

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Direito

JESSICA HOLL

**Uma Herança do Período Ditatorial não Superada pela Lei nº 12.034/2009:
Reflexões sobre a presença das mulheres nas eleições para a Câmara dos Deputados do
Brasil**

BELO HORIZONTE

2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Direito

JESSICA HOLL

**Uma Herança do Período Ditatorial não Superada pela Lei nº 12.034/2009:
Reflexões sobre a presença das mulheres nas eleições para a Câmara dos Deputados do
Brasil**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: História, Poder e Liberdade.

Área de estudo: Internacionalização do Direito, Justiça de Transição e Jurisdição Constitucional na consolidação da Democracia.

Orientador: Prof. Dr. Emilio Peluso Neder Meyer

Coorientador: Prof. Dr. Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira

BELO HORIZONTE

2019

Jessica Holl

**Uma Herança do Período Ditatorial não Superada pela Lei nº 12.034/2009:
Reflexões sobre a presença das mulheres nas eleições para a Câmara dos Deputados do
Brasil**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Data da defesa: ____/____/____.

A candidata foi considerada _____ pela banca examinadora.

Professor Doutor Emilio Peluso Neder Meyer — Orientador
Universidade Federal de Minas Gerais – Faculdade de Direito

Professor Doutor Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira — Coorientador
Universidade Federal de Minas Gerais – Faculdade de Direito

Professora Doutora Eneida Desiree Salgado – Membro Titular
Universidade Federal do Paraná – Faculdade de Direito

Professor David Francisco Lopes Gomes - Membro Titular
Universidade Federal de Minas Gerais – Faculdade de Direito

Professora Doutora Fabiana de Menezes Soares- Membro Suplente
Universidade Federal de Minas Gerais – Faculdade de Direito

Às mulheres que não desistiram e que são semente
por onde passam.

AGRADECIMENTOS

Talvez o momento dos agradecimentos seja um dos mais difíceis e bonitos da escrita da dissertação, por nos fazer olhar para trás, para todo o caminho percorrido e lembrar daqueles que, cada uma e cada um a seu modo, estiveram do nosso lado e contribuíram para que agora estejamos aqui. E no caso, esse é um caminho que não começou com o mestrado, mas que tem seu início na Faculdade de Direito da UFMG, ainda na graduação — ou talvez até mesmo antes, em algum momento. O risco aqui é o de ser muito afoito ao agradecer ou o de se perder em memórias. Inicialmente, gostaria de agradecer ao CNPq, por financiar o presente trabalho por meio de bolsa de pesquisa. No mesmo sentido, agradeço ao Programa IEAT da UFMG pela concessão de complementação de bolsa, em razão da atuação como estagiária docente da disciplina Direito Constitucional II, turmas A e B, do curso de Direito da UFMG. Agradeço ao meu orientador, Prof. Emilio Peluso Neder Meyer, pela paciência, pelo aprendizado contínuo e por não me deixar desistir da academia, ao longo destes que não foram apenas 2, mas 6 anos de trabalho conjunto. Agradeço ao meu coorientador Prof. Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira, pelos ensinamentos e pela constante inspiração e dedicação. Agradeço às Professoras Eneida Desiree Salgado e Fabiana de Menezes e ao Prof. David Gomes, por, gentilmente, aceitarem compor a banca de avaliação deste trabalho. Agradeço a todas e todos os pesquisadores que passaram pelo Centro de Justiça de Transição, este trabalho tem um pouquinho de cada um de vocês e só foi possível graças ao apoio que vocês sempre me deram. Agradeço à COVEMG, pela oportunidade de me juntar a esse trabalho já em sua reta final, para a elaboração das recomendações finais, pelo aprendizado e pela oportunidade de trabalhar com pessoas tão fantásticas. Agradeço à Profa. Carla Volpini, pela oportunidade, pelos dois anos de trabalhos conjuntos, pelas conversas e pelo apoio. Aos alunos das disciplinas de Teoria da Constituição (2017/1, 2017/2 e 2018/1), Proteção Internacional dos Direitos Humanos (2017/1 e 2018/1), Jurisdição Constitucional (2017/2), Sistema Europeu de Direitos Humanos (2017/2 e 2018/1), Sistema Interamericano de Direitos Humanos (2017/2), Direito Internacional Público na Era Global (2017/2 e 2018/2), Proteção Internacional dos Refugiados (2018/1), Teoria Comparada do Estado (2018/1), Direito Constitucional II (2018/2) e Sistemas Regionais de Proteção dos Direitos Humanos (2018/2), dos cursos de graduação em Ciências do Estado e Direito da UFMG, agradeço pela paciência com a

estagiária de docência e por me ensinarem tanto. Agradeço ao Prof. Alexandre Travessoni, meu primeiro orientador ainda na Iniciação Científica, pelo diálogo e ensinamentos constantes. Recordar é viver, como já dizia a canção, por isso, também preciso agradecer a toda a organização do Congresso alemão-brasileiro sobre Justiça de Transição, realizado na Universidade de Frankfurt em 2012, a quem eu agradeço na pessoa do Prof. Ulfrid Neumann, por terem me apresentado o tema que mudou meu percurso acadêmico e por me motivarem a pesquisar e questionar sempre. Agradeço à Rosali Ramos e ao Prof. Edson Kiyoshi pelo tempo na Revista da Faculdade de Direito da UFMG, pelo aprendizado e pela amizade, porque se não fosse a paciência de vocês eu não teria nem entrado no mestrado. Agradeço à Raquel Possolo por todo o diálogo e amizade, que foram essenciais a este trabalho e deixaram os dias mais brilhantes. Ao Felipe Guimarães, por estar do meu lado desde o processo seletivo, pelo diálogo e pelos prazos cumpridos no limite. À Professora Theresa Calvet e aos Professores Marcelo Galuppo e Marcelo Maciel, pelos ensinamentos durante o mestrado. Ao Prof. David Gomes, pelo diálogo sempre enriquecedor desde meu primeiro artigo. Aos Professores Giordano Bruno, Aziz Saliba, Fabiana de Menezes, Thomas Bustamante e Lucas Limas, pelo exemplo e inspiração. À Bárbara Duarte e à Carolina Nasser, por aceitar o desafio, junto também com o Felipe Guimarães, que foi assumir a representação dissente do PPGD/UFMG. Ao Almir Megali, Rayann Massahud, Arthur Barretto, Igor Campos, Rafael Aguiar, Mariana Rezende, Ana Carolina Rezende, Mariana Tomin, Stefany Despinoy, Daniel Galvão, Bernardo Mageste, Sofia Chang, Vanuza Nunes, Sophia Bastos, Philippe Silva, Alvaro Luis pelo diálogo e companheirismo. Ao Lucas Mendes, por me permitir testar a maior parte dos argumentos trazidos neste trabalho e pelo diálogo constante. Ao Bruno Fleury, Camila Ramos, Clarissa Verçosa e Henrique Ratton, pelo companheirismo de sempre e por me apoiarem, independente da distância. Ao Bruno Holanda, pela paciência e por ouvir boa parte das teses aqui discutidas. Ao Prof. Renato Pequeno, pelo apoio desde o Colégio e pelo convite para retornar ao Colégio Santo Agostinho, para expor o tema central deste trabalho. Aos colegas da Revista do CAAP, pelos constantes ensinamentos. Aos colegas da UFOP, a quem me juntei nessa reta final, muito obrigada pelo acolhimento. À Secretaria e ao Colegiado do PPGD, pela disposição e pela ajuda sempre. Não poderia de deixar de agradecer especialmente à minha Mãe e à minha Avó pelas oportunidades, pelo carinho e pelo amor que me fizeram chegar aqui. E minha Mãe especialmente pela paciência de conviver com uma

pessoa que tinha prazo para escrever a dissertação Aos que eu não mencionei expressamente, mas que também contribuíram para que eu chegasse aqui, mas foram penalizados pela minha memória deficitária.

Mietta Santiago
loura poeta bacharel
Conquista, por sentença de Juiz,
direito de votar e ser votada
para vereador, deputado, senador,
e até Presidente da República,
Mulher votando?
Mulher, quem sabe, Chefe da Nação?
O escândalo abafa a Mantiqueira,
Faz tremerem os trilhos da Central
e acende no Bairro dos Funcionários,
melhor: na cidade inteira funcionária,
a suspeita de que Minas endoidece,
já endoideceu: o mundo acaba.

Carlos Drummond de Andrade

RESUMO

Mesmo após 85 anos de sufrágio feminino a nível nacional a participação das mulheres na política brasileira, é significativamente inferior à participação masculina, sendo que em 2010 a população brasileira já era composta por 51,03% de mulheres (IBGE, 2010) e que as mulheres representam 53% dos eleitores (conforme dados do TSE de 2016). Atualmente a Câmara dos Deputados conta com a participação do maior número de deputadas em sua história, isto é, 77 (atingindo, pela primeira vez 15% dos assentos). Em que pese a aprovação da Lei n. 12.034/2009, que determina que cada partido deve registrar um mínimo de 30% dos candidatos de cada sexo, e as recentes decisões do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral sobre a matéria, o crescimento do número de candidatas não representou um crescimento do número de candidatas eleitas nas eleições para a Câmara dos Deputados. Partindo do estudo dos dados relacionados ao número de candidatas eleitas para a Câmara dos Deputados no período da ditadura civil-militar no Brasil e da atual democracia, o presente trabalho sugere que a democracia brasileira não superou o quadro de falsa representação política das mulheres. Assim, ao problematizar a teoria tridimensional da justiça desenvolvida por Nancy Fraser, que reconhece a questão da representatividade como essencial à efetivação da justiça em um paradigma democrático, o presente trabalho reconhece os avanços alcançados até o momento no que se refere à participação das mulheres na política, mas ressalta a necessidade de reformas mais profundas para garantir às mulheres efetivo *status* de sujeito político. Dessa forma, a transição brasileira precisaria operacionalizar reformas transformativas na sociedade, de modo a superar situações de desigualdade que estiveram subjacentes ao regime ditatorial, mas que ainda são verificadas na atual democracia.

PALAVRAS CHAVE: Participação Política das Mulheres. Nancy Fraser.. Justiça de Transição. Reformas Transformativas. Câmara dos Deputados.

ABSTRACT

Even after 85 years of female suffrage at the national level, women's participation in the Brazilian politics is significantly lower than that of men, and in 2010 the Brazilian population was composed of 51.03% of women (IBGE, 2010), and women represent 53% of voters (according to TSE data). Currently the Chamber of Deputies has the participation of the largest number of female deputies in its history, that is, 77 (reaching, for the first time, 15% of seats). In spite of the approval of Law no. 12.034/2009, which determines that each party must register a minimum of 30% of the candidates of each sex, and the recent decisions of the Supreme Court and the Superior Electoral Court on the matter, the increase in the number of candidates did not represent a growth of number of candidates elected in the elections for the Chamber of Deputies. Based on the study of the data related to the number of female candidates for the Chamber of Deputies during the period of the civil-military dictatorship in Brazil and the current democracy, the present study suggests that Brazilian democracy did not overcome women's false political representation. Thus, while problematizing the three-dimensional theory of justice developed by Nancy Fraser, which recognizes the issue of representativeness as essential to the realization of justice in a democratic paradigm, the present work acknowledges the progress achieved so far with regard to the participation of women in politics, but underscores the need for deeper reforms to ensure women's status as a political subject. Thus, the Brazilian transition would need to operationalize transformative reforms in society, in order to overcome situations of inequality that were underlying the dictatorial regime, but which are still verified in the current democracy.

KEYWORDS: Political Participation of Women. Nancy Fraser. Transitional Justice. Transformative Reforms. Chamber of Deputies.

LISTA DE IMAGENS

IMAGEM 1 - As Laranjas Profissionais.....	113
IMAGEM 2 - Falsa Representação em Nancy Fraser.....	125
IMAGEM 3 - Uma nova perspectiva da Falsa Representação.....	129

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Candidatas e Candidatos Eleitos para a Câmara dos Deputados 1966 - 1986.....	24
GRÁFICO 2 - Candidatas e Candidatos à Câmara dos Deputados Eleitos em 1966 por estado.....	26
GRÁFICO 3 - Candidatas e Candidatos à Câmara dos Deputados Eleitos em 1970 por estado.....	27
GRÁFICO 4 - Candidatas e Candidatos à Câmara dos Deputados Eleitos em 1974 por estado.....	27
GRÁFICO 5 - Candidatas e Candidatos à Câmara dos Deputados Eleitos em 1978 por estado.....	28
GRÁFICO 6 - Candidatas e Candidatos à Câmara dos Deputados Eleitos em 1982 por estado.....	29
GRÁFICO 7 - Candidatas e Candidatos à Câmara dos Deputados Eleitos em 1986 por estado.....	30
GRÁFICO 8 - Candidatas e Candidatos Eleitos para a Câmara dos Deputados 1990 - 2018.....	31
GRÁFICO 9 - Candidatas e Candidatos à Câmara dos Deputados Eleitos em 1990 por estado.....	34
GRÁFICO 10 - Candidatas e Candidatos à Câmara dos Deputados Eleitos em 1994 por estado.....	34
GRÁFICO 11 - Candidatas e Candidatos à Câmara dos Deputados Eleitos em 1998 por estado.....	35
GRÁFICO 12 - Candidatas e Candidatos à Câmara dos Deputados Eleitos em 2002 por estado.....	36
GRÁFICO 13 - Candidatas e Candidatos à Câmara dos Deputados Eleitos em 2006 por estado.....	37
GRÁFICO 14 - Candidatas e Candidatos à Câmara dos Deputados Eleitos em 2010 por estado.....	37

GRÁFICO 15 - Candidatas e Candidatos à Câmara dos Deputados Eleitos em 2014 por estado.....	38
GRÁFICO 16 - Candidatas e Candidatos à Câmara dos Deputados Eleitos em 2018 por estado.....	39
GRÁFICO 17 - Candidatas e Candidatos à Câmara dos Deputados (1994 - 2018)	24
GRÁFICO 18 - Candidaturas à Câmara dos Deputados em 1994 por sexo.....	42
GRÁFICO 19 - Candidaturas à Câmara dos Deputados em 1998 por sexo.....	43
GRÁFICO 20 - Candidaturas à Câmara dos Deputados em 2002 por sexo.....	43
GRÁFICO 21 - Candidaturas à Câmara dos Deputados em 2006 por sexo.....	44
GRÁFICO 22 - Candidaturas à Câmara dos Deputados em 2010 por sexo.....	44
GRÁFICO 23 - Candidaturas à Câmara dos Deputados em 2014 por gênero.....	45
GRÁFICO 24 - Candidaturas à Câmara dos Deputados em 2018 por gênero.....	45
GRÁFICO 25 - Candidatas e Candidatos e Candidatas e Candidatos Eleitos para a Câmara dos Deputados (1994 - 2018).....	46
GRÁFICO 26 - Sem Verba, Sem Campanha e Sem Voto.....	112

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRA - Associação Brasileira de Advogadas

ABRADEP - Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político

ACNUDH - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AIJE - Ação de Investigação Judicial Eleitoral

AGU - Advocacia Geral da União

ANC - Assembleia Nacional Constituinte

ASSEC - Assessoria Consultiva do Tribunal Superior Eleitoral

CEDAW - Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher

(sigla do inglês: Convention on the Elimination of Forms of Discrimination Against Women)

CEPIA - Cidadania, estudo, Pesquisa, Informação e Ação

CRFB - Constituição da República Federativa do Brasil

CteIDH - Corte Interamericana de Direitos Humanos

DRAP - Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários

FBPF - Federação Brasileiro pelo Progresso Feminino

MoW - Programa Memória do Mundo da UNESCO / Memory of the World

OAB - Ordem dos Advogados do Brasil

PGE - Procuradoria Geral Eleitoral

PGR - Procuradoria Geral da República

RRC - Requerimento de Registro de Candidatura

RE - Recurso Extraordinário

STF - Supremo Tribunal Federal

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

UNB - Universidade de Brasília

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
1. AS MULHERES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL (1966-2019).....	22
2. O SUFRÁGIO FEMININO E A LEI DE RESERVA DE VAGAS POR GÊNERO NO BRASIL.....	48
3. CONSIDERAÇÕES SOBRE OS DESAFIOS À PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NA POLÍTICA BRASILEIRA.....	100
4. POR QUE A REPRESENTATIVIDADE NO PARLAMENTO IMPORTA? REFLEXÕES A PARTIR DE NANCY FRASER.....	117
5. REFORMAS INSTITUCIONAIS E JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO: PARA ALÉM DAS REFORMAS SUPERFICIAIS.....	136
CONCLUSÃO.....	160
REFERÊNCIAS.....	163
LISTA DE ANEXOS.....	179

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como ponto de partida um inquietamento com a baixa participação das mulheres na política brasileira e a necessidade de investigar a configuração histórica desse quadro. Isso, considerando que atualmente o Brasil se caracteriza como um Estado Democrático de Direito, de modo que não pode alijar parcela da população do engajamento com a tomada de decisões no âmbito da política. Assim, surgiu o questionamento sobre o impacto do processo de redemocratização do Brasil, que tem como um de seus marcos a promulgação da Constituição de 1988, na participação política das mulheres. Assim, com o objetivo de promover um estudo sobre a participação das mulheres na política brasileira e o impacto da redemocratização sobre essa participação, foi feito um recorte para a avaliação quantitativa das candidaturas de mulheres para a Câmara dos Deputados, nas eleições ocorridas durante o período da ditadura civil-militar (1964-1985) e do atual período democrático.

Foi feito o recorte na Câmara dos Deputados, em específico, por permitir uma análise que englobe as diversas peculiaridades regionais de cada Estado, possibilitando um panorama mais geral a nível nacional, uma vez que o número de representações dos Estados tem como base critérios populacionais. Ademais, ao menos teoricamente, a Câmara dos Deputados consiste no segmento mais jovem do Congresso Nacional e por isso mais próximo das mudanças sociais em curso. E o terceiro motivo está relacionado com o fato das eleições para a Câmara dos Deputados tratarem-se de eleições proporcionais, sobre as quais incide a Lei n. 12.034/2009, que estabeleceu a atual redação da chamada “reserva de vaga por gênero”.

A Lei n. 12.034/2009 é de especial interesse para o presente estudo, por se tratar do principal instrumento normativo aprovado, até o momento, com o objetivo de promover uma maior igualdade do número de candidatas e candidatos e, eventualmente, até do número de candidatas eleitas e candidatos eleitos nas eleições proporcionais no Brasil. Em que pese a referida lei não ter sido pensada propriamente dentro do escopo das medidas necessárias à justiça de transição brasileira, seus objetivos estão alinhados com o propósito transicional de promover um contínuo caminhar em direção à efetivação dos princípios democráticos e de superação de estruturas autoritárias ou que tenham servido de base para a estruturação do

regime ditatorial. Podendo, assim, ser compreendida como uma medida que pretende alcançar reformas institucionais. Para além da própria Lei n. 12.034/2009, ao longo do desenvolvimento do presente trabalho, o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior Eleitoral adotaram entendimentos que ampliaram os efeitos da reserva de vagas no Brasil, consistindo em importante marcos normativos para a participação política das mulheres, de modo que também serão abordados aqui.

Importa ressaltar que a terminologia “Lei de Reserva de Vagas”, adotada no trabalho, refere-se ao conjunto de normas e artigos da legislação eleitoral brasileira que se referem à reserva de vagas por gênero. Como no Brasil não foi editada uma Lei unicamente dedicada à regulamentação da reserva de vagas nas listas de registro de candidatos dos partidos políticos e coligações, a regulamentação existente a respeito encontra-se no §3º do art. 10 da Lei n. 9.504/1997, atualmente com sua redação alterada pela Lei 12.034/2009 e pelo entendimentos jurisprudenciais. Contudo, do ponto de vista da participação política das mulheres, esse dispositivo mostra-se central, e para efeitos práticos, em vez de ser feita menção ao “§3º do art. 10 da Lei n. 9.504/1997 com redação conferida pelo art. 3º da Lei 12.034/2009”, o dispositivo será tratado como “Lei de Reserva de Vagas por Gênero”, ou simplesmente “Lei de Reserva de Vagas”. Isso, também por se considerar que a reserva de vagas não consiste em apenas mais um dos dispositivos previstos na Lei das Eleições (Lei n. 9.504/1997), mas é central à estruturação do Estado Democrático de Direito no Brasil e para a efetivação das mulheres como sujeitos políticos, como será discutido ao longo do trabalho.

Por sua vez, o recorte temporal do trabalho, que se inicia com o golpe civil-militar de 1964 e vai até o presente momento, tem como objetivo poder averiguar se a redemocratização do Brasil também acessou a questão da participação política das mulheres. De forma a também avaliar os reflexos da Lei de Reserva de Vagas no cenário nacional. Desse modo, será analisada a participação das mulheres nas eleições ocorridas em: 1966, 1970, 1974, 1978, 1982 e 1986 no período da ditadura civil-militar; e 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014 e 2018, no período pós 1988.

Como fonte dos dados trabalhados, foi utilizada a base de dados disponibilizada pelo TSE, em seu site, na categoria “Eleições Anteriores”¹, em que é possível acessar os dados concernentes a todos os candidatos que concorreram nos pleitos eleitorais desde 1994.

¹ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-ant anteriores/eleicoes-ant anteriores>>. Acesso em 10 de outubro de 2010.

Em relação às eleições anteriores a 1994, o TSE disponibiliza uma plataforma específica: “Candidatos Eleitos: Período de 1945 a 1990”.² Para além dessas duas plataformas, o TSE também disponibiliza dados sobre as eleições ocorridas no Brasil na plataforma “Repositório de Dados Eleitorais”.³ Assim os dados relacionados às candidaturas de mulheres para a Câmara dos Deputados, no período em estudo, teve como base as planilhas com as listagens de candidatos e candidatas eleitos disponibilizada pelo TSE em seu site e consultadas no dia 10 de outubro de 2010, considerando a necessidade de avaliar apenas o resultado do primeiro turno das eleições ocorridas em 2018.

O objetivo inicial consistia em analisar a presença das mulheres como candidatas e candidatas eleitas nas eleições ocorridas a partir de 1964. Entretanto, o TSE não disponibiliza, nas plataformas acima mencionadas, os dados referentes aos candidatos que se apresentaram às eleições ocorridas de 1945 a 1990, informando apenas as legendas que concorreram, as vagas em disputa no pleito e os candidatos eleitos — esses últimos apenas para os cargos de presidente, vice-presidente, senador, deputado federal e governador. A solicitação enviada ao TSE⁴, questionando sobre a possibilidade dessas informações serem disponibilizadas em razão da pesquisa em curso, foi respondida apenas com a indicação de que os dados disponíveis já se encontravam nas plataformas do site.

Assim, com relação às eleições ocorridas em 1966, 1970, 1974, 1978, 1982, 1986 e 1990, foi possível analisar apenas o número de deputadas federais eleitas. E, a partir das eleições ocorridas em 1994 foi possível analisar o número de candidatas e de candidatas eleitas. Também não foi possível analisar os dados das eleições suplementares para o Estado do Tocantins, ocorridas em 1988, uma vez que os dados relacionados a elas também não estão disponibilizados no site do TSE.

Nas eleições em que foi analisado o número de candidatas e de candidatas eleitas, foram consideradas apenas as candidaturas consideradas aptas e deferidas. As candidatas e os candidatos que tiveram seu registro indeferido, cancelado, que não tiveram seu pedido de registro conhecido, ou que faleceram, desistiram de concorrer ou tiveram seu registro

² Disponível em: <<http://inter04.tse.jus.br/ords/dwtse/f?p=1945:1:.....>>. Acesso em 10 de outubro de 2010.

³ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>>. Acesso em 10 de outubro de 2010.

⁴ A solicitação foi enviada ao TSE por meio da página “Arquivo TSE - solicite sua pesquisa”, disponível em: <<http://www.tse.jus.br/o-tse/sistemas/arquivo-do-tse-solicite-sua-pesquisa>>, acessado no dia 10 de outubro de 2018, foi registrada com o número 1114/2018 e respondida na mesma data pelo TSE.

cancelado antes das eleições não foram contabilizados. Isso, considerando que o objetivo consistia em avaliar o número de candidatas e candidatos que efetivamente concorreram no pleito⁵. Dessa forma, o número de candidatas e candidatos contabilizados pode diferir de outras pesquisas divulgadas, uma vez que foram considerados exclusivamente aquelas candidaturas que foram deferidas e constaram como participantes do pleito até o final.

Dessa forma, o primeiro capítulo deste trabalho concentra-se no estudo dos dados coletados do site do TSE referentes às eleições de 1966 a 2018. Inicialmente são analisados os número de candidatas e candidatos eleitos durante o período da ditadura civil-militar, para, na sequência serem analisados os número de candidatas e candidatos eleitos no período pós Constituição de 1988. Então, são analisados os números de candidatas e candidatos das eleições ocorridas a partir de 1994, que são comparados com os resultados das eleições para a Câmara dos Deputados ocorridas no mesmo período.

Tendo esses resultados para nortear a compreensão da participação das mulheres na política brasileira, no Capítulo 2 é feito um breve resgate da previsão constitucional relacionada ao sufrágio feminino nas constituições brasileiras, até chegar à positivação desse direito das mulheres, em 1932. Esse resgate histórico tem como objetivo contextualizar a luta por seus direitos políticos, desenvolvida pelas mulheres no Brasil, de forma a contextualizar a elaboração da Lei de Reserva de Vagas. Feito o resgate histórico, chega-se à elaboração da própria Lei de Reserva de Vagas, até a sua redação conferida pela Lei n. 12.034/2009 e as decisões do STF e do TSE proferidas no primeiro semestre de 2018, que alteraram sua configuração.

A partir dos dados levantados no Capítulo 1 e do resgate da construção da Lei de Reserva de Vagas feito no Capítulo 2, no Capítulo 3 são feitas considerações sobre os desafios à participação das mulheres na política no Brasil. Para tanto, inicialmente é feito um resgate de como a ditadura civil-militar manteve-se sobre uma estrutura de desigualdade de gênero, desigualdade essa que ainda não foi completamente superada pela democracia brasileira, em que pese os avanços já conquistados. Assim, são apresentados os impactos que a Lei de Reserva de Vagas já conseguiu trazer, especialmente sobre o número de candidatas que se apresentam às eleições para a Câmara dos Deputados. E, em contrapartida, são levantados

⁵ Em que pese o objetivo ser analisar o número de candidatas e candidatos que efetivamente participaram do pleito, aqui não é possível separar eventuais candidaturas laranja, utilizadas pelos partidos políticos para cumprirem com os coeficientes de gênero mínimos. Essa questão ainda consiste em um desafio à Lei de Reservas de Vagas e será discutida no Capítulo 3.

desafios ao aumento do número de candidatas eleitas, como a fraude à reserva de vagas e a limitação dos incentivos dados pela atual Lei de Reserva de Vagas, para que os partidos políticos efetivamente invistam na candidatura de mulheres.

Considerando esse cenário, no Capítulo 4 é apresentada a teoria da justiça tridimensional de Nancy Fraser, que tem como uma de suas dimensões a representatividade — relacionada ao nível político. Após breve reconstrução da teoria de Fraser, com foco na questão da representatividade, é proposta uma nova leitura dos níveis da participação política por ela desenvolvidos, em que se argumenta que a falsa representação no nível dos Estados territoriais encontra-se em paralelo com a falsa representação que transcende as fronteiras estatais e que não pode ser devidamente compreendida pela gramática ainda centrada nos Estados. Essa discussão pretende problematizar a questão da representatividade, ressaltando sua centralidade para discussões relacionadas à justiça, que não podem mais se basear apenas nos níveis do *status* social e da condição econômica. Assim, a norma da paridade representativa aparece como essencial para a efetivação da justiça democrática, no que concerne ao presente trabalho, centrando-se na discussão sobre a representação no nível da política comum e da meta-política. Assim, argumenta-se que paridade participativa das mulheres é condição essencial à efetivação de sua condição de sujeito político e para a própria realização da justiça em um paradigma democrático.

Por fim, tendo como base a necessidade de implementação da norma da paridade representativa em um contexto democrático, no Capítulo 5 é discutida a possibilidade dos mecanismos da justiça de transição serem utilizados para esse propósito. Após resgate dos tradicionais pilares da justiça de transição, argumenta-se que as reformas institucionais devem ir além das instituições estatais, para atingir estruturas sociais que estiveram subjacentes aos regimes autoritários. Mesmo não tendo sido os regimes autoritários os responsáveis pela construção dessas estruturas sociais, elas consistiram em condição de possibilidade para que os regimes autoritários se estruturassem da forma como o fizeram. Assim, ainda que a ditadura civil-militar não tenha introduzido na sociedade brasileira uma estrutura de desigual participação política baseada no gênero, esse estrutura lhe foi subjacente e foi importante para sua conformação. Desse modo, tem-se a necessidade de reformas transformativas, no âmbito da justiça de transição, que possam atingir essas estruturas que conferiram condições de possibilidade aos regimes autoritários.

Assim, este trabalho pretende levantar a discussão sobre a importância da participação política das mulheres, para a efetivação da justiça em um paradigma democrático e efetivação das transições posteriores a regimes autoritários. Isso, considerando a necessidade dos mecanismos da justiça de transição irem além de reformas superficiais e promoverem transformações estruturais nas sociedades que passaram por períodos autoritários, como condição para que as transições possam contribuir para a construção de Estados e sociedade efetivamente democráticos.

O presente trabalho foi desenvolvido no âmbito do Centro de Estudos sobre Justiça de Transição da Universidade Federal de Minas Gerais (CJT/UFMG), através da interlocução com os pesquisadores dos cursos da graduação e pós-graduação que também atuam junto ao CJT/UFMG. Dessa forma, parte de considerações sobre as deficiências do Estado brasileiro em lidar com sua transição e implementar de forma holística os pilares da justiça de transição. Em que pese os avanços que gradualmente foram conquistados, principalmente como resultado da luta diária de ativistas e do engajamento de pesquisadores e agentes do Estado com o tema. Portanto, pretende-se contribuir com a efetivação do Estado Democrático de Direito no Brasil e a superação de estruturas de desigualdade que são historicamente verificadas no país.

1. AS MULHERES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL (1966-2019)

Foi em 3 de maio de 1933, na eleição para a Assembleia Nacional Constituinte, que as mulheres brasileiras, pela primeira vez, puderam votar e serem votadas a nível nacional. Entretanto, somente 85 anos depois, nas eleições 2018 para a Câmara dos Deputados, as mulheres atingiram o maior espaço por elas já ocupado na Câmara, isto é, atingiram 15% dos assentos. Porcentagem essa que se encontra muito abaixo da média internacional, que atualmente é de 24,1% nas casas baixas dos Parlamentos (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2018a. p.1), assim como também bem abaixo da média das Américas, que é de 30,3% nas casas baixas dos Parlamentos (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2018a. p.1). Também de acordo com os dados divulgados pela *Inter-Parliamentary Union*, com as eleições de 2018, o Brasil passou para o lugar 132 — junto com Bahrein e Paraguai — de um total de 193 países classificados de acordo com a representatividade das mulheres em seus parlamentos. Note-se que o Brasil continua atrás de países como Emirados Árabes Unidos, Arábia Saudita, Azerbaijão e Paquistão (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2018b. p.1) que, em razão de suas tradições culturais e religiosas, são conhecidos por reconhecerem um *status* social diferenciado para as mulheres em relação aos homens. Também estão na frente do Brasil outros países latino-americanos, como Cuba (2º lugar), Bolívia (3º lugar), México (4º lugar), Costa Rica (9º lugar), Argentina (17º lugar), Equador (22º lugar), Guiana (40º lugar) e El Salvador (44º lugar) (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2018b, p.1).⁶

Esses dados são preocupantes especialmente quando se considera que atualmente o Brasil está em um regime democrático, que deveria assegurar a todos igualdade efetiva de condições de participar dos pleitos eleitorais.⁷ E desse cenário surgem questionamentos quanto a possíveis relações entre a última ditadura civil-militar pela qual o Brasil perpassou, assim como a relação entre os mecanismos desenvolvidos no escopo da justiça de transição e a ampliação da representatividade das mulheres na política.

Como um primeiro passo para discutir essas questões, mostra-se necessário traçar um panorama da presença das mulheres na Câmara dos Deputados do Brasil, de forma a

⁶ Ranking completo disponível em: <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. Acesso em 23 de janeiro de 2019.

⁷ Para uma discussão mais aprofundada da relação entre representatividade, justiça e democracia — ou justiça democrática — ver Capítulo 4.

englobar o período da ditadura civil-militar (1964-1985) e o atual período democrático (1985-atual). Aqui cumpre ressaltar que, apesar de se reconhecer o marco do ano de 1985 para a abertura do regime ditatorial no Brasil, será utilizado o marco normativo constitucional de 1988 como efetivo fim da ditadura civil-militar brasileira. Isso uma vez que, na sequência,⁸ será feito um estudo dos diplomas normativos aplicados à participação política das mulheres, daí a necessidade de trabalhar as eleições de 1986 como ainda inseridas no marco anterior à Constituição de 1988.

Essa análise da presença das mulheres nas eleições para a Câmara dos Deputados, especialmente como candidatas e candidatas eleitas, será dividida em três momentos. Inicialmente serão analisados os dados relacionados às candidatas eleitas nas eleições que ocorreram entre 1964 e 1988 — isto é, durante o regime ditatorial. Na sequência, as candidatas eleitas nas eleições que ocorreram a partir de 1988 — chegando até as eleições de 2018. E, por fim, os dados relacionados ao número de candidaturas de mulheres, eleitas ou não, a partir de 1994. Os dados referentes às candidatas serão analisadas apenas no recorte que tem como marco inicial as eleições de 1994, uma vez que o site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) disponibiliza apenas os dados referentes aos candidatos eleitos (assim como as legendas que participaram do pleito e as vagas disponíveis) das eleições ocorridas entre 1945 e 1990, não informando os dados relacionados aos candidatos não eleitos.⁹ Da mesma forma, também serão consideradas apenas as eleições ordinárias ocorridas no período, uma vez que não estão disponíveis no site do TSE os dados relacionados à eleição suplementar para a eleição de deputadas e deputados federais do Estado de Tocantins em 1988.

1.1 Candidatas Eleitas para a Câmara dos Deputados durante a ditadura civil-militar

Após o golpe militar ocorrido em 1964, foram realizadas 6 eleições diretas para a Câmara dos Deputados até o advento da Constituição de 1988. Em que pesem questões relacionadas ao caráter autoritário do regime então em vigor — como o próprio bipartidarismo ou a existência de uma oposição consentida, com pouco poder de negociação

⁸ Ver Capítulo 2.

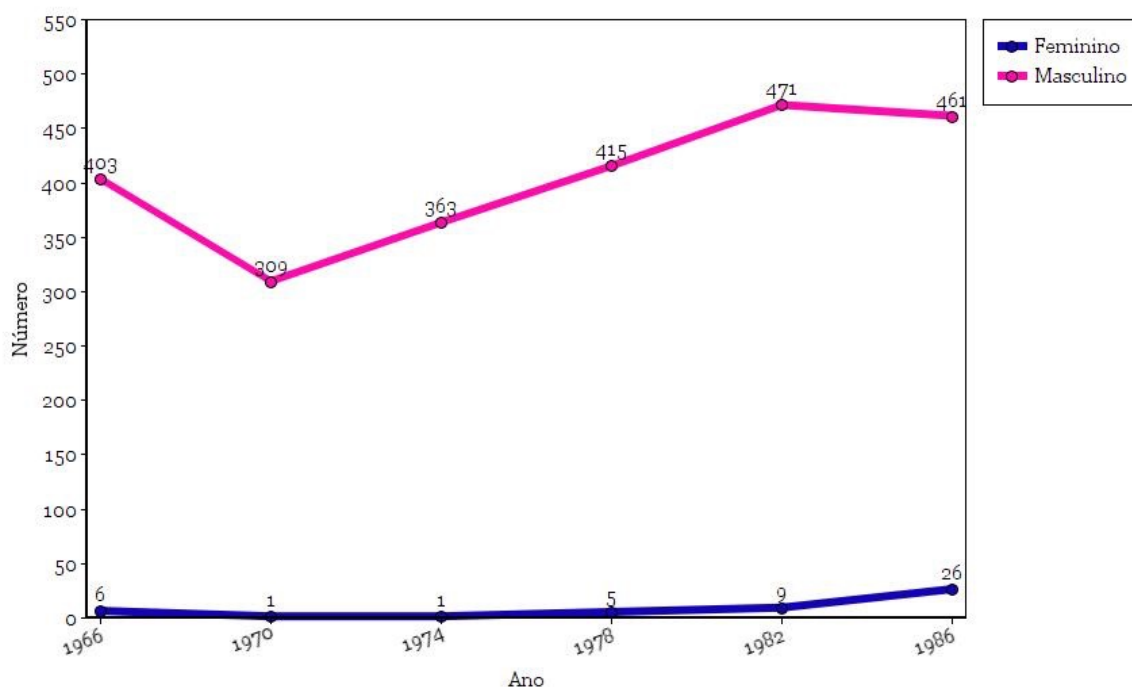
⁹ O TSE informa que caso busquem-se outras informações relacionadas às eleições ocorridas de 1945 a 1990, é possível solicitá-las através do “formulário de pesquisa” disponível em: <<http://www.tse.jus.br/o-tse/sistemas/arquivo-do-tse-solicite-sua-pesquisa>>. Contudo, ao entrar em contato com este setor do TSE, foi respondido que os dados relacionados às eleições consistem naqueles já disponibilizados na plataforma on-line.

política — também incidirem sobre as eleições para a Câmara dos Deputados, mesmo elas sendo diretas, o foco do presente trabalho não está em analisar essas questões. Entende-se que a participação das mulheres na política ocorre, e deve ocorrer, nos diversos espectros políticos. Se o espaço da oposição consentida era limitado no parlamento, em princípio não deveriam haver impedimentos para a participação daquelas mulheres alinhadas à ARENA (Aliança Renovadora Nacional), o partido do regime ditatorial.

Entretanto, o que os dados sobre os parlamentares eleitos no período indicam é uma redução na presença das mulheres, independentemente do partido político, e a retomada do crescimento de sua participação, na medida em que o regime ditatorial caminha para sua abertura, conforme demonstrado no gráfico abaixo.

GRÁFICO 1¹⁰

Candidatas e Candidatos Eleitos para a Câmara dos Deputados 1966 - 1986



Fonte: Dados disponibilizados pelo TSE <<http://inter04.tse.jus.br/ords/dwtse/f?p=1945:1:.....>>

¹⁰ Os gráficos 1 a 25 apresentados neste trabalho foram elaborados a partir dos dados disponibilizados pelo TSE com a utilização da plataforma *Online Chart Tool*, disponível em: <<https://www.onlinecharttool.com/graph#design>>

De acordo com os dados sistematizados no Gráfico 1, na primeira eleição para a Câmara dos Deputados após o golpe de 1964 foram eleitas 6 mulheres, número que já é baixo considerando que o sufrágio feminino foi estabelecido em 1932. Entretanto, esse número torna-se ainda menor no período de maior recrudescimento da ditadura civil-militar. Assim, nas eleições de 1970 e 1974 foi eleita apenas uma mulher como deputada federal. Note-se que, ambas as deputadas — Nina Ribeiro, eleita em 1970, e Lygia Maria Lessa Bastos, eleita em 1974 — foram eleitas pela Arena.¹¹ Com o início da transição do regime autoritário, também é possível verificar um crescimento tímido do número de candidatas eleitas, em que pese também ter ocorrido um aumento do número de assentos na Câmara dos Deputados.¹² Esse crescimento torna-se notável quando observado o número de mulheres eleitas em 1982 e 1986, o que representa um aumento de aproximadamente 290%, o maior aumento verificado na história brasileira no intervalo de uma eleição. Novamente, ressaltando que apesar da porcentagem ser elevada, o número de assentos ocupados por mulheres ficou pouco acima de 5%.

Apenas com os dados relativos ao número de candidatas eleitas não é possível afirmar que a ditadura civil-militar, por si só, levou a um menor número de mulheres eleitas. Contudo, no mínimo, é possível afirmar que o regime ditatorial não incentivou a participação política das mulheres e que teve suas bases alicerçadas em uma estrutura de desigualdade de gênero que lhe é pré-existente. Isto fica especialmente evidente quando se observa a coincidência entre o decréscimo da presença das mulheres na Câmara dos Deputados e os anos de maior fortalecimento da ditadura.

Interessa também observar a variação do número de mulheres eleitas por Estado-membro, especialmente para efeito de comparação com os dados das eleições ocorridas já durante a democracia. Os gráficos na sequência demonstram como não é possível verificar uma regularidade entre os Estados que chegaram a eleger mulheres durante a ditadura civil-militar, o que se deve ao número extremamente baixo de mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados no período. Como exemplo, tem-se que nas eleições de 1970 e 1974 foi eleita

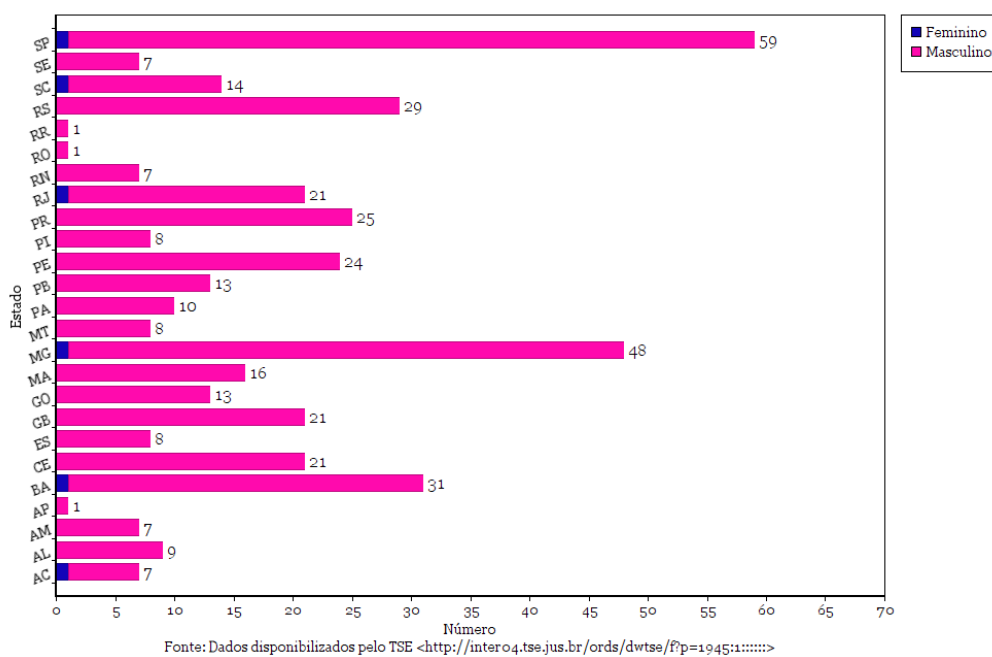
¹¹ Ver Anexos 4 e 5.

¹² No período em estudo, o número de assentos na Câmara dos Deputados apresentou as seguintes variações: em 1966 foram eleitos deputados; em 1970 foram eleitos deputados; em 1974 foram eleitos deputados; em 1978 foram eleitos deputados; em 1982 foram eleitos deputados; e em foram eleitos deputados. Após a publicação da Constituição de 1988, em 1990 foram eleitos deputados e a partir de 1994 têm sido eleitos deputados.

apenas uma mulher, nos dois casos pelo então Estado da Guanabara. Entretanto, com a incorporação deste ao Estado do Rio de Janeiro, em 1978 manteve-se a eleição de uma mulher, agora pelo Rio de Janeiro, mas, em 1982, não foi eleita nenhuma mulher pelo Estado, o que se altera novamente em 1986, com a eleição de 3 deputadas federais. Dessa forma, a análise dos gráficos indica a inexistência de uma linearidade ou de um crescente contínuo quanto à eleição de deputadas federais em cada Estado.

GRÁFICO 2

Candidatas e Candidatos à Câmara dos Deputados Eleitos em 1966 por estado



Conforme indicado no Gráfico 2, em 1966, foram eleitas seis deputadas federais, representando os Estados do Acre, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Santa Catarina e São Paulo. As deputadas representaram pouco menos que 1,5% dos assentos na Câmara dos Deputados. Entretanto, esse cenário de poucas mulheres na Câmara dos Deputados intensifica-se ainda mais em 1970 e 1974, anos em que apenas uma mulher foi eleita deputada, conforme ilustrado nos Gráficos 3 e 4.

GRÁFICO 3

Candidatas e Candidatos à Câmara dos Deputados Eleitos em 1970 por estado

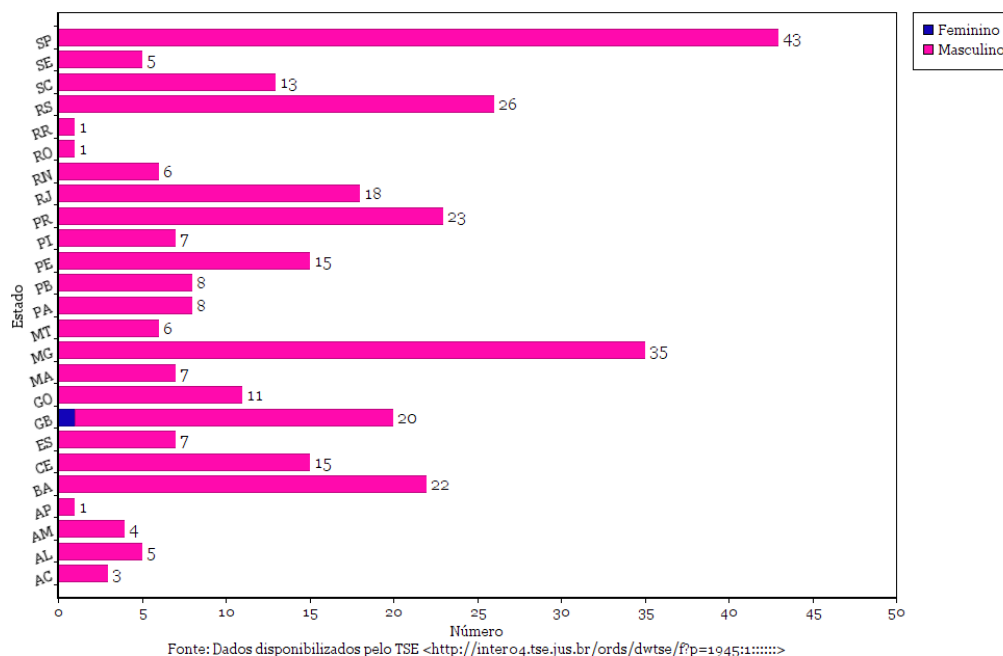
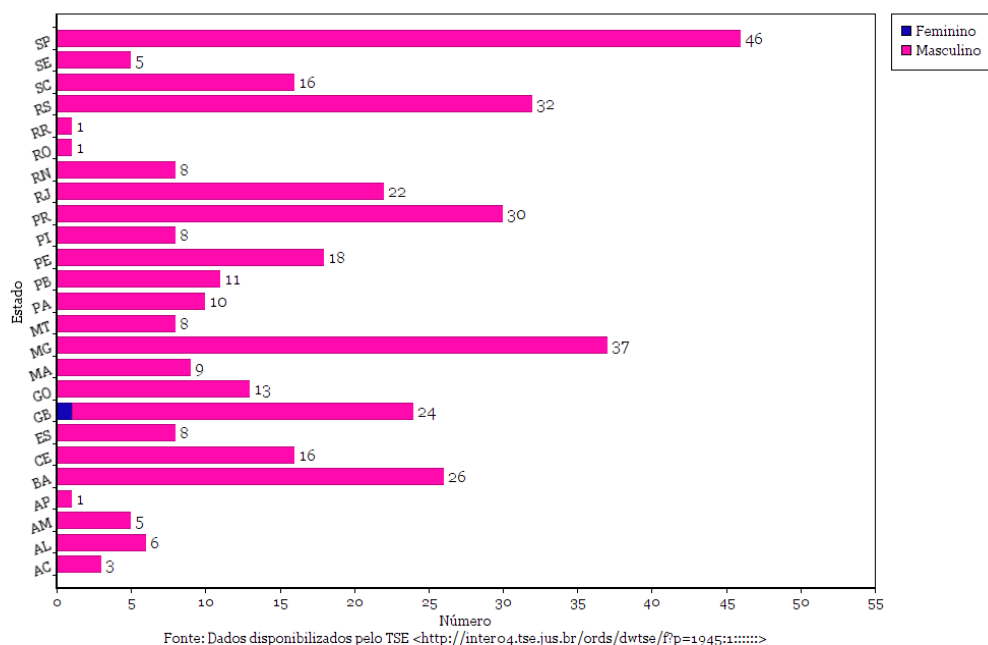


GRÁFICO 4

Candidatas e Candidatos à Câmara dos Deputados Eleitos em 1974 por estado



Em 1970 e em 1974 foram eleitas deputadas federais apenas pelo então Estado da Guanabara, representando aproximadamente 0,32% e 0,27% dos assentos na Câmara dos Deputados, respectivamente. Esse quadro começa a apresentar uma tímida melhora em 1978 em 1982, quando foram eleitas 5 e 9 deputadas. Entretanto, esse aumento é matizado pelo aumento do número de assentos na Câmara dos Deputados, que também se verificou nas duas eleições. Dessa forma, em 1978 as mulheres representaram aproximadamente 1,2% dos assentos e, em 1982, aproximadamente 1,9% dos assentos. Esses dados são evidenciados nos Gráficos 5 e 6 a seguir.

GRÁFICO 5

Candidatas e Candidatos à Câmara dos Deputados Eleitos em 1978 por estado

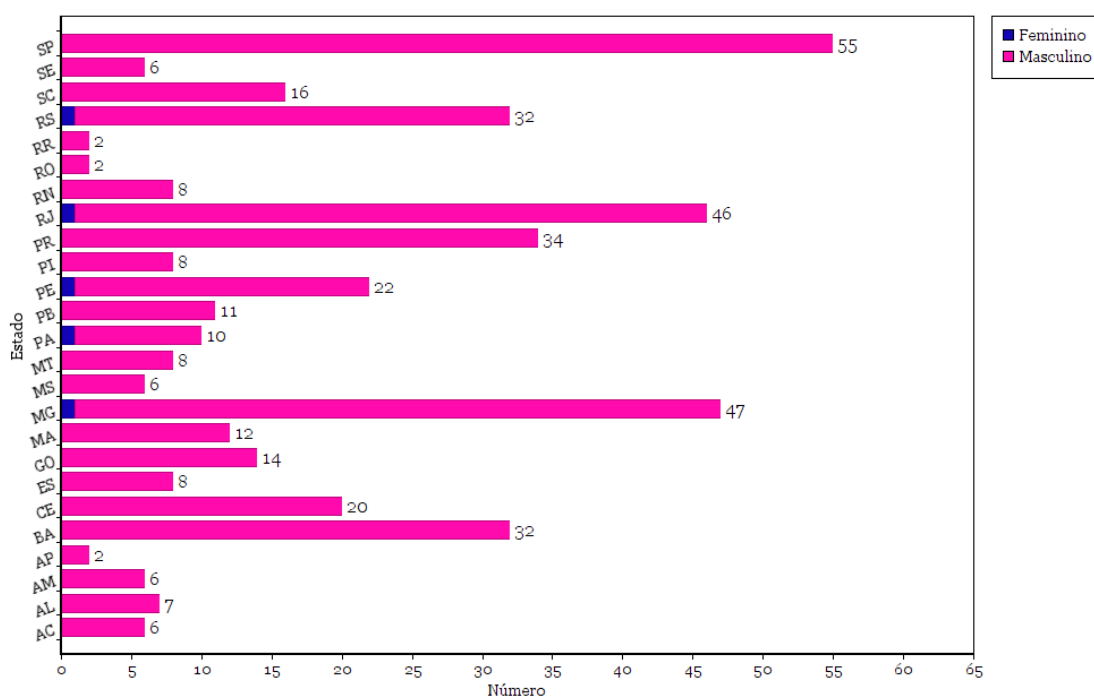
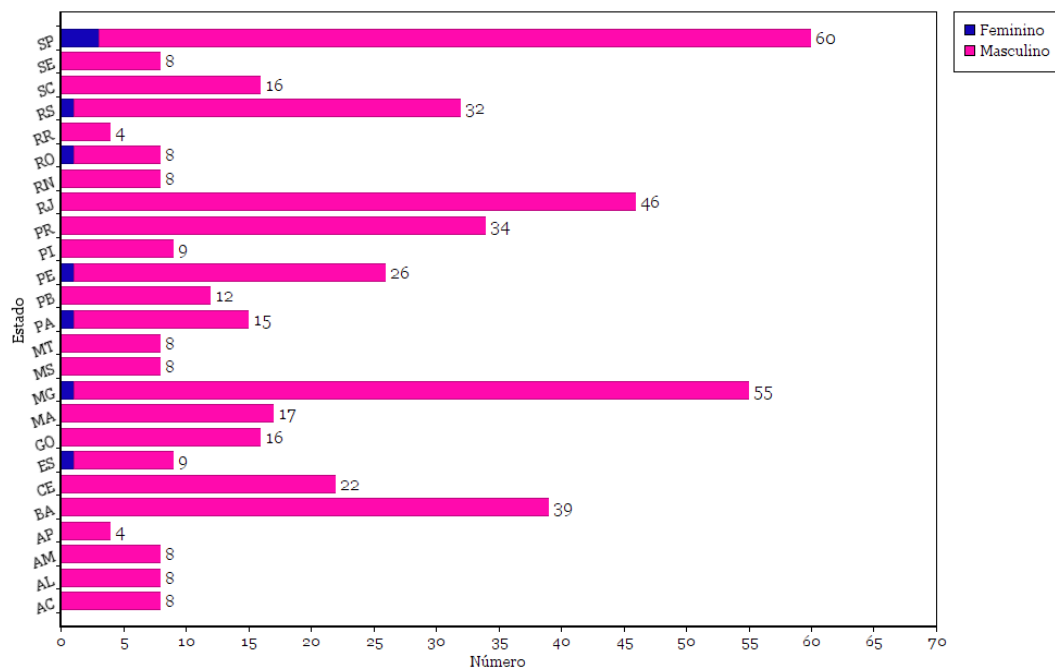


GRÁFICO 6

Candidatas e Candidatos à Câmara dos Deputados Eleitos em 1982 por estado



Fonte: Dados disponibilizados pelo TSE <<http://inter04.tse.jus.br/ords/dwtse/f?p=1945:1:.....>>

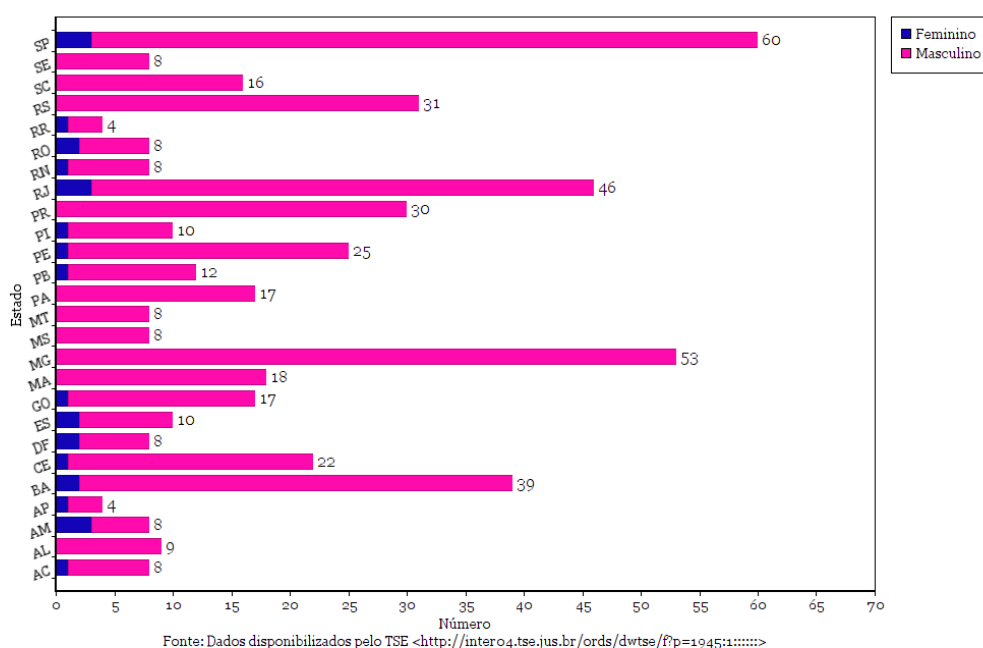
Em 1978, foram eleitas deputadas federais representando os Estados de Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. E, em 1982, representando os Estados do Espírito Santo, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rondônia, Rio Grande do Sul e São Paulo. É possível, assim, verificar uma oscilação entre os Estados que elegeram e que não elegeram mulheres nas duas eleições.

Já em 1986, é verificado o maior número de mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados até o momento, o que também coincide com o momento de abertura do regime ditatorial. Ressalte-se que as deputadas e os deputados eleitos em 1986 compuseram a Assembleia Constituinte de 1987-1988, levando à promulgação da Constituição de 1988. Foram eleitas um total de 26 deputadas, representando 5,3% dos assentos da Câmara, maior porcentagem atingida até o momento, em que pese ser significativamente baixa. Na sequência, no Gráfico 7, é possível observar que foram eleitas mulheres pelos Estados do Acre, Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima e São Paulo.

Observe-se que, pela primeira vez, o número de Estados em que foram eleitas deputadas mulheres foi superior ao número de Estados em que não foi eleita nem uma deputada.

GRÁFICO 7

Candidatas e Candidatos à Câmara dos Deputados Eleitos em 1986 por estado



Outra tendência interessante a ser observada nas eleições ocorridas durante o período ditatorial é o fato de o número de mulheres eleitas em cada Estado não estar diretamente relacionado com o número de assentos do Estado na Câmara dos Deputados. Assim, poder-se-ia esperar que Estados que possuam maior número de assentos na Câmara elegeriam maior número de deputados. Mas não é o que verifica nos gráficos acima. Em 1986, por exemplo, 3 dos 8 deputados federais eleitos pelo Amazonas eram mulheres, enquanto dos 60 deputados federais eleitos por São Paulo, também 3 eram mulheres.

Assim, é possível verificar um número extremamente baixo de mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados nos anos da ditadura civil-militar, quadro que começou a apresentar sinais de mudanças a partir das eleições de 1986, quando o Brasil já vivenciava uma maior abertura democrática. Desse modo, é possível concluir que o regime ditatorial se instalou no Brasil sobre uma estrutura de profundas desigualdades gênero e não empreendeu

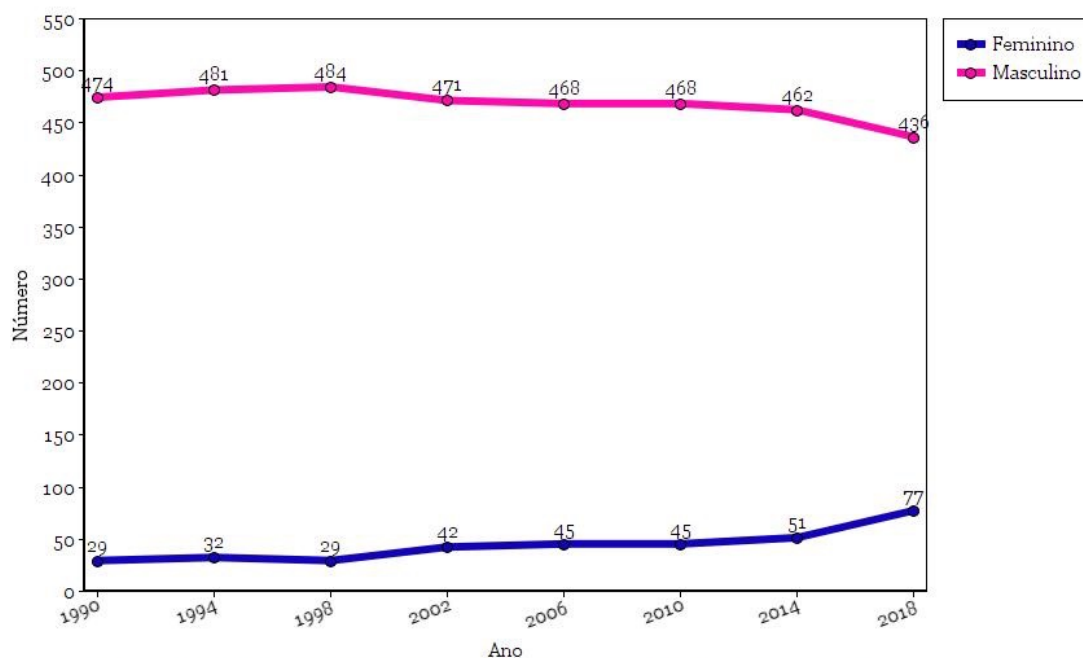
esforços para mudar esse cenário. É possível, pois, caracterizar o regime como uma ditadura moralista e tradicionalista estabelecida sobre a clássica divisão de papéis sociais baseada no gênero.¹³

1.2 Candidatas Eleitas para a Câmara dos Deputados no pós-1988

Com a promulgação da Constituição de 1988, deu-se início ao processo de redemocratização do Brasil. Assim, cumpre observar se esse processo também atingiu o nível da participação política e interferiu na representatividade das mulheres na Câmara dos Deputados. No Gráfico 8, é possível observar a variação do número de mulheres e homens eleitos como deputados federais, no período que compreende as eleições ocorridas de 1990 a 2018.

GRÁFICO 8

Candidatas e Candidatos Eleitos para a Câmara dos Deputados 1990 - 2018



Fonte: Dados disponibilizados pelo TSE <<http://inter04.tse.jus.br/ords/dwtse/f?p=1945:1:.....>>>

¹³ O tema será discutido mais profundamente no Capítulo 3.

O Gráfico 8 demonstra como a diferença do espaço ocupado por mulheres e homens na Câmara dos Deputados do Brasil ainda é evidente. Desde as eleições de 1990, o número de mulheres eleitas como deputadas federais aumentou em aproximadamente 266%, entretanto, apenas nas eleições de 2018 elas passaram a ocupar 15% dos assentos da casa. Os maiores aumentos do número de mulheres eleitas ocorreram em 2014 e 2018, o que está relacionado a mudanças legislativas ocorridas na redação da Lei de Reserva de Vagas, o que será discutido no Capítulo 2. Assim, nas eleições de 1990, aproximadamente 5,8% dos assentos na Câmara dos Deputados são ocupados por mulheres; nas eleições de 1994 esse número aumenta para aproximadamente 6,2%; nas eleições de 1998, há uma redução para aproximadamente 5,7%; nas eleições de 2002, ocorre novo aumento para aproximadamente 8,2%; nas eleições de 2006, há um pequeno aumento para 8,8%, percentual esse que se mantém nas eleições de 2010; nas eleições de 2014 as mulheres quase atingem 10% dos assentos na Câmara dos Deputados — ocupando 9,9% dos assentos; e em 2018 esse percentual sobe para 15% — o que ainda representa uma presença muito baixa das mulheres na Câmara dos Deputados.

A área no Gráfico 8 existente entre a linha azul, que demonstra o percurso histórico do número de mulheres eleitas deputadas federais, e a linha que rosa, que demonstra o percurso do número de homens eleitos, representa a chamada brecha de gênero existente no Brasil, no que se refere à participação política — especificamente a participação política na casa baixa do parlamento. “Conceitualmente as brechas de gênero são as diferenças que apresentam mulheres e homens em relação a oportunidades, acesso, controle e uso dos recursos que lhes permitem garantir seu bem-estar e desenvolvimento humano” (ROBLES GAMARRA, 2013, p. 35)¹⁴. Assim, elas se referem a diferenças objetivamente verificáveis no que se refere às possibilidades de acesso a bens, instituições ou serviços que têm o potencial de determinar seus níveis de desenvolvimento nas dimensões pessoal, econômica e política, em que pese mulheres e homens disporem dos mesmos direitos e deveres legalmente reconhecidos (ROBLES GAMARRA, 2013, p. 35). As brechas de gênero tratam-se de barreiras invisíveis, que como destacado por Gladis Robles Gamarra:

Também refere-se às diferentes posições de homens e mulheres e à desigual distribuição de recursos, acesso e poder em um contexto. Constatar uma brecha de

¹⁴ Tradução livre do original em espanhol: “Conceptualmente las brechas de género son las diferencias que exhiben mujeres y hombres cuanto a oportunidades, acceso, control y uso de los recursos que les permiten garantizar su bienestar y desarrollo” (ROBLES GAMARRA, 2013, p. 35).

gênero em um contexto significa normalmente que nele existe uma distribuição desigual, em que o coletivo a que pertence o gênero feminino forma o grupo que permanece com menos recursos, poder, etc. (ROBLES GAMARRA, 2013, p. 35).¹⁵

Desse modo, observa-se que a brecha de gênero relacionada à participação das mulheres na política ainda é muito significativa, precisando ser objeto de políticas públicas mais contundentes para sua eliminação.¹⁶ E essa brecha torna-se ainda mais evidente quando são analisados os números da eleição de mulheres e homens para a Câmara dos Deputados por Estado da federação. Aqui, uma mudança já se torna evidente em relação às eleições ocorridas durante o período da ditadura civil-militar: a tendência observada nas eleições de 1986 mantêm-se e na maior parte dos Estados são eleitas mulheres, apesar da proporção ser significativamente inferior à de homens e de mesmo nas últimas eleições ocorridas, em 2018, ainda existirem Estados em que não foram eleitas mulheres como deputadas federais. Entretanto, será possível observar a manutenção de outra tendência: o número de deputados federais que cada Estado pode eleger impacta pouco no número de mulheres eleitas, isto é, não é possível verificar uma proporção evidente entre o número de representantes eleitos pelo Estado na Câmara e o número de mulheres eleitas. Assim, Estados com menor número de deputados federais podem eleger proporcionalmente um número maior de mulheres do que outros Estados com mais cadeiras na Câmara.

Em 1990, conforme ilustrado no Gráfico 9, não foram eleitas mulheres nos Estados de Alagoas, Bahia, Mato Grosso, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Sergipe e Tocantins. Por outro lado, o maior número de deputadas foi eleito no Rio de Janeiro, totalizando 7, o que ainda representa um número baixo, considerando que foram eleitos um total de 46 deputados federais pelo Estado. Com a exceção do Rio de Janeiro, os demais Estados em que foram eleitas deputadas, o número máximo foi de 3 mulheres.

¹⁵ Tradução livre do original em espanhol: “También están referidas a las diferentes posiciones de hombres y mujeres y la desigual distribución de recursos, acceso y poder en un contexto. Constatar una brecha de género en un contexto significa normalmente que en éste existe una desigual distribución, donde el colectivo que pertenece al género femenino forma el grupo que queda con menos recursos, poder, etc” (ROBLES GAMARRA, 2013, p. 35)

¹⁶ Ver Capítulo 3.

GRÁFICO 9

Candidatas e Candidatos à Câmara dos Deputados Eleitos em 1990 por estado

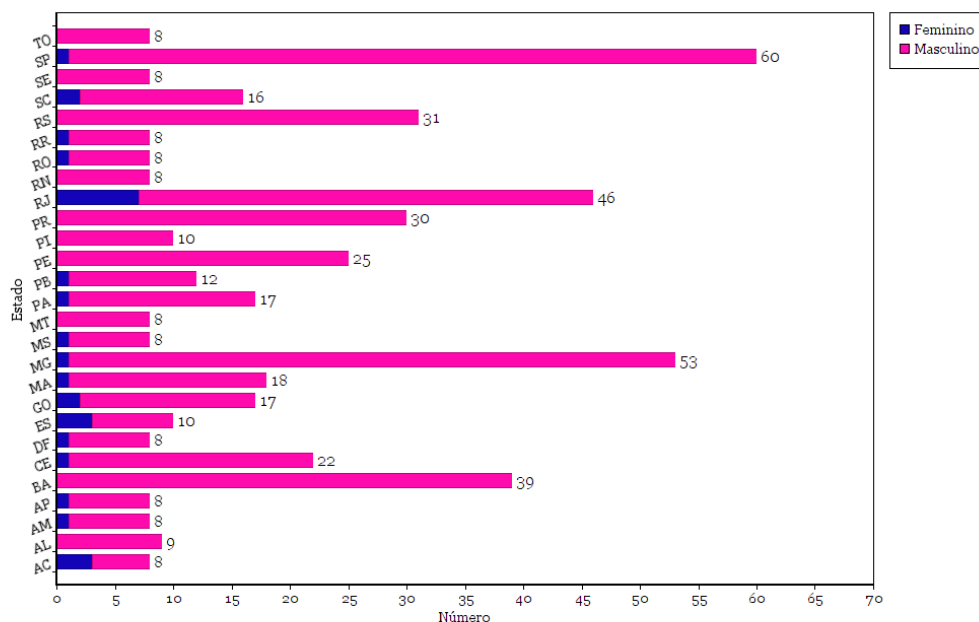
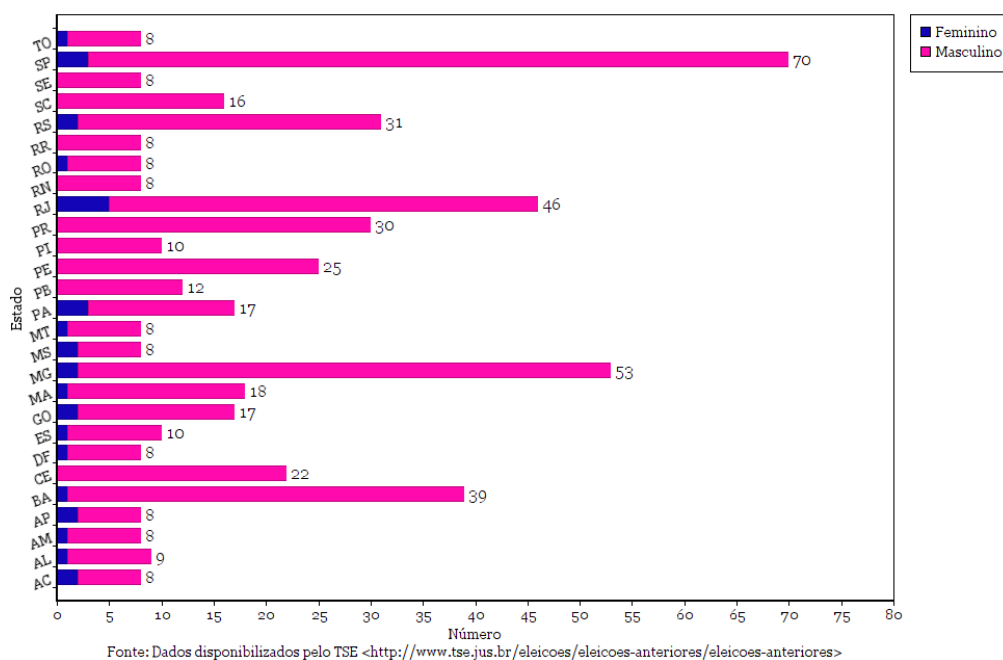


GRÁFICO 10

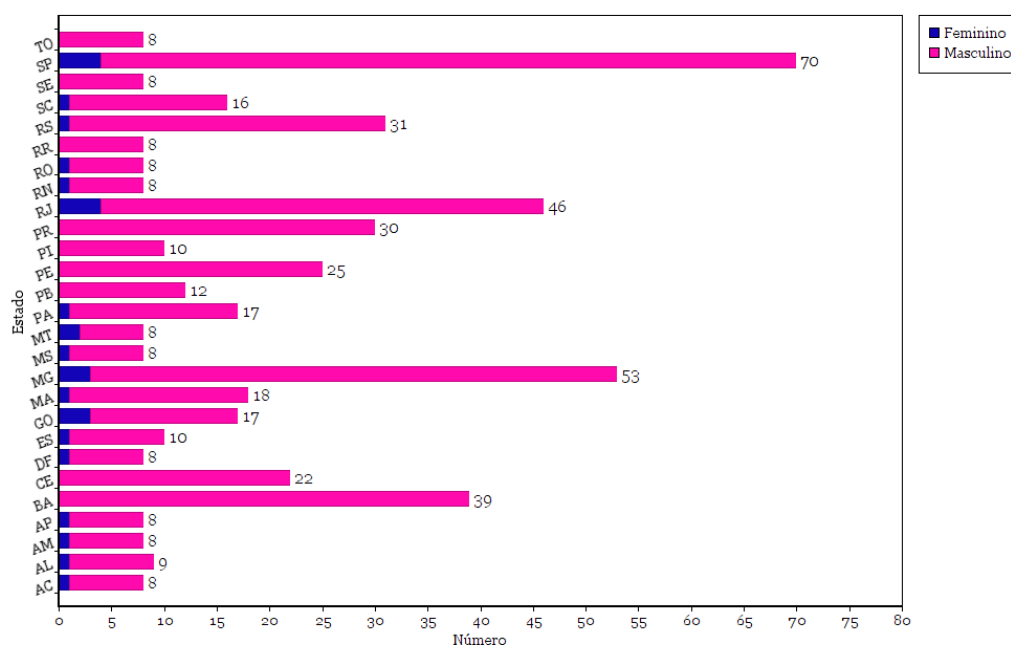
Candidatas e Candidatos à Câmara dos Deputados Eleitos em 1994 por estado



Em 1994, conforme o Gráfico 10, não foram eleitas deputadas federais nos Estados do Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Roraima, Santa Catarina e Sergipe. Novamente o maior número de deputadas federais eleitas em um único Estado foi verificado no Rio de Janeiro, onde foram eleitas 5 mulheres. Nos demais Estados o número de mulheres eleitas não ultrapassou 3, assim como observado em 1990.

GRÁFICO 11

Candidatas e Candidatos à Câmara dos Deputados Eleitos em 1998 por estado



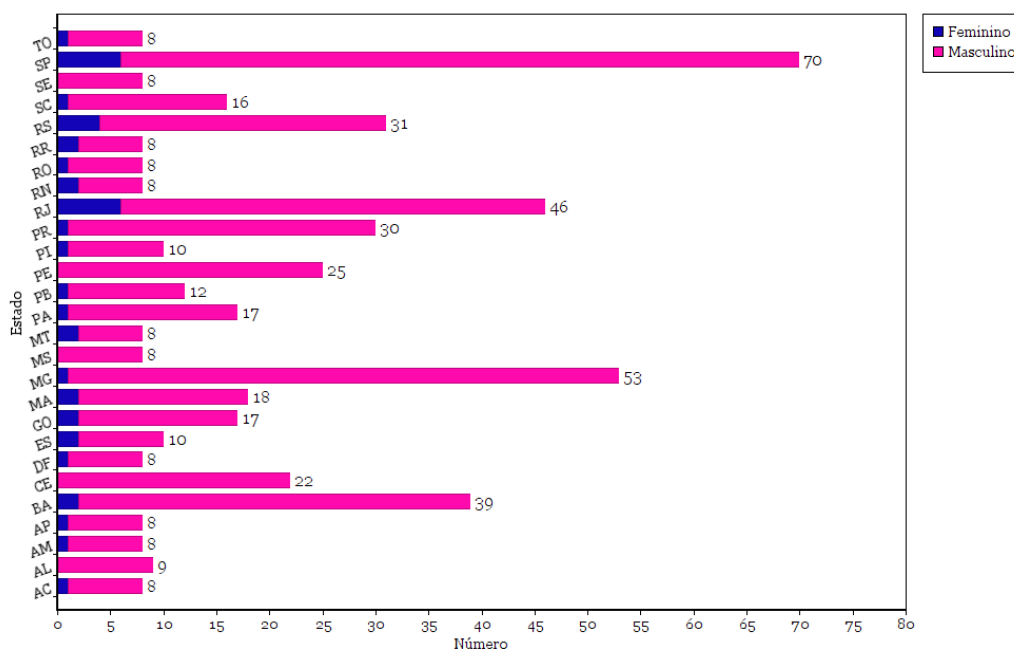
Fonte: Dados disponibilizados pelo TSE <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-antiores>>

Nas eleições de 1998, não foram eleitas mulheres para a Câmara dos Deputados nos Estados da Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Roraima, Sergipe e Tocantins, como demonstrado no Gráfico 11. Neste ano, Rio de Janeiro e São Paulo elegeram 4 deputadas federais e nos demais Estados esse número não ultrapassou 3. Aqui houve um pequeno aumento no número de Estados que não elegeram mulheres, no mesmo momento em que o número de deputadas federais eleitas também sofreu uma pequena redução, como já observado no Gráfico 8

Em 2002, a tendência de redução do número de Estados em que não foram eleitas mulheres para a Câmara dos Deputados voltou a ser observada, assim como ocorreu novo crescimento do número de deputadas federais eleitas. Como apresentado no Gráfico 12, nesse ano não foram eleitas deputadas federais em Alagoas, Ceará, Mato Grosso do Sul, Pernambuco e Sergipe. Nos demais Estados, o número de mulheres eleitas por Estado chegou ao máximo de 6.

GRÁFICO 12

Candidatas e Candidatos à Câmara dos Deputados Eleitos em 2002 por estado



Fonte: Dados disponibilizados pelo TSE <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-antiores>>

Nas eleições ocorridas em 2006, apesar do número total de deputadas federais eleitas ter se mantido o mesmo, houve um aumento do número de Estados em que não foram eleitas mulheres para a Câmara dos Deputados. Como disposto no Gráfico 13, não foram eleitas deputadas federais em Alagoas, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Piauí, Paraná, Sergipe e no Distrito Federal. E, novamente, o número máximo de deputadas federais eleitas em um único Estado foi de 6. Observe-se ainda que, em 2006, verificou-se pela primeira vez um Estado, o Amapá, elegendo mulheres em 50% de seus assentos na Câmara dos Deputados.

GRÁFICO 13

Candidatas e Candidatos à Câmara dos Deputados Eleitos em 2006 por estado

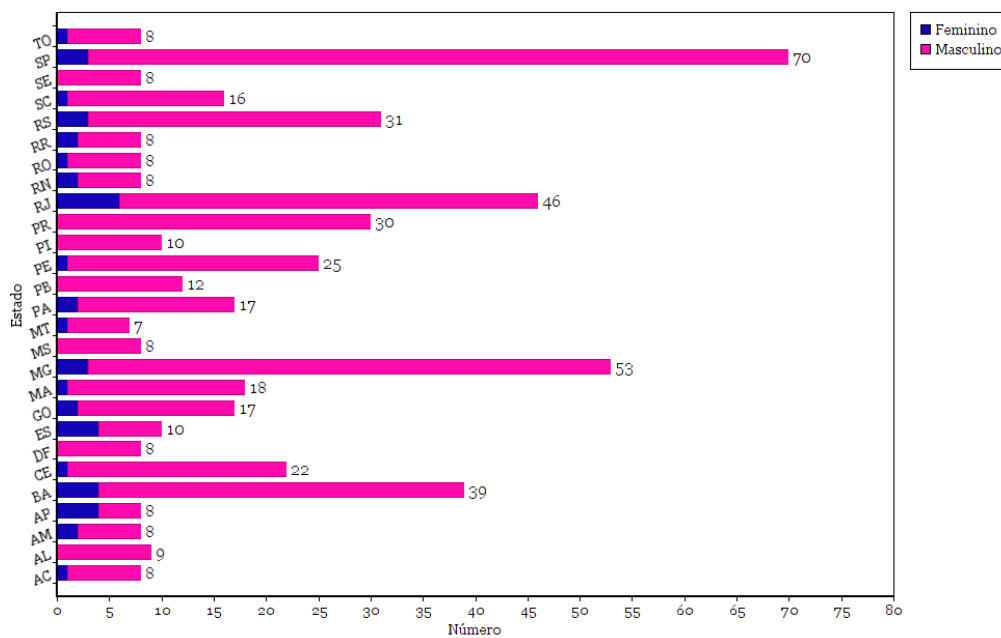
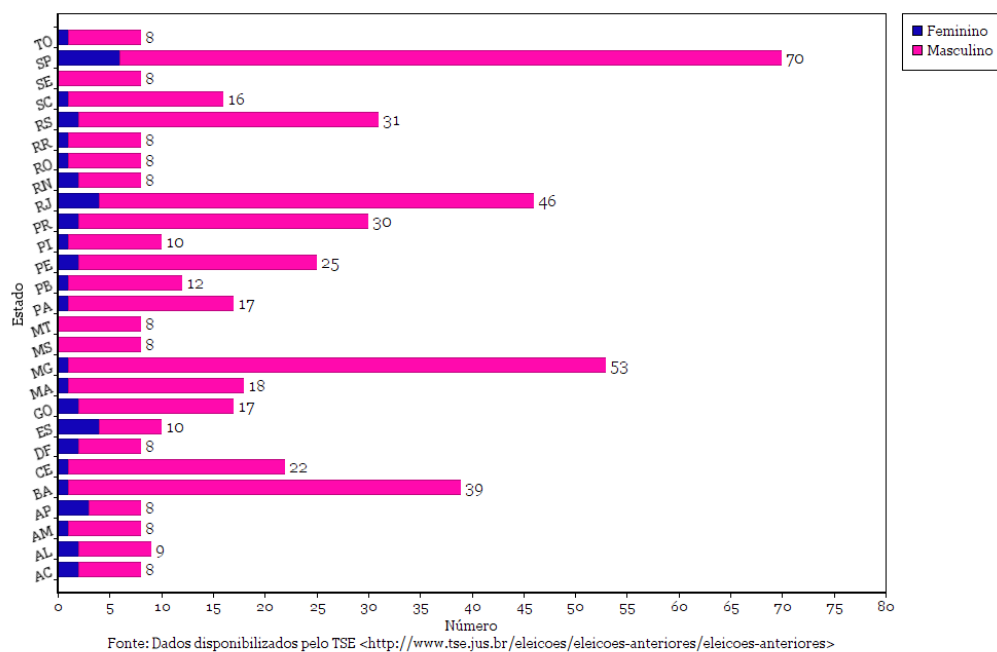


GRÁFICO 14

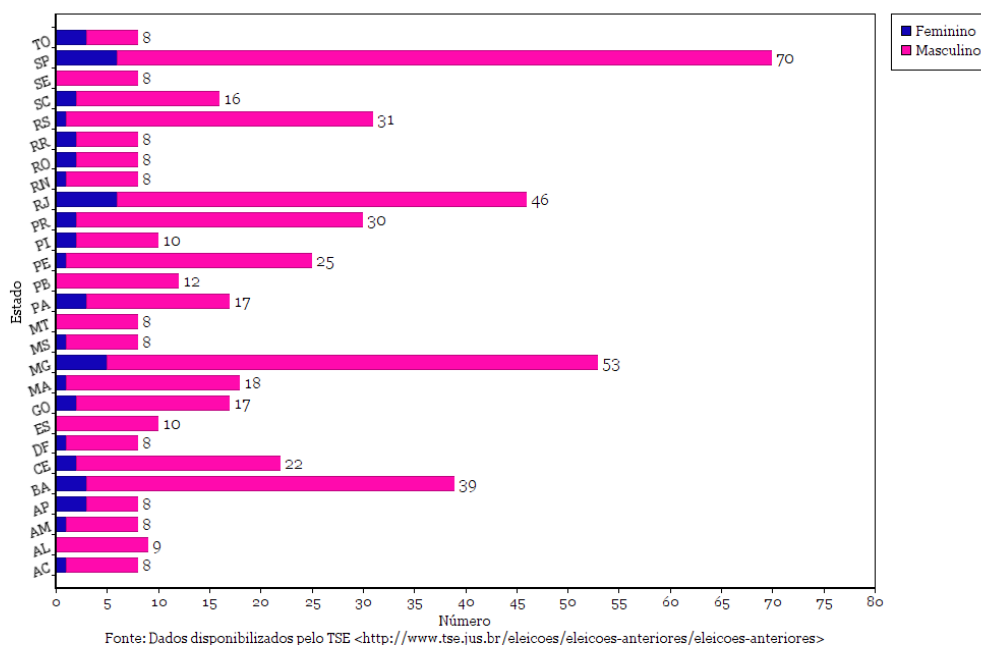
Candidatas e Candidatos à Câmara dos Deputados Eleitos em 2010 por estado



Como demonstrado no Gráfico 14, em 2010 (assim como será possível observar com relação às eleições de 2018) foi verificado o menor número de Estados em que não foram eleitas deputadas federais, totalizando 3. São eles, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Sergipe. Em São Paulo, foi verificado o maior número de mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados, um total de 6. E nos demais Estados esse número não ultrapassou 4.

GRÁFICO 15

Candidatas e Candidatos à Câmara dos Deputados Eleitos em 2014 por estado



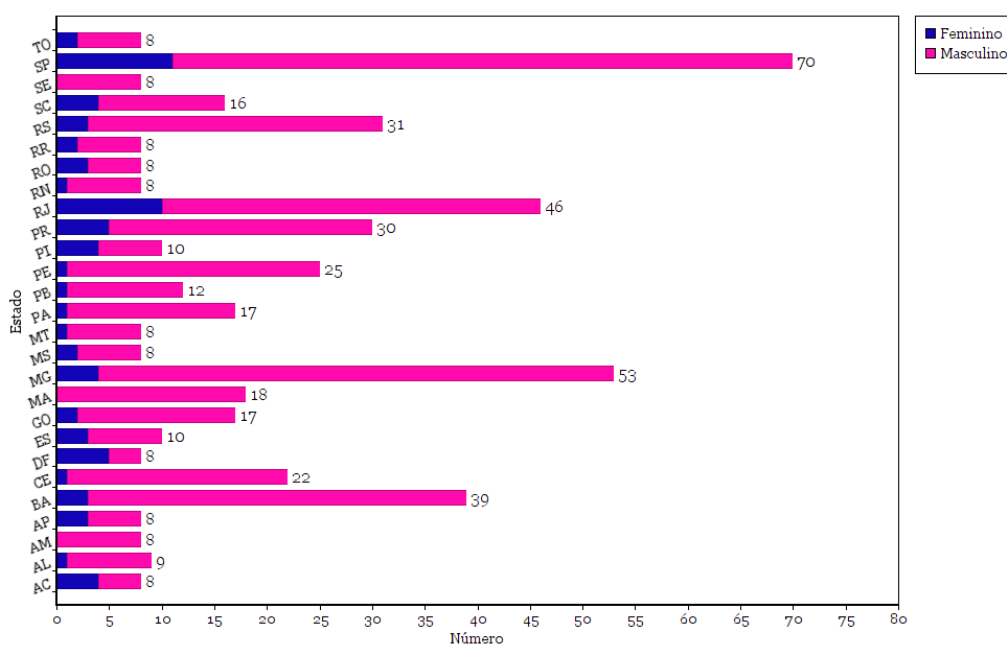
Nas eleições de 2014, verificou-se um aumento mais significativo do número de mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados, como apresentado no Gráfico 8, apesar de ter ocorrido um pequeno aumento do número de Estados em que não foram eleitas mulheres, sendo eles Alagoas, Espírito Santo, Mato Grosso, Paraíba e Sergipe, como indicado no Gráfico 15. Novamente verificou-se um número máximo de 6 deputadas federais eleitas por Estado. Ressalte-se ainda que, a partir das eleições de 2014, os dados analisados nos gráficos são baseados no gênero das candidatas e dos candidatos, e não mais sexo.

Por fim, nas últimas eleições ocorridas em 2018, não foram eleitas deputadas federais em três Estados: no Amazonas, Maranhão e Sergipe, de acordo com o Gráfico 16. Em

São Paulo foi verificado o maior número de deputadas federais eleitas, totalizando 11 (número esse que representa o maior número de deputadas federais eleitas por um único Estado na história do Brasil), sendo seguido pelo Rio de Janeiro, em que foram eleitas 10 deputadas federais. Nos demais Estados o número máximo de deputadas federais chegou a 5. Em 2018, foi possível verificar novamente a eleição de mulheres para 50% dos assentos na Câmara dos Deputados de um Estado, agora do Acre. E, pela primeira vez, em uma localidade o número de deputadas federais eleitas superou o de deputados, fato ocorrido no Distrito Federal.

GRÁFICO 16

Candidatas e Candidatos à Câmara dos Deputados Eleitos em 2018 por estado



Fonte: Dados disponibilizados pelo TSE <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-antiores>>

Os números de deputadas federais eleitas por Estado demonstram a existência de um teto de vidro que impede a eleição de um maior número de mulheres, mesmo naqueles Estados que possuem um maior número de assentos na Câmara dos Deputados. Até as eleições de 2014, o maior número de mulheres eleitas em um Estado chegava a 6. Esse valor foi superado em 2018, com a eleição de 11 e 10 deputadas federais em São Paulo e no Rio de Janeiro, respectivamente. Mas, ainda assim, observa-se que nos demais Estados o número de

mulheres eleitas permanece restrito a 5. E isso, considerando Estados como Minas Gerais, que possui o segundo maior número de assentos na Câmara, sendo superado apenas por São Paulo. Na sequência, será trabalhado o número de candidatas e candidatos à Câmara dos Deputados, quando será possível observar que mesmo com o crescimento do número de candidatas, não houve um impacto significativo no crescimento do número de candidatas eleitas ou na superação dessa barreira do número de deputadas federais eleitas por Estado.

1.3 Candidatas à Câmara dos Deputados de 1994 a 2018

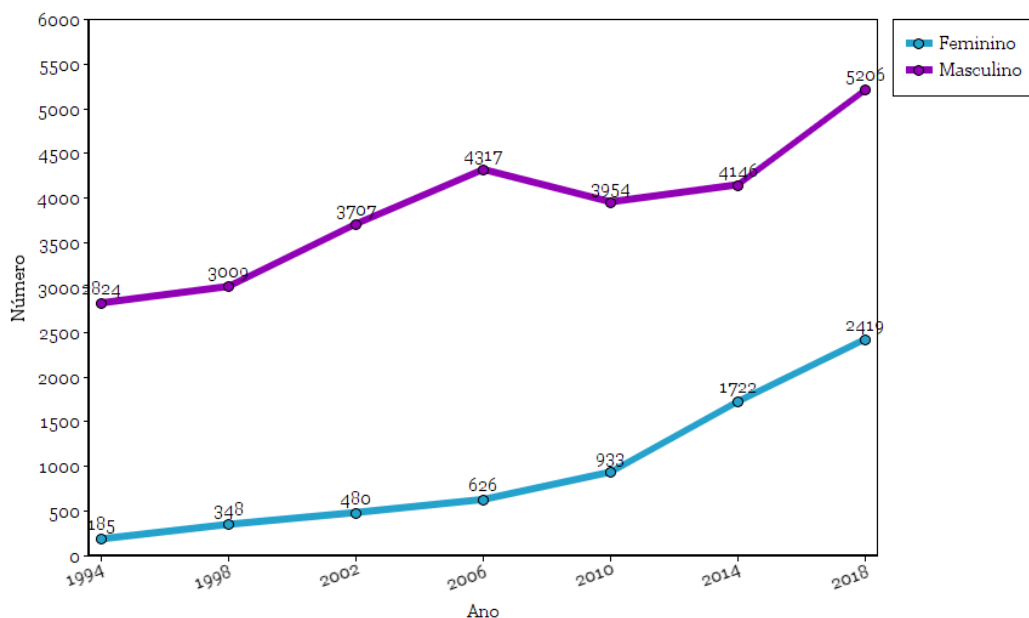
Como já apresentado anteriormente, só é possível analisar o número de candidatas à Câmara dos Deputados, a partir das eleições de 1994, uma vez que o TSE divulga apenas os dados relacionados aos candidatos eleitos nas eleições que ocorreram de 1945 a 1990. Ainda assim, importa analisar os dados sobre as candidaturas de mulheres a partir das eleições de 1994, uma vez que esse período compreende as principais alterações legislativas relacionadas à Lei de Reserva de Vagas no Brasil¹⁷, que serão trabalhadas no Capítulo 2 e que impactaram diretamente o número de candidatas à Câmara dos Deputados nas últimas eleições.

No Gráfico 17, é possível observar o número de candidatas e de candidatos à Câmara dos Deputados que se apresentaram nas eleições de 1994 a 2018. É possível observar que o número de candidatos é significativamente superior ao de candidatas, entretanto o crescimento das duas variáveis sofreu variações ao longo das eleições. O número de candidatas cresceu continuamente desde 1994, sendo possível verificar diferentes índices de crescimento entre as eleições. De 1994 até 2006, o crescimento do número de candidatas foi razoavelmente uniforme, apresentando apenas ligeiras variações. Inicialmente, em 1994, foram 185 candidatas; em 1998, 348 candidatas; em 2002, 480 candidatas; e em 2006, 626 candidatas. Contudo, em 2010, o crescimento foi mais acentuado, chegando a 933 candidatas. Nas eleições de 2014, verificou-se o maior aumento de candidatas no período de uma eleição, atingindo o marco de 1.722. Já nas eleições de 2018, houve uma pequena desaceleração nesse crescimento, e mesmo assim chegou-se a 2.419 candidatas à Câmara dos Deputados, o maior número verificado até então.

¹⁷ Ver discussão desenvolvida no Capítulo 2 sobre a atual redação dada pela Lei n. 12.034/2009 ao §3º do art. 10 da Lei n. 9.504/1997, que estabelece a reserva de vagas no registro de candidaturas dos partidos políticos por gênero.

GRÁFICO 17

Candidatas e Candidatos à Câmara dos Deputados (1994-2018)



Fonte: Dados disponibilizados pelo TSE <<http://inter04.tse.jus.br/ords/dwtse/f?p=1945:1:.....>>>

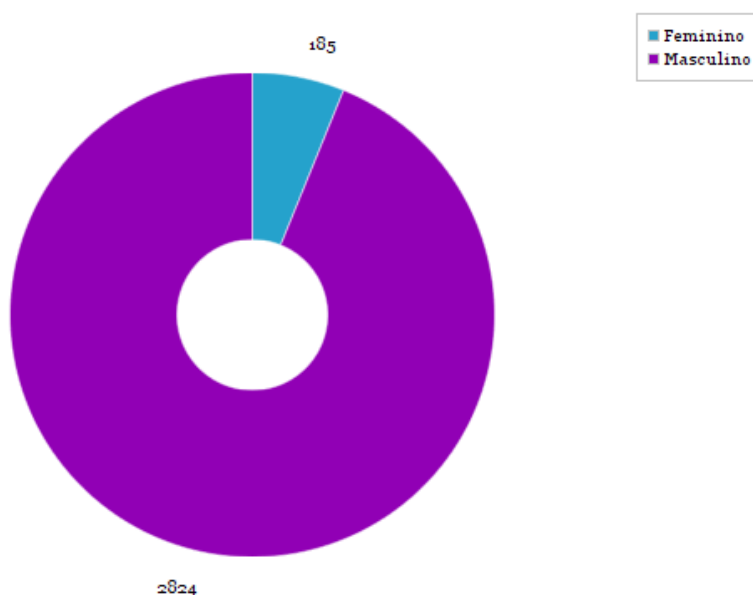
Por outro lado, de 1994 a 1998, o número de candidatos aumentou ligeiramente, indo de 2.824 para 3.009. Mas esse crescimento acelerou-se no período que vai de 1998 a 2006, quando o número de candidatos atingiu um de seu maior nível. Em 2002, foram 3.707 candidatos e, em 2006, 4.317 candidatos. Já nas eleições de 2010, o número de candidatos sofreu um decréscimo — única oportunidade em que o fato foi verificado —, limitando-se a 3.954 candidatos. Contudo esse número voltou a crescer ligeiramente em 2014, chegando 4.146 candidatos. Já nas eleições de 2018, verificou-se um novo crescimento mais acentuado, quando o número de candidatos atingiu seu maior valor, 5.206 candidatos.

Nesse sentido, destaca-se também a proporção entre candidatas e candidatos observada no período em análise. Isso, uma vez que o aumento do número bruto de candidatas não implica no aumento de sua proporção em relação ao número total de candidaturas apresentadas. Considerando os dados utilizados no presente estudo que, como destacado na introdução, considera apenas as candidaturas aptas e deferidas (ainda que tenham sido deferidas após a judicialização da questão), tem-se que, em 1994, o número de candidatas representava aproximadamente 18,3% do total de candidaturas; em 1998, representava

aproximadamente 10,4% do total de candidaturas; em 2002, representava aproximadamente 11,5% do total de candidaturas; em 2006, representava aproximadamente 12,7% do total de candidaturas; em 2010, representava aproximadamente 19,1% do total de candidaturas; em 2014, representava aproximadamente 29,3% do total de candidaturas; e, em 2018, representava aproximadamente 31,7% do total de candidaturas. Esses números demonstram que, somente em 2014, o número de candidatas aproximou-se da faixa de 30%, que foi efetivamente atingida em 2018. Os gráficos abaixo ilustram esses dados, referentes à porcentagem de candidaturas por sexo e por gênero no período em análise.

GRÁFICO 18

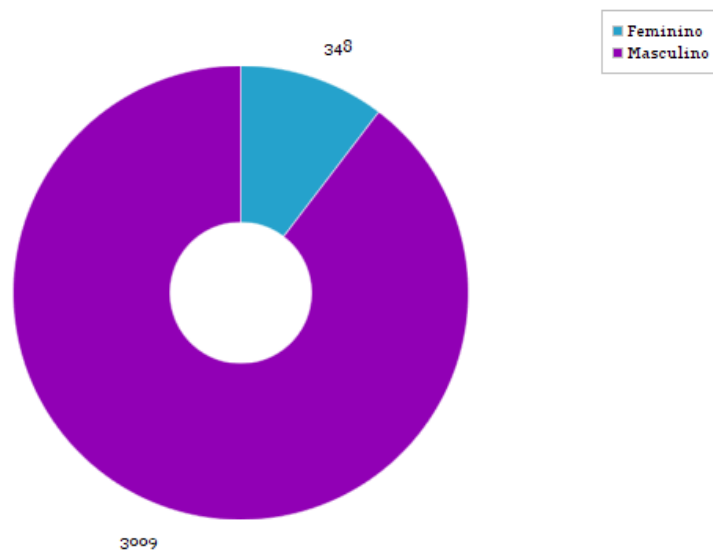
Candidaturas à Câmara dos Deputados em 1994 por sexo



Fonte: Fonte: Dados disponibilizados pelo TSE <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-antiores>>

GRÁFICO 19

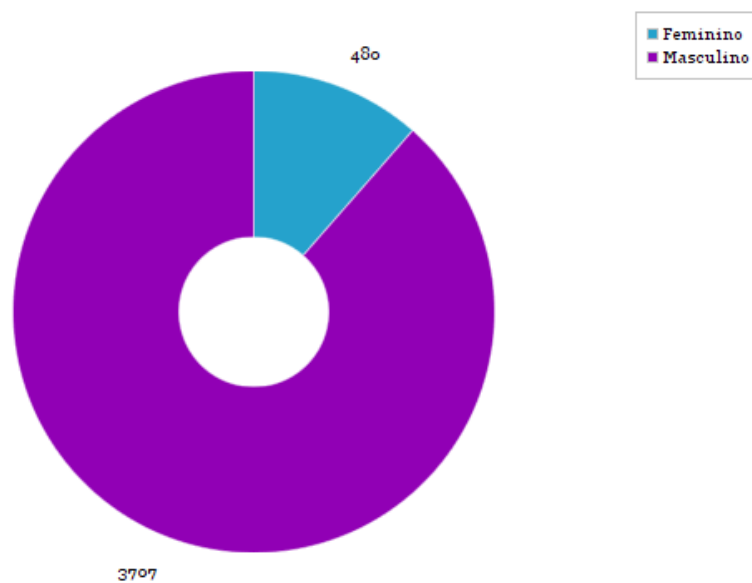
Candidaturas à Câmara dos Deputados em 1998 por sexo



Fonte: Fonte: Dados disponibilizados pelo TSE <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-antiores>>

GRÁFICO 20

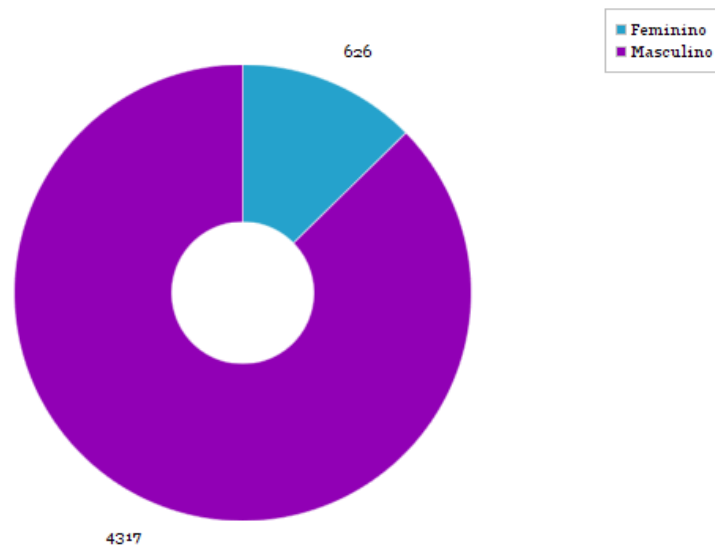
Candidaturas à Câmara dos Deputados em 2002 por sexo



Fonte: Fonte: Dados disponibilizados pelo TSE <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-antiores>>

GRÁFICO 21

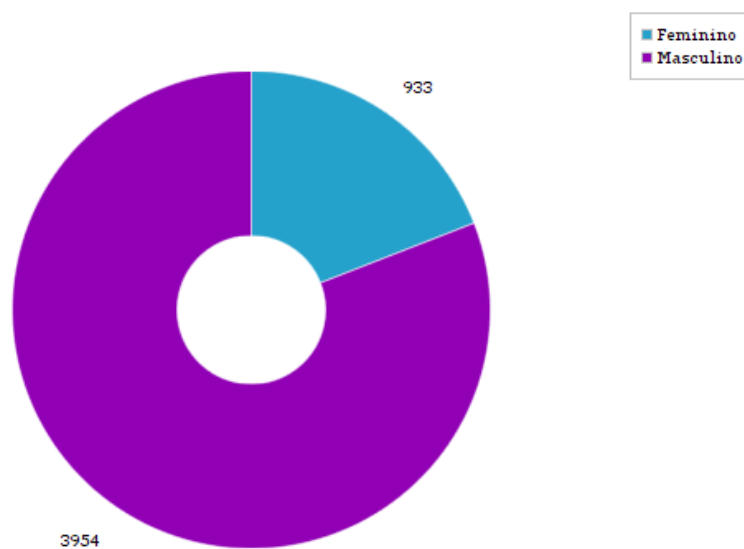
Candidaturas à Câmara dos Deputados em 2006 por sexo



Fonte: Fonte: Dados disponibilizados pelo TSE <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-antiores>>

GRÁFICO 22

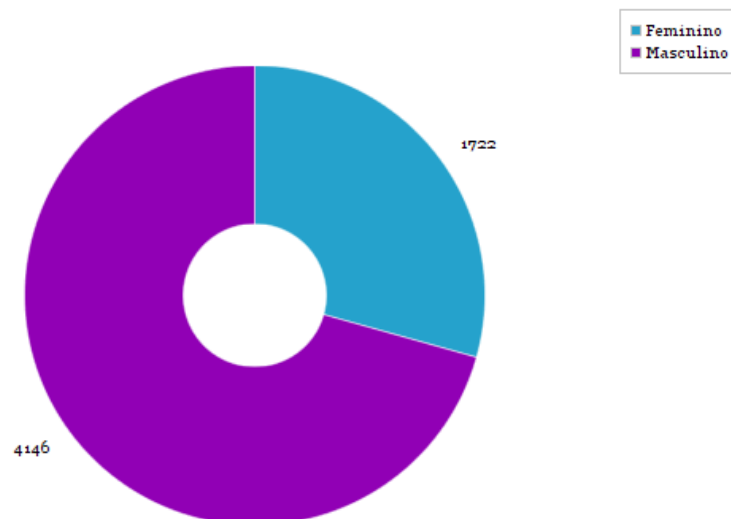
Candidaturas à Câmara dos Deputados em 2010 por sexo



Fonte: Fonte: Dados disponibilizados pelo TSE <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-antiores>>

GRÁFICO 23

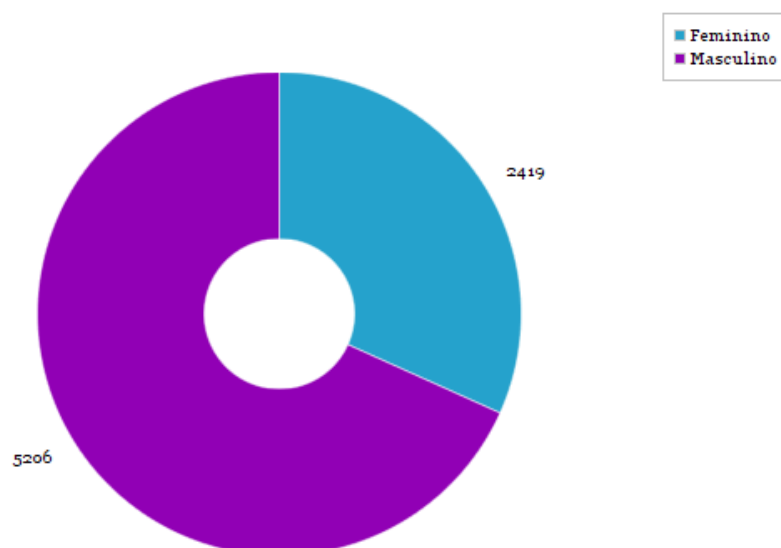
Candidaturas à Câmara dos Deputados em 2014 por gênero



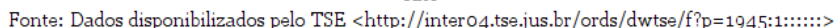
Fonte: Fonte: Dados disponibilizados pelo TSE <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-antiores>>

GRÁFICO 24

Candidaturas à Câmara dos Deputados em 2018 por gênero



Fonte: Fonte: Dados disponibilizados pelo TSE <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-antiores>>



Gênero. Na sequência, será feito um estudo do desenvolvimento da legislação concernente à participação das mulheres nas eleições até a atual conformação da Lei de Reserva de Vagas por Gênero. Para então possível estabelecer uma relação entre os dados aqui apresentados e as alterações legislativas e os incentivos proporcionados pela política em questão.

2. O SUFRÁGIO FEMININO E A LEI DE RESERVA DE VAGAS POR GÊNERO NO BRASIL

O sufrágio feminino, no Brasil, foi regulamentado pela primeira vez em 1932, quando da publicação do primeiro Código Eleitoral do país, oportunidade em que também foi criada a Justiça Eleitoral (MACEDO, 2014, p. 211). Até então, no Brasil República,¹⁸ não havia uma vedação constitucionalmente expressa à participação das mulheres nos certames eleitorais, entretanto, vigorava a interpretação pela sua impossibilidade. Em que pese não ser o escopo central do presente trabalho a construção de uma historiografia do sufrágio feminino nas constituições brasileiras, cumpre observar algumas disposições e suas interpretações, que demonstram como estereótipos e discriminações tradicionalmente incidem sobre a interpretação de dispositivos legais aparentemente neutros, de forma a assegurar sua inaplicabilidade às mulheres (BARAK-EREZ, 2012, p. 85). E como essas interpretações interferiram no passado e continuam interferindo na participação das mulheres na política atualmente.

Nesse sentido, tem-se na primeira Constituição Republicana Brasileira, de 1891, a seguinte previsão quanto aos cidadãos aptos a votarem e a serem votados:

Art. 70 - São eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistarem na forma da lei.

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

1º) os mendigos;

2º) os analfabetos;

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

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

§ 2º - São inelegíveis os cidadãos não alistáveis.

¹⁸ Importa notar que as movimentações pelo sufrágio feminino manifestaram-se não apenas no Brasil República, mas já no Império. A esse respeito, Maschio (2003) indica que “No âmbito da política, as primeiras manifestações, no Brasil, pelo direito de voto das mulheres, ocorreram em 1852, quando a jornalista Violante Bivas e Velascos fundou o primeiro jornal totalmente feito por mulheres, o Jornal da Senhora. Duas décadas depois, em 1873, a professora Francisca Senhorinha de Motta Diniz criou, na cidade de Campanha da Princesa, em Minas Gerais, o jornal feminista intitulado O Sexo Feminino, também inteiramente editado por mulheres. Esse periódico faria, em 1875, uma ampla defesa do voto feminino. Em 1878, estreou em São Paulo a peça O voto feminista, de Josefina Alvares de Azevedo, que mais tarde provocaria grandes debates sobre o tema. No Brasil Império, apenas uma mulher exerceu o direito de votar: a Dra. Isabel de Matto Dellom, que apelou para a Lei Saraiva, que dava aos detentores de títulos científicos o direito de voto. Ela chegou a se apresentar como candidata à Constituinte, embora soubesse que não tinha nenhuma possibilidade de vencer. Cesário Alvim, então Ministro do Interior, ao saber do caso da Dra. Isabel, ficou inconformado e baixou um decreto proibindo o voto feminino em qualquer circunstância” (MASCHIO, 2003, p. 1).

Observa-se que em nenhum momento é explicitamente declarado que as mulheres não poderiam se alistar como eleitoras. Por outro lado, em relação às mulheres casadas, como destacado por Macedo (2014, p. 210), elas detinham a condição civil de incapazes nos termos do art. 6º do Código Civil de 1916 (até sua alteração pela Lei n. 4.121 de 1962), de modo que a elas não seria permitido o exercício de direitos políticos em razão dessa incapacidade civil. Entretanto, mesmo essa interpretação em relação às mulheres casadas não se mostra inequívoca, quando é considerado o disposto no art. 71 da própria Constituição de 1981:

Art 71 - Os direitos de cidadão brasileiro só se suspendem ou perdem nos casos aqui particularizados.
§ 1º - *Suspendem-se:*
a) *por incapacidade física ou moral;*
b) por condenação criminal, enquanto durarem os seus efeitos.
§ 2º - *Perdem-se:*
a) por naturalização em país estrangeiro;
b) por aceitação de emprego ou pensão de Governo estrangeiro, sem licença do Poder Executivo federal.
§ 3º - Uma lei federal determinará as condições de re aquisição dos direitos de cidadão brasileiro. (Grifamos)

Novamente, em nenhum momento a Constituição de 1891 previa a perda de direitos em razão da incapacidade civil relativa — a menos que ela viesse acompanhada da incapacidade física ou moral. Contudo, este argumento somou-se como justificativa para a impossibilidade de as mulheres casadas votarem (MACEDO, 2014, p. 210). E, de qualquer forma, fosse para as mulheres solteiras ou para as casadas, não era reconhecido seu direito ao voto, em que pese o silêncio constitucional quanto a vedações desse gênero.

Quando da Constituinte de 1890, foi cogitada a inclusão expressa do sufrágio feminino. Entretanto, a emenda com essa proposição foi rejeitada “sob o argumento de não existir um movimento feminino para acompanhar os debates” (MASCHIO, 2003, p.1). Maschio destaca ainda que a emenda foi proposta por Saldanha Marinho e assinada por mais de 30 constituintes no primeiro dia do ano de 1891, contudo, na sessão de 27 de janeiro de 1891, prevaleceu o posicionamento daqueles que se opunham ao voto das mulheres (MASCHIO, 2003, p.1).

Mas vozes se levantaram contra esse *status quo*. E os fatos mais marcantes, nesse sentido, ocorreram no Estado do Rio Grande Norte, que se mostrou pioneiro no cenário brasileiro para que as mulheres entrassem no processo eleitoral. Em 1927, Celina Guimarães Viana, com fundamento na legislação daquele Estado, postulou e recebeu seu título eleitoral, participando das eleições no ano seguinte, havendo indícios de que tenha sido a primeira mulher a alistar-se como eleitora. Mas, nessas mesmas eleições, o Partido Republicano local lançou a primeira mulher à candidatura da Prefeitura de Lajes, Alzira Soriano, que foi eleita com 60% dos votos, tornando-se a primeira prefeita na América do Sul, o que foi inclusive matéria de reportagem no *New York Times* (MACEDO, 2014, p. 210).

Ao mesmo tempo, a questão também foi judicializada no Estado de Minas Gerais (SCHUMAHER; CEVA, 2015, p. 59). Maria Ernestina Carneiro Santiago Manso Pereira, que ficou conhecida como Mietta Santiago, advogada, impetrou mandado de segurança em 1928, questionando a validade da restrição ao direito de voto das mulheres, em face do art. 70 da Constituição de 1891. Como fato inédito no país, Mietta Santiago obteve sentença favorável, de forma que pode, além de votar, candidatar-se ao cargo de Deputada Federal, apesar de não ter sido eleita. Depois de ter conseguido o voto das mulheres pela via judicial, Mietta Santiago também fundou em Minas Gerais a Liga das Eleitoras Mineiras (SCHUMAHER; CEVA, 2015, p. 80-81). E foi a partir desse precedente criado por Mietta Santiago, que o Partido Republicano do Rio Grande do Norte indicou Alzira Soriano, como candidata à Prefeitura de Lajes (SCHUMAHER; CEVA, 2015, p. 59).

Observa-se assim que o sufrágio feminino conquistado em 1932 adveio de uma série de tensionamentos e disputas acerca do significado constitucional dos direitos políticos e do *locus* da mulher na sociedade. As organizações de mulheres que lutavam pelo sufrágio feminino cresciam e pressionavam o governo Vargas pós Revolução de 1930. Como explicam Schumacher e Ceva:

O governo e o Congresso sofriam pressão por todos os lados. A organização das mulheres se espalhava por vários estados; foi no início dos anos 1930 que a gaúcha Natércia da Silveira fundou a Aliança Nacional das Mulheres com o propósito de prestar assistência jurídica às operárias, chegando a reunir cerca de 3 mil sócias. Enfim, após intensa campanha nacional pela conquista dos direitos das mulheres, finalmente o voto feminino e secreto foi introduzido no Código Eleitoral Provisório, através do Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, instaurando uma nova fase na cultura política brasileira (SCHUMAHER; CEVA, 2015, p. 62).

Se as lutas por uma participação das mulheres na política brasileira em condições de igualdade em relação aos homens ainda continuam nos anos atuais, é inegável a conquista materializada em 1932. Nesse momento, o marco normativo acerca da possibilidade de a mulher ser eleitora e eleita foi estabelecido. E a primeira Deputada Federal eleita foi Carlota Pereira de Queiróz, médica. Ela foi eleita em 1933 para a Assembleia Nacional Constituinte — a única mulher presente na ANC — e em 1934 como Deputada Federal pelo Estado de São Paulo. Tinha como principal pauta política o acesso à educação por mulheres e crianças e tornou-se a primeira Deputada Federal da América Latina (SCHUMAHER; CEVA, 2015, p. 96-97). Cumpre observar que apesar de ter sido a primeira mulher eleita para a Câmara dos Deputados e, por esse motivo ter sido felicitada pela Federação Brasileira pelo Progresso

Feminino,¹⁹ Carlota Pereira de Queiróz nunca se aproximou da FBPF ou das chamadas feministas, apresentando posturas divergentes de Bertha Lutz²⁰ — um dos principais nomes da Federação — quando ambas estiveram no Congresso Nacional (SCHUMAHER; CEVA, 2015, p. 59). Queiróz permaneceu na Câmara dos Deputados até 1937, quando esta foi fechada por Getúlio Vargas ao decretar o Estado Novo. Quando da redemocratização candidatou-se novamente pela União Democrática Nacional (UDN), em 1945, 1950 e 1954, mas não foi eleita. Interessante observar que quando do Golpe Civil-Militar de 1964, ela apoiou o que considerava como “Revolução” (SCHUMAHER; CEVA, 2015, p. 97).

No que se refere à previsão constitucional dos direitos políticos das mulheres, importa observar que a Constituição de 1934 — em cuja elaboração a única mulher diretamente envolvida como constituinte era Carlota Pereira de Queiróz — trouxe um pequeno avanço em relação ao Código Eleitoral de 1932. O art. 121 do Código Eleitoral de 1932 previa que “Os homens maiores de sessenta anos e as mulheres em qualquer idade podem isentar-se de qualquer obrigação ou serviço de natureza eleitoral”. Dessa forma, as mulheres possuíam o direito ao voto, mas este não lhes era obrigatório. Em contra partida a Constituição de 1934 previa que:

¹⁹ A Federação Brasileira pelo Progresso Feminino (FBPF) teve sua origem no I Congresso Internacional Feminista, organizado por Bertha Lutz em 1922. A Federação teve uma atuação central na luta pelo voto feminino no Brasil, tendo como principais estratégias a vizibilização dos movimentos sufragistas e o desenvolvimento de atividades em torno de temáticas do interesse das mulheres, como o acesso à educação de qualidade (SCHUMAHER; CEVA, 2015, p. 67).

²⁰ Bertha Lutz nasceu em São Paulo, em 1894, e, em 1918, concluiu a licenciatura na Faculdade de Ciências da Universidade de Paris. Ao voltar para o Brasil trabalhou como tradutora do Museu de Zoologia do Instituto Oswaldo Cruz, depois foi aprovada em concurso como bióloga no Museu Nacional. Engajou-se na luta pelo sufrágio feminino no Brasil e, em 1919, criou a Liga para a Emancipação Intelectual da Mulher. Em 1922, foi eleita vice-presidenta da Liga Pan-Americana de Mulheres e no mesmo ano criou, no Brasil, a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino, da qual foi uma das principais lideranças. Em 1929, ingressou no curso de Direito — tendo graduado em 1933 — e auxiliou na fundação da União Universitária Feminina. “Bertha Lutz foi a única representante da FBPF a se candidatar à Assembleia Nacional Constituinte pelo Partido Autonomista, porém uma campanha difamatória envolvendo o seu nome fez com que a feminista não se elegeesse” (SCHUMAHER; CEVA, 2015, p. 68). Foi candidata à Câmara dos Deputados em 1934, ficando na suplência e assumiu o mandato na vaga deixada, em 1936, por Cândido Pessoa. Como deputada propôs a criação do Departamento Nacional da Mulher e do Estatuto da Mulher. Sua carreira política encerrou-se com o Estado Novo, mas ela continuou atuando em favor dos direitos das mulheres e participando de encontros nacionais. Em 1975, foi uma das representantes do Brasil no Congresso Internacional da Mulher, que ocorreu no México (SCHUMAHER; CEVA, 2015, p. 66-70). Parte do acervo de sua documentação, incluindo cartas trocadas entre as sufragistas e registros dos encontros da FBPF estavam sob a guarda do museu nacional e foi atingida pelo incêndio ocorrido em setembro de 2018 (BRANDALISE, 2018, p. 1). Entretanto o restante de seu acervo que se encontra no Arquivo Nacional, no Arquivo Histórico do Itamaraty, no Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados e no Centro de Memória da Universidade Estadual de Campinas foi aprovado para inscrição no Registro Nacional do Brasil do Programa Memória do Mundo da Unesco/Memory of the World – MoW em outubro do mesmo ano (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018, p. 1; VERISSIMO, 2018, p. 1). Maiores informações sobre a vida de Bertha Lutz disponíveis em MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. Bertha Lutz: Perfis Parlamentares 73. Brasília: Edições Câmara, 2016. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/30679>>.

Art. 108 - *São eleitores os brasileiros de um e de outro sexo*, maiores de 18 anos, que se alistarem na forma da lei.

Parágrafo único - Não se podem alistar eleitores:

- a) os que não saibam ler e escrever;
- b) as praças-de-pré, salvo os sargentos, do Exército e da Armada e das forças auxiliares do Exército, bem como os alunos das escolas militares de ensino superior e os aspirantes a oficial;
- c) os mendigos;
- d) os que estiverem, temporária ou definitivamente, privados dos direitos políticos.

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

Assim, a partir de 1934, o voto tornou-se obrigatório para as mulheres que exerciam função pública remunerada. Isso pode ser considerado como um avanço tendo em vista que apesar da permissão ao sufrágio feminino ele não era socialmente estimulado. Daí que o voto facultativo às mulheres implicava em muitas delas não exercerem esse direito por desincentivo familiar e social.

Não obstante, essa situação só se altera com a Constituição de 1946, que previa em seus arts. 131, 133 e 134, que:

Art. 131. São eleitores os brasileiros maiores de dezoito anos que se alistarem na forma da lei.

[...]

Art. 133. *O alistamento e o voto são obrigatórios para os brasileiros de ambos os sexos*, salvo as exceções previstas em lei.

Art. 134. *O sufrágio é universal e direto*; o voto é secreto; e fica assegurada a representação proporcional dos partidos políticos nacionais, na forma que a lei estabelecer. (Grifamos)

Ficou assim consagrada a obrigação do voto, sem qualquer distinção de sexo e o sufrágio universal. Note-se que a Constituição Brasileira de 1967, assim como sua Emenda Constitucional nº 1 de 1969, posteriores ao golpe civil-militar, mantiveram em sua redação o destaque para a obrigatoriedade do voto para ambos os sexos (MACEDO, 2014, p. 212). Nos termos do art. 142 da Constituição de 1967 — cujo texto é replicado no art. 147 da emenda de 1969: “São eleitores os brasileiros maiores de dezoito anos, alistados na forma da lei. §1º - *o alistamento e o voto são obrigatórios para os brasileiros de ambos os sexos*, salvo as exceções previstas em lei.” (grifamos).

Já a Constituição Brasileira de 1988 apenas indica a obrigatoriedade do voto para todos: “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei [...] § 1º *O alistamento eleitoral e o voto são: I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos*” (Grifamos). Não é feita, assim, menção expressa à igualdade de direitos políticos em virtude do sexo quando se trata do

alistamento eleitoral. O que não significa que não esteja evidenciada ao longo dos artigos da Constituição a igualdade de direitos entre mulheres e homens, dentre os quais estão incluídos os direitos políticos e a vedação a qualquer tipo de discriminação que tenha como base o sexo ou o gênero.²¹

O que esse breve resgate sobre a previsão constitucional dos direitos políticos das mulheres pretende demonstrar é o longo percurso até se chegar a atual Lei de Reserva de Vagas por Gênero. Se, em um primeiro momento, a luta das sufragistas foi pelo reconhecimento da possibilidade jurídica e constitucional das mulheres votarem e serem eleitas, os desafios históricos permaneceram, na medida em que uma série de contingências sociais incidem sobre a possibilidade fática das mulheres exercerem seus direitos políticos em condições materialmente iguais às dos homens. Ademais, embates sobre significados constitucionais dos direitos políticos não ocorreram apenas com relação à Constituição de 1891 e seu artigo 70. Eles também se manifestaram quando da redação original da lei de reserva de vagas por sexo, trazida pela Lei n. 9.504/1997 ou, mesmo em 2018, quando o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), fixaram entendimentos que ampliam os efeitos da lei de reserva de vagas, agora, por gênero, como será discutido na sequência.

²¹ No Capítulo 3 serão abordados os obrigações derivadas da Constituição de 1988 que demandam uma igualdade material de direitos políticos independentemente do gênero.

Dessa forma, é preciso considerar a importância e a necessidade de uma perspectiva transversal de gênero²² e feminista a ser aplicada sobre a hermenêutica constitucional clássica. Isto no sentido apresentado por Barak-Erez (2012, p. 85), para quem o feminismo tem muito o que contribuir com as tradições legais e constitucionais, representando uma contrarreação a estereótipos e perspectivas discriminatórias que tradicionalmente marcaram as interpretações constitucionais. Assim,

[uma] interpretação feminista pode ser uma ferramenta muito efetiva a serviço de uma mudança legal gradual. Na verdade, a conexão entre feminismo e interpretação pode ser apresentada de forma ainda mais ambiciosa: feminismo também deveria ser

²² Com relação à perspectiva transversal de gênero adotada como marco do presente trabalho, mostra-se necessário resgatar o debate sobre a temática apresentado por Jessica Holl e Raquel Cristina Possolo Gonçalves (2018, p. 11). A esse respeito, destaca-se o conceito de gênero trabalhado por Mary Nash, que norteará os trabalhos aqui desenvolvidos: “O conceito de gênero refere-se à organização social da diferença sexual e da reprodução biológica. O sistema de gênero representa um complexo conjunto de relações e processos socioculturais que, por sua vez, são históricos na articulação de seu perfil característico. É uma construção social feita através de representações culturais da diferença sexual, que é concebida como um produto social e não da natureza. O gênero é definido de acordo com as características normativas que masculino e feminino têm na sociedade e na criação de uma identidade subjetiva e das relações de poder existentes entre homens e mulheres. Ao entender a construção do gênero como um processo sócio-cultural, como um encontro historicamente insustentável, essa visão essencialista de um sinal bio-social como chave analítica para a situação da mulher. A minha leitura de gênero parte de uma criação social e não biológica das ideias e valores normativos que enunciam os papéis respectivos das mulheres e dos homens na sociedade. [...] É inegável que o gênero é baseado na noção de uma diferença sexual derivada de uma biologia diferenciada, mas se concentra especialmente na construção social dessa diferença”. (Tradução livre do original em espanhol: “El concepto de género se refiere a la organización social de la diferencia sexual y de la reproducción biológica. El sistema de género representa un complejo conjunto de relaciones y procesos socioculturales que son, a su vez, históricos en la articulación de su perfil característico. Se trata de una construcción social realizada a través de representaciones culturales de la diferencia sexual, a la que se concibe como producto social y no de la naturaleza. El género se define en función de las características normativas que masculino y femenino tienen en la sociedad y en la creación de una identidad subjetiva y de las relaciones de poder existentes entre hombres y mujeres. Al entender la construcción del género como proceso sociocultural, como historiadora encuentro insostenible esa visión esencialista de signo biosocial como clave analítica de la situación de las mujeres. Mi lectura de género parte de una creación social y no biológica de las ideas y los valores normativos que enuncian los roles respectivos de mujeres y hombres en la sociedad. [...] Es innegable que el género parte de la noción de una diferencia sexual derivada de una biología diferenciada, pero se centra especialmente en la construcción social de esta diferencia.”) (NASH, 2001, p. 3-4). A partir desse conceito, tem-se que uma perspectiva transversal de gênero (ou *gender mainstreaming*, no inglês) tem um “ênfoque no que precisa ser alterado, visando os processos de elaboração de políticas como o principal objeto de mudança. A incorporação da perspectiva de gênero, de acordo com essa definição, é sobre a (re)organização de procedimentos e rotinas, sobre a (re)organização de responsabilidades e capacidades para a incorporação de uma perspectiva de igualdade de gênero. Em outras elaborações dessa estratégia, diferentes táticas podem se concentrar na organização do uso dos conhecimentos adquiridos sobre gênero na formulação de políticas públicas, ou na organização de análises sobre o impacto do gênero no processo de desenvolvimento dessas políticas, ou na organização de consultorias e na participação em grupos e organizações relevantes a esse processo” (Tradução livre do original em inglês: “[The essential element in this definition of the strategy of gender mainstreaming is its] accent on what needs to be changed, targeting policy processes as the main change object. Gender mainstreaming, according to this definition is about (re)organising procedures and routines, about (re)organising responsibilities and capacities for the incorporation of a gender equality perspective. In further elaborations of the strategy, different tactics that are distinguished can concentrate on organising the use of gender expertise in policy-making, or on organising the use of gender impact analyses in this process, or on organising consultation and participation of relevant groups and organisations in the process.”) (VERLOO, 2001, p. 2).

compreendido como oferecendo uma nova perspectiva interpretativa para o conhecimento humanos, incluindo a esfera jurídica (BARAK-EREZ, 2012, p. 85).²³

Naturalmente aqui não é proposta a existência de um único feminismo. Também Barak-Erez, ao trabalhar as possibilidades trazidas pelo feminismo para a hermenêutica jurídica (2012), o faz considerando as múltiplas conformações e correntes existentes, dentro do que se convencionou chamar de feminismo. Entretanto, o que, em alguma medida, essas vertentes do feminismo trazem em comum para a hermenêutica jurídica, e especificamente para a hermenêutica constitucional, é a consideração de uma perspectiva transversal de gênero, que marca as relações sociais — inclusive as jurídicas — mas que é ignorada no Direito, a partir de uma pretensão de neutralidade. Neutralidade essa que, na verdade, serve como cortina de fumaça que assegura a manutenção das desigualdades de gênero existentes. Assim, aproximações feministas ao Direito, que trazem a preocupação com uma perspectiva transversal de gênero têm muito o que contribuir na medida em que afirmam a necessidade de localização do *eu pesquisador* e do *eu “aplicador” do Direito*, desconstruindo um *eu universal* pretensamente neutro, que na verdade é homem, branco e heterossexual (HOLL, POSSOLO, 2018, p. 2). Nesse sentido,

O Direito foi e continua a ser pensado e elaborado para se constituir como objetivo, racional, ou seja, características consideradas masculinas. Essa “predileção” por características masculinas e a consequente rejeição de características tidas como femininas resulta no afastamento de pautas que digam respeito à vivência das mulheres. Discussões a respeito de violações a direitos que são perpetradas contra as mulheres pelo fato de serem mulheres são relegadas e consideradas menos relevantes. Nesse contexto, são as mulheres as grandes responsáveis pela inserção de pautas como proteção à violência doméstica, representatividade feminina ou desigualdade econômica dos gêneros na agenda pública de debates e pautá-las perante o judiciário (HOLL; POSSOLO, 2018, p. 2).

Essas considerações se fazem necessárias para a compreensão do significado e das potencialidades das evoluções legislativas no Brasil, relacionadas à participação política das mulheres, especialmente das alterações trazidas pela lei de reserva de vagas por gênero e por suas interpretações. Se, por um lado, tem-se uma hermenêutica constitucional tradicionalista que busca a manutenção do *status quo*, assegurando que o espaço político, o espaço público, seja de exclusividade masculina, por outro lado temos constantes questionamentos e tensionamentos dessa interpretação. Desde 1928, quando Mietta Santiago interpôs andado de segurança e obteve a primeira sentença que reconhecia direitos políticos às mulheres, essa

²³ Tradução livre do original em inglês: “Feminist interpretation can be a very effective tool in the service of gradual legal change. In fact, the connection between feminism and interpretation can be presented even more ambitiously: feminism should also be understood as offering a new interpretive perspective on human knowledge, including in the legal sphere” (BARAK-EREZ, 2012. p. 85).

hermenêutica clássica vem sendo questionada, a cada tempo com sua roupagem. E é a Lei de Reserva de Vagas por Gênero, especialmente após os entendimentos exarados pelo TSE e pelo STF em 2018, a principal conquista, no sentido de uma igualdade de direitos políticos material para as mulheres, alcançada até o momento. Naturalmente que essa lei ainda traz uma série de desafios a serem superados, como fica evidenciado pela ainda baixa presença das mulheres na Câmara dos Deputados, mas avanços também têm sido alcançados.

Na sequência serão apresentados os principais elementos que proporcionaram a conformação da lei de reserva de vagas em sua atual forma, com destaque para as alterações interpretativas trazidas pelas recentes decisões do TSE e do STF que abordaram os efeitos da Lei de Reserva de Vagas para as Mulheres Trans e para a destinação dos recursos do fundo partidário, do fundo eleitoral e do tempo no horário eleitoral gratuito. O objetivo é apresentar a evolução do significado e das implicações da Lei de Reserva de Vagas ao longo do período democrático pós 1988 para, na sequência levantar alguns dos desafios ainda não superados.

2.1 Estruturação da Lei de Reserva de Vagas até a Lei 12.034/2009

Em termos de América Latina, outros Estados já haviam introduzidos mecanismos a fim de favorecer a participação das mulheres na política formal e garantir a materialidade da igualdade de direitos políticos entre mulheres e homens. Como destacado por Maschio:

No Paraguai, existe a garantia de participação das mulheres nos corpos colegiados e de uma mulher a cada cinco lugares nas listas de candidatas. No Chile, o Plano Nacional de Igualdade de Oportunidades, estimula mecanismos à participação política das mulheres. Na Costa Rica, a chamada Lei de Promoção da Igualdade Social da Mulher, de 1990, determina aos partidos a definição de mecanismos para promover e assegurar a participação da mulher nos órgãos diretivos e processos eleitorais e em órgãos governamentais. [...] [E] na Argentina, desde 1993, 30%, no mínimo, das listas de candidatos devem ser preenchidas por mulheres [...] (MASCHIO, 2003. p.1)

No Brasil, a reserva de vagas por sexo foi inicialmente prevista pela Lei n. 9.100/1995, que estabeleceu as normas para a realização das eleições municipais de 1996 (MACEDO, 2014. p. 215-216). Mas é preciso considerar essa conquista no bojo da história dos direitos políticos das mulheres, como foi brevemente apresentado acima. Considerando o crescimento muito lento da presença das mulheres na política formal brasileira, em 1995, a então Deputada Federal Marta Suplicy (PT/SP), apresentou o Projeto de Lei n. 783, que foi subscrito por outras 27 Deputadas (MASCHIO, 2003, p. 1; SUP LICY et al. 1995, p.

18.999).²⁴ “Segundo esse projeto de lei, cada partido poderia registrar candidaturas para as eleições que obedecerem ao sistema proporcional, sendo no mínimo 30% das vagas destinadas a mulheres” (RODRIGUES, 2017. p. 33). Ao justificar a apresentação do projeto Marta Suplicy ressaltou que:

“Estabelecer mecanismos para a participação igualitária da mulher, bem como sua representação equitativa em todos os níveis do processo político e da vida pública em cada comunidade e sociedade...” é uma das recomendações do Plano de Ação da Conferência Mundial sobre População e Desenvolvimento (Cairo/94), endossado pelo Brasil.

[...]

No poder político e nos núcleos decisórios é onde se percebem as mudanças mais lentas em relação à superação das desigualdades homem-mulher.

Segundo dados da ONU, mantendo-se o ritmo atual de crescimento de 1 a 2% da mulher em cargos de direção, o mundo só terá paridade de representação homem-mulher daqui a 400 anos.

Constituem exceção a isso, países onde se implantaram legislações de cotas ou de exigência de limiar de paridade.

[...]

Se pensarmos no parlamento brasileiro, veremos que a participação feminina nos cargos legislativos tem avançado muito pouco. Somos hoje menos de 7% e caminhamos a passos de tartaruga. Na Assembleia Constituinte, tínhamos 4,5% de mulheres e passamos para 5% na legislatura de 91/95. Diferença de apenas 0,5% em seis anos! Sem ações afirmativas, esta velocidade não será aumentada de maneira que nós mulheres avaliamos como adequada. Além dos empecilhos para obterem indicações para as suas candidaturas, as mulheres geralmente enfrentam dificuldades pessoais na infra-estrutura familiar, na falta de equipamentos sociais (creches, escolas de tempo integral), assim como impossibilidade para maior capacitação. A obrigatoriedade da indicação de mulheres fará com que os partidos, para manterem seus assentos nos legislativos, invistam de várias formas (financeira, capacitação, espaço político), nas mulheres filiadas em suas siglas (SUPLICY et al., 1995, p. 18999).

Este projeto de lei culminou com a seguinte redação do art. 11 da Lei n. 9.100/1995:

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.*

§4º Em todos os cálculos, será sempre desprezada a fração, se inferior a meio, e igualada a um, se igual ou superior. (grifamos)

A respeito da redação desse dispositivo, merece destaque o fato de ser obrigatório aos partidos políticos o preenchimento da quota de 20% especificamente de candidatas mulheres nas eleições para a Câmara de Vereadores. Aqui, o verbo utilizado é “preencher” a

²⁴ Foram signatárias do Projeto de Lei n. 783/1995 as Deputadas Federais: Marta Suplicy (PT/SP), Esther Grossi (PT/SP), Marinha Raupp (PSDB/RO), ALzira Ewerton (PPR/AM), Ceci Cunha (PSDB/AL), Maria Elvira (PMDB/MG), Nair Xavier Lobo (PMDB/GO), Cidinha Campos (PDT/RJ), Elcione Barbalho (PMDB/PA), Fátima Palaes (PFL/AP), Jandira Feghali (PCdoB/RJ), Maria Valadão (PPR/GO), Ana Júlia (PT/PA), Marisa Serrano (PMDB/MS), Socorro Gomes (PCdoB), Tete Bezerra (PMDB/MT), Yeda Crusius (PSDB/RS), Simara Ellery (PMDB/BA), Zila Bezerra (PMDB/AC), Zulaiê Cobra Ribeiro (PSDB/SP), Marilu Guimarães (PFL/MS), Alcione Athayde (PP/RJ), Maria Elvira (PMDB/MG), Sandra Starling (PT/MG), Laura Carneiro (PP/RJ), Telma de Souza (SP/PT), Conceição Tavares (PT/RJ) e Lidia Quinan (PMDB/GO) (SUPLICY, et al, 1995. p. 18999).

porcentagem mínima é de 20% e é aplicável apenas a candidaturas de mulheres. Esses três aspectos foram alterados quando da redação original da Lei n. 9.504/1997 (MACEDO, 2014, p. 219), que ampliou a aplicação da lógica da reserva de vagas por sexo para as demais eleições proporcionais do país. De acordo com o artigo 10 da Lei n. 9.504/1997:

Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais, até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher.

[...]

§3º Do número de vagas resultantes das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação *deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo.* (grifamos)

Assim, o comando “preencher” foi alterado por “reservar”; além disso, a porcentagem mínima passou de 20 para 30% e a reserva de vagas passou a ser aplicável a ambos os sexos — em que pese continuar sendo efetivamente aplicada apenas para as mulheres, que até as últimas eleições continuam aparecendo como candidatas em porcentagem significativamente inferior aos homens.

Primeiramente cumpre observar que *reservar vagas* traz obrigações distintas de efetivamente *preencher* um determinado número de vagas. Daí que ao observar o número de candidatas à Câmara dos Deputados das eleições de 1998, verificou-se que o número não atingiu os 30%. Na época vigorou o discurso de que as vagas para as candidaturas de mulheres haviam sido reservadas, entretanto não havia um número suficiente de mulheres dispostas a se candidatar. Esse discurso mostra-se extremamente problemático, primeiro por pretender flexibilizar a obrigação dos partidos em incluir mais mulheres em sua estrutura e por negar a solução que é simples, se não há mais mulheres desejando se candidatar por aquele partido, logo deve-se reduzir o número de candidatos homens, de forma a obter as porcentagens legais (interpretação essa que vigora atualmente, após a Lei n. 12.034/2009).

Mas também é uma argumentação mesquinha que tenta fortalecer a ideia de que o *locus* da mulher é o espaço privado e não o espaço público, daí as mulheres não almejem cargos políticos.²⁵ O que, por sua vez, desconsidera todos os fatores sociais subjacentes às

²⁵ A esse respeito, até os dias de hoje é possível ver a recorrência do discurso que questiona a “vocação das mulheres da política”, como verificado na manifestação de Luciano Bivar, presidente do PSL e deputado federal. Em entrevista   *Folha de São Paulo* sobre a utilização de candidatas laranja e o desvio de verbas que seriam destinadas a campanhas de mulheres, ainda o deputado afirmou que “Se os homens preferem mais a política do que a mulhere, t  certo, paciência, é a vocação. Se você fizer uma eleição para bailarinos e colocar uma cota de 50% para homens, você ia perder belíssimas bailarinas, porque a vocação da mulher para bailarina é muito maior do que a do homem. [...] é uma questão de vocação querida [referindo-se   jornalista]. Eu não sei na sua casa, se sua mãe gosta tanto de política quanto seu pai. Você tem que gostar porque é jornalista política. Mas se alguém fosse candidato na sua casa, estou aqui fazendo uma ilação, certamente seu pai seria candidato e sua mãe não seria. Ela tem outras preferências. Ela prefere ver o Jornal Nacional e criticar, do que entrar na vida partidária. Não é muito da mulher. Eu não sou psicólogo, não. Mas eu sei isso.” (MATTOSO, BRAGON, 2019, p. 1)

escolhas das mulheres, que vão desde a jornada dupla que já exercem, à falta de apoio interno nos partidos, perpassando questões das mais diversas, como o acesso a recursos menores para suas campanhas, a falta de apoio familiar ou mesmo as dificuldades que se manifestam após eventual eleição, quando lhes é delegado um papel de coadjuvantes nas casas legislativas. Note-se que a falta de tempo para se dedicar a mais uma atividade é um motivo de destaque quando se considera o afastamento das mulheres da política formal, uma vez elas acabam vivenciando uma jornada dupla de trabalho (BOLOGNESI, 2012. p. 116), visto que são responsáveis pela renda da família tanto quanto os homens, mas diferentemente destes ainda continuam responsáveis pelas atividades domésticas quase com exclusividade.²⁶ Outros aspectos culturais, como uma maior busca por cargos com estabilidade tornam menor a procura das mulheres pela política formal, sem que hajam incentivos externos para tanto (BOLOGNESI, 2012. p. 116). O que problemas como esses, apresentados a título exemplificativo, demonstram é que a histórica baixa participação das mulheres na política formal brasileira é reflexo de um problema estrutural que precisa ser enfrentado pelos partidos políticos, não bastando que eles se furtem a essa responsabilidade, sob a cortina da falta de interesse, que na verdade tem como único objetivo a preservação do status quo e a manutenção do espaço político dos homens que tradicionalmente o ocuparam.

Ademais, nesse momento também houve um aumento da proporção das listas partidárias em relação ao tamanho e população da região em que se dão as eleições.²⁷ Fato

²⁶ Essa dinâmica da jornada dupla de trabalho explica a efetividade da licença parental, adotada em países nórdicos no lugar da tradicional licença maternidade, para aumentar o número de mulheres que participam da política formal. Isso, porque a licença parental permitiu a quebra dessa lógica de que os trabalhos domésticos, especialmente aqueles voltados ao cuidado, são de responsabilidade exclusiva das mulheres. A partir do momento em que houve a assimilação cultural com compartilhamento desses trabalhos domésticos e voltados aos cuidados, as mulheres passaram a dispor de melhores condições fáticas para se engajarem na política formal.

²⁷ Até as eleições de 1994, conforme observa-se no art. 10 da Lei n. 8.713/1993, o limite de candidatos nas eleições proporcionais era igual ao número de lugares a serem preenchidos: “Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para o Senado Federal, Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa e Assembléias Legislativas até o número de lugares a preencher”. Nas eleições de 1996 (apesar de serem municipais interessam por representarem a primeira oportunidade em que foi introduzida a reserva de vagas por sexo) a proporção aumentou para 120%, conforme art. 11 da Lei n. 9.100/1995: “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”. Ressalte-se que nas eleições de 1996 foram reservadas apenas 20% das candidaturas para as mulheres — conforme art. 11 §3º da Lei n. 9.100/1995. Já na Lei n. 9.504/1997, quando foi estabelecida a reserva de vagas por sexo para as eleições proporcionais, abrangendo as eleições para a Câmara dos Deputados (art. 10 §3º, da Lei n. 9.504/1997), houve um crescimento significativo do número de candidatos que cada partido ou coligação poderiam apresentar: “Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais, até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher. §1º No caso de coligação para as eleições proporcionais, independentemente do número de partidos que a integrem, poderão ser registrados candidatos até o dobro do número de lugares a preencher. §2º Nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder de vinte, cada partido poderá registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital até o dobro das respectivas vagas; havendo coligação, estes números poderão ser acrescidos de até mais cinquenta por cento.”

esse que, somado à inexistência de punição para os partidos ou coligações que não registravam efetivamente a porcentagem mínima de mulheres, levou a uma efetividade muito moderada da então Lei de Reserva de Vagas por Sexo. Explica-se: como o comando normativo exigia apenas a reserva de um mínimo de 30% das vagas para cada sexo, considerando o máximo de candidatos que o partido ou coligação poderiam apresentar no pleito em questão — cento e cinquenta ou duzentos por cento do número de lugares a serem preenchidos, para os partidos e coligações, respectivamente, nos termos do art. 10 §§1º e 2º da Lei n. 9.504/1997, em sua redação original — caso não fossem alistados 30% de candidaturas de mulheres, o espaço dessas candidaturas, dentro os 150 ou 200% permitidos, não poderiam ser ocupados por candidatos homens. Logo, poderiam ser registrados 70% de homens do total de cento e cinquenta ou duzentos por cento de lugares disponíveis, e o restante das vagas poderiam ser ocupadas por candidatas ou permanecerem vagas. Na prática verificou-se apenas um teto máximo para o número de candidatos homens, contudo um teto suficientemente distante para não impactar concretamente no espaço político daqueles homens que já estavam inseridos no meio. A esse respeito Bolognesi salienta que:

[...] onde, implantadas cotas de gênero nas listas partidárias (ou nas coligações eleitorais) no Brasil, pouco alterou a composição social das elites políticas, bem como das candidaturas políticas. O incremento de cotas aliado ao aumento na proporção das listas partidárias em relação à magnitude do distrito e não punição pelo descumprimento das cotas acaba por diluir a competitividade e manter a proporção de indivíduos do sexo masculino estável (BOLOGNESI, 2012. p. 114-115).

Esse quadro levou Bolognesi a considerar a política de reserva de vagas por sexo tanto como uma política pública, como uma engenharia eleitoral (BOLOGNESI, 2012. p. 126).²⁸ Isso, uma vez que “[...] [a]o mesmo tempo em que se intenta aumentar a participação feminina, criam-se mecanismos que retroalimentam o *status quo*” (BOLOGNESI, 2012. p. 126). Ao mesmo tempo em que a Lei de Reserva de Vagas por Sexo possibilitou um aumento, ainda que moderado, do número de mulheres candidatas e candidatas eleitas, ela foi inserida em conjunto com mecanismos que asseguravam a manutenção do espaço político até então ocupado pelos homens, através do aumento do número de candidaturas passíveis de serem

²⁸ Cumpre salientar que, mesmo tendo sido publicado em 2012, o trabalho de Bruno Bolognesi “A Cota Eleitoral de Gênero: Política pública ou engenharia eleitoral” (*Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política*, v. 1, n. 2, Curitiba, 2012, pp. 113-129.) conta com a análise de estatísticas eleitorais de 1994 a 2006, ou seja, ele não trabalha com as eleições posteriores à redação dada à Lei de Reserva de Vagas por Sexo pela Lei 12.034/2009. Dessa forma suas conclusões aplicam-se apenas ao cenário anterior à redação da lei em questão e, especialmente, ao cenário anterior a 2018, que será discutido na sequência.

apresentadas por partidos e coligações e da não obrigatoriedade do preenchimento das vagas destinadas às mulheres.

Essa situação apenas foi alterado em 2009, quando da a Lei n. 12.034/2009, que conferiu a seguinte redação ao §3º do art. 10 da Lei n. 9.504/1997: “§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” (Grifamos), o que tornou impositivo o preenchimento das vagas por candidatas mulheres (RODRIGUES, 2017. p. 33).

Ou seja, pode-se afirmar com certeza, a partir da redação desse artigo, que em qualquer processo de registro de candidaturas no pleito proporcional, hodiernamente, haverá, pena de indeferimento do próprio DRAP, que ser obedecidos pelo partido ou coligação os limites mínimo e máximo para cada sexo. Dizendo de outra forma, a cota de gênero nas candidaturas proporcionais passou a constituir uma condição coletiva de elegibilidade; caso contrário, o DRAP deverá ser submetido ou a uma determinação de emenda para que o número de candidatos – irrelevante se do sexo feminino ou do sexo masculino – seja ajustado, ou ao seu integral indeferimento (MACEDO, 2014. p. 214).

Dessa forma, o argumento de falta de interesse, disponibilidade ou qualquer outro motivo, que pretensamente justificava a baixa presença das mulheres nos certames eleitorais não eram mais de nenhuma utilidade. A aferição da regra tornou-se objetiva, isto é, é necessário o cumprimento do percentual mínimo de 30% de candidatos de cada sexo. Se, quando do registro das candidaturas o partido ou coligação não cumprir com essa regra, deverá retificar o registro, nos devidos prazos, sob pena de seu total indeferimento. Logo, o partido ou coligação poderá aumentar o número de mulheres registradas como candidatas, ou reduzir o número de homens no registro. Isso, considerando que, em regra, os partidos políticos e coligações têm sistematicamente registrado o mínimo de 30% de mulheres (MACEDO, 2014. p. 214). Desse modo, tornou-se interesse dos partidos políticos aumentar o número de mulheres filiadas e que se candidatassem nas eleições proporcionais, uma vez que o número de mulheres registradas tem se mostrado o limite para o número de homens que poderão ser registrados, a fim de respeitar o mínimo de 30% de candidatos de cada sexo.²⁹ Isso, considerando ser responsabilidade do partido ou coligação adequar seu pedido de registro de candidatura, às exigências relacionadas à proporção dos candidatos de cada sexo.

A postulação de registro em desrespeito aos números mínimo e máximo das cotas de gênero, o que já foi até abordado alhures, levará à emenda do DRAP, seja para diminuir o número de candidatos do sexo preponderante, seja para aumentar o número de candidatos do sexo minoritário. O não atendimento a essa determinação (inicialmente legal, agora judicial) levará ao indeferimento da totalidade dos pleitos

²⁹ As distorções que essa situação tem trazido ao processo eleitoral, como a utilização de candidatas laranja, dentre outros artifícios, serão tratadas no tópico “2.3 Desafios à reserva de vagas por gênero”.

à candidatura proporcional, porque não é atribuição do Poder Judiciário definir questões ínsitas à discricionariedade partidária, tais como escolher quem será ou não candidato, cumprindo apenas analisar e decidir questões que dizem com as condições de elegibilidade e causas de inelegibilidades de cada candidato, às quais se soma a análise de requisitos não individuais, mas sim coletivos (do partido/coligação), nos termos da lei. No caso, atendimento ao requisito da proporcionalidade de gênero, ônus da agremiação partidária. Nessa linha de raciocínio, forçoso concluir que o indeferimento do pedido de registro de todos os candidatos não configura pena ou sanção, mas consequência ínsita ao plano da validade e legitimidade das candidaturas ofertadas, respondendo o partido infrator pelo vício a que deu causa nas eleições proporcionais, até porque é função da jurisdição eleitoral zelar pela incolumidade do processo eleitoral como um todo. (MACEDO, 2014, p. 228).

Não obstante, uma nova controvérsia jurídica foi levantada, dessa vez com relação ao trecho “Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo [...]” do §3º do art. 10 com a redação conferida pela Lei n. 12.034/2009. Isso porque o *caput* do art. 10 indica que cada partido ou coligação poderá indicar candidatos para as eleições proporcionais até o limite de cento e cinquenta por cento do número de lugares a serem preenchidos, sendo que, até 2015, as coligações, independente do número de partidos que as compunham, podiam indicar até o dobro de candidatos em relação ao número de lugares a serem preenchidos. Assim, “à época da eleição de 2010 [a primeira posterior à redação da Lei n. 12.034/2009] [...] [houve] a tentativa de fazer prevalecer que o percentual exigido pela lei fosse calculado sobre o total das vagas que o partido/coligação pudesse preencher (150% ou 200% conforme o caso)” (MACEDO, 2014, p. 220). Assim, o número de candidatos homens independeria do número de candidatas mulheres efetivamente registradas, teria como base apenas o limite máximo de candidaturas disponíveis ao partido ou coligação. Logo, não alteraria em nada o entendimento que vigorava quando da redação original do art. 10, §3º da Lei n. 9.504/1997: as vagas destinadas às mulheres continuariam separadas, sem que houvesse um compromisso claro em ocupá-las.

Afortunadamente, esse entendimento não foi aceito pelo TSE, como demonstrado no REsp 78.432/PA, PSS 12-08-2010:

Candidatos para as eleições proporcionais. Preenchimento de vagas de acordo com os percentuais mínimo e máximo de cada sexo.

1. O § 3º do art. 10 da Lei no 9.504/1997, na redação dada pela Lei no 12.034/2009, passou a dispor que, “do número de vagas resultantes 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”, substituindo, portanto, a locução anterior “deverá reservar” por “preencherá”, a demonstrar o atual caráter imperativo do preceito quanto à observância obrigatória dos percentuais mínimo e máximo de cada sexo.

2. O cálculo dos percentuais deverá considerar o número de candidatos efetivamente lançados pelo partido ou coligação, não se levando em conta os limites estabelecidos no art. 10, *caput* e § 1º, da Lei no 9.504/1997.

3. Não atendidos os respectivos percentuais, cumpre determinar o retorno dos autos ao Tribunal Regional Eleitoral, a fim de que, após a devida intimação do partido, se proceda ao ajuste e regularização na forma da lei.
Recurso especial provido.

Com o objetivo de afastar a obrigatoriedade trazida com a Lei n. 12.034/2009 do efetivo registro de um mínimo de 30% de candidatas mulheres, também foi levantado o argumento da autonomia partidária, que consiste em preceito de caráter constitucional. Entretanto, é importante considerar que o próprio preceito constitucional da autonomia partidária precisa ser compreendido em conjunto com o texto completo da Constituição de 1988, bem como no escopo da comunidade de princípios inaugurada pela própria Constituição de 1988, como defendido por Menelick de Carvalho Netto e Guilherme Scotti (2009, p. 2)³⁰. Assim, como destacado por Macedo:

Vale lembrar, igualmente, que o art. 3º da Constituição da República dispõe como objetivos fundamentais do Estado brasileiro a erradicação das desigualdades sociais e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, sob cuja égide insere-se a bandeira da igualdade de gênero na disputa eleitoral e na participação da política do país (MACEDO, 2014, p. 222).

Salgado e Hualde ressaltam que “[...] o partido político é o depositário da confiança constitucional na medida em que é constituído como protagonista da democracia representativa [...]” (SALGADO, HUALDE, 2015, p. 67). Confiança constitucional que implica a necessidade de harmonização do preceito constitucional de autonomia partidária aos demais preceitos constitucionais relacionados à democracia e à igualdade de direitos políticos. Nesse sentido, cabe ao partido político “o papel de direcionar interesses e demandas desse povo mandante ao seu mandatário, processadas à luz do interesse político geral para excluir canais puramente corporativos” (SALGADO, HUALDE, 2015, p. 67). Logo, os partidos, políticos, considerando seu compromisso constitucional, não podem se furtar à incorporação das normativas que buscam ampliar a igualdade de gênero em seus quadros e estrutura interna, sob a cortina da alegada autonomia partidária que tem como único objetivo a manutenção do status quo e preservação dos espaços políticos daqueles que os ocupam

³⁰ Ao trabalhar a ideia de uma comunidade de princípios, Menelick de Carvalho Netto e Guilherme Scotti (2009, p. 2) resgatam a terminologia utilizada por Dworkin. Ver: DWORKIN, 2003; DWORKIN 2007.

atualmente, que em sua maioria são homens, brancos, casados, que cursaram o ensino superior e são empresários ou advogados (CAESAR, 2018, p. 1).³¹

Em que pese as tentativas de se construir uma nova engenharia eleitoral para neutralizar os efeitos da Lei de Reserva de Vagas por Gênero a partir da redação conferida pela Lei n. 12.034/2009, restou imperativa a obrigatoriedade do efetivo registro de um percentual mínimo de 30% de candidatos de cada sexo, por cada partido ou coligação. Ressalte-se, novamente, que, na prática, isso tem significado o registro de um máximo de 30% de candidatas mulheres para a maior parte dos partidos ou coligações. Por mais que os números brutos de mulheres registradas como candidatas à Câmara dos Deputados, como demonstrado no capítulo anterior, têm aumentado, o número de candidatos homens também tem crescido, de modo que têm sido mantidas, nas eleições posteriores à Lei 12.034/2009, a média de 30% de candidatas mulheres, com algumas leves variações a depender do partido político ou coligação.

Não obstante, o ano de 2018 trouxe mudanças na compreensão das implicações práticas da Lei de Reserva de Vagas, que passou a ser efetivamente passível de ser compreendida a partir do gênero, e não exclusivamente do sexo. Na sequência serão trabalhadas essas alterações, que foram promovidas a partir da interpretação da Lei de Reserva de Vagas pelo TSE e pelo STF e das obrigações constitucionais que subjazem à elaboração dessa Lei, mas que também decorrem de sua redação.

2.2 Configuração da Lei de Reserva de Vagas pós 2018

A Lei n. 12.034/2009 estabeleceu a atual redação do art. 10 § 3º da Lei n. 9.504/1997, que estabelece as normas para as eleições, isto é, definiu os atuais contornos legislativos da que, até o início de 2018, poderia ser chamada de Lei de Reserva de Vagas por Sexo. Contudo, a compreensão da igualdade de direitos, material e procedimental, a partir de uma perspectiva transversal de gênero supera o binarismo apresentado pela ideia de “sexo biológico” e traz novos desafios à lei de reserva de vagas. Ademais, os resultados das eleições posteriores à edição da Lei n. 12.034/2009 demonstram sua efetividade para proporcionar o

³¹ Mais informações sobre o perfil dos parlamentares eleitos em 2018 — ano em que mais mulheres foram eleitas para a Câmara dos Deputados — disponíveis em: CAESAR, Gabriela. Perfil médio do deputado federal eleito é homem, branco, casado e com ensino superior. G1. Eleições 2018. Eleição em Números. Publicado em 21 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/21/perfil-medio-do-deputado-federal-eleito-e-homem-branco-casado-e-com-ensino-superior.ghml>> Acesso em 03 de dezembro de 2018.

aumento do número de candidatas, mas sua incapacidade de impactar significativamente no número de candidatas eleitas, como destacado anteriormente.

Considerando essas fragilidades da Lei de Reserva de Vagas, tem-se que, em março de 2018, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) pronunciou-se com relação a uma consulta feita pela Senadora Fátima Bezerra (PT-RN), indicando que a reserva de vagas deve ter como base o gênero das candidatas e dos candidatos e não o sexo biológico. Nesse sentido, as candidatas e os candidatos transgênero devem ser considerados de acordo com o gênero com que eles se identificam (CANÁRIO, 2018, p. 1). Ademais, também em março de 2018, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5.617, “que a distribuição de recursos do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais direcionadas às candidaturas de mulheres deve ser feita na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos” (STF, 2018, p. 1), considerando inconstitucional a previsão de reserva de 5 a 15% dos recursos do fundo partidário para candidaturas de mulheres, como inicialmente previsto no art. 9º da Lei 13.165/2015. E, ainda em 2018, o TSE, a partir da decisão do STF na ADI 5.617, foi instado a se pronunciar sobre os efeitos da Lei de Reserva de Vagas para os recursos do Fundo Eleitoral e para a distribuição do tempo nas campanhas eleitorais gratuitas na TV e no rádio.

Essas decisões mostram-se essenciais para a compreensão da atual conformação da Lei de Reservas de Vagas, uma vez que se constituem como capítulos essenciais ao romance em cadeia que tem sido construído desde as lutas pelo sufrágio feminino e que ganha novos matizes a partir da comunidade de princípios inaugurada com a Constituição de 1988, como destacado, ao longo de sua obra, por Menelick de Carvalho Netto, em um resgate de Dworkin.

a) Reserva de Vagas por Gênero e não por Sexo

No dia 1º de março de 2018, foi apreciada pelo TSE a consulta nº 0604054-58.2017.6.00.0000-DF, apresentada pela senadora Maria de Fátima Bezerra (PT-PR), que levantava a questão sobre a Lei de Reserva de Vagas ser interpretada com base em no gênero da candidata, e não no sexo. A consulta foi sintetizada nos seguintes termos:

A expressão “cada sexo” contida no art. 10, § 3º, da Lei das Eleições se refere ao sexo biológico ou ao gênero? Homens e mulheres trans devem ser contabilizados nas cotas respectivas, feminina e masculina?

A determinação de que o candidato deve “indicar seu nome completo”, contida no art. 12, *caput*, da Lei das Eleições, no pedido de candidatura se refere ao nome social ou ao nome civil? É lícito que os(as) candidatos(as) indiquem somente seus nomes sociais, se fizerem prova que as certidões referem a eles próprios?

Caso as pessoas trans devam indicar seu nome civil, é possível que sejam indicadas, nas urnas eletrônicas e demais cadastros eleitorais, apenas por seus nomes sociais?

A expressão contida na mesma norma “não estabeleça dúvida quanto à sua identidade” aplica-se à identidade de gênero, enquanto especificação do direito de personalidade à identidade pessoal?

O uso dos nomes sociais, mesmo equiparados aos “apelidos” a que se refere a norma do art. 12 da Lei das Eleições, se restringe às candidaturas proporcionais ou aplica-se às candidaturas majoritárias? (TSE, 2018. p. 4).

Em seu voto, o Min. Relator, Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto tece considerações sobre cada um dos pontos elencados acima, sendo que ganhou mais destaque o estudo sobre a possibilidade e necessidade de considerar a reserva de vagas a partir do gênero da candidata e não de seu sexo. O Min. Relator indica ainda como princípios norteadores de sua análise, o da dignidade da pessoa humana e a cidadania, como princípios essenciais à estrutura constitucional brasileira (TSE, 2018. p. 5), passando, assim, para a análise da primeira questão: “1. A expressão “*cada sexo*” contida no art. 10, § 3º, da Lei no 9.504/97 se refere ao sexo biológico ou ao gênero? Homens e mulheres trans devem ser contabilizados nas cotas respectivas, feminina e masculina?” (TSE, 2018. p. 5).

Em seu parecer a Assessoria Consultiva do TSE (ASSEC) indicou que a expressão “*cada sexo*” deve ser compreendida como “*cada gênero*”, de forma que tanto mulheres como homens trans possam ser contabilizados nas respectivas cotas para efeitos do alistamento eleitoral. Ressaltou ainda que a indicação do gênero da candidata deve ser realizada nos termos do art. 13 e seguintes da Resolução 21.538/2033, uma vez que o juízo eleitoral não teria competência para tanto (TSE, 2018, p. 5-6). A Procuradoria Geral Eleitoral (PGE) exarou parecer no mesmo sentido, indicando que a expressão “*cada sexo*” deve ser interpretada com base no gênero, visto que “a teleologia do dispositivo legal e a pluralidade nas categorias indicam ocorrência de *lapsus linguae*” (TSE, 2018 p. 6).

Ao proferir seu voto com relação a esse ponto, o Min. Relator estabeleceu duas premissas necessárias à estruturação de sua argumentação:

1.1 Finalidade da norma prevista no art. 10, § 3º, da Lei no 9.504/97: superação do *déficit* democrático oriundo da sub-representação feminina nas Casas Legislativas [...]

1.2 Transexualidade: aspectos socioculturais, direito à identidade de gênero e tutela jurídica no âmbito da Justiça Eleitoral (TSE, 2018. p. 6-7).

Ao discorrer sobre a finalidade da chamada Lei de Reserva de Vagas, o Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto ressalta a importância da norma em questão para promover a

integração das mulheres à política formal brasileira. Destacou ainda o percurso histórico da redação do art. 10, §3º da Lei n. 9.504/1997, até chegar em sua redação atual, em que se tornou mandatório aos partidos políticos e coligações efetivamente registrarem um mínimo de 30% de candidatos de cada sexo, de forma que:

[...] o monopólio do filtro de candidaturas conferido aos partidos políticos e às coligações impôs às siglas determinar entre os percentuais mínimo e máximo por qual sexo serão preenchidas as respectivas vagas, sob pena de indeferimento do Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários (DRAP) e, consequentemente, de todos os registros de candidatura daquele partido ou coligação (TSE, 2018, p. 6).

Ainda inexistindo menção específica ao mínimo de 30% de mulheres a ser preenchido nas candidaturas às eleições proporcionais pelos partidos e coligações, o Min. Relator destacou ser evidente que a norma em questão consiste em ação afirmativa que tem como objetivo “garantir um número mínimo de candidatas e revigorar a nossa democracia, já que as mulheres correspondem a mais da metade do eleitorado brasileiro, mas ainda estão sub-representadas nas casas legislativas” (TSE, 2018, p. 7) e ressaltou a existência de jurisprudência estabilizada no âmbito do Tribunal de forma a exigir o efetivo cumprimento desse mínimo legal, a fim de promover uma igualdade material entre mulheres e homens.

Contudo, também reconhece as limitações dessa legislação ao não reconhecer iguais direitos a outras categorias de gênero, o que traz um descolamento da norma em relação à realidade social e política verificada no país. Logo, destaca, “[...] [é] preciso, pois, avançar, conferindo-se amplitude máxima ao regime democrático, respeitando-se a diversidade, o pluralismo, a subjetividade e a individualidade como expressão dos direitos fundamentais assegurados no texto constitucional” (TSE, 2018, p. 7).

Na sequência passa para o segundo eixo de sua análise, em que foca na necessidade de efetivação da proteção aos direitos da população trans, a partir de uma perspectiva constitucional e internacional.

Cumprindo observar que, logo ao adentrar o tópico, o Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto traz a definição da Organização Mundial da Saúde (OMS) de “transexualismo” (sic) (TSE, 2018, p. 7), verbete esse que traz uma conotação histórica ao associar a transexualidade a uma doença ou distúrbio. Contudo, essa escolha conceitual parece advir de uma não familiaridade com o tema, uma vez que na sequência o Ministro busca recorrer ao parecer da Procuradoria-Geral Eleitoral (PGE) — que é fundamentado a partir de autores ligados à temática —, trabalha com instrumentos da Proteção Internacional dos Direitos

Humanos e indica expressamente que a “transexualidade não é mais considerada pelos cientistas em geral ou pela American Psychiatric Association (APA) como um transtorno mental, mas sim como uma situação em que determinada pessoa com o sexo feminino, por exemplo, sente-se homem, ou vice-versa” (TSE, 2018, p. 15). Desse modo, se na sequência será observado um Min. Marco Aurélio com medo de ser considerado machista, em seu voto na ADI n. 5.617 (STF, 2018, p. 74; 80), o voto do Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto demonstra uma tentativa honesta de diálogo com a normativa internacional em matéria de direitos humanos e com a literatura relacionada à diversidade de gênero, que foi levantada majoritariamente pela PGE.

Assim, o Min. Relator inicia já indicando que “[...] [a] construção do gênero constitui fenômeno sociocultural que exige abordagem multidisciplinar a fim de conformar uma realidade ainda impregnada por preconceitos e estereótipos – geralmente de caráter moral e religioso – aos valores e às garantias constitucionais” (TSE, 2018, p. 7). Em seguida ele levanta o mesmo questionamento trazido pela PGE com relação à expressão “homens e mulheres trans” presente na consulta, por não considerar claro se “homens e mulheres”, nesse caso, ainda se referem ao sexo das pessoas trans, ou se já remete ao seu gênero (TSE, 2018, p. 7). Com o intuito de solucionar essa dúvida, adota a seguinte terminologia:

[...] consideram-se **homens transgêneros** os que, conquanto tenham nascido com a anatomia sexual-biológica feminina, se autorreconhecem no gênero masculino; e **mulheres trans** as que, muito embora tenham nascido com a anatomia sexual-biológica masculina, se autorreconhecem no gênero feminino, independentemente de qualquer terapia hormonal ou de cirurgia de transgenitalização. As **travestis** são as pessoas que vivenciam papéis de gênero feminino e que se reconhecem ou como homem, ou como mulher, ou, ainda, como membro de um terceiro gênero ou não-gênero, desde que, em sua autodeterminação, identifiquem-se com o gênero feminino. Já os **cisgêneros** seriam os que possuem uma identidade de gênero correspondente ao sexo biológico (TSE, 2018, p. 7-8).

A título didático, traz ainda a diferenciação entre orientação sexual e identidade de gênero, novamente demonstrando um cuidado ao lidar com a temática, buscando adotar uma terminologia adequada, de acordo com a literatura especializada:

No universo da diversidade sexual, fala-se, ainda, em: (i) orientação sexual para designar a capacidade da pessoa de sentir atração, seja física, emocional ou afetiva por outras de sexo diferente, seja do mesmo gênero ou não, ou até mesmo de mais de um gênero, bem como de estabelecerem relações sexuais ou íntimas com esses indivíduos. Suas categorias são divididas em heterossexuais, homossexuais e bissexuais; e (ii) identidade de gênero, cujas categorias se dividem em masculino (que sabem serem homens), feminino (que sabem serem mulheres) e não binário (expressão que designa a ambiguidade, neutralidade, falta de gênero etc) (TSE, 2018, p. 8).

Nesse ponto, merece destaque o resgate feito pelo Ministro, do parecer da PGE em suas reflexões sobre o caráter social e político do gênero e sobre a utilização das terminologias transgênero e travesti:

35. Em conferência na Indonésia, em 2006, especialistas em Direitos Humanos de 25 diferentes países se reuniram para elaborar um documento orientador dos Estados para aplicação da legislação internacional sobre orientação sexual e diversidade de gênero. Nesse documento, conhecido como Princípios de Yogyakarta sobre a Aplicação da Legislação Internacional de Direitos Humanos em relação à Orientação Sexual e Identidade de Gênero, a palavra gênero é usada para se referir à “experiência interna e individual, que pode ou não corresponder ao sexo atribuído no nascimento”, e que não corresponde ao sexo pessoal do corpo e outras expressões de gênero, tais como vestimentas, modo de falar e maneirismos”.

36. Sexo (macho ou fêmea) é biológico. Gênero (masculino, feminino, não binário) é uma construção social. O gênero não tem forma predefinida e não há experiências obrigatórias decorrentes da anatomia do corpo humano.

37. Gênero também tem uma acepção política, pois como nos lembra Carole Pateman, falar em gênero, em vez de falar em sexo, indica que a condição das pessoas, especialmente das mulheres (!), não está determinada pela natureza, pela biologia ou pelo sexo, mas resulta de uma invenção social e política. Suas palavras esclarecedoras merecem transcrição:

Realmente, o que os homens e as mulheres são, e como as relações entre eles estão estruturadas, depende muito da importância política atribuída à masculinidade e à feminilidade. Utilizar a linguagem do gênero reforça a linguagem do civil, do público e do indivíduo, uma linguagem que depende da supressão do contrato sexual.

38. Para a autora, ao referir-se à Modernidade e ao contrato original como ideia fundante deste período, a liberdade civil não é universal, mas um atributo masculino e dependente do direito patriarcal – direito político dos homens sobre as mulheres. Trata-se, assim, de um pacto sexual-social, cuja história tem sido velada.

[...]

43. Sobre as pessoas transgêneras que se identificam com gênero feminino, cabe uma observação, que diz respeito ao tratamento das travestis.

[...]

47. Neste ponto, há quem diferencie transexuais e travestis segundo critério centrado na anatomia corporal, ao defender que transexuais são pessoas submetidas ou que gostariam de se submeter a terapias hormonais e cirurgias de mudança de sexo, enquanto travestis seriam pessoas que assumem aparência do sexo oposto, em maior ou menor grau, sem cogitarem se submeter à cirurgia.

48. Contudo, como afirma Amara Moira, adotar este critério não apenas centra o debate na anatomia dos corpos, em especial, no genital, como também estabelece uma hierarquia de identidades: de um lado, a mulher transexual de verdade, que odeia o seu genital e quer possuir o genital que as mulheres “legítimas” possuem e, de outro, a travesti, como uma mulher fetichista, depravada, já que supostamente não tem problemas com seu genital masculino.

49. Para a autora, querer pensar a diferença entre as duas identidades em termos de genital é sintoma de uma velha concepção transfóbica, que acredita que os gêneros masculino ou feminino são decorrências do genital com que a pessoa nasceu ou, agora, do que ela tem /gostaria de ter.

50. Nesta visão, a transexual é uma mulher “completa”, enquanto a travesti uma mulher “em processo”, “inacabada”.

51. Em outras palavras, é opressor, hierarquizante e violentamente invasivo condicionar o tratamento social à perquirição sobre a relação que a pessoa possui com seu genital.

52. Portanto, deve-se identificar a travesti como uma pessoa que vivencia papéis de gênero feminino e que se reconhece ou como homem, ou como mulher ou, ainda, como membro de um terceiro gênero ou não-gênero.

53. Dessa forma, o termo mulheres trans deve ser entendido como as mulheres que, não obstante tenham nascido com anatomia sexual-biológica masculina, se reconhecem no gênero feminino, independentemente de qualquer terapia hormonal ou de cirurgia de transgenitalização, critério que não exclui as travestis, desde que

estas, em sua autodeterminação, se identifiquem com o gênero feminino (TSE, 2018. p. 9-10).

Esse trecho do parecer da PGE, incorporado ao voto do Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto demonstra um engajamento com as discussões travadas no campo da diversidade sexual e de suas implicações para o Direito. Ainda que não seja um campo tradicionalmente estudado por magistrados nacionais ou amplamente considerado em seus votos ou pareceres, verificou-se um esforço e uma disposição em, primeiramente, compreender as bases teóricas necessárias a um pronunciamento que considere seriamente as implicações da consulta apresentada pela Senadora Maria de Fátima Bezerra.

Na sequência, o Min. Relator traz considerações sobre a Resolução 17/19 - Direitos Humanos, Orientação Sexual e Identidade de Gênero, do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, em que foi solicitado ao ACNUDH estudo sobre as práticas discriminatórias em razão da orientação sexual e identidade de gênero do indivíduo. Destacando que dentre as medidas exigidas dos Estados, pelo Direito Internacional com relação à matéria, está a proibição da “discriminação baseada na orientação sexual e identidade de gênero” (TSE, 2018, p. 11-12).

Foram destacados ainda os precedentes da ADPF n. 132/RJ (Rel. Min. Carlos Ayres Britto, DJe de 5.5.2011) e do RE n. 670.442 (Tema n. 761 da Gestão da Repercussão Geral). Na ADPF n. 132, o STF destacou a proibição da discriminação em razão do sexo ou da orientação sexual do indivíduo, assim como a necessidade de se suprir lacunas normativas, de modo a contemplar as situações de todas as pessoas, independente de sua orientação sexual, considerando todos como iguais titulares de direitos (TSE, 2018. p. 12). Já no RE n. 670.442, o Min. Relator, Min. Dias Toffoli, destacou em seu voto que a transexualidade não é mais considerada como transtorno mental e que, dada a necessidade de proteção dos direitos das pessoas trans, faz-se necessário o reconhecimento da possibilidade de alteração de seu prenome e de sua classificação de gênero no registro civil, independente de ter sido realizado procedimento cirúrgico para a redesignação de sexo (TSE, 2018. p. 16). Sendo já consolidada a possibilidade de alteração do prenome no registro civil, mediante procedimento judicial, de acordo com precedentes do STJ (TSE, 2018. p. 16). Esses argumentos são utilizados pelo Min. Relator de modo a demonstrar a evolução jurisprudencial no Brasil, quanto à efetivação dos direitos da população trans, em relação à qual vigora um reiterado silêncio normativo em diversas matérias.

Ressalta ainda, no mesmo sentido do parecer da PGE, que a desigualdade em relação ao espaço político tem como base os papéis de gênero desempenhados socialmente, que vêm atrelados a uma série de barreiras e condicionantes e, não, ao sexo ou orientação sexual do indivíduo (TSE, 2018. p. 20). O que implica em dizer que a desigualdade de espaço político está muito mais relacionada ao gênero, do que ao sexo do sujeito político.

Por fim, merece destaque a argumentação levantada pela PGE, e incorporada ao voto do Min. Relator, no sentido de afastar questionamentos quanto a eventual discriminação em relação a mulheres e homens trans, visto as mulheres trans serem incluídas nas cotas para as mulheres da Lei de Reserva de Vagas e os homens trans entrarem na cota dos homens. A linha argumentativa desenvolvida é especialmente interessante, por incorporar a teoria da interseccionalidade, novamente demonstrando um diálogo com os principais estudos desenvolvidos em relação à temática. De acordo com o parecer da PGE:

102. Em outros termos, os homens trans, por serem homens que possuem a anatomia biológica-sexual feminina, poderiam ser discriminados por esta característica especial em relação às mulheres trans, a quem estaria assegurada a participação nas cotas femininas?

103. Penso que não e o fundamento da afirmação reside em uma análise interseccional.

104. Neste contexto, Kimberlé Crenshaw lembra que, assim como é verdade que todas as mulheres estão sujeitas ao peso da discriminação, também é verdade que outros fatores relacionados às suas identidades sociais são diferenças que fazem a diferença na forma como vários grupos de mulheres vivenciam a discriminação e este fator pode criar problemas e vulnerabilidades exclusivas de subgrupos específicos de mulheres.

105. Audre Lorde, que se identifica como negra, lésbica, feminista, socialista, poeta, mãe de duas crianças – incluindo um menino – e membro de um casal interracial, sustenta que não existe hierarquia de opressão e, por isso, não é possível lutar apenas contra uma forma de opressão ou escolher entre os fronts nas quais batalhar contra as forças discriminatórias.

106. Portanto, deve-se evitar o risco de incorrer nos problemas da superinclusão ou da subinclusão, como alerta Kimberle Crenshaw.

107. Há superinclusão quando os aspectos que o tornam um problema interseccional são absorvidos pela estrutura de gênero, sem qualquer tentativa de reconhecer o papel que outra forma de discriminação possa ter exercido em tal circunstância.

108. Por outro lado, há subinclusão quando um conjunto de mulheres subordinadas enfrenta um problema, em parte por serem mulheres, mas isso não é percebido como um problema de gênero, porque não faz parte da experiência das mulheres dos grupos dominantes.

109. As formas de opressão suportadas por mulheres trans são dotadas de especificidades e isso compõe uma pauta política da maior relevância. Como salienta Berenice Bento:

Se o feminino representa aquilo que é desvalorizado socialmente, quando esse feminino é encarnado em corpos que nasceram com pênis, há uma ruptura inaceitável com as normas de gênero. Essa regulamentação não está inscrita em nenhum lugar, mas é uma verdade produzida e interiorizada como inquestionável: o masculino e o feminino são expressões do desejo dos cromossomos e dos hormônios. Quando há essa ruptura, nos deparamos com a falta de aparatos conceituais e linguísticos que deem sentido à existência das pessoas trans. Mesmo entre os gays, a violência letal é mais cometida contra aqueles que performatizam uma estilística corporal mais próxima ao feminino.

110. Como se vê, a performatividade feminina é determinante para a discriminação e violência sofridas pelas mulheres trans, pois como nota Berenice Bento, é corrente entre os homens trans a afirmação de que, quando conseguem ser reconhecidos socialmente como homens, seja pelo uso de testosterona, seja pelos atos performativos identificados como masculinos, a rejeição não existe ou rara.

111. O problema não seria corretamente delimitado, caso os problemas de violências e discriminações suportados pelas mulheres trans estivessem essencialmente identificados apenas com a performatividade feminina, pois a transgressão às normas de gênero também é determinante no processo opressivo de suas vivências.

112. As mulheres trans são assassinadas, segundo Berenice Bento, porque, além de romper com os destinos naturais de seus corpos generificados, o fazem publicamente, e demandam esse reconhecimento das instituições sociais, razão pela qual o transfeminicídio tem por principal estratégia a espetacularização exemplar. Em suas palavras:

Os corpos desfigurados importam na medida em que contribuem para a coesão e reprodução da lei de gênero que define que somos o que nossas genitálias determinam. Da mesma forma que a sociedade precisa de modelos exemplares, de heróis, os não exemplares, os párias, os seres abjetos, também são estruturantes para o modelo de sujeitos que não devem habitar a nação.

113. A transgressão às normas de gênero representa, assim, a diversidade em relação à cisgenderidade compulsória.

114. Os dados sobre a violência endereçada à população LGBT revelam que as mulheres trans são as mais afetadas.

115. Segundo dados da Rede Nacional de Pessoas Trans no Brasil, apenas em 2017 foram 184 homicídios e 59 tentativas de homicídios de pessoas trans em território nacional.

116. A Associação Internacional de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros e Intersexuais- ILGA divulgou, em seu último relatório, que o Brasil ocupa o primeiro lugar em homicídios de LGBTs nas Américas, com 340 mortes por motivação homofóbica em 2016, e estima-se que 144 desses homicídios sejam de transgêneros.

117. De acordo com a organização não governamental International Transgender Europe, em seu último relatório (2016) de janeiro de 2008 a junho de 2016, ocorreram 868 assassinatos de pessoas trans no Brasil, três vezes mais que o México, segundo colocado, com 259 casos, o que coloca o Brasil como o país que mais mata pessoas LGBTs no mundo, com prevalência dos transgêneros, cuja expectativa de vida, no Brasil, é de 35 anos, metade da média nacional, segundo dados da mesma organização.

118. A violência suportada pelas mulheres trans não tem origem apenas na performatividade feminina, pois insistir nesta abordagem é incorrer no equívoco da análise superinclusiva.

119. Por outro lado, sindicat o problema sob a perspectiva restrita do rompimento das normas de gênero, como espécie de diversidade em relação à cisgenderidade compulsória, sem considerar a performatividade feminina, implicaria subinclusão.

120. Portanto, a performatividade feminina e o rompimento das normas de gênero interpenetram-se e são determinantes na opressão vivenciada pelas mulheres trans.

121. Dessa forma, se homens e mulheres transgêneras se igualam quando discriminados em razão de sua transgeneridade, em relação às mulheres trans, sob a perspectiva interseccional, sobrepõem-se as formas de opressão, por serem transgêneras e por serem mulheres (performatividade feminina) que romperam com as normas de gênero.

122. Logo, voltando ao longo parêntesis sobre eventual tratamento não isonômico entre homens e mulheres transgêneros, é possível concluir que, devido à sobreposição de opressões vivenciadas pelas mulheres trans, não há ofensa ao princípio da isonomia.

123. Considerando-se a inércia do Poder Legislativo em elaborar legislação adequada ao combate da violência transfóbica, vivenciada predominantemente por mulheres trans, vê-se que há extensa pauta política específica desse grupo social (TSE, 2018. p. 22-24).

Novamente, merecem destaque os trechos acima do parecer da PGE, em razão de sua interlocução com a produção que tem sido desenvolvida sobre o tema. O que demonstra,

novamente a atualidade do próprio parecer da PGE e, conseqüentemente, do voto do Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto.

Com base em toda essa linha argumentativa desenvolvia, o Min. Relator concluiu que a expressão “cada sexo” em análise, deve, de fato ser compreendida como fazendo referência ao gênero do candidato. Deve ocorrer a verificação do gênero, para efeitos do alistamento eleitoral, sendo realizada nos termos do art. 13 e seguintes da Resolução n. 21.538/2003 do TSE. E sendo as tentativas de fraudar os objetivos dessa disposição passíveis de punição até com o indeferimento do DRAP do partido ou coligação que incidirem em fraude (TSE, 2018, p. 24).

O segundo ponto levantado na consulta apresentava o seguinte questionamento:

A determinação de que o candidato deve “*indicar seu nome completo*”, contida no art. 12, *caput*, da Lei das Eleições, no pedido de candidatura se refere ao nome social ou ao nome civil? É lícito que os(as) candidatos(as) indiquem somente seus nomes sociais, se fizerem prova que as certidões referem a eles próprios? (TSE, 2018. p. 24-25)

Com relação a esse ponto, a ASSEC indicou que o trecho “indicar seu nome completo” refere-se ao nome civil da candidata, uma vez ele ser necessário para o exame das certidões negativas exigidas para o registro de candidatura. Assim, o nome social deveria vir acompanhado do nome civil no Requerimento de Registro de Candidatura (RRC) (TSE, 2018. p. 25). No mesmo sentido foi a manifestação da PGE, ao destacar a possibilidade de a candidata promover a alteração de seu registro civil, por meio de processo judicial, de forma a evitar situações vexatórias. Contudo, ressaltou ainda a impossibilidade de apresentação exclusivamente do nome social, ainda que apresentando provas de que o nome social refere-se à própria candidata (TSE, 2018, p. 25).

Seguindo os entendimentos anteriores, o Min. Relator indicou que o nome completo exigido nos termos do art. 12, *caput*, da Lei n. 9.504/97 refere-se ao nome civil da candidata, uma vez que esse é imprescindível para o exame das certidões negativas exigidas quando do registro da candidatura (TSE, 2018, p. 26). Ressaltou que nos casos em que houve prévia alteração do registro civil na candidata, não há o que falar em controvérsia, uma vez que seu registro civil já foi retificado com o nome a ser usado a partir de então. A questão que merece atenção refere-se aos casos em que não houve alteração do registro civil e que, portanto, trata-se da utilização do nome social (TSE, 2018, p. 27). Nesse último caso, ressaltou não ser viável a indicação exclusiva do nome social, uma vez que ele não substitui o

nome civil, mesmo podendo ser utilizado nos registros internos dos órgãos públicos e em documentos oficiais (TSE, 2018, p. 28). Assim, conclui que:

Com base nessas ponderações, **ao segundo questionamento, respondo que** – até que haja previsão normativa acerca da inclusão de nome social no cadastro eleitoral – a determinação de que o candidato deva “*indicar seu nome completo*” no pedido de candidatura, contida no art. 12, *caput*, da Lei das Eleições, **refere-se ao nome civil**. (grifos no original) (TSE, 2018. p. 28).

O terceiro ponto da consulta, levanta a seguinte questão: “Caso as pessoas trans devam indicar seu nome civil, é possível que sejam indicadas, nas urnas eletrônicas e demais cadastros eleitorais, apenas por seus nomes sociais?” (TSE, 2018, p. 28). A esse respeito a ASSEC indicou ser possível a indicação exclusiva do nome social nas urnas eletrônica (nos termos das regras que regem os apelidos e codinomes previstas no art. 12 da Lei das Eleições), sendo que nos demais cadastros eleitorais o nome social deveria vir acompanhado do nome civil. Por outro lado, a PGE defende a possibilidade de utilização do nome social nas urnas eletrônicas e demais registros eleitorais, “desde que não se estabeleça dúvida sobre a identidade do(a) candidato(a), não atente contra o pudor e não seja ridículo ou irreverente, inclusive porque o nome social representa garantia de identificação e tratamento dignos aos transexuais e travestis” (TSE, 2018. p. 29). Ressaltando ainda a importância de não publicizar o nome civil da candidata, caso tenha sido manifestado seu interesse em utilizar o nome social. O Min. Relator, entretanto, acolheu o parecer da ASSEC, pela possibilidade de utilização do nome social apenas nas urnas eletrônicas, dada a necessidade de lastrear as informações divulgadas nos demais cadastros da Justiça Eleitoral nos assentamentos do cadastro eleitoral. Ressaltando que “nem mesmo o Decreto no 8.727/2016 dispensa que o nome social venha acompanhado do nome civil, atentando-se que seu emprego se dará apenas quando estritamente necessário ao atendimento do interesse público e à salvaguarda de direitos de terceiros” (TSE, 2018, p. 29).

No quarto ponto da consulta é feito o questionamento: “A expressão contida na mesma norma “*não estabeleça dúvida quanto à sua identidade*” aplica-se à identidade de gênero, enquanto especificação do direito de personalidade à identidade pessoal?” (TSE, 2018. p. 29). A esse respeito a ASSEC indicou que a expressão refere-se “à identificação do candidato como tal, não se confundindo com seus dados pessoais constantes do cadastro eleitoral” (TSE, 2018. p. 29) e o parecer da PGE foi no mesmo sentido, ao indicar que se trata da “individualização do sujeito que, além de se referir ao nome, também diz respeito à

autoidentificação e ao autorreconhecimento quanto ao gênero” (TSE, 2018. p. 29). Pareceres esses que foram acatados pelo Min. Relator.

Por fim, o quinto ponto a ser analisado consiste na pergunta: “O uso dos nomes sociais, mesmo equiparados aos “apelidos” a que se refere a norma do art. 12 da Lei das Eleições, restringe-se às candidaturas proporcionais ou aplica-se às candidaturas majoritárias?” (TSE, 2018. p. 29). Nesse ponto a ASSEC indica a possibilidade de utilização do nome social tanto nas eleições proporcionais quanto nas majoritárias, visto que os requisitos a serem observados quando dos registros das candidaturas em ambas as eleições são os mesmos, conforme art. 11 da Lei das Eleições (TSE, 2018. p. 29). A PGE, em seu parecer, manifestou o mesmo entendimento, considerando ainda que qualquer distinção das eleições majoritárias seria desarrazoada, visto que nas eleições proporcionais já participam um número maior de candidatos o que até favoreceria uma maior disputa por denominações, mas isto não impede a utilização do nome social (TSE, 2018. p. 30). Em seu voto o Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto acolheu os pareceres acima e indicou a inserção do seguinte dispositivo na Res. TSE nº 21.538/2003:

Art. 17-A. A pessoa travesti ou transexual poderá alistar-se eleitor com seu nome social e respectiva identidade de gênero.

§ 1º Considera-se nome social a designação pela qual a pessoa travesti ou transexual se identifica e é socialmente reconhecida.

§ 2º Considera-se identidade de gênero a dimensão da identidade de uma pessoa que diz respeito à forma como se relaciona com as representações de masculinidade e feminilidade e como isso se traduz em sua prática social, sem guardar necessária relação com o sexo biológico atribuído no nascimento.

Art. 17-B. A pessoa travesti ou transexual, por ocasião do alistamento ou de atualização de seus dados no Cadastro Eleitoral, poderá informar seu nome social, o qual constará do título de eleitor acompanhado do nome civil.

Art. 17-C. O nome social e a identidade de gênero constarão do Cadastro Eleitoral em campos próprios, preservados os dados do registro civil (TSE, 2018. p. 30).

Após a apresentação do voto do Min. Relator, o Min. Luís Roberto Barroso destacou que no que se refere à divulgação do nome da candidata, poderia haver a divulgação exclusivamente de seu nome social, no que foi acompanhado pelo relator. Na sequência foram discutidas as formas de se fazer prova de eventual fraude da Lei de Reserva de Vagas por Gênero, considerando a autodeclaração das candidatas e candidatos (TSE, 2018, p. 32). E, como conclusão os Ministros Luiz Fux (presidente), Rosa Weber, Luís Roberto Barroso, Napoleão Nunes Maia Filho, Jorge Mussi, Admar Gonzaga acompanharam o voto do Ministro Relator Tarcísio Vieira de Carvalho Neto.

No que compete ao tema analisado no presente trabalho, esta resposta à Consulta da Senadora Maria de Fátima Bezerra é de significativa importância na medida em que conforma a Lei de Reserva de Vagas como baseada no Gênero e não mais no sexo. Esta alteração atualiza a Lei de Reserva de Vagas às demais sociais e culturais presentes, reconhecendo as limitações trazidas por uma compreensão exclusivamente binária da realidade do déficit de representação política. Nesse sentido, também as decisões analisadas na sequência trouxeram avanços para a compreensão dos efeitos da Lei de Reserva de Vagas, trazendo o potencial de contribuir para a sua maior efetividade.

b) Reserva de Recursos do Fundo Partidário

Antes de adentrar em uma análise da ADI n. 5.617, cumpre inicialmente estabelecer uma diferenciação entre o chamado Fundo Partidário, que será o objeto da ADI, e o Fundo Eleitoral, que será objeto de consulta ao TSE a ser analisada na sequência. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, ou Fundo Partidário, é constituído por multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas, recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, doações de pessoa física ou jurídica e dotações orçamentárias da União contabilizadas com base no número de eleitores, nos termos do art. 38 e seus incisos da Lei n. 9.096/1995. Ele poderá ser utilizado para: a manutenção das sedes e serviços do partido; a propaganda doutrinária e política; o alistamento e campanhas eleitorais; a criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política; a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres; o pagamento de mensalidades, anuidades e congêneres devidos a organismos partidários internacionais que se destinem ao apoio à pesquisa, ao estudo e à doutrinação política, aos quais seja o partido político regularmente filiado; e o pagamento de despesas com alimentação, nos termos do art. 44 e seus incisos, da Lei n. 9.096/95. Como destacado pelo Min. Gilmar Mendes, originalmente o Fundo Partidário não era utilizado para o financiamento de campanhas políticas, fato que começou a ser verificado a partir de 2015, quando o STF reconheceu a inconstitucionalidade das doações de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais (STF, 2018, p. 81). Note-se, que nos casos dos partidos que possuem uma estrutura partidária mais robusta, apenas uma pequena parcela do Fundo

Partidário poderá ser destinada para as campanhas eleitorais, visto que a maior parte dos recursos já está comprometida com outros gastos, como elencado acima.

Já o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), ou Fundo Eleitoral, foi instituído pela Lei n. 13.487/2017, que alterou a Lei das Eleições. Nos termos do art. 16-C da Lei n. 9.504/97 o Fundo Eleitoral é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral. Seu objetivo é especificamente o financiamento das campanhas eleitorais, tanto que, caso os recursos dele provenientes não sejam utilizados nas campanhas eleitorais, deverão ser devolvidos ao Tesouro Nacional, integralmente, no momento da apresentação da prestação de contas do partido, conforme o art. 16-C, §11 da Lei n. 9.504/1997.

Feita esta elucidação, parte-se para a análise da ADI n. 5.617, que, também em março de 2018, foi apreciada pelo STF, tendo como relator o Ministro Edson Fachin. A Ação Direta de Inconstitucionalidade, ajuizada pela Procuradoria Geral da República, questionava a constitucionalidade do disposto no art. 9º da Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015, solicitando também que o STF indicasse a interpretação que seria adequada ao dispositivo, considerando as premissas constitucionais de igualdade material de direitos políticos, assim como a própria ideia que motiva a lei de reserva de vagas por gênero. O dispositivo questionado previa:

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.º 9.096, de 19 de setembro de 1995.

Esse dispositivo é questionado por contrariar o princípio da igualdade (art. 5º, I, CRFB), por não proteger adequadamente o pluralismo político, a cidadania e o princípio democrático (art. 1º, II, V e parágrafo único, CRFB), por não contribuir para a construção de uma sociedade livre justa e solidária (art. 3º, I, CRFB) e por ferir os princípios da eficiência e da finalidade (art. 37, CRFB) e da autonomia dos partidos políticos (art. 17, §1º, CRFB) (STF, 2018, p. 4-5). A Procuradoria-Geral da República ressalta o déficit de participação das mulheres na política brasileira, indicando a necessidade de ações afirmativas para que se alcance uma igualdade na participação política, considerando a composição populacional. Ademais, a reserva de vagas para as mulheres nas candidaturas, para se tornar efetiva, demanda a destinação proporcional, por tempo adequado, de recursos financeiros (STF, 2018, p. 5).

Dessa forma, o dispositivo impugnado violaria as políticas afirmativas estabelecidas por meio da Lei de Reserva de Vagas, uma vez que estabeleceria um mínimo de 5% para a destinação de recursos do Fundo Partidário, que utilizados em campanhas eleitorais, para as campanhas de mulheres, valor esse que é muito aquém dos 30% das vagas destinadas necessariamente às campanhas de mulheres. Mais ainda, ao estabelecer um valor máximo de 15% de destinação dos supracitados recursos para as campanhas de mulheres, o dispositivo impede que os partidos políticos distribuam de forma equitativa seus recursos, violando a autonomia partidária (STF, 2018, p. 5). Também é questionado o fato da reserva dos recursos ocorrer apenas nas três eleições subsequentes à edição da lei, visto ser esse um prazo muito exíguo, que inviabiliza a produção de efeitos de qualquer política pública que demande alterações culturais, considerando que a desigualdade da participação das mulheres na política brasileira consiste em fenômeno historicamente verificado e enraizado no país (STF, 2018, p. 5). Nesse sentido, a PGR:

No mérito requer a procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade dos limites mínimo e máximo definidos no dispositivo impugnado, a inconstitucionalidade da expressão “*nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei*”, bem como que esta Corte proceda à interpretação conforme à Constituição do artigo impugnado nos termos estabelecidos na inicial (STF, 2018, p. 6).

Em sua manifestação, a Presidência da República defende a constitucionalidade do dispositivo questionado, destacando a preocupação do legislador com a existência de condições materiais de igualdade de gênero no processo eleitoral, assim como a necessidade de afastamento da interpretação pretendida pela Procuradoria Geral da República, em nome da unidade sistêmica do ordenamento jurídico (STF, 2018, p. 6). Por sua vez, o Congresso Nacional defendeu a constitucionalidade do art. 9º a Lei n. 13.165/2015, destacando que ela não padece de vício formal, visto sua tramitação ter sido regular nas duas casas legislativas. Quanto à materialidade do dispositivo, argumenta que “o Parlamento após discussão prolongada conseguiu garantir um mínimo de verba para tais candidaturas” (STF, 2018, p. 7), tratando-se do “consenso possível” (STF, 2018, p. 30), e que qualquer revisão neste valor deveria ficar a cargo do próprio poder legislativo, sob pena do STF transformar-se em “em instância revisora do político” (STF, 2018, p. 7), violando a separação dos três poderes. Destaca ainda o pedido do Congresso Nacional para que, caso o STF entenda ser a norma inconstitucional, opte pela técnica da decisão da “norma ainda constitucional”, uma vez que “caso este STF entenda pela inconstitucionalidade da norma, e imperioso que não se

pronuncie sua nulidade, mantendo-se seus efeitos até que nova legislação seja produzida” (STF, 2018, p. 7), conforme consignado no relatório apresentado pelo Min, Edson Fachin.

Já a Advocacia Geral da União inicialmente pleiteou a impossibilidade jurídica do pedido, posto que o pedido de interpretação pleiteado implicaria em uma atuação do STF como legislador positivo. Quanto ao mérito, destacou que a declaração da inconstitucionalidade do dispositivo em questão implicaria em retrocessos para a participação das mulheres na política nacional, uma vez que não lhes seria mais destinada uma porcentagem dos recursos do Fundo Partidário (STF, 2018, p. 7). Ressaltou ainda que as políticas afirmativas nem sempre podem alcançar a dimensão desejada, visto precisarem equilibrar diversos interesses e não poderem gerar uma “discriminação inversa” (STF, 2018, p. 8).

A Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP) foi admitida como *amicus curiae* e argumentou pela procedência da ação, apresentando sustentação oral. A Cidadania, estudo, Pesquisa, Informação e Ação (CEPIA) também foi admitida como *amicus curiae* (STF, 2018, p. 38).

Com relação aos argumentos trazidos em favor da constitucionalidade³² da norma que prevê a destinação de 5 a 15% dos recursos do Fundo Partidário empregados em campanhas eleitorais, é necessário observar a utilização do tradicional argumento do “consenso possível”, que busca justificar proteções insuficientes a direitos humanos e fundamentais. Interessante verificar que, na prática, a norma em questão consiste em um “consenso possível” nas casas legislativas, uma vez que os parlamentares lá presentes, em sua maioria homens, querem manter o *status quo*. Objetivam assegurar que eles próprios terão acesso à maior parte dos recursos que forem utilizados nas campanhas eleitorais de seus partidos, uma vez que o acesso a esses recursos é essencial para que eles sejam novamente eleitos. O que, por sua vez, promove um movimento cíclico, uma vez que uma maioria de mulheres na Câmara dos Deputados poderia estar mais interessada em uma destinação de valores proporcionais dos recursos para as campanhas de mulheres e de homens, contudo, sem

³² O presente trabalho não pretende traçar considerações sobre a adequação ou inadequação das sentenças aditivas proferidas pelo STF ao avaliar a inconstitucionalidade de normas. Considera-se, aqui, que esta prática tem sido historicamente adotada pelo STF e que seria no mínimo curioso que os Ministros se considerassem impedidos de empregar essa técnica, como proposto pelo Min. Gilmar Mendes (STF, 2018, p. 90-91), exatamente nesta ADI. Para uma maior discussão sobre as sentenças aditivas, ver Meyer (2017).

essa destinação prévia, torna-se altamente improvável que uma maioria de mulheres seja eleita para a Câmara dos Deputados. Isso, porque, novamente, o recebimento de investimentos em suas campanhas é condição essencial para sua eleição. Essa lógica cíclica remete às discussões promovidas por Nancy Fraser, sobre justiça, representatividade, enquadramento e definição do enquadramento, que será abordada no Capítulo 3.

Partindo para seu voto, o Min. Edson Fachin inicialmente indica as premissas utilizadas (STF, 2018, p. 10):

Primeira: As ações afirmativas prestigiam o direito à igualdade.

Segunda: É incompatível com o direito à igualdade a distribuição de recursos públicos orientada apenas pela discriminação em relação ao sexo da pessoa.

Terceira: A autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, especialmente ao direito à igualdade.

Quarta: A igualdade entre homens e mulheres exige não apenas que as mulheres tenham garantidas iguais oportunidades, mas também que sejam elas empoderadas por um ambiente que as permita alcançar a igualdade de resultados.

Quinta: A participação das mulheres nos espaços políticos é um imperativo do Estado, uma vez que a ampliação da participação pública feminina permite equacionar as medidas destinadas ao atendimento das demandas sociais das mulheres.

Na sequência, destaca a utilização do art. 1º, III e V, CRFB (direito à dignidade e pluralismo político), do art. 5º, *caput*, CRFB (objetivo de construir uma sociedade livre, justa e solidária) e do art. 17, §1º, CRFB (autonomia partidária), como fundamentos constitucionais, e dos arts. 2º, 3º, 5º e 7º da CEDAW, como fundamentos convencionais que embasaram seu voto (STF, 2018, p. 10-11). Novamente, merece destaque a utilização de instrumentos da Proteção Internacional dos Direitos Humanos como base para a promoção de uma igualdade material de direitos políticos das mulheres. Também se mostra relevante a base doutrinária utilizada, em que estão presentes as obras das autoras Bertha Lutz, Flávia Piovesan, Fernanda Ferreira Mota, Flávia Biroli e Dianne Otto (STF, 2018, p. 11), o que também demonstra um esforço para embasar seu voto em uma literatura atualizada sobre o tema.

O Min. Edson Fachin inicia seu voto traçando um breve histórico do sufrágio feminino no Brasil, remontando ao marco do Código Eleitoral de 1932, que foi o primeiro a conferir expressamente o direito de votarem e serem eleitas às mulheres. Ressalta também que a vedação anterior foi fruto de uma interpretação constitucional e, não, de vedação expressa no texto da Constituição de 1891 (STF, 2018, p. 12), como discutido anteriormente neste Capítulo.

Ao passar para a análise da preliminar de impossibilidade do pedido, levantada pela AGU, ao afirmar que “eventual procedência da ação direta implicaria modificação da sistemática normativa e alteração do sentido da norma” (STF, 2018, p. 12), o Min. Relator vota por sua improcedência. Isto, porque reconhece que o STF está autorizado a promover interpretação conforme à Constituição de determinada norma, de modo a incidir sobre ela conteúdo normativo constitucional, independentemente da atuação do legislativo, conforme os precedentes por ele destacados, da ADI 1.822, Rel. Ministro Moreira Alves e da ADI 4.430, Rel. Ministro Dias Toffoli (STF, 2018, p. 14-15). Assim, o STF estaria proferindo decisão que teria o condão de densificar o conteúdo normativo da lei impugnada e “[...] ainda não se deve olvidar que este Tribunal tem reconhecido, em inúmeras ocasiões, a possibilidade de proferir decisões que, em sede doutrinária, têm sido chamadas de “manipulativas de efeitos aditivos” (STF, 2018, p. 15). De modo que o Min. Relator, supera a preliminar apresentada.

Passando para análise do mérito do pedido, considerando os fundamentos constitucionais e convencionais apresentados inicialmente pelo Min. Fachin, ele conclui pela procedência da ação (STF, 2018, p. 18-21), destacando que:

Se o princípio da igualdade material admite, como reconhece a jurisprudência desta Corte, as ações afirmativas, utilizar para qualquer outro fim a diferença, estabelecida com o objetivo de superar a discriminação, ofende o mesmo princípio da igualdade, que veda tratamento discriminatório fundado em circunstâncias que estão fora do controle dos indivíduos, como a raça, o sexo, a cor da pele ou qualquer outra diferenciação arbitrariamente considerada (STF, 2018, p. 21).

Argumento este que é embasado com fundamento em outros instrumentos da Proteção Internacional dos Direitos Humanos, a saber o art. 2º do Pacto Internacional de Direitos Civil e Políticos (STF, 2018, p. 22), a interpretação desse dispositivo apresentada no Comentário Geral n. 18 do então Comitê de Direitos Humanos (STF, 2018, p. 22-23), o art. 1º da CEDAW (STF, 2018, p. 23), a Opinião Consultiva OC-18/03, sobre as Condições Jurídicas e Direitos dos Migrantes sem Documentos, da CteIDH (STF, 2018, p. 30), e o Comentário Geral n. 25 do Comitê para Eliminação da Discriminação contra a Mulher (STF, 2018, p. 30-33).

Nesse sentido o Min. Edson Fachin ressalta a situação alarmante em que se encontra o Estado brasileiro, quanto à participação das mulheres na política (situação essa que também merecerá destaque nos votos dos Ministros Alexandre de Moraes e Luís Roberto Barroso), indicando que 9,9% das cadeiras da Câmara dos Deputados são ocupadas por mulheres e que as perspectivas de reversão dessa tendência são ainda mais alarmantes (STF,

2018, p. 24). Esse quadro representa não apenas uma desigualdade estrutural, conforme o Min. Relator, mas o descumprimento da legislação eleitoral, uma vez que nem todos os partidos políticos cumpriram o mínimo de 30% de candidatas nas eleições de 2014, o que foi corrigido em 2016, ainda que formalmente, conforme dados levantados pelo CEPIA, em sua manifestação como *amicus curiae*, e incorporados no voto do Min. Relator. A esse respeito, o Min. Fachin observou que:

Os obstáculos para a efetiva participação política das mulheres são ainda mais graves, caso se tenha em conta que é por meio da participação política que as próprias medidas de desequiparação são definidas. Qualquer razão que seja utilizada para impedir que as mulheres participem da elaboração de leis inviabiliza o principal instrumento pelo qual se reduzem as desigualdades. Em razão dessas barreiras à plena inclusão política das mulheres, são, portanto, constitucionalmente legítimas as cotas fixadas em lei a fim de promover a participação política das mulheres [...] (STF, 2018, p. 26).

Retomando o dispositivo questionado, o Min. Relator afirma que ele é claramente inconstitucional, uma vez que estipula em 95% o máximo que as candidaturas de homens poderão receber das verbas do Fundo Partidário destinadas às campanhas eleitorais, enquanto às campanhas de mulheres poderá ser destinado um máximo de 15%. Quanto a essa diferenciação “[...] inexistem justificativas razoáveis, nem racionais [...]” (STF, 2018, p. 27).

Ademais, argumenta que a autonomia partidária não pode ser utilizada como escusa para desrespeito a outros direitos fundamentais, nos termos do próprio art. 17, *caput*, CRFB (STF, 2018, p. 27). Isto uma vez que mesmo sendo os partidos políticos instituições de Direito Privado, o respeito à igualdade não se aplica apenas à esfera pública, considerando a própria horizontalização da aplicação dos direitos fundamentais, “sendo importante reconhecer que é precisamente nessa artificiosa segmentação entre o público e o privado que reside a principal forma de discriminação das mulheres” (STF, 2018, p. 27).

Indicou ainda que a defesa do que o Congresso Nacional denominou um “consenso possível” não é passível de ser aplicada ao caso, visto se tratar de uma proteção insuficiente de direitos fundamentais, especificamente do direito à igualdade. O que, por sua vez, demanda que o judiciário promova a efetivação deste direito, na medida em que se configura como uma omissão constitucional e não mero limite à atuação do legislador por falta de consenso (STF, 2018, p. 30). Acrescentou ainda que:

[...] não cabe sustentar que o percentual de candidaturas para as mulheres limita-se a reconhecer uma igualdade de oportunidades, no sentido de garantir iguais condições a partir de uma posição inicial, nomeadamente as candidaturas. Poder-se-ia falar aqui, naquilo que o Comitê para Eliminação da Discriminação contra a Mulher chamou de “igualdade transformativa”, em seu Comentário Geral 25 [...] (STF, 2018, p. 30).

Logo, o direito à igualdade não permitiria um tratamento desigual causado por questões que estão fora do controle dos envolvidos (STF, 2018, p. 33), como a dotação de recursos em proporções significativamente inferiores às campanhas eleitorais das mulheres, simplesmente por serem mulheres. E a questão adquire contornos especiais quando se considera que as verbas do Fundo Partidária tratam-se de recursos públicos. Nesse sentido, entendeu o Min. Edson Fachin:

Sob essa perspectiva, o caráter público dos recursos a elas destinados é elemento que reforça a obrigação de que a sua distribuição não seja discriminatória. A fundamentalidade das normas constitucionais referentes à atividade financeira do Estado na unidade entre obtenção de recursos, orçamento e realização de despesas engloba o regime jurídico das finanças públicas em máxima conformidade com os fins da Constituição da República (STF, 2018, p. 33).

Com base nessa linha argumentativa, o Min. Relator conclui que a única interpretação constitucionalmente possível para a destinação dos recursos do Fundo Partidário a serem alocados em campanhas eleitorais, consiste na distribuição desses recursos na exata proporção das candidaturas de cada gênero, considerando o mínimo de 30% previsto no art. 10, § 3º da Lei 9.504/1997. Também considera inconstitucional o prazo fixado em 3 eleições, para a manutenção dessa distribuição proporcional dos recursos. Ressalta que as ações afirmativas devem sim ser temporárias, contudo o prazo de três eleições é insuficiente para a promoção de alterações sociais e, no caso, as ações afirmativas que devem ser suspensas quando não mais subsistirem as razões que levaram a sua implementação é a reserva de vagas para as candidaturas de cada gênero e não a distribuição dos recursos propriamente (STF, 2018, p. 34). Também conclui pela declaração de inconstitucionalidade por arrastamento do disposto no art. 44, §5º-A e §7º, nos termos do pedido formulado pelo CEPIA. Isso, uma vez que o direito de as mulheres votarem e serem votadas está relacionado com o reconhecimento da importância da participação das mulheres na política, contudo o financiamento de campanhas de mulheres não se confunde com a difusão da importância da participação política das mulheres. O Min. Edson Fachin destaca que:

É preciso reconhecer que ao lado do direito a votar e ser votado, como parte substancial do conteúdo democrático, a completude é alcançada quando são levados a efeito os meios à realização da igualdade. Só assim a democracia se mostra inteira. Caso contrário, a letra Constitucional apenas alimentará o indesejado simbolismo das intenções que nunca se concretizam no plano das realidades. A participação das mulheres nos espaços políticos é um imperativo do Estado e produz impactos

significativos para o funcionamento do campo político, uma vez que ampliação da participação pública feminina permite equacionar as medidas destinadas ao atendimento das demandas sociais das mulheres (STF, 2018, p. 35).

Assim, o Min. Relator reconhece a impossibilidade de confundir os gastos com campanhas eleitorais de mulheres com os gastos necessários à difusão da participação política das mulheres — sob pena de ofensa às obrigações transformativas dos partidos políticos — e a consequente declaração da inconstitucionalidade por arrastamento do art. 44, §5º-A e §7º da Lei das Eleições (STF, 2018, p. 35).

Após o voto do Min. Edson Fachin, há a antecipação do voto do Min. Alexandre de Moraes, que também vota pela procedência da ação (STF, 2018, p. 42). Após breve relatório, o Ministro sintetiza a demanda indicando que “[...] o cerne da discussão no presente caso é saber se o dispositivo impugnado viola os princípios da igualdade, da democracia, do pluralismo político, da cidadania, da eficiência e da finalidade, bem como da autonomia dos partidos políticos” (STF, 2018, p. 39). Na sequência, ressalta que a Lei 13.165/2015, cujo art. 9º é o objeto da ação, tem com um de seus objetivos “incentivar a participação feminina” (STF, 2018, p. 39), logo, dever-se-ia averiguar se os meios escolhidos pelo legislador são adequados aos fins propostos.

Para tanto, inicialmente apresenta uma breve panorama da presença das mulheres na Câmara dos Deputados, destacando que a Lei de Reserva de Vagas não foi eficiente para sanar esse déficit (STF, 2018, p. 40).³³ Na sequência indica que não parece razoável a medida prevista no dispositivo questionado, por não favorecer o aumento gradativo da participação política das mulheres, assim como por mostrar-se em descompasso com os preceitos de cidadania, igualdade e pluralismo político (STF, 2018, p. 40-41). Ao indicar os benefícios sociais que uma participação política das mulheres poderia trazer, destaca que:

[...] uma maior participação feminina no processo político-eleitoral pode contribuir para a atenuação de outros problemas sociais, como a violência contra a mulher, para políticas de proteção da maternidade e da primeira infância e para a redução das desigualdades de gênero no mercado de trabalho (STF, 2018, p. 41).

³³ Nesse ponto o Min. Alexandre de Moraes incide em uma imprecisão ao indicar que “Mesmo com a edição, há vinte anos, da Lei 9.504/1997, que, em seu art. 10, §3º, estabelece que cada partido ou coligação deverá observar, para o preenchimento das candidaturas, os patamares mínimo de 30% e máximo de 70%, de cada sexo, não houve redução significativa de referido déficit” (STF, 2018, p. 40). Note-se que aqui o Ministro não considera que somente a partir da redação conferida ao art. 10, §3º da Lei n. 9.504/1997, pela Lei n. 12.034/2009 é que de fato se tornou obrigatório o preenchimento de um mínimo de 30% das vagas por candidatos de cada sexo — e a partir de 2018, de cada gênero, como discutido anteriormente no presente trabalho. Contudo essa imprecisão é apenas digna de nota, vez que não compromete as conclusões a que o Ministro chega, dada a manutenção de uma baixo número de mulheres eleitas nas eleições proporcionais.

Contudo, essa argumentação que tradicionalmente é apresentada em favor da participação política das mulheres, merece alguns reparos, na medida em que reforça uma distinção entre assuntos que “seriam de interesse das mulheres”, dos demais assuntos. Evidentemente, uma maior presença de mulheres no parlamento poderia aumentar a atenção legislativa para os temas destacados acima, contudo as mulheres contribuiriam não apenas para com esses temas, mas também com os demais, presentes na agenda nacional. Questões econômicas, tributárias, de comércio exterior, dentre outras seriam abordadas a partir das múltiplas perspectivas incorporadas a um parlamento composto de forma mais diversa.

Retomando o voto do Min. Alexandre de Moraes, ele finaliza considerando inconstitucional a fixação dos percentuais dos recursos do Fundo Partidário destinados à campanha eleitoral no patamar situado entre 5 e 15% para as campanhas de mulheres (STF, 2018, p. 41). Assim, votou por conferir *interpretação conforme a Constituição* ao dispositivo questionado, de forma que os partidos devam destinar os recursos em igual proporção à porcentagem de candidaturas de mulheres, e considerou inconstitucional o prazo de 3 anos estipulado para vigência da alocação proporcional dos recursos (STF, 2018, p. 42). Note-se que não houve pronunciamento do Ministro quanto à declaração de inconstitucionalidade por arrastamento do art. 44, §5º-A e §7º da Lei n. 9.504/1997.

Em seguida o Min. Luís Roberto Barroso proferiu seu voto, em que acompanhou integralmente o voto do Min. Relator (STF, 2018, p. 43). Para corroborar com a argumentação apresentada pelo Min. Edson Fachin, destaca que:

[...] que menos de 10% do Parlamento é composto por mulheres, no Brasil; 11,57% das mulheres ocupam a titularidade nas prefeituras; 28 dos 29 Ministros de Estado são homens; as principais agências reguladoras do País – ANAC, ANP, ANEEL, ANTAQ, ANVISA – têm 100% de diretores homens; já nos cargos efetivos, de investidura técnica, geralmente por concurso público as mulheres ocupam um pouco mais de 50% das vagas no serviço público federal (STF, 2018, p. 43-44).

Com base nesses dados, ressalta como as mulheres já conquistaram a igualdade nos cargos providos por mérito, entretanto constituem minoria nos cargos que dependem de indicação política (STF, 2018, p. 44). A partir desses dados o Ministro reforça a adequação e necessidade do voto proferido pelo Min. Relator, aderindo a ele.

Na sequência, a Ministra Rosa Weber também adere integralmente ao voto do Min. Edson Fachin (STF, 2018, p. 46), ressaltando que a desigualdade de gênero é cultural no Brasil e faz com que as mulheres não tenham a mesma visibilidade que os homens. Daí a Ministra afirmar que:

O que as mulheres precisam é que a sua voz tenha o mesmo peso da voz masculina nas esferas do Poder. Não tenho a menor dúvida de que a participação feminina só vai aumentar, no campo da política, por meio de políticas públicas, dos incentivos e das cotas que estão sendo trazidos pelas leis, no mínimo, para assegurar uma igualdade formal (STF, 2018, p. 45).

Mesmo acompanhando na íntegra o voto do Min. Relator, a Ministra Rosa Weber solicita que seu voto seja juntado aos autos. Nele, apresenta uma breve síntese da controvérsia constitucional em questão, ressaltando que:

[...] a temática em exame diz com a estruturação de novos paradigmas políticos, jurídicos e culturais intrapartidários, mediante a consolidação da democracia interna dos partidos políticos, observada a eficácia horizontal dos direitos fundamentais para a garantia da igualdade material entre as candidaturas femininas e masculinas (STF, 2018, p. 48).

Então, defende a constitucionalidade das políticas afirmativas, para a realização de direitos fundamentais. A Ministra indica que a consideração das ações afirmativas como técnicas necessárias e adequadas à efetivação de direitos fundamentais que foram sistematicamente desconsiderados em relação a atores sociais insulares, já foi objeto de discussão na ADPF 168, que discutiu a constitucionalidade da adoção da política de cotas pela UNB (STF, 2018, p. 49). Nesta oportunidade, o STF considerou, por unanimidade a política constitucional, de modo que não cabem novos questionamentos quanto à possibilidade de implementação de ações afirmativas (STF, 2018, p. 49-50).

Ao partir para a análise da participação das mulheres na política, a Ministra indica que existem diversos fatores que contribuíram para o cenário atual, perpassando variáveis sociais, econômicas, culturais, políticas, religiosas e institucionais. Daí a necessidade de serem engendrados esforços para a promoção da participação da mulher na política, tanto nas esferas privadas quanto públicas (STF, 2018, p. 50). A partir desse diagnóstico, verifica-se que o legislador, ao editar a Lei n. 13.165/2015 reconheceu seu dever constitucional de “incentivar a participação feminina”, considerando os objetivos da própria lei em questão. É necessário, então, verificar se as medidas legisladas são adequadas ao fim proposto (STF, 2018, p. 51).

A partir desse ponto, a Ministra faz um breve resgate histórico da participação da mulher na política brasileira (STF, 2018, p. 51-54),³⁴ partindo então para a discussão sobre o art. 9º da Lei n. 13.165/2015. Nesse ponto a Min. Rosa Weber reconhece a importância de o dispositivo em questão trazer valores mínimos para a destinação de recursos do Fundo Partidário para a campanha eleitoral de mulheres. Entretanto, pondera que os valores trazidos, estabelecidos entre 5 e 15%, bem como a limitação dessa política de incentivo pelo prazo de três eleições, acaba por agravar a desigualdade entre mulheres e homens (STF, 2018, p. 56). Destaca ainda a necessidade de uma compreensão sistêmica da norma a partir do sistema de cotas eleitorais, em que é previsto um mínimo de 30% das vagas a serem ocupadas por cada sexo (STF, 2018, p. 57).

Por fim, a Min. Rosa Weber destaca que as cotas para o financiamento das campanhas são apenas uma dentre diversas medidas que poderiam ser adotadas para conferir efetividade para a Lei de Reserva de Vagas por Sexo. Ressaltando a necessidade de os partidos políticos também enfrentarem seus desenhos institucionais para fortalecer a participação das mulheres (STF, 2018, p. 57). E reforçou ainda estar acompanhando na integralidade o voto do Min. Edson Fachin.

Passa-se então para o voto do Min. Luiz Fux, que também acompanha integralmente o voto do Min. Relator. Em seu voto, o Ministro Fux conjuga argumentos complementares ao voto do Min. Fachin, reforçando a tese por ele defendida. Assim, primeiramente ressalta, citando o Professor Michael Sandel, que as ações afirmativas se justificam por pretenderem a compensação de erros do passado e a promoção da diversidade (STF, 2018, p. 59). Na sequência cita o trabalho da Professora Susan Carroll, “More Women Can Run”, destacando que a existência de barreiras, em conjunto com a falta de incentivos

³⁴ A narrativa desenvolvida pela Ministra Rosa Weber merece apenas dois reparos, em consonância com o que já foi discutido no presente trabalho. Primeiramente, com relação à afirmativa: “A regulamentação constitucional do direito ao voto feminino ocorreu apenas com a constituição de 1934, a qual, no entanto, no art. 109, restringia o exercício desse *direito às mulheres que exerciam função pública remunerada*.” (grifos no original) (STF, 2018, p. 52). Aqui, é necessário observar que o voto era permitido a todas as mulheres, contudo o alistamento era obrigatório apenas àquelas que exerciam função pública remunerada. Como já discutido anteriormente, outros fatores sociais poderiam desfavorecer o alistamento eleitoral das mulheres a quem o voto era facultativo, contudo já lhes era permitido votar. O segundo ponto que merece ser lido com cuidado consiste na mesma imprecisão levantada em relação ao voto do Min. Alexandre de Moraes: “No sistema político brasileiro, a Lei 9.504/1997, em seu art. 10, §3º, estabeleceu a chamada cota partidária, ao prescrever que cada partido ou coligação deverá observar, para o preenchimento das candidaturas, os patamares mínimo de 30% e máximo de 70%, de cada sexo. Entretanto, mais de duas décadas depois de vigência de tal normativa, não se infere do quadro político e eleitoral redução significativa do déficit de sub- representação feminina” (STF, 2018, p. 54). Aqui, novamente destaca-se que a obrigatoriedade do preenchimento de 30% das candidaturas com mulheres somente se tornou efetiva a partir da Lei n. 12.034/2009.

adequados à participação das mulheres na política, levam ao presente cenário político brasileiro (STF, 2018, p. 60). Por fim, ressalta que as candidaturas das mulheres devem dispor dos mesmos instrumentos que viabilizam as candidaturas dos homens, de modo que o Fundo Partidário deve atender a ambas as candidaturas de forma igualitária (STF, 2018, p. 60-61) e que a autonomia partidária não pode ser utilizada de forma a ensejar violações a direitos fundamentais (STF, 2018, p. 61).

Em seguida, tem-se o voto do Min. Dias Toffoli, que ao acompanhar o voto do Min. Edson Fachin, forma a maioria de seis votos necessária para a formação do entendimento do Supremo Tribunal Federal. Em seu voto, primeiramente o Min. Dias Toffoli destaca que não se trata de promover um ativismo judicial ou de pronunciar normativa diversa da editada pelo Congresso Nacional, mas de conferir *enforcement* à igualdade de gênero prevista no art. 5º, I, CRFB (STF, 2018, p. 62). Acrescenta ainda, que entende a decisão a ser tomada pelo STF como cláusula pétrea, não passível de ser alterada pelo Legislativo, por se tratar de decisão em matéria de direitos e garantias fundamentais, que busca estabelecer a igualdade de gênero. Dessa forma restaria vedada a edição de emenda constitucional que alterasse os critérios estabelecidos na presente decisão, a menos que fosse para aprimorar os critérios de igualdade, ao adotar um critério de divisão de 50% (STF, 2018, p. 63).

O Min. faz também menção às fraudes às cotas de gênero, em que os partidos e coligações lançam as candidatas, sem, entretanto, dar qualquer suporte para sua candidatura (STF, 2018, p. 64). Nesse momento o voto do Ministro é interrompido por intervenções do Min. Marco Aurélio e do Min. Gilmar Mendes, que ensejam uma discussão sobre os problemas estruturais dos partidos políticos brasileiros que também comprometem a formação de uma bancada feminina interna aos partidos (STF, 2018, p. 64-69). O Min. Gilmar Mendes argumenta que só em um contexto de partidos políticos com um mínimo de autenticidade a participação feminina seria efetiva (STF, 2018, p. 65), de forma que alterações como as pretendidas na escopo da presente ADI não trariam efeitos estruturais. Nesse ponto, o Min. Ricardo Lewandowski também se manifesta defendendo que a decisão a ser tomada pelo STF não é suficiente para resolver o problema do déficit de participação das mulheres na política, mas que, ainda assim, trata-se de uma decisão muito necessária para que se caminhe nesse sentido (STF, 2018, p. 66). Ao final das intervenções, o Min. Dias Toffoli retoma seu voto, para reiterar a necessidade de se garantir *enforcement* à Constituição, especificamente à

igualdade de gênero, mesmo em face de outras dificuldades “do mundo real” (STF, 2018, p. 69) e rebate o Min. Gilmar Mendes, que se mostra cético quanto aos efeitos da participação das mulheres na política, ilustrando com o caso dos partidos políticos que, espontaneamente trabalharam para promover maior espaço interno para as mulheres:

E veja, Ministro **Gilmar Mendes**, Vossa Excelência, em sua manifestação, foi um tanto quanto cético em relação ao sucesso de uma eventual maior participação feminina diante dessa situação, que é a realidade, triste realidade dos partidos políticos que temos em nosso País. Mas é fato que aqueles partidos que, em seus estatutos, colocaram um mínimo de participação de mulheres, em seus órgãos de direção, e, antes da lei, já exigiam a participação feminina de 30% nas candidaturas, são os partidos que, inegavelmente, hoje, no Parlamento, têm o maior número de representação feminina, porque abriram espaços internos para a participação das mulheres. Isso é um processo histórico, não é um processo de magia. É um processo que vai exatamente numa mudança cultural, como já foi dito aqui (grifos no original) (STF, 2018, p. 70).

Assim, o Min. Dias Toffoli conclui seu voto, acompanhando o voto do Min. Relator (STF, 2018, p. 71) e tem-se o voto do Min. Ricardo Lewandowski, que abre uma divergência, mas no sentido de ampliar o posicionamento apresentado pelo Min. Edson Fachin (STF, 2018, p. 72).

O Min. Lewandowski afirma que adota os mesmos argumentos dos ministros que o antecederam, de modo a chegar às mesmas conclusões, não obstante pretenda ampliar a decisão, no sentido de indicar que dentre os valores sobre os quais versou o art. 9º da Lei n. 13.165/2015, não devam estar aqueles recursos a que se refere o art. 44, V, da Lei n. 9.096/95 (STF, 2018, p. 72). Esses valores previstos no mencionado art. 44, V, consistem nos recursos do Fundo Partidário a serem empregados para a manutenção de programas de promoção e difusão da participação política de mulheres. O Min. defende ser essa medida necessária a fim de impedir que o acréscimo de recursos nas campanhas das mulheres proposto na presente demanda não seja minimizado, por não haver uma clara distinção entre a destinação de recursos do Fundo Partidário para a realização de atividades que promovam a participação política das mulheres e aqueles destinados para as campanhas eleitorais de mulheres (STF, 2018, p. 73).

Na sequência dos debates, este argumento é novamente levantado e o Min. Fachin ressalta que não apreciou o ponto em seu voto, visto ele não constar dentre os pedidos da PGR. Por outro lado o Min. Lewandowski indica que o questionamento foi levantado ao longo da petição da PGR, apesar de não ter constado expressamente nos pedidos formais, mas que desconsiderá-lo apenas por não constar na sessão dos pedidos da petição seria um

formalismo exacerbado. Ainda assim o Min. Fachin mantém seu posicionamento, mesmo concordando que a resposta sugerida pelo Min. Lewandowski seria teleologicamente compatível com a argumentação que desenvolveu em seu voto, e os demais ministros mantêm seus votos nos termos do Min. Relator (STF, 2018, p. 98-102).

Na sequência é apresentado o voto do Min. Marco Aurélio, que é o primeiro a apresentar uma divergência no sentido de julgar parcialmente procedente o pedido apresentado (STF, 2018, p. 80). Logo de início, o Ministro considera o art. 9º da Lei n. 13.165/2015 “[...] como a encerrar uma ação afirmativa, que tenho como conveniente, como sadia, como bem- vinda” (STF, 2018, p. 74), para então retomar seu discurso, proferido quando do recebimento do Prêmio Bertha Lutz, em favor de uma maior participação das mulheres na política (STF, 2018, p. 75-79). Então destaca que a Lei de Reserva de Vagas por Gênero não trazia nenhum dispositivo sobre a destinação proporcional de recursos, o que foi primeiramente estabelecido pela Lei n. 13.165/2015, não cabendo revisão do valor numérico pelo judiciário, visto as ações afirmativas estarem no âmbito da discricionariedade do político (STF, 2018, p. 79). Entretanto, o Min. Marco Aurélio reconhece que o dispositivo pode ser objeto de interpretação limitativa, uma vez que o limite de destinação de 15% dos recursos poderia ser legitimamente ultrapassado, de acordo com a autonomia partidária. Desse modo, abre uma divergência pela procedência imparcial do pedido (STF, 2018, p. 80).

Em seguida, o Min. Gilmar Mendes profere seu voto, acompanhando a divergência estabelecida pelo Min. Marco Aurélio (STF, 2018, p. 94). O Min. pondera ser necessário tomar cuidado com alterações na legislação eleitoral efetivadas a partir da jurisdição constitucional, afirmando ter “as mãos queimadas com essa coisa de reforma política feita por nós, e acho que todos nós deveríamos tê-las” (STF, 2018, p. 88). Isso, considerando decisões como a da cláusula de barreira, que levaram a atual multiplicidade de partidos políticos, sem uma real vinculação ideológica (STF, 2018, p. 88-90). Para ilustrar a situação, o Ministro utiliza-se da seguinte metáfora: “Há aquela brincadeira que já fiz aqui do reformador da natureza do Lobato: o sujeito que quer colocar a abóbora na jabuticabeira e quer colocar a jabuticaba nos fios lá da abóbora; e depois dá esse resultado. Portanto, é extremamente delicado esse tipo de decisão” (STF, 2018, p. 90).

O Min. Gilmar Mendes destaca ainda que os partidos que possuem estruturação nacional não possuem recursos significativos do Fundo Partidário a serem destinados para as

campanhas eleitorais, de modo que a destinação desses recursos para as campanhas das mulheres continuará sendo pequena. Nesse ponto acrescenta que a manifestação do Congresso Nacional foi exatamente no mesmo sentido, apontando a necessidade de se estabelecer um limite para a destinação de recursos do Fundo Partidário para as campanhas de mulheres, já que os recursos seriam insuficientes para a manutenção de todas as despesas.

Mas, ora, este é um argumento que não merece prosperar, uma vez que não se está trabalhando com números brutos, mas com porcentagens. E, ressalte-se, com a porcentagem do Fundo Partidário que será destinada às campanhas eleitorais e, não, com uma porcentagem do Fundo Partidário como um todo, de modo que não há o que falar em comprometer as demais despesas do partido. Assim, a discussão está centrada apenas no montante do Fundo Partidário que será destinado às campanhas eleitorais e como esses valores serão distribuídos entre as campanhas de mulheres e de homens. O único valor que será “comprometido” é o valor que até então era destinado às campanhas dos homens, que tradicionalmente é muito superior aos valores destinados às campanhas das mulheres. Caso o partido político em questão possua uma robusta estrutura nacional e não destine verbas do Fundo Partidário para as campanhas eleitorais, não irá destinar para as campanhas das mulheres, na mesma medida em que não destinará para as campanhas dos homens. Como indicado pelo Min. Edson Fachin: “[...] a compreensão que tenho acerca dessa matéria é que, ao incidir 30% ao invés de 5%, não é possível, mesmo do ponto de vista de uma lógica formal, que 30% causem maior prejuízo do que 5%, ainda que do alocado para as campanhas, porque o artigo impugnado trata disso” (STF, 2018, p. 84).

Retomando o voto do Min. Gilmar Mendes, ele finaliza sua argumentação ressaltando que a interpretação que o Tribunal está prestes a adotar implica em estar legislando, alterando o que foi estabelecido pelo Legislativo. Por esse motivo o Ministro acompanha o voto do Min. Marco Aurélio, destacando que no entendimento dele a ADI deveria ser rejeitada, mas ele se limita a acompanhar o voto do Min. Marco Aurélio pelo provimento parcial (STF, 2018, p. 94).

Por fim é apresentado o voto da Min. Cármen Lúcia, então Presidente do STF, que também acompanha o voto do Min. Relator (STF, 2018, p. 109). Em seu voto a Ministra trouxe ponderações baseadas em sua experiência como mulher, que ocupa um cargo de poder, em um meio significativamente masculinizado, ressaltando, também, a necessidade de se promover

uma igualdade material entre mulheres e homens. A esse respeito, merece destaque a seguinte passagem de seu voto:

[...] quando tratamos de igualdade material - pelo menos em parte porque aqui seriam 30% de vagas e, portanto, 30% para a oferta de condições para que se possa disputar -, é preciso se levar realmente a sério como a Justiça Eleitoral brasileira e a Justiça Constitucional brasileira têm cuidado o tema. Mesmo quando há artificialismos - como aqui foi, em alguns votos, anotado, principalmente pelos juízes que já passaram pelo Tribunal Superior Eleitoral -, sabe-se bem que não é porque a mulher quer. É porque a mulher, às vezes, põe-se na condição de ter que se apresentar e não tem condições de exigir diferença, porque não tem acesso ao Fundo Partidário, porque os dirigentes dos partidos são homens - é por isso que nós estamos discutindo esse assunto -, porque não se tem mesmo tempo de televisão dedicado aos homens, porque não se acredita nelas e porque, às vezes, convidam-se não mulheres que queiram efetivamente disputar, mas o que se quer é apenas cumprir formalmente, e não materialmente, a lei, como é comum no Brasil. Aliás, isso se passa até com a Constituição (STF, 2018, p. 106-107).

Assim, a Ministra ressalta a legitimidade dos esforços em promover a afirmação dos direitos das mulheres e o descompasso entre a realidade do número de eleitoras no Brasil e o número de mulheres eleitas, afirmando não ser possível que isso signifique que a sociedade não queira mulheres nos cargos eletivos. Nesse momento há uma intervenção do Min. Gilmar Mendes, que afirma: “Já tivemos uma Presidente da República também, por sinal. Pode ser que não estejamos felizes com o resultado” (STF, 2018, p. 107).

A Min. Cármen Lúcia limitou-se a concordar com o Min. Gilmar Mendes, seguindo com sua linha de raciocínio, para salientar como até o momento, desde 1988, ela era apenas a segunda mulher a presidir o Supremo Tribunal Federal e que nem todas as mulheres possuem iguais condições de acesso aos cargos públicos. Voltando, assim, a ressaltar a diferença do tratamento conferido às mulheres, em relação àquele destinado aos homens. Ponto em que é novamente interrompida, agora pelo Min. Marco Aurélio, e há o seguinte diálogo:

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Agora, com toda certeza, as Colegas não chegaram pela cota!
A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) -Como?
O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Com toda certeza, as Colegas não chegaram pela cota!
A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) -

Não chegamos por cotas. Mas, em muitas ocasiões, se não houvesse a cota - por exemplo, como nós já tivemos para várias minorias com preconceitos -, aquele que tem preconceito continuaria mantendo-se na condição de hígidez mental que não se abre para convivência e até para aprender que pode realmente ter uma boa convivência com o diferente (STF, 2018, p. 108).

Após essa interlocução com o Min. Marco Aurélio, a Ministra encaminha seu voto para a conclusão, indicando que acompanha o voto do Relator Min. Marco Aurélio.

As duas interrupções ao voto da Ministra Presidente são muito exemplificativas do que a própria Ministra descrevia ao falar do tratamento diferenciado recebido pelas mulheres, em relação aos homens. Primeiro é necessário observar que os demais votos não foram interrompidos para a realização de meros comentários. As interrupções ocorridas eram para a apresentação de um contraponto ao que estava sendo defendido pelo Ministro. Daí observa-se que os irônicos comentários do Min. Gilmar Mendes e do Min. Marco Aurélio, exatamente os dois que foram vencidos e que votaram pela parcial procedência do pedido, ocorreram apenas quando do voto de uma mulher. No voto da Min. Rosa Weber também não foram registradas interrupções, entretanto a Ministra manifesta-se de forma muito breve, limitando-se a acompanhar o Min. Relator e a solicitar a juntada de seu voto completo aos autos. Então essas interrupções que pouco contribuem com julgamento do pedido em questão ocorreram exatamente durante o voto da Ministra, mulher, que se alongou um pouco descrevendo os tratamentos díspares que são socialmente destinados a mulheres e a homens.

O comentário do Min. Gilmar Mendes traz ainda mais uma nota interessante, ao sugerir uma relação entre o descontentamento com o governo da única presidente mulher eleita no Brasil, com um descontentamento com o desempenho geral de mulheres na política. O que, mais uma vez, demonstra uma diferenciação entre o tratamento conferido a mulheres e a homens. Se uma mulher, no meio político, por exemplo, comete erros, esses erros são utilizados para demonstrar a incapacidade das mulheres, como um todo, em lidar com uma situação ou em estar em determinado meio. Por outro lado, se os mesmos erros são cometidos por homens, são esses considerados casos pontuais, de inabilidade individual.

Já o comentário do Min. Marco Aurélio apenas retoma argumentos clássicos relacionados à meritocracia, sugerindo uma lógica perversa em que, se duas mulheres chegaram ao STF sem que existissem quaisquer cotas, as demais não chegam a lugares de poder por deméritos próprios e não pela existência de toda uma estrutura social que contribui para esse resultado.

Como resultado da votação, obteve-se o voto da maioria para, nos termos do voto do Min. Relator:

(i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “três ” contida no art. 9º da Lei 13.165/2015; (ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do fundo alocado a cada partido, para eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhes seja alocado na mesma proporção; (iii) declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/95 (STF, 2018, p. 2).

De forma geral, o julgamento da presente ADI demonstrou a crescente consolidação de uma comunidade de princípios, inaugurada com a Constituição de 1988. Por mais que possam divergir da reserva de vagas com base no gênero para as eleições proporcionais, mesmo os ministros que apresentaram votos divergentes, limitaram-se a uma análise das competências do Supremo Tribunal Federal, à luz da separação de poderes. Não foi questionada a imperatividade de se conferir materialidade ao direito à igualdade de gênero. Pelo contrário, antes de apresentar sua divergência, o Min. Marco Aurélio se esforçou em demonstrar como historicamente vem defendendo a igualdade de direitos políticos entre mulheres e homens. Por outro lado, o voto do Relator, Min. Edson Fachin, conjuga elementos constitucionais, propriamente, e da Proteção Internacional dos Direitos Humanos, reconhecendo também a normatividade da CEDAW, dos Comentários Gerais do Comitê para Eliminação da Discriminação contra a Mulher e dos demais instrumentos a que fez referência. O que, somado à utilização de uma bibliografia específica sobre direitos das mulheres e igualdade de gênero leva a um voto rico em elementos, que analisa o contexto histórico e social dos direitos das mulheres, assim como os aspectos jurídicos, constitucionais e convencionais, envolvidos.

Com base na decisão da ADI 5.617, foi interposta consulta ao TSE, 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, questionando a possibilidade de replicar o entendimento para os recursos do Fundo Eleitoral e para o tempo da propaganda eleitoral gratuita. Essa consulta será atentamente analisada na sequência.

c) Reserva de Recursos do Fundo Eleitoral e de tempo da Propaganda Eleitoral Gratuita

Com base na decisão do STF na ADI n. 5.617, em março de 2018, no mesmo mês foi apresentada a Consulta n. 0600252-18.2018.6.00.0000-DF ao TSE. Na consulta, as senadoras e deputadas federais questionavam o STF quanto à extensão do entendimento do STF sobre a distribuição proporcional do Fundo Partidário para o Fundo Eleitoral e a propaganda eleitoral gratuita.

Na petição inicial da consulta, formulada pelo escritório Luciana Lóssio Escritório de Advocacia, é destacada a baixa participação das mulheres na política, em contraposição à composição populacional do país (LOSSO, et al, 2018, p. 2) e é feita uma breve análise do número de mulheres eleitas no país a partir das eleições de 1998 (LOSSO, et al, 2018. p. 3-5), assim como uma contextualização da legislação eleitoral concernente aos incentivos à participação da mulher na política (LOSSO, et al, 2018. p. 5-7). Isso, com o objetivo de demonstrar a oportunidade e necessidade da decisão do STF na ADI n. 5.617 e a importância da ampliação do entendimento nela consolidado para os casos do Fundo Eleitoral e da propaganda eleitoral gratuita.

Também é destacado que o Fundo Eleitoral é constituído por recursos eminentemente públicos, tendo sido criado com o propósito específico de financiar as campanhas eleitorais (LOSSO, et al, 2018. p. 8). Assim como as campanhas eleitorais gratuitas, que são financiadas através de isenções fiscais (LOSSO, et al, 2018. p. 9). Daí a imperatividade de se replicar o entendimento exarado na ADI n. 5.617 para ambos os casos. Dessa forma, os recursos do Fundo Eleitoral também seriam repartidos entre as candidaturas de mulheres e homens de acordo com a porcentagem de candidaturas de cada gênero lançadas por cada partido ou coligação, respeitado o mínimo de 30% do art. 10, §3º da Lei n. 9.504/97. E o tempo da propaganda eleitoral gratuita também seria repartido seguindo a mesma proporção. Nesse sentido, foram feitos os seguintes questionamentos ao TSE:

- a) Aplica-se a decisão do STF que conferiu interpretação conforme à Constituição, proferida na ADI 5617, para a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, previsto nos artigos 16-C e 16-D, da Lei das Eleições, devendo-se equiparar o mínimo de recursos destinado a cada partido, ao patamar legal mínimo de 30% de candidaturas femininas, nos termos do artigo 10, §3º, da Lei 9.504/97?

- b) Havendo percentual mais elevado do 30% de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido, destinado às respectivas campanhas, deve ser na mesma proporção?
- c) Aplica-se a decisão do STF que conferiu interpretação conforme à Constituição, proferida na ADI 5617, para a distribuição do tempo da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, prevista nos artigos 47 e seguintes, da Lei das Eleições, devendo-se equiparar o mínimo de tempo destinado a cada partido, ao patamar legal mínimo de 30% de candidaturas femininas, nos termos do art. 10, §3º da Lei 9.504/97?
- d) Havendo percentual mais elevado do que 30% de candidaturas femininas, o mínimo do tempo da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, destinado às respectivas campanhas, deve ser na mesma proporção? (LOSSO, et al, 2018. p. 11)

Em maio de 2018, a consulta foi apreciada pelo TSE, tendo a relatoria da Min. Rosa Weber. Inicialmente a ASSEC manifestou-se pelo não conhecimento da consulta, por entender que foi adotada a via inadequada para a obtenção de uma decisão judicial. De acordo com a Assessoria Consultiva, não se trata de tentativa de saneamento de mera dúvida relacionada à aplicação e interpretação da legislação eleitoral, mas uma tentativa de expandir o entendimento do STF na ADI 5.617 a outras hipóteses inicialmente não previstas (TSE, 2018b, p.7). Por outro lado a PGE opinou por responder afirmativamente às questões propostas, visto ter sido apresentada por ator legítimo, consistir em questão abstrata passível de ser analisada pelo TSE e, quanto ao mérito, tratar-se de distribuição de recursos de caráter eminentemente público, que deve ser norteadada pelo princípio da igualdade (TSE, 2018b, p. 7-8). Por fim a associação sem fins lucrativos “Grupo Mulheres do Brasil”, a Associação Brasileira de Advogadas (ABRA), também sem fins lucrativos, e o Conselho Federal da OAB manifestaram seu apoio à presente consulta (TSE, 2018b, p. 7-8).

Em seu voto, a Min. Rosa Weber começa destacando que:

A temática em exame diz com a estruturação de novos paradigmas políticos, jurídicos e culturais intrapartidários, mediante a consolidação da democracia interna dos partidos políticos, observada a eficácia horizontal dos direitos fundamentais para a garantia da igualdade material entre as candidaturas femininas e masculinas. Inevitável, portanto, que os seus reflexos alcancem o processo eleitoral, a atrair a competência da Justiça Eleitoral para sua apreciação (TSE, 2018b, p. 9).

Assim, indica que a matéria não pode ser tratada com *interna corporis* aos partidos políticos, vez que diz respeito a questões essenciais ao aperfeiçoamento da democracia brasileira (TSE, 2018b, p. 9-10). De forma que a Ministra conhece da consulta formulada.

De forma a fundamentar seu voto, ao adentrar no mérito da consulta, a Min. Rosa Weber primeiramente busca destacar o papel institucional da Justiça Eleitoral na participação das mulheres na política brasileira. Nesse sentido destaca a importância de uma participação

ativa da Justiça Eleitoral, de modo a fortalecer as ações afirmativas que buscam impulsionar a participação das mulheres na política (TSE, 2018b, p. 10). Nos mesmos termos em que já havia se manifestado no julgamento da ADI n. 5.617 (STF, 2018, p. 55) a Ministra destaca que:

Este Tribunal Superior tem buscado impulsionar a participação feminina no cenário político, seja por medidas administrativas – como a veiculação em emissoras de rádio e televisão de campanhas em defesa da valorização e da igualdade de gênero e a promoção de painéis em Seminários sobre Reforma Política, de iniciativa da Escola Judiciária Eleitoral (EJE/TSE) –, seja no exercício da jurisdição, via decisões sinalizadoras de posicionamento rigoroso quanto ao cumprimento das normas que disciplinam ações afirmativas sobre o tema (TSE, 2018b, p. 10).

Entretanto, apesar dos esforços nesse sentido, a Ministra ressalta que as estatísticas continuam a indicar o déficit da participação das mulheres na política nacional, o que demanda um aprimoramento das práticas afirmativas (TSE, 2018b, p. 11). Isso, com o objetivo de conferir materialidade aos direitos políticos das mulheres. Passando-se, assim, para a análise das motivações que da decisão, da *ratio decidendi*, da ADI n. 5.617. A esse respeito, a Min. Rosa Weber sintetiza seu posicionamento ao indicar que:

Embora circunscrito o objeto da ADI 5617 à distribuição dos recursos partidários que veio a ser fixada por meio da Lei no 13.165/2015, os fundamentos então esposados transcendem o decidido naquela hipótese, considerada, em especial, a premissa de que **“a igualdade entre homens e mulheres exige não apenas que as mulheres tenham garantidas iguais oportunidades, mas também que sejam elas empoderadas por um ambiente que lhes permita alcançar a igualdade de resultados”**. Aplicável, sem dúvida, a mesma diretriz hermenêutica; **“ubi eadem ratio ibi idem jus”**, vale dizer, onde houver o mesmo fundamento, haverá o mesmo direito (grifos no original) (TSE, 2018b, p. 13).

Desse modo, a Ministra conclui que se a divisão do Fundo Partidário deve respeitar a mesma porcentagem da proporção de candidatos de cada gênero, respeito o mínimo de 30% previsto no art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/97, a mesma lógica deve ser aplicada aos recursos advindos do Fundo Eleitoral (TSE, 2018b, p. 14).

Com relação ao tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita em rádio e televisão, a Ministra inicialmente pondera se a inexistência de disposição normativa que trate de sua distribuição em termos de percentuais de gênero impediria a aplicação da lógica exarada na ADI n. 5.617 (TSE, 2018b, p. 14). Entretanto, conclui que a existência de lacuna na lei não impede a observação de norma principiológica advinda da Constituição (TSE, 2018b, p. 15). Portanto, conclui que

[...] a carência de regramento normativo que imponha a observância dos patamares mínimos previstos no art. 10, § 3º, da Lei no 9.504/97 à distribuição do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão não obstaculiza interpretação extraída a partir de preceitos constitucionais que viabilizem a sua implementação.

Aplica-se, no ponto, a mesma *ratio decidendi* adotada pela Suprema Corte na ADI 5617, com prevalência aos direitos à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF) e à igualdade de gênero (art. 5º, *caput*, da CF) (TSE, 2018b, p. 15).

Concluindo, a Min. Rosa Weber destaca ainda que a revisão das diretrizes que norteiam a distribuição interna aos partidos políticos dos recursos advindos do Fundo Partidário e do tempo da propaganda eleitoral gratuita veiculada no rádio e na televisão não tem como objetivo afastar a autonomia partidária. Mas, sim o fortalecimento da democracia interna aos próprios partidos (TSE, 2018b, p. 15).

Feitas essas considerações, a Min. propõe que a consulta seja respondida afirmativamente, no seguinte sentido:

[...] a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), previsto nos artigos 16-C e 16-D, da Lei das Eleições, e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, regulamentada nos arts. 47 e seguintes do mesmo diploma legal, deve observar os percentuais mínimos de candidatura por gênero, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, na linha da orientação firmada na Suprema Corte ao exame da ADI 5617. No caso de percentual superior de candidaturas, impõe-se o acréscimo de recursos do FEFC e do tempo de propaganda na mesma proporção (grifos no original) (TSE, 2018b, p. 16).

Na sequência, seu voto é integralmente acompanhado por unanimidade, tendo também composto a sessão os ministros Luiz Fux (presidente), Luís Roberto Barroso, Napoleão Nunes Maia Filho, Jorge Mussi, Admar Gonzaga e Tarcisio Vieira de Carvalho Neto (TSE, 2018b, p. 18)

Portanto, após a resposta do TSE à Consulta n. 0600252-18.2018.6.00.0000, os partidos políticos não apenas deverão observar a porcentagem das candidaturas de cada gênero — considerando o mínimo de 30% previsto no art. 10, §3º da Lei 9.504/97 — para destinar os recursos do Fundo Partidário aplicado às campanhas eleitorais na mesma proporção entre essas candidaturas de cada gênero. Eles também deverão observar a mesma lógica ao destinar os recursos do Fundo Eleitoral e o tempo da propaganda eleitoral gratuita veiculada no rádio e na televisão.

Assim, se forem analisadas em conjunto as três decisões destacadas acima — da Consulta n. 0604054-58.2017.6.00.0000; da ADI n. 5.617; e da Consulta n. 0600252-18.2018.6.00.0000 — verifica-se um significativo avanço na estruturação da Lei de Reserva de Vagas por Gênero no Brasil em 2018. Primeiro, com a resposta à Consulta n. 0604054-58.2017.6.00.0000, o TSE superou uma compreensão essencialmente binária da Lei de Reserva de Vagas, atualizando-a de acordo com as demandas sociais contemporâneas do

país. Na sequência, ao decidir a ADI n. 5.617, o STF dá um significativo passo no sentido de possibilitar materialmente o sucesso da Lei de Reserva de Vagas, ao reconhecer a necessidade de que os recursos do Fundo Partidário, por se tratarem de recursos de origem pública, devam ser repartidos respeito a proporção das candidaturas de cada gênero. E, o que poderia representar uma limitação dessa decisão, visto ela ter como objeto exclusivamente o Fundo Partidário — que não consiste na principal fonte de recursos públicos das campanhas eleitorais —, foi superado com a resposta do TSE à Consulta n. 0600252-18.2018.6.00.0000. Oportunidade em que o TSE replicou o entendimento do STF na ADI n. 5.617, para os recursos advindos do Fundo Eleitoral e para o tempo da propaganda eleitoral gratuita veiculada no rádio e na televisão.

Ademais, importa observar não apenas o resultado final das decisões supracitadas, mas também o percurso argumentativo que levou a elas, especialmente os votos dos ministros relatores. Como foi narrado acima, trataram-se de votos ricos, que buscaram contextualizar as demandas no histórico da participação das mulheres na política brasileira, resgataram os aspectos constitucionais e legais pertinentes, recorreram a instrumentos da Proteção Internacional de Direitos Humanos e se valeram de uma bibliografia atualizada sobre tema, levantando discussões como a relacionada à identidade de gênero, à violência implicada ao se utilizar o termo “travesti” e aos debates sobre interseccionalidade. O que demonstrou uma permeabilidade do judiciário brasileiro para o desenvolvimento de discussões profundas sobre igualdade de gênero. Ressaltando, novamente, que mesmo quando foi aberta divergência, ela não pretendeu questionar o argumento material, em si, mas a competência do Tribunal para exarar a interpretação pretendida. Talvez esses questionamentos quanto à adequação do fórum de discussão e de promoção das alterações legislativas operadas mereça novas discussões. Contudo, é inegável que se tratou, ao menos em alguma medida, do exercício da função contra-majoritária do Judiciário, em respeito ao que pode ser compreendido como uma comunidade de princípios inaugurada com a Constituição de 1988.

3. CONSIDERAÇÕES SOBRE OS DESAFIOS À PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NA POLÍTICA BRASILEIRA

Após a apresentação dos dados relativos à participação das mulheres na política brasileira — especificamente de sua presença nas eleições como candidatas eleitas no período de 1966 a 2018 e como candidatas no período de 1994 a 2018 — promovida no Capítulo 1, e a discussão sobre o desenvolvimento da legislação relacionada à participação das mulheres na política que levou à atual conformação da Lei de Reserva de Vagas por Gênero, promovida no Capítulo 2, cumpre estabelecer uma relação entre as duas perspectivas. Também importa tecer considerações sobre as características da ditadura civil-militar brasileira, como um regime que se estabeleceu sobre uma estrutura de desigualdade de gênero, que ainda se verifica no atual período democrático. Isso, uma vez que o reconhecimento da ditadura civil-militar brasileira como um regime que se estruturou na desigual representatividade baseada no gênero demanda da transição para a democracia a adoção de políticas públicas que promovam reformas estruturais³⁵ de forma a garantir o reconhecimento também das mulheres como sujeitos políticos³⁶. O que, como será apresentado neste Capítulo — a partir da discussão apresentada nos capítulos anteriores — ainda não foi efetivado no Brasil.

3.1 Uma Herança do Período Ditatorial

A ditadura civil-militar brasileira representou um retrocesso quanto à maioria dos avanços sociais que estavam sendo alcançados no momento imediatamente anterior ao golpe de 1 de abril de 1964. Assim, as práticas autoritárias do regime foram somadas a uma política elitista de não reconhecimento das pautas progressistas que começaram a surgir na sociedade brasileira após a Constituição de 1946. Somente esse contexto já se mostrava desfavorável ao crescimento dos movimentos feministas no Brasil, que dentre suas pautas, lutavam pela igualdade de direitos políticos para as mulheres. Como salientado por Joana Maria Pedro e Cristina Scheibe Wolff, as ditaduras latino-americanas, dentre as quais está incluída a

³⁵ Ver discussão desenvolvida no Capítulo 5.

³⁶ Ver discussão desenvolvida no Capítulo 4.

brasileira, criaram um ambiente totalmente diferente do vivenciado na Europa nos anos 1960, quando da eclosão de muitos movimentos feministas:

No mesmo período, a ação dos movimentos de mulheres e feministas, que nos Estados Unidos e em países da Europa Ocidental reunia milhares de manifestantes nas ruas lutando por direitos e, ainda, reunia grupos de consciência em várias cidades buscando mudança cultural, não pôde ser vivida da mesma maneira nestes países que estavam vivendo sob ditadura. As ditaduras dos países latino-americanos, tenham elas começado nos anos 60, como no Brasil, ou nos anos 70, como no Uruguai e Chile, geraram um contexto muito diferente, impedindo ou restringindo as ações dos movimentos sociais em geral, criando, assim, condições diferenciadas para o feminismo que emergiu nesses países. (PEDRO; WOLFF, 2011, p. 400)

Nesse sentido, ao se falar na ditadura civil-militar brasileira, na transição para a democracia e nas heranças do período ditatorial, merece destaque a participação das mulheres na política formal. Isso, uma vez que o período ditatorial coincidiu com a época de efervescência dos movimentos feministas ao redor do mundo, interferindo diretamente nas suas repercussões no Brasil. E essa interferência se deu em duas vias: a mais direta refere-se ao cerceamento da liberdade dos cidadãos manifestarem em público suas opiniões políticas, o que dificultou a propagação das lutas feministas em praça pública; e a segunda consistiu na defesa por parte das classes políticas que apoiaram o golpe de uma moral tradicionalista e essencialmente sexista, em que há uma divisão muito clara dos papéis sociais a serem cumpridos por mulheres e homens. Como salientado por Joana Maria Pedro:

O que é preciso destacar, entretanto, é o peso que estas ditaduras [do Cone Sul] tiveram não só na forma como estes feminismos foram apropriados, como também na questão do tempo. Assim, embora no Brasil e na Argentina já exista alguma movimentação feminista nos anos setenta, na Bolívia e no Paraguai isto vai ocorrer somente nos anos oitenta. O que queremos destacar é que a identificação com o feminismo nos países do Cone Sul não foi feita da mesma maneira do que ocorreu nos Estados Unidos e na Europa Ocidental. O contexto político tornou difícil, senão quase impossível, em alguns lugares, durante as ditaduras, qualquer forma de manifestação, reunião, panfletagem e reivindicações. É possível acompanhar a emergência do feminismo nos momentos de democratização e o silenciamento nos períodos de ditadura (PEDRO, 2010, p. 116).

A partir da perspectiva de que “quanto mais fechado e conservador é o regime político, mais há uma tendência em intensificar modos de controle nos espaços públicos e privados” (QUINALHA, 2017, p. 20), observa-se nas ditaduras de forma geral — e o caso brasileiro não foi uma exceção — uma tendência de moralização da vida sexual dos cidadãos, o que, por sua vez leva à atribuição de papéis sociais muito específicos a mulheres e homens. Dessa forma, um ambiente que estava se mostrando mais favorável à efervescência de pautas sociais e de demandas por ampliações dos direitos civis e políticos, vivenciado no Brasil na década de 1950, restou restringido após o golpe de 1964. O que refletiu diretamente na luta

por direitos políticos das mulheres, uma vez que não havia espaço para manifestações populares como um todo – tendo em vista o sistema de repressão solidificado pelo novo regime. Ressalte-se aqui, que não se trata da ditadura civil-militar ter instituído no Brasil uma estrutura social baseada na desigualdade de gênero, mas do regime ditatorial instalar-se em um país já marcado por essa desigualdade e, em razão do estreitamento dos canais de apresentação de demandas pela população, ter dificultado o crescimento de movimentos que demandavam maior participação política das mulheres

Por esses motivos, durante a ditadura civil-militar brasileira a participação da mulher na política deu-se majoritariamente no contexto dos grupos de resistência – e, mesmo nesse meio, as mulheres raramente desempenhavam os mesmos papéis que os homens ou chegavam a posições de liderança, continuando, assim marcadas pelos papéis de gênero socialmente estabelecidos, mesmo em setores progressistas no que dizia respeito a outras demandas sociais.

Ainda assim, quando se fala da atuação feminina na política e, em especial, no período da ditadura civil-militar brasileira, é fundamental considerar a participação nos grupos de resistência ao governo e o contexto de nascimento das discussões sobre o feminismo no Brasil. Aqui, também cumpre observar que não só houve participação de mulheres nos mais diversos movimentos de resistência, como também houve uma parcela da população feminina que apoiou o golpe de 1964. Nesse sentido Maria Amelia de Almeida Teles, ativista de movimentos feministas e ex-presa política da ditadura, ressalta que:

Estas manifestações de mulheres manipuladas pelas forças mais conservadoras e retrógradas se realizaram em ações denominadas: “Marcha com Deus Pela Família e Pela Liberdade”, em Minas Gerais, e São Paulo, por ter ocorrido antes do golpe, no dia 19 de março de 1964. No Rio, ficou com o nome de “Marcha da Vitória”, por ter sido realizada no dia 2 de abril daquele ano, logo depois do golpe militar. Ao todo, foram realizadas 49 manifestações deste tipo, em todo o país, constituídas majoritariamente de mulheres. Uso a expressão “manipuladas”, porque entendo que esta quantidade de gente que foi para as ruas, o fez de forma enganada, foi dominada por uma falsa propaganda de que havia o perigo vermelho ou o perigo comunista.

As forças conservadoras criaram entidades de mulheres como a União Cívica Feminina, em São Paulo, a Campanha da Mulher pela Democracia (CAMDE), no Rio e a Liga da Mulher pela Democracia (LIMDE), em Belo Horizonte. Foram criadas outras, em Porto Alegre, Curitiba e Recife.

[...]

As mulheres que organizaram as massas femininas eram de classe média, brancas em sua maioria, donas de casa, esposas de militares e de empresários, e fervorosas católicas. No entanto, aquelas que formaram o grande contingente de mulheres eram pobres, empregadas domésticas, moradoras das periferias. Foram enganadas pelo discurso religioso, anticomunista e pelo medo dos *ateus*.

As mulheres do campo progressista ou mesmo da esquerda não se encontravam organizadas de maneira autônoma e consciente na defesa dos seus próprios direitos, o que possibilitou que as forças mais retrógradas não encontrassem dificuldades para

se aproximar das mulheres das camadas populares, atemorizando-as com os perigos demoníacos dos comunistas (TELES, 2014, p. 10-11).

Já no que se refere à atuação nos grupos de oposição ao governo ditatorial, as mulheres estiveram presentes nas mais diversas organizações, desde os movimentos estudantis até a esquerda armada, perpassando os sindicatos, as lutas camponesas e outras organizações clandestinas, contudo sempre em número inferior ao dos homens, conforme é assinalado no Portal Memórias da Ditadura. Cumpre ainda observar que essa participação nos movimentos de resistência, além de representar uma oposição ao regime político, consistia em uma contestação à passividade e à domesticidade que a sociedade da época esperava das mulheres, de forma que era necessário enfrentar a estrutura de desigualdade existente mesmo nos grupos de resistência. Entretanto essa contestação aos dogmas sociais nem sempre ocorria de forma consciente:

A participação das mulheres na resistência à ditadura nem sempre se dava por um viés explicitamente feminista. Isso quer dizer que muitas vezes as militantes se opunham ao regime militar, mas não necessariamente lutavam pelos direitos das mulheres e por igualdade entre os sexos. Foi na experiência do exílio, nos anos 1970, em especial por meio do contato com as feministas francesas, que essas mulheres se conscientizaram sobre a necessidade de uma luta específica contra a subordinação e a opressão das mulheres (PORTAL MEMÓRIAS DA DITADURA, recurso on-line).

Contudo, essa atuação política foi uma atuação marginal na sociedade. Foi uma parcela restrita da sociedade brasileira que teve um contato mais aprofundado com a resistência política, especialmente nos períodos em que a repressão governamental foi mais forte e o controle da mídia mais intenso. E, como destacado no Portal Memórias da Ditadura:

Essas militantes eram consideradas duplamente transgressoras. Primeiro, por desafiar a ordem estabelecida, na tentativa de derrubar o regime militar. Em segundo lugar, por contrariarem o papel de mães, esposas e donas de casa que a ditadura e a sociedade patriarcal reservavam para elas. Rompiam, assim, com estereótipos do que é ser mulher, ocupando o espaço público, a política, a luta armada (Portal Memórias da Ditadura).

Assim, a diferença do espaço político das mulheres, como apresentado por Maria Amelia de Almeida Teles, trata-se de um elemento marcante do período da ditadura-civil militar, apesar de não ter sido introduzido pelo próprio regime:

Não há um número estimado de mulheres e de homens que participaram de todo este movimento de resistência [à ditadura civil-militar]. O Brasil Nunca Mais levantou o perfil de 7.367 pessoas que foram processadas pela Justiça Militar. Destas, 88% eram homens e 12%, mulheres. O Estado Maior do Exército fez um estudo de presos políticos que se encontravam em quartéis, ou seja, um total de mais de 500. Segundo este estudo, 56% eram estudantes. A idade média era de 23 anos. Na Guerrilha do Araguaia (ocorrida no sul do Pará entre 1972 a 1975), dos 70 guerrilheiros desaparecidos, 17% eram mulheres.

Quando comparados esses dados com os atuais, podemos perceber que a participação das mulheres daquela época, num cenário tão violento, não era nada desprezível. Os resultados eleitorais de 2010 apontam que na Câmara de Deputados Federais, dentre os eleitos, 9% são mulheres, no Senado e 10%, senadoras. No Rio, as vereadoras representam 15% e, em São Paulo, 10%. (TELES, 2014. p. 14)

A coincidência temporal com a efervescência dos debates sobre feminismo nos países do norte, evidencia ainda mais a manutenção no Brasil de uma estrutura social baseada na desigualdade de gênero, que contribuiu para a baixa participação das mulheres na política. Contudo, a chegada ao Brasil dessas discussões sobre o feminismo de matriz europeia e norte-americana ocorreu de forma lenta, sendo gradualmente incorporada pelas mulheres que buscavam igualdade de direitos e igual espaço político. Considera-se que a luta feminista, propriamente, começou a se tornar mais expressiva no Brasil na década de 1970, por meio de mulheres que conheceram a pauta mais profundamente nos anos em que estiveram exiladas, principalmente na Europa.

[...] é preciso reconhecer a atuação de diversos grupos na luta pela superação das desigualdades entre homens e mulheres, que garantiram a legitimidade do movimento. Neste sentido, os anos 1970 registram uma série de conquistas relacionadas à participação das mulheres no meio social e ao comprometimento com as reivindicações e causas feministas.

Surgem vários grupos de consciência e em 1975, estimuladas pela instituição do Dia Internacional da Mulher pela ONU – Organização das Nações Unidas, ocorrem reuniões no Rio de Janeiro e em São Paulo, que resultaram na criação do Centro da Mulher Brasileira (Rio) e do Centro de Desenvolvimento da Mulher Brasileira (São Paulo). Em 1979 acontece o Primeiro Encontro Nacional de Mulheres e, na década de 1980, já existem dezenas de grupos feministas por todo país. Este é o momento em que começam a surgir lutas mais dirigidas: são criados vários clubes de mães, acontecem diversos congressos de mulheres e atos públicos, e ganham espaço lutas feministas como o direito ao corpo e sexualidade. (WOITOWICZ; PEDRO, 2009. p. 45)

Entretanto, o crescimento da pauta feminista e sua efetiva inserção no debate político não foi imediato. Schumacher e Vargas ressaltam que:

Nas eleições parlamentares de 1978, feministas - individualmente - apóiam algumas candidatas que traziam na sua plataforma de campanha o compromisso de combater a discriminação sexual. Os partidos políticos, dois nesse período, não incorporavam em seus programas nenhuma questão relativa à mulher. (SCHUMACHER; VARGAS. 1993. p. 350-351)

Por outro lado, a luta por maior espaço de participação na política brasileira vem desde o início do séc. XX, quando as mulheres ainda reivindicavam o direito ao voto, em que pese nesse momento essas mulheres não se identificarem como feministas, como brevemente discutido no Capítulo 2. Nesse sentido Ana Alice Alcantara Costa resgata que:

No Brasil, merece destaque a criação do Partido Republicano Feminista, pela baiana Leolinda Daltro, com o objetivo de mobilizar as mulheres na luta pelo sufrágio, e a Associação Feminista, de cunho anarquista, com forte influência nas greves operárias de 1918 em São Paulo. As duas organizações foram muito ativas e chegaram a mobilizar um número significativo de mulheres.

A partir dos anos 1920 a luta sufragista se amplia, em muitos países latinoamericanos, sob a condução das mulheres de classe alta e média, que através de uma ação direta junto aos aparelhos legislativos, logo conquistam o direito ao voto. Assim foi no Equador, em 1929, o primeiro país da região a estabelecer o voto feminino; No Brasil, Uruguai e Cuba no início dos anos 1930; e na Argentina e Chile, logo após o final da Segunda Guerra mundial. As mulheres do México, Peru e Colômbia só vão conquistar o voto na década de 1950. A partir da conquista do direito de voto, o movimento feminista entra em um processo de desarticulação na grande maioria dos países latino-americanos, acompanhando a tendência ocorrida nos Estados Unidos e Europa (COSTA, 2013. p. 3).

Contudo, apenas a mudança legislativa não implicou em uma imediata alteração da inserção das mulheres na política, como vem sendo apresentado no decorrer do presente trabalho. A sociedade brasileira ainda é fortemente marcada pela desigualdade de gênero, o que implicou em uma tímida participação das mulheres na seara eleitoral.

A conquista do voto ocorreu em 1932, porém não se traduziu imediatamente mudanças substanciais na sociedade da época, uma vez que a estrutura patriarcal conservadora e a um modelo de sociedade que privilegiava o espaço público aos homens. Esses fatores contribuíram para a pouca participação das mulheres área pública e política.

Embora as mulheres participem das campanhas políticas de um modo geral sua participação dentro dos partidos políticos ainda é tímida e pouco estimulada pelos seus pares nos partidos. (VAZ. 2008, p. 57)

E, mesmo no contexto da Constituição de 1988, a participação feminina nas eleições como candidatas e como candidatas efetivamente eleitas é significativamente menos expressiva do que a masculina, o que ensejou a criação da Lei de Reserva de Vagas, que tinha como enfoque específico o aumento das candidaturas de mulheres.

Logo após a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, ocorrida em setembro de 1995, em Beijing/China, a bancada feminina no Congresso Nacional, influenciada pelas experiências exitosas de outros países e pelo contexto dessa conferência, que teve entre os seus objetos de debates e resoluções a temática do acesso ao poder, se articula e propõe que se inclua, na legislação eleitoral brasileira, um artigo assegurando uma cota das vagas de cada partido ou coligação para as candidaturas de mulheres.

Em 29 de setembro de 1995, foi aprovada a Lei n.º 9.100, que estabeleceu as normas para a realização das eleições municipais do ano seguinte, e determinou uma cota mínima de 20% para as mulheres. Em 1997, após esta primeira experiência eleitoral com cotas, a Lei n.º 9.504, estende a medida para os demais cargos eleitos por voto proporcional – Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas Estaduais e Câmara Distrital – e altera o texto do artigo, assegurando, não mais uma cota mínima para as mulheres, mas uma cota mínima de 30% e uma cota máxima de 70%, para qualquer um dos sexos.

As duas leis foram aprovadas pelo Congresso Nacional, recebendo também o apoio de grande parte da bancada masculina. Mas esse apoio teve de ser negociado e, junto com as cotas, os parlamentares aprovaram um aumento no número total de candidaturas que os partidos poderiam apresentar nos pleitos eleitorais, o que, na prática, resultou em uma diminuição do impacto da medida aprovada. (GROSSI; MIGUEL, 2001, p. 169)

Mesmo com a criação da Lei de Reserva de Vagas, o que se observou foi uma alteração gradual da participação das mulheres no processo eleitoral, não porque elas já haviam atingido o mínimo de 30% de representatividade, mas porque “[m]esmo após a lei que

garantiu cotas para as mulheres nas listas partidárias, as dificuldades se mantiveram, ou os partidos simplesmente não obedecem a lei ou completam suas listas com ‘falsas’ candidatas que na verdade não fazem campanha” (PINTO, 2001, p. 99). Ademais, a participação das mulheres na política é sempre carregada de questionamentos simplesmente pelo fato de se tratar de uma mulher. Como destacado por Céli Regina Jardim Pinto,

A posição da mulher em situação de liderança é sempre uma posição marcada, isto é, sempre o fato de ser mulher vai contar contra ou a favor no julgamento de sua atuação, o que dificilmente acontece com os homens: nunca se coloca entre as críticas a um ministro de Estado o fato de ser homem, o que facilmente acontece no caso de o ministro ser uma mulher (PINTO, 2001, p. 103).

Entretanto, em um contexto de efetivação do ideal democrático, faz-se essencial a superação desse legado de baixa integração das mulheres à política formal. Isso, considerando que, como mencionado pelo ex-Presidente da Comissão de Anistia, Paulo Abrão, em palestra conferida em 2014 no prédio que sediará o Memorial da Anistia em Belo Horizonte, por ocasião dos eventos em memória dos 50 anos do Golpe de 1964, a força de uma ditadura não se mede apenas pelo número de vítimas que ela causou, mas principalmente pela cultura autoritária que ela deixou para as gerações subsequentes. Como no caso de uma cultura baseada na desigualdade de gênero que nega às mulheres, ou aos grupos não associados a identidades masculinas, a plena materialização de seus direitos políticos, isto é, nega-lhes o próprio status de sujeito político.

3.2 Reflexos das alterações das Políticas Públicas relacionadas à Participação das Mulheres na Política: Da ditadura às decisões do STF e TSE de 2018

Retomando alguns pontos já discutidos no Capítulo 1, no período da ditadura civil-militar, foram analisados os resultados de 6 eleições para a Câmara dos Deputados, de 1966, 1970, 1974, 1978, 1982 e 1986. Com relação a essas eleições é marcante a correlação temporal entre o recrudescimento do regime ditatorial e a redução do número de deputadas federais eleitas, por um lado, e, por outro, a crescente abertura do regime e o aumento do número de deputadas federais eleitas. Assim, na primeira eleição para a Câmara dos Deputados ocorrida após o golpe de 1964, foram eleitas 6 deputadas federais, entretanto, nas duas eleições seguintes (1970 e 1974), que foram posteriores ao auge do regime autoritário materializado no Ato Institucional n. 5, apenas uma deputada federal foi eleita. Na sequência,

na medida em que o regime ditatorial caminhava para sua distensão, foram eleitas 5 deputadas federais em 1978 e 9 em 1982. Já em 1986, quando é possível reconhecer que o regime ditatorial já havia se findado, apesar de ainda não ter sido promulgado uma nova constituição, houve o maior aumento do número de deputadas federais ocorrido no lapso de uma eleição — considerando o período em estudo. Foram eleitas 26 deputadas federais, que participaram da Assembleia Nacional Constituinte.

Por outro lado, desde que foi promulgada a Constituição de 1988, ocorreram 8 eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil, em 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014 e 2018. Com base nos dados e estatísticas divulgados no site do TSE³⁷ e analisados no Capítulo 1³⁸, observa-se que nas primeiras eleições para a Câmara dos Deputados ocorridas no período democrático, em 1990, elegeram-se apenas 28 mulheres como deputadas federais, em contraste com os 474 homens eleitos. Em 1994, de um total de 185 candidatas, foram eleitas 32 deputadas federais. Em contrapartida, foram 2.824 candidatos, dos quais 481 eleitos. Nas eleições de 1998, houve um aumento considerável no número de candidatas à Câmara dos Deputados, um total de 348, das quais 29 foram eleitas. Em relação aos homens, nessas eleições foram 3.009 candidatos a deputado federal, dos quais 484 eleitos. Em 2002, ocorreu um primeiro crescimento mais significativo no número de deputadas federais eleitas. Foram 480 candidatas, das quais 42 elegeram-se. Nesse mesmo ano 3.707 homens candidataram-se para a Câmara dos Deputados e 471 foram eleitos. Em 2006, foram 626 candidatas à Câmara dos Deputados, sendo que 45 se elegeram, e 4.317 candidatos, dos quais 468 foram eleitos. Já em 2010 verificou-se novamente um significativo aumento do número de candidatas, que passou a 933, o que não alterou o número de deputadas federais eleitas, que se manteve em 45. Enquanto isso, nesse mesmo ano foram 3.954 candidatos, dos quais 468 foram eleitos. E em 2014 o número de candidatas à Câmara dos Deputados e de deputadas federais eleitas cresceu novamente de forma mais significativa, 1.722 e 51, respectivamente. Em contrapartida foram 4.146 candidatos e 462 deputados federais eleitos. Nas últimas eleições para a Câmara dos Deputados, em 2018, foram 2.419 candidatas tendo sido verificado o maior número de candidatas eleitas, que chegou a 77. Em contrapartida, foram 5.206 candidatos, dos quais 436 eleitos.

³⁷ Mais informações disponíveis em: < <http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-anteriores>>.

³⁸ Ver anexos.

Apesar destes números apresentarem apenas um panorama geral acerca do que foi discutido no Capítulo 1, quando combinados com as alterações legislativas e de políticas públicas ocorridas no período, relacionadas à participação das mulheres na política, trazem indicativos interessantes quanto a efetividade dessas alterações.

O primeiro aumento mais significativo do número de candidatas ocorre das eleições de 1998, o que pode ser explicado pela Lei n. 9.100/1995 que, pela primeira vez, determinou a reserva de vagas nas listas partidárias para cada sexo e pela subsequente Lei n. 9.504/1997, que conferiu a redação inicial da Lei Reserva de Vagas por Sexo. Esta, em seu art. 10, §3º que cada partido ou coligação deveria *reservar* o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo. Nesse ponto, cumpre retomar que os partidos e na sequência os tribunais eleitorais aplicaram o entendimento de que exigir a reserva das vagas na lista partidária não implicaria na obrigação de preencher essa cota de vagas ao registrar os candidatos. Isso, uma vez que o fato de as vagas estarem reservadas não implicaria em haver o interesse de um número suficiente de pessoas para ocupá-las. Coincidentemente, eram as vagas destinadas às candidatas mulheres que não eram completamente ocupadas por falta de um número suficiente de mulheres com interesse em se candidatar. Daí no período não ser verificado o percentual mínimo de 30% de candidaturas de cada sexo.

A partir de 2010, e conseqüentemente a partir da entrada em vigor da Lei n. 12.034/2009, os aumentos foram mais contundentes, mas, mesmo antes, o número de candidatas já se encontrava em crescimento. Não obstante, mesmo em 2010, quando a Lei 12.034/2009 já havia alterado a redação da Lei de Reserva de Vagas de modo a tornar obrigatório o efetivo registro de 30% de candidaturas de cada sexo, o número de candidatas ainda não atingiu esse percentual mínimo. Note-se, contudo, que, em 2010, o número de candidatos sofreu uma redução, uma vez que agora ele deveria estar atrelado ao percentual de candidaturas de mulheres. Somente em 2014, quando os tribunais eleitorais já consolidavam sua jurisprudência no sentido de não deferir os DRAPs de partidos que não cumprissem com os percentuais mínimos da Lei de Reserva de Vagas, que o percentual de candidatas chegou bem próximo dos 30%. E nas eleições de 2018 chegou a superar ligeiramente esse mínimo exigido.

Entretanto, observa-se que, apesar da Lei de Reserva de Vagas ter proporcionado um crescimento contínuo do número de candidatas, ela não impactou da mesma forma o

número de candidatas eleitas. No primeiro ano em que a lei esteve em vigor, 2010, não houve qualquer alteração no número de deputadas federais eleitas, apesar do significativo crescimento do número de candidatas, e nas eleições seguintes, em 2014, houve um aumento de 6 deputadas federais eleitas, que, apesar de ter sido o segundo maior aumento verificado no período democrático, não é muito diferente do ritmo de aumento que vinha sendo verificado nas eleições anteriores.

De 2014 para 2018 foi a ocasião em que se verificou o maior aumento do número de candidatas eleitas no lapso de uma eleição. Esse dado mostra-se relevante, especialmente quando se considera as alterações relacionadas à interpretação da lei de reserva de vagas exaradas pelo TSE e pelo STF no início de 2018, sendo aplicáveis já ao pleito deste ano. Essas alterações consistem na interpretação da lei de reserva de vagas como sendo baseada no gênero e na necessidade de a reserva de vagas também implicar na reserva proporcional de recursos do Fundo Partidário e do Fundo Eleitoral e do tempo da propaganda eleitoral gratuita. Essas decisões do STF e do TSE conferiram maior materialidade à Lei de Reserva de Vagas por Gênero, na medida em que se assegurou, em alguma medida, o acesso das candidaturas das mulheres aos recursos financeiros necessários ao sucesso de suas campanhas. Portanto, evidencia a necessidade da instituição de incentivos para que os partidos não apenas apresentem candidaturas de mulheres, mas que dotem essas candidaturas de condições materiais para que obtenham sucesso.

O fato dos recursos tanto do Fundo Partidário como do Fundo Eleitoral serem escassos indicam que as medidas em questão podem não se mostrar suficientes para a efetivação de alterações mais profundas na composição da Câmara dos Deputados. Assim, mostra-se necessária a adoção de políticas relacionadas à reserva de vagas no próprio parlamento e não apenas nas candidaturas dos partidos políticos.

3.3 Desafios à Lei de Reserva de Vagas por Gênero

Não obstante os avanços obtidos, especialmente em 2009 e em 2018, que levaram à atual conformação da Lei de Reserva de Vagas por Gênero no Brasil, ainda é necessário enfrentar alguns desafios para a superação do déficit histórico da presença das mulheres na política formal brasileira. Esses desafios podem ser divididos entre aqueles relacionados ao

enforcement da Lei de Reserva de Vagas e aqueles relacionados às limitações de sua própria estrutura.³⁹ Com relação ao *enforcement* da Lei de Reserva de Vagas, a utilização das chamadas candidaturas laranjas é central ao presente debate. Por outro lado, com relação à atual estruturação da Lei de Reserva de Vagas, o fato de se tratar de uma reserva de vagas nas candidaturas em lista aberta e não em uma reserva de vagas no parlamento leva à efetividade limitada do atual dispositivo.

O fenômeno das chamadas candidatas laranja consiste no partido político ou coligação incluir em suas listas para registro de candidatura nomes de mulheres apenas para cumprirem com os coeficientes mínimos da Lei de Reserva de Vagas. Essas mulheres não possuem real intenção de se candidatarem ao pleito em que foram inscritas e os partidos políticos não realizam investimentos materiais em suas candidaturas, tanto que, em regra, não são verificadas campanhas eleitorais dessas candidatas. Com base nesse artifício, os partidos pretendem demonstrar o cumprimento com a Lei de Reserva de Vagas, mas na prática não apresentam um mínimo de 30% de candidatas que irão efetivamente concorrer ao pleito. Nesse sentido, Macedo destaca que os partidos políticos utilizam-se “[...] de pessoas sem qualquer compromisso com a vida política, que acabam por não participar do processo eleitoral, nele figurando apenas com a oferta de seu nome, em absoluta afronta ao dogma da democracia participativa [...]” (MACEDO, 2014, p. 224). Entretanto, o objetivo aqui não é o de culpabilizar as mulheres que aceitam se candidatar dessa forma, mas salientar a responsabilidade política dos partidos que se utilizam desse artifício para fraudar a Lei de Reserva de Vagas por Gênero.

Nesse caso, a fraude à Lei de Reserva de Vagas só é verificável em momento posterior ao registro das candidaturas, visto ser possível averiguar o engajamento do partido político e das próprias candidatas com suas candidaturas após o pleito. Isso, uma vez que o partido ou coligação até atenderam formalmente os requisitos de porcentagem mínima de candidaturas de cada gênero quando da apresentação do DRAP (MACEDO, 2014, p.

³⁹ Note-se que este tópico não pretende uma discussão exaustiva de todos os desafios que envolvem a participação das mulheres na política, visto que eles envolvem uma multiplicidade de fatores sociais e relacionados à própria dinâmica interna dos partidos políticos, como já mencionado anteriormente. Aqui, pretende-se discutir as limitações do ponto de vista normativo, trazidas pela forma como é estruturada a Lei de Reserva de Vagas no Brasil. Resta evidente que uma superação da desigualdade de gênero em uma perspectiva mais ampla relaciona-se não apenas com alterações na estrutura do legislativo brasileiro, mas também com alterações na própria estruturação da divisão de papéis sociais baseados no gênero. Contudo, como será discutido no Capítulo 4, a superação das desigualdades está intimamente relacionada com a representatividade, daí a importância de se discutir a participação das mulheres na política formal brasileira.

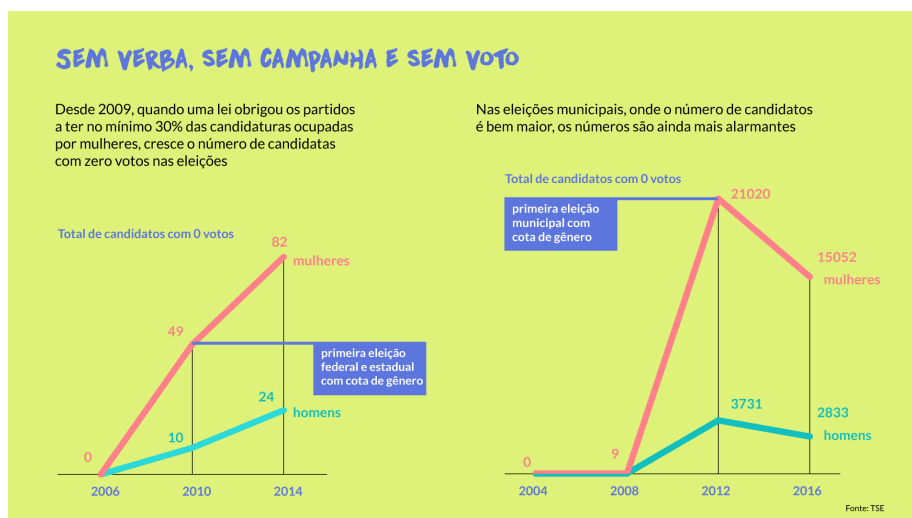
231-232). Não obstante, essa conduta, como salientou o Min. Dias Toffoli, trata-se de “[...] fraude ao processo eleitoral, passível de ser objeto de investigação por AIJE — ação de investigação judicial eleitoral — e de levar ao cancelamento de toda a chapa inscrita para aquelas eleições” (STF, 2018. p. 64). Cancelamento esse, por sua vez, que acarreta um ônus também para as candidatas efetivas inscritas pelo partido ou coligação, que conseguiram se eleger. Entretanto, para além de se tratar de fraude eleitoral, não há previsão legislativa expressa sobre a punição dos partidos e coligações que se utilizam de candidatas fantasma.

No ano de 2018, a revista *Isto É* realizou uma pesquisa nos três principais colégios eleitorais do Brasil (São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro) e no Distrito Federal, com o objetivo de averiguar a utilização de candidatas laranja pelos partidos políticos. De acordo com os dados divulgados, verificou que:

Nesse locais, estão registradas as candidaturas de 3,5 mil mulheres. Dessas, 567 (cerca de 15%) declaram ao tribunal não ter recebido qualquer tipo de recurso. Outras 778 mulheres captaram valores inferiores a R\$ 5 mil (21,8% das analisadas). Se forem somados os percentuais das mulheres que nada receberam com as que receberam até R\$ 5 mil, chega-se a 37%. Ou seja, quatro entre dez mulheres não receberam de seus partidos uma condição mínima para disputarem (LIMA, FILGUEIRA, 2018. p.1).

Em que pese não ser possível afirmar categoricamente que todas as candidatas que receberam recursos insuficientes para a realização de suas campanhas eleitorais sejam candidatas fantasma, os dados levantados são, no mínimo, alarmantes. E, note-se que nas eleições de 2018 já vigoravam os entendimentos do STF e do TSE sobre a necessidade de repassar os recursos do Fundo Partidário e do Fundo Eleitoral proporcionalmente à porcentagem de candidaturas de cada gênero. Esses dados tornam-se ainda mais emblemáticos quando é comparada a porcentagem de mulheres e de homens com votação equivalente a 0%, conforme ilustrado do gráfico abaixo.

GRÁFICO 26



Fonte: BERTHO, Helena. Laranjas profissionais? Com zero votos em eleições anteriores, elas são candidatas em 2018. Edição: OMS, Carolina. Arte: RIBEIRO, Larissa. Apoio: The Intercept Brasil. Publicado em 20 de setembro de 2018. Disponível em: <<https://azmina.com.br/especiais/laranjas-profissionais-com-zero-votos-em-eleicoes-anteriores-elas-sao-candidatas-em-2018/>> Acesso em 9 de janeiro de 2019.

Esse cenário leva à necessidade de as Procuradorias Regionais Eleitorais investigarem a ocorrência de fraude eleitoral por meio da utilização de candidatas laranja. São dois critérios que podem despertar a atenção: a candidata não ter recebido nenhum valor para sua campanha — ou ter recebido valores irrisórios —, visto que uma campanha sem recursos não se operacionaliza; e a candidata não ter recebido votos — ou ter obtido uma quantidade irrisória de votos. Mesmo com a combinação dessas duas variáveis não é possível garantir que se tratou de candidatura fantasma, já que a candidata pode ter desistido de concorrer, exatamente por não dispor de recursos.

O que muitas das mulheres que aceitam se candidatar como laranjas não sabem, é que elas próprias também poder ser penalizadas. “Mulheres nessa situação estão sujeitas a serem processadas e punidas por fraude e ficam inelegíveis no futuro. Muitas vezes, elas aceitam preencher a vaga sem aviso dos partidos sobre as consequências legais de suas candidaturas fraudulentas” (BERTHO, 2018, p. 1). Há também casos em que as mulheres nem sabem que estão concorrendo no pleito (BERTHO, 2018, p. 1). Helena Bertho ressalta ainda sobre a falta de conhecimento das implicações de candidaturas fantasma:

Muitas dessas mulheres, explica a advogada Evorah Cardoso, uma das idealizadoras do #MeRepresenta, nem sabem das suas obrigações como candidata, como, por exemplo, prestar contas ou mesmo que podem ser punidas. “Elas só vão descobrir que estão devendo pra justiça anos depois, quando têm outros problemas legais” (BERTHO, 2018, p. 1).

Ainda a esse respeito, o pesquisador da USP, Henrique Xavier, realizou uma pesquisa a pedido da revista *AzMina* e do *The Intercept* Brasil com base nos dados disponibilizados pelo TSE. Foram cruzados os nomes das candidatas que nas eleições de 2016 obtiveram 0% de votos, com os dados das candidatas registradas nas eleições de 2018. Dessa pesquisa chegou-se a 36 nomes, de mulheres que potencialmente poderiam configurar como candidatas laranja. Essas mulheres são consideradas pelo pesquisador como “laranjas profissionais”. Os resultados da pesquisa são sintetizados na imagem abaixo e trazem um panorama interessante da ocorrência desse fenômeno nas eleições brasileiras.

IMAGEM 1



Fonte: BERTHO, Helena. Laranjas profissionais? Com zero votos em eleições anteriores, elas são candidatas em 2018. Edição: OMS, Carolina. Arte: RIBEIRO, Larissa. Apoio: The Intercept Brasil. Publicado em 20 de setembro de 2018. Disponível em: <<https://azmina.com.br/especiais/laranjas-profissionais-com-zero-votos-em-eleicoes-anteriores-elas-sao-candidatas-em-2018/>> Acesso em 9 de janeiro de 2019.

Assim, o efetivo cumprimento da Lei de Reserva de Vagas por Gênero, por parte dos partidos políticos ainda é um desafio a ser enfrentado. Isso, uma vez que é necessário que

o crescimento do número bruto de candidaturas das mulheres represente um crescimento no número de mulheres que efetivamente concorrem ao pleito, para que seja possível um crescimento do número de candidatas eleitas. Esse ponto dialoga com os incentivos dados aos partidos políticos pela Lei de Reserva de Vagas em sua conformação atual, o que leva às limitações do próprio instrumento normativo.

Em sua conformação atual, a Lei de Reserva de Vagas não traz nenhuma penalidade expressa para o partido que não apresentar a porcentagem mínima de candidaturas de cada gênero. O partido apenas deverá realizar as adequações pertinentes ao DRAP, sob pena de seu completo indeferimento. Nesse ponto surgem as candidatas laranja, o que consiste em fraude eleitoral, que tem o potencial de levar ao cancelamento de toda a chapa. Entretanto, a comprovação de que a não eleição de candidatas, a não destinação de verbas a elas, ou mesmo o fato delas não terem recebido votos implica em elas serem candidatas laranja é de difícil comprovação. O que dificulta a responsabilização dos partidos que se valem dessa prática.

Daí que os partidos políticos não possuem grandes incentivos legislativos para irem além do simples aumento do número de candidatas e preocuparem-se efetivamente com a sua eleição. Essa situação foi um pouco mitigada com os entendimentos do STF e do TSE sobre a divisão do Fundo Partidário e do Fundo Eleitoral discutidos no Capítulo 2. A partir do momento em que os partidos são obrigados a destinar parte de seus recursos para as campanhas de suas candidatas, aumenta seu interesse na eleição dessas candidatas. Mas ainda assim, esse interesse continuará limitado, uma vez que os recursos mencionados poderão ser destinados aos pleitos majoritários e proporcionais de acordo com a conveniência dos partidos. Como destacado por Salgado, Guimarães e Monte-Alto:

As cotas de representação significaram um grande avanço na luta das mulheres por representação e espaços de decisões políticas, porém ter apenas candidatas não é suficiente; é preciso que mais mulheres sejam eleitas, para que mais políticas públicas sejam pensadas por e para as mulheres, visando trazer um fim ao sistema patriarcal e à série de opressões enfrentadas por elas (SALGADO; GUIMARÃES; MONTE-ALTO, 2015. p. 170-171).

Dessas considerações nasce a pergunta: O que poderia incentivar os partidos a investirem genuinamente em candidaturas de mulheres? A resposta, de um ponto de vista normativo, está na verificação da necessidade de eleger mulheres. Se fosse necessário que um número mínimo dos candidatos eleitos fosse de cada gênero — e não apenas uma porcentagem dos candidatos apresentados ao pleito — os partidos políticos ver-se-iam

obrigados a investir nas candidaturas de mulheres, sob pena de abdicarem da possibilidade de preencher uma parcela das cadeiras do parlamento. E isso poderia ser alcançado por duas vias, o sistema de eleição por listas fechadas, ou a reserva de uma porcentagem mínima de assentos no parlamento a ser ocupada por cada gênero.

No caso brasileiro, a implementação do sistema de listas fechado mostra-se mais distante, visto ter sido sistematicamente afastado nas últimas reformas eleitorais e implicar alterações mais amplas no funcionamento do sistema eleitoral nacional. Nesse sentido, Rodrigues destaca, como após o funcionamento da Comissão Especial de Reforma Política criada em fevereiro de 2015, para emitir parecer sobre a PEC n. 352-A/2013, “[...] [a] matéria aprovada em Plenário excluiu quaisquer alterações no sistema de listas o que, em consequência, deixou prejudicadas todas as propostas, apresentadas no âmbito da Comissão Especial, destinadas a fixar quotas para candidatas a cargos proporcionais, em listas preordenadas” (RODRIGUES, 2017. p.40). Por outro lado, a destinação de um número mínimo de assentos no parlamento a ser ocupada por cada sexo seria uma alteração possível à atual estrutura eleitoral brasileira. Nesse caso, seria possível a reserva de 30% dos assentos da Câmara dos Deputados, que são providos por eleições proporcionais, para cada gênero, sendo os demais assentos disputados amplamente.⁴⁰ Aqui, a reserva seria dos assentos no parlamento e não apenas de uma porcentagem de candidaturas.

Sobre o sistema de reserva de assentos no parlamento, Salgado, Guimarães e Monte-Alto destacam três modalidades tradicionalmente empregadas:

Não há um modelo específico ao qual os países recorram para implementar cotas de legislatura. No entanto, é possível identificar três padrões mais gerais que sinalizam a forma pela qual elas têm sido adotadas. O primeiro é aquele pelo qual um número de assentos é reservado para mulheres nas casas legislativas. O Marrocos seguiu este padrão ao reservar 60 assentos para mulheres. O segundo é aquele que determina que certos distritos eleitorais só poderão eleger mulheres. Este modelo é utilizado pela Índia, em nível subnacional e de forma rotativa, garantido a alternância de representantes de ambos os sexos nos distritos. Por fim, há o modelo do “melhor perdedor” (best loser system), pelo qual um número de assentos é reservado para mulheres que acumularam mais votos em seu distrito, mas não foram eleitas. Na Jordânia, por exemplo, 15 assentos são reservados para as mulheres que obtiveram o

⁴⁰ A esse respeito importa ver o modelo seguido por Ruanda, em sua Constituição de 2003, adotada após o Genocídio de 1994. Em seu artigo 75 prevê que pelo menos 30% dos deputados devem ser mulheres, e em seu art. 80 prevê que ao menos 30% dos senadores devem ser mulheres, utilizando, assim, um sistema de reserva de vagas específicas para mulheres (RWANDA, 2003). O caso de Ruanda merece destaque, uma vez que o país encontra-se no topo da lista organizada pelo *Inter-Parliamentary Union*, com 61,3% dos assentos da Câmara dos Deputados e 38,5% dos assentos do Senado ocupados por mulheres (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2018b. p. 1). Para uma maior discussão sobre o tema ver KING, 2006-2007. p. 217-235.

melhor desempenho nas eleições, mas não chegaram a ser eleitas (SALGADO; GUIMARÃES; MONTE-ALTO, 2015. p. 172-173).⁴¹

Tanto a opção por um sistema de listas fechada em que é determinada certa alternância de candidaturas de cada gênero, como a reserva de um número de assentos no parlamento consistiriam em um incentivo concreto aos partidos políticos investirem nas candidaturas de mulheres. Isso, uma vez que caso não investissem materialmente nas candidaturas de mulheres, os partidos perderiam a oportunidade de competirem para uma parcela dos assentos no parlamento — e no caso das listas fechadas, o incentivo às candidaturas masculinas refletiria também na eleição das mulheres, de acordo com a alternância com que elas estivessem presentes nas listas.

De toda forma, mudanças legislativas no sentido de criar um incentivo externo para que os partidos políticos invistam nas candidaturas de mulheres, assim como o próprio aumento da participação política das mulheres demandam uma atuação e engajamento da sociedade civil organizada. Assim como historicamente foram sendo conquistados os avanços concernentes às condições de possibilidade para o ingresso das mulheres na política, como discutido no Capítulo 2. Entretanto, para além de uma demanda da sociedade civil, a paridade representativa das mulheres trata-se também de uma demanda do paradigma da justiça democrática que precisa ser enfrentado em contextos de transição, como o brasileiro. Esses dois temas serão discutidos nos Capítulos seguintes, que abordarão o tema da representatividade como um dos níveis da justiça e a necessidade de a justiça de transição promover reformas transformativas para a efetiva superação de regimes autoritários.

⁴¹ Para uma maior discussão sobre as modalidades de cotas para as mulheres e seus efeitos ver: DAHLERUP; HILAL; KALANDADZE; KANDAWASVIKA-NHUNDU, 2013.

4. POR QUE A REPRESENTATIVIDADE NO PARLAMENTO IMPORTA? REFLEXÕES A PARTIR DE NANCY FRASER⁴²

Já tendo sido apresentado um quadro da presença das mulheres na Câmara dos Deputados do Brasil, assim como o panorama legislativo que culminou na conformação da Lei de Reserva de Vagas por Gênero com sua redação dada pela Lei n. 12.034/2009 e seu escopo definido pelas decisões do TSE e do STF em 2018, é necessário agora promover uma discussão teórica sobre a importância da representatividade e a importância das mulheres alcançarem uma paridade representativa.

Para tanto, será trabalhada a teoria da justiça desenvolvida por Nancy Fraser que é consolidada em seu livro *Scales of Justice* (2010). Principalmente em seu capítulo 2, *Reframing Justice in a Globalizing World*, Fraser traça os principais pontos de sua teoria, que serão de grande contribuição para o presente trabalho.⁴³ Assim, em um primeiro momento serão apresentados os principais elementos da teoria proposta por Fraser, para na sequência ser apresentada uma nova chave de leitura possível para a questão da representatividade, ou de suas lacunas. Essa proposta de compreensão da questão da representatividade será então aplicada ao contexto da participação política das mulheres no Brasil, de modo a demonstrar como os atuais déficits de representação comprometem o desenvolvimento da democracia no país e, consequentemente, a efetivação da justiça. Isso, uma vez que, como será discutido, justiça e democracia estão mutuamente implicados e relacionam-se diretamente com a noção de paridade representativa.

⁴² O presente capítulo tem como base a reflexão teórica sobre justiça desenvolvida por Nancy Fraser nas últimas décadas. Todavia, isso é feito sem se deixar de ter em conta os equívocos por ela cometidos em sua leitura e crítica da obra de Jürgen Habermas. É exemplar nesse sentido seu célebre texto "What's Critical about Critical Theory? The Case of Habermas and Gender" (FRASER, 1985). Igualmente exemplares são os posicionamentos de J. Habermas explicitando seu ponto de vista no capítulo 9 de "Faktizität und Geltung" (HABERMAS, 1994) e no capítulo 10 de "Die Einbeziehung des Anderen" (HABERMAS, 1996). Apesar desses esclarecimentos, Fraser infelizmente parece não ter alterado sua posição, como ficou patente em conferência proferida na Faculdade de Direito da UFMG em novembro de 2015. (FRASER, Nancy. Conferência Universidades Participativas para o reconhecimento e redistribuição. 20 anos de Polos Cidadania. I Colóquio Internacional Universidades Participativas. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Direito e Ciências do Estado. 09 de novembro de 2015. Disponível em: <<https://polosdecidadania.com.br/vinte-anos-de-participacao/>>. Acesso em 05 de fevereiro de 2019).

⁴³ De forma a situar a leitora e o leitor, importa destacar que o capítulo 2 da obra *Scales of Justice* (2010), na verdade, é fruto de uma Spinoza Lecture proferida pela autora em 2004 na Universidade de Amsterdã (FRASER, 2010, p. IX), tendo sido anteriormente publicado como artigo na *New Left Review*, n. 36, nov./dez. 2005, cuja tradução para o português foi publicada pela Revista Lua Nova, São Paulo, n. 77, 2009. p. 11-39 (FRASER, 2009, p.11).

4.1 Um resgate da teoria tridimensional da justiça de Nancy Fraser

Originalmente, Nancy Fraser apresenta uma teoria bidimensional da justiça, em que conjuga duas dimensões centrais: o status e a condição econômica, que remetem aos problemas de hierarquias de status ou de diferenças de classe, respectivamente (FRASER, 2009, p. 12). Ao atualizar sua teoria, torna-a tridimensional, acrescentando a dimensão da representatividade (FRASER, 2009, p. 17-18). Entretanto, para compreender o que essa terceira dimensão significa e suas implicações para a questão da participação das mulheres na política, é necessário primeiramente retomar a própria estruturação da teoria da justiça em Fraser.

Ao localizar sua compreensão de justiça, a autora afirma que:

De acordo com [...] a interpretação democrática-radical do princípio do igual valor moral, a justiça requer arranjos sociais que permitam que todos participem como pares na vida social. Superar a injustiça significa dismantelar os obstáculos institucionalizados que impedem alguns sujeitos de participarem, em condições de paridade com os demais, como parceiros integrais da interação social (FRASER, 2009, p. 17).

Assim, inicialmente reconhece que determinados sujeitos poderiam ser — e efetivamente são — impedidos dessa participação igualitária e integral na interação social, em razão da estrutura econômica ou de hierarquias institucionalizadas. Determinadas estruturas econômicas podem comprometer o acesso aos recursos necessários para que alguns sujeitos interajam em condições de igualdade com os demais, levando a injustiças distributivas ou má distribuição (FRASER, 2009, p. 17). O que, por sua vez, deriva de problemas relacionados à estrutura de classe da sociedade e está relacionado à “dimensão econômica da justiça” (FRASER, 2009, p. 18). Por outro lado, também as hierarquias sociais institucionalizadas relacionadas à valoração cultural de certos caracteres dos sujeitos podem lhes negar igual status, também comprometendo uma interação igualitária e integral (FRASER, 2009, p. 17). Trata-se, neste caso de uma desigualdade de status ou de falso reconhecimento, que corresponde à dimensão cultural da justiça. Ambas formas de justiça não se refletem de forma idêntica, apesar de relacionarem-se de forma causal nas sociedades capitalistas e não poderem ser compreendidas isoladamente, como salientado pela autora (FRASER, 2009, p. 18).

Essa teoria bidimensional da justiça está localizada no que Fraser chama de “enquadramento Keynesiano-Westfaliano” (FRASER, 2009, p. 11), em que as discussões

sobre a justiça — seja em sua perspectiva econômica ou cultural — aconteciam apenas no interior dos Estados territoriais modernos, por serem tratadas como discussões que concerniam elementarmente aos cidadãos (FRASER, 2009, p. 11). A autora explica que

Em um momento em que o Sistema de Bretton Woods facilitava a aplicação do modelo econômico keynesiano em nível nacional, as reivindicações por redistribuição geralmente se focalizavam em desigualdades econômicas dentro dos Estados territoriais. [...] Da mesma forma, em uma era ainda impregnada pelo imaginário político Westfaliano, que distinguia fortemente o espaço “doméstico” do “internacional”, as demandas por reconhecimento geralmente se dirigiam às hierarquias de *status* internas (FRASER, 2009, p. 12).

A expressão “enquadramento Keynesiano-Westfaliano” remete à centralidade dos fundamentos nacionais e estatais para as discussões sobre justiça de um período identificado por Fraser como indo do final da Segunda Guerra Mundial, até os anos 1970 (FRASER, 2009, p. 12). Isso uma vez que os Tratados de Westphalia ou a Paz de Westphalia consistiram no marco inicial da concepção do Estado Moderno. Mas Fraser adverte que seu objetivo não está em um estudo sobre o significado desse momento histórico ou suas transformações na compreensão do Direito Internacional:

Entretanto, não me interessam nem os desdobramentos atuais do Tratado nem o longo processo através do qual o sistema por ele inaugurado evoluiu. Ao contrário, eu utilizo “Westfália” como um imaginário político que mapeou o mundo como um sistema de Estados territoriais soberanos mutuamente reconhecidos. A minha tese é que esse imaginário informou, no pós-guerra, o cenário de debates acerca da justiça no Primeiro Mundo, ao mesmo tempo em que os primeiros sinais de um regime pós-Westfaliano de direitos humanos emergiram (FRASER, 2009, p. 12).

De qualquer modo, o efeito desse enquadramento pós Segunda Guerra Mundial para os debates em torno da justiça, está na restrição dos debates ao “que deveria ser entendido como uma justa ordenação das relações sociais no interior da sociedade” (FRASER, 2009, p. 13). O debate sobre quem deveria ter acesso ao que fosse considerado como justo não era levantado, visto o pressuposto ser de que esses sujeitos necessariamente eram os cidadãos nacionais (FRASER, 2009, p. 13). Contudo, o fenômeno da globalização traz um novo paradigma para essa discussão, uma vez que os Estados Nacionais deixam de ser o único palco a ser considerado quando da realização da justiça. Atores internacionais e transnacionais adquirem importância para o debate, fazendo com que a premissa dos Estados Nacionais serem o palco para as discussões sobre justiça e os cidadãos os sujeitos dessas considerações deixe de ser absoluta (FRASER, 2009, p. 14; 15-16). Contexto esse que leva Fraser a incluir sua terceira dimensão à teoria da justiça: a dimensão política, que traz discussões sobre representatividade.

Nessa nova dimensão levantada por Fraser, a do político, está o debate sobre a jurisdição do Estado e das regras que estruturam as disputas sociais, de forma que a dimensão da representatividade consiste no palco das lutas e tensões por reconhecimento e redistribuição (relacionadas às dimensões de status e condição econômica, respectivamente) (FRASER, 2009, p. 19). Assim,

Ao estabelecer o critério de pertencimento social, e, portanto, determinar quem conta como um membro, a dimensão política da justiça especifica o alcance daquelas outras dimensões: ela designa quem está incluído, e quem está excluído, do círculo daqueles que são titulares de uma justa distribuição e de reconhecimento recíproco. Ao estabelecer regras de decisão, a dimensão política também estipula os procedimentos de apresentação e resolução das disputas tanto na dimensão econômica quanto na cultural: ela revela não apenas quem pode fazer reivindicações por redistribuição e reconhecimento, mas também como tais reivindicações devem ser introduzidas no debate e julgadas (FRASER, 2009, p. 19).

Logo, a questão da representação é subjacente às demais dimensões, na medida em que também se relaciona com elas de forma causal, apesar, de novamente, não poder se reduzir a nenhuma delas, ou ao seu somatório. A representação, em um primeiro nível, é apresentada como uma questão de “pertencimento social” e o “que está em jogo aqui é a inclusão ou a exclusão da comunidade formada por aqueles legitimados a fazer reivindicações recíprocas de justiça” (FRASER, 2009, p. 19-20). Já em um segundo nível a representação diz respeito “aos procedimentos que estruturam os processos públicos de contestação” (FRASER, 2009, p. 20), isto é, às formas disponíveis àqueles considerados pertencentes à comunidade política para apresentarem suas demandas por reconhecimento e redistribuição.

Nos dois níveis, o problema que surge é se as relações de representação são justas. Pode-se questionar: as fronteiras da comunidade política equivocadamente excluem alguns que, de fato, são titulares do direito à representação? As regras decisórias da comunidade atribuem, para todos os membros, igual capacidade de expressão nas deliberações públicas e representação justa no processo público de tomada de decisão? Tais questões de representação são especificamente políticas (FRASER, 2009, p. 20).

No entanto, Fraser vai além, propondo que a falsa representação, isto é, a injustiça decorrente de lacunas representativas, ou a “característica política da injustiça” (FRASER, 2009, p. 21), apresenta três níveis: a *falsa representação política-comum* (na medida em que as próprias regras de decisão política impedem uma igualdade efetiva de participação) e o *mau enquadramento* (quando as fronteiras da comunidade são estabelecidas de forma equivocada, sendo que os não membros não são nem considerados para efeitos de demandas

por redistribuição e reconhecimento) (FRASER, 2009, p. 21-22) e a *falsa representação meta-política* (relacionada ao monopólio no estabelecimento do enquadramento) (FRASER, 2009, p. 33).

A falsa representação política-comum refere-se aos déficits de representação dentro do enquadramento, sem necessidade de questionamento desse enquadramento (FRASER, 2009, p. 21). É nesse nível que Fraser enquadra o déficit de participação das mulheres na política (FRASER, 2009, p. 22), uma vez que ela indica estarem as mulheres incluídas no enquadramento que tem como base o Estado. Daí a questão é saber se os instrumentos e legislações adotados pelos Estados são suficientes para assegurar igual acesso à representação política, independente de gênero. Dessa forma, as questões relacionadas à falsa representação política-comum dizem respeito aos temas tradicionalmente abordados quando são questionados os déficits de representação internos aos Estados Nacionais. Questionamentos esses que não demandariam maiores considerações sobre os efeitos da globalização.

Já o mau enquadramento é apresentado como tendo “um caráter mais profundo em função da importância crucial do enquadramento para todas as questões de justiça social” (FRASER, 2009, p. 22). A decisão sobre o enquadramento, que leva ao mau enquadramento, define em um único movimento aqueles que são membros da comunidade e aqueles não o são. Logo, define aqueles que potencialmente poderão apresentar suas demandas de redistribuição e reconhecimento e atuar na esfera da representação política comum (FRASER, 2009, p. 22). Assim, Fraser ressalta que

Quando questões da justiça são enquadradas de uma forma que, erroneamente, exclui alguns indivíduos do âmbito de consideração, a consequência é um tipo específico de metainjustiça, em que se negam a esses a chance de formularem reivindicações de justiça de primeira ordem em uma dada comunidade política. [...] Desprovidos da possibilidade de formular reivindicações de primeira ordem, eles se tornam não-sujeitos em relação à justiça. (FRASER, 2009, p. 22-23).

De acordo com Fraser, o mau enquadramento foi evidenciado pela globalização, visto que no enquadramento Keynesiano-Westfaliano não se questionava quem seriam de fato os sujeitos a serem considerados quando debatidas as questões de justiça, seja ela econômica ou cultural. O pressuposto era que os sujeitos eram os cidadãos do Estado Nação. Dessa

forma, só era perceptível a falsa representação política-comum. Contudo, a globalização proporcionou a visualização de uma multiplicidade de enquadramentos possíveis, para além dos Estados Nacionais, considerando as perspectivas internacionais e transnacionais. Restando, dessa forma, evidenciado que o enquadramento que limita a apresentação de demandas de justiça ao escopo do Estado Nação acaba por isolar da crítica e do controle os poderes que operam para além das margens nacionais (FRASER, 2009, p. 24). Assim,

o enquadramento Keynesiano-Westfaliano se autoisola; a arquitetura do sistema interestatal protege o mesmo fracionamento do espaço político que ela institucionaliza, excluindo, de modo efetivo, as questões sobre a justiça do processo democrático transnacional de tomada de decisão (FRASER, 2009, p. 24).

Fraser destaca ainda como uma política adequada da representação deve, além de reconhecer os dois níveis já apresentados, “procurar democratizar o processo de estabelecimento do enquadramento” (FRASER, 2009, p. 26), o que remete à discussão sobre a falsa representação meta-política. Aqui importa considerar a chamada “política do enquadramento”, que “diz respeito ao estabelecimento das fronteiras do político” (FRASER, 2009, p. 26). “Focalizada nas questões acerca de quem é considerado um sujeito da justiça, e qual é o enquadramento apropriado, a política do enquadramento abrange esforços para estabelecer e consolidar, contestar e revisar, a divisão oficial do espaço político” (FRASER, 2009, p. 26). Desse modo, seu objetivo está em permitir que sujeitos, não considerados como tais pelo enquadramento em vigor, possam assim se constituir e apresentar suas demandas por justiça em face daqueles que os oprimem, que não necessariamente serão Estado Nacionais, podendo ser atores do espaço transacional, como grandes conglomerados econômicos, que dizem respeito não mais ao *espaço dos lugares* mas ao *espaço dos fluxos* (FRASER, 2009, p. 26-28). Observe-se que nem mesmo a abordagem transformativa⁴⁴ da política do enquadramento propõe o completo abandono da figura dos Estados Nacionais, reconhecendo

⁴⁴ Para efeitos do presente trabalho não será aprofundada a diferenciação entre a abordagem afirmativa e a transformativa da política do enquadramento. Entretanto, de forma geral, Fraser distingue duas formas da política do enquadramento, a afirmativa e a transformativa. A política afirmativa do enquadramento contesta as atuais fronteiras do enquadramento, mas permanece atrelada à perspectiva Westfaliana do estabelecimento do enquadramento, de modo que não se afasta da perspectiva do Estado Nação. Assim, o que se busca é a reconfiguração das atuais fronteiras dos Estados territoriais, sem que haja a superação de sua gramática. Isso porque o mau enquadramento não seria uma consequência do modelo Westfaliano, mas uma consequência de sua má aplicação (FRASER, 2009, p. 27). Por outro lado, a abordagem transformativa questiona exatamente o modelo Westfaliano baseado nos Estados territoriais. De acordo com essa abordagem, a gramática dos Estados territoriais não é capaz de responder à estruturação das injustiças do mundo globalizado, que não são territoriais por natureza. Dessa forma, não se pretende o completo abandono do modelo baseado nos Estados Nacionais, mas a compreensão de que ele não é suficiente para responder às demandas por acesso à justiça e por *quem* poderá apresentar essas demandas (FRASER, 2009, p. 28). Para essa discussão ver: FRASER, 2009, p. 27-29; FRASER, 2010, p. 22-23.

sua utilidade para a atual estruturação social, mas ressaltando a sua insuficiência para suprir as demandas do mundo globalizado (FRASER, 2009, p. 28). O que a política do enquadramento busca, principalmente em sua abordagem transformativa, é a possibilidade de debate sobre o enquadramento adequado à realidade da globalização e das relações transnacionais. Dessa forma,

Além de suas outras demandas, esses movimentos também reivindicam o direito de participar no processo de estabelecimento do enquadramento pós-Westfaliano. Ao rejeitar a visão corrente, que considera ser o estabelecimento do enquadramento uma prerrogativa dos Estados e elites transnacionais, eles, efetivamente, procuram democratizar o processo através do qual os enquadramentos da justiça são desenhados e revisados. Afirmando o seu direito de participar na constituição do “quem” da justiça, eles, simultaneamente, transformam o “como” – o que eu entendo corresponder aos procedimentos aceitos para determinar o “quem” (FRASER, 2009, p. 32).

E é nesse ponto que fica evidenciado o terceiro nível de injustiça decorrente das lacunas representativas, ou da falsa representação: a falsa representação meta-política. Esta, está manifesta nos processos antidemocráticos de estabelecimento do enquadramento, que impede uma igual participação no estabelecimento exatamente dos critérios relacionados a quem poderá, futuramente, manifestar suas demandas por redistribuição e reconhecimento. Assim, a falsa representação meta política é subjacente às demais, uma vez é restrito a uma elite transnacional a definição de quem será considerado como sujeito (FRASER, 2009, p. 33). Assim, nem todos os sujeitos efetivamente interessados em assim serem interessados quando da definição do enquadramento poderão manifestar-se a esse respeito. Eles não estarão representados nesse primeiro momento essencial a sua própria definição como sujeitos. Ou, como apresentado por Fraser:

A falsa representação metapolítica surge quando Estados e elites transnacionais monopolizam a atividade do estabelecimento do enquadramento, negando voz àqueles que podem ser afetados no processo e impedindo a criação de arenas democráticas em que as reivindicações destes últimos possam ser avaliadas e contempladas. O efeito é a exclusão da grande maioria das pessoas da participação nos metadiscursos que determinam a divisão oficial do espaço político. Na ausência de arenas institucionais para tal participação, e submetida a um tratamento antidemocrático do “como”, é negada à maioria a chance de se envolver, em termos paritários, no processo de tomada de decisão sobre o “quem” (FRASER, 2009, p. 33-34).

Assim, Fraser chega ao que chama de teoria *pós-Westfaliana da justiça democrática*, corporificada na visão de justiça como paridade participativa, considerando a transformação na gramática da teoria da justiça, que vai de uma “teoria da justiça social” para uma “teoria da justiça democrática” (FRASER, 2009, p. 36). Sobre a justiça como paridade participativa, Fraser explica que:

Esse princípio tem uma dupla qualidade que expressa o caráter reflexivo da justiça democrática. Por um lado, o princípio da paridade participativa envolve a noção de resultado, que especifica o princípio substantivo da justiça pelo qual podemos avaliar arranjos sociais: estes últimos só são justificados se permitirem que todos os atores sociais relevantes participem como pares na vida social. Por outro lado, a participação paritária também envolve a noção de processo, que especifica um padrão procedimental pelo qual podemos avaliar a legitimidade democrática das normas: estas últimas só são legítimas se contarem com o assentimento de todos os concernidos em um processo de deliberação justo e aberto, em que todos possam participar como pares. Em virtude dessa dupla qualidade, a visão da justiça como paridade participativa tem uma reflexividade inerente. Capaz de problematizar tanto a substância quanto o procedimento, ela torna visível o mútuo entrelaçamento desses dois aspectos dos arranjos sociais. Assim, essa abordagem pode exibir tanto as injustas condições de fundo que distorcem o aparentemente democrático processo de tomada de decisão, quanto os procedimentos não democráticos que geram resultados substantivamente desiguais. Consequentemente, ela nos permite mudar de nível facilmente, transitando, quando necessário, entre questões de primeira ordem e questões de metanível. Por tornar manifesta a coimplicação da democracia e da justiça, a visão da justiça como paridade participativa fornece exatamente o tipo de reflexividade que é necessário em um mundo globalizado (FRASER, 2009, p. 36-37).

Assim, a norma da paridade representativa trazida por Fraser é capaz de revelar as injustiças trazidas em razão do mal enquadramento e da falsa representação meta-política, tradicionalmente ocultados pelas teorias tradicionais (FRASER, 2009, p. 37). Sendo, desse modo, capaz de considerar as necessidades de democratização dos procedimentos de definição dos sujeitos a serem politicamente considerados, o que reflete em quais serão esses sujeitos considerados como atores sociais relevantes. A norma da paridade representativa permite avaliar os arranjos sociais, na medida em que eles conferem espaço para a participação de todos os atores sociais relevantes ao debate. Assim como também estabelece um critério processual, segundo o qual a legitimidade das normas está intimamente relacionada com a participação dos atores por elas afetados no processo de sua elaboração. Dessa forma, é possível acessar tanto as estruturas que distorcem o processo de tomada de decisão que aparenta ser democrático, como os procedimentos que marcadamente não são democráticos (FRASER, 2009, p. 37). O que, por sua vez, permite um trânsito entre o nível da política comum e o meta-nível, sendo que, como destacado por Fraser “Ao incorporar três dimensões e níveis múltiplos, essa abordagem torna visíveis e criticáveis as injustiças características da atual conjuntura, [...] [revelando as] injustiças centrais subestimadas pelas teorias tradicionais” (FRASER, 2009, p. 37).

Em síntese, o recorte da teoria desenvolvida por Nancy Fraser aqui apresentado traz a impossibilidade de se pensar atualmente uma teoria da justiça que não aborde alguma noção de representação, dada a necessidade de se assumir algum enquadramento — já que o

enquadramento Keynesiano-Westfaliano não é mais um pressuposto. Assim, a dimensão política já está implicada na gramática da justiça, não sendo possível considerar a redistribuição e o reconhecimento, sem a representação (FRASER, 2009, p. 25). Por sua vez Fraser traz apresenta a questão da representação como sendo escalonada em três níveis, como ilustrado abaixo:

IMAGEM 2 - FALSA REPRESENTAÇÃO EM NANCY FRASER



Considerando esses três níveis, Fraser afirma que “as lutas por justiça em um mundo globalizado não podem alcançar êxito se não caminharem juntamente com as lutas por *democracia metapolítica*” (grifos no original) (FRASER, 2009, p. 34). Chega-se, assim, a uma teoria pós-Westfaliana da justiça democrática baseada na norma da paridade representativa.

A partir desse breve resgate da teoria da justiça, ou da teoria pós-Westfaliana da justiça democrática, de Nancy Fraser, serão traçadas considerações necessárias a uma adequada compreensão dos níveis de representatividade, a partir das demandas por igualdade de gênero, especificamente no sufrágio feminino. E, na sequência, serão feitas considerações sobre a leitura da teoria de Fraser aqui proposta para os estudos desenvolvidos acerca da participação das mulheres na política brasileira.

4.2 Dois eixos e dois níveis de falsa representação

Tendo sido traçado um panorama da teoria da justiça democrática em Nancy Fraser importa para o presente trabalho aprofundar as considerações sobre os níveis da falsa representação como trazidos pela autora. Ressalte-se que o objetivo aqui não é desconsiderar

a importância das outras duas dimensões da justiça — redistribuição e reconhecimento. Isso, especialmente por considerar, assim como destacado por Fraser (FRASER, 2009, p. 19-21) que todas as dimensões se implicam mutuamente e não podem ser completamente compreendidas de forma isolada. Entretanto, para o objeto aqui em estudo, a participação das mulheres na política brasileira, mostra-se necessário problematizar a questão da representatividade, especialmente como elemento essencial para uma justiça democrática, em que pese as questões relacionadas ao status social e à classe econômica também interferirem nesse cenário em estudo — exatamente porque as três dimensões implicam-se mutuamente.⁴⁵

Dessa forma, importa retomar a diferenciação proposta por Fraser entre o que a autora considera como o primeiro e o segundo nível da falsa representação. O primeiro nível seria o da falsa representação política-comum, que, como já apresentado anteriormente, é caracterizado por estar situado ainda dentro do tradicional enquadramento Keynesiano-Westfaliano (FRASER, 2009, p. 21-22). Nesse nível da falsa representação, então, ter-se-ia o reconhecimento dos sujeitos como tais, apesar dos procedimentos de representação, da forma como estabelecidos, impedirem que esses sujeitos efetivamente acessem e atuem nas instâncias políticas — o que também dificulta a eles postularem suas demandas por redistribuição e reconhecimento. Já o segundo nível, o chamado mau enquadramento, é caracterizado por se negar a determinados sujeitos sua condição como tal, em razão deles não estarem dentro do enquadramento que define a comunidade em questão (FRASER, 2009, p.

⁴⁵ Em se tratando das questões de gênero e da consideração dos diferentes aspectos ligados ao status e à classe econômica que atuam sobre os sujeitos merece destaque a teoria da interseccionalidade. Como sistematizado por Sirma Bilge “A interseccionalidade remete a uma teoria transdisciplinar que visa apreender a complexidade das identidades e das desigualdades sociais através de um enfoque integrado. Ela refuta o enclausuramento e a hierarquização dos grandes eixos de diferenciação social que são as categorias de sexo/gênero, classe, raça, etnicidade, idade, deficiência e orientação sexual. O enfoque interseccional vai além do simples reconhecimento da multiplicidade dos sistemas de opressão que opera a partir dessas categorias e postula sua interação na produção e na reprodução das desigualdades sociais” (tradução livre do original em francês “L’intersectionnalité renvoie à une théorie transdisciplinaire visant à appréhender la complexité des identités et des inégalités sociales par une *approche intégrée*. Elle réfute le cloisonnement et la hiérarchisation des grands axes de la différenciation sociale que sont les catégories de sexe/genre, classe, race, ethnicité, âge, handicap et orientation sexuelle. L’approche intersectionnelle va au-delà d’une simple reconnaissance de la multiplicité des systèmes d’oppression opérant à partir de ces catégories et postule leur interaction dans la production et la reproduction des inégalités sociales”) (BILGE, 2009, p. 70). Em que pese considerações sobre a interseccionalidade estarem no plano de fundo do presente trabalho, o tema não será aqui aprofundado. Para uma discussão mais ampla sobre o tema, ver: CRENSHAW Kimberlé W. Demarginalizing the intersection of race and sex; a black feminist critique of discrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics”. *University of Chicago Legal Forum*, 1989. p. 139-167; DAVIS, Angela. *Women, race and class*. Nova York: Vintage Books, 1981; DAVIS, Kathy. Intersectionality as buzzword, a sociology of science perspective on what makes a feminist theory successful. *Feminist Theory*, vol.9(1), 2008, p. 67-85; GUIMARÃES, Nadya Araujo. Os desafios da equidade: reestruturação e desigualdades de gênero e raça no Brasil. *Cadernos Pagu*, n. 17. v.18. 2002. p. 237-266.

22). Nesse ponto Fraser coloca que a esses não-sujeitos seria negada a própria possibilidade de formular questões de primeira ordem (FRASER, 2009, p. 23).

E é aqui que se levanta a primeira questão: é possível negar a possibilidade de se levantar questionamentos de primeira ordem a quem não é considerado pelo enquadramento, ou os questionamentos por eles levantados não são considerados, exatamente por eles estarem fora do enquadramento?

Há uma diferença fundamental em não se levantar questionamentos e em os questionamentos levantados não serem considerados. E, na prática, não é possível impedir que determinados grupos, mesmo fora do enquadramento que define a comunidade a ser considerada, levantem seus questionamentos. Tanto é que esses questionamentos são feitos, tanto é que o próprio enquadramento tem sido questionado. Por outro lado, é possível não escutar e não considerar esses questionamentos — assim, como também é possível se valer de meios coercitivos para silenciar à força esses questionamentos. A desconsideração dos questionamentos de primeira ordem feitos por aqueles externos ao enquadramento funcionaria como se esses questionamentos estivessem em ondas sonoras que não atingem as instâncias decisórias e políticas internas ao enquadramento⁴⁶.

Sendo assim, o nível do mau enquadramento deve ser caracterizado pela negação a determinados sujeitos sua condição como tal visto eles não estarem dentro dos limites definidos da comunidade. O que leva a suas demandas não serem escutadas e não a elas não poderem ser formuladas.

A segunda pergunta a ser levantada consiste em saber o que de fato faz com que sujeitos sejam considerados como tais. Apenas a inclusão dos sujeitos no enquadramento é suficiente ou, para além dessa inclusão, é necessário que eles efetivamente gozem de participação política e que tenham suas demandas de primeira ordem escutadas?

Se apenas a inclusão no ordenamento for suficiente para a consideração dos sujeitos políticos como tais, tratar-se-á de um critério exclusivamente formal, em que se supõe que, apenas por estar no enquadramento, todos dispõem de condições efetivas de atuarem politicamente e de postularem suas demandas. Entretanto, mesmo dentro do enquadramento

⁴⁶ Questionamentos nesse sentido são levantados pela performer e pesquisadora Jota Mombaça que, no ciclo de palestras Vozes do Sul, realizado no Festival Silêncio em Lisboa, 2017, discutiu a questão do problema da escuta no lugar de fala, visto antes de um silêncio subalterno existir um encontro de vozes inscritas pela subalternidade, em relação às quais vigora uma tendência estruturante à não escuta, como política ética e cognitiva dominante. Disponível em: <<http://festivalsilencio.com/wp/events/vozes-do-sul-lugar-de-fala/>> (MOMBAÇA, 2017). Para uma discussão mais aprofundada a esse respeito, ver SPIVAK, 2014; MAGGIO, 2007, p. 419–443.

há a marginalização de determinados sujeitos, aos quais materialmente é negada a possibilidade de uma igualdade política, o que também decorre de questões relacionadas à classe econômica e ao status social. Logo, o primeiro nível de falsa representação acaba sendo caracterizado pela negação da plena condição de sujeitos a uma parcela daqueles considerados no enquadramento, o que também faz com que suas demandas não sejam escutadas, apesar de terem sido proferidas de dentro do enquadramento.

Essas novas perspectivas tornam necessária a reconsideração das reais diferenças entre o primeiro e o segundo nível da falsa representação trazidos por Fraser, uma vez que ambos decorrem de uma negação da plena condição de sujeito e implicam nas demandas postuladas por esses não-sujeitos não serem escutadas. Ora, dessa forma, a diferença que resta entre esses dois níveis está nos fatores que levam à negação da condição de sujeitos: no caso do mau enquadramento, consiste em sua não inclusão no enquadramento em vigor; no caso da falsa representação política-comum, consiste na combinação de questões relacionadas à classe econômica e ao status social. E mesmo essa diferenciação é muito tênue, uma vez que a não inclusão no enquadramento também pode se relacionar com questões de classe econômica e status social.

Daí que não se mostra plausível considerar que o nível do mau enquadramento representa um maior grau de profundidade da falsa representação do que o nível da falsa representação política-comum. Especialmente porque ambos implicam no mesmo tipo de ônus para os afetados, qual seja, a negação da plena condição de sujeito político. Seria mais adequado considerar que as duas modalidades de falsa representação traçam dois eixos: o primeiro que demanda uma atuação interna aos Estados, ainda seguindo uma lógica do *espaço dos lugares* (FRASER, 2009, p. 28) e o segundo que demanda atuações para além dos Estados nacionais, naquilo que Fraser chamou de *espaço dos fluxos* (FRASER, 2009, p. 28).

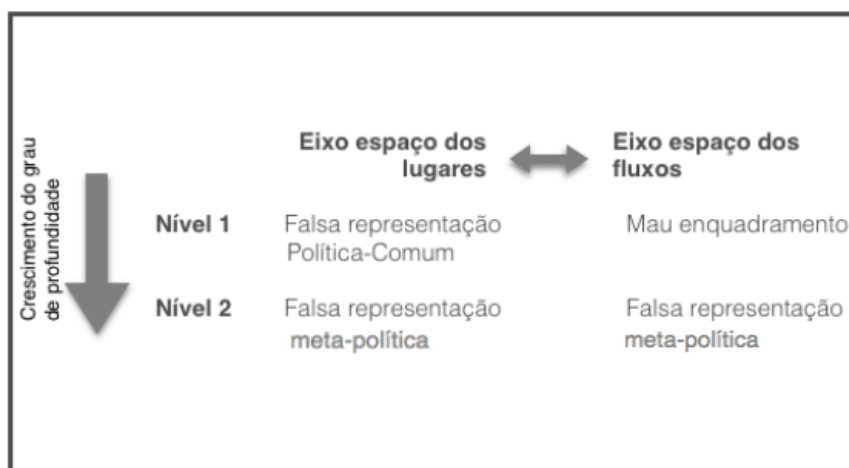
Note-se, contudo, que nem mesmo o eixo que segue a lógica do espaço dos lugares continua com a conformação do enquadramento Keynesiano-Westfaliano. Isso, porque mesmo as demandas apresentadas ante os Estados ganham novos contornos a partir do fenômeno da globalização. Os aspectos internacionais e transnacionais também influenciam a forma como as demandas por uma representação legítima são colocadas para os Estados. Elementos do Direito Internacional, da Proteção Internacional dos Direitos Humanos, do Direito Comparado são utilizados como mecanismos de persuasão para os Estados, assim

como a pressão internacional pela adoção de determinadas condutas ou a atuação de ONG's presentes no cenário transnacional. Dessa forma, mesmo as demandas localizadas nos espaços dos lugares transformaram-se e não se encaixam mais na conformação tradicional do enquadramento Keynesiano-Westfaliano, muito em razão das formas passíveis de serem utilizadas para a apresentação das demandas. Fraser ressalta essa mudança na forma de demandar questões ainda direcionadas aos Estados, ao destacar a atuação das feministas na Europa:

Na Europa e em outros lugares, contudo, feministas descobriram, e estão destramente explorando, novas oportunidades políticas nos espaços políticos transnacionais no nosso mundo que se globaliza. Logo, estão mais uma vez reinventado o feminismo – desta vez como um projeto e um processo de política transnacional (FRASER, 2007. p. 293).

Portanto, propõe-se uma estruturação diferente da trazida por Fraser das formas de falsa representação, ao localizar dois eixos de falsa representação, que se subdividem em dois níveis, como pode ser verificado no quadro a seguir. Destaca-se que as categorias aqui apresentadas são essencialmente as mesmas apresentadas por Nancy Fraser, em uma nova organização derivada das ponderações levantadas acima.

IMAGEM 3 - UMA NOVA PERSPECTIVA DA FALSA REPRESENTAÇÃO



Assim, a proposta é basicamente reconhecer que a falsa representação política-comum está em um mesmo nível que o mau enquadramento, apesar das duas formas de falsa representação estarem em eixos diferentes. O eixo espaço dos lugares diz respeito àquelas demandas que ainda são apresentadas aos Estados, mesmo que com a influência da

globalização tenham adquirido uma nova conformação, através das influências internacionais e transnacionais. Já o eixo espaço dos fluxos diz respeito às demandas que não podem ser enquadradas no espaço limitador dos Estados Nacionais, sob pena de se causar injustiças ainda maiores. E mesmo a divisão entre esses dois eixos não objetiva ser estanque, por que os dois níveis não podem ser compreendidos isoladamente — por mais que as relações transnacionais operem para além da estrutura estatal, em muitos momentos ainda ocorrem mediações por Estados, da mesma forma que relações, que em um primeiro momento aparentam ser internas aos Estados, são influenciadas pelo internacional e transnacional. Nesse ponto, novamente destaca-se as considerações feitas por Fraser sobre os movimentos feministas atuais, que reconhecem que suas demandas não se limitam às estruturas dos Estados, mas que também estão inseridas nelas:

Atualmente, muitas feministas transnacionais rejeitam o quadro do Estado territorial. Elas percebem que decisões tomadas dentro de um território freqüentemente provocam impacto na vida de mulheres fora dele, assim como o fazem organizações inter e supranacionais, governamentais ou não-governamentais. As feministas também percebem a força da opinião pública transnacional, que flui com supremo desprezo por fronteiras através dos meios de massa globais e da cibertecnologia. Como consequência temos uma nova apreciação do papel das forças transnacionais na manutenção da injustiça de gênero. [...] feministas desta fase acreditam que as chances de as mulheres viverem uma boa vida dependem tanto dos processos que atravessam fronteiras dos Estados territoriais quanto daqueles que acontecem dentro deles (FRASER, 2007, p. 304).

Feita essa reorganização dos níveis da falsa representação política-comum e do mau enquadramento em dois eixos, o que Fraser apresenta como terceiro nível da falsa representação, isto é, a falsa representação meta-política, torna-se o segundo nível, que se manifesta nos dois eixos da falsa representação. A falsa representação meta-política manifesta no eixo do espaço dos fluxos consiste exatamente naquela descrita por Fraser, em que Estados e elites transnacionais monopolizam o estabelecimento do enquadramento e, consequentemente, a possibilidade de definir quem serão os sujeitos políticos. De forma que é negado espaço àqueles que serão afetados pelo enquadramento e impede-se a criação de arenas democráticas em que suas reivindicações possam ser escutadas (FRASER, 2009, p. 33-34).

Por outro lado, a falsa representação meta-política também está presente no eixo do espaço dos lugares. Nesse caso são as elites locais (que podem ser políticas ou econômicas) aquelas que pretendem monopolizar as condições de conferir materialidade à condição de sujeito político a determinados grupos formalmente reconhecidos como sujeitos,

mas que são sistematicamente marginalizados em razão de questões de classe econômica e status social. Nesse caso, pretende-se negar a esses grupos marginalizados a possibilidade de constituírem-se como sujeitos políticos e de apresentarem e terem escutadas suas demandas por redistribuição e reconhecimento.

Assim, a demanda por uma horizontalização do espaço dos meta-discursos manifesta-se nos dois eixos apresentados, levando à demanda por uma democracia meta-política, assim como destacado por Fraser. De acordo com a autora “[...] as lutas por justiça em um mundo globalizado não podem alcançar êxito se não caminhamem juntamente com as lutas por *democracia metapolítica*. Então, nesse nível também, não há redistribuição ou reconhecimento sem representação” (grifos no original) (FRASER, 2009, p. 34).

Desse modo, mesmo a estrutura dos eixos e níveis de falsa representação aqui proposta não pretende alterar a conclusão apresentada por Nancy Fraser, que, como já apresentado anteriormente, indica que a visão da justiça como paridade representativa é adequada à abordagem da justiça democrática pós-Westfaliana (FRASER, 2009, p. 36-37). Sendo que a abordagem da paridade representativa também é capaz de incorporar a perspectiva dos dois eixos e dois níveis aqui apresentada, por manter o foco no “quem” e no “como” da justiça, assim como proposto por Fraser (FRASER, 2009, p. 37).

Com base nessa construção, pretende-se, em seguida, localizar o déficit da participação das mulheres na política brasileira, nos quadrantes da falsa representação, de modo a desenvolver uma compreensão teórica dos desafios que este cenário traz à democracia brasileira.

4.3 A baixa presença das mulheres na Câmara dos Deputados como uma questão de justiça democrática

A baixa participação política das mulheres no Brasil, no que se refere a sua presença na Câmara dos Deputados como deputadas eleitas, traz a necessidade de se discutir a conformação da atual democracia brasileira, considerando os dois níveis da falsa representação no eixo do espaço dos lugares — a falsa representação política-comum e a falsa representação meta-política.

Desde 1932, quando foi assegurado o sufrágio feminino, as mulheres foram incluídas no enquadramento, figurando, ao menos formalmente, como sujeitos políticos no Estado brasileiro. Contudo, desde então, os entraves relacionados ao *status* social, e também à classe econômica, não foram plenamente superados de forma a permitir a superação da falsa representação política-comum, levando a um cenário de baixa presença das mulheres na Câmara dos Deputados, como já discutido no Capítulo 1. E mesmo as medidas relacionadas à Lei de Reserva de Vagas, como apresentado no Capítulo 2 e retomado no Capítulo 3, não trouxeram alterações significativas para esse cenário. Somente em 2018 chegou-se à porcentagem de 15% de Deputadas Federais eleitas, alcançando o maior índice da história nacional. E, apesar do número absoluto de candidatas à Câmara dos Deputados ter crescido significativamente, com a reforma da Lei de Reserva de Vagas trazida pela Lei n. 12.034/2009, ele ainda se encontra muito próximo do patamar mínimo de 30%.

De todo esse cenário que vem sendo discutido no presente trabalho advém o questionamento quanto à real efetivação das mulheres como sujeitos políticos, mesmo com a caracterização do atual regime político brasileiro como uma democracia. A importância dessa efetivação está na relação identificada por Fraser entre as três dimensões da justiça — a condição econômica, o status e o político, que remetem às questões de redistribuição, reconhecimento e representação (FRASER, 2009, p. 18), como tem sido discutido neste capítulo.

Os baixos números de mulheres na Câmara dos Deputados indicam a configuração da falsa representação política comum, em que o não reconhecimento da igualdade do *status* social da mulher compromete o seu reconhecimento como sujeito político, implicando o déficit de representação. Nesse cenário também atuam outras variantes relacionadas ao status social e à classe econômica que levam a outras diferenciações internas ao próprio grupo das mulheres, o que, conforme observado anteriormente, pode ser compreendido por meio das teorias da interseccionalidade.⁴⁷

Assim, apesar das mulheres terem sido incluídas no enquadramento, passando a gozar formalmente dos mesmos direitos políticos que os homens em 1932, substantivamente, ou materialmente, elas ainda não configuram como sujeitos políticos plenos em razão das estruturas que lhes negam o gozo de seus direitos políticos, em nível de igualdade com os

⁴⁷ Ver nota de rodapé n. 2.

homens. E note-se que não apenas a existência de barreiras configura a negação da condição de sujeitos políticos às mulheres, mas também a inexistência de incentivos. Isso, especialmente quando se considera a existência de históricos impedimentos, originados de questões de *status* social e de classe econômica, que marginalizaram politicamente as mulheres (CARROLL; SANBONMATSU, 2013. p. 17).

Para além da falsa representação política comum, também é interessante observar a dinâmica da falsa representação meta-política, que dificulta a ampliação da representatividade das mulheres. Retomando o que foi apresentado anteriormente, a falsa representação meta-política, quando no eixo do espaço dos lugares, está relacionada à atuação das elites locais que pretendem monopolizar os meios de conferir materialidade à condição de sujeito político a grupos que foram sistematicamente marginalizados. E o principal desses meios consiste no próprio Poder Legislativo, afinal, muitos desses grupos demandam a aprovação de legislações que estructurem políticas públicas adequadas para a solução de suas demandas por redistribuição e reconhecimento e que efetivamente permitam a sua integração política.

Daí que o afastamento das mulheres do Parlamento consiste em um caso de falsa representação política-comum ao mesmo tempo em que implica uma falsa representação meta-política. Isso, uma vez que estando fora do Parlamento, especificamente da Câmara dos Deputados, é dificultado às mulheres o acesso às instâncias capazes de aprovarem as medidas necessárias para a eliminação das barreiras e a criação de incentivos para a sua participação política. E a inexistência de medidas eficazes nesse sentido, por sua vez dificulta o aumento do número de mulheres no Parlamento. Novamente, tornando menos provável a aprovação das referidas medidas. Instalando, assim, uma situação cíclica, em que a falsa representação meta-política alimenta a falsa representação política-comum, de forma a se retroalimentar.

Dessa forma não é surpreendente que as medidas que conferiram maior materialidade à Lei de Reserva de Vagas não tenham vindo do Legislativo, mas do Judiciário. Enquanto o Congresso Nacional justificou o estabelecimento da destinação máxima dos recursos do Fundo Partidário empregados em campanhas eleitorais em 15% — valor significativamente inferior à porcentagem mínima de mulheres que devem concorrer nos pleitos proporcionais — como sendo o “consenso possível” (STF, 2018a, p. 30), o judiciário aumentou o valor para 30%. Também foi o judiciário que ampliou a interpretação da Lei de

Reserva de Vagas por Gênero de forma a irradiar seus efeitos para a destinação dos recursos do Fundo Partidário, do Fundo Eleitoral e do tempo da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão. Note-se que, exatamente na primeira eleição em que vigoraram esses entendimentos verificou-se o maior percentual de mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados. E por que esse não era um “consenso possível” no Congresso? Porque as partes interessadas não eram igualmente ouvidas pelos parlamentares e não estavam igualmente representadas. Como apresentado por Fraser ao trabalhar a falsa representação meta-política, “[...]a ausência de arenas institucionais para tal participação, e submetida a um tratamento antidemocrático do ‘como’, é negada à maioria a chance de se envolver, em termos paritários, no processo de tomada de decisão sobre o ‘quem’” (FRASER, 2009, p. 34).

Tem-se assim, um cenário de falsa representação política-comum, visto as atuais estruturas não conferirem às mulheres plenas condições de sujeitos políticos, o que é verificável por seu acesso à Câmara dos Deputados não se dar em condições de igualdade com os homens. Por outro lado, também se verifica uma situação de falsa representação meta-política, uma vez que, por serem distanciadas do Parlamento, as mulheres acabam não sendo escutadas exatamente quando são discutidas medidas que trazem o potencial de ampliar a materialidade de sua condição de sujeitos políticos.

Esse diagnóstico, entretanto, não pretende anular ou reificar os avanços conquistados pelas mulheres, no que diz respeito à ampliação de seu espaço político. A própria Lei de Reserva de Vagas, em sua atual conformação pós 2018 representa uma das principais conquistas legislativas das mulheres nesse sentido. E ela só foi alcançada a partir do tensionamento das estruturas que se pretendem como postas e que atuam no sentido da preservação do *status quo*. Da mesma forma, propostas de governança, desenvolvidas por mulheres, que pretendem romper com a lógica individualista e desenvolver mandatos coletivos⁴⁸ e horizontalizados são exemplos de formas de questionar a estrutura política tradicional, criando espaços de maior representatividade e democracia. Dessa forma, mesmo que se pretenda a manutenção de uma situação de marginalização política das mulheres, a

⁴⁸ Sobre os mandatos coletivos, em Belo Horizonte é possível encontrar a experiência da Gabinetona, que tem como objetivo a experiência de “um mandato coletivo, aberto e popular em diálogo permanente com as lutas sociais” (GABINETONA, disponível em: <<https://gabinetona.org/#gabinetona>> acesso em 21 de janeiro de 2019), a partir da coreanção das Vereadoras de Belo Horizonte, Áurea Carolina e Cida Falabela e de Bella Gonçalves, a primeira suplente da coligação PSOL/PCB, para o mandato que se iniciou em 2017. Nas eleições de 2018 Áurea Carolina foi eleita Deputada Federal por Minas Gerais. Mais informações sobre a proposta disponíveis em: <<https://gabinetona.org/>>.

própria narrativa da conquista do sufrágio feminino e do processo de construção da Lei de Reserva de Vagas no Brasil demonstram que este é um espaço em permanente disputa, que está sujeito a tropeços e retrocessos exatamente por não estar dado, mas em constante construção.

O que o mapeamento desse cenário levanta é a necessidade de democratização do meta-nível, seguindo o argumento desenvolvido por Fraser de que as lutas por justiça precisam caminhar em conjunto com as lutas pela democracia meta-política, para que sejam passíveis de obterem êxito (FRASER, 2009, p. 34). Remetendo novamente à ideia de justiça como paridade participativa em uma teoria da justiça democrática (FRASER, 2009, p. 36-37). Assim, a questão da representatividade das mulheres na política brasileira precisa ser enfrentada não como uma mera disputa por espaço político, mas como condição de realização da justiça que está entrelaçada com a efetividade democrática.

É com base na teoria da justiça democrática aqui discutida que, na sequência, será trabalhada a necessidade de reformas institucionais profundas que possibilitem um caminhar no sentido da ampliação da democracia brasileira, a partir da superação da falsa representação das mulheres, em seus diferentes níveis. Democracia essa, que está entrelaçada com a ideia de justiça, especialmente como apresentado por Fraser, e que demanda uma paridade representativa.

5. REFORMAS INSTITUCIONAIS E JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO: PARA ALÉM DAS REFORMAS SUPERFICIAIS

A partir das discussões sobre a necessidade de democratização do nível meta-político, para que seja possível a democratização dos demais níveis do político até o da representação política-comum, como condição para uma justiça democrática, mostra-se necessário discutir o último processo de transição para a democracia, vivenciado pelo Brasil. Isso, em razão do potencial transformador trazido por esses momentos de redemocratização, relacionado não apenas à superação do regime ditatorial anterior, mas também à necessidade de superar estruturas sociais que lhe estiveram subjacentes. Considerando, assim, a necessidade do processo de redemocratização não promover o simples retorno ao *status quo* anterior ao regime autoritário, mas ampliar a conformação da democracia nacional.

A discussão sobre os processos de redemocratização remonta ao marco da justiça de transição, que se propõe a criar um espaço de debate e de implementação de políticas públicas que corroborem no sentido de efetivar o Estado Democrático de Direito. A expressão “justiça de transição” ganhou notoriedade ao ser empregada por Ruti Teitel⁴⁹, na década de 1990, e traz o desafio de amalgamar dois termos que, a princípio, podem parecer inconciliáveis: transição e justiça. Transição, remete ao latim e refere-se à ação de passar, de ir de um lugar a outro, de passar de um lado para outro (GOMES, REZENDE, 2012, p. 108). Assim, transmite a ideia de fluidez, de mudança paradigmática. Entretanto, uma mudança a que não cabe esquematizações ou roteiros predefinidos, que depende das peculiaridades de cada contexto, mas que, também, possui diversas similitudes com outros processos transicionais já ocorridos. Logo, ao mesmo tempo em que cada processo de transição é único, dado o contexto no qual está inserido, há um constante diálogo entre os diferentes modelos de transição política, visto que todos partem de um pressuposto comum: a mudança de um paradigma autoritário para um democrático.

Dessa forma, a justiça de transição está ancorada na necessidade de uma mudança do paradigma político no sentido da redemocratização e reestruturação das instituições que garantem a defesa dos direitos humanos, da igualdade, da liberdade e da justiça, propriamente. Quando colocados em paralelo, os termos justiça e transição remetem à tentativa de superação

⁴⁹ Ver: TEITEL, 2002; TEITEL, 2011, p. 135-150.

dos abusos e violações de direitos fundamentais cometidos no passado, com o intuito de que haja a responsabilização dos perpetradores (UNSC, 2004, p. 4) e que seja assegurado o direito à verdade, de modo que se caminhe em direção à justiça. Logo uma superação que pressupõe memória e, não, esquecimento. “Pode-se definir a justiça de transição como o esforço para a construção da paz [e da democracia] sustentável após um período de conflito, violência em massa ou violação sistemática dos direitos humanos” (VAN ZYL, 2009, p. 32). Ou, como apresentado por Teitel, a “justiça transicional pode ser definida como a concepção de justiça associada a períodos de mudança política, caracterizados por respostas no âmbito jurídico, que têm o objetivo de enfrentar os crimes cometidos por regimes opressores do passado” (TEITEL, 2011, p. 135). Mutua ressalta ainda a intrínseca vinculação entre a justiça de transição e o movimento pró-direitos humanos que eclodiu com o fim da Segunda Guerra Mundial:

A justiça transicional como produto do trabalho intelectual não existe em um vácuo teórico. É um empreendimento com uma âncora teórica no projeto maior dos direitos humanos. Suas sementes normativas estão no jardim da teoria liberal. É por isso que qualquer interrogação da justiça de transição seria impotente sem a compreensão dos debates normativos, políticos e culturais que acompanham o projeto de direitos humanos. A justiça transicional é um subconjunto do movimento dos direitos humanos. Suas normas e dispositivos — comissões da verdade, processos judiciais, reformas multisetoriais nos setores legal e de *enforcement* das leis, e sistemas políticos competitivos abertos — têm uma visão definida da sociedade que procuram criar. A escolha da justiça transicional como meio de mudança implica certos valores e resultados finais. Essa escolha não está isenta de debate, não apenas sobre os resultados, mas também no que diz respeito à sua capacidade de proporcionar uma sociedade pós-conflito [e pós-regimes autoritários] humanitária, em grande parte livre das privações que levaram à violência em primeiro lugar (grifamos) (MUTUA, 2015, p. 3).⁵⁰

Torelly sintetiza o conceito de justiça de transição ao afirmar que:

Justiça de transição refere-se tanto a um conjunto de políticas públicas quanto a um campo de investigação científica, ambos os casos caracterizados pela intensa interdisciplinaridade e por uma abordagem especialmente preocupada com as vítimas e com a demanda social pró-direitos humanos de que “nunca mais” ocorram atrocidades. Na definição institucional da Organização das Nações Unidas, justiça de transição alude a um conjunto de processos e mecanismos, políticos e judiciais, mobilizados por sociedades em conflito ou pós-conflito para esclarecer e lidar com legados de abusos em massa contra os direitos humanos, assegurando que os responsáveis prestem contas de seus atos, as vítimas sejam reparadas e novas violações, impedidas. O conceito “Justiça de Transição” emerge da articulação de

⁵⁰ Tradução livre do original em inglês: “Transitional justice as a product of intellectual labor does not exist in a theoretical vacuum. It is an enterprise with a theoretical anchor in the larger project of human rights. Its normative seeds are in the garden of liberal theory. That is why any interrogation of transitional justice would be impotent without a grasp of the normative, political and cultural debates that attend the human rights project. Transitional justice is a subset, an offshoot, of the human rights movement. Its norms and devices – truth commissions, judicial processes, multisectoral reforms in the legal and law enforcement sectors, and open competitive political systems – carry a definite vision of the society they seek to create. The choice of transitional justice as the medium of change implies certain values and end results. That choice is not without debate, not only about outcomes but also with regard to its ability to deliver a humane postconflict society largely free of the privations that led to violence in the first place” (MUTUA, 2015, p. 3).

práticas inicialmente empreendidas de maneira independente em processos de democratização ao redor do mundo, articulando quatro dimensões fundamentais: memória e verdade, reparações, justiça e igualdade perante a lei, e reformas institucionais (TORELLY, 2015. p. 146).⁵¹

Tem-se então, que a justiça de transição se encontra ancorada em quatro pilares básicos, sejam eles: verdade e memória, justiça, reparação; e reformas institucionais. Cada um desses elementos contribuiu para a execução de um projeto que nenhum deles seria capaz de cumprir isoladamente: o de construir um corpo estatal, com base no reconhecimento de um passado de graves violações à dignidade inerente à pessoa humana, que progrida continuamente no sentido da efetivação dos princípios democráticos. Ressalte-se, contudo, que esses pilares não pretendem a existência de uma receita pronta para a efetivação das transições, uma vez que cada contexto é único. Entretanto, tem-se considerado essencial a sua aplicação de forma holística (MEYER, 2015, p. 214), em que pese as matizes dessa aplicação serem construídas de acordo com as demandas locais das comunidades em transição.⁵² As Nações Unidas, por sua vez, indicam que a efetivação de mecanismos da justiça de transição é “peça fundamental” na construção de uma paz sustentável (ONU, 2012, p. 18), devendo sua abordagem ser compreensiva, “incorporando a gama completa de medidas judiciais e não judiciais” tendo como objetivo reestabelecer da confiança nas instituições estatais e a promoção do Estado de Direito (ONU, 2012, p. 21). Abrão, Rampin e Fonseca ressaltam que:

[...] os países latino-americanos — em suas distintas conjunturas — percorreram diferentes trajetórias na implementação de mecanismos de justiça de transição. Isso, porque não há uma ordem a ser observada e cada país desenvolve uma estratégia específica, recorrendo criativamente aos mecanismos — memória, verdade, reparação, justiça e reformas institucionais —, que possuem características comuns de complementariedade, circularidade e contextualidade (ABRÃO, *et al*, 2015. p. 376).

Em uma breve retomada dos pilares da justiça de transição, tem-se que o direito à memória e à verdade é baseado no reconhecimento por parte do governo, que corroborou com – e até promoveu – graves violações aos direitos humanos, dos erros cometidos. Aqui, é extremamente importante que não haja a negação do passado autoritário, nem a tentativa de minimizar suas consequências para todo o rol de vítimas, sejam elas diretas ou indiretas. Isso, uma vez que para ser concretamente possível caminhar rumo a um Estado Democrático de Direito, é preciso que seja incorporado à história nacional o passado ditatorial, de sorte que

⁵¹ Para uma ampliação da discussão sobre os conceitos e as origens da justiça de transição ver TORELLY, 2015, p. 146-152.

⁵² Para aprofundar as discussões sobre a aplicação holística dos pilares da justiça de transição, ver BORAINÉ, 2006.

ele constitua um exemplo, sempre presente na memória de toda a nação, de um modelo de governo a ser constantemente evitado. Lembrar para que nunca mais aconteça. Daí a importância de serem desenvolvidas diversos projetos de preservação da memória, partindo do reconhecimento das violações de direitos humanos perpetradas⁵³.

A questão da justiça aparece como um mecanismo de efetivação dos direitos fundamentais e dos direitos humanos, que constituem o norte do Estado Democrático de Direito. Assim, os processos judiciais consistem em uma conclusão das investigações acerca dos envolvidos nas violações dos direitos humanos durante o período autoritário e sua responsabilização. Portanto, a principal função dos julgamentos é a reafirmação política das normas e dos valores da sociedade democrática (VAN ZYL, 2009, p. 35). Os processos judiciais demonstram à sociedade que violações aos direitos humanos não são aceitáveis e que a comunidade jurídica não é – e nem pode ser – conivente com elas. Entretanto, como destacado por Tirado e Holl:

Quando se fala do pilar de justiça a perspectiva de maior preponderância entre teóricos da justiça de transição é da responsabilização de agentes de estado que cometeram graves violações de direitos humanos, entretanto, há que se falar na existência de métodos concorrentes e críticas a tal perspectiva. Ressalta-se, entretanto, que mesmo havendo elevado grau de consenso na teoria e na prática acerca da existência de uma norma global que vise a responsabilização de indivíduos por crimes contra a humanidade, outros paradigmas de responsabilização continuam vigentes. Em determinados cenários, atores optam pela não responsabilização, justificando que tem como objetivo evitar a restauração do regime ou estado anterior. Nestes contextos, é possível que Estados ou indivíduos sejam condenados a alguma alternativa à responsabilização criminal. Há, ainda, hipóteses nas quais os contextos de transição impossibilitam ou atrasam a responsabilização (TIRADO; HOLL, 2018. p. 3).

As reparações às vítimas partem de uma primeira questão concernente à definição de quem será considerado como vítima do regime autoritário para efeitos de reparação (VAN ZYL, 2011, p. 52). Questões que serviram de sustentação aos regimes autoritários como discriminação racial, perda de propriedades por grupos específicos, perseguição de indivíduos de determinadas comunidades (VAN ZYL, 2011), assim como outras relativas à sexualidade e ao gênero, são exemplos de questões a serem consideradas quando das reparações (TIRADO; HOLL, 2018. p. 3). Essa reparação pode ser individual ou coletiva, podendo também ocorrer por meio de medidas simbólicas, como a construção de monumentos ou homenagens prestadas através de nomes de ruas ou praças, ou de ajuda psicológica para os envolvidos em situações traumáticas. A reparação monetária é mais uma opção e, se implantada, também

⁵³ Para uma discussão sobre memória política e seu entrelaçamento com as reparações, ver: SANTOS; ABRÃO; SANTOS; TORELLY, 2010.

adquirirá caráter simbólico, pois é inviável um cálculo preciso de todas as possíveis perdas financeiras tidas pelas vítimas em decorrência das medidas adotadas pelos regimes autoritários, bem como valorar bens infungíveis como a vida e a integridade física e moral. Ressalte-se que “[u]ma política de reparações justa e sustentável não deve gerar nem perpetuar divisões entre as várias categorias de vítimas. Ao mesmo tempo, deve ser factível e realista desde a perspectiva econômica” (VAN ZYL, 2011, p. 53). Desse modo, as reparações também atuam no sentido de demonstrar que o Estado reconhece sua culpa mediante as violações dos direitos humanos, assim como o status de vítima daqueles que foram atingidos pelos atos de excessão.

Por fim, as reformas institucionais e a reconstrução das instituições democráticas apreço na “dimensão de futuro a ser problematizada” (GOMES, REZENDE, 2012, p. 112) da justiça de transição. É aqui que o olhar ao passado conflui com a construção do presente e do futuro, na medida em que as estruturas autoritárias passam a ser compreendidas como um exemplo a não ser seguido na estruturação do Estado Democrático de Direito. Somente com uma profunda reestruturação das instituições políticas e sociais torna-se possível a superação do regime autoritário e a construção do paradigma democrático. Essas instituições abarcam tanto as estatais, como as não estatais — visto que também segmentos da sociedade civil estiveram alinhados com os governos autoritários — e as reformas envolvem tanto o desenho de novas instituições, quanto o expurgo dos agentes envolvidos com o regime autoritários das instituições que se mantiverem. Tirado e Holl destacam que:

Dentre estas se compreende a apuração de ilícitos praticados no interior das instituições estatais durante o regime e expurgos de indivíduos que deste participaram ativamente, a modificação e a extinção de órgãos e práticas institucionais utilizadas pelo regime, ou com origem nele, bem como outras reformas que se façam necessárias para a garantia da democracia e paz no regime pós-transição (TIRADO; HOLL, 2018. p. 3-4).

Considerando este arcabouço de medidas trazido pela justiça de transição em seus quatro pilares, na sequência será discutido de forma mais aprofundada as possibilidades trazidas pelas reformas institucionais, quando das redemocratizações. Para que, então, seja retomada a discussão sobre a importância da utilização dessa janela de oportunidade trazida pelas reformas institucionais para a efetivação da noção de paridade representativa, como forma de efetivação de uma justiça democrática.

5.1 Reformas Institucionais: Demandas por reformas sociais

A inclusão das reformas institucionais como um dos pilares da justiça de transição implica em uma ampliação de seu escopo e suas possibilidades. Fernando (2014), ao analisar os potenciais impactos da inclusão do pilar das reformas institucionais na Resolução intitulada “promovendo reconciliação e *accountability* no Sri Lanka”⁵⁴, adotada na 25ª sessão do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, afirma que:

Isso cria uma ponte entre as medidas para a justiça transicional e a reforma geral do sistema de justiça para um baseado no Estado Democrático de Direito. Existem sérias dificuldades e complexidades envolvidas neste processo de reforma. A justiça de transição dentro dessa estrutura não se limita à punição de alguns indivíduos por delitos nos termos do direito internacional dos direitos humanos e do direito internacional humanitário. O escopo é ampliado para a realização de reformas institucionais, que têm o potencial de tornar a justiça possível para a população de um país inteiro como um todo. As recompensas a serem obtidas ao lidar com as inevitáveis complexidades, que também podem envolver sérios problemas políticos, são, portanto, bastante vastas (FERNANDO, 2014. p. 191-192).

Assim, observa-se, já de início, que as reformas institucionais trazem a possibilidade para a justiça de transição de buscar a reestruturação da sociedade que acaba de superar um período autoritário ou de conflito. Dessa forma a justiça de transição passa a também estar diretamente voltada para a dimensão do futuro, relacionando-se especificamente com as reformas das instituições estatais, como o próprio judiciário como destacado por Fernando (2014). Aqui, as reformas institucionais buscam ampliar ou instaurar no Estado, padrões de governança aceitos pelo Direito Internacional (TURNER, 2008. p. 127), o que leva à tensão entre o que a comunidade internacional considera necessário ser reformado e o que o próprio Estado demanda (TURNER, 2008. p. 150).⁵⁵

Ademais, a ideia de reformas institucionais trazida pela justiça de transição implica, essencialmente a mudança radical, ou até mesmo a dissolução, das instituições responsáveis pelas violações de direitos humanos no período autoritário (VAN ZYL, 2009, p. 37). Sendo uma responsabilidade dos governos pós-regimes autoritários a adoção de:

programas de depuração e saneamento administrativo visando assegurar que as pessoas responsáveis pelas violações dos direitos humanos [...] [fossem] retiradas dos cargos públicos, além de evitar que [...] [voltassem a ser] empregadas em instituições governamentais. A remoção das pessoas que violaram direitos humanos de cargos que implicam confiança e responsabilidade constitui parte importante do

⁵⁴ Tradução livre do original em inglês: “promoting reconciliation and accountability in Sri Lanka” (FERNANDO, 2014. p. 187).

⁵⁵ Para um aprofundamento nas discussões sobre a tensão entre o local e o internacional manifesta na justiça de transição, ver: TURNER, 2008, p. 126–151.

processo para estabelecer ou restaurar a integridade das instituições estatais (VAN ZYL, 2009, p. 37).

Piovesan destaca a imperatividade do pilar das reformas institucionais, à luz do Direito Internacional, considerando ser dever do Estado prevenir a ocorrência de graves violações de direitos humanos, a partir da garantia de não repetição. Assim, as reformas institucionais seriam centrais para que a justiça de transição alcançasse seu objetivo último, que seria a prevenção de novos casos de abusos e violações de direitos humanos (PIOVESAN, 2014. p. 648-649). Nesse sentido, a autora destaca que:

Para o Comitê de Direitos Humanos da ONU, como medida de prevenção, faz-se fundamental a exclusão de serviços públicos de agentes diretamente envolvidos em violações de direitos humanos do passado (mecanismo do “*vetting*”). Na mesma direção, a Corte Interamericana de Direitos Humanos endossa que: “a impunidade dos perpetradores da prática de tortura em regimes repressivos significa uma violação ao dever de prevenção”. Os Princípios das Nações Unidas no Combate à Impunidade frisam a natureza preventiva do “*vetting*” – por meio da remoção de servidores públicos responsáveis por sérios abusos de direitos humanos – como uma medida central no campo das reformas institucionais visando à prevenção de violações a direitos humanos. Além disso, o mecanismo do “*vetting*” pode exercer um importante impacto em assegurar a legitimidade de instituições públicas (grifos no original) (PIOVESAN, 2014. p. 649).

Assim, Piovesan retoma a discussão sobre a prática dos expurgos dos perpetradores de violações de direitos humanos dos cargos públicos, indicando que uma de suas funções está em assegurar as reformas institucionais, por meio da responsabilização, ainda que não na esfera criminal, dos agentes do regime autoritário (PIOVESAN, 2014. p. 649).⁵⁶ A esse respeito, Piovesan ainda destaca que “[...] [a]s reformas institucionais devem ser sobretudo endereçadas ao aparato de segurança e Forças Armadas, sendo inaceitável que perpetradores de atrocidades no passado permaneçam com o monopólio das armas no país” (PIOVESAN, 2014. p. 658). Também De Greiff, ao retomar as origens dos tradicionais pilares da justiça de transição, indica que as reformas institucionais e, especialmente os expurgos dos agentes responsáveis por violações de direitos humanos, foram sendo consolidadas a partir de uma combinação das experiências da América Latina e do Leste Europeu, tendo como objetivo reforçar o controle civil sobre as forças de segurança (DE GREIFF, 2013a. p. 10).

O que esses autores demonstram é como a ideia de reformas institucionais vinculadas à justiça de transição foi tradicionalmente associada ao mecanismo do *vetting*, ou dos expurgos das funções do Estado. Tanto é que Mallinder e O’Rourke, ao estudarem bases

⁵⁶ Para um aprofundamento nas discussões sobre o que Piovesan denomina “*vetting*”, ver: KOVA, 2007.

de dados relacionadas aos mecanismos da justiça de transição identificaram que não existem bases de dados sobre as reformas institucionais que analisam outras medidas que não os expurgos (MALLINDER; O'ROURKE, 2016. p. 496). Também Thoms (2010), ao discutir estudos que buscam mapear os resultados das medidas relacionadas à justiça de transição, demonstra como a ideia de reformas institucionais está intimamente relacionada com a prática dos expurgos. Thoms recorre aos estudos qualitativos desenvolvidos por Alexandra Barahona de Brito, Carmen González-Enríquez e Paloma Aguilar, que analisam as medidas relacionadas à justiça de transição, com foco nos processos judiciais, comissões da verdade e expurgos em 19 Estados na Europa e América Latina. Ao se referir aos resultados obtidos pelas pesquisadoras quanto às reformas institucionais, Thoms afirma que:

Reformas institucionais “voltadas para o futuro”, [...] - como a retirada do controle policial, militar e judiciário das forças autoritárias e o estabelecimento de sua responsabilidade perante as instituições democráticas - estão mais consistentemente ligadas à democratização, *embora o estudo não encontre nenhuma indicação de que a reforma não possa prosseguir sem expurgos* (grifamos) (THOMS, 2014. p. 342).⁵⁷

Sendo, nesse trecho, novamente dado destaque à questão dos expurgos, ao se demonstrar uma certa surpresa de ter sido verificado que as medidas no escopo das reformas institucionais apresentam resultados significativos para a democratização do Estado em transição, mas não haver indicativos quanto à impossibilidade das reformas ocorrerem independente dos expurgos. Isto é, a ideia das reformas institucionais mostra-se fortemente atrelada aos expurgos, a ponto da lógica, supostamente, indicar que os expurgos são essenciais e centrais às reformas institucionais.

De forma geral, as reformas institucionais que envolvem as instituições de segurança e o judiciário costumam merecer destaque nos estudos sobre a matéria — sendo nesses casos frequentes as demandas por expurgos como medida central à reestruturação dos Estados em um paradigma democrático. Fernando (2014), já havia destacado a possibilidade de ampliação dos trabalhos relacionados à justiça de transição, quando considerada a dimensão das reformas institucionais, dando destaque para a necessidade de reforma do judiciário, para que sua estrutura seja adequada aos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Thoms (2010) também inclui em sua pesquisa os trabalhos desenvolvidos por Charles Call, que desenvolve um estudo comparado das reformas nas instituições de segurança e no

⁵⁷ Tradução livre do original em inglês: “Forward-looking’ institutional reforms, by contrast – such as wresting control of the police, military and judiciary from authoritarian forces and establishing their accountability to democratic institutions – are more consistently linked to democratization, although the study finds no indication that reform cannot proceed without purges” (THOMS, 2014. p. 342).

judiciário promovidas em oito Estados em períodos pós-conflitos (THOMS, 2014. p. 343). Esses estudos apenas exemplificam a recorrência de um tema que, tradicionalmente, tem sido central aos trabalhos sobre justiça de transição, quando são trabalhadas as reformas institucionais: a necessidade de alterações em *instituições estatais* que estiveram atuantes durante o regime autoritário e que agora precisam ser conformadas ao paradigma do Estado Democrático de Direito, partindo, inicialmente, dos expurgos dos agentes do Estado responsáveis por graves violações de direitos humanos.⁵⁸ Para tanto, é possível até mapear os procedimentos tradicionais para a implementação de reformas nas instituições estatais:

1. Identificar as instituições que devem ser reformadas ou eliminadas;
2. Apresentar propostas para assegurar que sejam reformados o mandato, a capacitação, a dotação de pessoal e as operações das instituições específicas a fim de garantir sua operação efetiva e de promover e proteger os direitos humanos;
3. Sanear órgãos, removendo os responsáveis de corrupção ou de violações dos direitos humanos das instituições estatais. Por meio de audiências públicas, as comissões da verdade também podem direcionar a atenção governamental e pública a instituições específicas, tais como os meios de comunicação, as prisões, as instituições prestadoras de serviços de saúde e as instituições judiciais, servindo assim de catalisador do debate sobre a função que essas instituições cumpriram no passado e as medidas que devem ser tomadas no futuro para incrementar sua efetividade e sua capacidade para promover e proteger os direitos humanos. (CABRAL, 2017, p. 95)

O que essas perspectivas sobre as reformas institucionais demonstram é um enfoque na reforma das instituições estatais. Essas reformas pretendem atingir diretamente os agentes responsáveis por violações de direitos humanos, que são afastados das suas funções através dos expurgos. Assim como também buscam moldar as instituições estatais ante os parâmetros internacionais de governabilidade, adequando-as aos princípios do Estado Democrático de Direito. Contudo, opera-se uma adequação da máquina pública a esse paradigma, o que não implica necessariamente em alterações sociais, isto é, em alterações no imaginário social, nas instituições e estruturas sociais, quanto à importância e necessidade da democracia. Esse descompasso entre as reformas nas instituições estatais e nas sociais pode ocasionar um enfraquecimento das primeiras, uma vez que aqueles agentes responsáveis por sua operacionalização não necessariamente estariam conscientes de sua importância e necessidade.

Essa demanda por reformas nas instituições e estruturas sociais advém do reconhecimento de que regimes autoritários se sustentam, em grande medida, em razão do apoio de uma significativa parcela da população. Indicando que essa parcela da população não

⁵⁸ Sobre o tema dos expurgos ver: MEYER, 2015, p. 208-242.

possui reais compromissos democráticos. Assim, instituições e estruturas sociais em vigor na comunidade em transição foram responsáveis por contribuir com a conformação do regime autoritário, necessitando de reformas, na mesma medida que as instituições estatais. Esse alinhamento entre as reformas nas instituições estatais e sociais mostra-se fundamental para o sucesso das transições, por possibilitar que elas não culminem em retrocessos ou retomada do poder pelos segmentos autoritários. Isso, uma vez que, como mapeado por Mutua, “A vontade política para esta transformação [relacionada à transição para um Estado Democrático de Direito] raramente está presente em novos líderes. Depois de uma explosão inicial de entusiasmo, a retórica política esfria e velhos hábitos e culturas de repressão e corrupção ressurgem. É assim que muitas transições foram abortadas” (MUTUA, 2015, p. 2).⁵⁹

Afinal, como supor o crescimento espontâneo de uma cultura democrática em uma sociedade marcada por uma cultura autoritária? Reformas institucionais que não atingem o nível mais profundo das estruturas sociais que estiveram subjacentes aos regimes autoritários acabam por permitir a manutenção de raízes autoritárias na comunidade em transição. Assim, facilita-se o ressurgimento de governos autoritários, visto que a importância da democracia não foi culturalmente internalizada. E aqui, o objetivo é reduzir a probabilidade de ocorrerem giros autoritários, uma vez que é impossível evitá-los completamente, quando se parte do reconhecimento da latência autoritária existente nas sociedades em geral.⁶⁰

Nesse contexto — em que as reformas institucionais relacionam-se estritamente com as instituições estatais — Gready e Robins (2014) ressaltam que os resultados das medidas de justiça de transição têm sido ambíguos ou, em alguns casos, causado desapontamentos. E isso, principalmente por trabalharem os efeitos dos conflitos ou governos autoritários e não suas causas (GREADY; ROBINS, 2014. p. 340), não abordando questões estruturais que permitiram a conformação desses governos nos moldes em que ocorreram.⁶¹

⁵⁹ Tradução livre do original em inglês: “The political will for such transformation is rarely present in new leaders. After an initial burst of enthusiasm, the political rhetoric cools and old habits and cultures of repression and corruption reemerge. This is how many a transition has been aborted” (MUTUA, 2015, p. 2).

⁶⁰ Sobre a latência autoritária, ver: ADORNO, Theodor; FRENKEL-BRUNSWIK, Else; LEVINSON, Daniel; SANFORD, Nevitt. *The Authoritarian Personality*. Nova York: Harper, 1950; STENNER; HAIDT, 2018, p. 175-220.

⁶¹ Para uma discussão sobre os limites apresentados pela concepção tradicional de justiça de transição, construída para atuar em face de atores determinados e de certos tipos de crimes, desconsiderando uma interpretação mais ampla de violência e a atuação de atores externos, ver: NAGY, 2008, p. 275-289.

Isso sugere a necessidade de uma nova agenda para a prática, que ofereça um conceito de justiça mais "transformador". Essa agenda também oferece uma abordagem alternativa para lidar com a fragilidade, o conflito e a segurança do Estado. A justiça transformadora é um conceito que pode ser claramente aplicado em qualquer lugar e a qualquer momento para tratar de preocupações como a violência estrutural e cotidiana [...]. A justiça transformadora é definida como uma mudança transformadora que enfatiza a atuação e os recursos locais, a priorização do processo e não os resultados preconcebidos e o desafio das relações de poder e estruturas de exclusão desiguais e interseccionadas, tanto no nível local quanto global (GREADY; ROBINS, 2014. p. 340).⁶²

A chamada justiça transformativa, aqui apresentada, não pretende a completa substituição da justiça de transição, mas a reforma de suas políticas, *locus* e prioridades. Aqui, o foco deixa de ser o legal e as instituições estatais, passando para o social, para as instituições sociais e as demandas da população local. Compreendendo, assim “[...] uma gama de políticas e abordagens que podem afetar o status social, político e econômico de uma ampla gama de partes interessadas” (GREADY; ROBINS, 2014. p. 340).⁶³ Nesse sentido, Evans destaca que:

A justiça transformativa, como aqui concebida, emerge particularmente no contexto da necessidade de abordar questões de violência estrutural e direitos socioeconômicos que precipitam e são produzidas e reproduzidas pelo conflito e pelo autoritarismo. Estas não são as únicas injustiças (sociais). No entanto, a lente da justiça transformativa é particularmente útil para iluminar essas questões — e possíveis resoluções para elas — enquanto outras lentes podem ser mais claramente aplicáveis a contextos mais amplos de injustiça social [...] As condições necessárias para a justiça transformativa podem ser vistas como as seguintes: a inclusão de comunidades afetadas (não apenas elites) na definição da agenda de políticas e práticas; um foco em abordar as condições econômicas; ênfase nas mudanças sociais de longo prazo; e atenção às raízes históricas e estruturais das injustiças contemporâneas (EVANS, 2016. p. 9).⁶⁵

Considerando essa ideia de uma justiça transformativa que complementa e muda o foco central da justiça de transição, é possível chegar à noção de reformas transformativas,

⁶² Tradução livre do original em inglês: “This suggests the need for a new agenda for practice, one that offers a concept of justice that is more ‘transformative.’ This agenda also provides an alternative approach to dealing with state fragility, conflict and security. Transformative justice is a concept that can clearly be applied anywhere and at any time to address concerns such as structural and everyday violence [...]. Transformative justice is defined as transformative change that emphasizes local agency and resources, the prioritization of process rather than preconceived outcomes and the challenging of unequal and intersecting power relationships and structures of exclusion at both the local and the global level” (GREADY; ROBINS, 2014. p. 340).

⁶³ Tradução livre do original em inglês: “[will comprise] a range of policies and approaches that can impact on the social, political and economic status of a large range of stakeholders” (GREADY; ROBINS, 2014. p. 340).

⁶⁴ Para uma maior discussão sobre a justiça transformativa, ver: KETELAARS, 2018, p. 407–426.

⁶⁵ Tradução livre do original em inglês: “Transformative justice, as conceived here, emerges particularly in the context of the need to address structural violence and socioeconomic rights issues that precipitate, and are produced and reproduced by, conflict and authoritarianism. These are not the only (social) injustices. However, the lens of transformative justice is particularly useful for illuminating these issues — and potential resolutions to them — whereas other lenses may be more clearly applicable to broader contexts of social injustice [...] Necessary conditions for transformative justice can be seen as the following: the inclusion of affected communities (not just elites) in shaping the agenda for policy and practice; a focus on addressing economic conditions; emphasis on long-term societal changes; and attention to the historical and structural roots of contemporary injustices” (EVANS, 2016. p. 9).

ainda no escopo da própria justiça transicional. As reformas transformativas compreenderiam as reformas que vão além daquelas relacionadas às instituições estatais, atingindo as estruturas sociais subjacentes aos regimes autoritários — ou aos conflitos — que os Estados em transição pretendem superar. Essas estruturas subjacentes dizem respeito às estruturas sociais que foram utilizadas para a conformação do regime autoritário nos moldes por ele adotados, apesar de não terem sido introduzidas na comunidade em questão pelo próprio regime. Assim, consistem em relações de poder e estruturas de exclusão pré-existentes ao regime ditatorial, mas que serviram de alicerce para a sua conformação.

E a necessidade da justiça de transição enfrentar essas questões está na demanda por reformas que vão além de reformas cosméticas, que de fato atingem — ou pretendem atingir — as causas estruturais das violações de direitos ocorridas. Considerando, assim, a necessidade do processo de redemocratização não promover o simples retorno ao *status quo* anterior ao regime autoritário, mas ampliar a conformação da democracia nacional, enfrentando as relações de poder e as estruturas de exclusão e desigualdade que favoreceram os abusos cometidos durante os regimes autoritários. As reformas transformativas apresentam, dessa forma, a possibilidade de transformação dessas relações sociais, mostrando-se necessária para uma democracia que possa ser efetiva, por partir de relações mais horizontalizadas.

5.2 Reformas Transformativas e Desigualdade de Gênero

Demandas por reformas transformativas podem estar relacionadas a diversas relações de poder e estruturas de exclusão e desigualdade presentes na sociedade, dialogando com os três níveis da justiça apresentados por Fraser e discutidos anteriormente — o do status social, da classe econômica e do político. No que se refere ao escopo do presente trabalho, importa discutir as desigualdades de gênero e a necessidade da justiça de transição proporcionar transformações que permitam a diminuição dessas desigualdades. E, especialmente, com um enfoque no nível do político, da participação, discutido por Fraser e problematizado no Capítulo 3.

Gready e Robins também indicam a necessidade de uma abordagem pela justiça de transição das desigualdades de gênero que já se manifestavam na comunidade em transição, mesmo antes do regime autoritário, ou do conflito:

Críticas à negligência do social na justiça de transição, que enfatizou a violência pública perpetrada por ou a pedido do Estado ou de seus oponentes políticos, ressoam no discurso feminista que há muito tempo defende que a distinção entre o público e o privado despolitiza o espaço doméstico. Isso levou à marginalização e à invisibilização da violência cotidiana perpetrada contra as mulheres, notadamente a violência ocorrendo em famílias e comunidades, em contraste com uma abordagem que busca reconceitualizar a justiça com base na experiência vivida pelas mulheres. A literatura e a prática em torno das questões de gênero na justiça transicional enfatizam a violência sexual contra as mulheres e, mais particularmente, processos judiciais para lidar com essas violações. Esse discurso reduz as mulheres a seus sofrimentos de um modo centrado na lógica violação-perpetrador, em vez de discutir as relações de poder baseadas no gênero que levam às violações. A violência física contra mulheres em tempos de conflito e a violência estão intimamente ligadas a culturas que limitam os direitos das mulheres em tempos de paz. Enfrentar as causas e as consequências de tais violências físicas exige enfrentar a violência estrutural e cotidiana subjacente e que permite sua ocorrência (GREADY; ROBINS, 2014. p. 353-354).⁶⁶

Em que pese os autores trabalharem especificamente com as violências sexuais, a mesma lógica pode ser aplicada ao afastamento das mulheres da vida política, derivada da artificial separação entre o público e o privado, que leva à concepção de que o espaço privado seria o *locus* das mulheres. Assim, um regime autoritário, como o brasileiro, de base fundamentalmente tradicionalista, teve suas estruturas ancoradas em uma estrutura social já de significativa desigualdade na participação política de mulheres e homens. E essa questão precisa ser abordada pela justiça de transição, principalmente no que se refere à implementação de reformas transformativas que possibilitem a efetivação da norma da paridade participativa, necessária a uma justiça democrática e à própria realização da justiça de transição.

Também Nagy ressalta que apesar de existir uma multiplicidade de conceitos sobre a justiça de transição, no geral, eles tendem a adotar uma perspectiva de violações de direitos humanos significativamente estreita, excluindo questões estruturais e as violências

⁶⁶ Tradução livre do original em inglês: “Critiques of the neglect of the social in transitional justice, which has emphasized public violence perpetrated by or at the behest of the state or its political opponents, resonate with feminist discourse that has long held that the distinction between the public and the private depoliticizes the domestic space. This has led to the marginalization and invisibility of everyday violence perpetrated against women, notably violence occurring in families and communities, in contrast to an approach that seeks to reconceptualize justice on the basis of women’s lived experience. The literature and practice around gender issues in transitional justice emphasize sexual violence against women, and more particularly judicial processes to address such violations. This discourse reduces women to their injury in a violation- and perpetrator-centred way, rather than discussing the gendered power relations that lead to violations. Physical violence against women in times of conflict and violence is intimately linked to cultures that limit women’s rights in peacetime. Tackling the causes as well as the consequences of such physical violence demands addressing the structural and everyday violence that underlies and enables it” (GREADY; ROBINS, 2014. p. 353-354).

baseadas numa perspectiva de gênero (NAGY, 2008. p. 276). O que se torna ainda mais notável quando o conceito de violência de gênero é ampliado para além da violência sexual.⁶⁷ De acordo com a autora, “[...] [u]m enfoque restrito e legalista a violações massivas dos direitos civis e políticos ignora as maneiras pelas quais a violência estrutural e a desigualdade de gênero conformam as experiências subjetivas de conflito político, injustiça e suas consequências” (NAGY, 2008. p. 287).⁶⁸

Nesse sentido, a exclusão das questões sociais subjacentes aos regimes autoritários do debate da justiça de transição, impacta diretamente a possibilidade de seus mecanismos afetarem positivamente a vida mulheres, como destacado por Ní Aoláin:

[...] as experiências e necessidades das mulheres são marcadamente ausentes ou silenciadas pelo discurso geral da responsabilização pelo passado. Além disso, e fundamental para a compreensão de tal silenciamento, não se pode avaliar a credibilidade e o valor dos mecanismos de responsabilização para as mulheres em tempos de transição, sem um olho na dinâmica transicional mais ampla da sociedade em questão. Em particular, ao não avaliar as estruturas e modalidades de mudança que criam e impõem a exclusão para as mulheres em contextos pós-conflito e pós-repressão, não conseguimos efetuar uma transformação política e legal significativa para as mulheres em situações em que profundas mudanças sociais e políticas são negociadas (NÍ AOLÁIN, 2009, p. 1056-1057).⁶⁹

A partir desse diagnóstico, a autora apresenta a necessidade de ampliação do conceito e das medidas relacionadas às transições, de modo a atingirem níveis estruturais necessários à incorporação, de uma perspectiva de gênero, mais consistente e com potencial transformativo, ao escopo das políticas transicionais. Assim, Ní Aoláin ressalta que:

[...] a experiência vivida pelas mulheres em sociedades conflituosas e pós-autoritárias sugere que o termo "transição" tem muito mais território para ocupar do que foi feito até agora e que muito trabalho é necessário para embasar e quantificar empiricamente essa diferença fundamental de conceitualização. O ponto de partida para essa expansão é avaliar e revisitar os mecanismos de responsabilização e reestruturação que passaram a ser vistos como sinônimos de transição, examinando seus preconceitos e exclusões, e oferecendo uma visão alternativa e inclusiva do que uma responsabilização significativa e mudanças institucionais transformativas

⁶⁷ Tradicionalmente o conceito de violência de gênero está relacionado à violência sexual ou à agressão física, nesse sentido, ver: SANTOS; IZUMINO, 2005. p. 147-164. Entretanto, a aplicação do conceito que Azevedo traz de violência, como consistindo em “relações sociais hierárquicas de dominância e subalternidade” (AZEVEDO, 1985, p. 74), permite concluir a existência de outras formas de violência de gênero, sem que seja necessária a ocorrência de uma violação física, como a verificada no meio político e desenvolvida no presente trabalho.

⁶⁸ Tradução livre do original em inglês: “A narrow, legalistic focus on gross violations of civil and political rights overlooks the ways in which structural violence and gender inequality inform subjective experiences of political conflict, injustice and their consequences” (NAGY, 2008. p. 287).

⁶⁹ Tradução livre do original em inglês: “[...] the experiences and needs of women are markedly absent or silenced by the general discourse of accounting for the past. Moreover, and critical to understanding such silencing, one cannot evaluate the credibility and value of accountability mechanisms for women in times of transition without an eye to the broader transitional dynamic of the society in question. In particular, by not assessing the structures and modalities of change that create and enforce exclusion for women in post-conflict and post-repression contexts, we fail to effect meaningful political and legal transformation for women in situations where profound social and political change is negotiated” (NÍ AOLÁIN, 2009, p. 1056-1057).

poderiam representar para as mulheres. Deste ponto, segue-se um exame rigoroso dos processos de transição de forma mais geral, aliado à disposição de expandir a estreita faixa das transições pública que são vistas por muitos como transformadoras — mas consistentemente falham em considerar transformações de gênero mais amplas necessárias para a ocorrência de genuínas revoluções sociais em sociedades que experimentam profundas mudanças políticas e sociais (NÍ AOLÁIN, 2009, p. 2008-2009).⁷⁰

Ní Aoláin e Rooney ressaltam ainda a necessidade de uma compreensão mais ampla da justiça de transição, que inclua o reconhecimento das desigualdades estruturais e de seu caráter de exclusão, assim como seu impacto na relação entre as mulheres e os processos de transição. Ressaltando, assim, que “[...] [a]o articular essa noção mais ampla de transição, começamos a ver como a totalidade da reforma é parte do paradigma da justiça transicional” (NÍ AOLÁIN; ROONEY, 2007, p. 354).⁷¹

E é exatamente nessa perspectiva de possibilitar mudanças sociais significativas, que se encontra a demanda por reformas transformativas no escopo das medidas transnacionais. Aqui, especificamente a implementação de reformas que possibilitem, ou favoreçam, a realização da justiça política para as mulheres, a partir de sua efetiva consideração como sujeitos políticos configura-se como medida necessária à justiça de transição. O que se torna ainda mais relevante em contextos, como o brasileiro, em que um regime autoritário ancorou-se em uma estrutura social que marginalizava politicamente as mulheres, a ponto de haver eleições em que não foi eleita nem uma mulher para a Câmara dos Deputados.⁷²

Ademais, as ferramentas apresentadas por Gready e Robins, como capazes de proporcionar medidas mais transformativas no escopo das transições, servem exatamente como formas de impulsionar as demandas pela paridade participativa, de modo a assegurar o reconhecimento material das mulheres como sujeitos políticos. A primeira dessas ferramentas

⁷⁰ Tradução livre do original em inglês: “[...] the lived experience of women in conflicted and post-authoritarian societies suggests that the term “transition” has much more territory to occupy than it has hitherto and that much work is needed to both ground and empirically quantify this fundamental difference of conceptualization. The starting point for such expansion is assessing and revisiting the accountability and restructuring mechanisms that have come to be seen as synonymous with transition, probing their biases and exclusions, and offering an alternative and inclusive vision of what meaningful accounting and transformative institutional change might look like for women. From that follows a hard-nosed examination of transitional processes more generally, allied with a willingness to expand the narrow band of public transition(s) that are viewed by many as transformative-yet consistently fail to take account of broader gendered transformations necessary to genuine social revolutions in societies experiencing profound political and social change” (NÍ AOLÁIN, 2009, p. 2008-2009).

⁷¹ Tradução livre do original em inglês: “In articulating this broader notion of transition, we begin to see how the totality of reform is part of the transitional justice paradigm.” (NÍ AOLÁIN; ROONEY, 2007, p. 354).

⁷² Ver Capítulo 1.

consiste no que os autores chamam de “enquadrar para transformar”,⁷³ que se refere à necessidade da justiça de transição re-enquadrar, ou redefinir, os problemas que pretende resolver e as próprias respostas a esses problemas (GREADY; ROBINS, 2014. p. 355). E nesse ponto, mostra-se necessária a demonstração da indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos (dentre eles os direitos políticos), remetendo novamente à necessidade de uma abordagem mais transformativa da justiça de transição e de seus pilares, demandando a inclusão das discussões sobre a democratização do meta-nível político. A segunda ferramenta refere-se à ampliação da participação social no desenvolvimento das políticas públicas relacionadas à justiça de transição (GREADY; ROBINS, 2014. p. 357). Sendo que essa horizontalização da discussão sobre a justiça de transição permite que as demandas pela democratização do meta-nível político sejam apresentadas. O fortalecimento dessa segunda ferramenta possibilita que se chegue à terceira: o empoderamento de grupos tradicionalmente afastados do processo decisório, a partir da descentralização dos debates sobre a justiça de transição de seu *locus* tradicional (GREADY; ROBINS, 2014. p. 358-359). Observe-se que o empoderamento consiste tanto em um fator que amplia as possibilidades de discussão sobre a democratização do meta-nível político, como também uma das consequências da democratização do meta-nível político. Se, por um lado grupos socialmente empoderados dispõem de melhores condições para apresentar as demandas pela democratização do meta-nível, a democratização contribui com o empoderamento dos grupos que agora serão sujeitos políticos, dada a superação de sua falsa representação.

Dessa forma, a efetivação da justiça de transição, demanda uma abordagem transformativa de seus pilares, especificamente, reformas transformativas que consigam atingir as estruturas sociais subjacentes aos regimes autoritários e que conferiram as condições de possibilidade para que esses regimes se manifestassem do modo como o fizeram. Isso, retomando os objetivos iniciais da justiça de transição, que como já discutido, consistem na construção de um Estado e de uma sociedade que caminhem continuamente no sentido de buscarem a efetivação de um Estado Democrático de Direito, ainda que esse processo não seja linear e esteja sujeito a tropeços e retrocessos (CATTONI DE OLIVEIRA, 2010. p. 217). Entretanto, para além dos objetivos da justiça de transição demandarem reformas

⁷³ Tradução livre do original em inglês: “Framing for Transformation” (GREADY; ROBINS, 2014. p. 355). Cumpre observar que *framing*, ou enquadrar, adquire aqui um sentido diferente daquele trabalhado por Fraser ao discutir as políticas do enquadramento (ver Capítulo 4). A ideia de enquadrar aqui está mais associada à formatação das demandas a serem apresentadas no escopo da justiça de transição

transformativas, os mecanismos desenvolvidos em seus quatro pilares também trazem o potencial de favorecer a ocorrência dessas reformas transformativas, criando uma janela de oportunidade para mudanças mais profundas na estrutura social.

5.3 Justiça de transição como uma janela de oportunidade para as reformas transformativas

Além de demandar reformas institucionais transformativas, a justiça de transição também promove, a abertura de uma janela de oportunidade para a efetivação da justiça democrática baseada na norma da representação paritária. Isso, porque seus mecanismos já proporcionam transformações na estrutura da sociedade que acaba de passar por um regime autoritário, favorecendo a promoção de transformações sociais mais profundas. De Greiff aponta que a justiça de transição pode ajudar as sociedades a superarem o enfraquecimento de suas atividades e o decréscimo da confiança.⁷⁴ Isso, pelo fomento ao reconhecimento de grupos marginalizados e pela promoção da confiança. O que, por sua vez, advém da reafirmação das normas e da capacidade de rearticular e desarticular grupos, a nível forma e informal na sociedade (DE GREIFF, 2013a. p. 1). Em que pese o objetivo de De Greiff (2013a) consistir em estudar a relação entre justiça de transição e desenvolvimento econômico, seu estudo sobre o potencial transformador da justiça transicional interessa para o presente trabalho. Inicialmente o autor adverte que:

A ideia fundamental é bem simples; não existe algo como um novo começo radical. Após períodos de abuso em massa, o espaço político e institucional não apenas terá de ser compartilhado com aqueles que sofreram o impacto dos abusos, mas as instituições teriam se mostrado severamente insuficientes para garantir até mesmo os direitos e interesses mais básicos (DE GREIFF, 2013a. p. 5)⁷⁵.

A perspectiva da inexistência de começos essencialmente radicais para o desenvolvimento de uma sociedade também vale para a proposta de democratização do meta-nível político pela norma da paridade participativa. E, se há a necessidade de promover uma significativa mudança estrutural como essa, mas uma completa ruptura com a história institucional e estrutural da sociedade em questão mostra-se irrealizável, os momentos em que

⁷⁴ Confiança deve ser entendida, como apresentada por De Greiff, não reduzida à mera previsibilidade, mas implicando a expectativa de um comprometimento normativo compartilhado (DE GREIFF, 2013a. p. 17-18; 24).

⁷⁵ Tradução livre do original em inglês: “The fundamental idea is quite simple; there is no such thing as a radical new beginning. After periods of mass abuse, political and institutional space will not only have to be shared with those who suffered the brunt of the abuses, but the institutions would have shown themselves severely insufficient to guarantee even the most basic rights and interests” (DE GREIFF, 2013a. p. 5).

uma comunidade mostra-se suscetível a se reorganizar buscando efetivar os princípios do Estado Democrático de Direito trazem o potencial de também favorecer a incorporação da norma da paridade participativa.

Essa janela de oportunidade para a implementação de reformas transformativas deve-se em razão do fortalecimento da capacidade da comunidade de se rearticular, por meio do reconhecimento do fortalecimento da confiança e da articulação de redes sociais, e do fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Elementos esses que são comprometidos durante um governo autoritário.

Sobre o caráter restritivo dos regimes autoritários, que comprometem as possibilidades de apresentação de demandas por democratização do meta-nível político de forma eficaz, De Greiff ressalta seu potencial de desarticulação da sociedade civil, o que enfraquece suas capacidades de apresentarem demandas em face do Estado.

Além dos efeitos das violações maciças dos direitos humanos aos indivíduos, existe outra maneira pela qual pode-se considerar que esse tipo de violação diminui a articulação social. Violações sistemáticas têm efeitos não apenas sobre a capacidade de aspiração dos indivíduos, mas também sobre sua disposição de coordenar ações entre si. Não é incomum que as populações, de áreas que tiveram experiências de abusos em massa, levem vidas substancialmente mais reclusas do que levaram antes das violações, se retirem dos espaços públicos, se desconectem das redes sociais. Tomemos como ilustração uma descrição dos efeitos dos anos de terror na Argentina: “as pessoas evitavam questões sensíveis, a menos que tivessem certeza da lealdade do público. Divulgações descuidadas eram tão perigosas quanto relatos deliberados. Vastas porções da sociedade se isolaram em seu próprio círculo familiar, restringindo as relações de não-parentesco a velhos amigos. Essa tática provou ser extremamente isolante. . .”(Malaumud-Goti 1996: 114). Naturalmente, este não é um mero efeito casuístico, mas uma das consequências pretendidas (e previsíveis) do exercício do terror. O objetivo é desarticular possíveis fontes de oposição organizada. A inibição da organização social torna significativamente mais difícil para as pessoas *apresentarem reivindicações* contra as instituições do Estado (grifos no original) (DE GREIFF, 2013a. p. 16-17).⁷⁶

Essa maior dificuldade de as pessoas apresentarem reivindicações em face do Estado, também repercute diretamente nas possibilidades dos membros dessa comunidade

⁷⁶ Tradução livre do original em inglês: “Aside from the effects of massive human rights violations on individuals, there is another way in which this type of violations can be said to diminish agency. Systematic violations have effects not only on individuals’ capacity to aspire, but also on their willingness to coordinate action with one another. It is not uncommon for the populations of areas which have known massive abuses to lead substantially more reclusive lives than they led before the violations, to withdraw from public spaces, to disengage from social networks. Take, as an illustration, a description of the effects of the years of terror in Argentina: “people avoided sensitive issues unless they were certain of the loyalty of the audience. Careless disclosures were as dangerous as deliberate reports. Vast portions of society sequestered themselves in their own family circle, restricting non-kin relationships to old friends. This tactic proved to be extremely isolating. . .”(Malaumud-Goti 1996: 114). Of course, this is no mere fluke effect, but one of the intended (and predictable) consequences of the exercise of terror. The point is to disarticulate possible sources of organized opposition. Hampering social organization makes it significantly more difficult for people to *raise claims* against the institutions of the state” (grifos no original) (DE GREIFF, 2013a. p. 16-17).

apresentarem demandas por uma democratização do meta-nível político. Então o próprio período autoritário, e a quebra na confiança cívica que ele traz, representa um óbice à realização da norma da paridade representativa.

Nesse ponto, a justiça de transição contribui para a reconstrução da confiança no meio social, para a rearticulação social, e para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito, o que leva à abertura de uma janela de oportunidade para a realização de reformas transformativas e, conseqüentemente, para a implementação da norma da paridade representativa buscando a efetivação da justiça democrática. A esse respeito De Greiff primeiramente salienta como a justiça de transição favorece o reconhecimento de grupos marginalizados, partindo do reconhecimento do status das vítimas como tais, sendo ainda mais importante o reconhecimento de “seu status como *portadores de direitos*, em última análise, como co-participantes de um projeto político comum, isto é, como *cidadãos*” (grifos no original) (DE GREIFF, 2013a. p. 23)⁷⁷. Ocorrendo, assim, a inclusão desses grupos no enquadramento político da comunidade em questão, o que lhes facilita, ao menos como premissa inicial, discutir questões relacionadas ao reconhecimento relacionadas ao eixo do espaço dos lugares.

Os mecanismos da justiça de transição favorecem o reconhecimento na medida em que, como sintetizado por De Greiff, eles trazem os seguintes efeitos:

Mecanismos relacionados à verdade explicitamente fornecem um fórum para reconhecimento pelo Estado das experiências da vítima e responsabilidade pelos abusos; processos, por afirmarem que a violação dos direitos dos outros não deve permanecer inconsequente; reparações, sinalizando que o Estado leva as violações de direitos suficientemente a sério de forma a mobilizar recursos, algo que tipicamente envolve também o gasto de “capital moral”. Finalmente, a reforma institucional, com os processos de investigação como ponto de partida, contribui para reconhecer as pessoas como portadoras de direitos, na medida em que reafirma a força das normas de acordo com as quais os funcionários públicos são servidores públicos e que, dessas normas, derivam regras sobre retenção de trabalho, promoções e demissões. Estes mecanismos são frequentemente veículos muito poderosos para fornecer voz aos grupos marginalizados na sociedade [...] (DE GREIFF, 2013a. p. 23).⁷⁸

⁷⁷ Tradução livre do original em inglês: “[...] it is even more important to recognize their status as *rights bearers*, ultimately, as co-participants in a common political project, that is, as *citizens*”(grifos no original) (DE GREIFF, 2013a. p. 23).

⁷⁸ Tradução livre do original em inglês: “Truth-telling mechanisms explicitly provide a forum for acknowledgment by the state of victim’s experiences and responsibility for abuses; prosecutions by affirming that the violation of the rights of others shall not remain inconsequential; reparations by signaling that the state takes violations of rights sufficiently seriously as to mobilize resources, something that typically involves the expenditure of “moral capital” as well. Finally, institutional reform, with vetting processes as a starting-point, contributes to recognizing people as rights-bearers to the extent that it re-affirms the force of norms according to which state officials are public servants, and that, from these norms, flow rules about job retention, promotions, and dismissals. These mechanisms are often very powerful vehicles for providing voice to marginalised groups in society [...]” (DE GREIFF, 2013a. p. 23).

Note-se, que as reformas institucionais a que De Greiff se refere são as tradicionais reformas das instituições estatais, não abordando ele as reformas nas instituições sociais, ou o que neste trabalho é tratado como reformas transformativas. De qualquer forma o autor aponta para o potencial de empoderamento de grupos tradicionalmente marginalizados, por meio dos mecanismos da justiça de transição, que lhes permite ter sua cidadania reconhecida (DE GREIFF, 2013a. p. 24). Reconhecimento esse que pode ser em um nível inicialmente formal, de aquisição do status de cidadão, o que, como já destacado, facilita que demandas por uma democratização do meta-nível político sejam levantadas. Ou o reconhecimento em sua perspectiva material, que já está baseado na implementação da norma da paridade representativa.

A restauração da confiança no meio social está relacionada à formação de redes. Como apresentado anteriormente, os regimes autoritários trazem como consequência calculada a desagregação social, em que o medo mina todos os espaços públicos de debate e de diálogo. Os mecanismos da justiça de transição favorecem o restabelecimento da confiança, uma vez que:

Acredita-se que as reformas podem promover a confiança cívica ao reafirmar a relevância das normas violadas pelos perpetradores. Instituições judiciais, particularmente em contextos nos quais elas têm sido tradicionalmente instrumentos de poder, mostram sua confiabilidade se puderem estabelecer que ninguém está acima da lei. [...] Um esforço institucionalizado para confrontar o passado através de exercícios de apuração da verdade pode ser visto por aqueles que anteriormente estavam recebendo violência, como um esforço de boa fé para esclarecer os ocorridos, para compreender padrões de longo prazo de socialização e, dessa forma, iniciar um novo projeto político em torno de normas e valores que, desta vez, são verdadeiramente compartilhados. [...] As reparações podem fomentar a confiança cívica demonstrando a seriedade com que as instituições agora lidam com as violações de seus direitos, uma seriedade que se manifesta, para ser franco, pelo fato de “dinheiro fala” — assim como as reparações simbólicas também o fazem — que mesmo em condições de escassez e competição por recursos, o Estado responde à obrigação de financiar programas que beneficiam aqueles que antes eram não apenas marginalizados, mas abusados. [...] Finalmente, o *vetting* pode induzir a confiança, e não apenas pelo “repovoamento” de instituições com novos rostos, mas demonstrando, assim, um compromisso com normas sistêmicas que regem a

contratação e retenção de funcionários, supervisão disciplinar, prevenção de favoritismo e assim por diante (DE GREIFF, 2013a. p. 25-26).⁷⁹

Ademais, os próprios mecanismos da justiça transicional, potencializam a formação de redes e a mobilização da sociedade civil. Se por um lado há a desarticulação das redes de denúncias e espionagem, por outro há o incentivo à rearticulação da sociedade civil e sua reorganização. A simples colocação em pauta das medidas relacionadas à justiça de transição já leva à formação de diversas organizações da sociedade civil, o que é amplificado quando da efetiva implementação dessas medidas (DE GREIFF, 2013a. p. 27).⁸⁰ Contudo, importante ressaltar que esse não se trata de um efeito correlato não intencional das medidas relacionadas à justiça de transição. Trata-se de “um mecanismo explicativo importante: as medidas de justiça transicional funcionam na medida em que o fazem (isto é, ajudam a fornecer reconhecimento e a promover a confiança cívica), em virtude de seu sucesso em catalisar a (re)articulação de redes” (DE GREIFF, 2013a. p. 28).⁸¹ E essa rearticulação da sociedade civil a impulsiona a apresentar demandas por paridade representativa, ou, no mínimo, ativa o potencial dessas demandas serem apresentadas.

Com relação à promoção do Estado Democrático de Direito, este consiste no próprio objetivo da justiça de transição e de todos os seus mecanismos (DE GREIFF, 2013a. p. 28). E um momento em que já se pretende a realização de alterações na dinâmica de uma sociedade marcada pelo autoritarismo torna o aprofundamento dessas alterações mais fácil —

⁷⁹ Tradução livre do original em inglês: “Prosecutions can be thought to promote civic trust by reaffirming the relevance of the norms that perpetrators violated. Judicial institutions, particularly in contexts in which they have traditionally been essentially instruments of power, show their trustworthiness if they can establish that no one is above the law. [...] An institutionalized effort to confront the past through truth-telling exercises might be seen by those who were formerly on the receiving end of violence as a good faith effort to come clean, to understand long-term patterns of socialization, and, in this sense, to initiate a new political project around norms and values that this time around are truly shared. [...] Reparations can foster civic trust by demonstrating the seriousness with which institutions now take the violation of their rights, a seriousness that is manifested, to put it bluntly, by the fact that “money talks” – and so do symbolic reparations measures – that even under conditions of scarcity and competition for resources, the state responds to the obligation to fund programs that benefit those who were formerly not only marginalized but abused. [...] Finally, vetting can induce trust, and not just by “re-peopling” institutions with new faces, but by thereby demonstrating a commitment to systemic norms governing employee hiring and retention, disciplinary oversight, prevention of cronyism, and so on” (DE GREIFF, 2013a. p. 25-26).

⁸⁰ Esse fenômeno também pode ser observado no caso brasileiro, em que a instalação da Comissão Nacional da Verdade (CNV) levou à multiplicação das Comissões da Verdade no país, seja a nível estadual, municipal, em universidades, ligadas a entidades de classe, dentre outras. Outro exemplo nesse sentido foi a formação do grupo “Amigos do Memorial da Anistia”, que se deu em razão do projeto de construção de um Memorial da Anistia em Belo Horizonte, no prédio que anteriormente abrigou a Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FAFICH) da UFMG. Organização essa que se manteve mesmo com o embargo da obra. Atualmente o projeto encontra-se suspenso, já sendo cogitada pelo Governo Federal a destinação do prédio para outro fim.

⁸¹ Tradução livre do original em inglês: “[...] it is an important explanatory mechanism: transitional justice measures work, to the extent they do (that is, they help to provide recognition and to promote civic trust), in virtue of their success in catalyzing the (re)articulation of networks” (DE GREIFF, 2013a. p. 28).

ou menos difícil — de ser operacionalizado. Assim, as reformas superficiais, mais relacionadas às instituições estatais, podem abrir caminho para a realização de reformas sociais, tendo em vista que já há uma latência na comunidade por transformações e reestruturações.

No entanto todo esse cenário favorável a transformações não implica na inexistência de tensionamentos ou disputas por significados. Grupos sociais interessados em reformas das instituições estatais podem não estar mobilizados por reformas sociais. Em nenhum momento pretende-se afirmar que as reformas transformativas ocorreriam “naturalmente” em contextos de transições, até porque mesmo a implementação das medidas tradicionais relacionadas à justiça de transição estão sujeitas a disputas. O objetivo aqui é demonstrar que, para além da própria demanda interna à justiça de transição por reformas transformativas, o ambiente de implementação das medidas relacionadas à justiça de transição tem o potencial de favorecer a ocorrência dessas reformas transformativas. Isso, considerando que as reformas transformativas podem teoricamente ocorrer de forma independente das transições, uma vez que atingem estruturas sociais subjacentes aos regimes autoritários, que não se originaram com esses regimes, mas que foram por eles utilizadas.

Os desafios e potenciais de transformação da justiça de transição são apresentados por Mutua, para quem:

[...] as transições para sociedades funcionais pós-regimes despóticos são difíceis e desafiadoras. Ordens antigas e suas elites entrenchadas residem nos nervos da sociedade e são quase impossíveis de se desenraizar. Sistemas investidos de desumanização e os valores da distopia têm uma capacidade estranha de desafiar a transformação. No entanto, as massas do povo querem mudanças logo após o ancien régime. Esse apetite por mudança por parte da população pode ser aproveitado para refazer a sociedade, se as elites políticas emergentes e a intelligentsia entenderem e estiverem comprometidas com uma nova ordem aberta. É aqui que as ferramentas da justiça transicional foram consideradas particularmente úteis para catalisar mudanças (MUTUA, 2015, p. 2).⁸²

Desse modo, é preciso reforçar que as disputas, sejam elas em torno das políticas tradicionalmente aplicadas em momentos de transição, sejam elas reformas transformativas necessárias à própria efetivação da justiça de transição em um paradigma de justiça democrática, não trazem caminhos lineares ou definitivos. Estão em constante tensionamento

⁸² Tradução livre do original em inglês: “ But transitions to functional postdespotic societies are difficult and challenging. Old orders and their entrenched elites reside in the sinews of society and are nearly impossible to uproot. Vested systems of dehumanization and the values of dystopia have an uncanny capacity to defy transformation. Yet the masses of the people want change in the immediate aftermath of the ancien régime. This appetite for change on the part of the populace can be harnessed to remake society if emergent political elites and the intelligentsia understand and are committed to a new open order. This is where the tools of transitional justice have been thought particularly useful to catalyze change” (MUTUA, 2015, p. 2).

e sujeitos a avanços e retrocesso, como já destacado anteriormente. Contudo, existem momentos na construção da história democrática nacional, em que pode haver um favorecimento para que conquistas sejam alcançadas. E é nesse sentido que os mecanismos tradicionalmente relacionados aos pilares da justiça de transição trazem o potencial de favorecer a incorporação de reformas transformativas, em uma perspectiva de retroalimentação: em que eles abrem espaço para a realização das demandas por reformas transformativas, ao mesmo tempo que essas reformas são necessárias para maior efetividade de seus resultados.

Assim, o presente capítulo pretendeu argumentar que a justiça de transição precisa ir além da conformação tradicional de seus pilares, especificamente do pilar das reformas institucionais. As reformas em momentos de transição precisam ser mais amplas do que as simples reformas nas instituições estatais e atingir a estrutura social que esteve subjacente aos regimes autoritários — em que pese essas estruturas não terem sido criadas pelo regime em questão. Isso, uma vez que as reformas que atingem as estruturas sociais, isto é, as reformas transformativas, são necessárias para a efetivação dos objetivos da justiça de transição de promover um Estado e uma cultura democráticos. E são exatamente as reformas transformativas aquelas que se relacionam com a democratização do meta-nível político no eixo do fluxo dos espaços, discutido no Capítulo 3 como sendo necessárias para uma igualdade de gênero material no nível político da justiça.

Desse modo, a democratização do político no eixo do fluxo dos espaços, no que se refere à eliminação da falsa participação política das mulheres no nível da política comum e do meta-nível — que como discutido no Capítulo 3 confundem-se na medida em que ambas as discussões operam em grande medida no espaço do Parlamento — consiste em uma demanda para a efetivação dos objetivos da justiça de transição. Assim, como os mecanismos tradicionais da justiça de transição abrem uma janela de oportunidade para que ocorra essa democratização do nível político da justiça.

E, retomando o caso brasileiro, quanto à participação das mulheres na política e sua presença na Câmara dos Deputados, verifica-se a necessidade de ampliação da democratização do nível político, a partir da efetivação da norma da paridade representativa. O que vem sendo desenvolvido desde a redemocratização, especialmente desde 1995 com a primeira redação de um Lei de Reserva de Vagas, mas que ainda precisa caminhar no sentido

do reconhecimento material e pleno das mulheres como sujeitos políticos. O que, por sua vez, pode ser fomentado por alterações legislativas que alterem os incentivos externos para a participação das mulheres na política formal.

CONCLUSÃO

O presente trabalho partiu da análise do número de candidatas eleitas para a Câmara dos Deputados no período da ditadura civil-militar e da atual democracia e do número de candidatas que se apresentaram nas eleições para a Câmara dos Deputados nas eleições a partir de 1994, apresentados no Capítulo 1. Essa análise foi levantada em conjunto com a discussão sobre o processo e as disputas que levaram à elaboração da Lei de Reserva de Vagas por Gênero e à sua conformação atual, desenvolvida no Capítulo 2. Assim, no Capítulo 3 foi possível traçar alguns desafios para que a Lei de Reserva de Vagas possa afetar positivamente o número de candidatas eleitas para a Câmara dos Deputados, e não apenas o número de candidatas que se apresentam ao pleito eleitoral. Dentre esses desafios, destacam-se as fraudes à própria reserva de vagas, por meio da utilização de candidatas laranja, com o único objetivo de preencher formalmente o coeficiente mínimo de candidaturas de cada gênero. A utilização de candidatas laranja consiste em fraude eleitoral, passível de ensejar a abertura de AIJE. Entretanto, sua comprovação não depende de avaliação objetiva da situação, uma vez que mesmo uma candidata que tenha não tenha recebido recursos do partido e também não tenha sido muito votada, não necessariamente é uma candidata laranja, uma vez que outros fatores a podem ter impelido a desistir de participar do pleito.

Da mesma forma, merece atenção o sistema de incentivos criado pela Lei de Reserva de Vagas, para que os partidos políticos passem a efetivamente investir nas candidaturas de mulheres. Como o sistema de reserva de vagas implementado no Brasil refere-se apenas às vagas na lista de candidatos a serem registrados pelo partido, não demanda do partido um compromisso com a eleição das candidatas. Novamente, ressalta-se que essa situação foi um pouco mitigada com os entendimentos do STF e do TSE sobre a divisão do Fundo Partidário e do Fundo Eleitoral discutidos no Capítulo 2. Isso, considerando que, a partir do momento em que os partidos são obrigados a destinar parte de seus recursos para as campanhas de suas candidatas, aumenta seu interesse na eleição dessas candidatas. Contudo, esse interesse continuará limitado, uma vez que os recursos mencionados poderão ser destinados aos pleitos majoritários e proporcionais de acordo com a conveniência dos partidos.

Assim, seria necessária a implementação de uma reserva de vagas diretamente relacionada aos assentos na Câmara dos Deputados, como discutido no Capítulo 2. Essa reserva poderia ocorrer tanto a partir da opção por um sistema de eleição por listas fechadas, em que fosse prevista uma alternância mínima baseada no gênero, ou pela destinação de um número mínimo de assentos na Câmara para cada gênero, sendo mantido o atual sistema de listas abertas. Nas duas hipóteses haveria um incentivo externo para que os partidos políticos atuassem de forma mais contundente na minimização da diferença de representação baseada no gênero. Isso, pois, caso o partido não investisse em suas candidatas, ele deixaria de concorrer a uma parcela dos cargos em disputa, no caso da reserva de assentos da Câmara, ou mesmo diminuiria as chances de seus candidatos homens serem eleitos, no caso das listas fechadas.

Essa necessidade de ampliação da atual conformação do sistema de reserva de vagas, está relacionada com a necessidade de se criar mecanismos que eliminem o atual cenário de falsa representação das mulheres na Câmara dos Deputados, como uma demanda para a realização da justiça democrática. Isso, uma vez que atualmente é possível verificar um cenário de falsa representação política-comum, visto as atuais estruturas não conferirem às mulheres plenas condições de sujeitos políticos, por não possuírem as mesmas condições de acesso aos meios políticos de tomada de decisão, como a Câmara dos Deputados. Por outro lado, também se verifica uma situação de falsa representação meta-política, uma vez que, por serem distanciadas do parlamento, as mulheres acabam não sendo escutadas exatamente quando são discutidas medidas que trazem o potencial de ampliar a materialidade de sua condição de sujeitos políticos.

Portanto, a atual situação de negação às mulheres de seu status de sujeitos políticos proporciona um movimento cíclico, em que a falsa representação política-comum alimenta a falsa representação meta-política, que alimenta a falsa representação política-comum e assim sucessivamente. É, então, necessário romper com essa lógica para que as mulheres possam, em condição de igualdade, acessar o nível político. O que também consiste em uma demanda para a própria construção de um Estado Democrático de Direito, visto a democracia estar entrelaçada com a ideia de justiça, especialmente como apresentado por Fraser, e que demanda uma paridade representativa.

Com base nessa teoria da justiça democrática, ao analisar o conjunto de mecanismos relacionados à justiça de transição, chega-se à necessidade da implementação de reformas institucionais profundas que possibilitem um caminhar no sentido da ampliação da democracia, a partir da superação da falsa representação das mulheres, em seus diferentes níveis, isto é, a implementação de reformas transformativas.

A demanda por reformas transformativas implica reconhecer que as reformas conduzidas em momentos de transição precisam ser mais amplas do que aquelas que atingem apenas as instituições estatais, buscando alterar a estrutura social que esteve subjacente aos regimes autoritários, mesmo essas estruturas não tendo sido criadas pelo regime em questão. Novamente ressaltando que, apesar dessas estruturas não terem sido introduzidas no meio social pelo regime autoritário, ele esteve ancorado nelas, baseando-se nelas para se organizar e conformar da forma como o fez.

Assim, as reformas que atingem as estruturas sociais, são necessárias para a efetivação dos objetivos da justiça de transição de promover um Estado e uma cultura democráticos. E são exatamente as reformas transformativas aquelas que se relacionam com a democratização do meta-nível político no eixo do fluxo dos espaços, necessárias para uma igualdade de gênero material no nível político da justiça.

No que se refere à participação das mulheres na política no Brasil e sua presença na Câmara dos Deputados, há a necessidade de ampliação da democratização do nível político, a partir da efetivação da norma da paridade representativa. Desde a redemocratização, especialmente desde 1995 com a primeira redação de um Lei de Reserva de Vagas, políticas públicas vêm sendo gradativamente adotadas nesse sentido. Contudo, ainda é necessária a adoção de políticas mais enfáticas, no sentido de garantir o reconhecimento material e pleno das mulheres como sujeitos políticos. O que, por sua vez, pode ser fomentado por alterações legislativas que alterem os incentivos externos para a participação das mulheres na política formal, especialmente com a implementação de um política de reserva de vagas por gênero que vincule diretamente parte dos assentos na Câmara dos Deputados.

REFERÊNCIAS

ABRÃO, Paulo; RAMPIN, Talita Tatiana Dias; FONSECA, Livia Gimenes Dias da. Direito à Justiça e Reforma das Instituições. In. SOUSA JUNIOR, José Geraldo de; SILVA FILHO, José Carlos Moreira da; PAIXÃO, Cristiano; FONSECA, Livia Gimenes Dias da; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. *O Direito Achado na Rua*, vol. 7: Introdução Crítica à Justiça de Transição na América Latina. Brasília: UnB, 2015. p. 375-386.

ADORNO, Theodor; FRENKEL-BRUNSWIK, Else; LEVINSON, Daniel; SANFORD, Nevitt. *The Authoritarian Personality*. Nova York: Harper, 1950

AGUIRRE, D.; PIETROPAOLI, L. Gender Equality, Development and Transitional Justice: The Case of Nepal. *International Journal of Transitional Justice*. v. 2 n. 3. 2008. p. 356–377. doi:10.1093/ijtj/ijn027

APPIAH, Kwame Anthony; BENHABIB, Seyla; YOUNG, Iris Marion; FRASER, Nancy. *Justice, Governance, Cosmopolitanism, and the Politics of Difference: Reconfigurations in a Transnational World*. Berlin: Humboldt-Universität, 2007.

AZEVEDO, Maria Amélia. *Mulheres Espancadas: A Violência Denunciada*. São Paulo, Cortez Editora, 1985.

BARAK-EREZ, Daphne. Her-meneutics: Feminism and Interpretation. in. BAINES, Beverley. BARAK-EREZ, Daphne. KAHANA, Tsvi (eds). *Feminist Constitutionalism: Global Perspectives*. New York: Cambridge University Press, 2012. p. 85-97.

BELL, C.; O'ROURKE, C.. Does Feminism Need a Theory of Transitional Justice? An Introductory Essay. *International Journal of Transitional Justice*. n. 1, v. 1. 2007. p. 23–44. doi:10.1093/ijtj/ijm002

BERTHO, Helena. *Laranjas profissionais?* Com zero votos em eleições anteriores, elas são candidatas em 2018. Edição: OMS, Carolina. Arte: RIBEIRO, Larissa. Apoio: The Intercept Brasil. Publicado em 20 de setembro de 2018. Disponível em: <<https://azmina.com.br/especiais/laranjas-profissionais-com-zero-votos-em-eleicoes-anteriores-elas-sao-candidatas-em-2018/>> Acesso em 9 de janeiro de 2019.

BILGE, Sirma. *Théorisations féministes de l'intersectionnalité*. *Diogène*, n. 1 v. 225, 2009. p. 70-88. Disponível em: <<https://www.cairn.info/revue-diogene-2009-1-page-70.htm>> Acesso em 26 de agosto de 2018.

BOLOGNESI, Bruno. A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral? *Paraná Eleitoral: Revista brasileira de direito eleitoral e ciência política*, v. 1, n. 2, Curitiba, 2012, pp. 113-129.

BORAINÉ, Alexander L. Transitional Justice: A Holistic Interpretation. *Journal of International Affairs*. Vol. 60, No. 1, Historical Reconciliation (FALL/WINTER 2006). p.

17-27. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24358011?seq=1#page_scan_tab_contents> Acesso em 20 de janeiro de 2019.

BRANDALISE, Camila. *Museu Nacional: incêndio destruiu memória do feminismo brasileiro*. Da Universa. Publicado em 07 de setembro de 2018. Disponível em: <<https://universa.uol.com.br/noticias/redacao/2018/09/07/museu-nacional-incendio-destruiu-memoria-do-feminismo-brasileiro.htm>>. Acesso em 21 de novembro de 2018.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 24 DE FEVEREIRO DE 1891). *Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte*. Rio de Janeiro, RJ, fev. 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em 7 de janeiro de 2018.

BRASIL. LEI Nº 3.071, DE 1º DE JANEIRO DE 1916. *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ, jan. 1916. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-3071-1-janeiro-1916-397989-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 7 de janeiro de 2018.

BRASIL. DECRETO Nº 21.076, DE 24 DE FEVEREIRO DE 1932. *Decreta o Código Eleitoral*. Rio de Janeiro, RJ, fev. 1932. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 7 de janeiro de 2018.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 16 DE JULHO DE 1934). *Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte*. Rio de Janeiro, RJ, jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em 7 de janeiro de 2018.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DE 1946. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, decretada pela Assembléia Constituinte. Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos, sob a proteção de Deus, em Assembléia Constituinte para organizar um regime democrático, decretamos e promulgamos a seguinte*. Rio de Janeiro, RJ, set. 1946. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 7 de janeiro de 2018.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1967. *O Congresso Nacional, invocando a proteção de Deus, decreta e promulga a seguinte*. Brasília, DF, jan. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em 7 de janeiro de 2018.

BRASIL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1, DE 17 DE OUTUBRO DE 1969. *Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967*. Brasília, DF, out. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em 7 de janeiro de 2018.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Brasília, DF, out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 7 de janeiro de 2018.

BRASIL. LEI Nº 8.713, DE 30 DE SETEMBRO DE 1993. *Estabelece normas para as eleições de 3 de outubro de 1994*. Brasília, DF, set. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/L8713.htm>. Acesso em 7 de janeiro de 2018.

BRASIL. LEI Nº 9.096, DE 19 DE SETEMBRO DE 1995. *Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal*. Brasília, DF, set. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9100.htm>. Acesso em 7 de janeiro de 2018. (a)

BRASIL. Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995. *Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências*. Brasília, DF, set. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9100.htm>. Acesso em 7 de janeiro de 2018. (b)

BRASIL. LEI Nº 9.504, DE 30 DE SETEMBRO DE 1997 - Publicação Original. *Estabelece normas para as eleições*. Brasília, DF, set. 1997. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9504-30-setembro-1997-365408-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 7 de janeiro de 2018.

BRASIL. LEI Nº 9.504, DE 30 DE SETEMBRO DE 1997. *Estabelece normas para as eleições*. Brasília, DF, set. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm>. Acesso em 7 de janeiro de 2018.

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*. Brasília, DF, set. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm>. Acesso em 7 de janeiro de 2018.

BRASIL. LEI Nº 13.165, DE 29 DE SETEMBRO DE 2015. *Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina*. Brasília, DF, set. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm>. Acesso em 7 de janeiro de 2018.

BRASIL. LEI Nº 13.487, DE 6 DE OUTUBRO DE 2017. *Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão*. Brasília, DF, out. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13487.htm#art1>. Acesso em 7 de janeiro de 2018.

BROWN, Kris; NÍ AOLÁIN, Fionnuala. Through the Looking Glass: Transitional Justice Futures through the Lens of Nationalism, Feminism and Transformative Change, *International Journal of Transitional Justice*, Volume 9, Issue 1, 1 March 2015, p. 127–149, <https://doi.org/10.1093/ijtj/iju027>

CABRAL, Rafael Lamera Giesta. Reforma das Instituições para a Democracia e o Legado Autoritário: A branda justiça de transição no Brasil. *Revista Direitos Fundamentais e Democracia*. v. 22, n. 3, Curitiba. set./dez. 2017, p. 84-108.

CAESAR, Gabriela. Perfil médio do deputado federal eleito é homem, branco, casado e com ensino superior. *G1. Eleições 2018*. Eleição em Números. Publicado em 21 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/21/perfil-medio-do-deputado-federal-eleito-e-homem-branco-casado-e-com-ensino-superior.ghtml>> Acesso em 03 de dezembro de 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Acervo de Bertha Lutz é reconhecido como Memória do Mundo pela Unesco. *Notícias Institucionais*. Cultura. Publicado em 26 de outubro de 2018. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/institucional/materias/CULTURA/564678-ACERVO-DE-BERTHA-LUTZ-E-RECONHECIDO-COMO-MEMORIA-DO-MUNDO-PELA-UNESCO.html>>. Acesso em 03 de dezembro de 2018.

CARROLL, Susan J.; SANBONMATSU, Kira. *More Women Can Run: Gender and Pathways to the State Legislatures*. New York: Oxford University Press, 2013.

CARVALHO NETTO, Menelick de; SCOTTI, Guilherme. 20 anos da constituição: o desafio da assunção da perspectiva interna da cidadania na tarefa de concretização dos direitos, In: CATTONI DE OLIVEIRA, M.A.; MACHADO, F.D.A. (orgs). *Constituição e processo: a contribuição do processo ao constitucionalismo democrático brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Democracia sem espera e processo de constitucionalização: uma crítica aos discursos oficiais sobre a chamada “transição política brasileira”. BRASIL. Comissão de Anistia. Ministério da Justiça. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, n. 3, jan/jun 2010. Brasília: Ministério da Justiça, 2010, p. 200-229.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; GOMES, David Francisco Lopes. Justiça de transição e o projeto constituinte do estado democrático de direito no Brasil. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica – RIHJ*, Belo Horizonte, ano 9, n.10, p. 213-232, jul/dez. 2011.

COSTA, Ana Alice Alcantara. O Movimento Feminista no Brasil: Dinâmicas de uma Intervenção Política. *Revista Gênero*, Niterói, v. 14, n. 2, p. 1-20, 2013. Disponível em: <http://www.revistagenero.uff.br/index.php/revistagenero/article/view/380>. Último acesso em: 31/07/2016.

COUILLARD, V. The Nairobi Declaration: Redefining Reparation for Women Victims of Sexual Violence. *International Journal of Transitional Justice*. 2007. v. 1 n. 3. p. 444-453. doi:10.1093/ijtj/ijm030

CPDOC/FGV. *Consulta ao Acervo do CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo>>. Acesso em 27 de dezembro de 2018.

CRENSHAW Kimberlé W. Demarginalizing the intersection of race and sex; a black feminist critique of discrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics". *University of Chicago Legal Forum*, 1989. p. 139-167

DAHLERUP, Drude. *About quotas*. Quotaproject: Global database of quotas for women. 2009. Disponível em: <<http://www.quotaproject.org/aboutQuotas.cfm>>. Acesso em 04 de janeiro de 2019.

DAHLERUP, Drude; HILAL, Zeina; KALANDADZE, Nana; KANDAWASVIKA-NHUNDU, Rumbidzai. *Atlas of Electoral Gender Quota*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Inter-Parliamentary Union, Stockholm University, 2013.

DAVIS, Angela. *Women, race and class*. Nova York: Vintage Books, 1981.

DAVIS, Kathy. Intersectionality as buzzword, a sociology of science perspective on what makes a feminist theory successful. *Feminist Theory*, vol.9 n. 1, 2008, p. 67-85.

DE GREIFF, Pablo. Transitional Justice and Development. Pre-print version. *IDRC Digital Library*. Canada. 2013. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10625/51566>> Acesso em 20 de dezembro de 2018. (a)

DE GREIFF, Pablo. Transitional Justice Gets Its Own Encyclopedia: Vitamins or Steroids for a Developing Field? *International Journal of Transitional Justice*. 2013. v. 7 n.3. p. 547-553. doi:10.1093/ijtj/ijt023 (b)

DUTHIE, Roger. Toward a Development-sensitive Approach to Transitional Justice, *International Journal of Transitional Justice*, Volume 2, Issue 3, 1 December 2008, p. 292-309, <https://doi.org/10.1093/ijtj/ijn029>

DWORKIN, Ronald. *O Império do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2003 [1986].

_____. *Levando os direitos a sério*. Trad. de Nelson Boeira. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

EVANS, Matthew. Structural Violence, Socioeconomic Rights, and Transformative Justice. *Journal of Human Rights*, n. 15 v.1, 2016. p. 1-20. DOI: 10.1080/14754835.2015.1032223

FERNANDO, B. Editorial: Institutional Reforms as an Integral Part of a Comprehensive Approach to Transitional Justice. *International Journal of Transitional Justice*. 2014. v. 8 n. 2, p. 187–193. doi:10.1093/ijtj/iju010

FRASER, Nancy. What's Critical about Critical Theory? The Case of Habermas and Gender. *New German Critique*, n. 35, 1985, p. 97–131. *JSTOR*, www.jstor.org/stable/488202.

FRASER, Nancy. *Widerspenstige Praktiken: Macht, Diskurs, Geschlecht*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1994.

FRASER, Nancy. *Justice Interruptus: Critical Reflections on the “Postsocialist” Condition*. New York, London: Routledge, 1997.

FRASER, Nancy. Mapeando a Imaginação Feminista: Da redistribuição ao reconhecimento e à representação. *Estudos Feministas*. v. 15, n. 2. Florianópolis, maio-agosto/2007. p. 291-308. Originalmente publicado em *Constellations*, Oxford: Blackwell Publishing Ltd., v. 12, n. 3, 2005. p. 295-307.

FRASER, Nancy. Reenquadrando a Justiça em um Mundo Globalizado. *Lua Nova*. n. 77. São Paulo, 2009. p. 11-39. Artigo originalmente publicado na *New Left Review*, nº 36, nov./dez. 2005.

FRASER, Nancy. *Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World*. New York: Columbia University Press, 2010.

FRASER, Nancy. Conferência Universidades Participativas para o reconhecimento e redistribuição. *20 anos de Polos Cidadania. I Colóquio Internacional Universidades Participativas*. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Direito e Ciências do Estado. 09 de novembro de 2015. Disponível em: <<https://polosdecidadania.com.br/vinte-anos-de-participacao/>>. Acesso em 05 de fevereiro de 2019.

FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. *Umverteilung oder Anerkennung? Eine politisch-philosophische Kontroverse*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2003.

FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*. London, New York: Verso, 2003.

FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico*.

FRASER, Nancy. et al. NASH, Kate (ed.). *Transnationalizing the Public Sphere*. Cambridge, Malden: Polity, 2014. Madrid: Fundación Paideia Galiza, Ediciones Morata, 2006.

GABINETONA, disponível em: <<https://gabinetona.org/#gabinetona>> acesso em 21 de janeiro de 2019

GAMARRA. Gladis Robles. *Estudio de las Brechas de Género en los Espacios de Concertación y Coordinación Regional*. Piura: CIPCA, 2013.

GÊNERO E NÚMERO. Redação. *Além de 30% dos Fundos Eleitoral e Partidário, mulheres terão maior tempo de TV e rádio*: Tempo mínimo na grade da propaganda eleitoral gratuita passa a ser de 30% para as candidatas; reivindicação foi aprovada no mesmo dia em que TSE decidiu por repasse de Fundo Eleitoral às mulheres. Publicado em 31 de maio de 2018. Disponível em: <<http://www.generonumero.media/alem-de-30-dos-fundos-eleitoral-e-partidario-mulheres-terao-maior-tempo-de-tv/>>. Acesso em 24 de novembro de 2018.

GODINHO, Tatau; SILVEIRA, Maria Lúcia da (orgs.). *Políticas Públicas e Igualdade de Género*. São Paulo: Prefeitura Municipal, Coordenadoria Especial da Mulher, Secretaria do Governo Municipal, 2004.

GOMES, David; REZENDE, Gabriel. Justiça, transição, contexto: América Latina. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica – RIHJ*, Belo Horizonte, ano 10, n.11, p. 105-119, jan/jun. 2012.

GRAY, D. The Gender of Reparations: Unsettling Sexual Hierarchies while Redressing Human Rights Violations, ed. Ruth Rubio-Marin. *Waging War, Making Peace: Reparations and Human Rights*, ed. Barbara R. Johnston and Susan Slyomovics. *Post-Conflict Housing Restitution: The European Human Rights Perspective, with a Case Study on Bosnia and Herzegovina*, Antoine Buyse. *International Journal of Transitional Justice*. 2010. v. 4 n. 2. p. 296–304. doi:10.1093/ijtj/ijq008

GREADY Paul; ROBINS, Simon. From Transitional to Transformative Justice: A New Agenda for Practice. *International Journal of Transitional Justice*. 2014. v. 8 n. 3. p. 339–361. doi:10.1093/ijtj/iju013

GROSSI, Míriam Pillar; MIGUEL, Sônia Malheiros. Transformando a diferença: as mulheres na política. *Rev. Estud. Fem.*, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 167-206, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2001000100010&lng=en&nrm=iso>. Último acesso em 31/07/2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-026X2001000100010>.

GUIMARÃES, Nadya Araujo. Os desafios da equidade: reestruturação e desigualdades de gênero e raça no Brasil. *Cadernos Pagu*, n. 17. v.18. 2002. p. 237-266

HABERMAS, Jürgen. *Faktizität und Geltung*: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1994.

HABERMAS, Jürgen. *Die Einbeziehung des Anderen: Studien zur politischen Theorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1996.

HAMBER, B. Masculinity and Transitional Justice: An Exploratory Essay. *International Journal of Transitional Justice*. 2007. v. 1 n. 3. p. 375–390. doi:10.1093/ijtj/ijm037

HOLL, Jessica; GONÇALVES, Raquel Cristina Possolo. *Por que uma Crítica Feminista ao Direito?* Reflexões a partir do caso Inês Etienne. 2018 (no prelo).

INTER-PARLIAMENTARY UNION. *Women in National Parliaments: World Average, Regional Averages*. 2018. Disponível em: <<http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>> Acesso em 05 de janeiro de 2019. (a)

INTER-PARLIAMENTARY UNION. *Women in National Parliaments: World Classification*. 2018. Disponível em: <<http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>> Acesso em 05 de janeiro de 2019. (b)

KETELAARS, Elise. Gendering Tunisia's Transition: Transformative Gender Justice Outcome in Times of Transitional Justice Turmoil? *International Journal of Transitional Justice*, 2018, 12, p. 407–426. doi: 10.1093/ijtj/ijy016.

KING, Kathleen A. Representation of Women: Constitutional Legislative Quotas in Rwanda and Uganda. 1 *Charleston Law Review*. 2006-2007. p. 217-235.

KOVA, Maja. *Vetting as an Element of Institutional Reform and Transitional Justice*. Institute of Criminological and Sociological Research: Belgrado, 2007.

LAWLESS, Jennifer L., FOX, Richard L. *It takes a candidate: why women don't run for office*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

LAWLESS, Jennifer L., FOX, Richard L. If only they'd ask: gender, recruitment, and political ambition. *Journal of Politics*, Chicago, v. 72, n. 2, 2010, p. 310- 326.

LEMAY LANGLOIS, L. Gender Perspective in UN Framework for Peace Processes and Transitional Justice: The Need for a Clearer and More Inclusive Notion of Gender. *International Journal of Transitional Justice*. 2017. v. 12 n. 1. p. 146–167. doi:10.1093/ijtj/ijx034

MACEDO, Elaine Harzheim. A Cota de Gênero no Processo Eleitoral como Ação Afirmativa na Concretização de Direitos Fundamentais Políticos: Tratamento Legislativo e Jurisdicional. *Revista AJURIS*. v. 41. n. 133. Março 2014. p. 205-243.

MAGGIO, J. “Can the Subaltern Be Heard?”: Political Theory, Translations, Representation, and Gayatri Chakravorty Spivak. *Alternatives*. v. 32. issue 4. 2007. p. 419–443.

MALINDER, L., O'ROURKE, C. Databases of Transitional Justice Mechanisms and Contexts: Comparing Research Purposes and Design. *International Journal of Transitional Justice*. 2016. v. 10 n. 3. p. 492–515. doi:10.1093/ijtj/ijw012

MANI, R. Dilemmas of Expanding Transitional Justice, or Forging the Nexus between Transitional Justice and Development. *International Journal of Transitional Justice*. 2008. v. 2 n. 3. p. 253–265. doi:10.1093/ijtj/ijn030

MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. *Bertha Lutz: Perfis Parlamentares 73*. Brasília: Edições Câmara, 2016. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/30679>>. Acesso em 05 de janeiro de 2019.

MASCHIO, Jane. Eficácia/ineficácia do sistema de cotas para mulheres. *Resenha Eleitoral*: nova série, Florianópolis, v. 10, n. 1, jan./jun. 2003, p. 46- 62. Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impressas/integra/2012/06/eficiaciaineficiacia-do-sistema-de-cotas-para-as-mulheres/indexecf1.html?no_cache=1&cHash=41fd54251934e987a6a5aab11920f90c> Acesso em 22 de novembro de 2018.

MATTOSO, Camila; BRAGON, Ranier. “Política não é muito da mulher”, diz presidente nacional do PSL. Governo Bolsonaro. Folha de São Paulo. Publicado em 10/02/2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/02/politica-nao-e-muito-da-mulher-diz-presidente-nacional-do-psl.shtml>> Acesso em 11 de fevereiro de 2019.

MCEVOY, K. Beyond Legalism: Towards a Thicker Understanding of Transitional Justice. *Journal of Law and Society*. 2007. v. 34 n. 4. p. 411–440. doi:10.1111/j.1467-6478.2007.00399.x

MEYER, Emílio Peluso Neder; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade (Orgs.). *Justiça de Transição nos 25 anos da Constituição de 1988*. 2ª edição ampliada. Belo Horizonte: Initia Via, 2014.

MEYER, Emilio Peluso Neder. Crimes Contra a Humanidade, Justiça de Transição e Estado de Direito: Revisitando a ditadura brasileira. *Brasiliiana - Journal for Brazilian Studies*. Vol. 4, n.1. Aug. 2015. p. 208-242.

MEYER, Emilio Peluso Neder. *Decisão e Jurisdição Constitucional*: Crítica às sentenças intermediárias, técnicas e efeitos do controle de constitucionalidade em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MOMBAÇA, Jota. *Ciclo de Conferências Vozes do Sul*: lugar de fala. Lisboa,. 2017. Vídeo disponível em: <<http://bit.ly/BichaQuebraTudo>> acesso de 21 de janeiro de 2019.

MUKHOPADHYAY, Maitrayee; SINGH, Navsharan (eds.). *Justicia de género, ciudadanía y desarrollo*. Nueva Delhi: Zubaan, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, 2007.

MUREINIK, Etienne. A Bridge to Where? Introducing the Interim Bill of Rights, *South African Journal on Human Rights*, n. 10 v. 1, 1994. p. 31-48 DOI: 10.1080/02587203.1994.11827527

MUTUA, Makau. What Is the Future of Transitional Justice?, *International Journal of Transitional Justice*, Volume 9, Issue 1, 1 March 2015, Pages 1–9, <https://doi.org/10.1093/ijtj/iju032>

NACIONES UNIDAS. A/CONF.177/20/Rev.1. *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*. Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995. Nueva York: Naciones Unidas, 1996.

NAGY, R. Transitional Justice as Global Project: critical reflections. *Third World Quarterly*. 2008. v. 29 n. 2. p. 275–289. doi:10.1080/01436590701806848

NASCIMENTO, Janaína Xavier do. Políticas Públicas e Desigualdade de Gênero na Sociedade Brasileira: Considerações Sobre os Campos do Trabalho, da Política e da Ciência. *Revista Mediações*, Londrina. v.21, n.1, jul./dez. 2016. p. 317-337.

NASH, Mary, *Diversidad, multiculturalismos e identidades: perspectivas de género*. Universidad de Barcelona, 2001. Disponível em: <http://www.margen.org/docs/curso61-1/unid01/apunte05_01.pdf> Último acesso em 22/05/2018. Também publicado em: NASH, Mary. MARRE, Diana (Eds.) *Multiculturalismos y género: perspectivas interdisciplinarias* Barcelona. Edicions Bellaterra, 2001.

NÍ AOLÁIN, F. Advancing Feminist Positioning in the Field of Transitional Justice. *International Journal of Transitional Justice*. 2012. v. 6 n. 2. p. 205–228. doi:10.1093/ijtj/ijs013

NÍ AOLÁIN, F.; ROONEY, E. Underenforcement and Intersectionality: Gendered Aspects of Transition for Women. *International Journal of Transitional Justice*. 2007. v. 1 n. 3. p. 338–354. doi:10.1093/ijtj/ijm031

ONLINE CHARTS. *Create and Design your own Charts*. Plataforma On-line. Disponível em: <<https://www.onlinecharttool.com/graph#design>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2019.

ONU — ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels*. A/RES/67/1. 30 de novembro de 2012.

PEDRO, Joana Maria. Narrativas do feminismo em países do Cone Sul (1960-1989). In. PEDRO, Joana Maria; WOLFF, Cristina Scheibe. (orgs). *Gênero, feminismos e ditaduras no Cone Sul*. Florianópolis: Ed. Mulheres, 2010. p. 115-137.

PEDRO, Joana Maria; WOLFF, Cristina Scheibe; VEIGA, Ana Maria (org.). *Resistências, gênero e feminismos contra as ditaduras no Cone Sul*. Florianópolis: Mulheres, 2011.

PEDRO, Joana Maria; WOLFF, Cristina Scheibe. As dores e as delícias de lembrar a ditadura no Brasil: uma questão de gênero. *Revista História Unisinos*, São Leopoldo, v. 15, n. 3, p. 398-405, set/dez 2011. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/historia/article/view/htu.2011.153.07>. Último acesso em: 30/07/2016. Doi: 10.4013/htu.2011.153.07.

PIOVESAN, Flávia. Justiça de transição, reformas institucionais e consolidação do Estado Democrático de Direito: O caso brasileiro. In. MEYER, Emílio Peluso Neder; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade (Orgs.). *Justiça de Transição nos 25 anos da Constituição de 1988*. 2ª edição ampliada. Belo Horizonte: Initia Via, 2014. p. 636-663.

PINTO, Céli Regina Jardim. Paradoxos da Participação Política da Mulher no Brasil. *Revista USP*, São Paulo, n.49, p. 98-112, mar/mai 2001. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/32910>. Último acesso em 31/07/2016.

PORTAL MEMÓRIAS DA DITADURA. Mulheres. *Vlado Educação*: Instituto Vladimir Herzog. Disponível em: <http://memoriasdaditadura.org.br/mulheres/>. Último acesso em: 30/07/2016.

QUINALHA, Renan Honório. *Contra a Moral e os Bons Costumes: A política sexual da ditadura brasileira (1964-1988)*. (Tese de Doutorado) São Paulo: Universidade de São Paulo, 2017.

REÁTEGUI, Félix. (Org.) *Justiça de Transição: Manual para a América Latina*. Brasília: Comissão da Anistia, Ministério da Justiça; Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011.

RIDENTI, Marcelo. As mulheres na política brasileira: os anos de chumbo. In. *Tempo Social. USP*, São Paulo, 2 (2), 2. sem. 1990. p. 113-128.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. A evolução da política de cota de gênero na legislação eleitoral e partidária e a sub-representação feminina no parlamento brasileiro. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.12, n.1, 1o quadrimestre de 2017. p. 27-51. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

ROONEY, E., & NÍ AOLÁIN, F. (2018). Transitional Justice from the Margins: Intersections of Identities, Power and Human Rights. *International Journal of Transitional Justice*. 2018. v. 12 n. 1. p. 1–8. doi:10.1093/ijtj/ijy001

RUBIO-MARÍN, R.; DE GREIFF, P. Women and Reparations. *International Journal of Transitional Justice*. 2007. v. 1 n. 3. p. 318–337. doi:10.1093/ijtj/ijm035

RWANDA. *Rwanda's Constitution of 2003 with Amendments through 2015*. Constitute Project. Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/Rwanda_2015.pdf?lang=en> Acesso em 30 de janeiro de 2019.

SAGOT RODRÍGUEZ, Montserrat (Coord). *Feminismos, Pensamiento Crítico y Propuestas Alternativas en América Latina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2017.

SALGADO, Eneida Desiree; ARCHEGAS, João Victor. El Poder Judicial como protagonista en la definición de las reglas de la competición electoral en Brasil. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Núm. 39, julio-diciembre 2018. p. 107-130. DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2018.39.12651>

SALGADO, Eneida Desiree; GUIMARÃES, Guilherme Athaides; MONTE-ALTO, Eric Vinicius Lopes Costa. Cotas de Gênero na Política: Entre a história, as urnas e o parlamento. *Periódico do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Gênero e Direito Centro de Ciências Jurídicas - Universidade Federal da Paraíba*. n. 3. 2015. p. 156-182.

SALGADO, Eneida Desiree; HUALDE, Alejandro Pérez. A Democracia Interna dos Partidos Políticos como Premissa da Autenticidade Democrática. *A&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. ano 3, n.11. jan./mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 63-83.

SANTOS, Boaventura de Sousa; ABRÃO, Paulo; SANTOS, Cecília MacDowell dos; TORELLY, Marcelo D. *Repressão e Memória Política no Contexto Ibero-Brasileiro*: Estudos sobre Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Portugal: Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, 2010.

SANTOS, Cecília MacDowell; IZUMINO, Wânia Pasinato. Violência contra as Mulheres e Violência de Gênero: Notas sobre Estudos Feministas no Brasil. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*. Vol 16, No 1. 2005. p. 147-164

SHARP, Dustin N. Emancipating Transitional Justice from the Bonds of the Paradigmatic Transition, *International Journal of Transitional Justice*, Volume 9, Issue 1, 1 March 2015, p. 150–169, <https://doi.org/10.1093/ijtj/iju021>

SCHUMAHER, Maria Aparecida; VARGAS, Elisabeth. Lugar no Governo: álibi ou conquista?. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 1, n. 2, p. 348, jan. 1993. ISSN 0104-026X. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/16068/14600>>. Último acesso em: 27/07/2016.

SCHUMAHER, Schuma; CEVA, Antonia. *Mulheres no Poder*: Trajetórias na política a partir da luta das sufragistas do Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2015.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de; SILVA FILHO, José Carlos Moreira da; PAIXÃO, Cristiano; FONSECA, Livia Gimenes Dias da; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. *O Direito*

Achado na Rua, vol. 7: Introdução Crítica à Justiça de Transição na América Latina. Brasília: UnB, 2015.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *Pode o Subalterno Falar?* 2ª reimpressão. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

STENNER, Karen; HAIDT, Jonathan. Authoritarianism is not a momentanean madness, but an eternal dynamic within liberal democracies. In: SUNSTEIN, Cass (org.). *Can it happen here? Authoritarianism in America*. New York: HaperCollins Publishing, 2018. p. 175-220.

STF - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *ADI 5617*, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 15/03/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-211 DIVULG 02-10-2018 PUBLIC 03-10-2018. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI+E+5617%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y9w8g5ab>> Acesso em 24/11/2018. (a)

STF - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Notícias STF. *STF garante mínimo de 30% do fundo partidário destinados a campanhas para candidaturas de mulheres*. Quinta-feira, 15 de março de 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=372485>> Acesso em 15 out. 2018. (b)

SUPLICY, Marta. et al. *Projeto de Lei no 783*, de 1995. Diário do Congresso Nacional, Brasília, Seção I, 19/08/1995, p. 18999. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD19AGO1995.pdf#page=57>> Acesso em 12 de dezembro de 2018.

TEITEL, Ruti G. *Transitional Justice*. Nova Iorque: Oxford University Press: 2002.

TEITEL, Ruti G. Transitional Justice Genealogy. In. *Harvard Human Rights Journal*, v. 16, Cambridge, MA, spring, 2003, p. 69 -94.

TEITEL, Ruti. Genealogia da Justiça Transicional. In. REÁTEGUI, Félix. *Justiça de Transição: Manual para a América Latina*. Brasília: Comissão da Anistia, Ministério da Justiça; Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011. p. 135-150.

TELES, Maria Amélia de Almeida. O Protagonismo de Mulheres na Luta Contra a Ditadura Militar. *RIDH*, Bauru, v.2, n.2. p. 9-18, jun. 2014. Disponível em: <http://www2.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/view/173>. Último acesso em 30/07/2016.

TELES, Maria Amélia de Almeida. A Construção da Memória e da Verdade numa perspectiva de gênero. *Revista Direito GV*, São Paulo, v.11, n.2, p. 505-522, jul/dez 2015. Disponível: <http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v11n2/1808-2432-rdgv-11-2-0505.pdf>. Último acesso em: 30/07/2016.

TELES, Maria Amélia de Almeida. Violações dos direitos humanos das mulheres na ditadura. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 23, n. 3, p. 1001-1002, nov. 2015. ISSN

0104-026X. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/41946>>. Último acesso em: 30/07/2016.

THOMS, O. N. T.; RON, J.; PARIS, R. State-Level Effects of Transitional Justice: What Do We Know? *International Journal of Transitional Justice*. 2010. v. 4 n. 3. p. 329–354. doi: 10.1093/ijtj/ijq012

TIRADO, Felipe Guimarães Assis; HOLL, Jessica. *Justiça de Transição*. COVEMG - Comissão da Verdade em Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.comissaodaverdade.mg.gov.br>>.

TORELLY, Marcelo. Justiça de Transição — origens e conceito. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de; SILVA FILHO, José Carlos Moreira da; PAIXÃO, Cristiano; FONSECA, Livia Gimenes Dias da; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. *O Direito Achado na Rua*, vol. 7: Introdução Crítica à Justiça de Transição na América Latina. Brasília: UnB, 2015. p. 146-152.

TSE - TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Consulta No 0604054-58.2017.6.00.0000 – Distrito Federal (Brasília)*. Relator: Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto. Consulente: Maria de Fátima Bezerra – Senadora. 2018a. Disponível em <<https://pje.tse.jus.br:8443/pje-web/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?ca=3a8f824e5b76c46600ba9dbc4d3b6aa939b484d172d84d8e>> Número do Documento: 18032718301072000000000195096. Acesso em 24/11/2018. (a)

TSE - TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Consulta No 0600252-18.2018.6.00.0000 – Distrito Federal (Brasília)*. Relatora: Ministra Rosa Weber. Consulente: Vanessa Grazziotin; Ângela Maria Gomes Portela; Maria de Fátima Bezerra; Gleisi Helena Hoffmann; Kátia Regina de Abreu; Maria Regina Sousa; Lídice da Mata e Souza; Rosilda de Freitas; Maria Gorete Pereira; Maria do Socorro Jô Moraes; Luana Maria da Silva Costa; Luciana Barbosa de Oliveira Santos; Tânia Raquel de Queiroz Muniz; Soraya Alencar Dos Santos. 2018b. Disponível em <<https://pje.tse.jus.br:8443/pje-web/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?ca=56ca5bb550d9d6109459ab31eca4e00439b484d172d84d8e>> Número do Documento: 18080913251437600000000263066. Acesso em 25/11/2018. (b)

TSE - TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Assessoria de Comunicação. *Fundo Eleitoral e tempo de rádio e TV devem reservar o mínimo de 30% para candidaturas femininas, afirma TSE*: Entendimento, fixado por decisão unânime, respondeu a consulta formulada por grupo de parlamentares mulheres. Publicado em 22 de maio de 2018. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Maio/fundo-eleitoral-e-tempo-de-radio-e-tv-devem-reservar-o-minimo-de-30-para-candidaturas-femininas-afirma-tse>> Acesso em 24/11/2018. (c)

TSE - TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Arquivo do TSE* - solicite sua pesquisa. Disponível em: <> Acesso em 10 de outubro de 2018.

TSE - TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Candidatos Eleitos*: Período de 1945 a 1990. Disponível em: <<http://inter04.tse.jus.br/ords/dwtse/f?p=1945:1:::>> Acesso em 10 de outubro de 2018.

TSE - TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Eleições Anteriores*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-ant anteriores/eleicoes-ant anteriores>> Acesso em 10 de outubro de 2018.

TSE - TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Repositório de dados eleitorais*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>> Acesso em 10 de outubro de 2018.

TURNER, C. Delivering Lasting Peace, Democracy and Human Rights in Times of Transition: The Role of International Law. *International Journal of Transitional Justice*. 2008. v. 2 n. 2. p. 126–151. doi:10.1093/ijtj/ijn017

UNSC - UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies*: Report of the Secretary-General. S/2004/616. O Estado de Direito e a Justiça de Transição em sociedades em conflito ou Pós-conflito, Relatório do Secretário Geral das Nações Unidas ao Conselho de Segurança. In.: Revista Anistia Política e Justiça de Transição. Ano 1, n.1, p. 32-55. Brasília: Ministério da Justiça, jan./jun. 2009. Disponível em inglês em: <<http://www.unrol.org/files/2004%20report.pdf>>.

VALOBRA, Adriana María. El Estado y las mujeres, concepciones en clave feminista. *Estudios Sociales del Estado*. v. 1, n. 2, segundo semestre de 2015. p. 32-57.

VAN ZYL, Paul. Promovendo a justiça transicional em sociedades pós-conflito. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*. Ano 1, n.1, p.32-55. Brasília: Ministério da Justiça, jan./jun. 2009.

VAN ZYL, Paul. Promovendo a Justiça Transicional em Sociedades Pós-Conflito. In. REÁTEGUI, Félix. *Justiça de Transição*: Manual para a América Latina. Brasília: Comissão da Anistia, Ministério da Justiça; Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011. p. 47-71.

VAZ, Gislene de Almeida. *A Participação da Mulher na Política Brasileira*: A lei de cotas. Monografia (especialização) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo. Brasília: 2008. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/5813>. Último acesso em: 31/07/2016.

VERISSIMO, Tassia. *O legado Bertha Lutz aprovado para Registro no Programa Memória do Mundo da Unesco*. Arquivo Nacional. Ministério da Justiça. Publicado em 23 de outubro de 2018. Disponível em <<http://www.arquivonacional.gov.br/br/ultimas-noticias/1332-candidatura-feminismo-ciencia-e-politica-o-legado-bertha-lutz-recebe-aprovacao-para-fazer>>

parte-do-registro-nacional-do-brasil-do-programa-memoria-do-mundo-da-unesco-memory-of-the-world-mow.html>. Acesso em 03 de dezembro de 2018.

VERLOO, Mieke. *Another Velvet Revolution? Gender mainstreaming and the politics of implementation. IWM Working Paper No. 5/2001*: Vienna. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/242539328_Another_Velvet_Revolution_Gender_Mainstreaming_and_the_Politics_of_Implementation> Último acesso em 18/04/2018.

VIJEYARASA, R. Women at the Margins of International Law: Reconceptualizing Dominant Discourses on Gender and Transitional Justice. *International Journal of Transitional Justice*. 2013. v. 7 n. 2. p. 358–369. doi:10.1093/ijtj/ijt006

WALKER, M. U. Transformative Reparations? A Critical Look at a Current Trend in Thinking about Gender-Just Reparations. *International Journal of Transitional Justice*. 2015. v. 10 n. 1. p. 108–125. doi:10.1093/ijtj/ijv029

WEBER, S. From Victims and Mothers to Citizens: Gender-Just Transformative Reparations and the Need for Public and Private Transitions. *International Journal of Transitional Justice*. 2017. v. 12 n. 1, p. 88–107. doi:10.1093/ijtj/ijx030

WINTER, Stephen. Towards a Unified Theory of Transitional Justice, *International Journal of Transitional Justice*, Volume 7, Issue 2, 1 July 2013, p. 224–244, <https://doi.org/10.1093/ijtj/ijt004>

WOITOWICZ, Karina Janz; PEDRO, Joana Maria. O Movimento Feminista durante a ditadura militar no Brasil e no Chile: conjugando as lutas pela democracia política com o direito ao corpo. *Revista Espaço Plural*, Ano X, n. 21, p. 43-55, 2º Semestre 2009. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/espacoplural/article/viewArticle/3574>. Último acesso em: 30/07/2016.

WOLFF, Cristina Scheibe. Feminismo e configurações de gênero na guerrilha: perspectivas comparativas no Cone Sul, 1968-1985. In: *Revista Brasileira de História*. São Paulo, v. 27, no 54, 2007. p. 10-38.

LISTA DE ANEXOS

ANEXO 1 - Número de Candidatas e Candidatos Eleitos por Estado (1966-1990)

ANEXO 2 - Número de Candidatas e Candidatos por Estado (1994-2018)

ANEXO 1 - Número de Candidatas e Candidatos Eleitos por Estado (1966-1990)

Ano	Estado	Número de Candidatas Eleitas	Número de Candidatos Eleitos
1966	AC	1	6
	AL	0	9
	AM	0	7
	AP	0	1
	BA	1	30
	CE	0	21
	ES	0	8
	GB	0	21
	GO	0	13
	MA	0	16
	MG	1	47
	MT	0	8
	PA	0	10
	PB	0	13
	PE	0	24
	PI	0	8
	PR	0	25
	RJ	1	20
	RN	0	7
	RO	0	1
	RR	0	1
	RS	0	29
	SC	1	13
	SE	0	7
	SP	1	58
1966	TOTAL	6	403
1970	AC	0	3
	AL	0	5
	AM	0	4

Ano	Estado	Número de Candidatas Eleitas	Número de Candidatos Eleitos
	AP	0	1
	BA	0	22
	CE	0	15
	ES	0	7
	GB	1	19
	GO	0	11
	MA	0	7
	MG	0	35
	MT	0	6
	PA	0	8
	PB	0	8
	PE	0	15
	PI	0	7
	PR	0	23
	RJ	0	18
	RN	0	6
	RO	0	1
	RR	0	1
	RS	0	26
	SC	0	13
	SE	0	5
	SP	0	43
1970	TOTAL	1	309
1974	AC	0	3
	AL	0	6
	AM	0	5
	AP	0	1
	BA	0	26
	CE	0	16
	ES	0	8

Ano	Estado	Número de Candidatas Eleitas	Número de Candidatos Eleitos
	GB	1	23
	GO	0	13
	MA	0	9
	MG	0	37
	MT	0	8
	PA	0	10
	PB	0	11
	PE	0	18
	PI	0	8
	PR	0	30
	RJ	0	22
	RN	0	8
	RO	0	1
	RR	0	1
	RS	0	32
	SC	0	16
	SE	0	5
	SP	0	46
1974	TOTAL	1	363
1978	AC	0	6
	AL	0	7
	AM	0	6
	AP	0	2
	BA	0	32
	CE	0	20
	ES	0	8
	GO	0	14
	MA	0	12
	MG	1	46
	MS	0	6

Ano	Estado	Número de Candidatas Eleitas	Número de Candidatos Eleitos
	MT	0	8
	PA	1	9
	PB	0	11
	PE	1	21
	PI	0	8
	PR	0	34
	RJ	1	45
	RN	0	8
	RO	0	2
	RR	0	2
	RS	1	31
	SC	0	16
	SE	0	6
	SP	0	55
1978	TOTAL	5	415
1982	AC	0	8
	AL	0	8
	AM	0	8
	AP	0	4
	BA	0	39
	CE	0	22
	ES	1	8
	GO	0	16
	MA	0	17
	MG	1	54
	MS	0	8
	MT	0	8
	PA	1	14
	PB	0	12
	PE	1	25

Ano	Estado	Número de Candidatas Eleitas	Número de Candidatos Eleitos
	PI	0	9
	PR	0	34
	RJ	0	46
	RN	0	8
	RO	1	7
	RR	0	4
	RS	1	31
	SC	0	16
	SE	0	8
	SP	3	57
1982	TOTAL	9	471
1986	AC	1	7
	AL	0	9
	AM	3	5
	AP	1	3
	BA	2	37
	CE	1	21
	DF	2	6
	ES	2	8
	GO	1	16
	MA	0	18
	MG	0	53
	MS	0	8
	MT	0	8
	PA	0	17
	PB	1	11
	PE	1	24
	PI	1	9
	PR	0	30
	RJ	3	43

Ano	Estado	Número de Candidatas Eleitas	Número de Candidatos Eleitos
	RN	1	7
	RO	2	6
	RR	1	3
	RS	0	31
	SC	0	16
	SE	0	8
	SP	3	57
1986	TOTAL	26	461
1990	AC	3	5
	AL	0	9
	AM	1	7
	AP	1	7
	BA	0	39
	CE	1	21
	DF	1	7
	ES	3	7
	GO	2	15
	MA	1	17
	MG	1	52
	MS	1	7
	MT	0	8
	PA	1	16
	PB	1	11
	PE	0	25
	PI	0	10
	PR	0	30
	RJ	7	39
	RN	0	8
	RO	1	7
	RR	1	7

Ano	Estado	Número de Candidatas Eleitas	Número de Candidatos Eleitos
	RS	0	31
	SC	2	14
	SE	0	8
	SP	1	59
	TO	0	8
1990	TOTAL	29	474

ANEXO 2 - Número de Candidatas e Candidatos por Estado (1994-2018)

Ano	Estado	Número de Candidatas	Número de Candidatas Eleitas	Número de Candidatas Eleitas Por Média	Número de Suplentes	Número de Candidatas Não Eleitas	Número de Candidatos	Número de Candidatos Eleitos	Número de Candidatos Eleitos Por Média	Número de Suplentes	Número de Candidatos Não Eleitos
1994	AC	5	1	1	3	0	34	3	3	11	17
	AL	1	0	1	0	0	39	5	3	16	15
	AM	7	0	1	2	4	37	5	2	14	16
	AP	5	2	0	2	1	39	2	4	27	6
	BA	10	1	0	9	0	182	26	12	129	15
	CE	4	0	0	1	3	82	15	7	37	23
	DF	6	0	1	2	3	68	4	3	16	45
	ES	5	1	0	3	1	69	5	4	38	22
	GO	7	2	0	3	2	90	9	6	66	9
	MA	4	1	0	0	3	93	12	5	50	26
	MG	15	1	1	12	1	313	34	17	238	24
	MS	3	2	0	1	0	37	2	4	18	13
	MT	2	0	1	0	1	30	5	2	15	8
	PA	10	1	2	5	2	86	8	6	50	22
	PB	1	0	0	1	0	49	8	4	20	17
	PE	6	0	0	1	5	110	16	9	41	44
	PI	1	0	0	0	1	40	6	4	21	9

Ano	Estado	Número de Candidatas	Número de Candidatas Eleitas	Número de Candidatas Eleitas Por Média	Número de Suplentes	Número de Candidatas Não Eleitas	Número de Candidatos	Número de Candidatos Eleitos	Número de Candidatos Eleitos Por Média	Número de Suplentes	Número de Candidatos Não Eleitos
	PR	7	0	0	3	4	149	21	9	91	28
	RJ	25	4	1	11	9	334	29	12	221	72
	RN	2	0	0	1	1	37	5	3	15	14
	RO	7	0	1	2	4	61	4	3	11	43
	RR	7	0	0	3	4	41	5	3	23	10
	RS	12	2	0	7	3	182	20	9	146	7
	SC	4	0	0	3	1	60	10	6	40	4
	SE	1	0	0	0	1	32	5	3	18	6
	SP	26	3	0	21	2	500	50	17	418	15
	TO	2	0	1	1	0	30	5	2	13	10
1994	TOTAL	185	21	11	97	56	2824	319	162	1803	540
1998	AC	9	0	1	7	1	42	6	1	34	1
	AL	6	1	0	5	0	46	7	1	35	3
	AM	5	1	0	3	1	43	6	1	35	1
	AP	6	1	0	3	2	57	5	2	24	26
	BA	5	0	0	5	0	113	37	2	69	5
	CE	10	0	0	6	4	89	20	2	32	35
	DF	13	1	0	11	1	69	6	1	44	18
	ES	10	1	0	6	3	62	7	2	42	11

Ano	Estado	Número de Candidatas	Número de Candidatas Eleitas	Número de Candidatas Eleitas Por Média	Número de Suplentes	Número de Candidatas Não Eleitas	Número de Candidatos	Número de Candidatos Eleitos	Número de Candidatos Eleitos Por Média	Número de Suplentes	Número de Candidatos Não Eleitos
	GO	11	3	0	7	1	78	12	2	58	6
	MA	6	1	0	3	2	73	15	2	44	12
	MG	29	3	0	12	14	323	45	5	169	104
	MS	7	1	0	4	2	46	5	2	35	4
	MT	7	1	1	0	5	41	6	0	20	15
	PA	7	1	0	5	1	95	12	4	55	24
	PB	6	0	0	3	3	49	11	1	33	4
	PE	12	0	0	7	5	98	23	2	59	14
	PI	10	0	0	7	3	52	9	1	39	3
	PR	10	0	0	9	1	185	26	4	132	23
	RJ	51	4	0	42	5	383	36	6	302	39
	RN	5	1	0	1	3	42	5	2	18	17
	RO	6	1	0	4	1	53	4	3	28	18
	RR	3	0	0	2	1	35	6	2	24	3
	RS	15	1	0	13	1	179	27	3	129	20
	SC	16	1	0	6	9	88	12	3	58	15
	SE	2	0	0	2	0	48	6	2	20	20
	SP	68	3	1	38	26	589	62	4	334	189
	TO	13	0	0	10	3	31	6	2	17	6

Ano	Estado	Número de Candidatas	Número de Candidatas Eleitas	Número de Candidatas Eleitas Por Média	Número de Suplentes	Número de Candidatas Não Eleitas	Número de Candidatos	Número de Candidatos Eleitos	Número de Candidatos Eleitos Por Média	Número de Suplentes	Número de Candidatos Não Eleitos
1998	TOTAL	348	26	3	221	98	3009	422	62	1889	636
2002	AC	10	1	0	7	2	56	5	2	37	12
	AL	12	0	0	12	0	63	6	3	44	10
	AM	5	1	0	2	2	64	6	1	25	32
	AP	9	1	0	8	0	53	5	2	44	2
	BA	4	1	1	2	0	129	34	3	59	33
	CE	15	0	0	6	9	107	18	4	50	35
	DF	10	1	0	4	5	95	5	2	19	69
	ES	13	2	0	11	0	86	5	3	61	17
	GO	17	2	0	6	9	113	12	3	52	46
	MA	15	1	1	10	3	118	15	1	83	19
	MG	41	1	0	40	0	367	48	4	302	13
	MS	19	0	0	12	7	68	6	2	43	17
	MT	12	1	1	6	4	51	6	0	36	9
	PA	16	1	0	11	4	101	12	4	53	32
	PB	7	1	0	5	1	80	9	2	51	18
	PE	14	0	0	9	5	173	23	2	93	55
	PI	9	1	0	6	2	70	7	2	40	21
	PR	15	1	0	11	3	192	25	4	115	48

Ano	Estado	Número de Candidatas	Número de Candidatas Eleitas	Número de Candidatas Eleitas Por Média	Número de Suplentes	Número de Candidatas Não Eleitas	Número de Candidatos	Número de Candidatos Eleitos	Número de Candidatos Eleitos Por Média	Número de Suplentes	Número de Candidatos Não Eleitos
	RJ	76	5	1	53	17	484	36	4	332	112
	RN	12	2	0	5	5	62	4	2	33	23
	RO	14	0	1	9	4	88	5	2	63	18
	RR	11	1	1	6	3	60	5	1	35	19
	RS	21	4	0	15	2	176	22	5	133	16
	SC	12	1	0	5	6	108	12	3	54	39
	SE	11	0	0	8	3	61	5	3	30	23
	SP	69	6	0	49	14	633	58	6	375	194
	TO	11	1	0	6	4	49	5	2	12	30
2002	TOTAL	480	36	6	324	114	3707	399	72	2274	962
2006	AC	7	1	0	5	1	43	6	1	22	14
	AL	10	0	0	4	6	72	6	3	34	29
	AM	10	1	1	2	6	68	6	0	33	29
	AP	9	4	0	4	1	54	1	3	45	5
	BA	15	4	0	9	2	201	31	4	121	45
	CE	12	1	0	9	2	133	18	3	75	37
	DF	16	0	0	12	4	90	5	3	36	46
	ES	17	3	1	11	2	66	5	1	51	9
	GO	8	2	0	6	0	101	13	2	74	12

Ano	Estado	Número de Candidatas	Número de Candidatas Eleitas	Número de Candidatas Eleitas Por Média	Número de Suplentes	Número de Candidatas Não Eleitas	Número de Candidatos	Número de Candidatos Eleitos	Número de Candidatos Eleitos Por Média	Número de Suplentes	Número de Candidatos Não Eleitos
	MA	19	1	0	8	10	134	15	2	77	40
	MG	54	2	1	36	15	474	47	3	290	134
	MS	16	0	0	13	3	54	6	2	29	17
	MT	17	1	0	15	1	75	5	2	51	17
	PA	19	1	1	10	7	118	12	3	65	38
	PB	6	0	0	2	4	81	10	2	35	34
	PE	24	1	0	6	17	174	21	3	65	85
	PI	4	0	0	3	1	79	7	3	44	25
	PR	26	0	0	17	9	232	25	5	120	82
	RJ	95	6	0	89	0	612	36	4	572	0
	RN	8	1	1	2	4	60	5	1	18	36
	RO	10	1	0	8	1	59	4	3	48	4
	RR	13	2	0	5	6	68	4	2	26	36
	RS	33	3	0	23	7	246	23	5	170	48
	SC	14	1	0	6	7	117	12	3	60	42
	SE	12	0	0	4	8	36	7	1	19	9
	SP	137	3	0	118	16	815	59	8	578	170
	TO	15	0	1	5	9	55	6	1	18	30
2006	TOTAL	626	39	6	432	149	4317	395	73	2776	1073

Ano	Estado	Número de Candidatas	Número de Candidatas Eleitas	Número de Candidatas Eleitas Por Média	Número de Suplentes	Número de Candidatas Não Eleitas	Número de Candidatos	Número de Candidatos Eleitos	Número de Candidatos Eleitos Por Média	Número de Suplentes	Número de Candidatos Não Eleitos
2010	AC	8	2	0	6	0	29	5	1	23	0
	AL	12	2	0	7	3	52	6	1	35	10
	AM	13	1	0	9	3	38	6	1	17	14
	AP	21	3	0	18	0	53	3	2	46	2
	BA	29	1	0	22	6	214	34	4	148	28
	CE	24	1	0	19	4	90	18	3	50	19
	DF	20	1	1	8	10	74	5	1	37	31
	ES	12	3	1	8	0	60	5	1	49	5
	GO	11	2	0	6	3	108	13	2	67	26
	MA	19	1	0	18	0	132	15	2	109	6
	MG	68	1	0	66	1	456	48	4	386	18
	MS	22	0	0	15	7	45	7	1	20	17
	MT	18	0	0	17	1	50	6	2	40	2
	PA	22	1	0	17	4	96	14	2	68	12
	PB	13	0	1	12	0	64	11	0	43	10
	PE	14	2	0	4	8	162	20	3	41	98
	PI	23	1	0	17	5	64	7	2	38	17
	PR	50	2	0	35	13	215	24	4	139	48
	RJ	182	3	1	171	7	569	36	6	486	41

Ano	Estado	Número de Candidatas	Número de Candidatas Eleitas	Número de Candidatas Eleitas Por Média	Número de Suplentes	Número de Candidatas Não Eleitas	Número de Candidatos	Número de Candidatos Eleitos	Número de Candidatos Eleitos Por Média	Número de Suplentes	Número de Candidatos Não Eleitos
	RN	10	2	0	6	2	50	4	2	21	23
	RO	17	1	0	10	6	54	5	2	34	13
	RR	15	1	0	14	0	47	5	2	34	6
	RS	63	2	0	45	16	208	24	5	118	61
	SC	37	0	1	23	13	110	14	1	61	34
	SE	7	0	0	5	2	47	7	1	21	18
	SP	193	6	0	133	54	837	58	6	585	188
	TO	10	1	0	9	0	30	6	1	23	0
2010	TOTAL	933	40	5	720	168	3954	406	62	2739	747
2014	AC	21	1	0	14	6	41	6	1	24	10
	AL	29	0	0	26	3	70	8	1	55	6
	AM	26	1	0	14	11	50	6	1	22	21
	AP	33	1	2	25	5	68	3	2	49	14
	BA	75	3	0	51	21	212	33	3	118	58
	CE	58	2	0	29	27	133	17	3	52	61
	DF	40	1	0	34	5	85	5	2	66	12
	ES	45	0	0	27	18	102	7	3	55	37
	GO	25	2	0	16	7	68	13	2	32	21
	MA	58	1	0	52	5	164	13	4	137	10

Ano	Estado	Número de Candidatas	Número de Candidatas Eleitas	Número de Candidatas Eleitas Por Média	Número de Suplentes	Número de Candidatas Não Eleitas	Número de Candidatos	Número de Candidatos Eleitos	Número de Candidatos Eleitos Por Média	Número de Suplentes	Número de Candidatos Não Eleitos
	MG	185	3	2	166	14	410	45	3	330	32
	MS	41	1	0	22	18	73	5	2	38	28
	MT	25	0	0	13	12	61	5	3	22	31
	PA	54	2	1	37	14	116	13	1	83	19
	PB	27	0	0	21	6	63	9	3	41	10
	PE	40	0	1	30	9	112	23	1	72	16
	PI	28	2	0	15	11	57	7	1	31	18
	PR	80	2	0	60	18	207	23	5	150	29
	RJ	232	4	2	167	59	630	36	4	431	159
	RN	24	1	0	10	13	56	6	1	24	25
	RO	25	2	0	18	5	56	4	2	40	10
	RR	27	1	1	21	4	50	5	1	38	6
	RS	96	1	0	77	18	209	27	3	139	40
	SC	38	1	1	22	15	86	13	1	48	24
	SE	25	0	0	15	10	47	7	1	20	19
	SP	350	6	0	269	75	889	56	8	628	197
	TO	15	3	0	8	4	31	4	1	16	10
2014	TOTAL	1722	41	10	1259	413	4146	399	63	2761	923
2018	AC	28	4	0	16	8	54	1	3	35	15

Ano	Estado	Número de Candidatas	Número de Candidatas Eleitas	Número de Candidatas Eleitas Por Média	Número de Suplentes	Número de Candidatas Não Eleitas	Número de Candidatos	Número de Candidatos Eleitos	Número de Candidatos Eleitos Por Média	Número de Suplentes	Número de Candidatos Não Eleitos
	AL	22	0	1	10	11	49	7	1	16	25
	AM	39	0	0	13	26	86	5	3	19	59
	AP	30	2	1	21	6	67	3	2	51	11
	BA	146	3	0	87	56	302	30	6	152	114
	CE	68	1	0	54	13	160	17	4	107	32
	DF	49	1	4	24	20	113	2	1	60	50
	ES	52	1	2	28	21	106	4	3	54	45
	GO	64	2	0	30	32	131	10	5	54	62
	MA	64	0	0	47	17	125	13	5	77	30
	MG	255	3	1	218	33	570	44	5	444	77
	MS	39	1	1	18	19	78	3	3	37	35
	MT	39	0	1	19	19	72	5	2	31	34
	PA	39	1	0	25	13	90	13	3	41	33
	PB	45	1	0	33	11	93	8	3	60	22
	PE	103	1	0	62	40	222	19	5	116	82
	PI	42	2	2	11	27	81	4	2	22	53
	PR	125	5	0	80	40	291	20	5	175	91
	RJ	323	9	1	249	64	720	28	8	546	138
	RN	37	1	0	20	16	75	5	2	34	34

Ano	Estado	Número de Candidatas	Número de Candidatas Eleitas	Número de Candidatas Eleitas Por Média	Número de Suplentes	Número de Candidatas Não Eleitas	Número de Candidatos	Número de Candidatos Eleitos	Número de Candidatos Eleitos Por Média	Número de Suplentes	Número de Candidatos Não Eleitos
	RO	31	2	1	14	14	61	2	3	30	26
	RR	45	1	1	27	16	89	2	4	49	34
	RS	131	1	2	96	32	273	23	5	182	63
	SC	75	3	1	37	34	158	8	4	77	69
	SE	37	0	0	15	22	72	5	3	22	42
	SP	465	10	1	268	186	1014	45	14	557	398
	TO	26	0	2	12	12	54	5	1	23	25
2018	TOTAL	2419	55	22	1534	808	5206	331	105	3071	1699