabalhos são diferentes e, por conseguinte, os gostos que o dirigem”. (Rousseau, 1762, pgs 428/430).

A escritora defendeu que a educação recebida pelas mulheres era justamente a causa delas entenderem menos que os homens das questões políticas, caso as meninas recebessem desde a infância a mesma educação que os meninos, este equívoco poderia ser facilmente corrigido (MARQUES, 2019).

A educação das mulheres dificultava a integração delas nas questões políticas, pois não recebiam instruções que não envolvesse servir, cuidar ou limpar. As mulheres casadas recebiam de seus maridos, quase sempre, tratamento infantilizado, por se acharem os homens seres intelectualmente superiores, por isso dificilmente uma mulher conseguia um ofício remunerado que envolvesse formar opinião sobre questões públicas (MARQUES, 2019).

Em meados da década de 1860, os defensores do sufrágio universal encontraram em John Stuart Mill, um grande aliado de seus argumentos. Além de defender que todos deveriam votar, o filósofo inglês, defendeu, quando foi deputado na Câmara dos Comuns, na Inglaterra, a igualdade em outros setores, também. Mill defendia que a educação deveria ser para todos,

que fosse realizada uma reforma agrária e que os trabalhadores mais pobres fossem tratados com dignidade (MARQUES, 2019).

Apesar de muito eloquente Mill não convenciu os demais deputados na Câmara dos Comuns; eles até o escutavam, mas não concordavam com as suas propostas (MARQUES, 2019).

Mill escreveu o livro *The subjection of woman* junto com sua companheira Harriet Taylor, no qual eles expõem seus pensamentos acerca do tratamento que era recebido pelas mulheres até aquela época.

Para nós, é inútil dizer que aqueles que mantêm a doutrina de que os homens têm o direito de comandar e as mulheres têm a obrigação de obedecer, ou que os homens são aptos para o governo e as mulheres inaptas, estão no lado afirmativo da questão, e que eles são obrigados a mostrar evidências positivas às declarações ou a se submeterem à sua rejeição (MILL e TAYLOR, 2021, p. 19).

Taylor e Mill dissertam sobre como é abusiva essa relação homem mulher, mormente, porque foi instituída à revelia de qualquer experimento capaz de embasar a superioridade masculina. Eles exemplificam dizendo que se o sistema de governança tivesse sido testado com a mulher no poder, depois com o homem e por fim com ambos em posição de igualdade e tivessem chegado à conclusão de que a mulher sendo subordinada ao homem, sem qualquer influência na vida pública e política, devendo obediência total ao homem quando casada, fosse, após o experimento, declarado como o sistema de governança mais propício a felicidade de ambos e ao bem-estar da sociedade, sua adoção teria então fundamento. No entanto, o que aconteceu e acontece é o inverso disso. “Em primeiro lugar, a opinião a favor do sistema atual, que subordina inteiramente o sexo mais fraco ao mais forte, baseia-se apenas na teoria, pois nunca houve julgamento de outra experiência” (MILL e TAYLOR, 2021, p. 21)

Taylor e Mill argumentam que em segundo lugar o sistema de desigualdade nunca foi produto de discussões, ideias sociais ou qualquer organização social que tenha caminhado para esse resultado, mas tão somente baseado no valor atribuído as mulheres pelos homens, por conta de sua menor força muscular. (MILL e TAYLOR, 2021).

Leis e sistemas políticos sempre acabam por reconhecer as relações já existentes entre os indivíduos. O que era um mero fato físico torna-se um direito legal, sancionado pela sociedade, visando principalmente à substituição do conflito irregular e ilegal da força física pelos meios públicos e organizados de afirmação e proteção desses direitos. Pessoas que já haviam sido compelidas à obediência se tornam então legalmente subordinadas a ela. (MILL e TAYLOR, 2021, p. 22).

Necessário trazer a discussão outro importante filósofo, mas dessa vez um francês, a obra de Auguste Comte foi intensamente difundida no Brasil, concomitante a obra de Mill. Em que pese simultâneas, em relação as mulheres, eram antagônicas.

Comte discordava do sufrágio universal, pensava que não deveria haver tanta interferência no governo, pois isso abriria brecha para paixões políticas e um governo efetivo deveria ser composto por critérios técnicos e científicos. Mill argumentava que todos os alfabetizados deveriam ter direito ao voto.

Mill defendia que a parca participação feminina nas questões públicas era consequência da educação que recebiam, o que deveria ser alterado. Comte via as mulheres como seres biologicamente inferiores aos homens e com a função exclusiva de educar os filhos e cuidar do lar. “Muitas cartas foram trocadas entre eles, mas o francês não mudou de opinião.” (MARQUES, 2019, p. 45)

Taylor e Mill acreditavam que a manutenção das mulheres nas tarefas domésticas, exclusivamente, não ocorria por acaso:

Acreditamos que as inaptidões que lhes são atribuídas em outros fronts têm o intuito de manter sua subordinação à vida doméstica; porque as pessoas do sexo masculino ainda não conseguem tolerar a ideia de conviver com uma igual. Não fosse por isso, acreditamos que quase todas as pessoas, dada a opinião existente na política e na economia política, admitiriam a injustiça de excluir metade da raça humana do maior número de ocupações lucrativas e de quase todas as altas funções sociais; ordenando que desde o nascimento elas não são, e não têm a menor possibilidade de se tornar, aptas para empregos legalmente abertos aos mais estúpidos e mal-intencionados membros do outro sexo, ou que, por mais qualificadas que possam ser, esses empregos lhes são proibidos a fim de serem preservados para o benefício exclusivo dos homens. (MILL e TAYLOR, 2021, p. 81)

Taylor e Mill argumentavam veementemente que o lugar que a mulher ocupava era consequência do que elas aprendiam, sempre foram treinadas para manterem distância das ocupações privativas dos homens. “Não se pode inferir ser impossível que uma mulher seja um Homero, um Aristóteles, um Michelangelo ou um Beethoven, apenas porque nenhuma mulher produziu ainda obras comparáveis às deles nessas linhas de excelência”. (MILL e TAYLOR, 2021, p. 86). Fundamentam que as mulheres eram impedidas de fazer algo que comprovaram ser capazes de fazer, utilizando como exemplo rainha Elizabeth e a rainha Victoria, as quais se não tivessem herdado o trono, jamais teriam ascendido ao poder.

Para Flávia Biroli e Luis Felipe Miguel o gênero é um dos sustentáculos centrais que organizam a sociedade e seus impactos não são sentidos apenas pelas mulheres. Fundamentam que onde há desigualdades entre homens e mulheres, há definição de suas posições em seu

círculo social, ainda que não apenas por consequência do gênero, mas aliado também a classe, sexualidade e raça (MIGUEL e BIROLI, 2014).

O lugar que a mulher ocupa na sociedade mudou muito ao longo das últimas décadas. Flavia Biroli e Luis Felipe Miguel exemplificam essa afirmação utilizando o mercado de trabalho, pois aumentou demasiadamente o número de mulheres em postos mais altos de trabalho e isso também pode ser visto no quesito escolaridade, “na segunda metade do século XX, inverteu-se a tendência que fazia com que elas tivessem menos escolaridade do que os homens” o que pode ser entendido como a causa dos postos mais altos no mercado de trabalho. (BIROLI E MIGUEL, 2014, p. 9)

Scott retrata o significado de igualdade segundo o Oxford English Dictionary, o qual consigna que na matemática a igualdade significa quantidades idênticas de coisas, correspondências exatas. Já no conceito social a igualdade não é exata (SCOTT, 2005).

Embora sugira uma identidade matemática, na prática significa “possuir um grau semelhante de uma qualidade ou atributo especificado ou implícito; estar no mesmo nível em termos de posição, dignidade, poder, habilidade, realização ou excelência; ter os mesmos direitos ou privilégios”. (SCOTT, 2005, p. 16)

A igualdade de gênero a ser alçada pode ser definida, como: “A igualdade é um princípio absoluto e uma prática historicamente contingente. Não é a ausência ou a eliminação da diferença, mas sim o reconhecimento da diferença e a decisão de ignorá-la ou de levá-la em consideração” (SCOTT, 2005, p. 15).

Para Scott a relação entre qualidades, posições sociais e direitos tem variado de uma época para outra, a noção intangível de indivíduo não era tão universalmente inclusiva como parecia (SCOTT, 2005).

Sabino e Lima, relatam que a força das mulheres se apresentara durante anos de lutas, por meio do movimento feminista, o qual teve participação decisiva na redemocratização do Brasil e na Constituição de 1988, que contou com as mulheres para que a igualdade fosse alçada ao âmbito de direito fundamental, expressamente previsto na Constituição. (SABINO e LIMA, 2015)

A teoria feminista está presente nas lutas femininas ao longo dos anos e hoje não é mais possível discutir teoria política sem levá-la em consideração. “Como corrente intelectual, o feminismo, em suas várias vertentes, combina a militância pela igualdade de gênero com a investigação relativa às causas e mecanismos de reprodução da dominação masculina”. (BIROLI E MIGUEL, 2014, p. 17)

Embora o feminismo seja para muitos uma teoria ultrapassada, com o fundamento de que as mulheres já conquistaram seu espaço com amplo acesso a educação, igualdade no casamento, direitos políticos e acesso a postos mais altos no mercado de trabalho, ainda é necessário relembrar que há diversas demonstrações de dominação masculina, ainda há instrumentos que produzem desigualdades e que sempre são aplicados em desfavor das mulheres. Em um mundo com supostos direitos iguais é um desafio enxergar mecanismos que produzem desigualdades. “Formas mais complexas de dominação exigem ferramentas mais sofisticadas para entendê-las; nesse processo, o pensamento feminista tornou-se o que é hoje: um corpo altamente elaborado de teorias e reflexões sobre o mundo social”. (BIROLI E MIGUEL, 2014, p. 17)

## 2.2 A História do Voto Feminino, no Brasil

No Brasil, as mulheres conquistaram seu direito de votar, apenas em 1932, pois durante o período colonial, os direitos políticos eram restritos aos homens, a sociedade era organizada de forma que o poder, as decisões e os privilégios estavam sempre nas mãos dos homens (SOW, 2010).

Em que pese um crescente número de pessoas estivessem insatisfeitas com o governo de D. Pedro I, a maioria ainda preferia manter a monarquia, poucos defendiam a adoção de um governo republicano; a primeira Constituição Política do Império do Brasil<sup>1</sup>, outorgada por D. Pedro I, data de 1824 e dispõe sobre o conceito de cidadãos ativos, capazes de escolher os integrantes do governo local e do Parlamento.

A primeira Constituição Política do Império do Brasil, dispunha em seus artigos 92 e 95, acerca dos indivíduos que eram excluídos de votar, bem como daqueles que estavam aptos ao direito de voto<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824). Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>.

<sup>2</sup> Art. 92. São excluídos de votar nas Assembléas Parochiaes.

I. Os menores de vinte e cinco annos, nos quaes se não comprehendem os casados, e Officiaes Militares, que forem maiores de vinte e um annos, os Bachares Formados, e Clerigos de Ordens Sacras.

II. Os filhos familias, que estiverem na companhia de seus pais, salvo se servirem Officios publicos.

III. Os criados de servir, em cuja classe não entram os Guardalivros, e primeiros caixeiros das casas de commercio, os Criados da Casa Imperial, que não forem de galão branco, e os administradores das fazendas ruraes, e fabricas.

IV. Os Religiosos, e quaesquer, que vivam em Communidade claustral.

V. Os que não tiverem de renda liquida annual cem mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou Empregos.

[...]

No art. 92, inciso V, era exigida renda para que fosse possível votar, isso excluía o direito das mulheres de votar, pois no Brasil Império, as mulheres não tinham acesso ao trabalho e, conseqüentemente não possuíam remuneração comprovada. Ficou conhecido como sufrágio censitário esse processo eleitoral que adota critério de renda para conceder direito ao voto.

José Martiniano de Alencar, deputado e escritor, foi um defensor da ampliação do sufrágio. Apesar de ser mais conhecido, atualmente, pela sua obra literária, defendeu em seu tempo que um sistema político democrático deveria expandir o direito de voto a mais eleitores. “A partir de 1859, Alencar começou a publicar no Jornal do Comércio, folha de prestígio que saía na Corte, um conjunto de ensaios sobre o sistema eleitoral brasileiro”. (MARQUES, 2019, p. 47).

Em 1868, José de Alencar publicou o que tinha escrito em suas colunas no livro “O Sistema Representativo”, no qual delineou a maneira como as mulheres eram vistas no Brasil Império, fruto da tradição luso-brasileira que considerava as mulheres casadas incapazes para a vida civil. José de Alencar argumentava que se as mulheres soubessem ler e escrever e possuísem renda, não poderiam ser impedidas de votar, contudo defendia que os direitos políticos femininos não deveriam ser autorizados, imediatamente. (MARQUES, 2019)

O Senador baiano José Antônio Saraiva, assumiu, em março de 1880, a presidência do Conselho de Ministros e foi incumbido de elaborar um projeto de reforma da legislação eleitoral, o fez aumentando a qualificação dos eleitores. O número de eleitores reduziu, devido ao rigor instituído quanto a qualificação e renda, bem como, o voto facultativo. O Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881, o qual ficou conhecido como Lei Saraiva, instituía a necessidade de títulos científicos (diplomas em direito ou medicina, por exemplo) como comprovante de qualificação para votar. (MARQUES, 2019)

A dentista Isabel de Souza Mattos, moradora de São José do Norte, na província do Rio Grande, com fundamento no art. 4º, do referido decreto (Lei Saraiva), conquistou o registro de eleitora, no ano de 1887, por possuir comprovante de qualificação (diploma em odontologia) e renda para tanto. “Quando o primeiro governo republicano convocou eleições para a Assembleia Constituinte, em 1890, a doutora Isabel procurou a junta eleitoral com o documento de registro de eleitora emitido em 1887, mas o presidente da Mesa não deixou que ela votasse.” (MARQUES, 2019, p. 59)



Muitas mulheres seguiam o mesmo caminho da dentista Isabel, muitas professoras, escritoras e farmacêuticas, acreditavam que já era tempo de votarem, dentre elas a professora Josefina Álvares de Azevedo que começou a publicar o jornal sufragista “A Família”, em dezembro de 1888, em São Paulo. Josefina mudou-se para o Rio de Janeiro e a partir da segunda metade de 1889, começou a receber a ajuda das escritoras Júlia Lopes de Almeida e Inês Sabino, na publicação do jornal “Juntas, as colaboradoras do A Família promoveram campanha pelo sufrágio feminino durante os trabalhos da Constituinte e nos anos seguintes.” (MARQUES, 2019, p. 60)

Neste mesmo ano, 1889, findou-se a Monarquia, os republicanos convocaram uma Assembleia Constituinte, três grupos de republicanos se reuniram para fazerem pré-projetos de Constituição. O ministro da justiça juntou os projetos e o texto final passou pela revisão do então ministro da Fazenda, Rui Barbosa. O projeto de Constituição previa que o cidadão seria eleitor, o que trazia uma dúvida antiga: as mulheres poderiam ser consideradas cidadãs e com direito ao voto, conseqüentemente? “Enquanto tudo isso acontecia, as sufragistas de A Família continuavam a fazer a campanha no jornal e a conversar com os deputados eleitos. Não eram muitas, mas eram bem ativas.” (MARQUES, 2019, p. 65)

Iniciados os debates da comissão dos representantes dos 21 estados, os deputados Lopes Trovão, Leopoldo Bulhões e Casimiro defenderam que o direito de votar fosse estendido a mulheres diplomadas, desde que elas não fossem casadas. Ainda em dezembro de 1890, o deputado baiano César Zama, um veterano no Parlamento, discursou a favor da mesma causa (MARQUES, 2019, p. 66).

Em janeiro de 1891, Zama conquistou um aliado, Sá Andrade e juntos apresentaram uma emenda favorável ao voto das mulheres. Concomitantemente Joaquim Saldanha Marinho, apresentou uma emenda mais ampla do que a de Zama e Sá Andrade, contudo ao serem levadas a votação ambas foram recusadas pela Constituinte. (MARQUES, 2019)

Dessa forma, a Proclamação da República, em 1889, não estabeleceu mudanças no panorama social, a mulher continuou exercendo o mesmo papel e o patriarcalismo vigorava no Brasil (SOW, 2010).

A segunda Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil<sup>3</sup>, foi promulgada, em de 1891 e estabeleceu que seriam eleitores os cidadãos maiores de vinte e um anos que se alistassem<sup>4</sup>.

Na Constituição de 1981, portanto, as mulheres não eram proibidas de votar, contudo havia a exigência da prestação do serviço militar para o exercício do voto. Ocorre que, na época, o serviço militar para as mulheres era classificado como voluntário, portanto abriu-se uma lacuna na legislação, para a população feminina começar a votar, pois se as mulheres podiam prestar o serviço militar, conseqüentemente, adquiriam o direito de voto (SOW, 2010).

Um grupo de professoras, responsáveis pela alfabetização das crianças, resolveram se opor a desigualdade política de gênero, quase vinte anos após a Constituinte. A professora Leolinda de Figueiredo Daltro reuniu um grupo de mulheres e registrou, em 17 de dezembro de 1910, uma agremiação política com o nome de Partido Republicano Feminino, o qual possuía como principais bandeiras a emancipação das mulheres de qualquer forma de exploração e o sufrágio feminino. “Na capital federal, a agremiação passou a representar as sufragistas em audiências públicas com autoridades, em passeatas pelas ruas e em representações encaminhadas ao Legislativo”. (MARQUES, 2019, p. 80)

Os deputados e senadores continuaram a propor projetos de lei que versavam acerca do voto feminino, para forçarem o Legislativo a discutir as demandas das sufragistas. Em 1919, foram apresentados, no Senado, dois projetos de lei que previam o direito das mulheres ao voto: em maio o projeto do Senador Alfredo Ellis, que foi rejeitado na Comissão de Justiça do Senado e, em dezembro o projeto do Senador pelo Pará Justo Chermont. Em 1921, foi apresentado projeto de lei na Câmara pelo deputado Nogueira Penido e, em 1924, pelo deputado Basílio de Magalhães, ambos acerca do direito ao voto feminino. (MARQUES, 2019)

Entre todos esses projetos, o do senador Justo Chermont foi o que chegou mais longe. No segundo semestre de 1927, o projeto retornou à pauta de discussão no Senado. As feministas da Federação Brasileira pelo Progresso Feminino observaram atentamente esse debate, chegando, inclusive, a acompanhar a sessão da Comissão de Justiça.

---

<sup>3</sup> Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>

<sup>4</sup> Art 70 - São eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistarem na forma da lei.

§ 1º - Não podem alistar-se eleitores para as eleições federais ou para as dos Estados:

1º) os mendigos;

2º) os analfabetos;

3º) as praças de pré, excetuados os alunos das escolas militares de ensino superior;

4º) os religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações ou comunidades de qualquer denominação, sujeitas a voto de obediência, regra ou estatuto que importe a renúncia da liberdade Individual.

§ 2º - São inelegíveis os cidadãos não alistáveis.

Enviaram cartas aos senadores tentando convencê-los a votar a favor do projeto Chermont e, não satisfeitas, protocolizaram no Senado um abaixo-assinado com cerca de duas mil assinaturas, em dezembro daquele ano (MARQUES, 2019, p. 99).

A imprensa deu ampla cobertura a votação, reproduzindo os posicionamentos favoráveis e contrários a aprovação do projeto de lei do senador Justo Chermont, mas mesmo assim este não foi aprovado.

O presidente da Província do Rio Grande do Norte, Juvenal Lamartine, então, resolveu deixar passar uma lei que permitia o direito de voto às mulheres e, em 1927, registraram-se as primeiras eleitoras; quinze mulheres votaram no Rio Grande do Norte, em abril de 1928 (SOW, 2010).

A Comissão de Poderes do Senado Federal, no ano de 1928, entretanto, pleiteou a anulação de todos àqueles votos, sob a alegação da necessidade de uma lei federal sobre o direito de voto feminino, sendo que ao final os votos não foram reconhecidos.

Ainda assim, pode-se dizer que o Rio Grande do Norte foi o primeiro estado brasileiro no qual a mulher foi às urnas declarar o seu voto. As duas primeiras mulheres alistadas como eleitoras no Brasil foram as professoras Júlia Barbosa, de Natal, e Celina Vianna, de Mossoró (RN). (SOW, 2010, p. 82)

A Revolução de 1930, liderada por Getúlio Vargas, destituiu o presidente da República Washington Luís, sem saber ao certo o que “os revolucionários” pretendiam, as mulheres observaram a cena política e ao primeiro aceno de Vargas para reformulação das leis eleitorais para eleições do Legislativo, as feministas da Federação Brasileira pelo Progresso Feminino e outras mulheres de entidades políticas pleitearam junto ao Presidente o direito de votar.

Getúlio Vargas recebeu em junho de 1931, as delegadas do Segundo Congresso Internacional Feminista, no Palácio do Catete e sinalizou aprovação ao pleito delas, justificando que as ideias propostas não contrariavam a “tradição da família brasileira” e uma das suas primeiras medidas foi criar uma comissão de juristas que seriam responsáveis pelas alterações no sistema eleitoral brasileiro. Ao final dos debates desta comissão, no entanto, o sufrágio não era universal, o voto feminino possuía restrições; somente viúvas ou solteiras com renda própria poderiam votar, as mulheres casadas só votariam se fossem autorizadas pelo marido.

Vargas atendeu ao pleito feminino e derrubou as restrições, o direito de voto das mulheres foi, então, concretizado, quando promulgado o Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, o qual assegurava o sufrágio universal e secreto, concedendo o direito de voto a todos os brasileiros maiores de 21 anos, que fossem alfabetizados; sem qualquer distinção de sexo,

garantindo à mulher o direito de voto, portanto. O referido dispositivo foi incorporado à Constituição brasileira de 1934 (SOW, 2010). A Constituição de 1934<sup>5</sup> contemplou a mulher nos seguintes dispositivos:

Art. 109 – O alistamento e o voto são obrigatórios para os homens e para as mulheres, quando estas exerçam função pública remunerada, sob as sanções e salvas as exceções que a lei determinar.

Art. 121 – A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País.

d) proibição de trabalho a menores de 14 anos; de trabalho noturno a menores de 16 e em indústrias insalubres, a menores de 18 anos e a mulheres;

h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a este descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte;

Art. 138 – Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas:

c) amparar a maternidade e a infância;

Art. 163 – Todos os brasileiros são obrigados, na forma que a lei estabelecer, ao Serviço Militar e a outros encargos, necessários à defesa da Pátria, e, em caso de mobilização, serão aproveitados conforme as suas aptidões, quer nas forças armadas, quer nas organizações do interior. As mulheres ficam excetuadas do serviço militar.

§ 1º - Todo brasileiro é obrigado ao juramento à bandeira nacional, na forma e sob as penas da lei.

Art. 168 – Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, sem distinção de sexo ou estado civil, observadas as condições que a lei estatuir.

O direito ao voto havia sido conquistado, enfim, pelas mulheres brasileiras, findava uma batalha de décadas, mas a luta continuava para que as mulheres que não se envolviam com as questões sufragistas, fossem convencidas a se registrarem como eleitoras nas seções eleitorais.

Depois de um longo período de discussão e consulta a juristas, o trabalho da comissão resultou no Código Eleitoral de 1932, que introduziu uma série de importantes modificações na vida eleitoral brasileira. A principal delas foi a extensão do direito de voto às mulheres. O Brasil foi o segundo país da América Latina a fazê-lo – o primeiro foi o Equador, em 1929. Em muitos países importantes, o sufrágio feminino foi concedido posteriormente: França (1944), Itália e Japão (1946), Argentina e Venezuela (1947), Bélgica (1948), México (1953), Suíça (1971) e Portugal (1974). (NICOLAU, 2004, p. 37)

No período conhecido como Estado Novo (1937-1945), Vargas governou de maneira mais autoritária e contou com o apoio do Exército; durante este período diversos direitos políticos foram caçados e houve censura para que o governo ditatorial fosse mantido.

---

<sup>5</sup> Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>

Getúlio Vargas deixou o poder, em 1945 e uma nova Constituição foi elaborada, a Constituição de 1946 não alterou o direito de voto das mulheres, na realidade tornou-o obrigatório.

O Código Eleitoral, de 1950, instituiu que o alistamento seria facultativo, para alguns grupos, dentre os quais – mulheres que não exercessem profissões lucrativas – durante toda a República de 1946, o alistamento não foi obrigatório para as donas de casa e mulheres que não recebiam remuneração pelo seu trabalho, portanto, elas ainda precisavam ser convencidas a se registrarem como eleitoras nas seções eleitorais (NICOLAU, 2012).

Em 1964, começou a ditadura militar, no Brasil, contudo este ocorreu com algumas modificações dos regimes militares tradicionais e uma delas foi a manutenção de eleições diretas para alguns cargos, as eleições foram suspensas apenas para os cargos disputados em sistema majoritário (presidente, senador, governador e prefeito). Durante treze anos (1966-1972), os partidos ARENA e MDB foram os únicos a disputarem as eleições

Ainda que dezenas de parlamentares tenha sido cassados e o Congresso tenha sido fechado em duas ocasiões, as eleições proporcionais não foram suspensas e os eleitores escolheram deputados federais e estaduais (1966, 1970, 1974 e 1978) e vereadores (1966, 1970, 1972 e 1976). (NICOLAU, 2004, p. 55)

Durante o regime militar no Brasil os critérios estabelecidos, na Constituição de 1946, continuaram valendo, eram considerados eleitores os brasileiros com mais de dezoito anos, exceto os analfabetos, os privados de direitos políticos e determinados grupos da corporação militar (NICOLAU, 2012).

O Congresso Nacional aprovou, em 1965 um novo Código Eleitoral, em substituição ao Código Eleitoral de 1950, o qual contemplava todas as regras eleitorais do período da ditadura, principalmente aquelas referentes a Justiça Eleitoral, processo de alistamento, sistema eleitoral, sistema de votação e apuração de votos (NICOLAU, 2012).

Em relação as mulheres, o Código de 1965, estabeleceu uma alteração no alistamento, passou a ser obrigatório o voto para todas as mulheres, independente de exercerem atividade lucrativa. Desde que receberam o direito de votar, em 1932, essa foi a primeira vez que a obrigatoriedade do voto passou a ser para todas as mulheres (NICOLAU, 2012).

A Assembleia Nacional Constituinte, criada para elaborar a Constituição de 1988, ocorreu no período de 1º de fevereiro de 1987 a 5 de outubro de 1988, data da promulgação do texto constitucional, sob a presidência do deputado Ulysses Guimarães.

A igualdade entre homens e mulheres em direitos e obrigações restou contemplada na Constituição Federal de 1988, durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987, diversas entidades ligadas ao movimento feminista se fizeram presentes, Marilene Mendes Sow, destaca o Conselho dos Direitos da Mulher, que elaborou uma Carta das Mulheres aos Constituintes e lançou a campanha “Constituinte pra valer tem que ter direitos da mulher” com o propósito de encaminhar as discussões e propostas femininas para o novo texto constitucional (SOW, 2010, p. 80).

Diferentemente do que ocorrera no passado, na Assembleia Nacional Constituinte de 1987, já não era uma luta de uma única guerreira. A bancada feminina, alcunhada do “Lobby do Batom”, contava com 26 parlamentares que atuaram incessantemente na defesa dos direitos da mulher, tais como licença maternidade de 120 dias, direito à posse da terra ao homem e à mulher, igualdade de direitos e de salários entre homem e mulher e garantia de mecanismos que coibissem a violência doméstica, entre outros. (SOW, 2010, p. 80-81).

A bancada feminina se uniu durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e as integrantes deixaram de lado as ideologias partidárias, atuando independentemente de filiação partidária, elas apresentaram, a maioria das propostas, garantido a aprovação das demandas do movimento. (VAZ, 2008)

O feminismo esteve presente na maioria das lutas femininas, desde a busca pelo voto até o acesso das mulheres a educação igualitária, ao direito ao divórcio e ao controle da sua capacidade reprodutiva: “o feminismo pressionou os limites da ordem estabelecida, é claro, mas também das formas de pensar o mundo que a legitimavam” (BIROLI E MIGUEL, 2014, p. 8)

Cumprir destacar alguns artigos da Constituição, de 1988<sup>6</sup>, vigente atualmente, que contemplam a causa feminina:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:  
I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;  
II – garantir o desenvolvimento nacional;  
III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;  
IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.  
Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:  
I – homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;

---

<sup>6</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em:  
<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

XX – proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei;

Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

§ 5º Os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher.

Segundo o artigo escrito por Scott, em 1996, já haviam poucos lugares no mundo que proibissem a população de votar por motivos de raça ou sexo, contudo, há ainda muitas diferenças entre homens e mulheres quanto o acesso à educação, ao trabalho ou a outros recursos sociais (SCOTT, 2005).

Para Marilene Mendes Sow, mesmo com tantos avanços jurídicos, buscando a igualdade de gêneros, a realidade brasileira mostra que na prática o papel social da mulher não acompanhou as conquistas legais. “Na política, as mulheres sofrem com a experiência de conciliar a vida privada com a pública” (SOW, 2010, p. 92).

Flavia Biroli e Luis Felipe Miguel retratam a questão familiar na vida da mulher utilizando dados, em 1981, 17% das famílias eram chefiadas por mulheres e em 2015 esse número mais que dobrou, já eram 40,5% das famílias chefiadas por mulheres<sup>7</sup>, contudo a renda média das famílias chefiadas por homens é bastante superior a renda média das famílias chefiadas por mulheres. “As mudanças nos arranjos familiares podem ser expressivas de redefinições nas relações de gênero, com deslocamentos nos papéis convencionais, em que a domesticidade feminina corresponderia à posição do homem como provedor”. (BIROLI E MIGUEL, 2014, p. 11)

Mesmo com as alterações acima retratadas as mulheres continuam responsáveis pela criação dos filhos e trabalho do lar. (BIROLI E MIGUEL, 2014)

A eleição de uma mulher para a Presidência da República, em 2010 tem efeito simbólico – ainda que não exista, por ora, qualquer avanço específico na agenda feminista que tenha derivado dela. O percentual de cadeiras ocupadas por mulheres nas Câmaras dos Deputados permanece inferior a 10%. Na política local, a situação não é melhor – as mulheres ocupam cerca de 12% das cadeiras nas Câmaras dos Vereadores e não ultrapassam os 10% no cargo de prefeitas. (BIROLI E MIGUEL, 2014, p. 12)

Atualmente os números não aumentaram expressivamente, a representatividade feminina ainda é baixa: as mulheres ocupam cerca de 16% das cadeiras nas Câmaras dos

---

<sup>7</sup> Disponível em [https://www.ipea.gov.br/retrato/indicadores\\_chefia\\_familia.html](https://www.ipea.gov.br/retrato/indicadores_chefia_familia.html), acessado em 21/08/2023

Vereadores<sup>8</sup>, nas Câmaras dos Deputados<sup>9</sup> cerca de 17%, no Senado cerca de 18%<sup>10</sup> e não ultrapassam os 12% no cargo de prefeitas<sup>11</sup>.

Com essa baixa representatividade fica difícil para as mulheres levantarem suas pautas “...a decisão sobre leis e políticas que afetam diretamente as mulheres é feita no Brasil, ainda hoje e como foi ao longo de toda a nossa história, por homens.” (BIROLI E MIGUEL, 2014, p. 12)

Entender a separação entre o mundo público e o privado e como estes espaços são percebidos pela sociedade e por normas políticas ao longo da história é fundamental para contestar as atribuições femininas na vida privada, pois não se trata de algo natural, mas sim de uma imposição disfarçada ao longo dos anos. (BIROLI E MIGUEL, 2014)

Enquanto na esfera pública os indivíduos desfrutam da cidadania comum a todos, na esfera privada se apresentam em suas individualidades, neste sentido são atribuídos as mulheres, estereótipos de gênero, como a dedicação a casa e a criação dos filhos, é como se este papel fosse naturalmente feminino e outras funções fossem percebidas como desvios ao trabalho para o qual as mulheres foram criadas. A desigualdade estaria na natureza das mulheres.

Em outras palavras, a análise crítica das relações de poder nas esferas convencionalmente entendidas como não públicas ou não políticas é necessária para se compreenderem as consequências políticas dos arranjos privados. Por outro lado, sem essas conexões fica difícil entender de que maneira relações tidas como voluntárias e espontâneas, mas que respaldam padrões de autoridade e produzem subordinação, tem impacto ao mesmo tempo para o exercício da autonomia por cada indivíduo – em ambas as esferas – e para a construção da democracia. (BIROLI E MIGUEL, 2014, p. 33)

Para Flavia Biroli e Luis Felipe Miguel é inviável separar as esferas política e pública da vida privada quando se tem em mente uma sociedade democrática, pois se os papéis de

---

<sup>8</sup> Disponível em:

[https://www.senado.leg.br/institucional/datasenado/panorama/?\\_gl=1\\*12hfab0\\*\\_ga\\*NTQ3Nzc4ODQxLjE2OTI2NDgxODk.\\*\\_ga\\_CW3ZH25XMK\\*MTY5MjY0ODE4OC4xLjEuMTY5MjY0ODE5NC4wLjAuMA..#/](https://www.senado.leg.br/institucional/datasenado/panorama/?_gl=1*12hfab0*_ga*NTQ3Nzc4ODQxLjE2OTI2NDgxODk.*_ga_CW3ZH25XMK*MTY5MjY0ODE4OC4xLjEuMTY5MjY0ODE5NC4wLjAuMA..#/), acesso em 21/08/2023

<sup>9</sup> Disponível em: [https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-resultados/g%C3%AAnero?p0\\_cargo=Deputado%20Estadual&session=14997775008931](https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-resultados/g%C3%AAnero?p0_cargo=Deputado%20Estadual&session=14997775008931), acesso em 21/08/2023

<sup>10</sup> Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores/em-exercicio/-/e/por-sexo>, acesso em 21/08/2023

<sup>11</sup> Disponível em: [https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-resultados/g%C3%AAnero?p0\\_ano=2020&session=14997775008931](https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-resultados/g%C3%AAnero?p0_ano=2020&session=14997775008931), acesso em 21/08/2023



homens e mulheres são diferentes em uma das esferas, não tem como serem iguais na outra. “Além disso, a defesa de relações mais justas e democráticas na esfera privada leva a refletir sobre os papéis convencionais de gênero e a divisão do trabalho expondo suas implicações para a participação paritária de mulheres e homens na vida pública.” (BIROLI E MIGUEL, 2014, p. 34)

Imprescindível, portanto, redefinir os papéis de homens e mulheres na vida privada para que não exista hierarquia na esfera pública, colocada por conta do gênero de cada indivíduo, a democracia exige relações igualitárias entre os gêneros em todos os meios, seja ele público ou privado. (BIROLI E MIGUEL, 2014)

### 2.3 Alterações Legais que Visam a Igualdade de Gênero

A Constituição Federal de 1988, trouxe garantias fundamentais a todos os cidadãos e as mulheres, em particular, mediante as lutas feministas, o que possibilitou caminhar-se para a criação de dispositivos legais, que proporcionassem a efetivação dos direitos prescritos na Constituição, sendo as cotas de gênero, um exemplo disso.

Há uma necessidade de criação de ações afirmativas para que as mulheres consigam atingir postos de destaque, em práticas de gestão comunitária, tais como secretarias estaduais e municipais, orçamentos participativos, conselhos municipais, para que haja o reconhecimento da mulher como indivíduo político. Para Sabino e Lima, “o fortalecimento da Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres seria um catalisador do processo de inclusão da mulher nas instâncias decisórias nacionais”. (SABINO e LIMA, 2015, p.731)

As ações afirmativas podem ser conceituadas como políticas públicas ou privadas criadas com o objetivo de eliminar desigualdades, para garantir que grupos excluídos tenham acesso ao âmbito social, político e econômico; no caso da diferença de gênero, como uma medida que objetiva implementar o que já é de direito da mulher: a igualdade em todas as instâncias. (SABINO e LIMA, 2015)

As ações afirmativas se definem como políticas públicas (e privadas) voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional e de compleição física. Na sua compreensão, a igualdade deixa de ser simplesmente um princípio jurídico a ser respeitado por todos, e passa a ser um objetivo constitucional

a ser alcançado pelo Estado e pela sociedade<sup>12</sup>. (RENAULD, 2015, p. 425 apud Sabino e Lima)

Marilene Mendes Sow, relatou algumas ações afirmativas, por meio de legislação, criadas no período democrático, pós-Constituição de 1988, como a Lei nº 9029/95, que proíbe a exigência de atestados de gravidez, esterilização e outras práticas discriminatórias para efeitos admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho; a Lei n.º 10.224/2001, que dispõe sobre o crime de assédio sexual e a Lei n.º 11.340/2006, que cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher (SOW, 2010).

O Código Civil, que entrou em vigor no ano de 2002, também foi uma importante conquista das mulheres em termos de normatização, pois modificou diversos conceitos da vida civil, como a chefia masculina da sociedade conjugal, o pátrio poder e a administração dos bens do casal pelo marido, os quais constavam no Código Civil de 1916 e foram excluídos do Código Civil de 2002 (SOW, 2010).

O Código Civil de 2002, dispõe também acerca do poder familiar compartilhado e estabeleceu que a guarda dos filhos passa a ser do cônjuge com as melhores condições para exercê-la, a guarda não é mais dos homens, automaticamente. “O Novo Código Civil representa um grande avanço, especialmente no que diz respeito à proteção dos direitos civis das mulheres, sob a perspectiva da igualdade entre os gêneros” (SOW, 2010, p. 92).

Por muito tempo o meio político foi dominado pelos homens, a sociedade o reconhecia assim, o que afastava a participação feminina, conseqüentemente. Razão pela qual, foram buscados mecanismos, que alterassem esse cenário. Em muitos países foi adotado o sistema de cotas eleitorais em razão do gênero, “A partir desse reconhecimento, de que havia pouca representatividade feminina nos cargos de decisão política, a Lei de Cotas foi se configurando como o instrumento mais contundente das ações afirmativas em prol de remodelar essa realidade [...]” (SABINO e LIMA, 2015, p. 717)

A deputada Marta Suplicy, do PT/SP, foi a primeira parlamentar a propor implementação da política de cotas, no Brasil, por meio do Projeto de Lei nº 783/95, o qual propunha uma cota mínima de 30% para as candidaturas femininas, sugerindo inclusão da cota como dispositivo, no Código Eleitoral. Em agosto de 1995, o projeto foi enviado para a Comissão de Constituição, Justiça e Redação, e mesmo tendo recebido um parecer positivo, o projeto foi arquivado (SABINO e LIMA, 2015).

---

<sup>12</sup> RENAULD, Bernadette. p. 425 *apud* SABINO e LIMA, 2015.

No ano de 1997, entretanto, entrou em vigor a Lei das Eleições, Lei nº 9.504/97, a qual estipulava as cotas eleitorais para todas as eleições, submetidas ao sistema proporcional, contudo, o texto legal utilizava a expressão “deverá reservar”, ou seja, os partidos políticos tinham a mera faculdade de obedecer, as cotas não eram obrigatórias. Não havia qualquer previsão de punição em caso de não serem respeitadas as cotas.

A Lei nº 12.034, de 2009, alterou a redação do art. 10, § 3º, da Lei das Eleições, tendo instituído que 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, assim, obrigatoriamente, pelo menos, 30% (trinta por cento) das candidaturas serão de mulheres.

A redação da lei 12.034/09 além de substituir o termo utilizado no art. 10, § 3º, ainda criou medidas estabelecendo que os partidos invistam 5% do fundo partidário no incentivo à participação das mulheres na política, assim como estabeleceu punição caso haja violação desta regra, além de prever a reserva de 10% do tempo de propaganda partidária para difundir a participação feminina (SABINO e LIMA, 2015).

Apesar da Lei de Cotas ser uma ação afirmativa, que visa garantir a inserção da mulher nos processos eleitorais, mormente em cargos de poder, esta ainda possui algumas falhas, as quais são consideradas como entraves para sua eficiência. “A comparação entre a proporção de mulheres candidatas e a proporção de mulheres eleitas aponta que o aumento no número de mulheres concorrendo a cargos políticos não garante o aumento da participação feminina na seara política” (SABINO e LIMA, 2015, p. 724).

Isso ocorre, porque as cotas podem ser fraudadas; quando a intenção é a de que uma mulher não seja eleita, em que pese a candidatura ser registrada, ela não participa de fato da disputa, não recebe recursos financeiros por parte de seu partido político, não aparece nas propagandas oficiais de rádio e de televisão e, em algumas vezes sequer pede voto para si, não divulga suas propostas, não produz material de propaganda.

Outra ação afirmativa proveniente do Legislativo, foi a Lei nº 13.165/2015, a qual dentre outras alterações, modificou o artigo 93-A, da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997), inserindo a obrigatoriedade do Tribunal Superior Eleitoral promover, entre 1º de abril e 30 de julho dos anos eleitorais, até cinco minutos diários de propaganda eleitoral que incentive a participação feminina na política.

Importante ressaltar que a redação do artigo 93-A, da Lei nº 9.504/1997, foi alterada posteriormente, pela Lei nº 13.488/2017, para incluir nos cinco minutos diários de propaganda eleitoral, no período citado acima, o incentivo aos jovens e a comunidade negra, também<sup>13</sup>.

As referidas alterações legais são importantes para o aumento do capital eleitoral das minorias na política, mulheres, jovens e negros. O capital eleitoral será analisado no próximo capítulo como sendo um dos entraves para o ingresso das mulheres nos partidos políticos e consequentemente para uma candidatura competitiva.

O Judiciário, por meio da ADI 5617<sup>14</sup> (Ação Direta de Inconstitucionalidade), julgada pelo STF e TSE, em 2018, alterou a distribuição dos recursos financeiros destinados as candidaturas femininas, pois determinou que o percentual de investimento e tempo de televisão e rádio sejam na mesma proporção das candidaturas, ou seja, pelo menos 30% dos recursos financeiros do partido devem ser destinados as mulheres.

Há que se falar, por fim, na Emenda Constitucional nº 117 de 2022, que alterou o art. 17 da Constituição Federal, para obrigar os partidos políticos a investirem 5% dos recursos do fundo partidário em programas referentes a participação política das mulheres, além de destinarem recursos financeiros e tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão, no mínimo de 30% as candidaturas femininas ou proporcional ao número de candidatas<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Artigo original: Art. 93-A. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no período compreendido entre 1º de março e 30 de junho dos anos eleitorais, em tempo igual ao disposto no art. 93 desta Lei, poderá promover propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a igualdade de gênero e a participação feminina na política.

Redação dada pela Lei nº 13.165/2015: Art. 93-A. O Tribunal Superior Eleitoral, no período compreendido entre 1º de abril e 30 de julho dos anos eleitorais, promoverá, em até cinco minutos diários, contínuos ou não, requisitados às emissoras de rádio e televisão, propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a participação feminina na política, bem como a esclarecer os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro.

Redação dada pela Lei nº 13.488/2017: Art. 93-A. O Tribunal Superior Eleitoral, no período compreendido entre 1º de abril e 30 de julho dos anos eleitorais, promoverá, em até cinco minutos diários, contínuos ou não, requisitados às emissoras de rádio e televisão, propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a participação feminina, dos jovens e da comunidade negra na política, bem como a esclarecer os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro.

<sup>14</sup> <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748354101>

<sup>15</sup> Art. 1º O art. 17 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 7º e 8º:

"Art. 17

[...]

§ 7º Os partidos políticos devem aplicar no mínimo 5% (cinco por cento) dos recursos do fundo partidário na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, de acordo com os interesses intrapartidários.

§ 8º O montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas, deverão ser de no mínimo 30% (trinta por cento), proporcional ao número de candidatas, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário."

As alterações acerca do investimento nas campanhas femininas produzem efeitos significativos na representatividade feminina, isso porque o financiamento das campanhas é o que as tornam mais competitivas como será fundamentado no capítulo a seguir.

### **3 PARTIDOS POLÍTICOS E A RESPOSTA A NOVA LEGISLAÇÃO – NEO INSTITUCIONALISMO**

Os partidos políticos representam o monopólio da representatividade no meio político, isso porque qualquer cidadão que queira ser candidato deve estar filiado a um partido político, são os partidos os detentores do fundo eleitoral e que dividem entre os possíveis candidatos o investimento necessário. Estudar os partidos políticos é vital quando se fala em representação, portanto.

A maneira como os partidos políticos reagiram as alterações legais que instituíram a cota de gênero será analisada a partir do prisma do neo-institucionalismo, toda a parte histórica da teoria abordada e os fundamentos para escolha deste modelo teórico, serão discutidos neste capítulo.

#### **3.1 Partidos Políticos e a Relação com o Sistema Político Brasileiro**

Os partidos políticos são instituições fundamentais na manutenção de uma democracia, com função essencial na governabilidade, no recrutamento político e na intermediação da sociedade com a política institucional e suas estruturas de poder.

O processo eleitoral no Brasil tem grande influência no papel dos partidos políticos e em sua estruturação. “As organizações partidárias como tal têm sido percebidas, ou estimuladas a serem percebidas, como as “vilãs” da institucionalidade democrática. (ARAÚJO, 2015)

Os partidos não são instituições fixas e imutáveis, ao contrário, estão em constante fluxo, adequando-se aos imperativos do contexto político a que se vinculam. Nesse sentido, também refletem as características mais amplas de cada sociedade. (ARAÚJO, 2005, P. 194)

O Brasil adota como sistema eleitoral o sistema proporcional de lista aberta para eleição de vereadores, deputados estaduais e deputados federais. Importante saber, portanto, qual a ligação que o sistema eleitoral proporcional tem com o funcionamento dos partidos e com a inserção das mulheres.

No que tange aos eleitores, os partidos são o canal que viabiliza a representação, pois na democracia representativa, o voto é o meio pelo qual os cidadãos escolhem seus representantes, recrutados pelos partidos. (ARAÚJO, 2005)

Os partidos se organizam de forma a obterem o maior poder político representativo possível, portanto, concomitantemente a sua ideologia são os números eleitorais que definem as estratégias partidárias, principalmente no que tange ao recrutamento dos candidatos e os investimentos eleitorais.

Para Clara Araújo os partidos políticos são o principal meio de acesso dos cidadãos a cargos representativos e o principal canal de cobrança dos indivíduos para com os seus representantes eleitos e, conseqüentemente, as cotas de gênero um considerável compromisso partidário com as mulheres. (ARAÚJO, 2005)

A participação feminina nos partidos políticos para ser entendida, primeiro devemos considerar o papel histórico da mulher na sociedade e em seguida os arranjos institucionais do sistema político e os elementos do sistema partidário. (ARAÚJO, 2005)

Para Carole Paternam (1988), a liberdade deveria ser universal, ou seja, tanto para homens quanto para mulheres, pelo menos era essa a promessa na teoria do contrato social “Uma interpretação do contrato original é a de que os homens no estado natural trocaram as inseguranças dessa liberdade pela liberdade civil e equitativa, salvaguardada pelo Estado”. (PATERNAM, 1988, p. 17).

O sistema patriarcal está inserido no contrato social para (PATERNAM, 1988) e, por isso a liberdade feminina não existe, não ao menos como a masculina, pois há a dominação dos homens sobre as mulheres. “O contrato social é uma história de liberdade; o contrato sexual é uma história de sujeição. O contrato original cria ambas, a liberdade e a dominação”. (PATERNAM, 1988, p. 16).

As mulheres são historicamente responsáveis pela criação dos filhos e trabalho do lar. Essa divisão desigual da vida familiar entre homens e mulheres pode ser indicativo da sub-representação política feminina; a mulher ter que trabalhar para sustento do lar e ainda ter a responsabilidade da criação dos filhos e manutenção da ordem da casa não deixa tempo para interesse na vida pública. (BIROLI E MIGUEL, 2014). Por essa razão podemos afirmar que a divisão sexual convencional do trabalho seria um dos fatores que afastaria as mulheres da política e explicaria o problema da sub-representação feminina.

Apresentaremos alguns fatores que influenciam a inserção das mulheres na vida pública, contudo estes estão ligados a própria política, seja dentro dos partidos políticos ou referente as regras do jogo eleitoral, podemos chamá-los de barreiras endógenas a política, essa classificação foi utilizada por (PEIXOTO, MARQUES E RIBEIRO, 2022); no presente trabalho apenas foram incluídos mais fatores endógenos do que os utilizados por eles, que resolveram focar em investimento nas campanhas femininas.

Cumpramos esclarecer que focaremos nos fatores endógenos, pois são estes que o legislador ao elaborar as cotas de gênero pensava em equacionar ou talvez suavizar, apenas, em favor das mulheres.

O recrutamento dos candidatos pelos partidos políticos passa por filtros estabelecidos pelas lideranças partidárias que limitam as candidaturas femininas e obstam a sua competitividade. (PEIXOTO, MARQUES E RIBEIRO, 2022)

A organização interna dos partidos políticos nas suas esferas nacional, estadual e municipal, interfere no recrutamento e desempenho eleitoral das mulheres. “O grau e o tipo de organização interna de cada partido são vistos como fundamentais para facilitar a inserção das mulheres e criar condições de competição.” (ARAÚJO, 2005, p. 202)

Quanto a organização interna dos partidos, Clara Araújo utiliza uma classificação criada por Norris 1996, a qual resume os tipos de partido a partir de dois conceitos: grau de institucionalização e grau de centralização. (ARAÚJO, 2005)

Grau de institucionalização seria definido quanto a formalidade do sistema e das regras do partido, ou seja, regras mais formais ou informais e quanto mais institucionalizado, quanto mais o sistema interno de recrutamento for fundamentado em normas e procedimentos formais e menos em relações pessoais de lideranças partidárias maiores serão as chances de que ações afirmativas destinadas às mulheres venham a surtir efeito dentro do partido, isso porque as regras internas do partido quando são formais tendem a ser públicas, detalhadas e respeitadas pelos integrantes do partido, favorecendo minorias que queiram ingressar. “Em partidos cujas estruturas são pouco claras torna-se mais difícil considerar determinadas políticas nacionais de médio ou longo prazo”. (ARAÚJO, 2005, p. 203)

O grau de centralização é referente a tomada de decisões, se mais centralizadas nas autoridades do partido, “categoria em que podem estar incluídos os membros das executivas nacionais ou regionais, parlamentares eleitos e ainda líderes de facções” (ARAÚJO, 2005, p. 203) ou mais descentralizadas, quando as decisões são tomadas pelas lideranças locais. Quanto a qual forma de organização seria mais vantajosa as mulheres, não há um consenso, pois, os partidos com decisões mais centralizadas poderiam ser melhores para implantação de ações afirmativas a nível nacional, entretanto estes partidos seriam menos sensíveis a sistemática local, o que prejudicaria a inserção de novos atores.

O tipo de organização interna dos partidos pode influenciar o recrutamento de mulheres, portanto.

As críticas mais acaloradas a legislação que instituiu a cota de gênero fazem menção, inicialmente, a ausência de instrumentalidade da lei, ou seja, ela não previa punição ao partido



que infringe a lei, contudo quanto a esse ponto o Judiciário tem feito seu papel e aplicado penas nos partidos que não respeitam a legislação. A outra crítica é a respeito do financiamento de campanhas, pois não adianta a legislação prever um percentual mínimo de candidaturas femininas se não prever uma distribuição justa dos recursos, uma vez que somente instituindo um mínimo de investimento é que as candidaturas femininas se tornarão competitivas.

O financiamento das campanhas é ponto crucial para o sucesso eleitoral e fica a cargo dos partidos políticos a distribuição interna dos recursos financeiros, logo o financiamento é um dos fatores que dificultam o acesso das mulheres aos cargos representativos e por isso tão necessário para um processo eleitoral democrático normas que regulem a distribuição de recursos financeiros e instrumentos que possibilitem a fiscalização destas. “As reformas do sistema de financiamento eleitoral não só determinam as novas regras do jogo como imputam desenhos representativos diferentes nas casas legislativas”. (PEIXOTO, MARQUES E RIBEIRO, 2022, p. 100)

Para os partidos políticos o acúmulo de poder é prioridade e por ser o investimento nas campanhas decisivo para o resultado final das eleições não há como instituir políticas específicas para determinados grupos minoritários.

Discute-se no Brasil, desde 1999, sistemas para financiamento eleitoral, geralmente as propostas de reforma discutidas nas câmaras são referentes as fontes de arrecadação de recursos: privadas ou públicas (PEIXOTO, MARQUES E RIBEIRO, 2022).

Importante ressaltar que há intensa relação entre os investimentos obtidos por homens e mulheres e o sucesso eleitoral. Peixoto, Marques e Ribeiro ressaltam que as principais diferenças nas candidaturas femininas e masculinas estão na fonte do financiamento, as mulheres costumam dispor de menos recursos próprios e os valores disponibilizados pelos partidos políticos tendem a ser destinados em maior monta aos homens. (PEIXOTO, MARQUES E RIBEIRO, 2022)

Uma das reformas no sistema de financiamento com maior capacidade de alteração do cenário de investimento partidário foi realizada pelo Judiciário, a ADI 5617<sup>16</sup> (Ação Direta de Inconstitucionalidade), julgada pelo STF e TSE, em 2018, determinou que o percentual de investimento e tempo de televisão e rádio sejam na mesma proporção das candidaturas, ou seja, pelo menos 30% dos recursos financeiros do partido devem ser destinados as mulheres. Veja-se excerto da decisão proferida no STF, acórdão de lavra do Ministro Edson Fachin:

---

<sup>16</sup> <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748354101>

(a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do fundo alocado a cada partido, para eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhes seja alocado na mesma proporção; (ADI 5617)

Conforme exposto acima, os partidos tem a obrigação de financiar as candidaturas tanto em pleitos proporcionais quanto em majoritários, Peixoto, Marques e Ribeiro explicam que dessa maneira os partidos conseguiram um jeito de “burlar” a regra imposta, isto porque eles podem financiar uma chapa em que tenha uma mulher como vice, ou seja, o dinheiro que ia para uma candidatura feminina vai para uma masculina em que uma mulher figure como vice na chapa. (PEIXOTO, MARQUES E RIBEIRO, 2022)

O desrespeito a referida regra ocorre, porque não foi especificado uma distribuição igualitária ou um mínimo a cada candidatura, então todo o valor que o partido político dispõe para candidaturas femininas ele pode destinar a uma candidatura em que a mulher esteja como vice e todas as demais candidatas do partido ficam sem qualquer recurso financeiro.

As eleições municipais, são, entretanto, as que mais acolhem as mulheres e lançam candidatas, sendo essa a porta de entrada para a política. As eleições mais desiguais, ou seja, com menor número de mulheres e de incentivo aquelas que conseguem se candidatar são para os cargos de deputado federal/estadual e Senador. (PEIXOTO, MARQUES E RIBEIRO, 2022)

Nas eleições municipais de 2020 houve no total de despesas com candidaturas femininas, saltou de 21% em 2016 para 31% em 2020, contudo esse número poderia ter sido ainda maior, pois houve um aumento considerável na candidatura de vice-prefeitas.

Há uma série de requisitos para que os cidadãos que se filiam a partidos políticos possam ser recrutados como candidatos e concorrerem nas eleições, dentre eles o que foi definido por Bourdieu (1998) como “capital delegado”. O “capital delegado” seria conquistado pelos filiados aos partidos políticos como resultado de sua participação e dedicação, “isto é, o político é depositário de um capital que pertence, na verdade, à organização. É possível encaixar aqui os detentores de cargos públicos em geral” (MIGUEL, 2003, p. 121).

Para Luis Felipe Miguel caberia uma adaptação do conceito de “capital delegado” para a realidade brasileira:

a) capital delegado, entendido como o capital originário do próprio campo político e/ou estatal. Isto é, a notoriedade advinda de mandatos eletivos anteriores, da ocupação de cargos públicos (de confiança) no Poder Executivo e da militância partidária; (MIGUEL, 2003, p. 121)

Para Clara Araújo o “capital delegado” é conquistado pelos filiados quando estes têm participação e conhecimento acerca das estruturas e organização dos partidos políticos. (ARAÚJO, 2005)

Nesse sentido, os partidos políticos buscam o maior número de votos possível e filiados que já se elegeram ou se candidataram uma vez e contaram com um certo número de votos saem na frente, pois carregam uma suposição de que se elegeriam mais fácil, carregam “capital eleitoral”. “Supõe-se que candidatos que já são parlamentares ou que tiveram votações expressivas em pleitos anteriores tendem a oferecer menor risco na competição, pois teriam base eleitoral, nome conhecido e estrutura criada pelo próprio mandato”. (ARAÚJO, 2005, p. 195)

O grande problema dessa dinâmica é que ela torna inerte o recrutamento de candidatos, isso porque parcela significativa das vagas são preenchidas por aqueles filiados que já foram eleitos e estão tentando reeleição; “E, por motivos históricos, aqueles que já estão eleitos, estão ocupando cargos ou têm históricos partidários são, predominantemente, homens”. (ARAÚJO, 2005, p. 196) ou então por aqueles que disputam pela primeira vez, mas que preenchem o perfil tradicional do representante partidário.

O referido perfil tradicional do representante partidário também tende a ser masculino, pois o fato de esses lugares serem ocupados, especialmente, por homens acaba por gerar padrões masculinos, deixando pequena margem para o ingresso de setores historicamente excluídos, mormente, para as mulheres.

A criação de ações afirmativas como cotas de candidaturas constituiria medidas externas aos partidos políticos que romperiam essa tendência, pois atualmente para as mulheres vencerem a barreira do recrutamento, muitas vezes precisam conquistar capital político fora dos partidos, como liderança associativa, por exemplo ou representante de cargo público. (ARAÚJO, 2005)

O capital político é adquirido também pelo sobrenome que alguns políticos carregam, o Brasil evoluiu e consolidou seu sistema democrático ao longo das últimas décadas, contudo ainda é um país marcado pelo elitismo institucional; sobrenome e dinheiro garantem sucesso eleitoral.

Clara Araújo ao comentar sobre a disputa política nas eleições de 2014, em que Dilma Roussef e Marina Silva disputaram as eleições presidenciais e consolidaram seus nomes no cenário da política nacional, aponta as concorrentes como mulheres que romperam com essa dinâmica, marcada por padrões masculinos e elitistas, pois ambas não possuíam sobrenomes

tradicionais no âmbito políticos, tampouco possuíam fortuna que garantissem suas campanhas. (ARAÚJO, 2015)

Dilma Rouseff se destacou na luta contra a ditadura e, posteriormente, já no regime democrático em cargos do Executivo e na militância partidária. Marina Silva participava de movimentos sociais, principalmente aqueles ligados as causas ambientais. Marina Silva e Dilma Rouseff tratam de exceções à regra, entretanto.

Há que se falar na Emenda Constitucional nº 117 de 2022, que alterou o art. 17 da Constituição Federal, para obrigar os partidos políticos a investirem 5% dos recursos do fundo partidário em programas referentes a participação política das mulheres, além de destinarem recursos financeiros e tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão, no mínimo de 30% as candidaturas femininas ou proporcional ao número de candidatas<sup>17</sup>. Esta foi uma mudança importante para aumentar o capital político feminino, mormente, quanto a obrigação dos partidos políticos investirem 5% dos recursos do fundo partidário em programas que visem a participação política das mulheres.

O sistema eleitoral relacionado com o sistema partidário pode influenciar o ingresso das mulheres nos partidos e o acesso destas a cargos eleitorais. Para Clara Araújo os sistemas proporcionais tendem a ser mais favoráveis as mulheres, depois os mistos e por fim os majoritários. (ARAÚJO, 2015)

Os sistemas proporcionais podem ser mais benéficos ao ingresso das mulheres, pois nele os partidos constituem uma lista com diversos nomes e tendem indicar candidatos com características sociais diferentes, ou seja, de diversos grupos sociais para maximizar o apelo aos eleitores. “A não-inclusão de pessoas oriundas de grupos sociais considerados relevantes socialmente e com apelo eleitoral, como são as mulheres atualmente, poderia ser vista como discriminatória” (ARAÚJO, 2015, p. 195)

---

<sup>17</sup> Art. 1º O art. 17 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 7º e 8º:

"Art. 17

[...]

§ 7º Os partidos políticos devem aplicar no mínimo 5% (cinco por cento) dos recursos do fundo partidário na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, de acordo com os interesses intrapartidários.

§ 8º O montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas, deverão ser de no mínimo 30% (trinta por cento), proporcional ao número de candidatas, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário."

Outra característica dos sistemas proporcionais que pode beneficiar o ingresso de atores que não são maioria no meio político, como é o caso das mulheres, é o “efeito-contágio”, Clara Araújo explica que quando um partido lança uma lista diversificada e atinge sucesso por conta de seu apelo eleitoral, tende a ser copiado por outros partidos. (ARAÚJO, 2015)

Peixoto, Marques e Ribeiro fundamentam que no sistema proporcional de lista aberta não há como assegurar que mulheres serão eleitas, pois os partidos apenas indicam os nomes e os eleitores votam no candidato de sua escolha, não há uma ordem definida, esse é o sistema adotado no Brasil. No sistema proporcional de lista fechada, caso o partido deseje pode indicar homens e mulheres em ordem alternada, criando um equilíbrio de mulheres e homens eleitos, uma vez que não é permitido ao eleitor alterar a ordem estabelecida pelos partidos. (PEIXOTO, MARQUES E RIBEIRO, 2022)

O sistema proporcional pode ser considerado favorável ao ingresso de mulheres, outrossim, porque é mais permeável ao implemento de mudanças favoráveis as minorias, como é o caso da cota de gênero; quando se fala do sistema majoritário, no qual o partido indica apenas um candidato para cada eleição, fica mais difícil inserir cota que comprometa a única indicação deste partido. (ARAÚJO, 2015)

O sistema majoritário além de não comportar inserção de cotas, ainda tende a beneficiar candidatos com maior capital eleitoral, uma vez que estes possuem maior probabilidade de se elegerem, não permitindo testes, portanto. O que inviabiliza o recrutamento de novos atores, como é o caso das mulheres. (PEIXOTO, MARQUES E RIBEIRO, 2022)

Clara Araújo ainda complementa as razões para o sistema proporcional ser mais favorável ao ingresso de mulheres, fundamentando que sistemas de representação proporcional costumam a ser pluripartidários e que isso beneficiaria as mulheres, pois neste sistema há mais partidos competindo e um mercado eleitoral mais apurado, além de surgirem partidos novos que tendem a aceitar as minorias desprezadas por partidos grandes e consolidados que costumam a manter os padrões de recrutamento.

A fragmentação partidária pode ser benéfica as mulheres, pois permitiria maior ingresso destas devido à alta competição entre os partidos, contudo um legislativo altamente fragmentado, tem como consequência a dificuldade de o Executivo formar maioria e garantir governabilidade, pois o Executivo teria que alojar em cargos públicos seus aliados, tornando mais difícil e instável a formação da coalizão, além do Legislativo ter maior força para barrar a agenda do Presidente. Neste ponto há divergência entre os cientistas políticos, alguns fundamentam que o Executivo tem capacidade de governar com altas taxas de sucesso graças aos partidos políticos, que quando bem estruturados, conseguem manter seus eleitos fieis a suas

ideologias, votando, assim, de acordo com o partido, não importando se fragmentado ou não. (TAROUCO, 2010)

Peixoto, Marques e Ribeiro contrapõe o pluripartidarismo como um benefício ao recrutamento de mulheres, pois quando há um número grande de partidos, há um número considerável de pequenos partidos e isso apesar de facilitar o ingresso de grupos minoritários, não fazem destes competitivos, uma vez que elegem pouco. (PEIXOTO, MARQUES E RIBEIRO, 2022)

Por essas razões há a necessidade da criação de cotas nas eleições e demais incentivos, para que as mulheres encontrem espaço e caminho até a eleição e tornem-se representativas.

### 3.2 Neo-Institucionalismo

Diante do cenário acima retratado e considerando que os partidos políticos e seus dirigentes agem estrategicamente afim de obterem o melhor resultado eleitoral possível, surgem os seguintes questionamentos: Por que os partidos políticos agem de determinada maneira e não de outra? As alterações legais têm influência no comportamento dos agentes ou estes agem de maneira isolada e egoísta? O que pode mudar a equação da tomada de decisão dos atores políticos institucionais?

Paulo Sérgio Peres indica um caminho teórico que possivelmente ajudará nas questões presentes nesta dissertação. (PERES, 2008)

Ao analisar o jogo político, necessário olhar para as instituições como objeto de estudo e fator explicativo da política. Peres afirma que a abordagem neo-institucionalista é hegemônica, atualmente, na Ciência Política, razão pela qual será tomada como base teórica para explicar o objeto da presente pesquisa. (PERES, 2008)

Importante esclarecer, inicialmente, que a abordagem teórica escolhida passou por algumas mudanças ao longo da história, a princípio era o institucionalismo (ou institucionalismo velho) que dominava as abordagens, centrado nas instituições, posteriormente foi substituído comportamentalismo, focado no comportamento do agente, o qual foi sucedido pelo neo-institucionalismo.

O institucionalismo velho explicava, até meados de 1940, os eventos políticos baseados nas instituições e sua pesquisa “era centrada em análises especulativas, descritivas e formalistas, inspiradas pela Filosofia Política e pelo Direito” (PERES, 2008, p. 54).

Peres analisa que o antigo institucionalismo era metodologicamente utilizado há muito tempo, ele cita como Aristóteles, Locke e Montesquieu, utilizaram em suas obras as instituições

como principal objeto de estudo; “esse institucionalismo ainda era extremamente formalista e normativo” (PERES, 2008, p. 55).

[...]esses estudiosos preocupavam-se muito mais em estabelecer modelos prescritivos de “desenho constitucional”, sob uma ótica normativa do que deveria ser a política, do que em se concentrar em “fatos objetivos”, em dados empíricos da dinâmica real dos atores e dos comportamentos. (PERES, 2008, p. 55).

Posteriormente o comportamentalismo passou a ser usado para explicar os eventos no meio político, começou inicialmente na área da Psicologia, legado do behaviorismo, e pouco depois já era utilizado pelas Ciências Sociais; para Peres o comportamentalismo ganhou espaço, especialmente, em razão a rejeição ao antigo institucionalismo. (PERES, 2008)

No entanto, Peres, explica outros quatro fatores que podem ter influenciado na adoção do comportamentalismo como fundamento para as pesquisas na área das Ciências Sociais, seriam eles: 1) depreciação dos trabalhos dos cientistas políticos pelo governo norte-americano, o institucionalismo não era mais aceito pelo governo por fundamentar suas explicações nas imposições ocorridas, no período da Guerra Fria; 2) inépcia dos cientistas para explicarem por meio do institucionalismo acontecimentos políticos da época, como o nazismo, fascismo e o socialismo; 3) inaplicabilidade do modelo de democracia norte-americano em países não industrializados e, assim, a necessidade de estudos comparativos e, por fim, 4) a influência de pesquisadores europeus nas universidades norte-americanas, exilados pós Segunda Guerra Mundial. (PERES, 2008)

Esses intelectuais trouxeram maior rigor teórico, novas perspectivas analíticas, habilidades em estatística e, acima de tudo, uma visão multidisciplinar, contribuindo enormemente para que a Ciência Política se tornasse uma ciência bastante eclética e pluralista do ponto de vista metodológico. (PERES, 2008, p. 57)

O comportamentalismo deslocou o foco da investigação das instituições jurídicas e administrativas, “para os atores políticos; mais especificamente, seu comportamento, seus valores, seus objetivos”. (PERES, 2008, p. 58)

O comportamentalismo começou a perder força no final da década de 1960, quando começou uma batalha “entre explicações comportamentalistas indutivas e explicações comportamentalistas dedutivas” (PERES, 2008, p. 61)

Peres explica que o comportamentalismo e o institucionalismo se revezam nas análises políticas:

De maneira esquemática, é possível afirmar que o paradigma institucionalista se subdivide em dois tipos, quais sejam, o antigo —que prevaleceu até meados dos anos 1940— e o novo —que surgiu no final dos anos 1960 e se consolidou ao longo dos anos 1980 e 1990. Entre esses dois períodos —mais ou menos de 1940 a 1970—, prevaleceu o paradigma comportamentalista, responsável, acima de tudo, pela “conscientização” dos analistas quanto à importância de análises empíricas quantificáveis e centradas em métodos de observação. (PERES, 2008, p. 2)

O Neo-institucionalismo surgiu, então, no início da década de 1970 rejeitando a ausência das instituições do modelo comportamentalista e a inexistência do rigor metodológico do institucionalismo antigo, e ao mesmo tempo juntou o “rigor metodológico e a orientação empírica do comportamentalismo com o formalismo e a ênfase nas instituições do antigo institucionalismo” (PERES, 2008, p. 4)

O Neo-institucionalismo não é, portanto, um desprezo total pelo comportamentalismo, mas sim uma junção do institucionalismo antigo com o comportamentalismo.

A retomada das instituições como variáveis explicativas da dinâmica política dos atores em bases empíricas e positivas se deve a dois processos. De uma parte, a uma controvérsia teórica no campo da Economia, voltada ao problema da tomada de decisões em um contexto de escolhas coletivas. De outra parte, às conseqüências teóricas e metodológicas que tal controvérsia produziu nos estudos do congresso norte-americano a partir dos anos de 1950-1960, aprofundando-se a partir dos anos de 1970. (PERES, 2008, p. 61)

O Neo institucionalismo foi então uma resposta dos cientistas que discordavam das premissas comportamentalistas. A análise do comportamento voltou para as instituições, principalmente, quanto a construção de que as instituições produzem o comportamento dos agentes, por meio de imposições ou restrições. Para Peres a análise foi alterada não apenas por colocar as instituições em foco, mas também por modificar a unidade de análise que passou do comportamento para as decisões coletivas. (PERES, 2008)

Seja como for, a ideia básica que serve de núcleo epistemológico e metodológico das análises atuais acerca dos fenômenos políticos é a de que os atores respondem estratégica ou moralmente a um conjunto de regras formais ou informais que são circunscritas às instituições. Estas, moldam, condicionam ou induzem os atores a agirem e a decidirem de determinada maneira e acabam, assim, explicando grande parte do que ocorre na dinâmica da política. (PERES, 2008, p. 65)

O Neo-institucionalismo para Paulo Sergio Peres é um modo de análise que olha para as normas impostas formal ou informalmente, as quais estabelecem o relacionamento dos atores individuais e coletivos e por consequência definem os resultados do meio político. A cultura, as convicções ficariam em segundo plano, pois as regras é que determinariam a dinâmica política. (PERES, 2008)



Fernando Limongi explica que se trata de institucionalismo, pois o foco da explicação sai do comportamentalismo/pluralismo e passa a ser nas instituições. “Isto é, para a análise de processos políticos, as variáveis independentes mais relevantes passam a ser as instituições, em lugar das preferências dos atores políticos”. (LIMONGI, 1994, p. 3)

Para HALL e TAYLOR, o institucionalismo deve ser estudado a partir de dois prismas: “(1) como construir a relação entre instituição e comportamento; (2) como explicar o processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam”. (HALL e TAYLOR, 2003, p. 194)

Importante destacar que o neo-institucionalismo não é uma corrente de pensamento unificada, existem três métodos de análise diferentes, sendo eles o institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico. (HALL e TAYLOR, 2003)

A vertente do neo-institucionalismo histórico encontra a explicação para sua análise na ideia histórica de que a disputa de grupos rivais pelo poder é central no jogo político. “Eles encontraram essa explicação no modo como a organização institucional da comunidade política e das estruturas econômicas entram em conflito, de tal modo que determinados interesses são privilegiados em detrimento de outros”. (HALL e TAYLOR, 2003, p. 194)

O neo-institucionalismo histórico ressalta como o tempo, a história, as sequências e a dependência do caminho afetam as instituições e moldam o comportamento. Os teóricos do neo-institucionalismo histórico tendem a focar na história, ou seja, analisam períodos mais longos para compreender a razão pela qual eventos específicos acontecem. “Enfim, elas buscam combinar explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como as ideias, a esses mesmos processos”. (HALL e TAYLOR, 2003, p. 196)

Embora o neo-institucionalismo histórico pertence a escola neo-institucionalista, pois fundamenta suas análises nas instituições, é excepcional que os teóricos desta vertente estabeleçam que as instituições são o único fator responsável pelas modificações no jogo político. (HALL e TAYLOR, 2003)

De moldo geral, procuram situar as instituições numa cadeia causal que deixe espaço para outros fatores, em particular os desenvolvimentos socioeconômicos e a difusão das idéias. Desse ponto de vista, apresentam um mundo mais complexo que o universo de preferências e de instituições com freqüência postulado pelos teóricos da escola da escolha racional. Em particular, mostraram-se não raro atentos às relações entre as instituições e as ideias ou as crenças. (HALL e TAYLOR, 2003, p. 201)

As instituições são definidas pelos adeptos do neo-institucionalismo histórico como normas, procedimentos, convenções referentes a organização da comunidade política. Em regra, os teóricos do institucionalismo histórico entendem que as normas ou regras postas às organizações podem ser definidas como instituições e estas interferem no jogo político por meio das ações dos agentes. (HALL e TAYLOR, 2003)

Os teóricos do neo-institucionalismo sociológico, por sua vez, definem as instituições de maneira mais ampla que as demais vertentes do neo-institucionalismo “incluindo não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem “padrões de significação” que guiam a ação humana” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 208)

No neo-institucionalismo sociológico o entendimento dominante é o de que as instituições delineiam as escolhas dos agentes, o foco é, portanto, o processo de elaboração das escolhas. “Em última instância, isso significa que o foco privilegiado da análise é o processo de socialização; no caso, de socialização política”. (PERES, 2008, p. 12)

Os agentes que desenvolvem determinadas funções na vida política tendem a internalizar melhor as regras e normas impostas a estas funções, sendo essa a explicação para que as instituições exerçam seu papel sobre a escolha dos indivíduos. (HALL e TAYLOR, 2003)

O que os teóricos do institucionalismo sociológico sublinham é que aquilo que um indivíduo tende a considerar como uma “ação racional” é ele próprio um objeto socialmente constituído, e eles conceituam os objetivos que um autor se impõe numa perspectiva muito mais ampla que a de outros teóricos. (HALL e TAYLOR, 2003, p. 211)

Os teóricos do neo-institucionalismo sociológico se destacam das demais vertentes, outrossim, pelo modo como tratam as modificações instituídas pelas instituições. Estes teóricos entendem que as instituições modificam normas e regras impostas, pois a sociedade em geral reconhece a importância das instituições; “as organizações adotam com frequência uma nova prática institucional por razões que têm menos a ver com o aumento da sua eficiência do que com reforço que oferece à sua legitimidade social à de seus adeptos. (HALL e TAYLOR, 2003, p. 211)

No neo-institucionalismo da escolha racional, por outro lado, o que predomina é o entendimento de que as instituições dialogam com as escolhas já postas, ao contrário do neo-institucionalismo sociológico os processos de socialização ou elaboração das escolhas não teria importância na análise do comportamento, “uma vez que o problema é exclusivamente

circunscrito ao processo da tomada de decisão num contexto em que as preferências já estão estruturadas e que são restringidas por certo tipo de arranjo institucional. (PERES, 2008, p. 12)

Se os teóricos da escola da escolha racional postularem um universo de indivíduos ou de organizações empenhados em maximizar seu bem-estar material, os sociólogos, por seu lado, descrevem um universo de indivíduos ou de organizações em busca de definir ou de exprimir suas identidades conforme modos socialmente apropriados. (HALL e TAYLOR, 2003, p. 211)

Nesta pesquisa foi adotado o institucionalismo da escolha racional, pois este surgiu no contexto do estudo de comportamentos dentro das instituições, ou seja, seus estudiosos examinam o fato por meio de mecanismos institucionais que podem exercer controle sobre a atividade e sobre os agentes. (HALL e TAYLOR, 2003)

A princípio os teóricos do Neo-Institucionalismo da escolha racional entendem que o comportamento dos agentes influencia na tomada de decisão, pois estes possuem inclinações e gostos e se comportarão de modo a atender às suas preferências. (HALL e TAYLOR, 2003)

Na sequência, analisam a vida política com uma série de problemas de ação coletiva, na qual o indivíduo continua a agir de modo a satisfazer suas preferências em detrimento do coletivo. “Em geral, tais dilemas se produzem porque a ausência de arranjos institucionais impede cada ator de adotar uma linha de ação que seria preferível no plano coletivo”. (HALL e TAYLOR, 2003, p. 205)

Por fim, os teóricos do Neo-Institucionalismo da escolha racional, entendem que o comportamento do indivíduo depende do que ele espera dos demais atores.

As instituições estruturam essa interação ao influenciarem a possibilidade e a sequência de alternativas na agenda, ou ao oferecerem informações ou mecanismos de adoção que reduzem a incerteza no tocante ao comportamento dos outros, ao mesmo tempo que propiciam aos atores “ganhos de troca”, o que os incentivará a se dirigirem a certos cálculos ou ações precisas. ”. (HALL e TAYLOR, 2003, p. 205)

Os estudiosos dessa escola, Neo-Institucionalismo da escolha racional, explicam a origem das instituições primeiramente classificando-a pelas funções por ela desempenhada, na sequência analisam influência que ela possui sobre os atores alcançados por ela. “Essa formulação pressupõe que os atores criam a instituição de modo a realizar esse valor, o que os teóricos conceituam no mais das vezes como um ganho obtido pela cooperação”. (HALL e TAYLOR, 2003, p. 206)

No caso da presente pesquisa, o Neo-Institucionalismo da escolha racional foi escolhido, pois acredita-se que os partidos políticos (agentes) diante das alterações legais que instituíram

a cota de gênero (instituição), agem de maneira a contornar essas alterações, pois acreditam que candidaturas masculinas são um caminho mais seguro para se chegar ao objetivo que é a eleição de seus candidatos.

A maneira de agir dos partidos políticos pode ser caracterizada como fraude, quando esse agir não está de acordo com a legislação vigente, então por que os partidos ignoram a legislação e a possibilidade de punição? Será que a candidatura masculina é tão mais viável que compensa “correr o risco” de sofrer penalização pelo não cumprimento das cotas?

A Teoria da Escolha Racional de Antony Downs (2013), explica de maneira excepcional como os modelos de pensamento utilizados na economia podem ser trazidos para o campo político; ele esclarece, inicialmente, que no âmbito da economia, as decisões sempre foram analisadas como se fossem deliberadas por mentes racionais e o neo-institucionalismo foi influenciado por alguns economistas que utilizavam, desde 1940, para análise do comportamento político, modelos utilizados na economia.

Essa simplificação é necessária para a previsão de comportamento, porque as decisões tomadas aleatoriamente, ou sem qualquer relação entre si, não obedecem a nenhum padrão. Portanto, os economistas devem admitir que ocorre um ordenamento de comportamento. (DOWNS, 2013, p.26)

A Teoria da Escolha Racional entende que se for possível reconhecer os objetivos do agente será factível prever como o agente agirá para alcançar o seu propósito; “(1) ele calcula o caminho mais razoável para aquele que toma decisão, atingir suas metas, e (2) presume que esse caminho será realmente escolhido porque aquele que toma decisão é racional”. (DOWNS, 2013, p.26)

A análise do comportamento do agente pelos economistas é resumida em duas etapas, portanto: reconhecer o objetivo deste agente e analisar qual o caminho mais razoável para alcançar o objetivo almejado, ou seja, qual caminho exige menor emprego de recursos.

Para DOWNS (2013) o governo proporciona estabilidade e o comportamento racional, utilizado como base da Teoria da Escolha Racional, é decorrente dessa estabilidade, ou seja, o comportamento político é altamente influenciado pela racionalidade política. “Mas o governo continuará a proporcionar essa estabilidade somente enquanto o sistema político funcionar eficientemente, isto é, enquanto for racional”. (DOWNS, 2013, p.33).

O modelo econômico desenvolvido, parte do pressuposto que todo agente que está no governo pretende potencializar o apoio político, principalmente, com o objetivo de se reeleger, isso quando se trata de um governo democrático, evidentemente. Neste caso o partido que está

no poder, governa com liberdade de ação até as próximas eleições e tentará a reeleição, já o partido que não conseguiu êxito nesta eleição tentará ganhar a próxima eleição. “Por enquanto, vamos supor que a meta de todo governo é ser reeleito, quer o governo seja de uma nação, de um Estado ou de uma municipalidade”. (DOWNS, 2013, p.34)

Na Teoria da Escolha Racional o governo almeja alcançar seus objetivos sob três circunstâncias: “uma estrutura política democrática que permite a existência de partidos de oposição, uma atmosfera de graus variáveis de incerteza e um eleitorado de eleitores racionais”. (DOWNS, 2013, p.40)

Os partidos políticos são definidos por Downs como um grupo de homens com objetivos em comum que procuram dominar o poder por meios legais, ou seja, homens que contribuem uns com os outros para chegarem ao objetivo principal que é governar por meio de eleições democráticas. Analisar os partidos políticos apenas pelo papel que desempenham enquanto estão no governo é de fato superficial, pois é efetivamente importante o estudo das razões que movem os dirigentes partidários, analisar como e o porquê estes agem de determinada maneira. (DOWNS, 2013)

O interesse pessoal de cada um tem pelo menos dois limites: (1) ele não cometerá atos ilegais, tais como aceitar subornos ou usar seu poder para violar a constituição e (2) ele não tentará se beneficiar à custa de qualquer outro membro de sua própria equipe partidária. (DOWNS, 2013, p. 51)

No modelo economista, desenvolvido por Downs, os políticos almejam o poder, são movidos por dinheiro, prestígio e vontade de conquistar, o que é satisfeito quando seu partido vence as eleições, por essa razão Downs afirma que o principal objetivo dos partidos é conquistar o maior número de votos para ser eleito. O partido que vence as eleições passa a governar de maneira a captar mais votos na próxima eleição e ser reeleito, portanto.

O modelo de Downs, não deseja apresentar a realidade com exatidão, ele valoriza algumas variáveis fundamentais e elimina outras que poderiam ser importantes. “Nosso modelo, em particular, ignora todas as formas de irracionalidade e comportamento subconsciente, ainda que elas desempenhem um papel vital na política do mundo real”. (DOWNS, 2013, p.55)

O modelo de Downs descreve o “jogo político” levando em consideração como a variável mais importante o voto, é ele que vai decidir se o partido que está no poder permanecerá ou dará lugar a outro partido que “entendeu” melhor as pretensões dos eleitores.

Em condições de certeza, a melhor estratégia de um governo é adotar escolhas que são apoiadas pela maioria dos eleitores. Antes de fazer qualquer gasto, faz uma votação hipotética para ver como as rendas de utilidade dos eleitores são afetadas pelos gastos e pelo financiamento necessário. Se deixar de adotar a opinião da maioria, seus oponentes o farão e brigarão na eleição com base apenas nessa questão, assegurando desse modo a derrota dos ocupantes do cargo. (DOWNS, 2013, p. 93)

Fernando Scheeffer faz uma crítica a Teoria da Escolha Racional de Downs, ele entende que não deveria se tratar de uma abordagem metodológica, pois ao ignorar variáveis fundamentais, o modelo econômico desenvolvido se tornaria irresponsável “abandonar a suposição de racionalidade dos sujeitos atuantes, embora pareça ser mais adequado falar em ação intencional, mais ou menos egoísta, menos ou mais influenciada por fatores externos, conjuntamente racional e ideológica.” (SCHEEFFER, 2013, p. 39)

O neo-institucionalismo da escolha racional surgiu a partir de modelos como o de Downs, no âmbito de estudos acerca do Congresso dos Estados Unidos. Os teóricos dessa escola pretendiam estudar as decisões tomadas pelos parlamentares, pois de acordo com a Teoria da Escolha Racional, seria muito difícil conseguir maioria estáveis para votar as leis. “onde as múltiplas escalas de preferência dos legisladores e o caráter multidimensional das questões deveriam rapidamente gerar ciclos, nos quais cada nova maioria invalidaria as leis propostas pela maioria precedente”. (HALL e TAYLOR, 2003, p. 202)

Os estudiosos dessa escola perceberam, então, que estranhamente as decisões do Congresso Norte Americano são estáveis e por esta razão buscaram explicação nas instituições.

Alguns teóricos passaram a afirmar que as normas de procedimento do Congresso Norte Americano e a maneira como as comissões são compostas geram essa estabilidade nas decisões, algumas regras de procedimento levam a limitação da pauta para votação dos representantes e outras imputam as decisões importantes ao encargo das comissões ou geram fluxos que promovem a negociação entre os políticos.

No conjunto, explicava-se que as instituições do Congresso diminuem os custos de transação ligados à conclusão de acordos, de modo a propiciar aos parlamentares os benefícios da troca, permitindo a adoção de leis estáveis. Na prática, as instituições resolvem uma grande parte dos problemas de ação coletiva enfrentados pelos legisladores. (HALL e TAYLOR, 2003, p. 203)

As teorias que utilizaram as instituições para responderem as questões levantadas acerca do Congresso Norte Americano, principalmente, as que utilizaram as regras institucionais para justificarem as ações dos agentes, revelaram-se pertinentes para explicar o funcionamento do Congresso. (HALL e TAYLOR, 2003)

Diante desse arcabouço teórico e o aplicando no presente trabalho, entende-se que a representatividade feminina sempre foi baixa, pois conforme explicado no primeiro capítulo, historicamente a mulher não participa da vida política, ela é criada para cuidar da casa e dos filhos, sob a fundamentação de que se trata de algo biológico, a mulher gera os filhos e deles deve cuidar, o acesso a vida política fica por conta dos homens que “naturalmente” possuem mais interesse.

Esse comportamento histórico da sociedade gerou nos partidos políticos a crença de que candidaturas masculinas possuem maiores chances de êxito, por isso o investimento tanto financeiro, quanto de ações que gerem capital político, são destinados majoritariamente aos homens.

A cota de gênero surgiu no Brasil, no ano de 1997, quando entrou em vigor a Lei das Eleições, Lei nº 9.504/97, a qual estipulava as cotas eleitorais para todas as eleições, submetidas ao sistema proporcional, contudo, utilizava-se a expressão "deverá reservar", ou seja, os partidos políticos tinham a faculdade de acatar o que previa o texto legal, as cotas não eram obrigatórias.

A Lei nº 12.034, de 2009, alterou a redação do art. 10, § 3º, da Lei das Eleições, tendo instituído que 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, portanto, pelo menos, 30% (trinta por cento) das candidaturas serão femininas.

Essa alteração passou a produzir uma modificação de comportamento dos partidos políticos que precisaram se adequar à nova legislação.

Uma alteração significativa, ocorreu quando do julgamento da ADI 5617 (Ação Direta de Inconstitucionalidade), em 2018, pois foi determinado que o percentual de investimento e tempo de televisão e rádio sejam na mesma proporção das candidaturas, ou seja, pelo menos 30% dos recursos financeiros do partido devem ser destinados as mulheres; neste mesmo momento o Judiciário começou a aplicar pena ao partidos que descumprissem a regra posta.

Os partidos políticos tiveram que mudar o comportamento em relação as candidaturas femininas, diante das novas regras, contudo ainda há a crença de que não haverá êxito na eleição de mulheres, por isso os partidos passaram a calcular os benefícios e malefícios de não atenderem ao comando legislativo e passaram a responder de forma contrária a nova regra, o que gerou os processos por fraudes a cota de gênero que serão analisados adiante.





## 4 METODOLOGIA

O caminho percorrido até chegar a essa pesquisa como ela está e os meios utilizados para obter o resultado estão descritos neste capítulo. A etnografia documental surgiu, após pensar em diversos métodos que melhor respondessem as questões levantadas.

### 4.1 Caminho Traçado

A presente pesquisa sofreu diversas modificações até chegar a metodologia atual. O objetivo sempre foi a participação feminina na política brasileira e as alterações instituídas pelo Legislador em favor de ampliar a participação das mulheres.

A pesquisa sempre foi centrada nos partidos políticos, uma vez que estes detém o monopólio da representatividade, ou seja, para um cidadão candidatar-se a um cargo político é necessário, conforme dispõe a Constituição Federal de 1988, que este esteja filiado à um partido político, ou seja, no Brasil não são admitidas candidaturas avulsas e este fato gera um poder de escolha aos partidos, quem vai ou não se candidatar está nas mãos dos dirigentes partidários e conforme visto estes possuem como objetivo angariar o maior número de votos para conquistar o maior número de cadeiras.

Inicialmente seria realizada uma pesquisa em âmbito municipal para verificar como as mulheres estavam inseridas nos partidos políticos e se as alterações legais estavam favorecendo o seu ingresso no poder local. A parte empírica da pesquisa seria realizada por meio de entrevistas com vereadores eleitas e candidatas que não conseguiram se eleger, filiadas a partidos de esquerda, centro-esquerda, centro, centro-direita e direita.

No entanto, ao pesquisar como o poder judiciário estava se posicionando e se existia algum processo acerca de cota de gênero referente ao Município de Maringá, foi encontrada uma decisão em que um partido político local havia lançado uma candidata a prefeita e utilizado recursos que deveriam ser destinados a ela para custear os honorários contábeis e advocatícios de todos os demais candidatos do partido e ao agir dessa maneira foi entendido pelo TSE que o partido fraudou a cota estabelecida, quando o percentual de investimento foi diferente do percentual de candidaturas.

Nasceu, então, a vontade de analisar essas decisões e por meio delas traçar um panorama nacional do comportamento dos partidos políticos, após as alterações legais, quais os tipos de resposta, os partidos envolvidos, os estados em que mais ocorreram fraudes as cotas de gênero, as penas aplicadas pelo TSE, o porte dos Municípios em que um maior número de decisões

entenderam que ocorreu fraudes e a comparação entre a quantidade de decisões proferidas pelo TSE e pelos Tribunais Regionais Eleitorais.

Realizada pesquisa quanto aos processos em que há menção a cota de gênero, no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) (<https://www.tse.jus.br/>), no campo “jurisprudência”, escolhido o tópico consulta de jurisprudência, há a opção de realizar uma pesquisa na Justiça Eleitoral (JE) e uma pesquisa por e-mail, escolhida a pesquisa na JE.



Fonte: *Print* retirado do site do TSE, 2024

Na próxima página, surge a possibilidade de pesquisar a jurisprudência no Tribunal Superior Eleitoral ou nos Tribunais Regionais Eleitorais, neste trabalho a análise foi concentrada na jurisprudência do TSE, por ser a corte superior para julgamento destes processos, sendo assim, foi essa a opção escolhida para a busca.



Fonte: *Print* retirado do site do TSE, 2024

Na página seguinte, foi escolhida a opção pesquisa avançada no ícone ao lado da pesquisa livre, utilizando a expressão “cota gênero”, para que sejam analisados todos os

processos em que há menção a cota de gênero em sua ementa e com filtro de data de 30/09/2009 até 31/03/2024, um vez que a Lei nº 12.034/2009, a qual alterou a redação do § 3º, do art. 10, da Lei das eleições (Lei nº 9.504/1997) e tornou a cota de gênero obrigatória, entrou em vigor no dia 30/09/2009.

Fonte: *Print* retirado do site do TSE, 2024

Foram encontrados 586 (quinhentos e oitenta e seis) acórdãos, os quais são decisões proferidas pelo colegiado; nesta pesquisa foram descartadas as decisões monocráticas, pois em sua grande maioria não versam sobre o mérito da questão, ou seja, não há discussão acerca da ocorrência de fraude a cota de gênero.

Fonte: *Print* retirado do site do TSE, 2024

Importante destacar que o site de buscas do TSE informa que dentre os 586 acórdãos, 63 são referentes as eleições de 2016, 34 referentes as eleições de 2018, 414 referentes as eleições de 2020 e 7 referentes as eleições de 2022 e o restante de eleições anteriores.

Nesta pesquisa as decisões foram analisadas isoladamente, o que isso significa? Que a análise foi feita acreditando no mérito dos Julgadores, o processo não foi verificado em sua íntegra, as provas produzidas por ambas as partes não foram examinadas, mas tão somente acreditou-se no julgamento dos Ministros do TSE quanto a ocorrência de fraude a cota de gênero, já que esses, por sua vez, tomaram decisão com base na íntegra dos processos.

#### 4.2 Explicações Jurídicas Necessárias para o Entendimento da Pesquisa

A repetição dos casos ocorre, porque mais de uma pessoa possui legitimidade para ingressar com a ação que culminou no recurso que chegou ao TSE, por essa razão mais de uma ação pode ser proposta por causa de um mesmo fato.

As principais ações no âmbito da Justiça Eleitoral são Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) e Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME).

A Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), tem como objetivos garantir as condições de igualdade entre os candidatos durante a disputa eleitoral, bem como, exigir o cumprimento de princípios constitucionais como o da moralidade para o cumprimento do mandato e a normalidade das eleições em oposição a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função.

São partes legítimas para ajuizar esta ação: a) partidos; b) coligações; c) candidatos, a partir do respectivo pedido de registro e d) Ministério Público. São consideradas partes legítimas para sofrerem esse tipo de ação, ou seja, para figurarem no polo passivo da demanda: a) o pré-candidato e candidato beneficiado pela conduta ilícita; b) qualquer pessoa que tenha contribuído para a prática do ato ilícito, inclusive autoridades públicas; c) o candidato ao cargo de vice na chapa majoritária.

Não podem sofrer a Ação de Investigação Judicial Eleitoral: a) pessoas jurídicas; b) coligações partidárias e c) partidos políticos.

A Ação de Investigação Judicial Eleitoral tem como penas a serem impostas: a) declaração de inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato; b) cominação aos envolvidos de “sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou” a prática repudiada (art. 22, XIV,

LC 64/1990); c) cassação do registro ou diploma do candidato beneficiado e d) remessa “dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar” (art. 22, XIV, LC 64/1990).

A Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), tem como objetivos: a) impedir a prática de abuso de poder econômico, corrupção ou fraude; b) embargar o exercício de mandato que foi conquistado por meio de abuso de poder econômico, corrupção ou fraude; c) assegurar a normalidade e a legitimidade do pleito.

Possuem legitimidade para proporem a AIME: a) partidos; b) coligações; c) candidatos e d) Ministério Público. O eleitor não pode propor a AIME. São consideradas partes legítimas para responderem AIME: a) candidatos diplomados, ainda que suplentes; b) nas eleições majoritárias, os titulares e vices.

Em caso de a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo ser julgada procedente será cassado o mandato eletivo do candidato e serão anulados os votos eivados de vícios, mas o candidato não ficará inelegível como no caso da AIJE, em diversas decisões analisadas nesta pesquisa, os julgadores ao proferir a pena destacavam que os pedidos para inelegibilidade dos candidatos fraudadores não poderiam ser deferidos por ausência de previsão legal na AIME.

#### 4.3 Etnografia Documental

A presente pesquisa trata-se, portanto, de etnografia documental, metodologia que analisa documentos, tem como objeto principal da parte empírica documentos produzidos.

Os documentos não eram a parte central da análise empírica, para Ferreira e Lowenkron os documentos eram ignorados, tratavam-se apenas de uma parte contingente das pesquisas científicas. (FERREIRA e LOWENKRON, 2020).

Ganham espaço em etnografias de documentos e etnografias invadidas por documentos suas formas de organização, manipulação, arquivamento, produção e circulação. Eles não apenas carregam informações, mas medeiam, criam e rompem relações. (FERREIRA e LOWENKRON, 2020, p. 2)

A importância dos documentos na etnografia ultrapassa o objeto em si, pois o contexto que os envolve, como foram produzidos, arquivados, preservados e acessados pelo pesquisador importam na pesquisa ao final. (CUNHA, 2005)

Cunha chama a atenção para o modo como os documentos são separados e arquivados, para ela haverá sempre uma proporção política.

Por serem registros consagrados da "história", os acervos documentais, transformados em arquivos ou coleções, são elementos cobiçados de políticas de representação contemporâneas à sua "institucionalização" e posteriores ao seu processo de construção e sedimentação, por vezes aleatório, micro-histórico e pessoal. E no limiar dessas políticas que muitas vezes os arquivos estão inscritos. (CUNHA, 2005, p. 12)

A importância dos documentos, outrossim, está no modo como eles transportam os pesquisadores para o passado, trazendo a concepção de que se manteve incólume com o passar do tempo. (CUNHA, 2005)

Mariza Peirano indaga se toda a etnografia seria benéfica e pontua que se cumprir ao menos três requisitos, poderá ser entendida como uma pesquisa válida, para ela a etnografia precisa: a) contextualizar a documentação analisada; b) descrever de maneira “feliz” a pesquisa de campo e, c) identificar a capacidade de alteração que as ações promovem no âmbito social de maneira analítica. (PEIRANO, 2014)

Etnógrafos fomos/somos ávidos em conhecer o mundo em que vivemos, nunca nos conformamos com predefinições, estamos sempre dispostos a nos expor ao imprevisível, a questionar certezas e verdades estabelecidas e a nos vulnerar por novas surpresas. Repito, se aqueles que nos antecederam privilegiaram a exploração – no duplo sentido do termo – do exótico, hoje reavaliamos e ampliamos o universo pesquisado com o propósito de expandir o empreendimento teórico/etnográfico, contribuindo para desvendar novos caminhos que nos ajudem a entender o mundo em que vivemos. (PEIRANO, 2014, p. 389)

O contexto em que o pesquisador está inserido interfere na aceitação da metodologia etnográfica, mas Peirano, conclui que não a determina, pois a etnografia está além do contexto em que foi escrita. (PEIRANO, 2014)

Na pesquisa realizada nesta dissertação, quanto aos processos em que há menção a cota de gênero, no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), foram encontrados 586 (quinhentos e oitenta e seis) acórdãos, foram analisados, entretanto, apenas os acórdãos referentes aos Recursos Especiais Eleitorais (REspEI), pois acredita-se que exista menor potencial de decisões acerca de questões processuais e com o filtro de pesquisa utilizado, são 295 (duzentos e noventa e cinco) decisões.

jurisprudencia.tse.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?expressaoLivre=cota%20g%25C3%25AAneros&tipoDecisao=Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%...

Classe

- REspEI (295)
- AREspEI (140)
- RESPE (41)
- TutCautAnt (26)
- PC (18)
- RO-EI (12)
- ARESPE (11)
- Rp (10)
- AI (8)
- MSCiv (4)
- TutAntAnt (4)
- CtaEI (3)
- AC (2)
- CTA (2)
- PCE (2)
- RMS (2)
- Rcl (2)
- AR (1)
- HCCrim (1)
- MS (1)
- PC-PP (1)

Ementa

ELEIÇÕES 2020. VEREADOR. SEGUNDOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO ESPECIAL DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). FRAUDE. COTA DE GÊNERO. ART. 3º, DA LEI 9.504/97. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. NATUREZA PROTETÓRIA. CONHECIMENTO.

1. No acórdão embargado, de relatoria do Ministro Benedito Gonçalves, à unanimidade rejeitaram-se os primeiros embargos de declaração e manteve-se acórdão do TRE/SC em se reconheceu a fraude à cota de gênero (art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97) no Demonstrativo Regularidade de Atos Partidários (DRAP) do Democratas de Joinville/SC no pleito de 2 cassando-se o diploma do vereador eleito pelo partido e os registros dos suplentes declarando-se a nulidade dos votos recebidos por todos os candidatos da chapa proporcional e decretando-se a inelegibilidade das duas candidatas fictícias.

2. Inexistiu omissão. Reiterou-se no acórdão embargado que, nos termos da jurisprudência desta Corte Superior, uma vez reconhecida a fraude à cota de gênero, a chapa proporcional deve ser cassada, visto que o registro das candidatas fraudulentamente possibilita o lançamento de mais candidatos do sexo masculino, cuidando-se de vício que beneficia a chapa como um todo.

3. Reitere-se que o precedente aludido pelos embargantes – AgR-REspEI 0600412.2019.6.05.0000/BA, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, DJe de 5/8/2020 – não ocorre às pretensões. Primeiro, porque o julgado é relativo às Eleições 2016, ao passo que o caso autos é das Eleições 2020. Segundo, porque, nesse precedente, o fundamento centra improcedência dos pedidos residu na própria ausência de provas da fraude.

4. A tutela de urgência inicialmente deferida na TutCautAnt 0600218-38.2021.6.00.0000 Rel. Min. Luis Felipe Salomão, DJe de 15/9/2021, para emprestar efeito suspensivo ao presente recurso especial, fundou-se em juízo liminar, típico dos provimentos provisórios. Assim sua natureza, possuía efeitos temporários que se exauriram quando sobreveio o acórdão da Corte Superior, este sim fundado em coação exauriente sobre o direito material.

Fonte: *Print* retirado do site do TSE, 2024

Uma planilha no Excel foi montada para compilar os dados obtidos por meio da análise das 295 (duzentos e noventa e cinco) decisões. Nesta planilha foram abertas colunas de A à J, sendo referentes A – número da decisão; B – recurso; C – partido; D – município; E – localização; F – eleição fraudada; G – tipo da fraude; H – pena aplicada; I – data do julgamento e; J – âmbito.

Dentro deste mesmo arquivo foram criadas duas planilhas, nas quais foram colocadas as decisões descartadas, ou seja, as decisões referentes aos embargos de declaração e as decisões que não analisaram o mérito por outras razões; Súmulas do TSE que impedem o conhecimento do recurso ou questões processuais não alegadas pelas partes.

Analisada a decisão, esta era inserida em uma das três planilhas e caso resultasse em uma decisão que seria utilizada na pesquisa, então cada coluna acima mencionada era preenchida, na primeira planilha, de acordo com as informações obtidas.

Quando analisadas todas as 295 (duzentos e noventa e cinco) decisões, foram somados os dados obtidos e resultaram nos gráficos inseridos no próximo capítulo.

## 5 OBSERVAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO TSE ACERDA DA COTA DE GÊNERO

Todas as 295 (duzentos e noventa e cinco) decisões foram analisadas, dessas 95 (noventa e cinco) eram referentes a julgamento de embargos de declaração<sup>18</sup>, este “recurso” (colocado entre aspas, pois alguns juristas não o reconhecem como recurso, apesar de ser disposto no TÍTULO II, DOS RECURSOS, do Código de Processo Civil) tem como objetivo esclarecer obscuridade, eliminar contradição, suprir omissão ou corrigir erro material, em decisão judicial proferida, ele não tem o condão de alterar uma decisão, por esta razão as decisões provenientes de embargos de declaração serão retiradas dos resultados, pois são decorrentes de outras decisões proferidas e o risco de duplicidade de análise sobre um mesmo caso é alto, ademais nestas decisões não é analisado o mérito da questão.

Portanto, as decisões que não tratam do mérito da questão também foram desconsideradas dos dados empíricos analisados, pois são decisões que esbarram em alguma Súmula do TSE, como por exemplo Súmulas 24<sup>19</sup> e 30<sup>20</sup>, as quais impedem o conhecimento do recurso, ou seja, o recurso sequer chega a ser analisado. Há ainda recursos que foram interpostos apenas para que fossem alteradas as penas e não para que fossem declaradas legais as candidaturas.

Foram retiradas as decisões contrárias a caracterização de fraude a cota, para que não interferissem no resultado, em uma delas o TSE entendeu que houve a desistência tácita da candidatada no decorrer da corrida eleitoral, pois está teve uma gestação de alto risco e por isso não pode praticar de qualquer ato de campanha,<sup>21</sup> em outra foi determinado o restabelecimento da totalização das eleições proporcionais computando-se como votos válidos os votos recebidos pelos partidos e por seus candidatos a vereador<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> Art. 1.022. Cabem embargos de declaração contra qualquer decisão judicial para:

I - esclarecer obscuridade ou eliminar contradição;

II - suprir omissão de ponto ou questão sobre o qual devia se pronunciar o juiz de ofício ou a requerimento;

III - corrigir erro material.

<sup>19</sup> Súmula-TSE nº 24 Não cabe recurso especial eleitoral para simples reexame do conjunto fático-probatório.

Explica-se; conjunto fático-probatório, trata-se dos fatos e das provas produzidas no processo, ou seja, o Recurso Especial Eleitoral apenas será julgado se ele não for referente a fatos e provas.

<sup>20</sup> Súmula-TSE nº 30 Não se conhece de recurso especial eleitoral por dissídio jurisprudencial, quando a decisão recorrida estiver em conformidade com a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. Explica-se; dissídio jurisprudencial ocorre quando dois Tribunais Estaduais decidem de maneira diferente, possuem posicionamentos distintos. O Recurso Especial Eleitoral não será julgado caso tenha sido interposto com base em uma decisão de um Tribunal Estadual, caso essa decisão esteja em desacordo com o posicionamento do TSE, também.

<sup>21</sup> AgR-REspEl nº 60000172

<sup>22</sup> REspEl nº 60053094



Sendo assim, de todas as 295 (duzentos e noventa e cinco) decisões analisadas, apenas 124 (cento e vinte e quatro) decisões versavam sobre o mérito, expunham os fatos, fundamentos da decisão e por fim a pena a ser suportada pelos envolvidos, razão pela qual os dados a serem analisados são referentes a 124 (cento e vinte e quatro) decisões, tendo 18 (dezoito) repetidas, ou seja, que referiam-se aos mesmos fatos e, por isso, os resultados levam em consideração apenas **106 (cento e seis) decisões**.

### 5.1 Taxa de Sucesso, candidaturas femininas x mulheres eleitas

Quando se analisa a representatividade feminina na política brasileira, atualmente, ainda é muito baixa, conforme fundamentado nos capítulos anteriores, mesmo com as alterações legais em favor de uma maior igualdade de gênero na política.

As cotas de gênero legalmente instituídas por serem apenas para candidaturas alterou, ainda, que discretamente e de maneira gradual a eleição de mulheres?

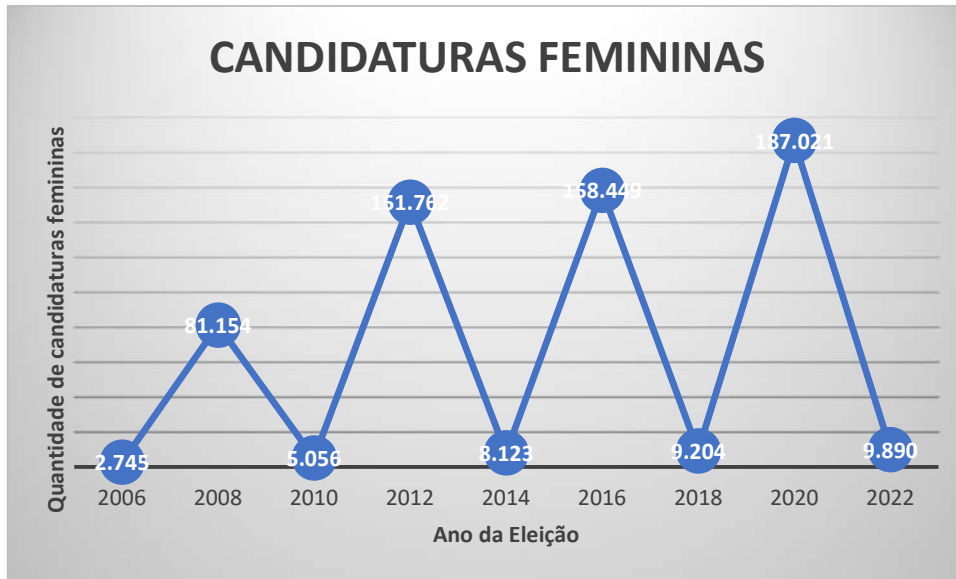
Para responder o questionamento acima, foram pesquisados dados acerca do número de mulheres candidatas desde as eleições de 2006 até as eleições de 2022, bem como a quantidade de mulheres eleitas nestas mesmas eleições<sup>23</sup>.

O critério temporal foi definido de acordo com a primeira alteração mais significativa que foi a introduzida pela Lei nº 12.034, de 2009, a qual alterou a redação do art. 10, § 3º, da Lei das Eleições, tendo instituído a obrigatoriedade da cota de gênero, portanto foram pesquisadas duas eleições antes da alteração até a última eleição ocorrida no Brasil.

A quantidade de mulheres candidatas aumentou significativamente tanto nas eleições municipais de 81.154, em 2008 para 187.021, em 2020, quantos nas eleições estaduais e federais de 2.745, em 2006 para 9.890, em 2022.

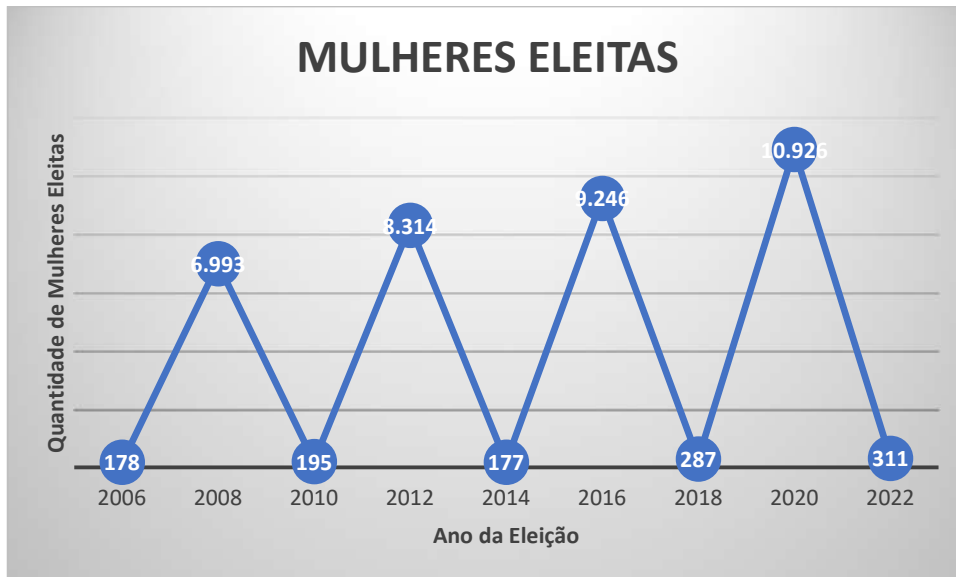
---

<sup>23</sup> <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-resultados/g%C3%AAnero>



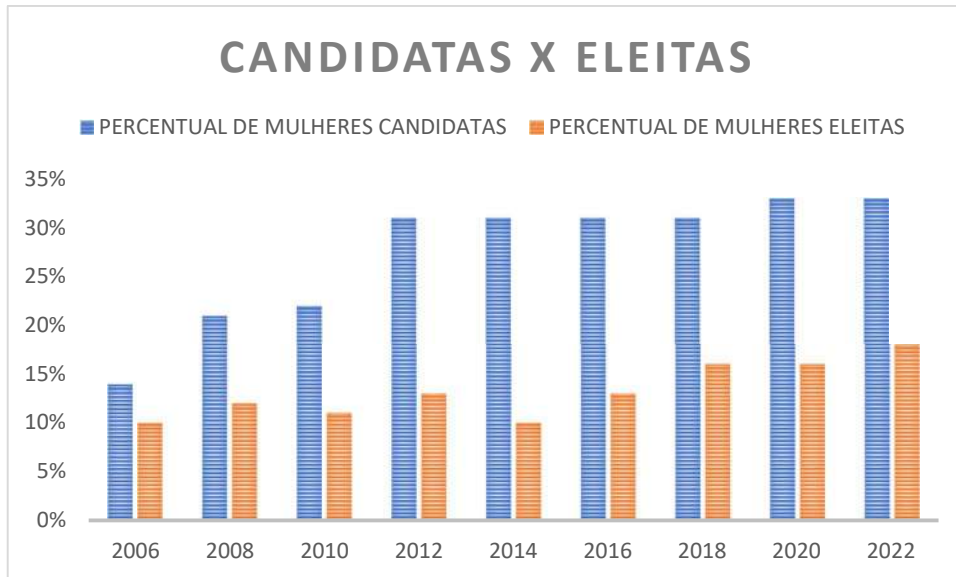
Fonte: Elaborado pela autora com dados disponibilizados pelo TSE, 2024

A quantidade de mulheres eleitas não acompanhou o mesmo crescimento tanto nas eleições municipais de 6.993, em 2008 para 10.926, em 2020, quantos nas eleições estaduais e federais de 178, em 2006 para 311, em 2022.



Fonte: Elaborado pela autora com dados disponibilizados pelo TSE, 2024

Consoante explicado no capítulo 3, o investimento financeiro é um dos critérios que deixa as candidaturas mais competitivas, essa pode ser a explicação para que o crescimento das mulheres eleitas não seja o mesmo das candidaturas femininas, ou seja, a legislação aumentou a quantidade de candidaturas, mas ainda não houve uma modificação que as tornou mais competitivas.



Fonte: Elaborado pela autora com dados disponibilizados pelo TSE, 2024

A alteração significativa no campo do financiamento das campanhas, ocorreu por meio da ADI 5617<sup>24</sup> (Ação Direta de Inconstitucionalidade), julgada pelo STF e TSE, em 2018, a qual alterou a distribuição dos recursos financeiros, atualmente pelo menos 30% dos recursos financeiros do partido devem ser destinados as mulheres, essa alteração é muito recente para gerar resultados visíveis.

A alteração acima gerou uma resposta estratégica dos partidos políticos no sentido de inserir mais mulheres como candidatas a vice-prefeitas em chapas que o cabeça será um candidato homem, isso porque ao destinar investimento a chapa, o partido estará cumprindo a cota referente ao financiamento.

Segundo o site do TSE<sup>25</sup> houve um crescimento no número de mulheres candidatas a vice-prefeita de 21% entre as eleições de 2016 e 2020, a maioria das chapas, cerca de 18% do total em disputa foram encabeçadas por homens, apenas 2% do total das chapas foram formadas somente por mulheres.

A questão da inserção de mulheres a candidatas a vice-prefeitas, apenas para cumprimento da cota referente ao financiamento, não gera punição, pois não se trata de fraude, não infringe a legislação, por isso pode ser chamada de resposta estratégica a mudança nas regras do jogo político e não fraude.

<sup>24</sup> <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748354101>

<sup>25</sup> <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Janeiro/crescimento-de-candidaturas-femininas-e-maior-em-cargos-de-vice-prefeita>

## 5.2 Fraudes Praticadas

As fraudes ocorridas e analisadas pelo TSE trazem candidatas inelegíveis, ou seja, que possuem pendências perante a Justiça Eleitoral e por isso suas candidaturas não são viáveis e mesmo cientes da inelegibilidade dessas mulheres os partidos políticos as mantiveram como forma de preencher a cota de gênero, contudo ao verificar uma situação, o TSE julga fraudado o pleito eleitoral

Há, ainda, a fraude consistente nas candidaturas de mulheres que terminam a disputa com votação zerada ou inexpressiva; prestação de contas com movimentação financeira ínfima e padronizada e, ausência de atos efetivos de campanha; em alguns casos as candidatas chegam a fazer campanha para outro candidato e nem elas votam em si mesmas.

Nas decisões referentes as eleições ocorridas, em 2020, algumas candidatas alegaram que a pandemia de COVID-19 teria feito com que abandonassem suas campanhas, dessa maneira teriam desistido tacitamente das eleições e não se trataria de uma fraude. O TSE entendeu, entretanto, que ao começar a corrida eleitoral para as eleições de 2020, a pandemia já havia se instaurado e por ser de conhecimento geral, as candidatas tinham ciência da situação nacional e ainda aceitaram disputar as eleições, não seria crível que depois teriam se arrependido e desistido sem praticar qualquer ato de campanha, até porque os atos de campanha poderiam ser realizados de maneira eletrônica por meio de postagens em redes sociais, por essas razões o TSE entendeu que a pandemia não é fundamento para desistência tácita da candidatura, trata-se de uma fraude, uma vez que a candidata não praticou qualquer ato de campanha.

O TSE entende, outrossim, que a desistência ainda que seja formal das candidatas depois que o DRAP - Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários foi deferido e no último dia previsto na legislação eleitoral para a substituição de candidaturas, configura fraude a cota de gênero, quando a desistência inviabiliza a proporção fixada na cota de gênero.

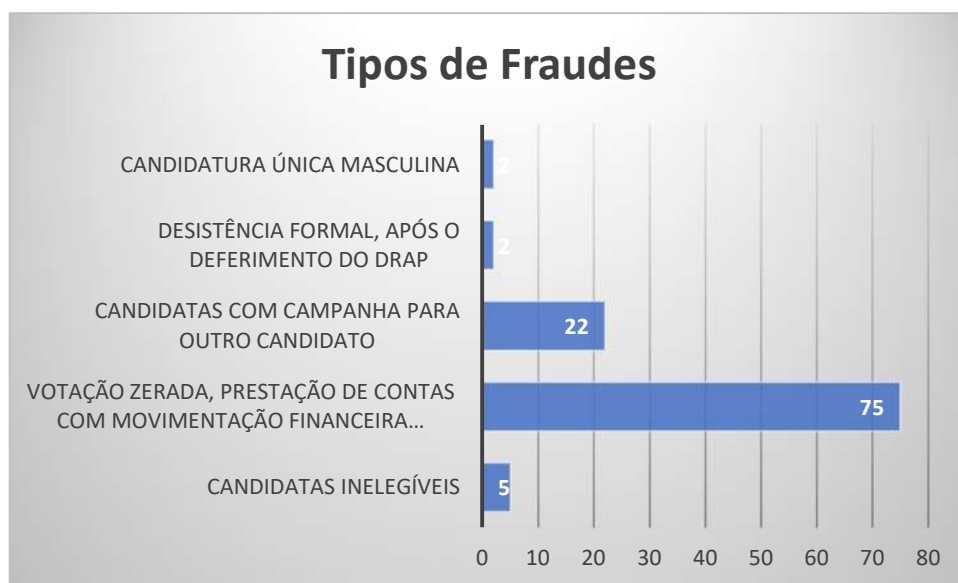
O *Leading case*<sup>26</sup>, utilizado pelo TSE, decorreu de uma situação em que o partido decidiu lançar candidatura única e feminina para um pleito proporcional, naquela oportunidade o TSE decidiu que não infringiria, o art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, uma vez que o objetivo do legislador ao inserir o percentual de reserva para um dos gêneros, era o de promover a participação das mulheres nas eleições.

---

<sup>26</sup> Decisão proferida pelo Tribunal e que serve de precedente para o julgamento dos demais recursos.

Quando foi lançada uma candidatura única masculina, o TSE entendeu que não estavam presentes os fundamentos utilizados no *leading case* e por este motivo entendeu que a candidatura única masculina infringia, o art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97 e deveria ser considerada fraudulenta.

Quando separada por tipos, as fraudes que mais ocorrem são aquelas com votação zerada, prestação de contas com movimentação financeira ínfima e padronizada e, ausência de atos efetivos de campanha, isso se deve ao fato de o TSE analisar esses requisitos para enquadrar uma candidatura como fraude.



Fonte: Elaborado pela autora, 2024

A ausência de atos efetivos de campanha e a prestação de contas sem movimentação financeira estão ligadas com as principais barreiras para as mulheres ingressarem nos partidos e possuírem candidaturas competitivas; os partidos políticos não se interessam por candidatos sem capital eleitoral e por isso não investe adequadamente nestas candidaturas.

### 5.3 Partidos Envolvidos

Primeiramente é salutar ressaltar que o número de decisões designadas aos partidos será maior que o número total de 106 (cento e seis) decisões, pois antes de 2017 existia a possibilidade dos partidos se organizarem em coligações, o que resulta em um número maior de partidos punidos, quando verificada a fraude.

Para contabilizar as fraudes a partir dos partidos políticos, primeiro é necessário classifica-los ideologicamente e para isso foi utilizado o estudo<sup>27</sup> desenvolvido por cientistas políticos, no qual 519 indivíduos pertencentes a comunidade da Ciência Política responderam uma pesquisa acerca da posição média ideológica de cada partido, sendo possível atribuir posição mais ou menos próximos dos polos de esquerda ou direita.

A partir da classificação realizada pelo referido estudo, bem como da análise das decisões proferidas pelo TSE, foi construída a tabela abaixo.

PARTIDO	NÚMERO DE DECISÕES EM QUE FOI RECONHECIDA FRAUDE	POSICÃO IDEOLÓGICA
REPUBLICANOS (antigo PRB)	13	Direita
MDB	10	Direita
PSB	7	Centro-esquerda
PSD	7	Direita
PL (antigo PR)	7	Direita
PTB	7	Centro-direita
PT	7	Esquerda
PDT	6	Centro-esquerda
Progressistas	6	Direita
Democratas	6	Direita
PSDB	5	Direita
Cidadania (antigo PPS)	5	Centro
PRTB	4	Direita
PTC	3	Direita
PSC	3	Direita

---

<sup>27</sup> BOLOGNESI, B.; RIBEIRO, E.; CODATO, A. Uma Nova Classificação Ideológica dos Partidos Políticos Brasileiros. Disponível em <https://www.scielo.br/j/dados/a/zzyM3gzHD4P45WWdytXjZWg/#> acesso em, 10/08/2023

PPS	3	Centro
PATRIOTA	1	Direita
Solidariedade	2	Centro-direita
PSL	2	Direita
PROS	2	Direita
Avante	2	Centro-direita
PSTU	2	Esquerda
PV	1	Centro
PMN	1	Centro-direita
Democracia Cristã	1	Direita
PODEMOS	1	Direita
PC do B	1	Esquerda
REDE	1	Centro

Fonte: Elaborada pela autora, 2024

É possível verificar que o partido que mais decisões contrárias teve foi o Republicanos, com 13 decisões desfavoráveis.

Separando os partidos em blocos de Esquerda, Centro-esquerda, Centro, Centro-direita e Direita, teremos o seguinte gráfico:



Fonte: Elaborado pela autora, 2024

Os partidos com ideologia mais à direita somam 71 (setenta e uma) decisões, os de esquerda 10 (dez) decisões, os de centro também 10 (dez) decisões, os de centro-esquerda 12 (doze) decisões e por fim os de centro-esquerda 13 (treze) decisões.

Quanto a fraude a cota de gênero, a partir dos casos que chegaram ao TSE no período analisado, é possível afirmar que partidos com alinhamento mais à direita, fraudaram mais nas últimas eleições do que partidos com alinhamento mais à esquerda.

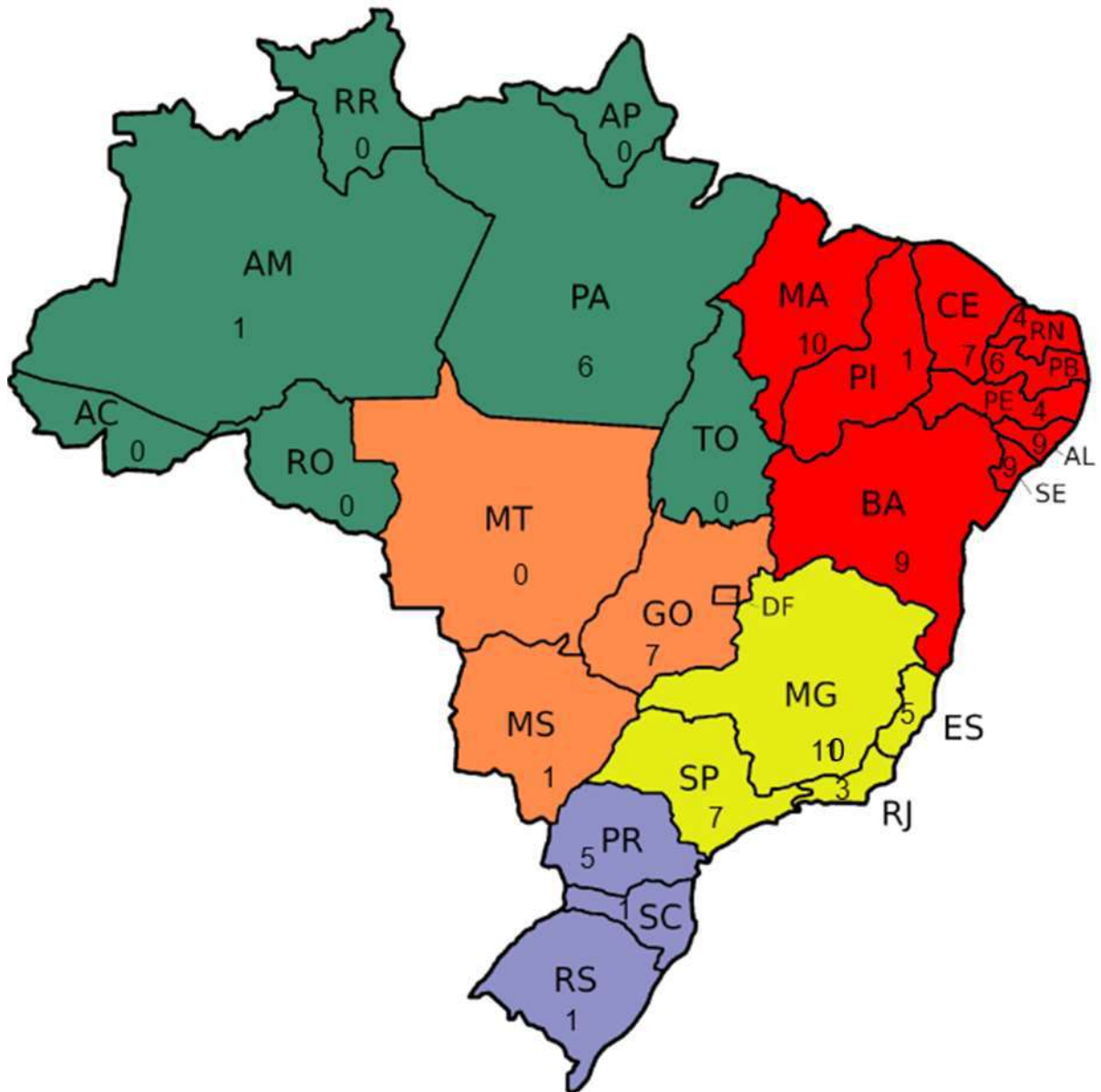
#### 5.4 Regiões em que Foram Cometidas Fraudes

Quanto aos estados da federação em que foram cometidas mais fraudes a cota de gênero, conforme mapeamento das decisões proferidas pelo TSE, em primeiro lugar ficou Minas Gerais com 10 (dez) decisões empatada com Maranhão com 10 (dez) decisões que reconheceram a fraude.

Alguns estados não tiveram qualquer decisão proferida pelo TSE que tenha reconhecido fraude, é o caso do Acre, Amapá, Distrito Federal, Mato Grosso, Rondônia, Roraima e Tocantins.

Se a análise for feita por região, então a região que mais figurou entre as decisões que reconheceram a fraude a cota de gênero foi a região nordeste com 59 (cinquenta e nove) decisões, seguida pelo sudeste com 25 (vinte e cinco) decisões, centro-oeste com 8 (oito) decisões e empatadas no posto de região com menos fraudes estão a região norte e sul, com apenas 7 (sete) decisões cada.





Fonte: Elaborado pela autora, 2024

Legenda: Norte (Verde), Nordeste (Vermelho), Centro-Oeste (Laranja), Sudeste (Amarelo), Sul (Roxo)

### 5.5 Penas Aplicadas

A pena aplicada para as fraudes reconhecidas pelo TSE é a cassação dos registros e dos diplomas dos candidatos vinculados ao Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) do partido fraudador; independentemente de prova da participação, ciência ou anuência ao ilícito cometido.

O TSE determina, outrossim, a nulidade dos votos obtidos pelas chapas proporcionais, com o recálculo dos votos dos quocientes eleitoral e partidário.

Consoante explicitado acima, quando se trata de uma Ação de Investigação Judicial Eleitoral pode ser declarada a inelegibilidade do candidato envolvido para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou a fraude.

Um importante dado obtido nesta pesquisa é o de que diversos processos referentes as eleições de 2020 estão sendo julgados ainda, contudo quando isso acontece a efetividade das cotas é relativizada, isso porque a pena aplicada referente a cassação dos registros e dos diplomas dos candidatos vinculados ao DRAP, só atingirá o partido fraudador se ocorrer no início do mandato, veja-se estamos em 2024 e ocorrerão novas eleições Municipais no final deste ano, uma pena aplicada somente neste momento permitiu que o partido fraudador ficasse praticamente um mandato inteiro.

O Judiciário tem de se adequar a agilidade política para que a pena aplicada seja eficaz, pois sua morosidade acaba por atenuar a pena imposta a fraude e por consequência estimula a prática do ato ilícito.

O número maior de decisões proferidas é referente as eleições de 2020, das 106 (cento e seis) decisões, 97 (noventa e sete) decisões são referentes às eleições de 2020, por isso o gráfico abaixo demonstra o número de decisões, acerca das eleições de 2020, proferidas no decorrer dos anos de 2022, 2023 e 2024.



Fonte: Elaborado pela autora, 2024

O gráfico acima mostra como que a maioria dos processos acerca das eleições de 2020 para vereador foram decididos em 2023, ou seja, 3 (três) anos, após as eleições. O tempo médio para um processo ser concluído pela Justiça Eleitoral é de 3 (três) anos e, ainda, em 2024 o TSE

está decidindo processos acerca das eleições de 2020, cumpre esclarecer que o mandato dos eleitos em 2020 encerra no final de 2024, houve, portanto, uma demora na conclusão destes processos.

Os demais dados demonstram, outrossim, a morosidade da Justiça, pois em 2020 foi proferida 1 (uma) decisão referente as eleições de 2016; em 2021 foram proferidas 3 (três) decisões todas referentes as eleições de 2016; em 2022 foram 9 (nove) decisões, sendo 4 (quatro) referentes as eleições de 2020, 3 (três) referentes as eleições de 2022 e 2 (duas) referentes as eleições de 2016; em 2023, foram 73 (setenta e três) decisões todas referentes as eleições de 2020 e, por fim, em 2024 foram proferidas 21 (vinte e uma) decisões todas referentes as eleições de 2020.

Veja-se que 103 (cento e três) decisões são referentes a pleitos municipais, ou seja, eleições para vereadores; as demais decisões são duas referentes a candidaturas a deputado estadual e, apenas uma decisão é referente a candidatura para deputado federal. Os partidos políticos não correm riscos nos pleitos da Assembleia Legislativa e da Câmara Federal.

O maior número de decisões acerca da fraude a cota de gênero é proveniente das eleições de 2020, surgiu então a seguinte questão: por que os processos começaram a aumentar somente, após 2020, quando a cota de gênero entrou em vigor, em 2009? Houveram cinco eleições entre 2009 e 2020, os partidos obedeceram às cotas durante esse período ou as regras do jogo que foram agravadas?

As respostas estão em dois momentos em que as normas foram recrudescidas; a primeira alteração ocorreu, por meio da ADI 5617 (Ação Direta de Inconstitucionalidade), julgada pelo STF e TSE, em 2018, a distribuição dos recursos financeiros destinados as candidaturas femininas foi alterada para que o percentual de investimento e tempo de televisão e rádio sejam na mesma proporção das candidaturas, ou seja, pelo menos 30% dos recursos financeiros do partido devem ser destinados as mulheres, caso isso não ocorra é caracterizada fraude a cota de gênero.

A Emenda Constitucional nº 117 de 2022, alterou o art. 17 da Constituição Federal, para obrigar os partidos políticos a destinarem recursos financeiros de no mínimo 30% as candidaturas femininas, além de serem obrigados a investirem de maneira proporcional ao número de candidatas, ou seja, não é mais possível lançar uma candidatura em uma chapa de pleito majoritário que conte com uma mulher, mas que seja encabeçada por um homem e destinar os 30% dos recursos para esta chapa, exclusivamente, e as demais mulheres candidatas fiquem sem financiamento de suas campanhas.

Consoante visto, anteriormente, o investimento é uma das maiores barreiras que as mulheres enfrentam ao ver lançadas as suas candidaturas, isso se deve a um ciclo vicioso, no qual as mulheres historicamente ocupam um papel social de cuidado do lar e dos filhos e por não fazerem parte da vida política, não possuem capital político apto a gerar investimento pelos partidos em suas candidaturas.

A pena aplicada aos partidos políticos que não obedeceram as normas referentes as cotas de gênero é imposta pelo Judiciário, conforme visto, ocorre que os deputados federais eleitos, estão tentando aprovar a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 09/23, a qual perdoaria as penas aplicadas aos partidos que fraudaram as cotas de gênero e raça.

O fundamento da PEC se dá no sentido de que os partidos políticos encontram dificuldades para atender as regras de distribuição quanto aos recursos financeiros as candidaturas femininas e de pessoas negras e por essa razão deveriam ter perdoadas as multas aplicadas e restituídos os valores pagos ou não recebidos por conta de suspensões do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

Caso seja aprovada a PEC representaria uma ofensa a segurança jurídica, pois as decisões proferidas pelos Tribunais Eleitorais perderiam a sua eficácia, mesmo nos processos já encerrados, além de ser prejudicial as cotas que não seriam mais respeitadas, por não receberem os partidos punição em seu não cumprimento.

## 5.6 Panorama do Porte dos Municípios em que Ocorrem as Fraudes

Na pesquisa realizada também foi verificado o porte dos Municípios em que ocorreram as fraudes.

A classificação dos Municípios ocorreu de acordo com a classificação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004<sup>28</sup>, a qual leva em consideração a população do Município e divide o porte de acordo com a tabela abaixo:

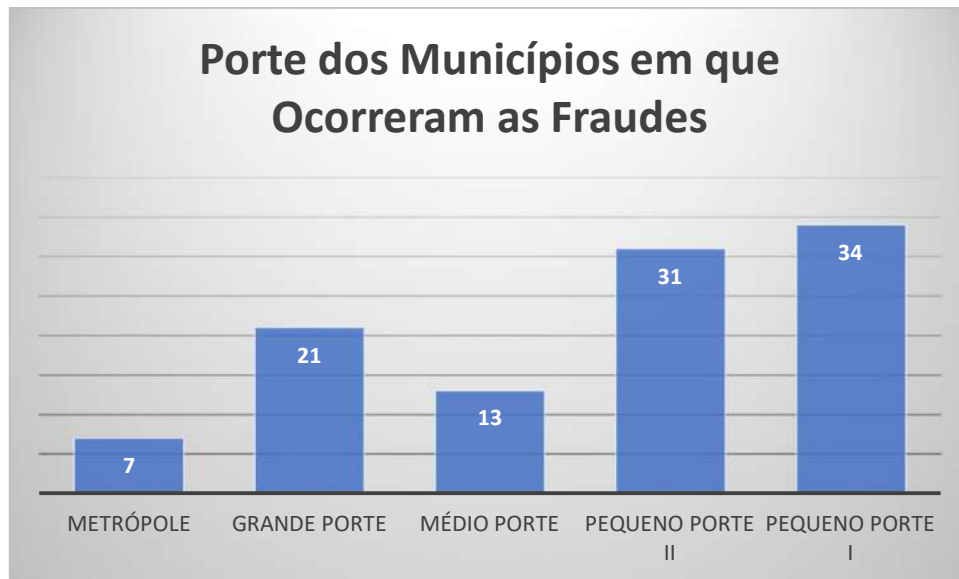
Classificação	População
Pequeno Porte I	população até 20.000 habitantes
Pequeno Porte II	população entre 20.001 a 50.000 habitantes
Médio Porte	população entre 50.001 a 100.000 habitantes

<sup>28</sup> [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf)

Grande Porte	população entre 100.001 a 900.000 habitantes
Metrópoles:	população superior a 900.000 habitantes

Fonte: PNAS/2004

A população do Município foi consultada no site do IBGE, de acordo com o censo 2022<sup>29</sup>.



Fonte: Elaborado pela autora, 2024

De acordo com o gráfico acima é possível perceber que ocorrem mais fraudes em Municípios menores.

### 5.7 Panorama das Decisões no TSE e nos TREs

Conforme exposto acima, a busca realizada no site do TSE, em que há menção a cota de gênero, resultou em 586 (quinhentos e oitenta e seis) acórdãos.

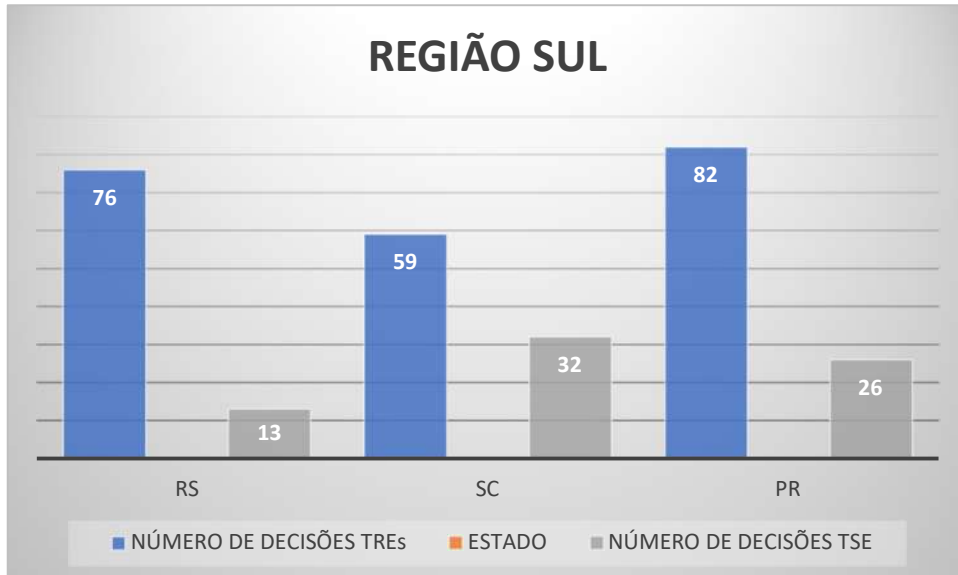
Utilizando-se os mesmos critérios de busca, expressão “cota gênero”, com filtro de data de 30/09/2009 até 31/03/2024 e buscando apenas acórdãos nos TREs, a pesquisa retornou com um alto número de decisões estaduais.

Isso ocorre, porque os processos só chegam ao TSE caso sejam “movidos” pelas partes, ou seja, apenas se as partes decidem recorrer é que os processos serão julgados pelo TSE, caso

<sup>29</sup> <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>

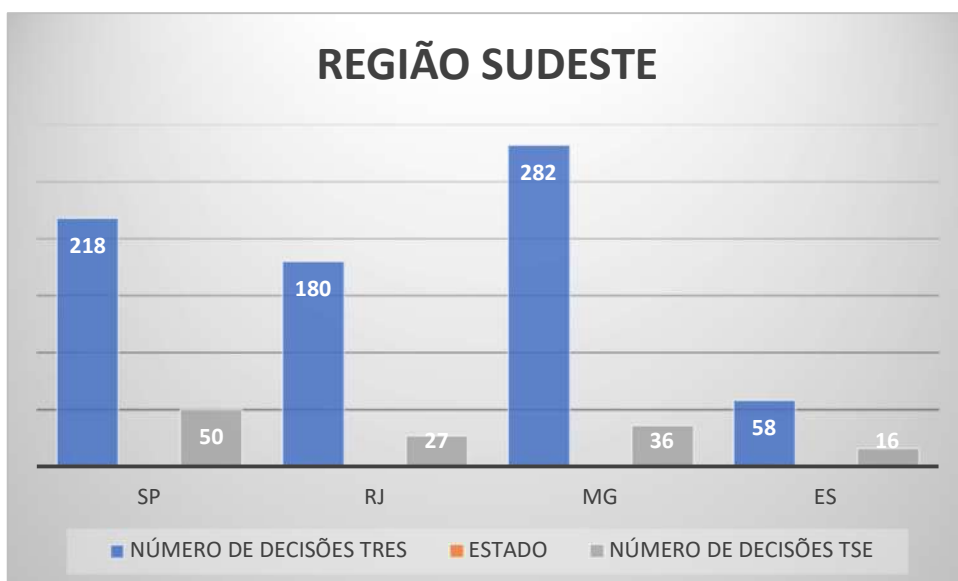
as partes se contentem com a decisão estadual, então essa decisão transitará em julgado e não chegará a Corte Superior.

Na região sul, o TRE/RS, julgou 76 (setenta e seis) processos; o TRE/SC, julgou 59 (cinquenta e nove) processos e o TRE/PR, julgou 82 (oitenta e dois) processos.



Fonte: Elaborado pela autora, 2024

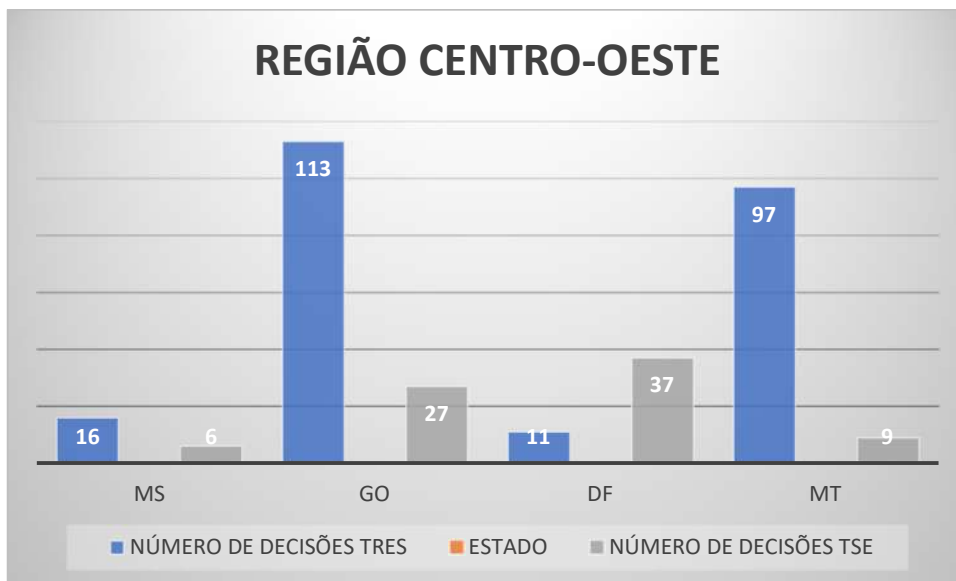
Na região sudeste, o TRE/SP, julgou 218 (duzentos e dezoito) processos; o TRE/RJ, julgou 180 (cento e oitenta) processos; o TRE/MG, julgou 282 (duzentos e oitenta e dois) processos e o TRT/ES, julgou 58 (cinquenta e oito) processos.



Fonte: Elaborado pela autora, 2024

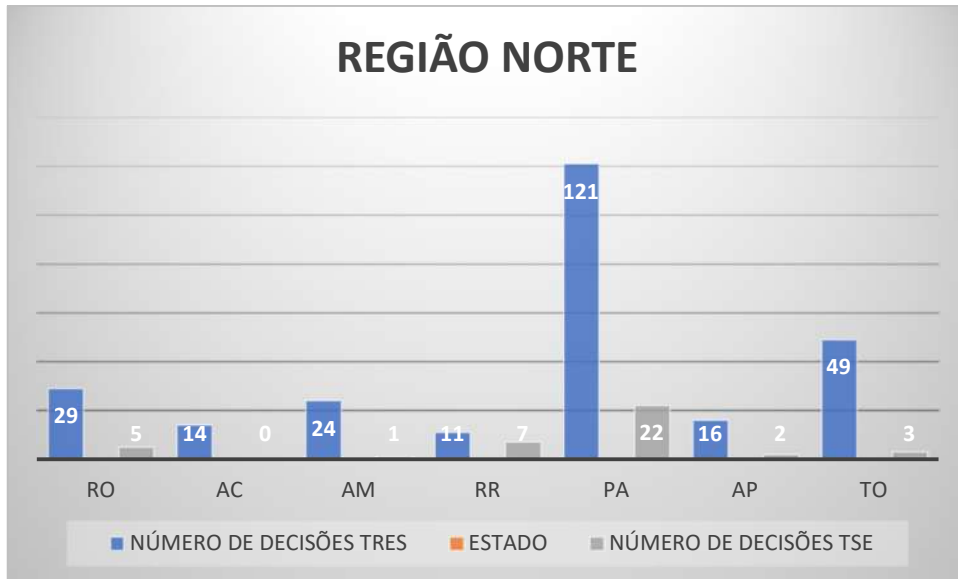
Na região centro-oeste, o TRE/MS, julgou 16 (dezesseis) processos; o TRE/GO, julgou 113 (cento e treze) processos; o TRE/DF, julgou 11 (onze) processos e o TRE/MT, julgou 97 (noventa e sete) processos.

Nesta região é possível perceber uma “anomalia”, é o caso do Distrito Federal, o qual tem onze processos no TRE/DF e trinta e sete no TSE, isso ocorre porque determinadas ações são propostas diretamente no TSE, ou seja, apenas o TSE tem competência jurídica para julgar determinados tipos de ações e estas são propostas diretamente na Corte Superior.



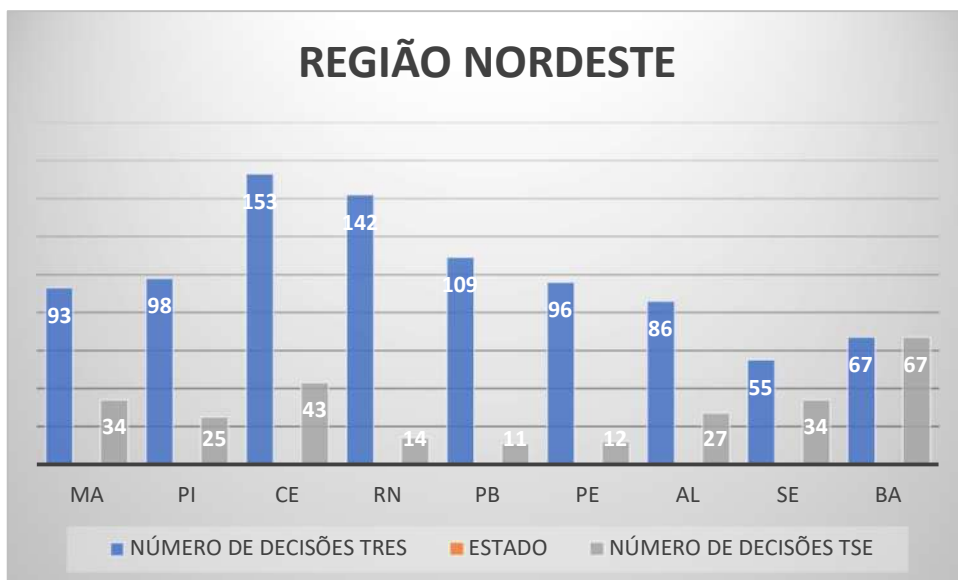
Fonte: Elaborado pela autora, 2024

Na região norte, o TRE/RO, julgou 29 (vinte e nove) processos; o TRE/AC, julgou 14 (quatorze) processos; o TRE/AM, julgou 24 (vinte e quatro) processos; o TRE/RR, julgou 11 (onze) processos; TRE/PA, julgou 121 (cento e vinte e um) processos; TRE/AP, julgou 16 (dezesseis) processos e o TRE/TO, julgou 49 (quarenta e nove) processos.



Fonte: Elaborado pela autora, 2024

Na região nordeste, o TRE/MA, julgou 93 (noventa e três) processos; o TRE/PI, julgou 98 (noventa e oito) processos; o TRE/CE, julgou 153 (cento e cinquenta e três) processos; o TRE/RN, julgou 142 (cento e quarenta e dois) processos; TRE/PB, julgou 109 (cento e nove) processos; TRE/PE, julgou 96 (noventa e seis) processos; TRE/AL, julgou 86 (oitenta e seis) processos; TRE/SE, julgou 55 (cinquenta e cinco) processos e o TRE/BA, julgou 67 (sessenta e sete) processos.



Fonte: Elaborado pela autora, 2024



### 5.8 Casos *sui generis*

Na pesquisa realizada, houve, ainda, um caso pitoresco em que a candidata sequer tinha conhecimento de sua candidatura, ela não sabia qual era o seu número de campanha e em seu depoimento informou que a fotografia que constou na urna eletrônica foi retirada de seu perfil do *Facebook* sem a sua autorização<sup>30</sup>.

Outro caso que chamou a atenção pela ousadia, ocorreu no Estado de Pernambuco, o candidato foi registrado no DRAP como candidata e assim o partido atingiu o mínimo necessário de candidaturas femininas para o deferimento do DRAP. Dois dias depois, no processo de registro do candidato apenas e não de todos os candidatos, a informação acerca do sexo foi corrigida e ele passou a ser um candidato do sexo masculino. Ao ser ouvido em juízo, o candidato declarou que um amigo exigiu que no DRAP ele constasse como mulher para que pudesse se tornar candidato<sup>31</sup>.

Em uma das decisões os Julgadores chamaram atenção para o depoimento da candidata que afirmou ter se filiado ao AVANTE, mas sua candidatura foi lançada pelo PSC, além de mencionar que teria pedido votos para o eleitorado do Município de Nossa Senhora do Socorro/SE, mas a candidatura saiu para Aracaju/SE, ela sequer sabia qual partido tinha se filiado ou em qual cidade teria concorrido<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> AREspEI n° 060087950

<sup>31</sup> REspEI n° 60023882

<sup>32</sup> REspEI n° 60091412

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do cenário brasileiro de baixa representatividade feminina na política o legislador criou a cota de gêneros, mediante as lutas feministas, para que fosse dado início a uma progressão de inserção das mulheres nas eleições.

Ocorre que diante das modificações legais, os partidos políticos, porta de entrada dos atores na dinâmica política, começaram a criar estratégias para não atender ao comando legal e assim o Tribunal Superior Eleitoral começou a identificar as fraudes a cota de gêneros.

O Judiciário ao determinar que o investimento nas campanhas se desse no percentual das candidaturas femininas, ou seja, 30% pelo menos, fez com que as mulheres que se candidatam tenham maiores chances de serem eleitas, contudo os partidos políticos conseguiram criar estratégias para se livrar desta determinação.

No entanto, quando os partidos não obedecem às regras legais e lançam candidaturas fraudulentas, essa é a resposta deles as regras impostas ao jogo, como explica o Neo-institucionalismo da escolha racional, a mudança na legislação provocou uma reação nos atores políticos para que não perdessem o que mais lhes importa; poder político.

Os partidos políticos (agentes) diante das alterações legais que instituíram a cota de gênero (instituição), agem de maneira a contornar essas alterações, pois acreditam que candidaturas masculinas são um caminho mais seguro para se chegar ao objetivo que é a eleição de seus candidatos, isso porque historicamente a mulher não participa da vida política, ela é criada para cuidar da casa e dos filhos, o acesso a vida política fica por conta dos homens que “naturalmente” possuem mais interesse.

Esse comportamento histórico da sociedade gerou nos partidos políticos a crença de que candidaturas masculinas possuem maiores chances de êxito, por isso o investimento tanto financeiro, quanto em ações que gerem capital político, são destinados majoritariamente aos homens.

Os dados empíricos consistente no aumento do número de processos acerca de fraude a cota de gênero a partir das eleições de 2020, por exemplo, demonstram que a alteração provocada pela ADI 5617 julgada, em 2018, a qual determinou que pelo menos 30% dos recursos financeiros do partido devem ser destinados as mulheres, provocou uma reação dos partidos políticos com o intuito de fraudar a nova regra imposta, mormente nas eleições municipais, pois o investimento é um dos fatores que mais influenciam na eleição de um candidato e por esta razão um instrumento de poder nas mãos dos dirigentes partidários.

Os referidos dados indicam que na concepção dos partidos políticos, ao lançarem candidaturas femininas competitivas, ou seja, com atos de campanha e com investimento adequado, ficariam enfraquecidos e perderiam poder no jogo político.

A quantidade de mulheres eleitas não acompanhou o mesmo crescimento das candidaturas femininas e a explicação para isso pode ser o investimento financeiro, pois este é um dos requisitos para que as candidaturas sejam mais competitivas e quando houve a alteração na distribuição dos recursos financeiros, por meio da ADI 5617, os partidos políticos responderam estrategicamente no sentido de inserir mais mulheres como candidatas a vice-prefeitas em chapas encabeçadas por homens, isso porque ao destinar investimento a chapa, o partido estará cumprindo a cota referente ao financiamento.

Em que pese a pena a fraude ser deveras adequada, sendo todos os candidatos vinculados ao DRAP prejudicados, pois perdem seus mandatos, independente de terem participado da fraude, terem ciência ou terem anuído ao ilícito cometido, os atores políticos calculam o risco dessa estratégia contando com a morosidade da justiça, por exemplo, pois conforme acima demonstrado em 2024 o TSE ainda está julgando processos referentes as eleições de 2020, quando o mandato dos candidatos pertencentes aos partidos fraudadores estão encerrando.

O processo eleitoral demora em média 3 (três) anos para ser julgado no TSE, existem obviamente entraves que não dependem apenas do TSE para que esse julgamento ocorra de maneira mais rápida, como a tramitação no Tribunal Estadual, a produção de provas por vezes desnecessárias com o intuito protelatório, mas a Justiça Eleitoral necessita criar mecanismos que tornem esse julgamento mais rápido para que a pena aplicada seja de fato efetiva.

Há, ainda, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 09/23, a qual perdoaria as penas aplicadas aos partidos que fraudaram as cotas de gênero e raça, o que representaria um retrocesso na conquista feminina das cotas, pois com a anistia as penalidades aplicadas aos partidos, estes deixariam de cumprir a norma imposta.

Além da não aprovação da referida PEC, para não extinguir as penalidade impostas aos partidos políticos, uma possível resposta ao comportamento fraudulento, seria o incentivo a estratégias de ganho de capital eleitoral pelas mulheres, pois assim elas se tornariam competitivas por si só, o que chamam Carrara e Fernandes de “contracontrole”, ou seja, promoção de normas ou regras que inibem a prática da fraude. (CARRARA e FERNANDES, 2018, p. 9)

O problema da baixa representatividade feminina ainda não está resolvido, mas em se tratando de legislação a cota de gêneros e as alterações legais mais efetivas neste sentido, são

bastante recentes, sendo necessário aguardar as próximas eleições para verificar se a pena imposta provocará uma mudança de comportamento dos partidos políticos.

## REFERÊNCIAS

- ADI 5617  
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748354101> acesso em, 28.08.2023
- ARAÚJO, C. **Partidos Políticos e Gênero: Mediações nas Rotas de Ingresso das Mulheres na Representação Política**. Revista Sociologia Política, Curitiba, n. 24, jun. 2005.
- ARAÚJO, C. **Encarte Teórico: Mulheres nas eleições de 2014 no Brasil – elegibilidade, um desafio que permanece**. Revista Matria, 2015.
- BOLOGNESI, B.; RIBEIRO, E.; CODATO, A. **Uma Nova Classificação Ideológica dos Partidos Políticos Brasileiros**. Disponível em <https://www.scielo.br/j/dados/a/zzyM3gzHD4P45WWdytXjZWg/#> acesso em, 10/08/2023
- CARRARA, K; FERNANDES, D. M. **Corrupção e seleção por consequências: uma análise comportamental**. Revista Psicologia: Teoria e Pesquisa DOI: <https://dx.doi.org/10.1590/0102.3772e3423> 2018, v.34, e. 3423.
- Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824). Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em 26.01.2023
- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)> Acesso em 26.01.2023
- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)> Acesso em 26.01.2023
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em 26.01.2023
- CUNHA, Olívia Maria Gomes da. **Do ponto de vista de quem?** Diálogos, olhares e etnografias dos/nos arquivos. Revista Estudos Históricos, n° 36, Rio de Janeiro, 2005.
- DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EDUSP, 2013.
- Ferreira, Leticia; Lowenkron, Laura. **Etnografia de documentos: Pesquisas antropológicas entre papéis, carimbos e burocracias**. Rio de Janeiro: E-Papers, 2020.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. Lua Nova, n° 58, 2003, pp. 193-223. <https://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>

LIMONGI, F. **O novo institucionalismo e os estudos legislativos recentes: a literatura Norte-Americana recente.** BIB, Rio de Janeiro, n. 37, 1º semestre, 1994, pp. 3-38. <http://www.anpocs.com/index.php/edicoes-anteriores/bib-37>

MARQUES, T. C. N. **O voto feminino no Brasil.** 2. ed., Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019.

MIGUEL, L. F. **Capital Político e Carreira Eleitoral: Algumas Variáveis na Eleição Para o Congresso Brasileiro.** Revista Sociologia Política, n. 20, Curitiba, jun. 2003.

MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. **Feminismo e política.** 1. ed., São Paulo: Boitempo, 2014.

MILL, J. S.; TAYLOR, H. **A sujeição das mulheres.** Traduzido por Leide Daiane de Almeida Oliveira e Naylane Araújo Matos. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2021.

NICOLAU, J. M. **História do Voto no Brasil.** 2. ed., Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

NICOLAU, J. M. **Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2012.

PATEMAN, C. **O contrato sexual.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988

PEIRANO, M. **ETNOGRAFIA NÃO É MÉTODO.** Universidade de Brasília. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0104-71832014000200015> acesso, em 10.02.2024

PEIXOTO, V. M.; MARQUES, L. M.; RIBEIRO, L. M. **Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral das mulheres nas eleições brasileiras (1998-2020).** Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/TnKTxD8TL3Kqq58CdWfcV5n/?format=pdf&lang=pt> acesso em 20.08.2023

PERES, P. S. **As abordagens neo-institucionais da política: uma proposta alternativa de análise classificatória.** Revista Versões, v. 3, nº 04, 2008a, pp. 145-178.

PINHEIRO, M. C. B. **Onde a Fraude à Cota de Gênero Encontra a Violência Política de Gênero: Intersecções Entre o Art. 10, § 3º, da Lei das Eleições, o Art. 326-B do Código Eleitoral e o Art. 359-P do Código Penal.** Revista CNJ – Edição Especial Mulheres e Justiça. Agosto de 2022. ISSN 2525-5002

RENAULD, B. “Les discriminations positives”. In: **Revue Trimestrielle des Droits del’Homme**, n. 31, p. 425-460, juil. 1997.

SABINO, M. J. C.; LIMA, P. V. P. S. **Igualdade de gênero no exercício do poder.** **Estudos Feministas**, Florianópolis, 23(3): p. 713-734, setembro-dezembro/2015.

SCHEEFFER, F. **Teoria da Escolha Racional: A Evidenciação do Homo Economicus?** Em Tese, Florianópolis, v. 10, n. 1, jan./jun., 2013. ISSN: 1806-5023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/1806-5023.2013v10n1p28>

SCOTT, J. W. **O enigma da igualdade.** Estudos Feministas, Florianópolis, 13(1): p. 11-30, janeiro-abril/2005.

SOW, M. M. **A participação feminina na construção de um parlamento democrático.** E-Legis, n.05, p.79 - 94, 2º semestre de 2010.

TAROUCO, G. **Institucionalização partidária no Brasil (1982-2006).** Revista Brasileira de Ciência Política, n. 4, 2010. p. 181.

TABELA 1 <http://sapl.cmm.pr.gov.br:3001/parlamentar/> acesso, em 08.01.2023

TABELA 2 <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/informacoes-partidarias/modulo-consulta-sgip3> acesso, em 08.01.2023

TABELA 3 [https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-candidaturas/home?p0\\_municipio=MARING%C3%81&p0\\_uf=PR&session=208430300979062](https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-candidaturas/home?p0_municipio=MARING%C3%81&p0_uf=PR&session=208430300979062) acesso, em 21.08.2023

VAZ, G. A. **A participação da mulher na política brasileira: a lei de cotas.** 2008. 66 f. Monografia (Curso de Especialização em Processo Legislativo) – Centro de Formação e Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2008.

## Anexo – Leading case



### TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

#### ACÓRDÃO

**RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 0600354-43.2022.6.20.0000 – NATAL – RIO GRANDE DO NORTE**

**Relator:** Ministro Benedito Gonçalves  
**Recorrente:** Ministério Público Eleitoral  
**Recorrido:** Unidade Popular (UP) – Estadual  
**Advogada:** Renata Laíze Alves Coelho Lins – OAB: 5572/RN

RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2022. DEPUTADO ESTADUAL. DEMONSTRATIVO DE REGULARIDADE DE ATOS PARTIDÁRIOS (DRAP).

1. Recurso especial interposto contra aresto unânime do TRE/RN em que se deferiu o Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) da grei recorrida, que indicou apenas uma candidatura – no caso, de mulher – para concorrer ao cargo de deputado estadual do Rio Grande do Norte nas Eleições 2022, em suposta afronta aos percentuais mínimo e máximo de gênero previstos no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97.

PERCENTUAL DE GÊNERO. ART. 10, § 3º, DA LEI 9.504/97. RELEVÂNCIA. AÇÃO AFIRMATIVA.

2. Consoante o disposto no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97, “[d]o 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”.

3. A regra contida no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 representa ação afirmativa tendente a promover a participação feminina na política, à qual se seguiram diversas outras, como a reserva de tempo em rádio e televisão e a distribuição proporcional de recursos públicos entre candidatas e candidatos. Evidencia-se, assim, o inequívoco intuito do legislador de promover a inclusão de mulheres no processo eleitoral brasileiro e sua presença nas campanhas em condição de igualdade.

4. As inúmeras tentativas empreendidas ao longo dos anos de burlar o efetivo cumprimento das normas protetivas revelam não só a imensa dificuldade de assimilação de sua importância, mas a natureza estrutural da desigualdade de gênero na política brasileira, o que reforça a necessidade de priorizar a efetiva participação de mulheres na política.





TESE. DRAP. NECESSIDADE. COMPOSIÇÃO. MÍNIMO DE DUAS CANDIDATURAS.

5. A despeito da relevante e imprescindível ação afirmativa de fomento à participação feminina na política, o teor do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 não deixa margem para dúvidas de que, em eleições proporcionais, inexistente discricionariedade do partido político para indicar apenas uma mulher ou um homem, visto que o comando legal especifica percentuais mínimos e máximo "para candidaturas de cada sexo".

6. Entendimento sufragado na recente Consulta 0600251-91/DF (Rel. Min. Mauro Campbell Marques, de 30/6/2022), que, apesar de envolver federação partidária, teve como premissa o mesmo raciocínio, concluindo-se que "[a] indicação de 1 única candidatura pelo partido político desnaturará a mens legis que norteou a edição das normas que obrigam as agremiações a fomentar as candidaturas de gênero", e asseverando-se que entendimento contrário ensejaria "impossibilidade matemática de se alcançar os percentuais mínimo e máximo". Essa ratio se aplica, com maior ênfase, quando a grei não integra federação, já que nesse caso o percentual não será cumprido de modo algum.

7. Necessidade de observância, por esta Corte Superior, ao art. 30 da LINDB, segundo o qual "[a]s autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas". Precedentes.

CASO ESPECÍFICO DOS AUTOS. CANDIDATURA FEMININA ÚNICA. INEDITISMO. PROTEÇÃO DA BOA-FÉ. ATENDIMENTO À FINALIDADE DA NORMA.

8. Tese que, excepcionalmente, não se aplica ao caso, em que o DRAP contém uma única candidatura, porém de mulher.

9. Consoante o art. 5º da LINDB, "[n]a aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum". Na hipótese, não há dúvida de que a finalidade da norma do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 é promover a inclusão de mulheres no processo eleitoral brasileiro.

10. Imprescindível proteger a boa-fé da agremiação que pretendeu, ao contrário do que ocorre na grande maioria dos casos, privilegiar a participação política feminina.

11. Impõe-se olhar consequencialista visando evitar paradoxo: esta Corte estaria a indeferir DRAP de chapa proporcional, composto por candidata mulher, sob a justificativa de que a cota de gênero do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 – criada exatamente para fomentar a participação feminina – não teria sido cumprida.

CONCLUSÃO

12. Tese: os partidos políticos e federações, nas eleições proporcionais, devem registrar ao



menos duas candidaturas para o cargo disputado, de modo a se atender aos percentuais mínimos e máximo de gênero previstos no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97.

13. Caso dos autos: admissão excepcional do registro de apenas uma candidatura em virtude do somatório das especificidades do caso concreto.

14. Recurso especial a que se nega provimento.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, em negar provimento ao recurso especial eleitoral, mantendo o deferimento do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) do partido recorrido, nos termos do voto do relator.

Brasília, 13 de setembro de 2022.

MINISTRO BENEDITO GONÇALVES – RELATOR

### RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES: Senhor Presidente, trata-se de recurso especial interposto pelo Ministério Público contra aresto unânime do TRE/RN assim ementado (ID 157.975.884):

DIREITO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2022. REGISTRO DE CANDIDATURA. DRAP. PARTIDO ISOLADO. DEPUTADO ESTADUAL. FORMALIZAÇÃO DE UMA ÚNICA CANDIDATURA DO GÊNERO FEMININO. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO À RATIO DO § 3º DO ART. 10 DA LEI N.º 9.504/97. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA E TELEOLÓGICA DA LEGISLAÇÃO ELEITORAL (ARTS. 5º E 20 DA LINDB). PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS ESTABELECIDOS NA LEGISLAÇÃO ELEITORAL. DEFERIMENTO.

1. Pedido de registro de candidatura, na modalidade Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP), para o cargo de Deputado estadual.

2. O Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP), além de conter a ata da convenção que deliberou sobre a escolha de candidatos e a formação de coligações, estando estas restritas às eleições majoritárias (art. 17, § 1º, da CRFB/88), deverá observar os requisitos formais elencados nos arts. 21 a 23 da Resolução TSE n.º 23.609/2019.

3. Além do cumprimento dos requisitos formais, ressalte-se, ainda, a necessária observância aos limites legais, no que se refere ao número máximo de candidatos e aos percentuais mínimo (30%) e máximo (70%) de candidaturas de cada gênero, nos termos do art. 10, caput e § 3º, da Lei n.º 9.504/97, regulamentado pelo art. 17 da Resolução TSE n.º 23.609/2019. De acordo com o teor do § 4º do art. 17 da Resolução TSE n.º 23.609/2019, a apuração dos percentuais de gênero terá como base o número de candidaturas efetivamente requeridas pelo partido político ou pela federação, o que leva a crer que a sua incidência pressupõe a formalização de mais de um requerimento de registro de candidato (RRC), ante a inviabilidade, por decorrência lógica, de apuração de tais percentuais em um cenário de lançamento de candidatura única. Precedentes de Tribunais Regionais Eleitorais (TRE-RS, Recurso Eleitoral n.º 060008867, rel. Rafael da Cás Maffini, Publicado em Sessão, Data 27/10/2020; TRE-TO, Recurso Eleitoral n.º 06003063020206270010, rel. Des. José Maria Lima,



Publicado em Sessão, Data 29/10/2020; TRE-RJ, Registro de Candidatura n.º 060153293, rel. Des. Carlos Santos De Oliveira, Publicado em Sessão, Data 03/09/2018; TRE-ES, EMBARGOS DE DECLARAÇÃO n.º 11820, rel. Wilma Chequer Bou-Habib, Publicado em Sessão, Data 28/10/2016).

4. Na apreciação da Consulta n.º 0600251-91.6.00.0000 (rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 30/06/2022), embora o Tribunal Superior Eleitoral tenha julgado prejudicado o primeiro questionamento formulado pelos consulentes, que indagavam como se daria o atendimento individual ao percentual mínimo de candidaturas por gênero, previsto no inciso I do parágrafo único do art. 12 da Resolução TSE n.º 23670/2021, na hipótese de indicação de candidatura única por partido federado, tendo sido pontuado pelo relator, em seu voto, que "dada a obrigação constitucional de financiamento mínimo de candidaturas de gênero (EC n.º 117/2022) e a previsão de que cada partido ou federação registrem o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada gênero –, entendo que o questionamento fica prejudicado, haja vista a impossibilidade matemática de se alcançar os percentuais mínimo e máximo", a conclusão estabelecida no referido decisor restringe-se a requerimentos de registro de candidatura postulados por federações partidárias, ante a preocupação do TSE com uma possível burla no cumprimento aos percentuais de gêneros previstos na legislação eleitoral, no âmbito das referidas associações partidárias. Nessa perspectiva, além de versar sobre questionamento hipotético e, conseqüentemente, não vincular casos futuros, a decisão proferida pelo Tribunal Superior Eleitoral, na referida consulta eleitoral, não pode ser utilizada como parâmetro para obstar a formalização de candidatura única por partido isolado, em sede de Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários, ante a inexistência de vedação expressa nesse sentido no âmbito da legislação eleitoral.

5. Na espécie, conquanto o partido requerente tenha instruído seu Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) com a documentação e as informações exigidas pela Lei n.º 9.504/97 e Resolução TSE n.º 23.609/2019 e não tenha sido apresentada impugnação pelos legitimados no prazo legal, a Procuradoria Regional Eleitoral opinou pelo indeferimento do pedido, por entender que o Partido Unidade Popular, ao formular requerimento de registro de candidatura única para o cargo de Deputado Estadual, teria inobservado os percentuais de gênero previstos no § 3º do art. 10 da Lei n.º 9.504/97.

6. Malgrado a regra que instituiu os percentuais de gênero se aplique indistintamente a ambos os gêneros, não se pode perder de vista que o fim por ela colimado é a ampliação da representatividade feminina no parlamento, não sendo razoável, portanto, defender uma neutralidade na incidência da norma, em especial quando a sua invocação acarretar efeito contrário ao almejado pelo legislador e resultar na exclusão de candidatura feminina por suposta inobservância ao § 3º do art. 10 da Lei n.º 9.504/97. É exatamente esse o cenário que se descortina no presente caso concreto, em que, sob a justificativa de descumprimento aos percentuais de gênero previstos na Lei das Eleições e com base no quanto decidido pelo TSE na Consulta n.º 0600251-91. 2022.6.00.0000, a Procuradoria Regional Eleitoral opina pelo indeferimento do DRAP do Partido Unidade Popular para o cargo de Deputado Federal, por ter sido requerido o registro de uma única candidatura, do gênero feminino, e não ter sido efetuada nenhuma alteração no DRAP, mesmo após a agremiação partidária ter sido intimada para manifestação acerca da matéria.

7. Com base nos arts. 5º e 20 da LINDB, em uma interpretação sistemática e teleológica da legislação eleitoral, é possível admitir o registro de uma única candidatura feminina no pleito proporcional, sem que se possa falar em desatendimento aos percentuais de gênero previstos no § 3º do art. 10 da Lei n.º 9.504/97. Referida exegese concretiza o fator de discriminação que ensejou a criação da ação afirmativa prevista no referido dispositivo legal, de sorte que conclusão diversa não atenderia à finalidade social da regra prevista na Lei das Eleições, pois, ao contrário de resguardar a participação feminina na política, terminaria por repeli-la, ao se negar deferimento a Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários no qual pleiteada candidatura única de uma mulher.

8. Registre-se, ademais, que a solução dada pelo Tribunal Superior Eleitoral, ao apreciar a Consulta n.º



0600251-91. 2022.6.00.0000, na sessão do dia 30 de junho do corrente ano, não serve de parâmetro para resolver o caso concreto aqui examinado, na medida em que: i) a consulta tratou do cômputo dos percentuais de gênero no âmbito das federações partidárias, e não em hipótese de partido político em atuação isolada, como na presente situação; ii) a função consultiva da Justiça Eleitoral tem natureza administrativa e visa unicamente orientar os atores do processo eleitoral, não ostentando caráter vinculante (STF: MS 26604, rel. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 03/10/2008; TSE: Recurso Especial Eleitoral nº 357, rel. Min. Og Fernandes, DJE 24/06/2020; Consulta nº 060001059, rel. Min. Tarcísio Vieira De Carvalho Neto, DJE 03/04/2018). In casu, há, portanto, um fator de discriminação razoável, apto a justificar o deferimento do DRAP do Partido Unidade Popular, sem que se possa falar em violação aos termos do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97.

#### 9. Deferimento do DRAP.

Na origem, Unidade Popular (UP) do Rio Grande do Norte requereu, em 1º/8/2022, o registro de seu Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) relativo ao cargo de deputado estadual, para as Eleições 2022, indicando como única candidata Emilliane Thalia de Lima (ID 157.975.862).

Publicado o edital de que trata o art. 3º da LC 64/90 (ID 157.975.867), não foram apresentadas impugnações ao pedido.

Em parecer, o Ministério Público opinou pela necessidade de se intimar o partido para que adotasse as medidas necessárias ao cumprimento do percentual de gênero previsto nos arts. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 e 17, § 2º, da Res.-TSE 23.609/2019 (ID 157.975.874). A seguir, foi publicada referida intimação em mural eletrônico, mas não houve manifestação da grei.

O TRE/RN deferiu o registro do DRAP (ID 157.975.884).

No recurso especial, aduziu-se, em suma (ID 157.975.889):

a) nos termos do art. 56 da Res.-TSE 23.609/2019, "o Ministério Público Eleitoral poderá recorrer da decisão, ainda que não tenha oferecido impugnação ao pedido de registro, daí a perfeita viabilidade na interposição do presente recurso especial pelo Parquet Eleitoral, na qualidade de fiscal da lei e no uso de suas atribuições constitucionais (CF, art. 127, caput) e legais (LC nº 75/93, art.72, caput)";

b) afronta ao disposto nos arts. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 e 17, § 2º, da Res.-TSE 23.609/2019, tendo em vista que "não foi preenchido o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo, pois o partido recorrido apresentou candidatura única do gênero feminino (100% feminino)";

c) no caso, "o partido optou por preencher apenas uma única vaga de representante do sexo feminino para o cargo de Deputado Estadual, ou seja, nenhum homem foi apresentado como candidato", quando, nos termos do art. 10, § 2º, da Lei 9.504/97, poderia ter registrado até 25 candidaturas;

d) "nos autos da Consulta 0600251- 91.2022.6.00.000, o relator Ministro Mauro Campbell Marques, seguido pela maioria, pontuou expressamente quanto à impossibilidade do partido que tiver candidatura única para a Câmara dos Deputados, matematicamente, alcançar os percentuais mínimo e máximo previsto na legislação".

Pugnou-se, ao final, pelo provimento do recurso para indeferir o DRAP.

Considerando que o Unidade Popular não estava representado por advogado nestes autos até sua conclusão ao meu gabinete, determinei que fosse intimado para regularizar sua representação, o que ocorreu em 4/9/2022, dentro do prazo estabelecido.

Desse modo, recebo como contrarrazões ao recurso especial a petição apresentada sob ID 158.016.489. Alegou-se, em síntese:



<https://consultaunificadapje.tse.jus.br/>



060035443

a) [c]omo bem pontuado no Acórdão recorrido, a ratio legis do art. 10 § 3º da Lei 9.504/1997, é garantir a participação feminina nos pleitos eleitorais, e em uma interpretação sistemática e finalista da norma, em situação em que Partido isolado pleiteia candidatura única, ter uma candidata mulher, é na realidade cumprir o fim último da norma, não havendo, pois razão para a irresignação do parquet no presente recurso especial;

b) "muito embora o Ministério Público, atuando como fiscal da lei, possa, em tese propor Recurso Especial Eleitoral, vê-se que na oportunidade processual em que poderia questionar mediante impugnação ao registro de candidatura, a suposta violação da norma, não o fez, deixando pois precluir a questão, vindo a manifestar-se sobre ela, apenas em parecer de estilo, o que, data vênua, não elide a preclusão já consumada com o decurso do prazo editalício";

c) "em ponderação aos princípios constitucionais da autonomia partidária e a interpretação teleológica e sistemática da norma, como bem conclui o eminente Procurador Geral Eleitoral, em não havendo expressa disposição a impedir candidatura única em partido isolado, e compreendendo a finalidade do § 3º do art. 10 da Lei 9.504/1997, enquanto ação afirmativa para garantir a representação feminina, é assertada a opção do partido em escolher uma candidata mulher como única candidata da agremiação para concorrer ao cargo de Deputada Estadual pelo partido Unidade Popular, devendo, pois ser mantida a decisão do Tribunal Regional Eleitoral do RN, que aprovou DRAP e deferiu o registro de candidatura de Emiliane Thalia de Lima".

Requeru-se, por fim, o não recebimento do apelo nobre e, alternativamente, o seu desprovimento.

A d. Procuradoria-Geral Eleitoral opinou pelo desprovimento do recurso (ID 157.990.497).  
É o relatório.

## VOTO

O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES (relator): Senhor Presidente, conforme se relatou, a hipótese cuida de recurso especial interposto pelo Ministério Público contra acórdão unânime do TRE/RN em que se deferiu o Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) apresentado pelo Unidade Popular (UP) do Estado do Rio Grande do Norte, no qual se indicou uma candidata para concorrer ao cargo de deputado estadual nas Eleições 2022 e nenhum candidato do gênero masculino.

A grei recorrida alegou, preliminarmente, que o recurso especial do Ministério Público não deveria ser conhecido, uma vez que a matéria debatida não foi objeto de impugnação ao registro do DRAP, ocasionando preclusão.

Não lhe assiste razão, pois, consoante o disposto no art. 56 da Res.-TSE 23.609/2019, "[o] Ministério Público poderá recorrer da decisão ainda que não tenha oferecido impugnação ao pedido de registro".

No tocante ao tema de fundo, o exame perpassa por três pontos: a) o percentual de candidaturas por gênero, em eleições proporcionais, estabelecido no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97; b) a viabilidade ou não de se deferir DRAP contendo apenas uma candidatura; c) a solução a ser adotada especificamente no caso dos autos.

### 1. Percentual de Candidaturas por Gênero (Art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97)

Discute-se a observância do percentual de candidaturas por gênero estabelecido no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97, que dispõe:



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.

Como se sabe, essa regra foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro como ação afirmativa tendente a promover a participação política feminina.

José Jairo Gomes observa, quanto ao ponto, que “[p]or quota eleitoral de gênero compreende-se a ação afirmativa que visa garantir espaço mínimo de participação de homens e mulheres na vida política do País. Seu fundamento encontra-se nos valores atinentes à cidadania, dignidade da pessoa humana e pluralismo político que fundamentam o Estado Democrático brasileiro” (Direito Eleitoral. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 414).

Observe, por oportuno, que a doutrina eleitoralista sempre reconheceu que a finalidade da regra do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 é assegurar a participação feminina nas disputas eleitorais, muito embora se resguardem percentuais para ambos os gêneros. Menciono, dentre outros:

Trata-se, portanto, da chamada “cota de gênero”, que, apesar de não se limitar a exigir apenas número mínimo de candidaturas femininas, foi incluído em nossa legislação em meio aos movimentos de promoção da participação feminina na política.

(JORGE, Flávio Cheim; LIBERATO, Ludgero; RODRIGUES, Marcelo Abelha. Curso de Direito Eleitoral. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 589)

Conquanto se aplique indistintamente a ambos os sexos, a enfocada ação afirmativa foi pensada para resguardar a posição das mulheres que, sobretudo por razões ligadas à tradição cultural, não desfrutam de espaço relevante no cenário político brasileiro, em geral controlado por homens. Nesse âmbito, a discriminação contra a mulher constitui desafio a ser superado.

(GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 414) (sem destaque no original)

Importa registrar, também, que a previsão de cotas de candidatura femininas foi a primeira de um conjunto de ações afirmativas estabelecidas nas últimas décadas, o que evidencia o inequívoco intuito do legislador de promover a inclusão de mulheres na política. Menciono a oportuna síntese de Castro a respeito do tema:

Com a Lei n. 12.034/2009, a exigência de percentual mínimo de candidaturas de ambos os sexos (reserva de gênero) passou a ser ainda mais incisiva. De fato, o § 3º, do art. 10, da Lei 9.504/97, que dantes impunha aos partidos e as coligações a reserva das vagas, agora diz que estes preencherão o mínimo de 30% com candidaturas do sexo minoritário. Daí que o partido terá que incluir na sua lista o mínimo de 30% de mulheres, p.ex., não bastando que não ultrapasse os 70% de candidaturas masculinas. A substituição da expressão “deverá reservar” pelo vocábulo “preencherá”, aliada à imposição de aplicação financeira mínima nas campanhas das mulheres, à reserva de tempo no rádio e TV (Lei n. 9.096/95, alterada pela dita Lei n. 12.034/2009), à garantia de participação proporcional em debates (art. 46, inciso II, da Lei n. 9.504/97, com redação dada pela Lei n. 14.211/2021) e ao peso em dobro conferido aos votos para efeito de distribuição



proporcional das verbas dos fundos partidário e de campanha (EC n. 111/2021), revela nitidamente a vontade do legislador de incluir as mulheres na disputa eleitoral.

(CASTRO, Edson de Resende. Curso de Direito Eleitoral. 11. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2022, p. 153) (sem destaques no original)

Acrescente-se a esse rol de medidas a inclusão, pela EC 117/2022, no art. 17 da Constituição Federal, dos parágrafos 7º e 8º, que dispõem:

Art. 17. [omissis]

[...]

§ 7º Os partidos políticos devem aplicar no mínimo 5% (cinco por cento) dos recursos do fundo partidário na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, de acordo com os interesses intrapartidários.

§ 8º O montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas, deverão ser de no mínimo 30% (trinta por cento), proporcional ao número de candidatas, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário.

Ressalto, ainda, a necessidade de se ter em mente que o objetivo desse conjunto de normas é alcançar maior igualdade de gênero nos espaços políticos, compatível com a representatividade da população. Nesse sentido, a observação de Machado et al:

O modelo brasileiro de proteção jurídica à participação política da mulher é o que designamos de conjunto de normas que têm como finalidade proteger e fomentar a participação política desse grupo (direito-meio) com a finalidade de alcançar mais igualdade (direito-fim) entre os gêneros no âmbito político-eleitoral (ALMEIDA; MACHADO, 2018).

(MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos; et al. Por um modelo forte de proteção jurídica à participação política da mulher: propostas de concretização imediata e de modificações estruturais. In: Sistematização das normas eleitorais: eixo temático VII: participação política dos grupos minorizados. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2022, p. 115) (sem destaques no original)

Por outro lado, é necessário rememorar as inúmeras tentativas ocorridas ao longo dos anos de obstar o efetivo cumprimento das normas protetivas, que revelam não só a imensa dificuldade de assimilação de sua importância, mas a natureza estrutural da desigualdade de gênero na política brasileira.

A título exemplificativo, mencione-se hipótese verificada em pleitos pretéritos em que legendas pretendiam não lançar candidatas sob a justificativa de que nenhuma mulher teria se habilitado para a disputa, interpretação repelida com veemência pelo Tribunal Superior Eleitoral. Confira-se:

Registro de candidaturas. Percentuais por sexo.

1. Conforme decidido pelo TSE nas eleições de 2010, o § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/97, na redação dada pela Lei nº 12.034/2009, estabelece a observância obrigatória dos percentuais mínimo e máximo de cada sexo, o que é aferido de acordo com o número de candidatos efetivamente registrados.



2. Não cabe a partido ou coligação pretender o preenchimento de vagas destinadas a um sexo por candidatos do outro sexo, a pretexto de ausência de candidatas do sexo feminino na circunscrição eleitoral, pois se tomaria inócua a previsão legal de reforço da participação feminina nas eleições, com reiterado descumprimento da lei.

3. Sendo eventualmente impossível o registro de candidaturas femininas com o percentual mínimo de 30%, a única alternativa que o partido ou a coligação dispõe é a de reduzir o número de candidatos masculinos para adequar os respectivos percentuais, cuja providência, caso não atendida, ensejará o indeferimento do demonstrativo de regularidade dos atos partidários (DRAP).

Recurso especial não provido.

(REspEI 29-39/PE, Rel. Min. Arnaldo Versiani, publicado em sessão em 6/11/2012) (sem destaques no original)

Ademais, a partir das decisões deste Tribunal Superior em que se indeferiu o registro do DRAP por descumprimento dos percentuais de gênero e, por conseguinte, de todos os candidatos a ele vinculados, começou-se a enfrentar as reiteradas tentativas de apresentar candidaturas femininas fictícias para garantir maior número de candidatos homens mediante burla à cota de gênero.

São conhecidos de todos os inúmeros precedentes em que o TSE vem rechaçando de forma incisiva essa modalidade de fraude para assegurar o cumprimento da regra legal ora em análise.

Nesse contexto, e finalizando a breve introdução ao tema, destaco o relevante papel que vem sendo exercido por esta Corte na implementação das ações afirmativas para inclusão de mulheres no processo eleitoral. Em análise dos resultados obtidos no subgrupo de trabalho voltado à participação feminina na política, no projeto de Sistematização das Normas Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral, constatou-se:

O TSE tem se mostrado sensível à pauta que envolve a inclusão de mais mulheres na política, como já se observou. Registra-se também ter sido a referida Corte, no exercício da sua função jurisdicional, uma grande responsável pelo reforço do modelo normativo de proteção à participação política da mulher, por meio da fixação de precedentes que reconheceram formas de punição aos infratores das normas. Precedentes são fontes do Direito, razão pela qual devem ter reconhecido o seu papel central na formação de um sistema de proteção à participação política mais forte e inclusivo (ALMEIDA; MACHADO, 2019).

(MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos; et al. Por um modelo forte de proteção jurídica à participação política da mulher: propostas de concretização imediata e de modificações estruturais. In: Sistematização das normas eleitorais: eixo temático VII: participação política dos grupos minorizados. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2022, p. 117)

## 2. (In)viabilidade de DRAP com Apenas Uma Candidatura

Como se viu, o registro de candidaturas em eleições proporcionais, quanto ao percentual de gênero, é disciplinado pelo art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97, segundo o qual a legenda "preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo".

A leitura do dispositivo deixa claro que, nessa hipótese, o partido político não detém discricionariedade para indicar apenas uma candidatura, seja do gênero feminino ou masculino.

O que a norma impõe é a necessidade ("preencherá") de que candidaturas de ambos os gêneros sejam indicadas para compor a chapa proporcional, respeitados percentuais mínimos e máximos, ainda que, como se viu, o nobre propósito do legislador tenha sido em termos práticos assegurar maior participação das mulheres no jogo político-democrático.

Esse entendimento, aliás, foi sufragado por esta Corte Superior na recentíssima Consulta 0600251-91/DF (Rel. Min. Mauro Campbell Marques, acórdão de 30/6/2022 e DJE de 23/8/2022).

Naquele feito, o autor da Consulta formulou duas perguntas partindo da premissa de que um dos partidos integrante de federação pudesse indicar apenas um candidato para compor a c





Indagou-se: a) como se daria o preenchimento dos percentuais de gênero nessa hipótese; e b) se o atendimento a esse critério poderia ser considerado apenas no somatório global da lista da federação, e não por legenda individualmente considerada.

Veja-se que, uma vez mais, se apresentou a esta Corte questionamento tendente a conferir interpretação que reduz a abrangência da cota de gênero. E isso, apesar de constar regra expressa no art. 12, parágrafo único, I, da Res.-TSE 23.670/2021, no sentido de que, “[n]a eleição proporcional, o percentual mínimo de candidaturas por gênero deverá ser atendido tanto globalmente, na lista da federação, quanto por cada partido, nas indicações que fizer para compor a lista”.

Como bem observou a doutra Ministra Cármen Lúcia em seu voto, “[a] consulta sempre se põe, relativamente à exigência ou à prática de indicação de número mínimo de candidaturas femininas”, como que a se buscar uma espécie de chancela desta Corte para que a regra do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 seja relativizada – ainda que de forma não intencional.

O primeiro questionamento da Consulta – repita-se, a possibilidade de partido integrante de federação lançar apenas um candidato em pleito proporcional – foi tido como “prejudicado”, a indicar, apenas da leitura da parte dispositiva, que o tema não teria sido objeto de debate.

Todavia, o atento exame do voto proferido pelo douto Ministro Mauro Campbell Marques revela que, para se chegar à conclusão da prejudicialidade, houve percuente exame a respeito do mérito da controvérsia.

Isso porque se considerou que esse primeiro questionamento continha pressuposto fático equivocado, qual seja, o de que seria possível ao partido, mesmo diante da exigência legal de se observarem percentuais mínimos de candidatura por gênero, indicar apenas um candidato para compor a chapa proporcional de sua federação.

Extraí-se do voto do eminente Relator que “[a] indicação de 1 única candidatura pelo partido político desnaturará a mens legis que norteou a edição das normas que obrigam as agremiações a fomentar as candidaturas de gênero”. Concluiu-se, assim, “que o questionamento fica prejudicado, haja vista a impossibilidade matemática de se alcançar os percentuais mínimo e máximo”.

No ponto, ficou vencido apenas o eminente Ministro Edson Fachin, para quem seria possível, ao partido político integrante da federação, lançar apenas uma candidatura, desde que fosse de mulher.

Em meu entendimento, foi acertada a interpretação da norma que prevaleceu neste Tribunal, pois, a partir do momento em que o legislador estipulou a obrigatoriedade de serem apresentados candidatos de ambos os gêneros, torna-se inviável a indicação ou o registro de candidatura única, ainda que não haja vedação expressa em lei quanto ao ponto.

Compreendo, ademais, que essa *ratio* se aplica, com maior razão, quando o partido não integrar federação, já que nesse caso o percentual não será cumprido de modo algum (enquanto na federação existiria, em tese, a possibilidade de se observá-lo na chapa como um todo).

Além dessas considerações – o texto expresso do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 e a fundamentação contida na Consulta 0600251-91/DF –, um terceiro fator conduz à imperatividade do lançamento de mais de uma candidatura na chapa proporcional em observância à cota de gênero.

Consoante o art. 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), incluído pela Lei 13.655/2018, a resposta a consultas deve observar, como um de seus parâmetros, a necessidade de conferir segurança jurídica na aplicação das leis. Confira-se:

Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

O Tribunal Superior Eleitoral, interpretando o mencionado dispositivo, já decidiu que “as Consultas respondidas por esta Corte possuem caráter vinculante, nos termos do art. 30 da LINDB” (AgR-REspEI 0600292-18/RJ, publicado em sessão em 7/12/2020).

Por conseguinte, tendo esta Corte respondido recentemente Consulta cujo tema, em sua essência, é o mesmo do caso dos autos, inviável nesta oportunidade tese em linha diametralmente oposta.



### 3. Caso dos Autos: Consequências

Na espécie, rememore-se que o Unidade Popular do Estado do Rio Grande do Norte, ora recorrido, apresentou seu DRAP para o cargo de deputado estadual nas Eleições 2022 indicando apenas a candidata Emiliane Thalia de Lima, o que, a princípio, conduziria à nulidade do registro.

Todavia, no caso específico dos autos, relevantes justificativas de ordem jurídica e prática autorizam manter o deferimento do DRAP.

Em primeiro lugar, incumbe rememorar que os presentes autos foram conclusos a este Relator em 6/9/2022, isto é, quando já esgotada a antecedência máxima de 30 dias das eleições para que a legenda preenchesse as vagas remanescentes, nos termos do art. 17, § 7º, da Res.-TSE 23.609/2019.

Em segundo lugar, deve ser considerada a previsão constante do art. 5º da LINDB de que "[n]a aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum".

No tema em análise, como já se demonstrou neste voto, não há dúvida de que a finalidade da norma trazida no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 é promover a inclusão de mulheres no processo eleitoral brasileiro.

Nesse contexto, julgo imprescindível proteger a boa-fé da agremiação que pretendeu, ao contrário do que ocorre na grande maioria dos casos, privilegiar a participação política feminina.

Dito em outras palavras, na hipótese em apreço não se verifica tentativa de burlar o comando normativo destinado a aumentar a participação política de mulheres, mas, ao contrário, priorizou-se uma candidatura feminina.

Em terceiro lugar, é imprescindível um olhar de índole consequencialista, com supedâneo nos efeitos práticos da decisão a ser proferida, visando evitar insuperável paradoxo: esta Corte Superior estaria a indeferir DRAP de chapa proporcional, composto por candidata mulher, sob a justificativa de que a cota de gênero do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 – criada exatamente para incentivar a participação feminina na política – não teria sido cumprida.

No ponto, bem asseverou o TRE/RN, ao deferir o registro do DRAP, que não seria, "[r]azoável, portanto, defender uma neutralidade na incidência da norma, em especial quando a sua invocação acarretar efeito contrário ao almejado pelo legislador e resultar na exclusão de candidatura feminina por suposta inobservância ao § 3º do art. 10 da Lei n.º 9.504/97" (ID 157.975.885).

Por fim, cumpre destacar o já mencionado ineditismo da matéria, pois é a primeira vez que se apresenta a esta Corte, no exame de caso concreto, registro de chapa proporcional com candidatura única feminina.

Por essas razões, propõe-se manter o deferimento do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) do Unidade Popular (UP) para o cargo de deputado estadual do Rio Grande do Norte nas Eleições 2022.4. Conclusão

Ante o exposto, nego provimento ao recurso especial, mantendo o deferimento do DRAP.  
É como voto.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (presidente): Agradeço ao Ministro Benedito Gonçalves.

Há alguma divergência?

O SENHOR MINISTRO RAUL ARAÚJO: Presidente.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (presidente): Então, Ministro Raul Araújo.

### ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO RAUL ARAÚJO: Cumprimento o eminente relator, mas penso que devemos debater o ponto, em relação à consulta respondida pelo TSE, no sentido de inexistir espaço para flexibilização dos percentuais mínimos de cada gênero.

Foi consulta em que se diz, em certo trecho, que:



A indicação de uma única candidatura pelo partido político desnaturará a *mens legis* que norteou a edição das normas que obrigam as agremiações a fomentar as candidaturas de gênero. Isto é, cada um dos partidos integrantes da federação deverá registrar [candidatos] de modo a obedecer o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada gênero.

Isso foi decidido há pouco tempo. Penso que devemos levar em consideração, por ocasião da deliberação que agora fazemos, também acerca da mesma matéria.

Estou em debate, claro.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (presidente): Ministro Ricardo Lewandowski.

## VOTO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI: Senhor Presidente, vou acompanhar o voto do eminente relator, considerando até o atual estágio do processo eleitoral que estamos. Se não se convalidasse este entendimento, a candidata aqui ficaria prejudicada irremediavelmente.

No entanto, Senhor Presidente, gostaria de trazer à reflexão desta Corte, para os pleitos futuros, o lançamento de candidaturas únicas não me parecem concretizar o ideal perseguido pela Lei das Eleições. Eu tenho que o espírito da lei é o de garantir que a diversidade de pessoas, que se faz presente na sociedade, se reflita no exercício de mandatos eletivos. Por exemplo, não apenas pelas mulheres, mas também pelas pessoas negras.

Então, são apenas reflexões que faço, Senhor Presidente, mas entendo que o eminente relator aplicou aquele vetusto princípio *summum ius, summa iniuria*, ou seja, se se aplicasse a lei a ferro e fogo, nós teríamos, como resultado, uma consequência injusta; antijurídica até.

Acompanho o relator.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (presidente): Voltando. Eminente relator, o Ministro Raul levantou uma questão, Vossa Excelência gostaria de...

O Ministro Sérgio Banhos gostaria de...

O SENHOR MINISTRO SÉRGIO BANHOS: Senhor Presidente.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (presidente): Ainda não para voto, só para a questão do Ministro Raul, por favor.

O SENHOR MINISTRO SÉRGIO BANHOS: É porque eu toco nessa questão.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (presidente): Ah, por favor, então, Ministro.

## DECLARAÇÃO DE VOTO

O SENHOR MINISTRO SÉRGIO BANHOS: Senhor Presidente, eminentes pares, mais uma vez, o eminente relator nos brinda com voto de costumeira densidade, com o qual estou de pleno acordo.

Isso porque Sua Excelência bem evidenciou a diferença entre a interpretação dita geral, genérica, da lei – como aquela que, em regra, se produz nas consultas – e aquela que é produto da faticidade, com extração de um sentido jurídico adequado a cada situação concreta, inserida em um determinado contexto.

Desse modo, ainda que o **sentido geral** da regra do § 3º do art. 10 da Lei 9.504/97 indique para a necessidade de atendimento de percentuais para ambos os gêneros, entendo, **no contexto em que esta regra é interpretada**, que a solução constitucionalmente adequada ao caso concreto é aquela que permite à agremiação recém-criada, ainda com poucos recursos financeiros, o lançamento de uma única candidatura, desde que feminina.

Atendido o desiderato do sistema jurídico de proporcionar a ampliação dos es



minorias, não há falar em mácula à política afirmativa derivada do citado dispositivo legal e, portanto, em indeferimento do DRAP.

Aliás, no contexto específico dos autos, exigir que agremiação lançasse mais candidaturas do sexo masculino, em detrimento da concentração de recursos e de esforços em torno de uma candidata, poderia acarretar cenário heterodoxo, incomum: o lançamento de candidaturas fictícias masculinas.

Por essas razões, **voto no sentido de acompanhar o relator.**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (presidente): Ministro Benedito, por favor.

#### ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES: O Ministro Raul bem lembrou, e está no meu voto e na ementa. A consulta a que ele se referiu é do Ministro Mauro. E eu concluí: se nós aplicássemos literalmente, nós prejudicaríamos o gênero – mulher – e ainda por cima a outra situação, que nós estamos lutando muito para proteger, pela participação de candidaturas de negras e de negros.

E eu encontrei uma solução – eu acho que encontrei – no art. 30 da LINDB, que diz no art. 30:

As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

E juntei precedentes, para preservar a candidatura, considerando, como bem lembrou o Ministro Lewandowski, o período que nós estamos agora, já. E, claro, como consta no item 5 da minha ementa, a preocupação também com o percentual mínimo e máximo da lei e candidaturas únicas.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (presidente): Ministro Raul.

#### VOTO

O SENHOR MINISTRO RAUL ARAÚJO: Senhor Presidente, eminente relator, senhores ministros, recém-chegado à Corte, quis propor uma maior reflexão acerca dessa questão, e assim colhermos os subsídios, a título de debates, para que, então, possamos adotar, com maior convicção, a compreensão de que é possível a superação, no caso concreto, daquela ausência de espaço para flexibilização, antes objeto de deliberação, naquela consulta que referi, que é a 0600251-91/DF.

Eu estou acompanhando o eminente relator, pois entendo ponderáveis as razões em relação ao caso concreto.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (presidente): Obrigado, Ministro Raul.

O Ministro Sérgio já votou.

Ministro Carlos Horbach.

#### VOTO

O SENHOR MINISTRO CARLOS HORBACH: Com o relator, Senhor Presidente.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (presidente): O Ministro Ricardo também votou.

Ministra Cármen Lúcia.

#### VOTO



A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA: Senhor Presidente, eu vou pedir vênias para divergir neste caso.

Eu realmente tenho acompanhado, desde o início da década passada, este Tribunal lutar exatamente para dar uma eficácia plena e não permitir que os partidos deixem de cumprir, rigorosamente, o que está posto.

A despeito do momento eleitoral, mas isto é conhecido e reconhecido, o espírito da lei é no sentido contrário ao que está sendo proposto e que foi acolhido.

Por isso, com todas as vênias, entendendo perfeitamente o esforço feito pelo eminente Ministro Benedito, exatamente para que se tenha alguma consequência, como Vossa Excelência menciona no voto, mas eu tenho para mim que não há motivos para prover neste caso.

E eu estou, portanto, divergindo, com todas as vênias, mas estou divergindo, Presidente.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (presidente): Obrigado, Ministra Cármen.

### VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (presidente): Senhores Ministros, eu peço vênias à eminente Ministra Cármen, mas acompanho o eminente relator.

### PROCLAMAÇÃO DO RESULTADO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (presidente): O Tribunal, por maioria, vencida a Ministra Cármen Lúcia, negou provimento ao Recurso Especial Eleitoral, mantendo o deferimento do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) do partido recorrido, nos termos do voto do eminente relator.

### EXTRATO DA ATA

REspEI nº 0600354-43.2022.6.20.0000/RN. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Recorrente: Ministério Público Eleitoral. Recorrido: Unidade Popular (UP) – Estadual (Advogada: Renata Laize Alves Coelho Lins – OAB: 5572/RN).

Decisão: O Tribunal, por maioria, negou provimento ao recurso especial eleitoral, mantendo o deferimento do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) do partido recorrido, nos termos do voto do relator, vencida a Ministra Cármen Lúcia.

Acórdão publicado em sessão.

Composição: Ministros Alexandre de Moraes (presidente), Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Benedito Gonçalves, Raul Araújo, Sérgio Banhos e Carlos Horbach.

Vice-Procurador-Geral Eleitoral: Paulo Gustavo Gonet Branco.

SESSÃO DE 13.9.2022.

