



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

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

Júlia Helena Ribeiro Duque Estrada Lopes*

Arthur Magno e Silva Guerra**

Larissa de Moura Guerra Almeida***

Recebido em: 31/7/2023

Aprovado em: 29/11/2023

Resumo

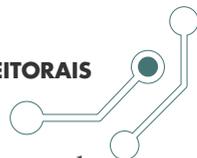
O estudo analisa a participação das mulheres na política brasileira, abordando a evolução histórica do direito de sufrágio e as lutas por conquistas de espaços político-eleitorais, abordando a Teoria da Justiça de Rawls, como referencial teórico. A estrutura textual discute questões contemporâneas de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

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

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

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





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

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

Abstract

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

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





Introdução

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

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

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

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





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

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

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

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

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

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





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

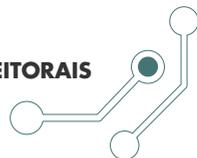
Não obstante as alterações em atos normativos, os partidos têm recorrido à anistia, alegando dificuldades em preencher as vagas reservadas para candidatas mulheres. Esse contraponto legislativo desafia o princípio da isonomia e da representação equitativa na esfera política. Diante desse contexto, é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

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

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

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





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

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

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

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

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





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

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

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

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





1 Bosquejo histórico do direito ao voto feminino no Brasil

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

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

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

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





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

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

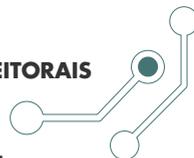
É indiscutível que foram muitos os avanços para que a mulher pudesse conquistar mais espaço no cenário político nacional. Todavia, esse avanço ocorre de forma ainda lenta, em razão de diversos fatores que serão expostos a seguir, neste ensaio.

1.1 Contexto histórico da Lei de Cotas

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

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





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

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

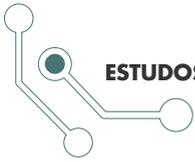
Destaca-se que a redação inicial de 1995 mencionava que a reserva de 20% (vinte por cento) se destinava ao gênero feminino. Com a redação da Lei n. 9.504/1997, embora o percentual tenha aumentado, não foi feita a distinção sobre qual gênero especificamente teria a prerrogativa, e trouxe em seu conteúdo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

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

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

² Cf. art. 3º da Lei n. 12.034/2009: “Art. 10. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo: [...] § 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo”. (BRASIL. Lei n. 12.034/2009).





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

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

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

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

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

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

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





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

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

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

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

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

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

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





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

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

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

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

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

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





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

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

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

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

Nas eleições de 2014, foram lançadas 31,04% de candidaturas de mulheres; contudo, apenas 10,95% delas foram eleitas, enquanto 89% dos

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

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

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





homens que se candidataram foram bem-sucedidos. Logo, apenas 2,2% das mulheres que concorreram foram eleitas, número bem inferior ao valor estipulado na Lei de Cotas.

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

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

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

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

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

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

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

3) Outro dado interessante está no Senado, onde inexistem as cotas legais de gênero, exatamente por se tratar de eleição majoritária: em 2022, ocorreu uma queda de 11 para 10 senadoras eleitas. Entretanto, quando a análise se dá sobre as candidaturas lançadas e deferidas, o número de mulheres alcança 34%, ou seja, acima dos 30% preceituados pela legislação, nos cargos proporcionais.





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

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

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

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

Interessante é que o cerne da decisão se baseou no princípio da igualdade material. Embora tenha reconhecido a validade das ações afirmativas para promover a igualdade, a Corte destacou que usar a diferença estabelecida para superar a discriminação, de forma que possa prejudicar um grupo específico, viola o princípio da igualdade. Além disso, a autonomia

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

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





partidária foi discutida, enfatizando que ela não exime os partidos do respeito incondicional aos direitos fundamentais.

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

Por arrastamento, o Supremo declarou a inconstitucionalidade do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei n. 9.096/1995. Essa decisão foi relevante ao interpretar e reconfigurar as normas em questão para garantir distribuição equitativa de recursos do Fundo Partidário às candidaturas femininas, alinhando-se com a busca por igualdade de gênero na esfera política.

Sobre o tema, entende Carazza (2019):

É claro que há um fator institucional que dificulta a chegada ao poder das mulheres. Essa barreira institucional tem origem nas relações de poder no âmbito dos partidos políticos brasileiros. Como dinheiro traz voto, o menor acesso das mulheres ao dinheiro distribuído pelos partidos resulta em menos votos e menos cargos eletivos conquistados – e isso explica boa parte da baixa representação feminina no Congresso.

Nota-se que a inobservância do preceito legal pode acarretar desaprovação das contas do partido com eventual aplicação de multa, obrigação de ressarcimento ao erário e suspensão do repasse das cotas.

Do mesmo modo, podemos afirmar que a adoção de ações afirmativas, em especial de cotas de representação política para mulheres,





é apontada como elemento importante para garantir a presença feminina na política brasileira.

Além da reserva de vagas, segundo Luís Felipe Miguel (2014, p. 116), é necessária uma mudança de mentalidade; acrescenta ainda que “o preconceito disseminado entre eleitores e eleitoras, que faz com que a mulher seja vista como estando deslocada no campo político, fora de seu meio ‘natural’, e, portanto, tenha menos chance de ser votada”.

Há ainda uma soma de fatores que devem evoluir a fim de alcançar os resultados pretendidos desse engajamento e empoderamento feminino na política, como se vê.

3 Fraudes no lançamento de candidaturas femininas

As fraudes no sistema de cotas femininas, comumente denominadas “candidaturas laranjas” são uma preocupação significativa no contexto político. Elas têm o potencial de minar os avanços alcançados em relação à representação feminina na política. As cotas de gênero são estabelecidas como medida para promover a igualdade e a participação das mulheres na esfera política, buscando corrigir o desequilíbrio histórico de gênero nesse âmbito.

Considerando o alto índice de mulheres que não obtêm nenhum voto em campanhas eleitorais, torna-se questionável a análise acerca das chamadas candidatas “laranjas”, “fictícias” e “fantasmas” nas eleições. São assim denominadas aquelas que, apenas e tão somente, servem para preencher a cota de gênero legalmente prevista, sem que efetivamente promovam as suas candidaturas, em busca de sufrágio dos eleitores.

Essas candidaturas têm o objetivo de fraudar a regra das cotas e promover imbróglis internos com recursos do fundo de campanha que, teoricamente, seriam reservados para as candidatas mulheres. Elas “recebem” os valores em suas contas de campanha, mas, por vias transversas, acabam destinando aos candidatos homens.





Sobre o tema, a autora Elaine Harzheim Macedo (2014, p. 205-243) afirma que:

A candidatura de laranjas é ato acintoso ao sistema jurídico, fato que representa verdadeiro deboche ao povo brasileiro, sobretudo às mulheres, ao ordenamento jurídico, ao Poder Judiciário e à Constituição da República que consagra como um de seus vetores o princípio da igualdade.

No mesmo sentido, Polianna Santos, Júlia Barcelos e Nicole Porcaro (2018, p. 132-133) prelecionam que:

[...] o arranjo normativo que teria a finalidade de incentivar a participação da mulher na política gerou um quadro preocupante: as chamadas candidaturas laranja. Isto é, mulheres apresentadas como candidatas sem seu conhecimento ou consentimento, seja por meio de pedido de registro de candidatura com assinatura falsificada, seja por requerimento firmado por dirigentes partidários sem procuração com poderes especiais para tanto. Com efeito, a exigência de que fosse apresentado determinado percentual de candidatas, em vez de funcionar como um móvel para a viabilidade da candidatura feminina, foi tratada como mera formalidade, a qual nem sequer foi satisfatoriamente atendida como tal.

José Juvêncio (2013, p. 4) conceitua “laranja” como sendo “alguém que com consentimento prévio assume uma identidade de maneira indevida e enganosa” ou que “mesmo sem o consentimento prévio [...] assume de forma enganosa uma identidade social”, podendo, neste último caso, ser uma espécie de vítima. Classificando as candidaturas laranja como ilegítimas, o autor assevera que, nestas condições, as mulheres se apresentam como um mecanismo de burlar a lei de cotas: “concorrentes que não irão ter chances reais de ganhar as eleições por apenas cumprirem uma exigência legal, pessoas que não estão dispostas a irem para a guerra dos votos, candidatas que não atendem aos padrões considerados corretos em uma democracia representativa” (Juvêncio, 2013, p. 13).





Assim, torna-se necessário que os partidos respeitem os percentuais mínimos previstos na legislação, de modo que as candidaturas lançadas sejam efetivas e reais, sob pena de estarem cometendo grave ilícito eleitoral. Assim, decidiu o TSE¹⁰, no Recurso Especial n. 243-42.2012.6.18.0024, que a ação de investigação judicial eleitoral é o instrumento processual hábil para verificar se um partido político respeita a normalidade das eleições, especialmente no que se refere à observância da regra de gênero estabelecida na Lei das Eleições, evitando lançar candidaturas apenas para cumprir cotas sem o efetivo desenvolvimento dessas candidaturas.

Além disso, o Tribunal destacou que, embora os partidos políticos possuam autonomia para escolher seus candidatos e definir o apoio na propaganda eleitoral, é fundamental garantir, de acordo com a lei e critérios estabelecidos, os recursos financeiros e meios para que as candidaturas de cada gênero sejam efetivas, evitando que sejam apenas aparência.

A decisão do TSE enfatizou a importância do efetivo desenvolvimento das candidaturas, especialmente as femininas, evitando práticas que resultem apenas em formalidade de cumprimento de cotas estabelecidas, buscando garantir a representatividade efetiva na esfera política.

Nota-se que essas candidaturas “laranjas” dificultam a representação da mulher na política. Caso fique constatado a existência de candidaturas femininas fictícias/laranjas, é necessário que a Justiça Eleitoral aja com rigor, para sancionar os responsáveis pela prática.

3.1 Anistia de partidos políticos e inaplicabilidade de recursos para a cota de gênero: resposta jurisdicional face aos contrapontos legislativos e fragmentação na isonomia quanto à representação feminina

A efetivação de instrumentos viabilizadores da ampliação da representatividade feminina na política deve também decorrer do

¹⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial n. 243-42.2012.6.18.0024*, rel. Min. Henrique Neves da Silva, data de publicação: DJe 16/8/2018.





compartilhamento de responsabilidades entre o Poder Judiciário e o Legislativo, em diálogo interinstitucional. Isso porque, ainda que a legislação preveja mecanismos de garantia, a atividade parlamentar e a prestação jurisdicional contínuas devem buscar o cumprimento das ações de representatividade política isonômica, em vez de inserir paliativos para evitar punições e ensinar a inobservância das regras.

Concretizando o exposto, vale mencionar a EC n. 117/2022, que promoveu anistia aos partidos políticos, diante do descumprimento reiterado quanto a políticas afirmativas com verbas dos fundos eleitorais de maneira geral. Percebe-se que a normativa formalizou o financiamento de campanhas femininas, mas também “concedeu o indulto às legendas que descumpriram políticas afirmativas nas últimas eleições (2020), além de o próprio Texto Constitucional passar a restringir o público-alvo de ações afirmativas para as mulheres” (Almeida; Souto, 2023, p. 368-369).

A novel redação do § 7º, do art. 17, da CF/1988 é específica ao utilizar o termo “mulheres”, no tocante ao cumprimento do percentual mínimo de 5% (cinco por cento) dos recursos do Fundo Partidário, para criação e manutenção de programas de promoção e difusão da sua participação política, sendo ainda utilizado para custeio da propaganda partidária, em que se exige percentual mínimo de espaço, destinado para programas voltados à difusão da participação política das mulheres, conforme previsto na Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/1995), bem como para qualquer política intrapartidária com essa finalidade (Almeida; Souto, 2023, p. 368-369). As recentes alterações normativas, sobretudo na legislação eleitoral brasileira, visaram promover a inclusão feminina na política, buscando-se a isonomia quanto à representatividade e aprimoramento do regime democrático.

O STF, em certa medida, tem atuado de forma a garantir a igualdade de gênero e combater a sub-representação feminina na política. Em março de 2018, analisou a ADI n. 5.617, apresentada pela Procuradoria-Geral da República (PGR). O objetivo dessa ação era questionar a constitucionalidade do art. 9º da Lei n. 13.165/2015, que estabelece os limites mínimos e





máximos do Fundo Partidário a serem destinados às campanhas de candidatas mulheres. Além disso, a ADI buscava declarar inconstitucional a expressão “nas três eleições seguintes à promulgação da lei” (Brasil, 2018a) e solicitar uma interpretação conforme a Constituição para o artigo em questão.

A PGR argumentava que o dispositivo em análise violava o princípio constitucional da igualdade, bem como os compromissos assumidos com a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW). Enfatizava que o número de mulheres no Poder Legislativo era menor do que em países com menor consolidação democrática e socioeconômica, o que justificava a necessidade de políticas afirmativas e recursos adequados para promover a efetividade dessas medidas.

Além disso, argumentava-se que o limite máximo de 15% dos recursos destinados às campanhas femininas violava a autonomia dos partidos políticos na organização de suas atividades, uma vez que dificultava a distribuição equitativa dos recursos. Também, questionou-se o prazo estabelecido pela lei, que restringia as ações afirmativas a apenas três eleições após a promulgação da lei – prazo esse insuficiente para reverter a desigualdade estrutural acumulada ao longo da história.

Ainda, a organização Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação (Cepia), vinculada à Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro (FGV/RJ), na condição de *amicus curiae*, propôs a interpretação aditiva do dispositivo legal, exigindo que pelo menos 30% dos recursos do Fundo Partidário fossem destinados às candidaturas femininas, bem como a declaração de inconstitucionalidade dos §§ 5º-A e 7º do art. 44 da Lei n. 9.096/1995.

Julgada procedente por maioria de votos, o STF firmou no acórdão as teses de que (i) é inconstitucional a expressão “três”, presente no art. 9º da Lei n. 13.165/2015, eliminando-se o limite temporal anteriormente estabelecido; (ii) em interpretação conforme a Constituição, o art. 9º da Lei n. 13.165/2015 passa a equiparar o mínimo legal de candidaturas femininas (antes estabelecido no art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997, pelo menos 30%





das candidatas) ao mínimo de recursos do Fundo Partidário que deveriam ser alocados a elas – mínimo que corresponderia a 30% do montante do Fundo destinado a cada partido, tanto para eleições majoritárias quanto proporcionais – e, se houvesse um percentual maior de candidaturas femininas, os recursos totais do partido destinados às campanhas deveriam ser alocados na mesma proporção. Por fim, (iii) foram considerados inconstitucionais os §§ 5º-A e 7º do art. 44 da Lei n. 9.096/1995.

Note-se que a decisão do STF buscou adequar a interpretação e aplicação do art. 44, V, da Lei dos Partidos Políticos, eliminando a margem de escolha dos partidos políticos em relação ao cumprimento da garantia prevista em lei. Antes da modulação, o texto normativo se mostrava confuso em relação aos recursos e aos mecanismos de financiamento das campanhas eleitorais dos partidos.

Ressalte-se que, ao estabelecer a igualdade de gênero, a CF/1988 oferece lastro à representação feminina nos órgãos legislativos como aspecto fundamental, devendo a interferência do Poder Judiciário nesse debate visar, direta e qualitativamente, aperfeiçoar a representatividade democrática – decisão que também influenciou a promulgação da Lei n. 13.831/2019 pelo Congresso Nacional, que estabeleceu regras de transição para a aplicação de penalidades em caso de descumprimento do art. 44, V, da Lei dos Partidos Políticos.

Em que pese a atuação do STF, é a prestação jurisdicional da Justiça Eleitoral que tem protagonismo quanto à interpretação, aplicação e produção normativa quanto à representatividade feminina na política.

O TSE, por sua vez, tem buscado coibir as candidaturas “laranjas” e combater práticas que desvirtuem a finalidade das cotas de gênero. A jurisprudência do Tribunal tem se posicionado a favor da aplicação efetiva das cotas e da igualdade de gênero na política. E, em algumas decisões, o TSE tem considerado inválidas as candidaturas fictícias e aplicado sanções, como a cassação dos registros de candidatura e a perda de mandato dos eleitos.





Partindo da Resolução n. 23.571, de 29 de maio de 2019, o TSE proferiu decisões que alteraram os prazos das comissões provisórias e estabeleceram exigências de prestação de contas e registro de dados para grupos políticos. A resolução, ainda, ampliou a responsabilização individual dos líderes partidários em processos de prestação de contas – o que ensejou a promulgação da Lei n. 13.831/2019 como resposta parlamentar dos partidos políticos à decisão do TSE, introduzindo adaptações à Lei dos Partidos Políticos, ao acrescentar os arts. 55-A, 55-B, 55-C e 55-D.

O art. 55-A estabelece que os partidos que não tenham cumprido as obrigações de destinação de recursos às candidaturas femininas até as eleições de 2018 não terão suas contas rejeitadas ou sofrerão penalidades. Já o art. 55-B permite que os partidos que ainda tenham saldo em conta bancária específica, conforme previsto na legislação anterior, utilizem esses recursos na criação e manutenção de programas de promoção e incentivo à participação política das mulheres até 2020, como forma de compensação. O art. 55-C dispõe que a não observância das obrigações estabelecidas pelo inciso V do art. 44 da Lei dos Partidos Políticos até 2018 não resultará na desaprovação das contas. E o art. 55-D concede anistia às devoluções, cobranças ou transferências ao Tesouro Nacional decorrentes de doações ou contribuições feitas em anos anteriores por servidores públicos filiados a partido político que ocupem cargos de livre nomeação e exoneração.

Veja-se que essa norma estabelece que a falta de cumprimento do inciso V do art. 44 da Lei n. 9.096/1995 não acarreta a rejeição das contas partidárias, interpretação que deveria prevalecer em todas as contas partidárias perante a Justiça Eleitoral, incluindo aquelas referentes a 2018. Se de um lado o TSE, por meio da resolução, estabeleceu requisitos e sanções a serem aplicados aos partidos políticos que não cumprissem as obrigações relacionadas ao Fundo Partidário de acordo com a Lei de Partidos Políticos, incluindo a observância da cota de gênero, de outro a Lei n. 13.831/2019 concedeu anistia a legendas que não tivessem cumprido os requisitos legais relacionados à campanha de candidatas mulheres, visando ajustar o prazo





para aplicação das sanções. Contrapontos que, minimamente, implicam em prejuízos à isonomia na representatividade das mulheres na política.

Mediante a Resolução n. 23.575, de 28 de junho de 2018, o TSE determinou que recursos destinados às campanhas femininas poderiam ser compartilhados com campanhas masculinas, desde que houvesse interesse da candidata¹¹, abrindo margem para que os recursos destinados (por lei) às campanhas femininas pudessem ser utilizados por candidatos homens – algo que, em certa medida, viabilizou discursos de coação e violência de gênero, em que candidatas mulheres se viram intimidadas a acatar as decisões partidárias na distribuição de recursos (Campos, 2019).

A Resolução n. 23.575/2018, ainda, contribuiu para obscurecer a destinação dos recursos – matéria que já havia sido tratada e solucionada no julgamento da ADI n. 5.617 pelo STF, em relação à destinação para as campanhas e a formação de quadros femininos, conforme estabelecido no art. 9º da chamada minirreforma eleitoral. Ou seja, as questões controversas que poderiam ter sido resolvidas com a decisão do STF, na ADI n. 5.617, foram retomadas pelas resoluções do TSE.

Ora... se Rawls fundamenta que as liberdades básicas devem ser distribuídas de maneira que beneficiem o conjunto da sociedade, qualquer desigualdade só é justificável se for para o benefício dos menos favorecidos. Se, por um lado, ocorrer, *in casu*, a tentativa de “equilibrar a balança” em um sistema político em que as mulheres enfrentaram desigualdades de oportunidades, dando a liberdade de escolher compartilhar recursos, com o TSE reconhecendo a autonomia das candidatas e permitindo que

¹¹ Segundo Rawls, as desigualdades econômicas e sociais são aceitáveis apenas se beneficiarem os menos favorecidos. No contexto das candidaturas, um dos grandes problemas estruturais de campanhas é que as mulheres historicamente estiveram em desvantagem no acesso aos recursos necessários para sua promoção, devido a estruturas sociais e econômicas desiguais. Destinar recursos financeiros para candidaturas femininas busca equilibrar essa desigualdade inicial, permitindo que as mulheres tenham oportunidades iguais de competir eleitoralmente. Essa abordagem está alinhada com os princípios rawlsianos de justiça ao buscar melhorar a situação dos menos favorecidos e proporcionar condições mais equitativas para a participação política das mulheres, contribuindo para um processo eleitoral mais justo e inclusivo.





elas ajam de acordo com seus interesses estratégicos; lado outro, a decisão leva a reflexões sobre a efetividade na promoção da igualdade de gênero, especialmente se a participação feminina continuar a ser sub-representada. Uma abordagem rawlsiana poderia sustentar que, para garantir a efetiva melhoria da situação das mulheres na política, a destinação exclusiva de recursos para campanhas femininas poderia ser necessária, considerando a desigualdade enraizada.

Nesse aspecto, a possibilidade de uso de recursos destinados a candidaturas femininas por candidatos homens acabou por gerar a aplicação de sanções e cassação de mandatos eletivos de vereadores eleitos pela própria Justiça Eleitoral.

Dentre os casos emblemáticos, pode-se rememorar o precedente de dois vereadores do município de Rosário do Sul (Rio Grande do Sul), que tiveram a cassação de seus mandatos confirmada pelo TSE em agosto de 2019. Em uma das primeiras oportunidades de manifestação pelo TSE sobre a matéria, apurou-se que a vereadora Jalusa Fernandes de Souza repassou parte dos recursos destinados à sua candidatura (feminina) a candidatos masculinos, incluindo Afrânio Vasconcelos (Tribunal Superior Eleitoral, 2019a).

No caso, o Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE/RS) constatou que a vereadora havia recebido “R\$20 mil do Fundo Partidário e repassou R\$10 mil ao candidato a prefeito e R\$2 mil ao vereador Afrânio” (Tribunal Superior Eleitoral, 2019a). Em sede de recurso, os vereadores requereram a reforma da decisão do TRE/RS, ao argumento de que os recursos poderiam ser destinados aos partidos políticos, ainda que usados em desacordo com as finalidades previstas na Lei n. 9.096/1995 (art. 44, V) e na Lei n. 13.165/2015 (art. 9º), consoante resolução do TSE.

Entretanto, no julgamento do recurso, o Ministro Luís Roberto Barroso rebateu o argumento ao afirmar que os valores do Fundo Partidário visam garantir a competitividade das mulheres no processo eleitoral, reduzindo a desigualdade de gênero, entendimento consolidado como diretriz tanto nas decisões do STF quanto do TSE. A Ministra Rosa





Weber destacou a importância da decisão como forma de valorizar a representação feminina na política, afirmando que “o ser humano sempre engendra estratégias para desviar em condutas que não merecem acolhida no Direito” e que essas ações devem ser coibidas pelo Poder Judiciário (Tribunal Superior Eleitoral, 2019a).

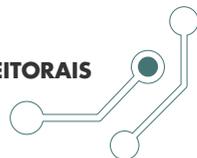
Na decisão, enfatizou-se que as sanções são elementos essenciais para promover a participação política das mulheres e que, sem a aplicação de penalidades, não há respeito às disposições legais. Indubitavelmente, este precedente demonstrou a aplicação das alterações legislativas com o objetivo de impulsionar as candidaturas femininas, visto que a análise da evolução legislativa nesse contexto revelou crescimento lento no percentual de mulheres eleitas, principalmente devido aos partidos e as coligações não cumprirem as disposições legais.

Em setembro de 2019, no julgamento do REspe n. 19.392, o TSE decidiu que “candidaturas laranjas” levam à cassação de toda a chapa, diante da previsão do art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997¹². O Plenário determinou a cassação do registro dos seis vereadores eleitos no Município de Valença (Piauí), que foram declarados inelegíveis por oito anos, bem como os candidatos não eleitos, com execução imediata das sanções após a publicação do acórdão (Brasil, 2019b). Tal precedente judicial se mostrou um marco indicativo da forma como a Justiça Eleitoral compreendeu a fraude nas candidaturas femininas, despertando os partidos políticos para a efetiva participação das mulheres.

Os candidatos foram condenados à perda do mandato e à consequente inelegibilidade por lançarem candidaturas fictícias (“laranjas”), a fim de cumprir a cota de gênero no percentual de 30%, com candidatas mulheres na

¹² Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 100% (cem por cento) do número de lugares a preencher mais 1 (um). [...] § 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo. (Brasil, 1997.)





coligação – mulheres que sequer fizeram campanha eleitoral ou demonstraram qualquer intenção de competir ao pleito eleitoral (Brasil, 2019b).

De igual modo, no REspe n. 149/PI, a concepção de fraude foi ampliada, inserindo-se a fraude na composição e na cotização das candidaturas, o que permitiu sua apuração e desconstituição nas hipóteses de cabimento da ação de impugnação de mandato eleitoral (Brasil, 2015b). Já no REspe n. 24.342/PI, passou-se a compreender que a apuração da fraude no registro de candidaturas fictícias poderia ser objeto da ação de investigação eleitoral, seja por abuso de poder político, seja por fraude propriamente (Brasil, 2016).

As candidaturas fraudulentas representaram outra estratégia utilizada por partidos políticos e coligações, preocupando-se no cumprimento meramente formal da normativa, sem buscar a efetividade do viés democrático que a exigência da presença e participação de mulheres na política impõem. Isso porque, observado o fenômeno como fato superveniente ao processo e decisão de registro, em que os partidos ou coligações cumpriam os números mínimo e máximo para o deferimento das candidaturas, restava constatado que, no curso do processo eleitoral, ocorria a evasão fraudulenta de candidatas.

A ratificação da garantia da política afirmativa de cota de gênero pela Justiça Eleitoral como de cumprimento obrigatório às legendas partidárias foi passo relevante, embora alguém para alcançar patamares de condições isonômicas entre os candidatos. A violação à igualdade de oportunidades também se reflete na sub-representação feminina, já que as candidaturas femininas “laranjas”, ao criarem falsa aparência de justiça e igualdade de gênero na competição eleitoral, em realidade, interditam o acesso de mulheres a cargos políticos e impedem a sua ampla participação no processo eleitoral (Almeida, 2021).

Vale lembrar que na Consulta n. 060025218/DF, formulada por parlamentares, o TSE concluiu que, na distribuição do FEFC, ao menos 30% (trinta por cento) dos recursos devem ser destinados para financiar candidaturas femininas, sendo o mesmo percentual aplicado ao tempo de





propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV (Brasil, 2018b). E, no AI n. 33.986/RS, o TSE decidiu que a doação por candidata destinatária de recursos decorrentes da cota de gênero nos fundos públicos de financiamento de campanha configura desvio de finalidade suficiente para acarretar a cassação dos eleitos envolvidos com a prática (Brasil, 2019a).

A política de promoção e difusão da participação política das mulheres decorreu notoriamente pela atuação da Justiça Eleitoral, predecessora da legislação assecuratória, sendo que a promulgação da EC n. 117/2022 incluiu no Texto Constitucional (Brasil, 1988) entendimentos e interpretações há muito consolidados em decisões judiciais da Justiça Eleitoral brasileira, sobretudo do TSE, para a destinação de recursos mínimos e tempo de propaganda no rádio e na TV (Gomes, 2015, p. 377-394) às candidaturas referentes à cota de gênero.

Em termos de igualdade de gênero e minimização da sub-representação feminina na política, o TSE deu início à formatação das ações afirmativas referentes à cota de gênero e à participação na política,

[...] salientando os contornos interpretativos das normas contidas no parágrafo 3º do artigo 10 da Lei n. 9.504, de 1997, com a redação conferida pela Lei n. 12.034, de 2009, esclarecendo que no cálculo dos percentuais de 30% (trinta por cento) e 70% (setenta por cento), para cada sexo, dever ser considerado o número de candidatos efetivamente lançados pelo partido ou coligação, sem levar-se em conta os limites máximos permitidos de candidatura. E, não atendidos os respectivos percentuais, cabe ao partido, dentro do prazo de registro, ajustar e regularizar os percentuais, sob pena de indeferimento dos registros de candidatura – o que se consolidou no Recurso Especial Eleitoral (REspe) n. 78.432/PA (Brasil, 2010). (ALMEIDA; SOUTO, 2023, p. 370-371.)

Contudo, embora a jurisdição eleitoral no Brasil (notadamente a atuação do TSE) tenha se mostrado valiosa aliada na efetivação da política afirmativa, buscando assegurar o cumprimento da cota de gênero e o compromisso com a promoção da participação feminina na política, é perceptível certa descontinuidade da resposta jurisdicional face aos





contrapontos legislativos, o que enseja uma fragmentação na isonomia quanto à representação feminina.

A decisão unânime dos ministros do TSE de incorporar integralmente o conteúdo do art. 2º da EC n. 117/2022 na Resolução-TSE n. 23.604/2019¹³ revela retrocesso nos avanços alcançados pelas mulheres na política. A anistia concedida a partidos que não cumpriram as regras de aplicação dos recursos dos fundos eleitorais, que incluem cotas de gênero, e a permissão para que os fundos não utilizados sejam aplicados em eleições futuras desencadeiam regressão na promoção da igualdade de gênero e nos programas de incentivo à participação política das mulheres, que estavam em constante progresso (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2022d).

Segundo a lei, os partidos políticos devem destinar no mínimo 5% do Fundo Partidário para estimular a participação política das mulheres, além de aplicar pelo menos 30% dos recursos do FEFC e da parcela do Fundo Partidário destinada às eleições em campanhas femininas. Além disso, essa porcentagem deve ser observada na distribuição do tempo de propaganda gratuita em rádio e televisão. Aqueles que não cumprirem essas regras estarão sujeitos a punições.

No entanto, em resposta a uma petição de vários partidos, como União Brasil (antigo DEM, atualmente fundido ao PSL), MDB, PSDB, PSD, Solidariedade, PT, PV, PSB, PL, Novo e PMN, o TSE aprovou norma, com base na flexibilização concedida pela EC n. 117/2022, que perdoa a condenação dos partidos pela Justiça Eleitoral em processos de prestação de contas eleitorais. Isso não contribui para promover a participação das mulheres na política, mas sim resolve a problemática financeira dos partidos, reforçando a exclusão e a restrição do acesso de mulheres a candidaturas e minando o engajamento desse grupo minoritário.

A discussão teve início em dezembro de 2021, com os Ministros Sérgio Banhos e Edson Fachin votando contra o perdão e a possibilidade

¹³ Regulamenta o disposto no Título III – Das Finanças e Contabilidade dos Partidos – da Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Tribunal Superior Eleitoral, 2022).





de aplicação posterior dos recursos. O julgamento foi interrompido a pedido do Ministro Carlos Horbach, que adiou a decisão. Em 4 de março de 2022, o julgamento foi retomado e Horbach posicionou-se a favor do pedido dos partidos, diferentemente dos ministros anteriores. O Ministro Alexandre de Moraes pediu novamente para analisar o caso, adiando o julgamento. Em 3 de maio de 2022, o ministro Sérgio Banhos reformulou seu voto inicial, em conformidade com a EC n. 117/2022, aceitando a tese do perdão e permitindo a aplicação posterior dos recursos.

Desde então, a Justiça Eleitoral não poderá impor sanções de qualquer natureza, como devolução de valores, multas ou suspensão do Fundo Partidário, aos partidos que não respeitaram as cotas mínimas de gênero e raça em eleições passadas. Isso revela inconsistências no arcabouço jurídico e na jurisprudência que impedem a ascensão política das mulheres, além das mudanças culturais necessárias na sociedade. Isso acaba estagnando o avanço que é necessário. A possibilidade de utilizar os recursos não empregados em campanhas femininas nas eleições seguintes vai contra qualquer política afirmativa que busque combater a desigualdade. Considerando que regras para promover campanhas de mulheres são contornadas com o uso de “candidaturas femininas fictícias” para desviar recursos para candidatos homens, o cenário de igualdade de gênero e representatividade está distante do ideal.

Assim, permitida a “flexibilização” da garantia de cumprimento das cotas de gênero para evitar penalidades impostas aos próprios partidos por suas infrações, torna-se impensável a implementação de uma política afirmativa de reserva de assentos no parlamento, uma vez que nem mesmo o direito de participar é amplamente garantido. Mesmo nos casos em que poucas mulheres conseguem vagas nas Casas Legislativas, por exemplo, dificilmente conseguem representar a si mesmas – patente a caracterização de violência de gênero até mesmo após as eleições e investidura nos mandatos eletivos (Almeida; Souto, 2023).





Ademais,

A constitucionalização da regra, via EC n. 117/2022 e mediante a reflexa alteração do posicionamento do TSE, mais impôs empecilhos à sua modificação do que elevou o patamar de proteção – o que se aproxima de um “constitucionalismo abusivo”, em que se promove retrocessos a garantias constitucionais e a direitos, mediante instrumentos de alteração da Constituição (como as emendas), configurando desvalorização às normas constitucionais e fragilização à incipiente democracia nacional, em um processo de “erosão constitucional” (ALMEIDA; DIAS, 2022, p. 295-327). (ALMEIDA; SOUTO, 2023, p. 374)

A presença de mulheres nas instâncias de decisão é fundamental para o início das mudanças em prol da igualdade. No Brasil e no mundo, é perceptível a progressão no debate público em torno das questões femininas (assédio, aborto, maternidade, carreira, entre outras), pautas constantes na sociedade e no cenário político. Infelizmente, a luta pelos direitos das mulheres também é uma constante. Enfim, a efetiva viabilização da participação feminina na política significa ampliação dos espaços democráticos e o primeiro passo (de muitos) para a efetivação plena dos direitos políticos de cada extrato social (ALMEIDA, 2021, p. 282).

4 Uma Teoria da Justiça pela busca da igualdade de participação

A Teoria da Justiça de John Rawls, embora possa ser analisada por diversos vieses, propõe estrutura para uma sociedade justa calcada em dois princípios fundamentais: o da igualdade de oportunidades e o princípio da diferença. Em relação à questão do acesso das mulheres aos cargos público-eletivos, essa teoria pode trazer contribuições essenciais que levam à análise dos critérios de justiça do atual cenário político brasileiro.

No que tange ao princípio da igualdade de oportunidades, vale dizer que todas as pessoas devem ter acesso igualitário a oportunidades políticas e sociais, independentemente de suas características pessoais, como gênero,





raça, classe social ou religião. Contudo, o que percebemos é que a realidade política brasileira revela uma sub-representação significativa das mulheres nos cargos eletivos.

Para avaliar a aplicação desse princípio às mulheres, é importante reconhecer as barreiras estruturais e culturais que as impedem de participar plenamente da vida política, tais como visto alhures: persistência de estereótipos de gênero, falta de adequado financiamento de campanhas e ausência de apoio partidário são apenas algumas das dificuldades enfrentadas na busca por cargos público-eletivos.

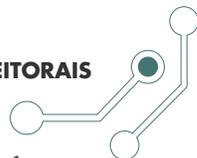
Dentro da Teoria de Rawls, é possível argumentar que a exclusão ou limitação das oportunidades políticas para as mulheres representa violação do princípio da igualdade de oportunidades. A sociedade brasileira deve se esforçar para garantir que todas as mulheres tenham igual acesso e possam competir em pé de igualdade com os homens no cenário político.

Como fazer isso segundo sustentado pela teoria rawlsiana? Pela aplicação do outro corolário que o fundamenta: o princípio da diferença. Rawls reconhece que as desigualdades econômicas e sociais podem ser justificadas, desde que beneficiem os menos favorecidos da sociedade. No contexto do acesso das mulheres aos cargos público-eletivos, é importante analisar como a sub-representação feminina afeta a situação desse público no acesso aos cargos público-eletivos.

Ao aplicar o princípio ao contexto de gênero, podemos considerar a situação das mulheres como grupo social historicamente desfavorecido em relação aos homens em diversas esferas da sociedade, incluindo a política.

Exemplo disso é que, ao não proporcionar representação mais equitativa das mulheres na política, a sociedade brasileira pode estar perdendo a oportunidade de promover políticas públicas que atendam melhor às necessidades e demandas femininas. A presença das mulheres nesses espaços pode dar maior atenção e sensibilidade a questões de gênero, como saúde, violência doméstica, igualdade salarial e acesso à educação.





A aplicação do princípio da diferença também pode ser utilizada para exigir o sustentáculo em favor de medidas de promoção da igualdade de gênero na política, por meio das cotas de gênero em registros de candidaturas, de distribuição mais equânime de recursos financeiros, tempo e acesso aos meios de comunicação social e outros. Ao buscar viabilizar a presença mínima de mulheres nos cargos público-eletivos, visa-se reduzir as desigualdades e proporcionar ambiente mais inclusivo para a formulação de políticas públicas que beneficiem os menos favorecidos, incluindo-as.

Portanto, dentro da Teoria de Rawls, a sub-representação das mulheres na política pode ser vista como falha na aplicação do princípio da diferença, pois não está permitindo que as desigualdades de gênero sejam abordadas de maneira mais efetiva, nem beneficia os grupos mais vulneráveis da sociedade.

Diante do cenário teórico, é possível explorar algumas medidas e soluções que podem ser consideradas para alcançar uma sociedade mais justa e inclusiva:

a) Incentivar a participação política das mulheres: tanto o Estado (por meio dos poderes constitucionais) quanto partidos políticos devem assegurar e inovar políticas que incentivem a participação das mulheres na política, não atuando com casuísmo ou desnaturando conquistas políticas em consolidação.

b) Fiscalizar políticas afirmativas de cotas de gênero: especialmente, combatendo a fraude das cotas de gênero, em eleições pode-se trazer estratégia de conscientização eficaz para aumentar a representatividade das mulheres nos cargos público-eletivos.

c) Promover a educação e a conscientização sobre igualdade de gênero: a educação é fundamental para mudar a cultura política e eliminar estereótipos de gênero, promovidos desde a infância, incentivando uma visão mais igualitária da participação política, movimentando a própria cultura político-eleitoral brasileira.

d) Ampliar o debate sobre políticas de igualdade de gênero: a discussão pública e o engajamento da sociedade nessas questões são fundamentais para promover mudanças sociais e políticas significativas.





e) Estabelecer sanções efetivas sobre os partidos que fraudam as cotas de gênero, sem possibilidades de anistia nesses casos: trata-se de medida crucial para assegurar que a legislação e as políticas voltadas para a promoção da igualdade de gênero sejam efetivamente implementadas e não sejam burladas pelas mudanças na composição do parlamento nacional. Essas sanções podem incluir multas financeiras, suspensão do registro partidário ou até mesmo cassação do registro para concorrer nas eleições.

A aplicação da Teoria da Justiça de Rawls ao acesso das mulheres aos cargos público-eletivos no Brasil pode ajudar a identificar as áreas em que as políticas e práticas atuais estão falhando na promoção da igualdade de oportunidades e representatividade. A busca por uma sociedade mais justa e inclusiva deve ser contínua e envolver o comprometimento de todos os setores da sociedade, incluindo o governo, os partidos políticos, as organizações da sociedade civil e a população em geral.

Conclusão

O engajamento político das mulheres, em especial, com seu acesso aos cargos público-eleitorais, de fato, apresenta alguma evolução no desenrolar democrático brasileiro. No presente ensaio, pode-se perceber que os anseios da democracia não se realizam se o sistema eleitoral, construído para concretizar a vontade popular e, assim, legitimar a representação política, mostra-se aquém de seu tempo.

Passando pelo contexto histórico da política nacional, analisou-se a progressiva alteração legislativa com intuito de, embora com idas e vindas, inclusive vocabulares, incentivar a participação feminina nos pleitos eleitorais.

Inegavelmente, a Lei de Cotas desempenha papel fundamental nessa constante progressão. Nesse sentido, realizou-se estudo acerca dos resultados das eleições dentro desse contexto, percebendo a existência de fraudes, logo sufocadas pela Justiça Eleitoral e pela legislação alterada também.





De igual modo, relevante papel vem sendo desempenhado pelo STF, em especial no que diz respeito à destinação de recursos financeiros especificamente a candidaturas femininas. Entretanto, mais uma vez, o sistema vem sendo fraudado como no caso das “candidaturas-laranja”.

É de se concluir: não basta a mera garantia formal – estabelecida em lei – para que os direitos das mulheres se concretizem, em busca de progressivo empoderamento. Deve-se assegurar a sua efetiva aplicação por meio de políticas públicas eficazes (ações afirmativas concretas).

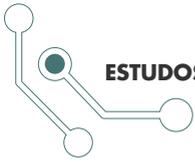
Além disso, alguns pontos são importantes para diminuir a desigualdade no cenário eleitoral e garantir a representatividade das mulheres na política: efetivo financiamento de campanha e reserva de tempo em propagandas eleitorais destinados à participação feminina, vez que a configuração atual das propagandas eleitorais evidencia que as instituições partidárias não estão focadas em incentivar a política de cotas.

No trabalho, afinal, abordamos a temática do acesso das mulheres aos cargos público-eletivos à luz da Teoria da Justiça de Rawls. Fomos impulsionados a refletir sobre a necessidade de uma sociedade mais justa e inclusiva. O autor estadunidense nos convida a considerar a importância da igualdade de oportunidades políticas como base para uma democracia autêntica e representativa. Nesse sentido, a sub-representação das mulheres na política emerge como uma questão premente, cuja superação é vital para a construção de uma sociedade verdadeiramente democrática.

A Teoria da Justiça de Rawls nos lembra que a participação das mulheres na política não é apenas questão de números, mas de voz e influência. A falta de representatividade feminina nos espaços de poder limita a diversidade de perspectivas e experiências, resultando em políticas públicas que podem não refletir as necessidades e demandas das mulheres. O seu empoderamento político é essencial para uma governança mais inclusiva, na qual a igualdade de oportunidades seja assegurada a todos os cidadãos.

Ao longo da história, percebemos barreiras e estereótipos a serem superados, pelo que devemos buscar medidas efetivas para promover o que





vem sendo conquistado no decorrer do tempo. A adoção de políticas de incentivo, como cotas de gênero, e a imposição de sanções para coibir fraudes são passos concretos em direção a uma sociedade mais igualitária.

Ao finalizar esta reflexão, a teoria rawlsiana oferece estrutura ética que nos motiva a agir em prol da igualdade de gênero na política, enxergando cada mulher não apenas como indivíduo, mas como agente de mudança capaz de contribuir para um futuro mais justo e inclusivo para todos. Ao abraçarmos o desafio de promover a igualdade de oportunidades políticas, avançaremos em direção a democracia plena, em que a representatividade feminina seja não apenas aspiração, mas realidade inegável e transformadora.

Feitas essas considerações, para que a finalidade do sistema eleitoral atinja seu real objetivo, é necessário que as candidaturas sejam reais, devendo a Justiça Eleitoral controlar a aplicação da legislação vigente, de modo a garantir o comando constitucional do princípio da igualdade de gênero. No atual contexto de desenvolvimento da democracia brasileira, é inadmissível acatar que o “rosa” seja “desbotado” para o “laranja”.

Referências

ALMEIDA, Larissa de Moura Guerra. Igualdade das mulheres na política e sub-representação feminina. *Dicionário de Direitos Humanos*. [Organizado por José Luiz Quadros de Magalhães, Lucas Alvarenga Gontijo, Bárbara Amelize Costa, Mariana Ferreira Bicalho]. Porto Alegre: Editora Fi, 2021. p. 277-284.

ALMEIDA, Larissa de Moura Guerra; DIAS, Wladimir Leal Rodrigues. Entre papéis e criptografias - do “constitucionalismo abusivo” à corrosão constitucional: uma análise do exercício do direito de sufrágio no Brasil e reflexões quanto à relevância do modelo eleitoral informatizado face à consolidação da democracia imprimida na Constituição de 1988. In: *Erosão Constitucional*. [Coordenado por Álvaro Cruz, Ana Luiza Novais Cabral, Henrique Severgnini Horsth, Vera Karam de Chueiri]. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2022. p. 295-327.





ALMEIDA, Larissa de Moura Guerra; SOUTO, Luana Mathias. Questões de gênero e a (in)eficácia da prestação jurisdicional eleitoral: retrocesso na efetivação das ações afirmativas de ampliação da representatividade de gênero na política. In: *Minorias Visíveis*. [Organizado por Álvaro Ricardo de Souza Cruz, Ana Luiza Novais Cabral, Henrique Severgnini Horsth]. São Paulo: Dialética, 2023. p. 353-383.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 25 abr. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988*. São Paulo: Atlas, 2003. 421 p.

BRASIL. [Código Eleitoral (1975)]. Código Eleitoral. Regimentos internos do TSE e TRE. Legislação complementar. São Paulo: Lex Magister, 2012. 270 p.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 117, de 5 de abril de 2022. Altera o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 6 abr. 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc117.htm. Acesso em: 25 abr. 2023.

BRASIL. Lei n. 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 29 set. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112034.htm. Acesso em: 15 abr. 2023.





BRASIL. Lei n. 13.831, de 17 de maio de 2019. Altera a Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), a fim de assegurar autonomia aos partidos políticos para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 17 maio 2019. Disponível em: [L13831 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 10 maio 2023.

BRASIL. Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 19 set. 1995a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209096%2C%20DE%2019%20DE%20SETEMBRO%20DE%201995&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20partidos%20pol%C3%ADticos%2C%20regulamenta,inciso%20V%2C%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal. Acesso em: 15 abr. 2023.

BRASIL. Lei n. 9.504 de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1º out. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 7 abr. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 30 set. 2009.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.571, de 29 de maio de 2018. Disciplina a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos. *Diário de Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 14 jun. 2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-571-de-29-de-maio-de-2018-2013-brasilia-df>. Acesso em: 29 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.604, de 17 de dezembro de 2019. Regulamenta o disposto no Título III - Das Finanças e Contabilidade dos Partidos, da Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. *Diário de Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, n. 30, dp. 81-104, 12 fev. 2022a. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-604-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 29 abr. 2023.





BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. TSE autoriza que recursos para participação feminina na política não utilizados sejam empregados nas eleições subsequentes – Decisão foi tomada após a promulgação da EC 117/2022, que impõe aos partidos a aplicação de valores no incentivo à presença das mulheres na política. *TSE Notícias*, 3 maio 2022d. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Maio/tse-autoriza-que-recursos-para-participacao-feminina-na-politica-nao-utilizados-sejam-empregados-nas-eleicoes-subsequentes>. Acesso em: 29 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade*. Direito constitucional e eleitoral. Art. 9º da Lei n. 13.165/2015. Fixação de piso (5%) e de teto (15%) do montante do fundo partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para a aplicação nas campanhas de candidatas. Preliminar de impossibilidade jurídica do pedido. Rejeição. Inconstitucionalidade. Ofensa à igualdade e à não-discriminação. Procedência da ação. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.617. (ADI/RJ). Reqte.: Procurador-Geral Da República. Intdo.: Presidente da República. Rel. Min. Edson Fachin. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 15 mar. 2018a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748354101>. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo de Instrumento n. 33986. Relator: ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 15 de agosto de 2019a. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 20 set. 2019. Disponível em: <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?tribunal=T-SE&livre=>. Acesso em: 3 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta n. 060025218. Relatora: ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 22 de maio de 2018. *Diário da Justiça Eletrônico*. Brasília, 15 ago. 2018b. Disponível em: <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearch.do?Toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT800938207§ionServer=TSE&docIndexString=7>. Acesso em: 3 mar. 2023.





BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Corte confirma cassação de diplomas de dois vereadores de Rosário do Sul (RS): o caso envolve o repasse, por uma então candidata, de verbas destinadas à promoção de mulheres na política a candidatos do sexo masculino. Processos relacionados: AI 33986 e AC 0604167-12 (PJe) e AC 0604168-94 (PJe). *TSE Notícias*, 15 ago. 2019a. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2019/Agosto/tse-confirma-cassacao-de-diplomas-de-dois-vereadores-de-rosario-do-sul-rs>. Acesso em: 29 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas eleitorais*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 20 mai. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Prestação de Contas no 28329. Relator: ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto. Brasília, DF, 01 de fevereiro de 2019. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 18 fev. 2019. Disponível em: <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?tribunal=TSE&livre=>. Acesso em: 3 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n. 149. Relator: ministro Henrique Neves da Silva. Brasília, DF, 4 de agosto de 2015b. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 21 out. 2015. Disponível em: <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?tribunal=TSE&livre=>. Acesso em: 3 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n. 19392. Relator: ministro Jorge Mussi. Brasília, DF, 17 de setembro de 2019. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 4 out. 2019b. Disponível em: <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT124846254§ionServer=TSE&docIndexString=1>. Acesso em: 24 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n. 24342. Relator: ministro Henrique Neves da Silva. Brasília, DF, 16 de agosto de 2016. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 11 out. 2016. Disponível em: <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT1403142839§ionServer=TSE&docIndexString=0>. Acesso em: 3 mar. 2023.





BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n. 78432. Relator: ministro Arnaldo Versiani. Brasília, DF, 12 de agosto de 2010. *PSESS – Publicado em Sessão*. Brasília, 12 ago. 2010. Disponível em: <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSSearchSer-vers.do?tribunal=TSE&livre=>. Acesso em: 3 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral no 12552. Relator: ministro Herman Benjamin. Brasília, DF, 20 de setembro de 2016. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 2 ago. 2018. Disponível em: <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSSearchServers.do?tribunal=TSE&livre=>. Acesso em: 3 mar. 2023.

CAMPOS, Ligia fabris. Litígio estratégico para igualdade de gênero: o caso das verbas de campanha para mulheres candidatas. *Direito e Praxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 593-629, jan. 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/39816/28156>. Acesso em: 10 mai. 2023, p. 595.

CARAZZA, Bruno. *Sem dinheiro, sem tempo, sem voto*: o dia das mulheres na política brasileira. O Espírito das Leis. 2019. Disponível em: <https://oespiritodasleis.blogfolha.uol.com.br/2018/03/08/sem-dinheiro-sem-tempo-sem-voto-o-dia-das-mulheres-na-politica-brasileira/>. Acesso em: 20 maio 2023.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. As ações afirmativas. In: CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. *O direito à diferença*: as ações afirmativas como mecanismo de inclusão social de mulheres, negros, homossexuais e pessoas portadoras de deficiência. 3. ed. São Paulo: Del Rey. p. 16.

CRUZ, Álvaro Ricardo Souza. *O direito a diferença*: as ações afirmativas como mecanismo de inclusão social de mulheres, negros, homossexuais e pessoas portadoras de deficiência. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

FEITOSA, Fernanda. A participação política das mulheres nas eleições 2010: panorama geral de candidatas e eleitos. In: ALVES, José Eustáquio Diniz; PINTO, Céli Regina Jardim; JORDÃO, Fátima (org.). *Mulheres nas eleições de 2010*. São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012. p. 139-166.





FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 528.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

MACEDO, Elaine Harzheim. A cota de gênero no processo eleitoral como ação afirmativa na concretização de direitos fundamentais políticos: tratamento legislativo e jurisdicional. *Revista da AJURIS*, Porto Alegre, v. 41, n. 133, mar. 2014.

MACHADO, Maria das Dores Campos; STEFFENON, Rosanete; MACHADO, M. da D. C. Assimetrias do gênero nas campanhas eleitorais para a Câmara Federal. In: ALVES, José Eustáquio Diniz; PINTO, Céli Regina Jardim; JORDÃO, Fátima (org.). *Mulheres nas eleições de 2010*. São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as mulheres, 2012. p. 387-415.

MIGUEL, Luís Felipe. *Democracia e representação: territórios em disputa*. 1. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2014.

MIGUEL, Luís Felipe; QUEIROZ, Cristina Monteiro de. Diferenças regionais e o êxito relativo de mulheres nas eleições municipais no Brasil. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 14, n. 2, p. 365, 2006.

MIRANDA, Pontes de. *Tratado de direito privado*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983. t. 1. p. 98.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Participação feminina nos parlamentos desacelerou em 2015, diz União Interparlamentar*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/participacao-feminina-nos-parlamentos-desacelerou-em-2015-diz-uniao-interparlamentar>. Acesso em: 17 abr. 2023.

SACCHET, T.; SPECK, B. Dinheiro e sexo na política brasileira: financiamento de campanha e desempenho eleitoral em cargos legislativos. In: ALVES, J. E. D.; PINTO, C. R. J.; JORDÃO, F. (org.). *Mulheres nas eleições 2010*. Rio de Janeiro: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012. p. 417-452.





Como citar este artigo:

ALMEIDA, Larissa de Moura Guerra; GUERRA, Arthur Magno e Silva; LOPES, Júlia Helena Ribeiro Duque Estrada. Acesso das mulheres aos cargos público-eletivos: Teoria da Justiça de Rawls aplicada aos desafios da participação e representatividade no Brasil. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 17, n. 1, p. 122-165, jan./jun. 2023.

