

# Da construção aos retrocessos: uma análise da não linearidade das cotas de gênero na política brasileira<sup>1</sup>

Caroline Bianca Graeff  
*Universidade Federal de Pelotas (UFPel)*

Marina dos Santos Landa  
*Secretaria de Educação do Rio Grande do Sul (SEDUC-RS)*

## 1 Introdução

A desigualdade de gênero nos múltiplos âmbitos da vida social tem sido encarada por diversas frentes. Uma batalha em especial vem sendo repetidamente perdida, com poucas alterações práticas na estrutura patriarcal enfrentada: consiste na participação de mulheres nos espaços de poder e de decisão política.

Este é um tema complexo, sendo possível compreender o fenômeno da sub-representação política como um problema que tem raízes multicausais, no qual fatores de ordem socioeconômicos, culturais e institucionais se entrelaçam, constituindo barreiras intermitentes na vida das mulheres que desejam buscar um cargo eletivo.

Os fatores institucionais indicam que certas características do sistema partidário e eleitoral podem facilitar, em diferentes graus, a presença de mulheres na política. Esses estudos examinam as possibilidades de cada engenharia eleitoral-partidária, concentrando suas análises em aspectos centrais, como: o tipo de lista adotado (se aberta ou fechada), a magnitude dos distritos (grandes ou pequenos), o método de seleção (sistema majoritário ou proporcional) e as características dos partidos (quanto ao espectro ideológico, tamanho e influência). Desta maneira, a literatura é consistente ao afirmar que os sistemas políticos e eleitorais interferem e têm considerável influência no acesso das mulheres aos poderes eleitoralmente constituídos (Araújo, 2010, 2013; Schulz; Moritz, 2015).

Já a discussão sobre os fatores culturais engloba dois aspectos de um debate amplo sobre cultura: as práticas tradicionais de socialização de homens e mulheres na sociedade contemporânea (Schabbach, 2020) e, como resultado, as atitudes machistas, comportamentos misóginos, assédios e/ou tratamentos discriminatórios, com as quais as mulheres se veem obrigadas a conviver no âmbito da política, reação que a literatura e a justiça tem caracterizado como Violência Política de Gênero (VPG). Desta maneira, a VPG constitui-se como uma tática para impedir o exercício político feminino, uma forma mais direta de pressioná-las a desistir de suas candidaturas ou mesmo a renunciar a um cargo político. A elas são direcionados diversos tipos de violências, que são vítimas de assédio, agressões,

---

<sup>1</sup> Um esboço deste trabalho foi apresentado pela primeira autora no 3º Seminário de Pensamento Social Brasileiro, em 2023, e, também, no XIV Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Sociologia do Direito, em 2024. Agradecemos aos comentários e sugestões veiculados pelos coordenadores, debatedores e participantes nos eventos, os quais colaboraram para a construção deste artigo.

insultos, ameaças; tem seus recursos limitados, são pressionadas para que renunciem a seus cargos e, inclusive, chegam a perder sua própria vida pelo fato de serem mulheres atuantes no meio político (Freidenberg, 2017).

As mulheres ainda enfrentam fatores de ordem socioeconômica. Miguel e Biroli apontam três tipos de recursos necessários para a participação política em geral: dinheiro, tempo livre e rede de contatos. Para as mulheres, a falta de um ou mais de um desses componentes é um obstáculo ao competir por um cargo eletivo, sendo o tempo livre o principal constrangimento. Isso se deve à maior, quando não exclusiva, responsabilidade atribuída a elas na esfera privada, incluindo trabalho doméstico e cuidado de filhos, netos e familiares mais velhos. Como resultado, há uma ausência de tempo ou uma sobrecarga de atividades devido à dupla ou tripla jornada de trabalho que enfrentam.

Nesse âmbito, as mulheres não podem contar com recursos próprios nem com o incentivo de seus partidos para financiar e construir suas campanhas. Isso porque as candidaturas femininas possuem menos chances de sucesso devido aos fatores mencionados anteriormente e, frequentemente, recebem menos suporte que as candidaturas masculinas, incluindo o apoio financeiro, a divulgação e o espaço midiático durante a realização da campanha política.

Uma tentativa de avançar em busca da paridade representativa tem sido a adoção de ações afirmativas, como é o caso das cotas de gênero. Implementadas no Brasil desde meados da década de 1990, as cotas são “uma espécie de ‘caminho curto’ para romper com as barreiras encontradas na história das democracias representativas modernas” (Araújo, 2013, p. 38). Nesse sentido, a aplicação das cotas de gênero pressupõe que a igualdade política formal deve ser apoiada por uma normativa que incentive a igualdade substantiva na definição de candidatos a cargos políticos.

Atualmente, as cotas são vistas como um marco na busca pela paridade da representação, sendo o principal “mecanismo de inovação democrático institucional” implementado pela maioria dos países latino-americanos e caribenhos (Freidenberg; Muñoz-Pogossian, 2019).

O presente trabalho tem como objetivo discutir a construção normativa das cotas de gênero no processo eleitoral brasileiro, apresentando os avanços e os retrocessos que configuram o panorama desta política afirmativa. A partir da análise, constata-se a não linearidade da regulamentação, culminando na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 9/2023, votada recentemente no Congresso Nacional. Nela foram discutidas possibilidades de uma nova anistia aos partidos que descumpriram a legislação que determina a reserva de, no mínimo, 30% das candidaturas para cada gênero e o respectivo aporte financeiro das verbas oriundas do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, bem como do tempo de propaganda no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) distribuídos de maneira proporcional ao número de candidaturas.

A metodologia adotada no artigo compreende a revisão crítica da literatura feminista que se dedica aos estudos da (sub)representação de mulheres na política, a discussão sobre as normas e as decisões judiciais sobre o tema, incorporando de forma subsidiária os dados disponibilizados pela Justiça Eleitoral sobre as eleições brasileiras no portal TSE Mulheres.

O artigo está dividido em três partes, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção, descreve o desenvolvimento histórico da legislação que trata da participação das mulheres no processo eleitoral. Em um segundo momento, o artigo apresenta as anistias que já estão em vigor na legislação brasileira e as discussões que envolveram a PEC nº 9/2023. A terceira etapa,

ancorada na literatura feminista, realiza uma leitura crítica sobre o comportamento da classe política, compreendendo suas ações em um complexo jogo de disputa pelo poder e a atual luta pela agenda política de gênero.

## 2 Retrospecto histórico da legislação

Uma breve análise sobre a inserção das mulheres nos espaços de decisão política revela dois processos excludentes. Em um primeiro momento, a total ausência delas da política na maior parte da história do país, pois foram necessários mais de quatro séculos para que, no Brasil, um grupo muito restrito de mulheres pudesse alcançar o direito de votar e de ser votada. Em um segundo momento, a análise das primeiras normativas sobre o tema evidencia o descompromisso do Estado em garantir os direitos das mulheres, a partir da aprovação de uma legislação complacente com a estrutura patriarcal, que reforçava o lugar submisso da mulher na sociedade brasileira.

Foi somente no Código Eleitoral de 1932 (Decreto nº 21.076) que o voto feminino foi instituído nacionalmente. Em caráter voluntário, as mulheres alfabetizadas, com idade superior a 21 anos, sem restrição quanto ao estado civil foram as primeiras a exercer o direito (Marques, 2019)<sup>2</sup>. Quatorze anos depois, com a promulgação da Constituição de 1946, os direitos e as obrigações, enfim, seriam formalmente equiparados entre homens e mulheres, e o voto passaria a ser obrigatório para ambos os sexos, desde que alfabetizados.

Contudo, a lei anunciava que exceções poderiam ser previstas, e, de fato, o Decreto-Lei nº. 7.586, a chamada Lei Agamenon, editada em 1945, já previa uma exceção estipulando que mulheres sem renda própria não possuíam obrigação de votar. Conforme Limongi, Oliveira e Schmitt (2018), a legislação posterior que regulamentou a eleição para a Assembleia Constituinte e o Código Eleitoral de 1950 repetiu a previsão da não-obrigatoriedade do voto para mulheres que não exerciam profissão lucrativa.

Desta forma, Limongi, Oliveira e Schmitt (2018), ao recuperarem a evolução da legislação que regulou a exclusão política da mulher, refletem que o voto feminino facultativo em 1932 e a ressalva para o voto voluntário de mulheres sem atividade lucrativa em 1946, constituíram-se como discriminações veladas. Conforme sugerem os autores, a liberação das mulheres que não possuíam renda própria do dever de votar, em um contexto em que, majoritariamente, os homens eram as autoridades do lar e a principal fonte de renda, na prática, acabava por assegurar “que os maridos mantivessem a prerrogativa de decidir se suas esposas saíam de casa para votar” (Limongi; Oliveira; Schmitt., 2018, p. 2).

Apenas no Código Eleitoral de 1965 as mulheres conquistaram a igualdade de direitos políticos. A legislação eleitoral foi modificada após a alteração do Código Civil em 1962, no qual ocorreu a retirada das mulheres casadas do rol de incapazes. Com a mudança, as mulheres passaram a ter autonomia e não precisavam mais da autorização de seus maridos para realizar uma série de atos da

---

<sup>2</sup> Carlota Pereira de Queirós, que já havia ocupado uma cadeira na Assembleia Constituinte de 1933, foi eleita, em 1934, como a primeira deputada federal e Eunice Michiles, em 1979, a primeira senadora eleita para o Congresso Nacional. Tofolli (2020) ressalta que a Princesa Isabel ocupou cadeira no Senado durante o Império, contudo sua posição foi ocupada por direito dinástico e não via eleições.

vida civil, como trabalhar, administrar seus bens ou assinar contratos. Foi nesse contexto que o Código Eleitoral também foi reformado e o voto feminino finalmente passou a ser obrigatório, seguindo o mesmo padrão das exigências solicitadas para a população masculina (Limongi; Oliveira; Schmitt, 2018).

A Constituição Federal de 1988, assegurou a reprodução da igualdade dos direitos políticos com o estabelecimento do voto universal, isto é, sem distinção de qualquer natureza, incluindo as diferenças de gênero<sup>3</sup>.

Em que pese a garantia constitucional, a igualdade formal dos direitos não reflete a realidade da política brasileira. Apesar da conquista do direito ao voto, a participação da mulher na ocupação de cargos políticos e espaços de poder na esfera pública continua bastante tímida. Pleito seguido de pleito, mesmo o Brasil possuindo 53% do eleitorado feminino (TSE Mulheres, [S.d.]) os dados seguem registrando a permanência de uma elite política majoritariamente masculina, demonstrando as dificuldades dessa transição.

Na eleição de 2022, a bancada feminina no Congresso atingiu sua maior expressão na história, com a presença de 91 parlamentares mulheres na Câmara dos Deputados, entretanto, este contingente representa apenas 18% das cadeiras à disposição. No Senado este número é ainda mais reduzido, pois nesta última legislatura, apenas quatro senadoras somaram-se à bancada, compondo 15% das vagas à disposição. No que se refere às Câmaras Municipais, os resultados são similares, no ano de 2020, somente 16% dos vereadores eleitos eram mulheres (TSE Mulheres, [S.d.]).

Esta é a realidade que as cotas buscam auxiliar a modificar. Neste âmbito, a Argentina foi a pioneira na formulação de uma legislação de cotas em 1991, com vigência para as eleições nacionais de 1993. A *Ley de Cupos* (nº 24.012) tornou obrigatório que os partidos apresentassem, no mínimo, 30% de mulheres em posições vantajosas nas listas eleitorais nacionais, que são fechadas e bloqueadas. Tal engenharia se constituiu como um marco para a representação de mulheres, além de caracterizar-se em um caso exitoso, ao evitar a disputa intrapartidária e pela possibilidade de fixar as mulheres nos primeiros lugares do ordenamento eleitoral, garantindo, desta forma, boas probabilidades de eleição (Araújo, 2010; Caminotti, 2014).

A partir de 1996, a medida afirmativa foi adotada por vários países, espalhando-se pelas Américas e Caribe<sup>4</sup>. No Brasil, a primeira experiência de uma legislação que trouxe dispositivos para ampliar a ocupação feminina nos cargos eletivos veio em 1995 por meio da Lei nº 9.100, que estabeleceu as normas para a realização das eleições municipais de 1996. A Lei previa o percentual mínimo de 20% das vagas de cada partido ou coligação para mulheres concorrentes ao cargo de vereadores<sup>5</sup>.

Ainda em 1995, a Lei 9.096 trouxe a necessidade de as legendas partidárias utilizarem no mínimo 5% do Fundo Partidário para programas de promoção da participação política das mulheres.

<sup>3</sup> De acordo com a CF de 1988, o voto é obrigatório a todos os cidadãos brasileiros maiores de dezoito anos e facultativo para os analfabetos, os maiores de setenta anos e os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos (Brasil, CF/1988, art. 14, § 1º).

<sup>4</sup> Um levantamento realizado em 2016, apontava que na América Latina 15 países já haviam experimentado alguma versão de leis de cotas, e quase a metade dos países do mundo contavam na época com tais medidas (Martelotte, 2016).

<sup>5</sup> Art. 11, § 3º, da lei 9.100/1995: "Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres" (Brasil, Lei 9.100, 1995).

Como será retratado na próxima seção, este ponto foi motivo de anistias reiteradas ao seu descumprimento.

Em 1997, a chamada Lei das Eleições (Lei nº 9.504) ampliou a porcentagem de 20% para 30% de candidaturas para cada sexo por partido ou coligação, e a regra passou a valer para todos os cargos do Legislativo, exceto para o Senado Federal. Contudo, a previsão legal não trazia a obrigatoriedade, estabelecendo que cada partido ou coligação deveria fazer a reserva das vagas e não necessariamente preenchê-las (Brasil, Lei nº 9.504, 1997). Esta previsão deixou margem para a interpretação e, sob o argumento de que, apesar da reserva das vagas, não houve candidatas suficientes para preencher a cota, os partidos continuaram a não alcançar a porcentagem mínima definida na norma, tendo o sentido da legislação esvaziado.

Em 2009, a Lei das Eleições foi alterada através da Lei nº 12.034. Essa normatiza estabeleceu a obrigatoriedade de cada partido ou coligação preencher, e não apenas reservar, o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo (art. 10, § 3º). Além disso, com o objetivo de incentivar a qualificação das candidaturas de mulheres, determinou a reserva de 10% do tempo de propaganda partidária e a destinação de 5% dos recursos do Fundo Partidário às candidaturas femininas.

Fernandes (2018) faz uma análise da candidatura das mulheres nas eleições para as Câmaras Municipais de 2000 a 2016 no Brasil, comparando o antes e depois da exigência obrigatória dos 30%, ocorrida em 2009. Os dados comprovam que todas as unidades da federação, após a Lei nº 12.034/09, apresentam uma média de candidaturas femininas acima de 30%. Antes de 2010, quando não era obrigatório o preenchimento mínimo de 30% das vagas por mulheres, todos os estados estavam abaixo desse limiar.

Contudo, o autor evidencia que não existe um aumento das candidatas eleitas antes e depois da obrigatoriedade do preenchimento das cotas de gênero. Ou seja, as vagas foram para candidatas, mas não houve um avanço significativo na conversão destas candidaturas em mulheres eleitas.

Importante ressaltar que, após a obrigação instituída em 2009, relataram-se uma série de fraudes ocorridas na tentativa de burlar a lei. Nascimento (2021) destaca que partidos e coligações registraram candidaturas fictícias, apenas para preencher o percentual de 30%, as chamadas *candidaturas laranjas*. Em alguns casos, a suposta candidata sequer tinha conhecimento da candidatura, tendo seus documentos utilizados de maneira ilícita para fraudar o sistema de cotas. Em outros, havia a anuência da candidata que, integrando os quadros dos partidos, aceitava concorrer sem a pretensão de assumir um cargo eletivo, apenas para preencher as vagas exigidas pela lei. Alguns indícios evidenciam a fraude neste último caso, como, por exemplo, a não promoção de propaganda eleitoral, não haver a realização de gastos de campanha, votação pífia ou zerada e, ainda, a relação de parentesco entre candidatas ao mesmo cargo.

Dessa forma, é evidente que o problema persiste mesmo após a Lei nº 12.034/2009 e que a necessidade de o combater passa por uma segunda etapa: a punição das violações e a viabilização das candidaturas para convertê-las na ocupação de cargos públicos. Nesse sentido, há um consenso na literatura sobre a necessidade de acompanhar de perto os partidos políticos, realizando fiscalizações rigorosas e aplicando as devidas sanções quando as regras não forem cumpridas (Avelar, 2001; Tabak, 2002; Miguel, 2000; Freidenberg, 2020).

No que diz respeito a punições às fraudes eleitorais às cotas de gênero, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tem entendido que, reconhecida a existência de fraude, a condenação aplicada é: 1) a cassação dos registros e/ou dos diplomas de todos os candidatos da chapa proporcional respectiva, independentemente de prova da participação, ciência ou anuência deles; 2) a inelegibilidade daqueles que efetivamente praticaram ou anuíram com a conduta; e 3) a nulidade dos votos obtidos pelo partido/coligação, com a recontagem do cálculo dos quocientes eleitoral e partidário, nos termos do art. 222 do Código Eleitoral (Brasil. TSE, REspe nº 190, 2022).

Em março de 2023, no julgamento da ADIn 6.338, impetrada pelo partido político Solidariedade, o Supremo Tribunal Federal (STF) reiterou o entendimento já proclamado pelo TSE. O requerimento buscava a restrição da responsabilização pela fraude nas cotas ao candidato responsável e ao partido que tenha concordado com tal candidatura, não afetando os políticos eleitos pela agremiação mesmo que beneficiados pela irregularidade, pois, segundo a legenda, seriam beneficiários de boa-fé.

O Supremo julgou improcedente a ação, baseando seu entendimento em dois pontos principais. O primeiro está relacionado à realização do requerimento de registro das agremiações partidárias e o registro da candidatura pelos candidatos individualmente. O procedimento realizado pelos partidos é o processo principal em relação aos individuais, ou seja, o requerimento de registro de candidatura atinente a cada candidato possui relação de dependência para com o correto registro dos partidos e federações (Brasil. TSE, Resolução 23.609, 2019).

O pedido de registro dos partidos deve estar acompanhado do Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários (DRAP), por meio do qual atestam o cumprimento dos requisitos legais, dentre eles o das cotas de gênero. Sendo o registro individual dos candidatos acessório ao registro das agremiações, o indeferimento do DRAP gera, por conseguinte, o indeferimento dos pedidos de registro de cada candidato a ele vinculados (Brasil. TSE, Resolução 23.609/2019, art. 48). Assim, caso se constate fraude à cota de gênero, haverá a desconstituição da decisão que deferiu o DRAP e, conseqüentemente, os requerimentos individuais a ele vinculados também serão extintos, pois “as candidaturas vinculadas a referido DRAP nasceram irregulares, ilegítimas e não podem, portanto, produzir quaisquer efeitos jurídicos” (Brasil. TSE, Respe nº 190, 2022).

O segundo ponto sobre o qual a decisão do Supremo se baseou diz respeito às conseqüências práticas da fraude às cotas. Quando o partido burla a cota, inserindo candidaturas femininas fictícias, majora o número de candidatos do sexo masculino que estão concorrendo. Se a sanção corresponder apenas às candidaturas fictícias, não vai solucionar a questão, pois a falsa competição estaria beneficiando todos os candidatos do respectivo partido. Como destaca a Ministra Rosa Weber:

Esse tipo de expediente fraudulento ocasiona grave desequilíbrio entre os players em disputa, tendo em vista que os fraudadores – partidos e candidatos – registram mais candidaturas do que o admitido em lei e aqueles que seguem as regras do jogo democrático se veem na contingência de fomentar a participação feminina na política e, em último caso, lançar menos candidatos (Brasil. STF, ADIN 6.338, 2023, p. 41).

Além disso, quanto às irregularidades cometidas no descumprimento à propaganda partidária, no que se refere ao dever de promover e difundir a participação de mulheres na política, previsto na

Lei 9096/1995, a sanção aplicada é a perda de parcela da propaganda partidária nas inserções nacionais.

Em relação à viabilização das candidaturas femininas, um momento importante sobre a regulamentação das cotas de gênero na política brasileira ocorreu a partir da discussão sobre a previsão do artigo 9º da Lei 13.165/2015. A legislação impôs a reserva de 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 candidatas.

Esta previsão foi considerada pela Procuradoria-Geral da República (PGR) como uma proteção deficiente dos direitos políticos das mulheres e ineficaz para viabilizar a equidade na aplicação do montante do Fundo Partidário entre candidatas e candidatos. Sob esse argumento, em 2018, a PGR ingressou no STF com a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.617. No julgamento, o Supremo determinou a procedência do pedido e a aplicação de recursos financeiros do Fundo Partidário de forma proporcional às campanhas de candidaturas femininas (Brasil, STF, ADI nº 5.617/2018). Por exemplo, havendo 35% de mulheres, 35% dos recursos do Fundo Partidário deverão ser alocados para essas candidatas.

Ainda em 2018, na Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000<sup>6</sup>, o Tribunal Superior Eleitoral esclareceu também a obrigatoriedade da destinação de, no mínimo, 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, bem como do tempo no HGPE à participação feminina.

Em 2021, a Emenda Constitucional nº 111 estabeleceu uma regra de transição que valerá para as eleições de 2022 a 2030 e que possui o intento de incentivar um maior número de candidatas. Tal regra prevê, para fins de distribuição entre os partidos políticos dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, que os votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para a Câmara dos Deputados serão contados em dobro (Brasil, Emenda Constitucional nº. 111, 2021)<sup>7</sup>. Dessa forma, a contagem em dobro dos votos seria um estímulo financeiro para que os partidos promovam um maior número de candidatas mulheres e candidatos negros e incentiva também o investimento na promoção de suas campanhas.

A posterior Emenda Constitucional nº 117, de 5 de abril de 2022, acrescentou na Carta de 1988 os termos das decisões do STF e do TSE. A partir de então, a previsão de obrigatoriedade dos partidos políticos aplicarem os recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas de mulheres e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão de forma proporcional (Brasil, Emenda Constitucional nº. 117, 2022), passou a ser norma constitucional, e não mais determinação jurisprudencial. Dessa forma, os próprios parlamentares incorporaram a regra na CF/1988, porém,

---

<sup>6</sup> A consulta foi formulada pelas senadoras Vanessa Grazziotin, Ângela Portela, Fátima Bezerra, Gleisi Hoffmann, Kátia Abreu, Regina Sousa, Lídice da Mata e Rose de Freitas, e pelas Deputadas Federais Gorete Pereira, Jô Moraes, Luana Costa, Luciana Santos, Raquel Muniz e Soraya Santos e teve relatoria da Ministra Rosa Weber (Brasil. TSE, Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000).

<sup>7</sup> A forma de distribuição das verbas públicas de financiamento eleitoral está prevista no art. 16-D da Lei 9.504/1997, o qual dispõe que os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha serão repartidos de acordo com os seguintes critérios: (1º) 2% do valor serão divididos igualmente entre todos os partidos; (2º) 35% serão divididos entre os partidos na proporção do percentual dos votos válidos obtidos pelas siglas que tenham pelo menos um representante na Câmara; (3º) 48% do valor serão divididos entre partidos na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados na última eleição geral; (4º) 15% divididos na proporção do número de representantes no Senado (Brasil, Lei 9.504, 1997).

como será exposto na próxima seção, junto a essa incorporação veio a anistia às irregularidades anteriormente cometidas.

Recentemente, em maio de 2024, o TSE editou a Súmula nº 73, na qual estabeleceu as diretrizes para a análise de possíveis fraudes às cotas. O Tribunal elenca como parâmetro para a análise da constituição de fraude a existência de um ou algum dos três elementos: a) votação zerada ou inexpressiva; b) prestação de contas zerada, padronizada ou ausência de movimentação financeira relevante; e/ou c) ausência de atos efetivos de campanha, divulgação ou promoção da candidatura de terceiros.

Além disso, a Súmula estabelece as penalidades a serem aplicadas, as quais incluem: a cassação do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) da legenda e dos diplomas dos candidatos a ele vinculados, independentemente de prova de participação, ciência ou anuência deles; a inelegibilidade daqueles que praticaram ou anuíram com a conduta, nas hipóteses de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE); e a nulidade dos votos obtidos pelo partido, com a recontagem dos quocientes eleitoral e partidário (art. 222 do Código Eleitoral), inclusive para fins de aplicação do art. 224 do Código Eleitoral, se for o caso.

O contexto brevemente apresentado constitui o fundo no qual se baseia a discussão mobilizada no Congresso Nacional para a votação da Proposta de Emenda Constitucional nº 9/2023, assunto da próxima seção.

### 3 As discussões envolvendo a PEC 9 e sua aprovação

8

A Proposta de Emenda Constitucional nº 9/2023, formalizada pelo deputado Paulo Magalhães, do PSD/BA, e assinada por mais 184 deputados federais, filiados aos partidos mais diversos<sup>8</sup>, esteve em tramitação no Congresso Nacional, sendo chamada de “PEC da Anistia” diante do conteúdo que apresentava.

O texto inicial da proposta previa a modificação do artigo 17º da CF, que havia sido modificado pela Emenda Constitucional nº 117. Conforme já mencionado, esta Emenda incluiu no texto Constitucional as previsões que já existiam jurisprudencialmente da obrigatoriedade da aplicação dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha no percentual mínimo de 30% para candidaturas de mulheres.

A proposta pretendia desconstituir o texto incluído anteriormente, proibindo a aplicação de multas, suspensão do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha ou quaisquer outras sanções aos partidos que não cumpriram as cotas de destinação dos recursos às candidaturas em razão de sexo e raça nas eleições de 2022 e dos anos anteriores:

Art. 3º Não serão aplicadas sanções de qualquer natureza, inclusive de devolução e recolhimento de valores, multa ou suspensão do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, aos partidos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça nas eleições de 2022 e anteriores. (BRASIL, PEC nº 9/2023).

---

<sup>8</sup> As assinaturas envolvem Deputados de 14 legendas partidárias: PSD, Republicanos, PV, Podemos, MDB, PSol, PP, PSB, PL, Avante, PSDB, PT, União Brasil e PDT (Brasil, PEC nº 9, 2023).



A justificativa para tal mudança é de que a regra introduzida pela EC nº 117, que entrou em vigor em 05 abril de 2022, não poderia ser aplicada à eleição de 2022 ou anteriores, pois feriria o “princípio da anualidade eleitoral”, previsto no artigo 16 da CF/1988. Esse princípio dispõe que alterações nas regras que afetem o processo eleitoral não poderão ser aplicadas à eleição que ocorra em até um ano do início de sua vigência.

Em uma interpretação teleológica do princípio, “o dispositivo teria a finalidade ético-jurídica de obstar a deformação do processo eleitoral que provocasse a quebra da igualdade de participação, vulnerando os protagonistas com inovações abruptas” (Matte; Vitt; Ávila, 2016, p. 222).

Há de se considerar que, no presente caso, partidos políticos não teriam sido pegos desprevenidos em 2022 com a Emenda Constitucional, ao contrário teriam tido tempo hábil para adaptar a gestão interna dos recursos de modo a respeitar as cotas raciais e de gênero. Isso porque tal regra já vinha sendo cobrada pelos Tribunais Eleitorais desde 2018.

Assim, pode-se ponderar possível estratégia na promulgação dessas Emendas Constitucionais. A modificação da legislação foi feita em ano eleitoral, acrescentando-se à lei uma norma que já estava sendo aplicada jurisprudencialmente. Uma forma de evitar a cobrança das cotas através da alegação do princípio da anualidade eleitoral.

A PEC 9/2023 teve seu parecer aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) em 16 de maio de 2023. O ato seguinte na Câmara dos Deputados envolveu a criação de uma Comissão Especial para estudar a matéria.

A pedido da deputada Fernanda Melchionna (PSOL/RS) e do deputado Chico Alencar (PSOL/RJ) foi realizada Audiência Pública para debater os possíveis efeitos da anistia às multas aplicadas pela Justiça Eleitoral em decorrência do descumprimento das regras que disciplinam a cota de candidatura e de financiamento de mulheres. A Audiência foi realizada em 30 de agosto de 2023, e estiveram presentes representantes do Ministério Público, e da OAB, e da Entidade Social EDUCAFRO, do Instituto Marielle Franco e do Projeto “A Tenda das Candidatas” (Brasil, PEC nº 9, 2023).

As discussões no interior da Comissão Especial perfizeram mudanças substantivas na proposta da PEC, com propostas que abrangiam a reserva de assentos para mulheres no Congresso Nacional, o aprofundamento das anistias até a retomada da não obrigatoriedade do preenchimento de 30% das chapas eleitorais por mulheres, bastando a reserva de tais vagas pelos partidos políticos, tal como ocorria antes da promulgação da Lei nº 12.034/2009 (Brasil, PEC nº 9, 2023).

Em julho de 2024, o texto retornou para votação no plenário da Câmara dos Deputados, restando alterada a ideia inicial da PEC e tendo sido retirado da proposta a anistia aos descumprimentos às diretrizes de financiamento às candidaturas de mulheres. Porém, a Comissão manteve os mecanismos de refinanciamento de débitos de partidos políticos, reforçando a imunidade tributária destes, e incluiu uma modificação importante no que se refere ao financiamento das candidaturas de pessoas pretas e pardas. Restou no texto da PEC a obrigatoriedade da aplicação de recursos financeiros no percentual de 30%, contudo retirou o critério proporcional fixado pelo STF. Dessa forma, desvincula a utilização da proporcionalidade na utilização das verbas e coloca um patamar de 30% no valor estabelecido, o que engessa a aplicação da norma.

Ainda, a versão aprovada pela Câmara manteve a anistia aos descumprimentos que haviam ocorrido até então no repasse das verbas às candidaturas de pessoas pretas e pardas, propondo a aplicação do montante não utilizado até então nas próximas quatro eleições:

Art. 3º A aplicação de recursos de qualquer valor em candidaturas de pessoas pretas e pardas realizadas pelos partidos políticos nas eleições ocorridas até a promulgação desta Emenda à Constituição, com base em lei ou em qualquer outro ato normativo e ou em decisão judicial, deve ser considerada como cumprida.

Parágrafo único. A eficácia do disposto no caput está condicionada à aplicação, nas quatro eleições subseqüentes à promulgação desta Emenda à Constituição, a partir de 2026, do montante correspondente àquele que deixou de ser aplicado para fins de cumprimento da cota racial nas eleições anteriores, sem prejuízo do cumprimento da cota estabelecida nesta Emenda (Brasil, PEC nº 9, 2023).

A PEC 9/2023 foi aprovada na Câmara dos Deputados em 11 de julho de 2024, em dois turnos, com sessões à tarde e à noite. No parecer da Comissão Especial que serviu de base para a decisão da Câmara a argumentação gira em torno das dificuldades de os partidos adequarem-se à regra:

Não obstante a incorporação à Constituição da decisão da Suprema Corte, é incontestado que as agremiações partidárias – instituições indispensáveis à democracia, sobretudo em razão do modelo de democracia partidária consagrado pelo legislador constituinte originário de 1988 – têm enfrentado dificuldades operacionais no cumprimento das regras (Brasil, PEC nº 9, 2023).

A justificativa perpassa a necessidade de assegurar a sustentabilidade financeira e operacional dos partidos e aduz que a PEC facilitaria a adaptação à nova realidade jurídica, permitindo uma “transição harmoniosa sem penalidades” (Brasil, PEC nº 9, 2023), levantando, novamente, o fato de que as novas regras teriam sido definidas no curso do processo eleitoral, e impostas sem considerar a anualidade prevista no art. 16 da Constituição Federal.

Após a aprovação na Câmara dos Deputados, a PEC seguiu seu trâmite no Senado Federal, sendo aprovada, em dois turnos, no dia 15 de agosto de 2024, sem modificações substanciais na versão endossada pela Câmara. No dia 22 de agosto de 2024 as mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgaram o texto, transformando-o na Emenda Constitucional nº 133/2024, publicada no Diário Oficial da União no dia seguinte.

Ainda que tenha sido retirado do conteúdo da nova norma as diretrizes que tratavam das cotas de gênero na política, as discussões demonstraram a inquietação da classe política quanto ao cumprimento da ação afirmativa e as dificuldades que ainda persistem para a eficácia da norma.

Importante evidenciar que a legislação que trata de ações afirmativas para a promoção de candidaturas de mulheres nas eleições já passou por três anistias para absolver os partidos que descumpriram a lei (Nogueira; Maruci; Astrolabio, 2022).

A primeira, por meio da Lei 13.165/2015, previu que os partidos que não cumpriram a destinação de 5% dos recursos que deviam ser usados para criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres nos anos anteriores, poderiam utilizar os montantes não destinados em futuras campanhas eleitorais de candidatas do partido, o que os afastaria de sanções pelo não cumprimento da norma.

Posteriormente, a Lei 13.831/2019 vai além da norma anterior e isenta de punição quem não utilizou o montante de 5% para o incentivo de campanhas e programas para participação das mulheres, sem exigir nenhuma contrapartida do valor não utilizado até então.

Já a EC nº 117, de 2022, que acrescentou à Constituição as diretrizes jurisprudenciais acima mencionadas, também retirou a responsabilidade os partidos que não cumpriram a regra que prevê o percentual proporcional de destinação dos recursos de financiamento público para campanhas de mulheres e de candidatos negros até 2022. Os artigos são claros quanto à autoanistia:

Art. 2º Aos partidos políticos que não tenham utilizado os recursos destinados aos programas de promoção e difusão da participação política das mulheres ou cujos valores destinados a essa finalidade não tenham sido reconhecidos pela Justiça Eleitoral é assegurada a utilização desses valores nas eleições subsequentes, **vedada a condenação pela Justiça Eleitoral** nos processos de prestação de contas de exercícios financeiros anteriores que ainda não tenham transitado em julgado até a data de promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 3º **Não serão aplicadas sanções de qualquer natureza**, inclusive de devolução de valores, multa ou suspensão do fundo partidário, aos partidos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições ocorridas antes da promulgação desta Emenda Constitucional (BRASIL, Emenda Constitucional nº 117/2022) (grifo nosso).

Ainda, há outra possibilidade de retrocesso na política de cotas em tramitação no Congresso Nacional. Encontra-se em fase de votação no Senado Federal a “Minirreforma eleitoral”, na qual há previsão de reformulações nas regras de aplicação dos recursos de financiamento eleitoral, buscando afrouxar a determinação de utilização dos valores nas campanhas de mulheres e negros/os. A proposta estabelece que as cotas de gênero deverão ser cumpridas pela federação como um todo, e não individualmente pelos partidos. Já o dinheiro reservado para campanhas femininas poderá custear despesas comuns com outros candidatos, inclusive a propaganda. Se aprovada, novamente haverá uma mudança que restará no desmonte da política de gênero no processo eleitoral (Brasil, Projeto de Lei nº 4438, 2023)<sup>9</sup>.

Sintetizando os dados apresentados, no quadro abaixo estão relacionadas as principais legislações e jurisprudências sobre o assunto, destacando-se as três anistias mencionadas acima que já estão em vigor no cenário eleitoral brasileiro<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Até a data de envio deste artigo para publicação (agosto de 2024) o Projeto de Lei nº 4438 se encontrava em tramitação no Senado Federal, aguardando análise da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Brasil, Projeto de Lei nº. 4438, 2023).

<sup>10</sup> Não incluiu-se neste quadro os diplomas internacionais firmados no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA), dos quais o Brasil é signatário, os quais tratam da promoção da igualdade material entre homens e mulheres, tais como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) (Decreto 4.377/2002) e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará) (Decreto nº 1.973/1996).

Quadro 1 – Legislação brasileira relativa à participação feminina na política e anistias aos partidos

Previsão legal ou jurisprudencial	Conteúdo da regra
Código Eleitoral de 1932 (Decreto nº 21.076)	Voto feminino, não obrigatório, foi instituído nacionalmente para mulheres alfabetizadas, com idade superior a 21 anos, sem restrição quanto ao estado civil.
Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946	Obrigatório o voto para todos, homens e mulheres, salvo exceções previstas em lei. A Lei Agamenon (Decreto-Lei nº 7.586/1945) já previa uma exceção, estipulando que mulheres sem renda própria não possuíam a obrigatoriedade de alistamento eleitoral.
Código Eleitoral de 1950	Repetiu a previsão da não-obrigatoriedade do voto para mulheres que não exerciam profissão lucrativa.
Código Eleitoral de 1965	O voto passa a ser obrigatório a ambos os sexos.
Constituição Federal de 1988	Reproduz a igualdade dos direitos políticos entre homens e mulheres e o voto universal, sem distinção de gênero.
Lei nº 9.100/1995	Reserva de percentual mínimo de 20% das vagas de candidaturas de cada partido ou coligação para mulheres.
Lei nº 9.096/1995	Necessidade de as legendas partidárias utilizarem no mínimo 5% do Fundo Partidário para programas de promoção da participação política das mulheres.
Lei nº 9.504/1997	Ampliou a porcentagem de 20% para 30% de candidaturas para cada sexo por partido ou coligação e a regra passou a valer para todos os cargos do Legislativo, exceto para o Senado Federal.
Lei nº 12.034/2009	Obrigatoriedade de cada partido ou coligação preencher, e não apenas reservar, o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo e reserva de 10% do tempo de propaganda partidária e de 5% dos recursos do Fundo Partidário.
Lei nº 13.165/2015	<b>1ª anistia:</b> os partidos que não cumpriram a destinação de 5% dos recursos para criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres nos anos anteriores, podem utilizar os montantes não destinados em futuras campanhas eleitorais de candidatas do partido, o que os anistia de sanções pelo não cumprimento da norma.
STF: ADI nº 5.617/2018	Exigência da aplicação de recursos financeiros do Fundo Partidário de forma proporcional às campanhas de candidaturas femininas.
TSE: Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000, em 2018	Obrigatoriedade da destinação de no mínimo 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, bem como do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV à participação feminina.
Lei nº 13.831/2019	<b>2ª anistia:</b> isenta de punição partidos que não utilizaram o montante de 5% para o incentivo de campanhas e programas para participação das mulheres, sem exigir nenhuma contrapartida do valor não utilizado até então.
Emenda Constitucional nº 111/2021	Votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para a Câmara dos Deputados serão contados em dobro para fins de distribuição entre os partidos políticos dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Regra de transição que valerá para as eleições de 2022 a 2030.
Emenda Constitucional nº 117/2022	Acrescenta na CF/88 os termos das decisões do STF e do TSE referentes à obrigatoriedade de os partidos políticos aplicarem os recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha no percentual mínimo de 30% para candidaturas femininas e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão de forma proporcional. <b>3ª anistia:</b> contudo, a EC realiza a absolvição da responsabilidade daqueles que não cumpriram tal regra até 2022, a qual já era cobrada jurisprudencialmente desde 2018.
Súmula nº 73/2024 do TSE	Estipula diretrizes para a análise de possíveis fraudes relativas às cotas no processo eleitoral.

Fonte: elaborado pelas autoras

#### 4 Uma reflexão sobre a não linearidade das políticas de gênero

A análise sobre a implementação da política de cotas de gênero revela uma situação adversa às expectativas de avanço dos direitos políticos das mulheres no Brasil. Em vez de observarmos uma progressão no tema, ou seja, um fortalecimento das ações afirmativas, cujo objetivo é incentivar a presença delas nas arenas institucionais, as autoanistias advindas do próprio campo político revelam as tentativas de autoproteção dos atores políticos tradicionais, que não estão dispostos a perder o seu domínio na esfera político-institucional.

Visualizar essa relação de disputa dentro do jogo político se torna necessário para a leitura aqui proposta porque, conforme explica Pinto (2010), o poder é um produto de soma zero, isto quer dizer que para um grupo ter mais poder, necessariamente outro grupo precisa diminuir seu poder. Considerando a magnitude de 513 membros da Câmara de Deputados, se, hipoteticamente, o número de deputadas passasse para 257, atingindo uma equidade na representação, haveria uma mudança drástica na composição do legislativo, pois a superioridade dos homens no parlamento chegaria ao seu fim.

Para que as mulheres cheguem aos postos de comando, às posições políticas, aos postos de chefia nas empresas, os homens têm de perder poder. Não se trata de uma história bonitinha de que nós, mulheres, queremos só colaborar. Não, queremos o lugar. É verdade: é essa a luta. Senão, não há sentido. As mulheres não querem colaborar com, querem o lugar de [...] (Pinto, 2010, p. 184).

13

Pode-se entender essa postura “defensiva” da classe política de maneira indireta, porém, ainda que não haja propositalmente a intenção de sabotar as candidaturas de mulheres, uma lei de cotas branda e sem fiscalização vai continuar a resultar em um desempenho feminino pífio.

Neste debate, Araújo (2010) destaca que o não cumprimento das cotas também decorre de fatores subjetivos, vinculados à ausência de compromissos dos líderes e dos dirigentes partidários com o tema. Para além de um tema que perpassa o fortalecimento dos arranjos institucionais, a compreensão apropriada da sub-representação das mulheres deve, então, levar em consideração a tentativa de manutenção do *status quo* vinda do alto escalão dos partidos políticos e do próprio parlamento, majoritariamente compostos por homens.

Por isso, as teorias feministas têm se dedicado a entender o ambiente político, reformulando as discussões institucionais ao considerar o “peso” da categoria gênero e explicitar o caráter generificado das regras formais nos espaços de formação política, institucionais ou extraoficiais. Esses estudos também incorporam fatores informais e subjetivos, adjacentes na análise dedicada ao campo político (Matos, 2008). É o caso do estudo de Rezende (2015): em sua tese de doutorado, a cientista política questiona a neutralidade das instituições, em especial do Poder Legislativo. Para a autora, “ainda que não estejam explicitadas em regras e procedimentos formais, estas podem abrir margem para a emergência de regras informais que cumprem o papel de reproduzir e reforçar a desigualdade de gênero no campo da política” (Rezende, 2015, p. 13).

Pode-se argumentar que não seja somente uma questão de luta pelos espaços de poder, mas também de insensibilidade da classe política dominante, que não consegue perceber a importância de uma diversidade de olhares para decidir sobre os rumos políticos que um país heterogêneo, diverso e

desigual, como é o Brasil. Esse ponto é importante, principalmente se atentarmos para o fato de que nas democracias contemporâneas a representação é o principal mecanismo de relacionamento entre os que estão nos postos de decisão e a grande massa de cidadãos.

Aqui entra uma antiga e vasta discussão muito cara à literatura feminista sobre a importância da representação de mulheres e demais grupos minoritários: mulheres, simplesmente por serem mulheres, legislariam em prol da agenda de gênero?

Não é o objetivo deste texto retomar todo o debate que envolve os sentidos da representação política, que tem como expoente o emblemático trabalho de Hanna Pitkin (1985). Porém, faz-se necessário refletir sobre a dimensão que conecta os espaços de decisão nas democracias contemporâneas à diversidade social, sobretudo de grupos marginalizados e sub-representados. As perspectivas representadas no ambiente político permitem compartilhar com os representados pontos de vistas semelhantes, experiências de vida, pontos de partida para pensar e discutir questões sociais (Young, 2006).

Para além das críticas que envolvem a possível homogeneização da identidade de grupos marginalizados ou a incapacidade de uma representação identitária promover os efeitos pró-agenda política de gênero, a inclusão das diferentes perspectivas sociais no cenário representativo democrático, introduzida por meio das ações afirmativas, apresenta-se como um caminho hábil e um instrumento importante para a promoção de uma representação com um alcance mais plural.

Para encerrar essa seção, outro debate que se desdobra da reação produzida pela classe política e merece ser mencionado é o da não-linearidade no tratamento dos direitos políticos das mulheres, bem como a própria possibilidade de retrocessos, ou seja, os direitos conquistados podem ser revertidos ou enfraquecidos ao longo do tempo. Se a batalha enfrentada pelas mulheres já é árdua em conjunturas progressistas, como a vivida pelos países da América Latina durante a Onda Rosa na primeira década do século XXI (Silva, 2018), em um período de acirramento da lógica neoliberal e a ascensão global de governos de extrema-direita, os desafios são ainda maiores e exigem um contra-ataque dos movimentos de mulheres e feministas.

Neste caso, as discussões envolvendo a possibilidade de uma nova autoanistia que permeou a votação da PEC 9/2023 se inserem em um contexto maior, vivenciado não apenas no território brasileiro, mas mundialmente, em que os direitos das mulheres vêm sendo ameaçados em uma nova cruzada antigênero (Melo, 2020).

Neste contexto, a orientação das políticas públicas passou a suspender o reconhecimento da importância da presença de mulheres e negras/os na política (Biroli, 2017), rompendo o diálogo com movimentos feministas e promovendo uma série de diretrizes que vão ao encontro da ideia da entidade familiar convencional e padronizada aos preceitos conservadores, nos quais prevalecem a divisão do trabalho hierarquizado sobre o domínio de gênero e raça. Tudo articulado à defesa de uma agenda reacionária que se constitui a partir de premissas que desafiam a laicidade do Estado, defendem a “família natural” e questionam a legitimidade do movimento feminista e das agendas políticas em prol da igualdade (Biroli, 2017).

No Brasil, desde o prenúncio do golpe sofrido por Dilma Rousseff em 2016, temos presenciado uma verdadeira campanha antigênero. Neste sentido, as questões de gênero e de sexualidade foram reduzidas a uma pauta moral e os assuntos relacionados a essa temática ganharam relevância

mediática sob a alcunha de “ideologia de gênero”, desempenhando papel decisivo nas campanhas eleitorais. Com a vitória da extrema direita em 2018 por meio da eleição de Jair Bolsonaro e a composição de um Congresso majoritariamente conservador, tornou-se preeminente as preocupações frente à possibilidade de retrocessos nos direitos conquistados pelas mulheres.

Como destacam Miguel e Biroli (2017, p. 10), o desafio na defesa da democracia no Brasil torna ainda mais urgente a compreensão não só da conjuntura política, mas das “disputas em torno da democracia, em sua relação com as diversas desigualdades sociais - de renda, de classe, de gênero, de raça”.

Mesmo com a derrota do representante da extrema direita em 2022, o reacionarismo no parlamento se apresenta mediante as propostas de violações e anistias às regras eleitorais, tal qual a apresentada pela PEC 9/2023, acima relatada, e pela minirreforma eleitoral, ainda em votação no Congresso Nacional. As reações contrárias nos espaços institucionais demonstram que a expectativa por mais avanços, de maneira linear, encontra barreiras dentro do próprio sistema, dificultando a concretização da presença de mulheres nos espaços públicos.

## 5 Considerações finais

Os resultados do estudo realizado apresentam o pouco progresso que efetivamente é encontrado no cenário político no que tange à representação de mulheres e às constantes anistias aos descumpridores das normas.

Sobre a eficácia das cotas, é razoável argumentar que as ações afirmativas não têm o poder de transformar mulheres em sujeitos políticos, pois a constituição de mulheres como quadros eleitorais passa pela sua formação política e pelo apoio de seus pares políticos. Também, poder-se-ia questionar se a simples eleição de mulheres resultaria em um avanço na agenda dos direitos da mulher e/ou na legislação sobre pautas feministas. Também não é possível abraçar a tese de que mais mulheres eleitas mudariam o parlamento apenas pelo fato de serem mulheres ou mesmo de indagar se mulheres possuem qualidades/defeitos para edificar a democracia.

Apesar dos diversos questionamentos que são inerentes à aplicação das cotas de gênero na política, é inegável que o seu cumprimento representa uma possibilidade de ampliação numérica da presença das mulheres na política institucional, o que colabora para o aprofundamento democrático, na medida em que um Congresso formado apenas por opiniões e experiências masculinas impossibilita a promoção de perspectivas diversas sobre demandas as quais não possuem vivências.

A reflexão sobre a impossibilidade de alcançar um Estado verdadeiramente democrático enquanto mantivermos a sub-representação de gênero e, acrescenta-se, de raça nos cargos políticos, é preeminente. A pluralidade social brasileira não espelhada no parlamento impossibilita o desenvolvimento de políticas públicas adequadas, calando parte substancial da sociedade que não encontra voz para exercer a plenitude de sua cidadania.

Os sistemas de dominação e manutenção do *status quo*, os quais reproduzem práticas preconceituosas em relação ao gênero e à raça, necessitam ser erradicados para dar lugar a representações diversas e plurais. Os passos dados até então não satisfazem a necessidade de

transformação e as discussões envolvendo a PEC 9/2023 foram mais um capítulo nas tentativas de desconstituir a ação afirmativa.

A discussão acerca da igualdade de gênero no universo político partidário necessita ser intensificada, sobretudo para não permitir anacronismos e retrocessos nas poucas conquistas já alcançadas. Ao contrário, é necessário avançar no debate para discutir a previsão de paridade a partir da reserva de cadeiras no parlamento ou do implemento de um sistema de listas fechadas que propicie a efetiva colocação de mulheres nos espaços de poder político.

### Referências

ARAÚJO, Clara. Rotas de ingresso, trajetórias e acesso das mulheres ao legislativo – um estudo comparado entre Brasil e Argentina. *Revista Estudos Feministas*, v. 18, n. 2, p. 567-584, 2010.

ARAÚJO, Clara. Por que uma reforma eleitoral mais ampla é importante para as mulheres? *Gênero na Amazônia*, v. 4, p. 37-50, 2013.

AVELAR, Lúcia. *Mulheres na elite política brasileira*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer: UNESP, 2001.

BIROLI, Flávia. Sobre lutas, avanços e reações: feminismos e a reorganização das esquerdas. In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia (Org.). *Encruzilhadas da democracia*. Porto Alegre: Zouk, 2017, p. 89-115.

BRASIL *CF/1988 (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988)*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 03 set. 2024.

BRASIL *Emenda Constitucional nº 111*. Altera a Constituição Federal para disciplinar a realização de consultas populares concomitantes às eleições municipais, dispor sobre o instituto da fidelidade partidária [...]. 2021. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc111.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc111.htm)>. Acesso em: 15 set. 2023.

BRASIL *Emenda Constitucional nº 117*. 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 [...]. 2022. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc117.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc117.htm)>. Acesso em: 15 set. 2023.

BRASIL *Lei 13.165*. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais [...]. 2015. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm)>. Acesso em: 14 set. 2023.

BRASIL *Lei 9.100*. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. 1995. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9100.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9100.htm)>. Acesso em: 14 set. 2023.



BRASIL. *Lei 9.504*. Estabelece normas para as eleições. 1997. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm)>. Acesso em: 14 set. 2023.

BRASIL. *PEC (Proposta de Emenda à Constituição) nº 9*. Altera a Emenda Constitucional nº 117, de 5 de abril de 2022, quanto à aplicação de sanções aos partidos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos [...]. 2023. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2352476>>. Acesso em: 18 set. 2023.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 4438*. Altera a Lei nº 4.737, de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei as Eleições) [...]. 2023. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2327007&filename=PL%204438/2023](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2327007&filename=PL%204438/2023)>. Acesso em: 18 set. 2023.

BRASIL STF (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL). *ADI 5617/2018*. Relator(a): Min. Edson Fachin. Julgamento: 15/03/2018. Publicação: 03/10/2018. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur391945/false>>. Acesso em: 14 set. 2023.

BRASIL STF. *ADI 6338*. Relator(a): Min. Rosa Weber. Julgamento: 03/04/2023. Publicação: 04/04/2023. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5879329>>. Acesso em: 14 set. 2024.

BRASIL TSE (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL). *Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000*. Disponível em: <<https://consultaunificadapje.tse.jus.br/#/public/resultado/0600252-18.2018.6.00.0000>>. Acesso em: 14 set. 2023.

BRASIL TSE. *Recurso Especial Eleitoral nº 190*. Relator Min. Alexandre de Moraes, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 15, Data 04/02/2022. Disponível em: <<https://consultaunificadapje.tse.jus.br/#/public/resultado/%3Cfont%20class=>>>. Acesso em: 06 out. 2023.

BRASIL TSE. *Resolução nº 23.609. Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatas e candidatos para as eleições*. 2019. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-609-de-18-de-dezembro-de-2019>>. Acesso em: 14 set. 2023.

BRASIL, TSE. *Súmula nº 73*. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-n-73>>. Acesso em: 14 ago. 2024.

CAMINOTTI, Mariana. Ideas, legados y estrategias políticas en la reforma de las reglas de selección de candidatas: la ley de cuotas pionera de argentina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 23, p. 65-85, 2014.

FERNANDES, Antônio Alves Tôrres. Onde estão elas? A efetividade da cota de gênero nas eleições para vereador (a) de 2000 a 2016 no Brasil. *Revista E-legis*, n. 26, p. 109-122, maio-ago. 2018.

FREIDENBERG, Flavia. La violencia política hacia las mujeres: el problema, los debates y las propuestas para América Latina. In: FREIDENBERG, Flavia; DEL VALLE PÉREZ, Gabriela (Org.). *Cuando hacer política te cuesta la vida*. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina. México:

UNAM, Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2017, p. 3-42.

FREIDENBERG, Flavia. *Las estrategias de innovación democrática para feminizar la política en América Latina*. Buenos Aires: Asuntos del Sur, 2020.

FREIDENBERG, Flavia; MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde. Democratic Innovation Mechanisms and Women's Political Participation in Latin America and the Caribbean. In: PETERS, Michael Adrian; HERAUD, Richard (Org.). *Encyclopedia of Educational Innovation*. Singapura: Springer Nature Singapore, 2019, p. 1-12.

LIMONGI, Fernando; OLIVEIRA, Juliana de Souza; SCHMITT, Sthéfanie Tomé. Sufrágio universal, mas... só para homens. O voto feminino no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 27, n. 70, p. e003, 2019.

MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. *O voto feminino no Brasil*. 2ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019.

MARTELOTTE, Lucía. 25 anos de aplicação de leis de cotas na América Latina. Um balanço da participação política das mulheres. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 13, n. 24, p. 91-98, 2016.

MATOS, Marlene. Teorias de gênero ou teorias e gênero? *Revista Estudos Feministas*, v. 16, n. 2, p. 330-357, 2008.

MATTE, Fabiano Tacachi; VITT, William; ÁVILA, Ana Paula. Quando um "princípio" não se comporta como um princípio - Questões sobre a leitura da cláusula da anualidade eleitoral e a mutação constitucional. *RIL*, a. 53, n. 209, p. 219-235, jan.-mar. 2016.

MELO, Flávia. Não é fumaça, é fogo! Cruzada antigênero e resistências feministas no Brasil. *Revista Estudos Feministas*, v. 28, n. 3, p. 1-16, 2020.

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 44, p. 191-202, 2000.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. Introdução: Teoria política na crise da democracia. In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia (Org.). *Encruzilhadas da democracia*. Porto Alegre: Zouk, 2017, p. 7-11.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. Práticas de gênero e carreiras políticas: vertentes explicativas. *Revista Estudos Feministas*, v. 18, n. 3, p. 653-679, set. 2010.

NASCIMENTO, Rosimeire. A cota de gênero no Brasil: conceito, previsão legal e jurisprudência da Justiça Eleitoral. *Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Pará*, v. 11, n. 1, p. 41-44, jan.-jun. 2021.

NOGUEIRA, Mariana; MARUCI, Hannah; ASTROLABIO, Laura. *Cartilha Incidência Política*. 2022. Disponível em: <<https://atendadascandidatas.org/wp-content/uploads/2023/04/CARTILHA-2.pdf>>. Acesso em: 5 jul. 2023.

PINTO, Céli. A derrota que se repete: as mulheres nas eleições para o Legislativo em 2010. In: ABREU, Maria Aparecida (Org.). *Redistribuição, Reconhecimento e Representação: Diálogos sobre Igualdade de Gênero*. Brasília: IPEA, 2011, p. 181-200.

PITKIN, Hanna. *El Concepto de Representación*. Barcelona: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

REZENDE, Daniela. *Qual o lugar reservado às mulheres? Uma análise generificada de comissões legislativas na Argentina, no Brasil e no Uruguai*. 2015, 187f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

SCHABBACH, L. Maria. The symbolic reproduction of inequalities between women and men in Brazil. *Opinião Pública*, v. 26, n. 2, p. 323-350, 2020.

SCHULZ, Rosângela.; MORITZ, M. Lúcia. Mulheres vitoriosas na política: Estudo comparativo entre as candidaturas ao cargo de deputado estadual no RS em 2010. *Sociologias*, v. 17, n. 39, p. 370-402, 2015.

SILVA, Fabrício. O Fim da onda rosa e o neogolpismo na América Latina. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, v. 4, n. 2, p. 165-178, dez. 2018.

TABAK, Fanny. *Mulheres públicas: participação política e poder*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2002.

TOFFOLI, José Antonio Dias. A participação política feminina no Brasil. In: *Participa mulher: por uma cidadania feminina plena: homenagem à Ministra Cármen Lúcia*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2020, p. 13-18.

TSE MULHERES. *Estatísticas Eleitorais*. [S.d.]. Disponível em: <<https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/>>. Acesso em: 10 jul. 2023.

YOUNG, Iris. Representação política, Identidade e Minorias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 139-267, 2006.

*Artigo recebido em: Agosto de 2024.*

*Aprovado em: Setembro de 2024.*

**Caroline Bianca Graeff** ([carolinegraeff@gmail.com](mailto:carolinegraeff@gmail.com)) é bacharela em Direito pela Anhanguera Educacional de Pelotas, mestre e doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel). É professora substituta no Departamento de Sociologia e Política da UFPel.

**Marina dos Santos Landa** ([marislanda@gmail.com](mailto:marislanda@gmail.com)) é bacharela e licenciada em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel), mestre e doutora em Ciência Política pela mesma instituição. É professora vinculada à Secretaria de Educação do Rio Grande do Sul (SEDUC-RS).

### **Da construção aos retrocessos: uma análise da não linearidade das cotas de gênero na política brasileira**

**Resumo.** As desigualdades de gênero estruturam a vida social contemporânea e não é diferente no contexto político partidário-eleitoral. Diversas são as barreiras enfrentadas pelas mulheres que procuram concorrer aos cargos eletivos desde falta de suporte às suas candidaturas, desigual aporte financeiro e falta de espaço midiático, até violência política de gênero retratada através de abusos morais e físicos. A luta por constituir regras eleitorais que contribuam para combater a desigualdade de gênero nos espaços de poder político é o norte que inspira a realização deste artigo. O trabalho

objetiva analisar a construção normativa da política de cotas no Brasil até as discussões da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 9/2023, recentemente aprovada no Congresso Nacional. Destaca-se a não-linearidade do processo, que envolve avanços e retrocessos ao longo do tempo, os quais permeiam as disputas políticas pelos espaços de poder. A metodologia compreende a revisão crítica da bibliografia, das normas e das decisões judiciais, incorporando, de forma subsidiária, os dados disponibilizados pela Justiça Eleitoral. Os achados evidenciam os constantes descumprimentos à legislação eleitoral e a instabilidade que permeia a temática frente à possibilidade reiterada de anistias aos seus descumprimentos.

**Palavras-chave:** Desigualdade de gênero; Cotas de gênero; Anistia; Sub-representação; PEC 9/2023.

### **From construction to setbacks: an analysis of the non-linearity of gender quotas in brazilian politics**

**Abstract.** Gender inequalities shape contemporary social life, and this is no different in the context of partisan and electoral politics. Women running for public office face numerous barriers, from lack of support for their candidacies, unequal financial resources, and limited media space, to gender-based political violence manifested through moral and physical abuses. The fight to establish electoral rules that help combat gender inequality in political power structures is the driving force behind this article. The aim is to analyze the normative development of the quota policy in Brazil up to the discussions on Constitutional Amendment Proposal (PEC) nº. 9/2023, recently approved by the National Congress. The non-linearity of the process is highlighted, involving both advances and setbacks over time, which influence political disputes for power positions. The methodology includes a critical review of the literature, regulations, and judicial decisions, with supplementary incorporation of data provided by the Electoral Justice. Findings reveal consistent non-compliance with electoral legislation and the instability surrounding the issue due to the repeated possibility of amnesties for such non-compliance.

**Keywords:** Gender Inequality; Gender Quotas; Amnesty; Under-representation; PEC 9/2023.