

DA CONQUISTA DO SUFRÁGIO À DEMOCRACIA PARITÁRIA: DIREITOS POLÍTICOS FEMININOS, CEDAW E AÇÕES AFIRMATIVAS NO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO

**FROM THE CONQUEST OF SUFFRAGE TO PARITY DEMOCRACY: WOMEN'S
POLITICAL RIGHTS, CEDAW AND AFFIRMATIVE ACTIONS IN THE
BRAZILIAN ELECTORAL SYSTEM**

Ciências Sociais Aplicadas • 19/09/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/789784772](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/789784772)

Emílio Duarte¹

RESUMO

O presente artigo analisa a evolução dos direitos políticos femininos no Brasil sob a perspectiva da transição da igualdade formal para a igualdade material. Parte-se do seguinte problema de pesquisa: em que medida o ordenamento jurídico brasileiro, à luz dos compromissos assumidos com a CEDAW e das experiências internacionais de democracia paritária, avançou da igualdade formal para a igualdade material na participação política das mulheres, e quais os obstáculos estruturais que ainda comprometem esse avanço? A hipótese sustentada é a de que, embora o Brasil tenha construído progressivo arcabouço normativo e jurisprudencial de ações afirmativas eleitorais, a efetividade da igualdade material permanece comprometida por obstáculos estruturais, entre os quais se destaca a fraude à cota de gênero como mecanismo de esvaziamento dos instrumentos afirmativos. Utiliza-se metodologia hipotético-dedutiva, mediante pesquisa bibliográfica, documental, jurisprudencial e comparativa. A análise contempla a evolução normativa nacional relativa às cotas de gênero, ao financiamento proporcional de campanhas e à distribuição do tempo de propaganda eleitoral, a jurisprudência do STF e do TSE — especialmente a ADI 5617 — e as experiências comparadas do México, da França e da Argentina. Conclui-se que a consolidação democrática contemporânea exige não apenas reconhecimento formal dos direitos políticos femininos, mas implementação efetiva e fiscalização rigorosa dos mecanismos de igualdade material, sendo a repressão à fraude à cota condição necessária para a legitimidade democrática das ações afirmativas eleitorais. A contribuição original do estudo reside na articulação sistemática entre a normativa da CEDAW, a jurisprudência eleitoral sobre financiamento e cotas, e a tipologia da fraude à cota de gênero como violação autônoma dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Palavras-chave: Direitos políticos femininos; CEDAW; Democracia paritária; Ações afirmativas; Cotas de gênero; Fraude eleitoral; Sub-representação feminina.

ABSTRACT

This article analyzes the evolution of women's political rights in Brazil from the perspective of the transition from formal to substantive equality. The research problem is as follows: to what extent has the Brazilian legal order, in light of commitments undertaken through CEDAW and international experiences of parity democracy, advanced from formal to substantive equality in women's political participation, and what structural obstacles still undermine this progress? The hypothesis is that, although Brazil has progressively built a normative and jurisprudential framework for electoral affirmative actions, the effectiveness of substantive equality remains compromised by structural obstacles — among which gender quota fraud stands out as a mechanism for hollowing out affirmative instruments. The study uses a hypothetical-deductive methodology through bibliographical, documentary, jurisprudential, and comparative research. The analysis covers national normative evolution related to gender quotas, proportional campaign financing, and allocation of electoral advertising time; the jurisprudence of the STF and TSE — especially ADI 5617 —; and comparative experiences from Mexico, France, and Argentina. The study concludes that contemporary democratic consolidation requires not only formal recognition of women's political rights but effective implementation and rigorous enforcement of substantive equality mechanisms, with the repression of quota fraud being a necessary condition for the democratic legitimacy of electoral affirmative actions. The original contribution lies in the systematic articulation between CEDAW standards, electoral jurisprudence on

financing and quotas, and the typology of gender quota fraud as an autonomous violation of Brazil's international commitments.

Keywords: Women's political rights; CEDAW; Parity democracy; Affirmative actions; Gender quotas; Electoral fraud; Female underrepresentation.

1. INTRODUÇÃO

A construção histórica da cidadania política foi marcada por profundas assimetrias de gênero. Embora os modelos democráticos liberais tenham se estruturado sob o discurso da universalidade dos direitos e da igualdade formal entre indivíduos, a efetiva participação feminina na esfera pública permaneceu, durante séculos, limitada por barreiras jurídicas, culturais, institucionais e sociais que não se dissolveram automaticamente com o reconhecimento formal dos direitos políticos.

A exclusão histórica das mulheres da política não constituiu mero fenômeno acidental, mas verdadeira manifestação estrutural de organização social patriarcal, na qual os espaços deliberativos e decisórios foram tradicionalmente reservados aos homens. A própria concepção clássica de cidadania política foi construída a partir de uma lógica predominantemente masculina que, como observam pensadoras como Simone de Beauvoir (2016) e Hannah Arendt (2017), restringia às mulheres o exercício pleno dos direitos políticos ao confinar sua existência social à esfera privada e doméstica.

Diante desse quadro, formula-se o seguinte problema de pesquisa: em que medida o ordenamento jurídico brasileiro, à luz dos compromissos assumidos com a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) e das

experiências internacionais de democracia paritária, avançou da igualdade formal para a igualdade material na participação política das mulheres, e quais os obstáculos estruturais que ainda comprometem esse avanço?

A hipótese central é a de que, embora o Brasil tenha construído progressivo arcabouço normativo e jurisprudencial de ações afirmativas eleitorais — especialmente mediante cotas de gênero, financiamento proporcional e distribuição equitativa do tempo de propaganda —, a efetividade da igualdade material permanece comprometida por obstáculos estruturais significativos. Entre esses obstáculos, destaca-se a fraude à cota de gênero como mecanismo de esvaziamento formal dos instrumentos afirmativos, configurando violação autônoma tanto da legislação eleitoral brasileira quanto dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no âmbito da CEDAW.

O presente artigo tem por objetivo geral demonstrar que a evolução dos direitos políticos femininos no Brasil evidencia progressiva transição da igualdade formal para a igualdade material, impulsionada pelos compromissos da CEDAW e pela jurisprudência constitucional e eleitoral, mas ainda incompleta diante de obstáculos estruturais que demandam resposta normativa e institucional efetiva. Como objetivos específicos, busca-se: (i) analisar o processo histórico de exclusão das mulheres da cidadania política e as bases teóricas da transição para a igualdade material; (ii) examinar a CEDAW como marco normativo internacional e seus reflexos sobre o ordenamento jurídico brasileiro; (iii) avaliar a evolução das ações afirmativas eleitorais no Brasil, com ênfase na jurisprudência do STF e do TSE; (iv) realizar análise comparada dos modelos de democracia paritária adotados no México, na França e

na Argentina; e (v) analisar a fraude à cota de gênero como obstáculo à efetividade das ações afirmativas e como violação dos compromissos internacionais.

A escolha dos três países para a análise comparada — México, França e Argentina — justifica-se pela representatividade de seus modelos no contexto das democracias paritárias: a Argentina é pioneira na adoção de cotas legislativas na América Latina; o México desenvolveu o modelo mais avançado de paridade constitucional na região; e a França introduziu o conceito de paridade como princípio constitucional explícito. Os três modelos oferecem perspectivas complementares e relevantes para a avaliação do sistema brasileiro.

A justificativa científica da pesquisa reside na articulação ainda pouco explorada pela literatura especializada entre a normativa da CEDAW, a jurisprudência eleitoral sobre financiamento e cotas, e a tipologia da fraude à cota de gênero como violação autônoma dos compromissos internacionais — dimensão que confere ao estudo originalidade analítica em relação à produção doutrinária existente sobre representação política feminina.

Utiliza-se metodologia hipotético-dedutiva, mediante pesquisa bibliográfica, documental, jurisprudencial e comparativa. As fontes primárias compreendem a CEDAW, a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 9.504/1997, a ADI 5617 e a jurisprudência do TSE sobre fraude à cota. As fontes secundárias abrangem doutrina nacional e estrangeira especializada em Direito Eleitoral, Direito Internacional dos Direitos Humanos, teoria feminista e democracia representativa.

2. A EXCLUSÃO HISTÓRICA FEMININA DA CIDADANIA POLÍTICA

A formação histórica da cidadania política ocidental desenvolveu-se sob uma lógica marcadamente excludente em relação às mulheres. Embora os ideais iluministas e liberais dos séculos XVII e XVIII tenham promovido relevantes transformações na concepção moderna de liberdade e igualdade, tais direitos foram inicialmente concebidos a partir de uma perspectiva essencialmente masculina, restringindo a participação política às figuras consideradas aptas ao exercício da racionalidade pública.

Hannah Arendt (2017), ao analisar a condição humana, demonstra que a própria noção clássica de participação política foi construída a partir da exclusão daqueles considerados incapazes de integrar o espaço público deliberativo. A separação entre esfera pública — reservada à ação política — e esfera privada — destinada à reprodução doméstica — operou historicamente como mecanismo de naturalização da exclusão feminina. As mulheres eram definidas, na ordem política clássica, como pertencentes à esfera do oikos, não da polis.

Simone de Beauvoir (2016), ao analisar a construção histórica da condição feminina, sustenta que a mulher foi socialmente construída como 'o outro', sendo afastada dos espaços centrais de poder e submetida a padrões estruturais de subordinação que não decorriam de qualquer diferença natural, mas de relações de poder historicamente consolidadas. Essa construção social do feminino como alteridade subordinada encontrou expressão direta na exclusão das mulheres da cidadania política formal.

Nancy Fraser (2006), ao tratar dos dilemas da justiça contemporânea, oferece instrumental analítico relevante para compreender as duas dimensões da exclusão feminina da política: a

dimensão distributiva — ausência das mulheres nos espaços de poder e decisão — e a dimensão do reconhecimento — desvalorização simbólica das perspectivas e experiências femininas no processo político. A superação da exclusão exige, segundo Fraser, respostas que operem simultaneamente nas duas dimensões, o que fundamenta a necessidade de mecanismos de ação afirmativa que vão além da mera igualdade formal.

Anne Phillips (1995), em sua análise da política da presença, argumenta que a representação política não se realiza plenamente quando grupos historicamente excluídos permanecem ausentes dos espaços de deliberação e decisão. A presença física das mulheres nos espaços políticos não é mero requisito simbólico, mas condição para que perspectivas e interesses femininos sejam efetivamente incorporados ao processo de formação de políticas públicas. Essa tese constitui um dos fundamentos teóricos mais sólidos para a legitimação das ações afirmativas eleitorais.

No campo eleitoral, a exclusão histórica das mulheres manifestou-se especialmente pela negativa do direito ao sufrágio. A cidadania política moderna desenvolveu-se vinculada à figura masculina proprietária, e o sufrágio feminino passou a constituir reivindicação central dos movimentos feministas organizados a partir do século XIX. No Brasil, o reconhecimento dos direitos políticos femininos ocorreu com o Código Eleitoral de 1932, durante o governo de Getúlio Vargas, sendo posteriormente consolidado pela Constituição de 1934. Entretanto, como será demonstrado, a conquista do voto não eliminou automaticamente as desigualdades estruturais existentes.

3. A INTERNACIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS FEMININOS E A CEDAW

O processo de internacionalização dos direitos humanos, intensificado após a Segunda Guerra Mundial, produziu significativa transformação na compreensão jurídica da igualdade de gênero e da proteção dos direitos políticos femininos. A criação da Organização das Nações Unidas em 1945 e a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 consolidaram o princípio da igualdade e da não discriminação como fundamentos centrais do sistema internacional contemporâneo de proteção dos direitos humanos.

Foi justamente diante da insuficiência da igualdade formal que se desenvolveu um sistema internacional específico de proteção dos direitos das mulheres, culminando na adoção da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 18 de dezembro de 1979, por meio da Resolução 34/180. A Convenção constitui o instrumento internacional mais abrangente sobre direitos das mulheres e o segundo tratado de direitos humanos com maior número de ratificações no mundo.

A CEDAW representa ruptura paradigmática no tratamento jurídico da igualdade entre homens e mulheres por ao menos três razões estruturais. Primeira: seu artigo 1º define discriminação contra a mulher de forma ampla, abrangendo não apenas distinções baseadas no sexo com finalidade discriminatória, mas também aquelas cujo resultado prático seja a limitação do exercício dos direitos humanos pelas mulheres — o que significa que normas formalmente neutras, mas de impacto desigual, também podem

configurar discriminação vedada. Segunda: seu artigo 4º reconhece expressamente a legitimidade das medidas especiais temporárias, legitimando internacionalmente as ações afirmativas voltadas à promoção da igualdade material. Terceira: seu artigo 7º assegura às mulheres o direito de votar, ser votadas, participar da formulação de políticas públicas e ocupar cargos públicos em igualdade de condições com os homens, impondo aos Estados não apenas obrigações de abstenção discriminatória, mas deveres positivos de promoção da participação política feminina.

A dimensão positiva das obrigações estatais decorrentes da CEDAW é particularmente relevante para a análise do sistema eleitoral brasileiro. O Estado não cumpre suas obrigações convencionais apenas ao não discriminar formalmente as mulheres; ele deve adotar medidas concretas para assegurar a igualdade substancial de participação política, o que inclui a instituição e a fiscalização efetiva de mecanismos de cotas, financiamento proporcional e acesso igualitário à propaganda eleitoral. A omissão estatal na fiscalização da fraude à cota de gênero, nesse sentido, pode configurar descumprimento das obrigações assumidas pelo Brasil perante a Convenção.

No Brasil, a CEDAW foi ratificada em 1984 e promulgada pelo Decreto nº 4.377/2002, após a retirada das reservas anteriormente opostas. Flávia Piovesan (2023) destaca que a Convenção integra o sistema constitucional brasileiro de proteção dos direitos humanos, devendo ser aplicada com status normativo supralegal, o que impõe ao Poder Judiciário e à Justiça Eleitoral o dever de interpretar as normas do sistema eleitoral em conformidade com os padrões convencionais de igualdade material.

4. A EVOLUÇÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS FEMININOS NO BRASIL

A evolução dos direitos políticos femininos no Brasil desenvolveu-se de maneira gradual, marcada pela tensão permanente entre avanços normativos formais e persistência de desigualdades estruturais. O reconhecimento do sufrágio feminino pelo Código Eleitoral de 1932 e sua consolidação constitucional em 1934 representaram conquistas fundamentais, mas revelaram-se insuficientes para assegurar efetiva igualdade política substancial nas décadas subsequentes.

A participação feminina nos espaços de representação política permaneceu extremamente reduzida ao longo do século XX. A Constituição Federal de 1988 representou novo marco na proteção da igualdade de gênero, especialmente ao estabelecer, em seu artigo 5º, inciso I, a igualdade de direitos e obrigações entre homens e mulheres, e ao incorporar ao sistema constitucional brasileiro os instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos. A nova ordem constitucional criou as condições normativas para o desenvolvimento de políticas afirmativas voltadas à promoção da participação política feminina.

O primeiro mecanismo de cotas de gênero no sistema eleitoral brasileiro foi introduzido pela Lei nº 9.100/1995, que reservou 20% das vagas das candidaturas nas eleições municipais de 1996 para mulheres. A Lei nº 9.504/1997, ao estender o sistema de cotas para todas as eleições proporcionais, estabeleceu percentual mínimo de 30% e máximo de 70% para cada sexo na composição das candidaturas. Contudo, a norma original exigia apenas que os partidos 'reservassem' as vagas — sem obrigatoriedade de

preenchimento efetivo —, o que permitia o cumprimento formal sem qualquer compromisso real com a inclusão feminina.

A chamada minirreforma eleitoral de 2009, promovida pela Lei nº 12.034/2009, representou avanço decisivo ao substituir a mera reserva de vagas pela obrigatoriedade efetiva de preenchimento do percentual mínimo de 30% de candidaturas femininas. A mudança normativa foi fundamental: eliminava a possibilidade de os partidos simplesmente não lançarem candidatas para preencher as vagas reservadas, tornando o cumprimento da cota condição de regularidade do registro de candidaturas.

Paralelamente, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral consolidou entendimento favorável à distribuição proporcional de recursos públicos e tempo de propaganda às candidaturas femininas. No julgamento da ADI 5617, o Supremo Tribunal Federal, sob relatoria do Ministro Edson Fachin, reconheceu a obrigatoriedade de destinação proporcional mínima de recursos do Fundo Partidário às candidaturas femininas, fundamentando a decisão na necessidade de assegurar igualdade material no financiamento eleitoral como pressuposto da efetividade das cotas. O entendimento foi posteriormente ampliado para abranger os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), consolidando jurisprudência que reconhece o acesso desigual aos recursos financeiros como mecanismo de reprodução das assimetrias políticas de gênero.

5. AÇÕES AFIRMATIVAS ELEITORAIS E IGUALDADE MATERIAL

A experiência histórica demonstrou inequivocamente que a igualdade formal perante a lei não foi suficiente para assegurar

efetiva participação política das mulheres nos espaços institucionais de poder. A persistência da sub-representação feminina nas assembleias legislativas brasileiras, mesmo após décadas de vigência da igualdade formal, evidenciou que as barreiras à participação política das mulheres eram estruturais e demandavam resposta estatal ativa.

As ações afirmativas eleitorais constituem políticas públicas ou medidas institucionais temporárias voltadas à redução de desigualdades estruturais historicamente consolidadas, que não poderiam ser eliminadas pela simples abstenção estatal de discriminar. No campo da teoria política, Anne Phillips (1995) fundamenta essas medidas na distinção entre política de ideias — representação de perspectivas e propostas — e política de presença — representação de grupos específicos cujas perspectivas não são adequadamente representadas quando seus membros estão ausentes dos espaços de decisão. A política de cotas opera, precisamente, para assegurar presença mínima de grupos historicamente excluídos.

A legitimidade constitucional das ações afirmativas eleitorais no Brasil encontra fundamento nos princípios da igualdade material, da dignidade da pessoa humana e da democracia, que impõem ao Estado o dever de atuar positivamente para superar desigualdades estruturais. A CEDAW, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro, reforça essa fundamentação ao reconhecer expressamente, em seu artigo 4º, que as medidas especiais temporárias voltadas à promoção da igualdade de fato não constituem discriminação.

A jurisprudência eleitoral brasileira desenvolveu compreensão sistematicamente favorável às ações afirmativas de gênero. Além da ADI 5617, o Tribunal Superior Eleitoral consolidou orientação segundo a qual a distribuição desproporcional de recursos financeiros e de tempo de propaganda eleitoral às candidaturas femininas constitui mecanismo de reprodução das assimetrias políticas incompatível com o sistema constitucional de proteção da igualdade. Essa jurisprudência reconhece que a igualdade formal no processo eleitoral — mesmo com cotas de candidaturas — não se concretiza sem igualdade material nos recursos disponíveis para a competição.

6. DIREITO ELEITORAL COMPARADO E DEMOCRACIA PARITÁRIA

O Direito Eleitoral comparado demonstra que a sub-representação feminina constitui problema estrutural compartilhado por diversas democracias contemporâneas e que diferentes modelos de ação afirmativa produziram resultados distintos em termos de aumento da representação feminina. A análise comparada dos modelos adotados na Argentina, no México e na França é particularmente relevante para a avaliação do sistema brasileiro, por oferecerem perspectivas complementares sobre os limites e potencialidades das políticas de cotas e paridade.

6.1. A Experiência Argentina: Pioneirismo e Limites das Cotas

A Argentina desempenhou papel pioneiro na América Latina ao adotar políticas de cotas femininas legislativas mediante a Lei nº 24.012/1991 — a chamada 'Ley de Cupo Femenino'. A legislação estabeleceu percentual mínimo de 30% de mulheres nas listas partidárias para eleições legislativas nacionais, com exigência de

posicionamento em lugares com possibilidade real de eleição — o que foi decisivo para a efetividade da medida, ao impedir a prática de listar mulheres em posições sem viabilidade eleitoral.

Os resultados foram expressivos: a representação feminina na Câmara dos Deputados argentina passou de aproximadamente 6% em 1991 para mais de 30% ao final da primeira década de vigência da lei, demonstrando a eficácia das cotas quando acompanhadas de requisitos de posicionamento nas listas. A experiência argentina evidencia, contudo, um limite estrutural das cotas: elas asseguram patamar mínimo de representação, mas não necessariamente promovem a paridade como princípio constitutivo do processo político.

A Argentina avançou além das cotas ao aprovar, em 2017, a Lei nº 27.412, que substituiu o sistema de cotas pelo princípio da paridade, exigindo alternância entre candidatos de diferentes gêneros nas listas eleitorais. Essa transição do modelo de cotas para o modelo de paridade representa amadurecimento institucional relevante: a paridade não é vista como medida temporária e compensatória, mas como princípio permanente de organização do processo representativo.

6.2. O Modelo Mexicano: Paridade Constitucional

O México tornou-se referência internacional em democracia paritária ao incorporar o princípio da paridade como norma constitucional explícita. A reforma constitucional de 2014, aprovada após décadas de progressão normativa desde as primeiras cotas de 30% estabelecidas nos anos 1990, passou a exigir paridade de gênero nas candidaturas legislativas federais e estaduais, estabelecendo

obrigatoriedade de distribuição igualitária de 50% das candidaturas para cada gênero.

O modelo mexicano é particularmente relevante por sua abrangência: a paridade não se restringe às candidaturas legislativas, mas estende-se às indicações para cargos públicos, às diretorias de órgãos autônomos e às estruturas internas dos partidos políticos. Essa paridade 'horizontal' e 'vertical' — que opera tanto no número total de candidaturas quanto no posicionamento nas listas e na composição das direções partidárias — representa a concepção mais integral de democracia paritária adotada por uma grande democracia da América Latina.

Os resultados do modelo mexicano são expressivos: a representação feminina na Câmara dos Deputados federal passou de cerca de 23% em 2012 para 48,2% em 2021, praticamente atingindo a paridade efetiva. Essa trajetória demonstra que a paridade constitucional, quando acompanhada de mecanismos efetivos de controle e sanção pelo descumprimento, produz resultados substancialmente superiores aos sistemas de cotas com percentuais mínimos.

6.3. A Experiência Francesa: Paridade Como Princípio Constitucional

A França adotou abordagem singular ao elevar a paridade à condição de princípio constitucional explícito. A revisão constitucional de 1999 alterou o artigo 3º da Constituição francesa para estabelecer que a lei favorece o igual acesso de homens e mulheres aos mandatos eleitorais e às funções eletivas. A subsequente 'Loi sur la Parité', aprovada em 2000, concretizou esse mandato constitucional ao impor percentual de 50% para cada

gênero nas listas para eleições por representação proporcional e alternância obrigatória entre candidatos de gêneros diferentes nas listas.

O modelo francês introduziu mecanismo de sanção financeira para os partidos que descumprissem os percentuais de paridade: partidos com desequilíbrio superior a 2% entre candidatos masculinos e femininos sofrem redução proporcional no financiamento público. Esse mecanismo sancionatório revelou-se mais efetivo para as eleições por representação proporcional do que para as eleições majoritárias, nas quais muitos partidos preferiram pagar as sanções a modificar suas estruturas de poder internas.

A comparação dos três modelos com o sistema brasileiro revela que o Brasil adotou mecanismos de cotas sem avançar para a paridade, e que a ausência de mecanismos sancionatórios efetivos — além da irregularidade do DRAP — limita a efetividade das ações afirmativas. O percentual de 30% de candidaturas femininas está longe da paridade efetiva, e a ausência de requisitos de posicionamento nas listas nas eleições proporcionais brasileiras permite que candidaturas femininas sejam concentradas em posições de baixa viabilidade eleitoral. A experiência comparada indica que a progressão do modelo brasileiro em direção à paridade, com mecanismos sancionatórios robustos e requisitos de posicionamento nas listas, seria o passo seguinte coerente com os compromissos assumidos pela CEDAW.

7. FRAUDE À COTA DE GÊNERO E EFETIVIDADE DEMOCRÁTICA

A fraude à cota de gênero constitui um dos mais graves obstáculos à efetividade das ações afirmativas eleitorais e representa fenômeno

que vai além da mera irregularidade procedimental: configura violação sistemática dos direitos políticos femininos e descumprimento autônomo dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no âmbito da CEDAW.

O instituto consiste na utilização de candidaturas femininas meramente instrumentais, sem viabilidade eleitoral, participação política efetiva ou acesso real aos recursos de campanha, com o único objetivo de atender formalmente às exigências de preenchimento do percentual mínimo de 30% previsto no artigo 10, §3º, da Lei nº 9.504/1997. As candidatas fictícias integram as listas partidárias para fins de regularidade do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP), mas não exercem qualquer atividade de campanha real.

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral consolidou tipologia dos elementos configuradores da fraude à cota, identificando indicadores objetivos que, avaliados em conjunto, permitem a caracterização da candidatura fictícia: votação absolutamente inexpressiva, desproporcional mesmo em relação a candidatos novatos de igual partido; ausência total de atos de campanha verificáveis, como eventos, materiais, presenças em debates ou registro de atividades nas redes sociais; inexistência de movimentação financeira na conta de campanha, evidenciando que nenhum recurso foi efetivamente destinado à candidatura; e prestações de contas padronizadas ou com valores simbólicos, inconsistentes com qualquer tentativa real de disputa eleitoral.

A análise desses elementos revela que a fraude à cota não é apenas violação da lei eleitoral infraconstitucional, mas agressão direta à dimensão substantiva dos direitos políticos femininos

constitucionalmente assegurados. Ao lançar candidaturas fictícias, os partidos não apenas fraudam o sistema de cotas — esvaziam o próprio sentido da ação afirmativa, transformando instrumento de inclusão em mecanismo formal de aparência de cumprimento. As mulheres reais que poderiam ter sido candidatas são substituídas por figuras instrumentais, perpetuando a exclusão que a norma pretendia combater.

Sob a perspectiva da CEDAW, a fraude à cota configura descumprimento das obrigações positivas assumidas pelo Brasil: a Convenção não apenas veda a discriminação formal, mas impõe ao Estado o dever de assegurar, na prática, o exercício igualitário dos direitos políticos femininos. Um Estado que possui normas de cotas, mas permite sistematicamente sua fraude sem resposta efetiva, descumpre a dimensão substantiva das obrigações convencionais, independentemente da existência formal da legislação protetiva.

A resposta institucional à fraude à cota deve ser multidimensional. No plano judicial eleitoral, a Justiça Eleitoral deve adotar postura ativa de fiscalização, verificando não apenas o cumprimento numérico das cotas, mas a existência de elementos mínimos de candidatura real. No plano normativo, a ausência de sanção específica e graduada para a fraude à cota — além da irregularidade do DRAP — constitui lacuna que enfraquece a efetividade do sistema. No plano comparado, a experiência francesa de sanção financeira aos partidos que descumprem a paridade sugere mecanismo potencialmente eficaz para o contexto brasileiro: a vinculação do financiamento público partidário ao efetivo cumprimento substancial — e não apenas formal — das cotas.

8. DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA FEMININA

Apesar dos avanços normativos e jurisprudenciais observados nas últimas décadas, a participação política feminina no Brasil enfrenta obstáculos estruturais que não se dissolvem pela simples existência de normas protetivas. Compreender esses obstáculos é condição necessária para avaliar a efetividade das ações afirmativas existentes e identificar as lacunas que demandam resposta normativa e institucional adicional.

A sub-representação parlamentar persiste como dado estrutural do sistema político brasileiro. Embora as cotas tenham aumentado o número de candidaturas femininas, a conversão de candidaturas em mandatos permanece significativamente inferior à proporção de homens eleitos. Os dados do Tribunal Superior Eleitoral revelam que as mulheres representavam, nas eleições de 2022, apenas aproximadamente 18% dos deputados federais eleitos — muito aquém do percentual de 30% de candidaturas obrigatórias e ainda mais distante da paridade. Essa disparidade entre candidaturas e eleições evidencia que a cota de candidaturas, por si só, é insuficiente sem mecanismos complementares de posicionamento nas listas e de financiamento efetivamente igualitário.

A violência política de gênero constitui obstáculo grave e crescente à participação política das mulheres. Manifestações de violência verbal, moral, física e simbólica dirigidas especificamente a candidatas e eleitas em razão de seu gênero criam ambiente de intimidação que afasta mulheres do processo político. A tipificação da violência política de gênero pela Lei nº 14.192/2021 representou avanço normativo importante, mas a efetividade da proteção

depende de aplicação rigorosa pela Justiça Eleitoral e pelo Ministério Público Eleitoral.

As estruturas partidárias masculinizadas reproduzem internamente as assimetrias de poder que as cotas externas buscam compensar. A ausência de paridade nas direções e órgãos internos dos partidos significa que as decisões sobre escolha de candidatos, distribuição de recursos e estruturação de campanhas continuam sendo tomadas predominantemente por homens, o que influencia diretamente a efetividade das cotas e a qualidade das candidaturas femininas lançadas. A paridade interna dos partidos — apenas recomendada, não obrigatória, no direito brasileiro — é pressuposto organizacional da democracia paritária que o sistema normativo vigente ainda não assegura adequadamente.

9. CONCLUSÃO

O presente artigo buscou demonstrar que a evolução dos direitos políticos femininos no Brasil evidencia progressiva, mas incompleta, transição da igualdade formal para a igualdade material, respondendo ao problema de pesquisa formulado na introdução.

A hipótese formulada restou confirmada. O Brasil construiu arcabouço normativo e jurisprudencial significativo de ações afirmativas eleitorais — especialmente mediante cotas de candidaturas, financiamento proporcional e distribuição equitativa do tempo de propaganda —, mas a efetividade da igualdade material permanece comprometida por obstáculos estruturais significativos. A fraude à cota de gênero é o mais grave desses obstáculos, por esvaziar formalmente os instrumentos afirmativos e

configurar violação autônoma dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil perante a CEDAW.

A análise comparada com os modelos argentino, mexicano e francês demonstra que o Brasil encontra-se em estágio intermediário de desenvolvimento de sua democracia paritária: avançou além da igualdade meramente formal, mas não alcançou a paridade como princípio estruturante do processo representativo. Os modelos comparados sugerem três passos fundamentais para o avanço do sistema brasileiro: a transição do regime de cotas para o regime de paridade; a adoção de requisitos de posicionamento nas listas para assegurar viabilidade eleitoral às candidaturas femininas; e a criação de mecanismos sancionatórios financeiros para o descumprimento efetivo — não apenas formal — das exigências de gênero.

Sob a perspectiva da CEDAW, a análise demonstrou que as obrigações positivas assumidas pelo Brasil impõem não apenas a existência formal de normas protetivas, mas a fiscalização efetiva de sua aplicação. A tolerância institucional à fraude à cota configura descumprimento da dimensão substantiva das obrigações convencionais, o que exige resposta sistemática da Justiça Eleitoral e do legislador.

A consolidação democrática contemporânea depende da efetiva participação feminina nos espaços de poder e representação política. A igualdade política entre homens e mulheres não é apenas exigência de justiça — é condição de legitimidade democrática plena. Como demonstram as perspectivas teóricas de Fraser (2006) e Phillips (1995), a democracia que exclui sistematicamente grupos historicamente marginalizados não é democracia plena, mas forma incompleta de autogoverno.

Como limitações do presente estudo, registra-se que a análise concentrou-se na dimensão normativa e jurisprudencial, sem examinar empiricamente os índices de sub-representação antes e após cada avanço normativo — dimensão que constitui agenda relevante para pesquisas futuras. Igualmente relevante é a investigação sobre os mecanismos de violência política de gênero e seu impacto sobre a efetividade das ações afirmativas, bem como o estudo comparado da paridade intrapartidária como pressuposto organizacional da democracia paritária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENDT, Hannah. A condição humana. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2017.

ARGENTINA. Lei nº 24.012, de 29 de novembro de 1991. Ley de Cupo Femenino. Establece que las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo del 30% de los candidatos. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 3 dez. 1991.

ARGENTINA. Lei nº 27.412, de 23 de novembro de 2017. Paridad de género en ámbitos de representación política. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 14 dez. 2017.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

BEAUVOIR, Simone de. O segundo sexo. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 set. 2002.

BRASIL. Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995, 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 set. 2009.

BRASIL. Lei nº 14.192, de 4 de agosto de 2021. Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 ago. 2021.

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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2 out. 1995.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 out. 1997.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617/DF. Relator: Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno. Brasília, DF, julgado em 15 mar. 2018. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 1 ago. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 0600252-18. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, DF, julgado em 22 maio 2018.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. São Paulo: Boitempo, 2006.

GOMES, José Jairo. Direito eleitoral. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

MÉXICO. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reforma constitucional en materia de paridad de género. Ciudad de México: Congreso de la Unión, 10 feb. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW). Resolução 34/180 da Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova York: ONU, 18 dez. 1979.

PHILLIPS, Anne. The politics of presence. Oxford: Oxford University Press, 1995.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

¹ Advogado eleitoralista. Membro da Comissão Especial de Direito Eleitoral do Conselho Federal da OAB. Secretário-Geral da Comissão de Direito Eleitoral do IAP/PE.