



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
NÚCLEO INTERDISCIPLINAR DE ESTUDOS E PESQUISAS EM DIREITOS
HUMANOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS

NATHÁLIA MARIEL FERREIRA DE SOUZA PEREIRA

**Hermenêutica jurídica antidiscriminatória no sistema de justiça
brasileiro face à violência política de gênero e raça**

GOIÂNIA
2025



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
GERÊNCIA DE CURSOS E PROGRAMAS INTERDISCIPLINARES

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem resarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação Tese Outro*: _____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

Nathalia Mariel Ferreira de Souza Pereira

3. Título do trabalho

Hermenêutica Jurídica Antidiscriminatória no Sistema de Justiça Brasileiro face à Violência Política de Gênero e Raça

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

- a) consulta ao(a) autor(a) e ao(a) orientador(a);
- b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação. O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Nathália Mariel Ferreira De Souza Pereira**, Discente, em 29/09/2025, às 18:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Heitor De Carvalho Pagliaro, Professor do Magistério Superior**, em 29/09/2025, às 18:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0,
informando o código verificador **5686148** e o código CRC **2FFF47F9**.

Referência: Processo nº 23070.046784/2025-51

SEI nº 5686148

NATHÁLIA MARIEL FERREIRA DE SOUZA PEREIRA

**Hermenêutica jurídica antidiscriminatória no sistema de justiça
brasileiro face à violência política de gênero e raça**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos (PPGIDH) da Pró-Reitoria de Pós-Graduação (PRPG) da Universidade Federal de Goiás (UFG) como requisito para obtenção do título de Doutora em Direitos Humanos.

Linha de pesquisa: promoção de direitos humanos e interseccionalidades.

Orientador: Prof. Dr. Heitor Pagliaro

Coorientadora: Profa. Dra. Carmem Lúcia Costa.

GOIÂNIA
2025

**Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do
Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.**

Pereira, Nathália Mariel Ferreira de Souza
Hermenêutica jurídica antidiscriminatória no sistema de justiça
brasileiro face à violência política de gênero e raça [manuscrito] /
Nathália Mariel Ferreira de Souza Pereira. - 2025.
ccxv, 215 f.

Orientador: Prof. Dr. Heitor de Carvalho Pagliaro; co-orientadora
Carmem Lúcia Costa.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Goiás, Pró-reitoria de
Pós-graduação (PRPG), Programa de Pós-Graduação em Direitos
Humanos, Goiânia, 2025.

Bibliografia.

Inclui abreviaturas, lista de figuras, lista de tabelas.

1. Violência política de gênero. 2. Hermenêutica
antidiscriminatória. 3. Sistema de justiça. 4. Políticas afirmativas
eleitorais. 5. Epistemologia feminista. I. Pagliaro, Heitor de Carvalho ,
orient. II. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

NÚCLEO INTERDISCIPLINAR DE PESQUISA, ENSINO E EXTENSÃO EM DIREITOS HUMANOS

ATA DE DEFESA DE TESE

Ata nº 29/2025 da sessão de defesa de tese de doutorado de **Nathalia Mariel Ferreira de Souza Pereira**, que confere o título de **Doutora em Direitos Humanos**, na área de concentração em direitos humanos.

Aos vinte e nove dias do mês de setembro de dois mil e vinte e cinco, a partir das 11h00, por webconferência, realizou-se a sessão pública de defesa de tese intitulada **Hermenêutica Jurídica Antidiscriminatória no Sistema de Justiça Brasileiro face à Violência Política de Gênero e Raça**. Os trabalhos foram instalados pelo orientador, professor doutor **Heitor de Carvalho Pagliaro** (PPGDH/UFG) com a participação dos demais membros da banca examinadora: professora doutora **Carmem Lucia Costa** (PPGDH/UFG), coorientadora; professora doutora **Silvana Beline Tavares** (PPGDH/UFG), membra titular interna; professora doutora **Sofia Alves Ornelas** (PPGDH/UFG), membra titular interna; professora doutora **Denise Neves Abade** (PPGD/IDP), membra titular externa; professora doutora **Raquel Cavalcanti Ramos Machado** (PPGD/UFC), membra titular externa e professora doutora **Rita de Cássia Marques Lima de Castro** (PROLAM/USP), membra externa. Durante a arguição os membros da banca não fizeram sugestão de alteração do título do trabalho. A banca examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da tese, tendo sido a candidata **aprovada** pelos seus(suas) membros(as). Proclamados os resultados pelo professor doutor Heitor de Carvalho Pagliaro, presidente da banca examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos(as) membros(as) da banca examinadora.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Heitor De Carvalho Pagliaro, Coordenador**, em 29/09/2025, às 18:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **CARMEM LUCIA COSTA, Usuário Externo**, em 29/09/2025, às 18:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rita de Cássia Marques Lima de Castro , Usuário Externo**, em 29/09/2025, às 18:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Silvana Beline Tavares, Professor do Magistério Superior**, em 01/10/2025, às 20:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sofia Alves Valle Ornelas, Professora do Magistério Superior**, em 02/10/2025, às 12:10, conforme horário oficial de Brasilia, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0,
informando o código verificador **5686239** e o código CRC **BDBCC669**.

Referência: Processo nº 23070.046784/2025-51

SEI nº 5686239

AGRADECIMENTOS

Dedico esta pesquisa a todas as mulheres que, em sua eterna missão de cuidado e múltiplas jornadas, nunca deixaram de cuidar do que podiam e de trabalhar incansavelmente para, lutando contra tantos e diversos obstáculos, concretizar sonhos, ainda que parecessem impossíveis até que não eram mais.

Dedico meu trabalho aos meus filhos Guilherme e Helena, na esperança de que, em algum lugar do futuro, entendam as razões pelas horas de ausência que essa caminhada exigiu e que aprendam que é preciso certa rebeldia (e pitadas de falta de bom senso) para viver e se realizar nessa sociedade, nadando contra a maré em busca de felicidade. Dedico ainda ao meu marido, que sempre segurou as pontas, minhas mãos e meu moral quando eu achava que não iria conseguir, quebrando paradigmas e sendo, para além de tudo, um grande companheiro.

Obrigada ainda aos professores do Programa em Direitos Humanos da Universidade Federal de Goiás. Eles me permitiram ir além do que eu esperava e me fizeram crescer como pessoa e pesquisadora. Eles transmitiram o amor pela academia, pela universidade pública e pelos valores que justificam tanta renúncia e que não se resumem a apenas um título pessoal. Desejo agradecer em especial à professora Carmem pela paciência com meu desenvolvimento de pesquisa, e quero agradecer ao professor Heitor pelo acolhimento nas atividades da universidade, pela ajuda nos momentos difíceis e pelas trocas sempre leves e necessárias nesses anos de doutorado.

Sendo um programa interdisciplinar por excelência, o PPGDH me permitiu conviver com pesquisadores incríveis de outros campos do saber e me fez formar laços de amizade que, ainda que construídos virtualmente devido à pandemia de COVID-19, seguem fortes e alimentados pela mais genuína admiração pelos conhecimentos, trocas e diálogos de todos. Quero agradecer em especial às amigas Giovana, Andressa e Sherloma, por tudo e por tanto. Palavras jamais vão conseguir traduzir o que meu coração sente em relação a vocês, mas tento fazer isso, ainda que de maneira reduzida, por meio desses agradecimentos, já que fizeram parte da construção coletiva de saber que firmamos desde o primeiro dia de aula (literalmente) na disciplina de fundamentos dos direitos humanos.

Meu muito obrigada vai ainda para todos que compõem o Grupo de Trabalho de combate à violência política de gênero da Procuradoria-Geral Eleitoral, o que faço na pessoa da colega de Ministério Público Federal Raquel Branquinho, companheira de coordenação e exemplo de profissional e mulher incansável na luta pelos nossos direitos na política e no Ministério Público.

Por fim, quero agradecer aos queridos colegas de Ministério Público Federal, Dr. Paulo Gonçalves e Dr. Alexandre Espinosa. O primeiro, porque acreditou no meu potencial ao me convidar para compor o GT em 2022, quando era Vice-Procurador-Geral Eleitoral, bem como ao me chamar para auxiliar a PGE a partir de 2024, quando já era Procurador-Geral da República. O segundo, atual Vice-Procurador-Geral Eleitoral, por ter mais diretamente me incentivado e dado todo o suporte para teses, ideias e movimentos com o Ministério Público Eleitoral junto ao TSE em defesa de grupos excluídos.

Agradecimento que faço ecoar para toda a equipe de membros auxiliares da PGE, que muito me ouviram, de forma paciente, reclamar das dificuldades da tese, da pesquisa e da vida, também me auxiliando com ideias e *insights* únicos, e um agradecimento à equipe de servidores da Procuradoria que sempre e em todo momento me incentivaram e auxiliaram no que fosse necessário para esta pesquisa sair. Muito obrigada.

Como disse Maria Bethânia, por fim, quero agradecer aos amigos que fiz e que mantêm a coragem de gostar de mim, apesar de mim. Obrigada aos meus, que entenderam minhas ausências e silêncios necessários, não só nessa jornada, mas na vida.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade Federal de Goiás, a Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos (PPGDH), a Banca Examinadora e a Orientadora de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Goiânia, outubro de 2025.

NATHÁLIA MARIEL FERREIRA DE SOUZA PEREIRA

Doutoranda

RESUMO

Esta tese investiga a violência política de gênero e raça no Brasil, analisando criticamente o tratamento dispensado pelo sistema de justiça a esses fenômenos e propondo a aplicação do Direito Antidiscriminatório interseccional como ferramenta de transformação institucional. A pesquisa parte da identificação de um paradoxo estatal fundamental: enquanto existem políticas afirmativas eleitorais destinadas a ampliar a participação feminina na política, persistem obstáculos estruturais que impedem sua efetiva representatividade, manifestados por meio da violência política de gênero, tipificada no artigo 326-B do Código Eleitoral (Lei n. 14.192/2021). Utilizando epistemologia feminista crítica e perspectiva interseccional, o trabalho analisa dados eleitorais de 2018 a 2024, demonstrando que, apesar do cumprimento formal das cotas mínimas de candidaturas femininas (30%), o percentual de mulheres efetivamente eleitas permanece significativamente inferior (15-18%), evidenciando um vácuo substancial entre previsões legais e resultados práticos. A situação se agrava dramaticamente quando considerado o marcador racial: mulheres negras, que constituem o maior grupo populacional do país, apresentam as menores taxas de sucesso eleitoral, confirmado sua dupla vulnerabilidade interseccional. A metodologia documental se baseia em informes institucionais de acesso público, utilizando especialmente documentos produzidos pelo Grupo de Trabalho de Combate à Violência Política de Gênero (GT de VPG), dados das ações judiciais específicas e material de acompanhamento do Ministério Público Eleitoral, realizando análise pormenorizada das decisões judiciais e da atuação institucional. Os resultados revelam tolerância institucional sistemática em relação aos atos de violência política, evidenciada pela dificuldade de tipificação criminal adequada, arquivamentos prematuros de investigações e sucessivas anistias legislativas que enfraquecem estruturalmente as políticas afirmativas. O estudo propõe a adoção de uma perspectiva antidiscriminatória pelo sistema de justiça, superando o paradigma da justiça simétrica e neutra, que reproduz estruturas de dominação patriarcal e racista. Essa abordagem demanda interpretação judicial que considere marcadores sociais, contextos históricos e impactos coletivos da violência política, reconhecendo que tais atos não afetam apenas as vítimas individuais, mas todo o grupo social representado, funcionando como mecanismo de manutenção do *status quo* nos espaços de poder. A tese conclui que a violência política de gênero constitui obstáculo fundamental à democratização plena do país, operando como instrumento de controle social que perpetua a sub-representação política de mulheres e pessoas negras. A efetiva proteção dos direitos políticos das mulheres exige não apenas previsão legal, mas transformação profunda das práticas institucionais por meio de formação continuada dos operadores do Direito, acompanhamento estatístico adequado e aplicação de ferramentas hermenêuticas antidiscriminatórias que garantam justiça substantiva e emancipatória, criando “fissuras” nas estruturas discriminatórias existentes.

Palavras-chave: Violência política de gênero, hermenêutica antidiscriminatória, sistema de justiça, políticas afirmativas eleitorais, epistemologia feminista.

ABSTRACT

This dissertation investigates gender and racial political violence in Brazil, critically analyzing the treatment given by the justice system to these phenomena and proposing the application of intersectional anti-discriminatory law as a tool for institutional transformation. The research stems from the identification of a fundamental state paradox: while there are electoral affirmative policies aimed at expanding women's participation in politics, structural obstacles persist that prevent their effective representativeness, manifested through gender political violence typified in article 326-B of the Electoral Code (Law nº 14.192/2021). Using critical feminist epistemology and an intersectional perspective, the work analyzes electoral data from 2018 to 2024, demonstrating that, despite formal compliance with minimum quotas for female candidacies (30%), the percentage of women actually elected remains significantly lower (15–18%), evidencing a substantial gap between legal provisions and practical results. The situation worsens dramatically when the racial marker is considered: black women, who constitute the largest population group in the country, present the lowest electoral success rates, confirming their intersectional double vulnerability. The documentary research methodology is based on publicly accessible institutional reports, especially using documents produced by the Working Group to Combat Gender Political Violence (GT de VPG); data from specific judicial actions and monitoring material from the Electoral Public Prosecutor's Office, conducting detailed analysis of judicial decisions and institutional performance. The results reveal systematic institutional tolerance regarding acts of political violence, evidenced by the difficulty of adequate criminal typification, premature archiving of investigations, and successive legislative amnesties that structurally weaken affirmative policies. The study proposes the adoption of an anti-discriminatory perspective in the justice system, overcoming the paradigm of symmetrical and neutral justice that reproduces patriarchal and racist structures of domination. This approach demands judicial interpretation that considers social markers, historical contexts, and collective impacts of political violence, recognizing that such acts do not only affect individual victims but also the entire represented social group, functioning as a mechanism for maintaining the status quo in spaces of power. The thesis concludes that gender political violence constitutes a fundamental obstacle to the country's full democratization, operating as an instrument of social control that perpetuates the political under-representation of women and black people. The effective protection of women's political rights requires not only legal provision but also profound transformation of institutional practices through continuing education of legal operators, adequate statistical monitoring, and application of anti-discriminatory hermeneutical tools that guarantee substantive and emancipatory justice, creating "fissures" in existing discriminatory structures.

Keywords: Gender-based political violence, anti-discrimination hermeneutics, justice system, electoral affirmative policies, feminist epistemology.

RESUMEN

Esta tesis investiga la violencia política de género y raza en Brasil, analizando críticamente el tratamiento dispensado por el sistema de justicia a estos fenómenos y proponiendo la aplicación del derecho antidiscriminatorio interseccional como herramienta de transformación institucional. La investigación parte de la identificación de una paradoja estatal fundamental. Mientras existen políticas afirmativas electorales destinadas a ampliar la participación femenina en la política, persisten obstáculos estructurales que impiden su efectiva representatividad. Estos obstáculos se manifiestan a través de la violencia política de género tipificada en el artículo 326-B del Código Electoral (Ley n.o 14.192/2021). Utilizando epistemología feminista crítica y perspectiva interseccional, el trabajo analiza datos electorales de 2018 a 2024. Demuestra que, a pesar del cumplimiento formal de las cuotas mínimas de candidaturas femeninas (30%), el porcentaje de mujeres efectivamente electas permanece significativamente inferior (15-18%). Esto evidencia un vacío sustancial entre previsiones legales y resultados prácticos. La situación se agrava dramáticamente cuando se considera el marcador racial: las mujeres negras, que constituyen el mayor grupo poblacional del país, presentan las menores tasas de éxito electoral, confirmando su doble vulnerabilidad interseccional. La metodología documental se basa en informes institucionales de acceso público, utilizando especialmente documentos producidos por el Grupo de Trabajo de Combate a la Violencia Política de Género (GT de VPG), datos de las acciones judiciales específicas y material de acompañamiento del Ministerio Público Electoral, llevando a cabo análisis pormenorizados de las decisiones judiciales y de la actuación institucional. Los resultados muestran que hay una tolerancia constante por parte de las instituciones hacia la violencia política. Esto se ve en la dificultad para clasificar correctamente estos actos como delitos, el cierre temprano de investigaciones y las repetidas amnistías que hacen más débiles las políticas de apoyo. El estudio sugiere que el sistema de justicia debe adoptar una perspectiva que combata la discriminación. Esto implica dejar atrás la idea de una justicia que sea igual para todos y que, en realidad, reproduce sistemas de dominación patriarcal y racista. Este abordaje demanda interpretación judicial que considere marcadores sociales, contextos históricos e impactos colectivos de la violencia política. Se debe reconocer que tales actos no afectan apenas a las víctimas individuales, sino a todo el grupo social representado. Funcionan como mecanismo de mantenimiento del status quo en los espacios de poder. La tesis dice que la violencia política de género es un gran obstáculo para que el país alcance una verdadera democracia. Esta violencia actúa como una forma de control social que mantiene a las mujeres y a las personas negras en una posición de menor representación política. La efectiva protección de los derechos políticos de las mujeres exige no apenas previsión legal. También requiere transformación profunda de las prácticas institucionales a través de formación continuada de los operadores del derecho, acompañamiento estadístico adecuado y aplicación de herramientas hermenéuticas antidiscriminatorias que garanticen justicia sustantiva y emancipatoria. Esto crea "fisuras" en las estructuras discriminatorias existentes.

Palabras clave: Violencia política de género, hermenéutica antidiscriminatoria, sistema de justicia, políticas afirmativas electorales, epistemología feminista.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Evolução do direito de voto feminino nas Constituições brasileiras 86

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Linha do tempo: evolução dos direitos políticos das mulheres no Brasil (1824-2024).....	96
Quadro 2 - Marcos legislativos relativos às políticas afirmativas raciais eleitorais	104
Quadro 3 – Linha do tempo das anistias concedidas.....	111
Quadro 4 - Projetos de lei que visam a combater violência política de gênero.....	155
Quadro 5 – Códigos de assuntos processuais a partir de determinação do CNMP	169
Quadro 6 – Inquéritos Policiais instaurados e relatados pela Polícia Federal	173

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Perfil do eleitorado brasileiro.....	114
Gráfico 2 - Divisão de gênero a partir das filiações partidárias	115
Gráfico 3 - Candidaturas eleições 2018.....	118
Gráfico 4 - Candidaturas eleitas em 2018	119
Gráfico 5 - Mulheres candidatas x mulheres eleitas em 2018	120
Gráfico 6 - Candidatas x candidatas negras em 2018.....	121
Gráfico 7 - Mulheres eleitas x Mulheres negras eleitas em 2018.....	122
Gráfico 8 - Mulheres negras candidatas x Mulheres negras eleitas em 2018.....	122
Gráfico 9 - Homens negros eleitos x Mulheres negras eleitas em 2018.....	123
Gráfico 10 - Candidaturas eleições 2020.....	127
Gráfico 11 - Candidatas x Candidatas negras em 2020.....	128
Gráfico 12 - Candidaturas eleitas 2020	129
Gráfico 13 - Mulheres eleitas x Mulheres negras eleitas em 2020.....	129
Gráfico 14 - Mulheres candidatas x Mulheres eleitas em 2020	130
Gráfico 15 - Mulheres negras candidatas x Mulheres negras eleitas em 2020.....	131
Gráfico 16 - Homens negros eleitos x Mulheres negras eleitas em 2020.....	131
Gráfico 17 - Candidaturas eleições 2022.....	133
Gráfico 18 - Candidatas x candidatas negras em 2022.....	134
Gráfico 19 - Comparaçao quantitativa de mulheres negras candidatas nas eleições gerais de 2018 e 2022	135
Gráfico 20 - Candidatos negros e candidatas negras em 2022	136
Gráfico 21 - Candidaturas eleitas em 2022	136
Gráfico 22 - Mulheres candidatas x mulheres eleitas em 2022	137
Gráfico 23 - Mulheres eleitas e mulheres negras eleitas 2022	137
Gráfico 24 - Comparativo entre mulheres negras eleitas em 2018 e 2022	138
Gráfico 25 - Comparativo entre mulheres eleitas em 2018 e mulheres eleitas em 2022	139
Gráfico 26 - Homens negros eleitos x Mulheres negras eleitas em 2022.....	140
Gráfico 27 - Homens negros eleitos x Mulheres negras eleitas em 2022.....	141
Gráfico 28 - Candidaturas eleições 2024.....	144
Gráfico 29 - Candidatas x Candidatas pretas e pardas em 2024	145
Gráfico 30 - Candidaturas de homens pretos e pardos x candidaturas de mulheres pretas e pardas em 2024.....	146

Gráfico 31 - Candidaturas de mulheres pretas e pardas em 2020 x Candidaturas de mulheres pretas e pardas em 2024.....	147
Gráfico 32 - Candidaturas eleitas 2024	148
Gráfico 33 - Mulheres candidatas x Mulheres eleitas em 2024	149
Gráfico 34 - Mulheres eleitas x Mulheres pretas e pardas eleitas em 2024	150
Gráfico 35 - Mulheres não pretas/pardas candidatas x Mulheres não pretas/pardas eleitas em 2024	150
Gráfico 36 - Mulheres pretas/pardas candidatas x Mulheres pretas/pardas eleitas em 2024 .	151
Gráfico 37 - Homens pretos e pardos eleitos x Mulheres pretas e pardas eleitas em 2024....	151

LISTA DE ABREVIATURAS

2 ^a CCR	2 ^a Câmara de Coordenação e Revisão
ABRADEP	Associação Brasileira de Direito Eleitoral e Político
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AgR	Agravo Regimental
AIAMP	Associação Ibero-americana de Ministérios Públicos
AIDEF	Associação Interamericana de Defensorias Públcas
AIJE	Ação de Investigação Judicial Eleitoral
AREspE	Agravo em Recurso Especial Eleitoral
CE	Código Eleitoral
CEDAW	Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher
CF	Constituição Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
COVID-19	Coronavirus Disease 2019
CP	Código Penal
CPP	Código de Processo Penal
DEM	Democratas
DJE	Diário da Justiça Eletrônico
DOU	Diário Oficial da União
DRAP	Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários
EC	Emenda Constitucional
FBPF	Federação Brasileira pelo Progresso Feminino
FEFC	Fundo Especial de Financiamento de Campanha
FENAQ	Federação Nacional das Associações Quilombolas
FGV	Fundação Getulio Vargas
FIO	Federação Ibero-americana de Ombudsman
GT de VPG	Grupo de Trabalho de Combate à Violência Política de Gênero
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos

IPL	Inquérito Policial
LC	Lei Complementar
LGBTQIA+	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros, Queer, Intersexuais, Assexuais e outras identidades
MPE	Ministério Público Eleitoral
MPF	Ministério Público Federal
OEA	Organização dos Estados Americanos
OHCHR	<i>Office of the High Commissioner for Human Rights / Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PGE	Procuradoria-Geral Eleitoral
PGR	Procuradoria-Geral da República
PIC	Procedimento de Investigação Criminal
PJe	Processo Judicial Eletrônico
PL	Projeto de Lei
PP	Partido Progressista
PPGIDH	Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos
PRE	Procuradoria Regional Eleitoral
PRPG	Pró-Reitoria de Pós-Graduação
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
REspEL	Recurso Especial Eleitoral
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJ	Tribunal de Justiça
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TRF	Tribunal Regional Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

UFG	Universidade Federal de Goiás
UIBA	União Ibero-americana de Colégios de Advogados
UN WOMEN	Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres
VPG	Violência Política de Gênero

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	21
1 VIOLÊNCIA POLÍTICA DE GÊNERO E RAÇA NO BRASIL	31
1.1 Gênero, violência, opressão e interseccionalidade	36
1.2 As formas de violência e suas diversas vítimas: violência simbólica e coletividade	45
1.3 As imagens de controle e matrizes de dominação	57
1.4 Hermenêutica antidiscriminatória: uma ferramenta contra a violência política.....	61
2 POLÍTICAS AFIRMATIVAS ELEITORAIS	76
2.1 Histórico das conquistas representativas no campo legislativo no Brasil para gênero e raça.....	78
2.2 A dificuldade de concretização dos instrumentos de políticas afirmativas em razão das anistias legislativas	105
2.3 Análise de dados das eleições de 2018, 2020, 2022 e 2024: mulheres filiadas a partidos políticos, candidatas e eleitas, sob um aspecto interseccional.....	112
2.4 O crime de violência política de gênero e raça.....	153
3 AVALIAÇÃO DA VIOLÊNCIA POLÍTICA DE GÊNERO E RAÇA NO BRASIL NO SISTEMA DE JUSTIÇA SOB UMA PERSPECTIVA ANTIDISCRIMINATÓRIA.....	159
3.1 A persecução penal no crime de violência política contra a mulher no Brasil.....	161
3.2 A atuação do Grupo de Trabalho da Procuradoria-Geral Eleitoral junto à Justiça Eleitoral	178
3.3 A construção de um entendimento contramajoritário pela ruptura do paradigma da justiça simétrica	188
CONCLUSÃO.....	197
REFERÊNCIAS	203

INTRODUÇÃO

[...] um feminismo que “[...] desconstrói tudo e não constrói nada [...]” é potencialmente perigoso para qualquer grupo politicamente atuante” (Alcoff, 1994, p. 441).

O estudo sobre a participação da mulher na política já rendeu muitos trabalhos que buscam, de um lado, explicar a importância de ocupar espaços de poder. Do outro, buscam entender os efeitos da sub-representatividade nos ambientes formais, trabalhada nesta tese como consequência e também justificativa da prática de atos de violência política de gênero. Esse conceito ganha força em 2021, por meio de sua tipificação legal, gerando grande debate no cenário nacional.

Esta pesquisa foca especificamente como o sistema de justiça brasileiro trata a violência política de gênero. O uso dos referenciais teóricos ora adotados demonstra a importância de uma ferramenta hermenêutica adequada ao fenômeno para garantir justiça efetiva. Ela relaciona dados legislativos e estatísticos eleitorais com a linguagem dos processos judiciais, buscando confirmar a necessidade do Direito Antidiscriminatório na condução de feitos que enfrentam essa matéria.

Para entender a importância da ocupação de espaços por mulheres na política, é relevante compreender o desafio dessa missão. Lélia Gonzalez (2020) destacou que o grande desafio do movimento de mulheres negras era o de conseguir ser sujeito do próprio discurso, ou seja, o de conseguir falar sobre si na produção de leis e na vivência política.

Esse objetivo é alcançado não apenas pela ocupação quantitativa de espaços de poder político, mas também por meio de uma qualificação dessa ocupação, com a possibilidade de construção de uma realidade normativa que considere marcadores sociais na busca de uma identidade plural nas instituições e na agenda estatal. Nesse sentido, o maior obstáculo à ocupação desse espaço é a violência política. Ela está consubstanciada no conjunto sistemático de ações e omissões, materiais e simbólicas. Essa violência visa a impedir, dificultar ou constrar o acesso, a permanência e o exercício pleno de direitos políticos por grupos historicamente marginalizados. Funciona como um mecanismo de preservação das hierarquias de poder estabelecidas.

Sobre a violência política, é necessário entender os fatores que fomentam sua existência, bem como os efeitos produzidos por ela sobre os sujeitos políticos. Como os partidos incentivam a participação de mulheres em seus espaços e qual o alcance real do discurso de inclusão de gênero pautado nos compromissos legais e constitucionais existentes

sobre o tema? Como o sistema de justiça comprehende os marcadores da violência política de gênero na prática processual? O fato de os atores judiciais estarem inseridos em uma sociedade estruturalmente discriminatória afeta essa compreensão?

Não se trata de avaliar o sistema judicial e seu funcionamento. O objetivo é investigar como o gênero, enquanto categoria, influencia o acesso à justiça e de que forma o Direito Antidiscriminatório pode atuar para qualificar positivamente essa situação. Isso ocorre inclusive porque, nos casos de violência contra a mulher, o que está em julgamento não é apenas o crime, mas também a adequação (ou não) dos envolvidos aos papéis sexuais socialmente definidos.

A análise da temática racial será feita por meio do estudo da lente de interseccionalidade, sem aprofundamento na discriminação racial em toda a sua extensão, em razão de recorte de pesquisa com enfoque na perspectiva de gênero. Importante destacar que a interseccionalidade será avaliada pelo viés de autoras que conferem uma localização latina para esse estudo, quais sejam, Sueli Carneiro e Lélia Gonzalez.

O problema enfrentado neste trabalho é analisar a dificuldade de identificar e punir os atos de violência política de gênero nas ações penais. Há especial atenção ao que o termo “violência” denota, buscando-se entender o que constitui violência e seu alcance por meio dos marcadores de gênero e raça. Além disso, é necessário compreender quais são os limites das liberdades no campo político e como esses limites são tratados no sistema de justiça. Esses pilares irão auxiliar na compreensão sobre a existência da violência política nos casos judicializados e como o fenômeno é interpretado, com enfoque no grau de tolerância com que atos de violência são admitidos e socialmente autorizados e justificados.

Quando se pensa sobre a eficácia dos instrumentos legais traduzidos em políticas afirmativas de inclusão de gênero e raça na política, uma das conclusões é que as ferramentas ainda são insuficientes para a garantia de representatividade, mas apenas alterações legais e reforços de políticas no campo legislativo seriam suficientes para mudar a realidade da sub-representação?

A partir do levantamento de informações de mulheres filiadas a partidos, candidatas e eleitas (referentes aos anos de 2018, 2020, 2022 e 2024), nota-se que existe um obstáculo, às vezes invisível ao olhar influenciado pelos ideais patriarcais e racistas impostos socialmente, que se coloca entre a finalidade das normas e o seu resultado prático. É um vácuo de implementação que se apresenta nos desvios da lei e na tolerância judicial a atos que descumprem as ferramentas de inclusão, traduzidos no conceito de violência política de gênero.

Uma importante etapa do processo de democratização é o pleno gozo dos direitos políticos e, por ser um núcleo tão básico e essencial, carrega em si os mais viscerais ataques e resistências, em especial com relação à ocupação dos espaços de poder por novos grupos e minorias políticas (Matos, 2021).

A violência política de gênero não se situa apenas no campo do Direito Penal, mas vai muito além: é um sintoma de uma democracia que precisa melhorar, pois, além do prejuízo à representatividade nos espaços eleitos, essa violência também ocasiona dano na produção de ideias, que não são qualificadas pela presença de alteridade nos sujeitos responsáveis pelos debates e nos discursos avaliados, tão necessários para a produção de uma agenda estatal representativa e potencialmente eficaz.

Além disso, a forma como o Estado lida com a violência política de gênero impacta o sistema político como um todo, reforçando, quando o Estado não é eficiente, a continuidade de um padrão democrático frágil. Enquanto existem incentivos formais em lei para a inclusão de pessoas nos espaços eleitos, uma força social contrária impede que essa inserção ocorra. O Estado sustenta ambas as forças, criando um verdadeiro paradoxo político. De um lado, busca cumprir a legislação de inclusão, mas, de outro, não se compromete com o real cumprimento da norma, que é executada de maneira frágil e com viés meramente simbólico.

Em 2021, com a aprovação da Lei n. 14.192, foi incluída a figura da violência política contra mulheres como crime no ordenamento jurídico brasileiro, colocando no lugar de vítimas tanto as mandatárias de cargos políticos quanto as candidatas em campanha eleitoral (Brasil, 2021b). A violência descrita no tipo penal se traduz em obstáculos ao exercício mais amplo de direitos políticos, impedindo-o por motivos discriminatórios não razoáveis, fundamentados no gênero, na raça, etnia ou religião, e violentando individual e coletivamente as minorias, informadas, por meio da conduta praticada, sobre quais espaços podem ou não ocupar na política formal.

Além dessa legislação, existe um arcabouço de políticas afirmativas que buscam garantir um maior incentivo à participação de mulheres e de pessoas negras na política. Conforme será visto, há uma sequência de normativas aprovadas para fins de anistamento de partidos que descumpriram tais políticas. As condutas anistiadas se apresentam como obstáculos à participação da mulher na política e indicam um braço legal que acaba por permitir a perpetuação de tais condutas na prática.

A violência política se traduz nas múltiplas formas de impedir que mulheres alcancem a plenitude do exercício de seus direitos políticos como candidatas e como mandatárias (Matos, 2021). A mera aprovação da lei não foi suficiente para inibir a prática de tais atos.

Nas eleições posteriores à aprovação da norma, diversas situações de violência foram identificadas e persistem, até o momento, sem a correspondente responsabilização adequada pelo sistema de justiça. Em abstrato, ele tem a obrigação de aplicar a norma prevista.

Os desvios legais, juntamente com atos de violência mais visíveis, deveriam ser classificados como atos de violência política, pois impedem e desincentivam a participação de mulheres na política, mas não são reconhecidos como tais. A lei acaba sendo letra-morta devido à não aplicação e à dificuldade de compreensão da extensão da violência praticada, em virtude do contexto social em que os casos se desenvolvem e da influência do meio em que se inserem os atores judiciais. Nesse sentido, a proposta desta tese é entender as razões que fundamentam a tolerância institucional aos atos de violência política contra mulheres. Além disso, busca-se pensar, em um contexto interdisciplinar, caminhos para romper com o pacto institucional por meio da aplicação do Direito Antidiscriminatório no sistema de justiça.

A crença de que a política é um campo de liberdades absolutas, refratário a ingerências legais sobre a vontade livre e desimpedida dos eleitores, é um raciocínio falacioso. Ele serve como base de um Estado excludente, que se movimenta para manter a marginalização de minorias de maneira ativa, por meio do uso de mecanismos patriarcais e racistas. Mesmo com a adesão simbólica ao discurso feminista no sistema de justiça, que parece permear certos discursos políticos e missões institucionais, a partir do momento em que esse discurso parece sair da teoria e passar para a prática, nota-se um movimento de resistência para impedir a sua concretização, com destaque para o papel do poder judiciário nesse movimento, por meio do tratamento dado à violência política de gênero.

A diferença na composição de espaços formais permite a construção de uma agenda de políticas diversa e inclusiva, elaborada a partir da visão de pessoas com vivências e formações distintas, qualificando o debate público. Nesta pesquisa, serão aprofundados estudos sobre Direito Antidiscriminatório e relações de poder, com enfoque no campo político e na conceituação de violência nesse cenário, com a conclusão de que a falta de resultados positivos, apesar da existência do sistema de políticas afirmativas, não é resultado apenas de uma insuficiência legal. Há necessidade de repensarmos as estruturas de poder e como as instituições foram construídas e se movimentam em direção à manutenção do *status quo* dos sujeitos políticos majoritários.

Diante desse cenário, a presente pesquisa busca responder ao seguinte problema central: como o sistema de justiça brasileiro trata a violência política de gênero e raça, e de que forma a adoção de uma perspectiva antidiscriminatória interseccional pode transformar esse tratamento para garantir proteção efetiva e democratização da participação política?

Nossa hipótese central sustenta que o sistema de justiça brasileiro reproduz estruturas de dominação patriarcal e racista ao tratar casos de violência política de gênero, funcionando mais como perpetrador da violência do que como instrumento de proteção e reparação. Especificamente, defendemos que: (i) embora existam marcos legais de proteção, sua interpretação permanece limitada pela ausência de uma perspectiva interseccional; (ii) a sub-representação de mulheres e pessoas negras no sistema de justiça contribui para decisões que não reconhecem adequadamente a violência política de gênero como violação estrutural; e (iii) a adoção do Direito Antidiscriminatório como técnica hermenêutica pode criar “fissuras” nas estruturas discriminatórias e promover decisões judiciais emancipatórias.

Para testar essas hipóteses, o objetivo geral da tese é analisar o tratamento conferido pelo sistema de justiça brasileiro à violência política de gênero e raça, propondo a aplicação do Direito Antidiscriminatório interseccional como ferramenta de transformação institucional para garantir justiça efetiva e participação democrática plena.

A presente pesquisa é norteada pela epistemologia feminista crítica. O feminismo, como categoria, abarca múltiplos significados, sendo um compromisso intelectual de produção de conhecimento acadêmico e, ao mesmo tempo, um movimento político com motivação igualmente variada. A construção de conhecimento acadêmico parte de um paradigma de pesquisa que se apresenta também como um ato político, reforçando a compreensão de que não existe pesquisa neutra, a partir das categorias utilizadas na construção do conhecimento aqui produzido e das vivências da pesquisadora.

A pesquisa, norteada pelo conceito de gênero, rompe, desde seu início, com o Direito visto como fonte única e referencial, cujas criações e manutenções têm como objetivo a diferença entre os cidadãos para legitimar sua hierarquização a partir da aplicação de normas. A partir desse cenário, é preciso pensar o Direito criticamente para identificar formas de garantia de igualdade com inclusão de marcadores sociais que permitam uma humanização do sistema jurídico. Será utilizado o trabalho de Cecília Sardenberg (2007), Sandra Harding (1986, 1987, 1991, 1996, 1998, 2001) e Donna Haraway (1995) para situar o sujeito e demonstrar a forma de construção de conhecimento por um viés feminista.

A preocupação com a representação política pela presença substantiva será apresentada por meio do viés de Hanna Pitkin (1967), com a compreensão da diferenciação de políticas numéricas e qualitativas orientadas pela teoria de justiça, de Nancy Fraser (2017), e a importância de reconhecimento, de Axel Honneth (2003).

O Direito Antidiscriminatório como referencial teórico é uma ferramenta hermenêutica que pode ser utilizada pelo sistema de justiça para ampliar os vieses durante a

condução da instrução e decisão de casos envolvendo violência política de gênero, dada a complexidade das relações sociais e a crítica formulada ao padrão essencialista imposto pela ciência e pelo Direito, de maneira geral, que deve ser rompido em prol de uma justiça social emancipatória. Para realizar tal discussão, será usado o trabalho de Adilson Moreira (2020) e Sílvio de Almeida (2019).

A partir desse norte, a tese se constrói pelas categorias de gênero e raça, sem perder de vista que as vias de opressão são as mais diversas possíveis. Elas produzem, isoladamente ou em conjunto, imagens de controle distintas que movimentam matrizes de dominação igualmente diversas. Isso demanda a aplicação de uma lente social, histórica e política na interpretação do Direito.

Há uma ordem natural da vida cotidiana, permeada de valores e estruturada pelo conceito de identidade a partir do sexo biológico, justificando crenças sobre diversidade à luz de uma lógica de que são inevitáveis e naturais. Nessa ordem natural, a regra é norteada pelo gênero masculino, ligado à ideia de padrão, por vezes de maneira explícita e, por outras, de maneira implícita. No entanto, em todas as formas, isso silencia a diferença, em especial no campo da política, espaço tido como próprio ao exercício de liberdades absolutas.

Ao lado desse sistema de política reside o sistema de justiça, responsável pela interpretação e aplicação do Direito, sendo permeado pelo que pensa e produz a sociedade. Ele se apresenta como neutro e objetivo, construído por e para sujeitos universais, silenciando a exceção e impedindo que grupos minoritários exerçam seus direitos em sua plenitude. Os processos de formação das leis, de como decidem os tribunais e de qual o desenho institucional do sistema de justiça passam por esse reforço de marginalização do diferente. Não há neutralidade em um sistema localizado e influenciado socialmente (Moreira, 2020).

Segundo Martha Chamallas (2013), por meio da identificação do viés masculino implícito na suposta neutralidade das regras e nos parâmetros e conceitos que parecem objetivos à primeira vista, torna-se possível reconhecer os reais impactos de leis construídas com base em valores e parâmetros masculinos sobre a vida das mulheres enquanto grupo social, para além do impacto individual. O grupo dominante dita o diferente a partir de suas perspectivas e visões, e o Direito produzido concentra as regras que ditam a exclusão como ferramenta de manutenção do *status quo* político, expressamente em lei ou implicitamente por meio da interpretação das normas.

A política se apresenta como um espaço fértil para o fortalecimento de atos discriminatórios contra mulheres, manifestados por meio de violência política, fenômeno amparado por um sistema legal construído sobre parâmetros de neutralidade que se perpetuam

inclusive pela interpretação do judiciário nas situações que são a ele submetidas. Assim, a forma como o poder judiciário avalia essas situações é o que enfrenta o presente trabalho.

A tese se constrói a partir da análise qualitativa e quantitativa dos dados e instrumentos normativos vinculados à representatividade de mulheres na política e sua íntima relação com o conceito de violência política de gênero. A partir do levantamento documental e do estudo de caso, colocando a mulher no centro e não na margem da pesquisa, serão utilizadas como referencial teórico as categorias de patriarcado e de gênero, trabalhadas por Heleith Saffioti (2011), Joan Scott (1988) e Judith Butler (2010). Além disso, recorre-se à perspectiva do feminismo negro, sob a ótica dos direitos políticos, construída por Lélia Gonzalez (2020), Sueli Carneiro (2011) e Patricia Hill Collins (1990, 1991, 1998), esta última com a finalidade de inserir o estudo das matrizes de dominação e imagens de controle na atividade estatal.

Ademais, debruça-se sobre a categoria de violência, por meio dos estudos sobre violência simbólica, de Pierre Bourdieu (2002), e a formação da violência, a partir do trabalho da professora Rita Segato (2003), bem como sua identificação de extensão por meio da teoria das capacidades, de Martha Nussbaum (2000), que avalia a vulnerabilidade, ainda que do ponto de vista apenas individual.

O referencial normativo encontra-se na Constituição Federal, no corpo legal infraconstitucional doméstico que trata da participação política, em especial de grupos minoritários. Além disso, utiliza tratados internacionais que regulamentam direitos humanos, participação política e igualdade de gênero, como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), o Pacto de Direitos Civis e Políticos do Sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), a Convenção Americana de Direitos Humanos e a Carta Democrática da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Esta tese é uma pesquisa social que se apresenta no campo interdisciplinar dos direitos humanos, cruzando as epistemologias feminista e crítica por meio de um método investigativo dedutivo que parte inicialmente do levantamento histórico-legislativo, bibliográfico e jurisprudencial da temática de inclusão de gênero e raça na política, na tentativa de relacionar o vazio existente entre os objetivos legais e a prática, a existência e o fomento da violência política de gênero.

Os resultados da pesquisa demonstram a existência de um paradoxo estatal que prevê normas de inclusão de maneira abstrata, mas não garante a permanência de mulheres no espaço político de maneira segura, seja por meio de leis de anistia que reduzem a força das políticas afirmativas, seja pela atuação de um sistema de justiça incapaz de compreender sua

localização na sociedade e os efeitos dos vieses opressores nas decisões judiciais. É possível identificar ainda o caminho amplo para a capacitação interna dos sujeitos inseridos no sistema de justiça. Assim, pode ser exigida uma qualidade emancipatória na produção de decisões judiciais. Essas decisões demandam igualmente uma instrução adequada dos processos, a partir do uso de marcadores sociais efetivos.

Importante acrescentar que, no âmbito profissional, inclusive como motivação pessoal da pesquisa, pude acompanhar de perto as primeiras investigações envolvendo a prática da violência política de gênero por meio do Grupo de Trabalho (GT) da Procuradoria-Geral Eleitoral (PGE), do qual sou coordenadora adjunta desde junho de 2021. Causa perplexidade que, apesar das extensas ferramentas que exaltam a necessidade de inclusão de mulheres na política por meio de cotas de candidaturas ou da reserva de tempo e financiamento obrigatórios, tais medidas são aplicadas de maneira desviada ou não são aplicadas, e a responsabilização por tais atos é inexistente. Isso ocorre devido à tolerância dos órgãos de fiscalização em virtude do entendimento coletivo de que a política é um ambiente neutro com regras próprias e liberdade irrestrita.

É preciso compreender, também como fundamento do presente trabalho, localizado a partir da pesquisa e vivência de uma mulher cis inserida no sistema de justiça, que somos parte de uma história de preconceito, desrespeito e intolerância contra corpos diversos. Estando em constante situação de vulnerabilidade, ainda potencializada na esfera política, esses corpos nos fazem repensar a ordem e hierarquia de saberes, valores e relações sociais do mundo binário.

A pesquisa contempla um aporte teórico dedicado ao estudo da contribuição dos movimentos feministas à participação política e dos padrões de direitos humanos das mulheres, abordando as categorias necessárias ao estudo da violência política de gênero; e uma abordagem descritivo-exploratória, focalizada nas práticas institucionais do poder judiciário brasileiro na interpretação de legislações afirmativas e no julgamento de atos de violência contra mulheres no campo político.

A pesquisa bibliográfica reuniu artigos publicados em livros e revistas, em sua maior parte indexados nas plataformas CAPES, *Google Scholar*, *Revista de Estudos Feministas*, *Cadernos SciELO*, além de teses e dissertações disponíveis no portal CAPES, a partir de buscas pelas palavras-chave “violência política”, “gênero”, “mulher”, “participação política”, “feminismo” e “raça”.

A pesquisa documental se concentrou na análise de informes institucionais de acesso público, em especial, dados das ações judiciais específicas e o material de acompanhamento

produzido no âmbito do Ministério Público Eleitoral (MPE) e do Grupo de Trabalho de Combate à Violência Política de Gênero. Esses dados são públicos e de acesso amplo a partir de consulta do seu andamento processual no MPE.

O acesso aos documentos produzidos pelos atores judiciais será feito por meio de consulta aos dados abertos disponibilizados pelo MPE, uma vez que não possuem anotação de sigilo ou restrição de informação.

A tese se organiza em três capítulos e, em um primeiro momento, o objetivo é formular um aporte teórico que auxilie a compreensão das categorias necessárias para a pesquisa sobre violência política de gênero e raça, especialmente ancorada em alguns pilares, como a explicação do uso da epistemologia feminista com um viés interseccional, apto a permitir um estudo mais amplo do que seria a perspectiva antidiscriminatória, proposta da tese para aplicação no sistema de justiça.

Ainda nesse aporte, serão utilizados os referenciais teóricos listados para conceituar a violência, em especial a simbólica, e a partir de um viés de gênero como fenômeno social que se irradia a todos os sistemas que compõem a sociedade, inclusive o sistema de justiça e os espaços formais de política de representação. Também será explorada a categoria de imagens de controle e matrizes de dominação, para explicar o comportamento natural do sistema judicial em processos envolvendo violência política e o que se espera de sua aplicação para fins de ruptura social.

Após o aporte teórico inicial, a tese se dedica a fazer um levantamento histórico-normativo envolvendo a evolução legal nacional e internacional conferida à participação da mulher e de pessoas negras na política formal. Além disso, no segundo capítulo, são tratadas as regras de efetividade de inclusão de gênero e raça nas eleições por meio de anistias aos partidos políticos, desde os primeiros documentos legislativos produzidos no Brasil.

Ainda no Capítulo 2, é feita uma avaliação prática de tais instrumentos legais a partir dos dados extraídos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), por meio de consulta, com referência às eleições de 2018, 2020, 2022 e 2024, e o cruzamento de informações sobre mulheres filiadas a partidos políticos, mulheres candidatas e mulheres efetivamente eleitas nesse período, com base nos marcadores de gênero e raça, a partir dos dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O terceiro capítulo se inicia com a análise da Lei n. 14.192, de 4 de agosto de 2021, que trouxe, dentre outras disposições, o crime de violência política contra mulheres para o artigo 326-B do Código Eleitoral. Isso foi feito a partir das tratativas envolvendo sua

aprovação, seu bem jurídico diretamente tutelado e as dificuldades inerentes à sua interpretação (Brasil, 2021b).

Ainda no Capítulo 3, será realizado um apanhado teórico sobre o sistema de justiça criminal eleitoral, para compreendermos a documentação e argumentação utilizada nos autos judiciais, com avaliação dos dados produzidos pelo Ministério Público e Polícia Federal na persecução do crime do artigo 326-B do Código Eleitoral. Essa análise esclarece o caminho dessa persecução e o papel executado pelos atores estatais no sistema de justiça, qual seja, o Ministério Público, autor da ação penal, e o poder judiciário, destinatário da denúncia formalizada e responsável pelo julgamento dos casos.

Finalmente, são analisados os documentos produzidos pelos atores do sistema de justiça, recortados a partir de marcadores relevantes, como o aspecto simbólico de raça e de identidade de gênero, feito um estudo pormenorizado do padrão argumentativo utilizado pelo sistema de justiça e construída a relação entre os casos enfrentados e a tolerância aos atos de violência política, o que confirmará a necessidade da aplicação de uma perspectiva antidiscriminatória de justiça para superação do discurso retórico de defesa de minorias nos espaços formais, rompendo com o reforço institucional de exclusão de grupos marginalizados da política.

A escolha pela realização de um estudo de caso se justifica pela necessidade de rompimento com a neutralidade científica para dar visibilidade à experiência e à vivência das mulheres. O gênero é a categoria central de análise, demonstrando e operacionalizando nos marcos analíticos da transversalidade/interseccionalidade os ideais para uma justiça emancipatória. Essa justiça busca um equilíbrio entre a consecução de direitos humanos sociais e efetivos a partir da percepção de que o sistema de justiça é fundado em uma composição social assimétrica.

1 VIOLÊNCIA POLÍTICA DE GÊNERO E RAÇA NO BRASIL

Este capítulo estabelece os princípios epistemológicos e metodológicos que guiam toda a pesquisa, partindo da ideia de que tanto o Direito quanto a ciência não são neutros, mas influenciados por fatores históricos, sociais e políticos que refletem sistemas de dominação. Ao empregar uma epistemologia feminista, o capítulo desafia a alegada objetividade universal do saber jurídico e científico tradicional, evidenciando como os marcadores sociais de gênero e raça geram impactos reais nos indivíduos intérpretes e na criação das normas do sistema jurídico.

Desse modo, estabelece o referencial crítico necessário para entender como o sistema de justiça reproduz ou pode mudar as estruturas de opressão que afetam a participação política das mulheres. Além disso, prepara o terreno conceitual para a análise específica da violência política de gênero que será abordada nos capítulos seguintes.

Existe um descompasso entre as previsões legais que impõem maior representatividade de gênero na política e os dados dos últimos pleitos eleitorais. Estes demonstram um avanço tímido em tal representatividade e, em alguns casos, conforme veremos, um decréscimo em outros marcadores, como o racial. Surge o questionamento das razões para esse descompasso entre a teoria e a prática na representação de mulheres na política. A metodologia aplicada para a produção da presente pesquisa é orientada pela epistemologia feminista.

A violência política serve como conceito que explica as razões múltiplas e estruturais para a falta de uma maior efetividade das normas relacionadas a gênero e raça nas eleições. Nesse espaço, surge a dificuldade em detalhar o conceito do que seria violência política e o uso dessa categoria no âmbito judicial. Em 2021, com a aprovação da Lei n. 14.192, surge no ordenamento normativo a figura da violência política de gênero, tipificada no artigo 326-B do Código Eleitoral, definindo o crime nos seguintes termos:

Art. 326-B. Assediar, constranger, humilhar, perseguir ou ameaçar, por qualquer meio, candidata a cargo eletivo ou detentora de mandato eletivo, utilizando-se de menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia, com a finalidade de impedir ou de dificultar a sua campanha eleitoral ou o desempenho de seu mandato eletivo.

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

Parágrafo único. Aumenta-se a pena em 1/3 (um terço), se o crime é cometido contra mulher:

I - gestante;

II - maior de 60 (sessenta) anos;

III - com deficiência (Brasil, 2021b, *online*).

O tipo penal descreve condutas múltiplas e alternativas, sendo possível configurar o crime pela identificação de pelo menos uma delas. Logo, considera-se violência toda ação ou omissão que tenha como consequência a restrição do gozo de direitos políticos da mulher em sua campanha eleitoral ou no exercício de seu mandato (Brasil, 2021b). No campo criminal, a lei ainda inclui uma agravante na pena relacionada à prática de crimes contra a honra no campo eleitoral, quando esses forem cometidos com menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à cor, raça ou etnia.

A existência de previsão legal de um tipo penal específico vincula o poder judiciário, em conceito amplo, ao acompanhamento e à aplicação das regras protetivas dos direitos políticos da mulher, bem como todos os atores que atuam no cenário eleitoral a cumprir as regras ali previstas, em especial os partidos políticos. No presente capítulo, por meio de uma pesquisa bibliográfica, aprofundaremos o estudo de algumas categorias necessárias para uma interpretação mais acurada do tipo penal a partir de uma epistemologia feminista crítica.

O aporte teórico não tem a pretensão de esgotar a abordagem sobre as categorias ora indicadas, mas pretende conferir um recorte necessário para a construção de um modelo antidiscriminatório de justiça voltado para a análise de casos envolvendo violência política de gênero.

O modelo de justiça não pode ser único e abstrato, mas sim factível e praticável, norteado em categorias que permitam e justifiquem sua função social e sua validade por meio da identificação de ferramentas emancipatórias que concluem a análise e julgamento de complexos problemas sociais.

Dentro do estudo da violência política de gênero, será necessário concentrarmos esforços na análise das categorias “violência”, “gênero” e “opressão”, já que, a partir do momento em que há uma demanda de interpretação interdisciplinar sobre o tema, surge a importância de esmiuçar os termos contidos para melhores diagnósticos e conclusões na pesquisa.

Com o aprofundamento técnico sobre as arestas e molduras existentes na noção de opressão e violência de gênero, pretende-se pavimentar o caminho da pesquisa para a conclusão do uso do Direito Antidiscriminatório para uma justiça mais inclusiva. Isso permitirá construções mais protetivas e efetivas a favor da defesa de mulheres e, consequentemente, sua participação na vida política do país.

Conforme dito, a pesquisa é executada por meio de uma epistemologia feminista, com uso de um paradigma crítico sobre o conhecimento científico, assim escolhido em razão da insuficiência do uso da metodologia científica tradicional para o desenvolvimento da tese,

uma vez que é baseada na neutralidade e objetividade do conhecimento científico. A tese se desenvolve com a perspectiva de uma produção científica localizada, com a identificação da autora e seus valores pessoais para a construção das hipóteses aqui propostas.

Em virtude de a construção da pesquisa desafiar o uso de uma metodologia de gênero, é interessante um aprofundamento dessa perspectiva, para reforço do desenvolvimento dos objetivos da tese. Para entender o porquê do uso do gênero na pesquisa, primeiro é necessário estabelecer como premissa que o conceito tradicional de Direito, na perspectiva do trabalho, deve ser avaliado e redefinido. Isso permite verificar que diversos marcadores sociais produzem efeitos nos sujeitos intérpretes e no conteúdo da formulação de normas no ordenamento jurídico, envolvendo simultaneamente os poderes legislativo e judiciário em suas funções típicas de Estado.

O Direito, assim como a ciência de maneira geral (Flax, 1991), não se encontra fora da sociedade ou dos influxos históricos, que, com todos os seus vieses políticos, alimentam e justificam, em forma de discurso, a suposta objetividade jurídica. A estrutura de funcionamento do sistema de justiça é, nessa realidade, programada a partir da lógica de uma sociedade que mantém suas classes e grupos marginalizados, de maneira intencional ou não, orientando-se por um padrão universal masculino (Keller; Longino, 1996).

Em especial, a crítica feminista tem argumentado que a Ciência Moderna desenvolveu-se a partir de uma estruturação conceitual do mundo que incorporou, no seu vértice, ideologias de gênero historicamente específicas, ainda hoje evidentes na cultura e nas práticas das ciências naturais. Prenhe da razão dualista, cartesiana, característica do pensamento iluminista, tal estruturação é baseada em uma lógica binária, construída a partir de pares de opostos, por exemplo: sujeito/objeto, mente/corpo, razão/emoção, objetividade/subjetividade, transcendente/imanente, cultura/natureza, ativo/passivo, etc. Para as feministas, o ponto chave é que essas dicotomias se constróem, por analogia, com base nas diferenças percebidas entre os性os e nas desigualdades de gênero. Assim, os conceitos de sujeito, mente, razão, objetividade, transcendência, cultura, dentre outros, que estruturaram os princípios da Ciência Moderna, foram identificados com o “masculino”, ao passo que os demais termos das dicotomias – objeto, corpo, emoção, subjetividade, imanência, natureza, etc., sobre os quais os primeiros se impõem hierarquicamente – fazem parte do que historicamente se construiu como o “feminino” (Lloyd, 1996 *apud* Sardenberg, 2007, p. 8).

Na intenção de romper com a ideia de neutralidade da ciência e do Direito, utiliza-se o referencial teórico feminista. As teorias pós-modernas do feminismo refutam os valores e referenciais utilizados na ciência tradicional. Elas realizam o válido questionamento sobre a suposta neutralidade de conceitos usados nos sistemas sociais. Além disso, indicam a força e a relevância do estudo do caráter histórico, social e político na construção de ideias científicas, que se influenciam pelos influxos políticos de concepções dos sujeitos pesquisadores.

Nessa linha, “[...] identificar as maneiras em que os conceitos e práticas dominantes na atribuição de conhecimentos, e sua aquisição e justificação, sistematicamente prejudicam as mulheres e outros grupos subordinados” (Anderson, 2001, p. 1) revela que o androcentrismo tem ido muito além da mera exclusão das mulheres do mundo da ciência. Aqui posto, ele tem um papel determinante não só na construção da cultura da ciência, mas também no próprio conteúdo dos conhecimentos produzidos.

É importante destacar que não existe um modelo único de epistemologia feminista, pois são diversas as correntes que vão procurar questionar as origens de controle e as formas de manutenção da hierarquização decorrente da discriminação contra mulheres. Contudo, nesse ponto, para fins do alcance do objetivo da presente tese, destaca-se que algumas das teorias feministas (Sardenberg, 2007) questionam a produção do conhecimento científico a partir da ausência de mulheres nos campos de produção desse conhecimento, o que implica a reprodução de um viés masculino na escolha e definição de problemas de pesquisa, bem como no desenho das metodologias usadas e na interpretação de resultados. Fazer a presente tese a partir da admissão do uso do feminismo crítico, por uma pesquisadora pertencente ao grupo, é uma proposta de melhor localização do problema a ser respondido.

Essa ausência de mulheres que possam fazer perguntas a partir dessa localização é uma conclusão também usada para defender que deve haver mulheres nos espaços de poder, para elaboração de uma agenda que carregue esse viés. Defende-se que o número de mulheres eleitas reflete, ao menos de maneira próxima, a quantidade de mulheres presentes na composição da sociedade. Compreende-se, como *status* atual, que a agenda política está sendo pautada e orientada a partir do olhar masculino, predominante na composição dos espaços políticos formais. A ciência que investiga esse fenômeno deve se orientar por referenciais teóricos que possibilitem a superação de referenciais clássicos, sem comprometer o estudo dos efeitos históricos e sociais da sub-representação.

Como a tese se localiza no tratamento conferido pelo sistema de justiça à violência política de gênero, deve-se considerar que a composição dos espaços de maneira deficitária do ponto de vista de gênero também se reproduz no poder judiciário. Isso é um dado válido para a avaliação na pesquisa. O estudo da perspectiva de justiça oferecida à sociedade, quando da análise e do julgamento de casos de violência política de gênero, também deve considerar a alteridade de sujeitos no sistema de justiça, ainda que não haja garantia de decisões efetivas socialmente apenas por esse critério.

Contudo, o argumento da ocupação de espaços não pode existir de maneira isolada, uma vez que não consegue explicar, por exemplo, o fato de que nem sempre o aumento na

ocupação de espaços por mulheres se traduz, automaticamente, na qualificação do debate e da agenda política. Por isso, nesta pesquisa, não adotaremos a perspectiva metodológica feminista apenas a partir da crítica da presença de pesquisadoras na produção das investigações, isso porque a crítica feminista radical aponta, acertadamente, para a necessidade de ver a ciência não apenas como um processo cognitivo, mas também como um produto social e, portanto, como um processo moldado pelos contextos sociais e políticos, assim como é o sistema de justiça (Keller; Longino, 1996).

Esse é o referencial teórico que norteará a presente pesquisa: a necessidade de ferramentas metodológicas que permitam a investigação de um sistema de justiça efetivamente antidiscriminatório, cujo critério seja entender o atravessamento das instituições por marcadores sociais diversos.

No produto entregue pelo sistema de justiça, deve ser considerado que a condução de um processo judicial não é algo abstrato, em que apenas se aplica o Direito ao caso concreto isolado em análise. É, sim, um processo com sujeitos e meios que sofrem com os influxos do contexto social e político no qual estão inseridos. Ele deve ser pensado para a produção de uma justiça efetiva, com cuidados na interpretação de forças externas à justiça:

Para tanto, afirma Longino (2001), é preciso reconhecer que “forças sociais” não atuam necessariamente como forças “maléficas”, no sentido de sempre introduzirem um viés ou mesmo resultarem em “irracionalidade” na ciência. Pelo contrário, elas têm um papel relevante em assegurar maior rigor, principalmente porque a investigação científica não é um processo individual e sim social. Como uma, dentre outras possíveis forças sociais, portanto, o feminismo (ou os feminismos) atua no campo da ciência, no sentido de provocar refinamentos, correções, rejeições ou mesmo compartilhando assertivas e modelos formulados por outras semelhantes forças (Keller; Longino, 1996, p. 277).

Outra perspectiva interessante a ser abordada na aplicação de uma epistemologia feminista é a norteada pela disputa de classes, por meio do feminismo marxista (Saffioti, 2011), que usa, como pressuposto, a posição de classe de um sujeito como limitador de suas possibilidades de entender a complexidade das relações sociais em sua profundidade, em especial as relações decorrentes de sistemas de dominação.

Pessoas em grupos diversos no mapeamento social adotam, por tal condição, ângulos de visão opostos, sendo que, em uma lógica de sistema de dominação como é o Direito, a perspectiva do grupo dominante é a que se impõe sobre as demais, tornando-se referência e regra, supostamente, abstrata e universal. Poderíamos dizer que essa postura ou conquista implica uma “política cientificizada”, que é, simultaneamente, uma “ciência politizada” (Sardenberg, 2007).

Portanto, quando se defende que são vários os marcadores sociais que devem ser considerados em uma pesquisa ou pelo Direito em si, uma das críticas feitas é a falha de objetividade na investigação. Isso afetaria a segurança esperada na formulação da hipótese da pesquisa. Uma proposta de superação dessa crítica pode ser extraída da discussão sobre a objetividade científica feita por Haraway (1995). Ela sustenta que todos os conhecimentos são “situados” social e historicamente e, portanto, é inevitável que sejam parciais. Isso não significa dizer que toda objetividade deva ser abandonada. A mudança deve ser sobre a referência do que seja objetivo e as novas roupagens do ônus argumentativo para explicação de uma hipótese.

Na obra *Saberes localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial*, Haraway (1995) oferece uma metateoria científica que confirma a necessidade de um critério objetivo na produção de saber. No entanto, Haraway indica que a construção da metateoria passa pela robustez da apresentação do caso concreto, que, ao apontar suas razões de ser, confere segurança às conclusões originadas da avaliação.

Partindo-se da premissa de ausência de neutralidade social do Direito e do uso da epistemologia feminista, passamos à análise das categorias que serão usadas como referencial para a consecução do objetivo da pesquisa. O objetivo é identificar a perspectiva utilizada pelo sistema de justiça no tratamento de casos de violência política de gênero e como essa perspectiva impacta o sistema de representação política. Isso justifica a necessidade de adotarmos uma hermenêutica antidiscriminatória para a produção de uma justiça com viés emancipatório.

1.1 Gênero, violência, opressão e interseccionalidade

O estudo das categorias de gênero, violência, opressão e interseccionalidade se apresenta para basear a análise histórica realizada na presente pesquisa. Ele engloba as políticas afirmativas de garantia de acesso de mulheres na política e fundamenta as conclusões sobre a necessidade de um enfoque interdisciplinar nas ferramentas de interpretação do Direito. Isso porque, pelo fato de o Direito Antidiscriminatório ser um campo interdisciplinar, há uma demanda de compreensão que envolve pesquisa teórica e investigação sobre os movimentos sociais que originam o reconhecimento dos marcadores sociais.

Com a finalidade de evitar o uso meramente retórico da perspectiva antidiscriminatória e superar o paradigma da justiça simétrica, criada sob a falsa ideia de que a igualdade é formal, é necessário o estabelecimento da diferença. Essa diferença deve ser

entre o uso de conceitos e o uso de categorias para a compreensão do referencial teórico. A distinção entre conceitos e categorias é fundamental para esta pesquisa. Enquanto o conceito busca definir precisamente um objeto (Bernardes, 2011), a categoria funciona como lente analítica flexível, reunindo aspectos teóricos organizados para interpretar fenômenos sociais complexos.

Impor o uso de categorias como gênero, opressão e violência na interpretação jurídica não é apenas assegurar sua menção em decisões judiciais referenciadas do ponto de vista conceitual, mas garantir o entendimento e a interpretação da norma, bem como a condução do processo a partir da perspectiva imposta pelas categorias adotadas, com um ônus argumentativo para o intérprete. Considera-se, portanto, que a norma objetiva abstrata tem a tendência natural de manter e justificar um sistema institucionalizado de dominação a partir de uma interpretação neutra e afastada da necessária análise social, política e histórica dos membros dos grupos envolvidos em um litígio judicial.

Além disso, o uso de conceitos como se fossem categorias de análise impede a natural flexibilização necessária para avaliar corretamente os casos concretos, para conferir resposta justa para os constantes movimentos socioculturais. Esses, por sua vez, indicam que, pela característica de serem inexauríveis, os direitos humanos ganham novos contornos antes não identificados, provocando a necessidade de reformulação de demandas e, consequentemente, reestruturação de políticas afirmativas que atendam às (novas) particularidades dos grupos envolvidos.

Antes de adentrarmos no estudo das categorias em si, deve-se entender o que é o feminismo e qual a sua importância para o estudo da principal categoria analisada na tese: o gênero. O feminismo nasce na articulação dos movimentos sociais por direitos e garantias, sendo posteriormente introduzido no ambiente acadêmico teórico para traduzir e explicar as diversas formas de opressão contra mulheres na sociedade e as razões para esse movimento. Ao concluir que a subordinação da mulher não é natural, mas uma construção teórico-social, aparecem as perguntas sobre como chegamos até a conclusão da subordinação lógica e como esse controle ainda se mantém nos dias atuais.

O movimento feminista é explicado, para fins metodológicos (Sardenberg, 2007), por meio de ondas que não se superam, mas somam percepções e demandas a partir do curso histórico-social. Não temos a pretensão de esgotar as explicações sobre as divisões das ondas do feminismo, mas, a partir de uma percepção simples, podemos resumir-las da seguinte forma: uma primeira onda, ocorrida no século XIX, tinha como pauta principal a conquista dos direitos necessários para que as mulheres pudessem alcançar a igualdade com os homens. Elas

acreditavam que atingiriam essa finalidade por meio da educação e de uma relação mais simétrica dentro do casamento, ou seja, iniciando pela vida privada até a conquista posterior da vida pública.

Nesse momento, algumas autoras se destacam, como Olympe de Gouges, na França, e Mary Wollstonecraft, na Inglaterra, reforçando a ideia de busca da garantia de direitos e da igualdade por meio da participação política.

A segunda onda feminista ocorre entre 1960 e 1980, quando diversos direitos foram conquistados pelas mulheres na maior parte dos países, mas apenas no aspecto formal, já que, na prática, o discurso era apenas simbólico e sem efetividade material. Nesse cenário, as questões que se levantam são: quais as razões para ainda persistir a lógica de submissão das mulheres, mesmo com direitos previstos em lei? Quais os fundamentos para o raciocínio de que mulheres seriam naturalmente inferiores aos homens, de modo que não poderia haver igualdade material na prática?

A partir da década de 1990, quando ocorrem as Conferências Mundiais, em especial a Conferência de Direitos Humanos, a Conferência de População e Desenvolvimento e a IV Conferência Mundial da Mulher, surge um debate relacionado aos efeitos criminais da perspectiva de gênero para o combate da violência contra mulheres, acompanhado do estabelecimento de uma nova visão da sexualidade feminina, norteada pela autonomia, liberdade e valorização da mulher, mitigando, dessa forma, as relações de desigualdade entre os gêneros no ambiente privado e indicando que há interesse público nesse debate.

Surge, assim, a terceira onda do feminismo, enfatizando as diversidades femininas, com demandas específicas, e a noção de que as diferenças existem também dentro do grupo de mulheres e precisam ser avaliadas. Destaca-se nesse movimento a força do feminismo negro e do movimento de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros, Queer, Intersexuais, Assexuais e outras identidades (LGBTQIA+), além de outros.

Do ponto de vista histórico e metodológico, existe uma discussão sobre a existência de uma quarta onda. Não há consenso sobre isso na doutrina, mas os que defendem sua existência indicam a força do movimento feminista em um cenário digital, que torna as organizações menos estáveis e estruturadas. Essa nova fase incorpora a interseccionalidade de forma sistemática e promove a organização por meio de coletivos – grupos mobilizados para a realização de manifestações e protestos. Diferentemente das organizações feministas tradicionais, esses coletivos apresentam estruturas mais fluidas e dinâmicas, utilizando as redes sociais como espaço privilegiado de articulação, permitindo maior agilidade no engajamento para ações pontuais (Sardenberg, 2007).

Feito esse apanhado sobre as ondas do feminismo, deve-se considerar que elas não ocorreram de maneira automática ou fragmentada. Conforme dito, essa divisão é feita para facilitar o estudo metodológico da temática e auxiliar o entendimento de que a subordinação feminina, antes naturalizada nos espaços públicos, nada mais é do que um reflexo do que acontece nos ambientes privados e que esses lugares, ainda que pessoais, também produzem política e merecem atenção estatal. Essa constatação identifica que, tanto em espaços públicos como em ambientes privados, o Estado deve se fazer presente.

Acrescentando-se à argamassa teórica, é importante ainda constar a ideia de que os grupos marginalizados não são homogêneos. Existem sujeitos que podem acumular sobre si formas outras de opressão e manifestação de identidades diversas. Isso demanda, por consequência, maiores especificidades de políticas públicas para sua inclusão. As políticas afirmativas buscam romper com a igualdade formal e a frieza das normas universais. Não há como admitir que essa discriminação atinja seu propósito por meio de orientações gerais e abstratas, sob risco de silenciamento de diversidades e reforço de comportamento discriminatório.

O debate sobre a categoria “gênero” deve buscar promover a igualdade entre os sujeitos, com o direito de reconhecimento de suas diferenças e como elas se articulam entre os indivíduos e se refletem na sociedade, mas esse caminho teórico ainda segue em desenvolvimento. Inicialmente, o movimento feminista utiliza a categoria “mulher” como centro de suas políticas, formando-se o raciocínio de coletivo a partir de uma perspectiva biológica, sob a justificativa de que, ainda que o grupo de mulheres não seja homogêneo, acima de todas as diferenças existe algo comum entre seus sujeitos: o corpo.

Nos termos propostos por Joan Scott (1988), as categorias de gênero também aparecem como instrumentos de representação do poder nas construções científicas, e é por isso que a opção para o desenvolvimento do presente trabalho é pelo uso da epistemologia feminista. Nesse ponto, cumpre destacar a conceituação de gênero desenvolvida por Joan Scott (1988), que permite compreender como se constroem os significados e atributos das identidades sociais masculinas e femininas, bem como os papéis sociais correspondentes. Essa perspectiva teórica revela de que maneira tais significados são mobilizados para transformar diferenças biológicas em desigualdades sociais, legitimando práticas discriminatórias contra as mulheres.

Sobre o gênero, a abordagem de Scott (1988) enfatiza que os papéis sociais constituem construções historicamente determinadas, o que implica reconhecer a natureza dinâmica e mutável do gênero. Essa compreensão demonstra que tais construções podem ser modificadas

mediante a atuação da sociedade e de suas instituições, não sendo, portanto, imutáveis ou naturalmente determinadas. Fundamental nessa perspectiva é o entendimento de que as relações de gênero configuram relações essencialmente políticas, nas quais se manifesta o exercício do poder.

Essa distribuição de poder caracteriza-se pela assimetria entre homens e mulheres, não apresentando configuração fixa ou estática, já que sofre transformações temporais e espaciais, variando conforme os distintos contextos relacionais que homens e mulheres vivenciam ao longo da vida e nos diversos espaços sociais em que transitam, sejam eles familiares, educacionais, comunitários, profissionais ou em outros âmbitos da experiência social.

A ideia de gênero, antes associada a papéis sociais vistos como imutáveis, ganha novos contornos por vertentes feministas, que conseguem identificar que a limitação do sentido biológico e cultural de gênero impede a abordagem sobre a exclusão de outros sujeitos pela sociedade dominante, em razão de traços marginalizantes dispostos para as mulheres, fruto de diferentes modos históricos, subjetivos e culturais de lidar com o imaginário de mulher e de feminino.

Nesse sentido, a categoria “gênero” pode ser desenvolvida pela ideia de mulheridades, conceito trabalhado por Letícia Carolina Nascimento (2021), que rompe com a mulher essencial, recriando-a, negando-a ou subvertendo-a, para além da conceituação biológica e possibilitando identificar traços que permitem ampliar o alcance do debate feminista e seu escopo de proteção.

Nascimento, que se apresenta como uma mulher travesti, negra, gorda e piauiense, é doutora em Educação pela Universidade Federal do Piauí (UFPI) e autora da obra *Transfeminismo* (2021), que usa o conceito de mulheridades para reconhecer as sujeitas na diversidade de suas corporalidades e de suas vivências de feminilidades, em uma linha teórica de construção de identidades apoiada em Simone de Beauvoir e na ideia de desenvolvimento cultural de Judith Butler. A autora argumenta que é preciso romper com as ideias essencialistas para mesclar as fronteiras entre o biológico e o cultural, entendendo o gênero como performance, como processo de produção dos nossos corpos e do sexo, ou seja, reconhece múltiplas formas de experiência feminina, que, em sua essência, compartilham as mesmas performances culturais do feminino.

Importante destacar a conceituação de gênero como performance. Ela identifica que existe um conjunto de atos, gestos e discursos repetitivos que criam a ilusão de um gênero natural. Além disso, identifica seus sujeitos, não por opção ou representação, mas por uma categoria à qual pertencem. Segundo Butler (2010), a matriz heterossexual organiza sexo,

gênero e desejo em sequência e naturaliza a heterossexualidade como norma, excluindo todas as possibilidades não conformes com a regra, criando uma inteligibilidade cultural por meio da conformidade, excluindo os dissociantes.

Ou seja, tanto sexo quanto gênero, dispostos como referência de construção respectiva do senso biológico e cultural, na verdade se definem pela performance. Assim, “O gênero é a estilização repetida do corpo, um conjunto de atos repetidos no interior de uma estrutura reguladora altamente rígida, a qual se cristaliza no tempo para produzir a aparência de uma substância, de uma classe natural de ser” (Butler, 2010, p. 59).

O gênero como performance implica a conclusão de que todas as pessoas o desempenham. Logo, indivíduos trans não mudam de gênero, mas sim performam diferentemente do que é esperado, e isso também é visto como dissidência e atrai violências do sistema heteronormativo, punindo qualquer ser humano que falhe na performance adequada socialmente esperada. Em suma, a compreensão de gênero como performance e mulheridades permite uma análise mais inclusiva que rompe com essencialismos biológicos e amplia o escopo de proteção feminista.

Tendo estabelecido nossa compreensão de gênero por meio das mulheridades e da performatividade, faz-se necessário examinar como essa perspectiva complexifica a tradicional categoria de patriarcado. Sua definição surge como um conceito social que busca demonstrar a estrutura de dominação de mulheres e designa uma formação sociocultural em que os homens detêm o poder, sendo quase sinônimo de “dominação masculina” ou de opressão das mulheres. Baseia-se na existência de um sistema binário, universal, orientado pela diferença sexual e totalizante, ou seja, seria um sistema único de dominação.

A falha de essencialização compromete a evolução histórica de formas de dominação, a complexidade das estruturas sociais e exclui, por conta do seu caráter universal, outras experiências de grupos minorizados e, por isso, essa categoria acaba sendo superada, por acréscimo e não por eliminação, pela categoria “opressão”, que baseia as relações sociais como relações políticas fundadas na noção de poder instrumentalizado pela inseparabilidade estrutural entre racismo, capitalismo e patriarcado (Saffioti, 2004).

Essa evolução é crucial para a presente tese, pois permite analisar a violência política de gênero de modo mais sofisticado, reconhecendo as diferentes formas como essa violência atinge mulheres em suas múltiplas identidades e posições sociais.

A opressão, como categoria avaliada a partir da lógica de controle e violência, tem um viés objetivo, comum a todos do grupo. Mas também subjetivo, a ser identificado em cada situação com cada sujeito. Conforme dito anteriormente, pode estar submetido a mais de uma

forma de exclusão socialmente justificada, situação que é ilustrada pelo conceito de interseccionalidade:

O desconhecimento da importante presença negra na cultura, na maioria das investigações assim como dos escritos sobre o pós-modernismo, obriga a leitora/o leitor negra/o, em particular a leitora negra, a perguntar-se se vale a pena ter interesse em um tema que discutem e escrevem indivíduos que parecem não conhecer a existência da mulher negra, ou que consideram a possibilidade de que nós estejamos escrevendo ou dizendo algo que deva ser escutado, ou produzindo arte que deva ser vista, ouvida ou analisada com seriedade intelectual (Sardenberg, 2007, p. 24).

A interseccionalidade, categoria utilizada na presente pesquisa, é avaliada em alguns trabalhos de Collins (1998), que buscou entender a intersecção entre gênero, raça e classe e outras construções sociais que impactam a formação de sujeitos. Segundo Collins (1998, p. 208), o conceito de interseccionalidade “[...] oferece um marco interpretativo para se pensar como as interseções, por exemplo, de raça e classe, ou raça e gênero, ou sexualidade e classe formam a experiência de qualquer grupo através de contextos sociais específicos”.

Nesse aspecto, é importante identificar que as diferentes formas de opressão não têm o mesmo resultado de marginalização, havendo uma hierarquia na interseccionalidade que não pode ser suprimida, sob pena de uma renovação do ciclo de exclusão promovido em alguns grupos.

Para Collins, a interseccionalidade não forja apenas identidades específicas, mas também situa sujeitos em uma perspectiva epistemológica: a perspectiva da “forasteira de dentro” (*outsider within*). Ela própria se define dentro dessa categoria: uma negra com acesso ao mundo acadêmico branco, contudo, situada nas margens dos dois mundos (Collins, 1998, p. 127), tendo condições de avaliar os cenários e aplicar as categorias necessárias.

Conforme essa perspectiva teórica, a experiência feminina de vivenciar situações de violência e de acessar recursos para sua superação não se manifesta de maneira uniforme entre todas as mulheres. Na verdade, essas experiências apresentam variações significativas determinadas pelas diferenças sociais, culturais e econômicas que decorrem do pertencimento racial, étnico, geracional e da origem regional ou social específica de sujeitos em cada contexto nacional.

O reconhecimento da diversidade de experiências femininas revela-se essencial para a análise do acesso à justiça, pois possibilita compreender que as políticas públicas produzem impactos diferenciados na vida das mulheres e, por isso, adaptações devem ser pensadas para garantir que o acesso à justiça, como mandamento constitucional, seja o mais amplo possível.

Essa conclusão não seria alcançada caso se adotasse, exclusivamente, a categoria “gênero” como explicação universalizante dos papéis sociais atribuídos aos sujeitos.

A perspectiva interseccional permite, portanto, apreender as múltiplas dimensões que atravessam as experiências das mulheres em situação de violência, evidenciando como diferentes marcadores sociais se articulam para produzir formas específicas de vulnerabilidade e, consequentemente, distintas necessidades de proteção e acesso aos mecanismos de justiça. Assim, será fundamental para compreender como a violência política atinge diferentemente mulheres negras, trans, indígenas, revelando a necessidade de análises jurídicas que considerem essas múltiplas opressões.

A noção de violência e de vítimas orientadas por um determinismo cultural indica que o que se entende por mulher e o que se comprehende por homem acaba sendo tão ou até mais violento do que o criticado determinismo biológico, construindo uma exclusão extremamente problemática no âmbito do grupo de mulheres sob uma matriz que não se altera e se justifica socialmente.

A identidade é construída a partir da diferença, e não da semelhança, sendo que essa diferença só passa a ser desigualdade quando é atravessada pela categoria de opressão. Nesse cenário, o sistema de justiça tem o papel de romper com essa conclusão, combatendo a violência que, em face da ampliação do exercício e da garantia da capacidade eleitoral passiva, transforma-se em linguagem de resistência, como um modelo hegemônico universal de dominação e controle de grupos (Segato, 2003).

A violência, como modelo de dominação exercido por instituições e sujeitos em suas relações, pode se manifestar de diversas formas, mais explícitas e de fácil identificação, mas também de maneira implícita ou mesmo simbólica (Bourdieu, 2002). É importante destacar que todas as expressões dessa linguagem de exclusão/violência, ainda que diversas, têm o mesmo objetivo de manter à margem da sociedade os grupos minoritários, ou seja, sua extensão alcança o coletivo social e igualmente impacta individualmente a vítima atacada.

Para o desenvolvimento da presente tese, é necessário distinguir não apenas as formas de manifestação da violência – para tanto, utilizaremos como referencial teórico os trabalhos de Rita Segato (2003) e Pierre Bourdieu (2002) –, mas também a diferença entre a violência política e a de gênero e raça, esta última como objeto de estudo da pesquisa.

A naturalização da violência na política, a partir de uma leitura libertária da arena de debates, reflete-se no raciocínio socialmente aceito de tolerância para com os atos limitadores contra mulheres na política, sejam elas candidatas ou já mandatárias. Isso porque, independentemente de as mulheres conseguirem disputar um pleito ou já estarem no exercício

de um mandato político válido, elas não perdem sua condição de mulheres e, assim, não podem acessar os espaços formais estatais ou permanecer nesse local.

A criação de instrumentos de política afirmativa eleitoral, assim como a existência de ferramentas para responsabilização de sujeitos que pratiquem atos de violência contra grupos minoritários, não pode ser uma garantia meramente retórica, mas deve refletir o comprometimento do Estado com a emancipação social desses grupos (Herrera Flores, 2009). Por tudo visto até o momento, a construção dessa agenda não pode ser orientada por valores universais, assim como não pode ser universal a percepção do que é violência.

A partir do momento em que não há responsabilização daqueles que praticam atos criminosos por motivação de gênero, permanecerá ecoando o discurso de tolerância para com atos de violência política, legitimados pela atuação do sistema de justiça. Essa situação ainda cria uma contradição prática difícil de solucionar: ao mesmo tempo que se garante e se incrementa o número de mulheres candidatas e eleitas nos mandatos eleitorais, pelas políticas afirmativas do setor, não se fomenta um ambiente seguro e saudável para que essas mandatárias desenvolvam seu trabalho de maneira protegida e eficiente.

Essa contradição pode ser avaliada a partir do conceito trabalhado por Nancy Fraser (2017) em *Feminist contentions: a philosophical exchange*, para entender que só garantir, do ponto de vista numérico, um incremento de mulheres não significa a existência de um espaço seguro, nem a certeza de participação efetiva dessas mulheres na arena política.

A partir do momento em que as mulheres se fazem presentes no cenário político formal, sua presença tensiona ainda mais os sistemas tradicionais. Os homens, na busca de manutenção de seu *status quo*, geram ainda mais violência contra as mulheres formalmente presentes e afetam também aquelas que almejam ocupar esses espaços. Não sendo reprimidos ou responsabilizados, cria-se um ciclo sem fim de violências e multiplicam-se as vítimas de ataques de gênero e raça nos espaços formais.

A justiça de gênero requer tanto redistribuição econômica quanto reconhecimento cultural, identificando que um aspecto importante da injustiça de gênero é o androcentrismo: a construção autoritária de normas que privilegiam traços associados à masculinidade (Fraser, 2017).

O domínio desses conceitos é importante no espaço político para entender a forma de configuração de poder e disputa nesses lugares, mas, no campo do Direito, mostra-se ainda mais relevante por permitir que o sistema de justiça consiga ler de maneira fiel o reflexo da sociedade a partir de tipos penais ou ilícitos cíveis, que devem ser apurados e eventualmente responsabilizados.

Nessa perspectiva, a hermenêutica antidiscriminatória (Moreira, 2020), com padrões de análise interseccional, garante um método de análise de casos concretos sob um viés mais real de causa, efeito e sujeitos envolvidos. A violência política de gênero e raça é objeto de estudo da presente tese. Como tal, traduz-se em um imperativo de criminalização direcionado ao Estado que, diante de um caso que se amolde àquele tipo, deve aplicar uma sanção.

O objetivo é promover um cenário político saudável e não violento, em especial, com os grupos que geralmente são vítimas de ataques no campo político. Hoje a rapidez de circulação de informação em um mundo cada vez mais conectado e a amplitude do alcance das mídias sociais potencializam os ataques violentos. É interessante anotar que há, para além da identificação da pessoa afetada individualmente, um viés coletivo para o grupo ao qual pertence aquela vítima.

Realiza-se uma triangulação necessária entre antidiscriminação, violência política e sistema de justiça, com o objetivo de quebrar o ciclo de reprodução de ataques sistematizados e validados contra grupos minoritários. Não se trata de um tema em si, mas de uma perspectiva, de uma lente a ser aplicada na avaliação dos casos concretos e da legislação existente na temática.

1.2 As formas de violência e suas diversas vítimas: violência simbólica e coletividade

Para aprofundar o tema da violência política de gênero, é necessário estudar a categoria “violência” e suas elementares, garantindo um suporte necessário para o entendimento do fenômeno para além de um tipo penal a ser interpretado pelos tribunais, mas como um instrumento de emancipação e justiça social.

A violência política consiste no uso de força ou ameaças para influenciar, intimidar ou eliminar determinados atores da arena política. Seu combate visa a garantir a participação de um espectro amplo de indivíduos, o que transcende a realização de eleições regulares em si, pensando na ocupação do espaço da política formal de maneira constante (O'Donnell; Schmitter, 1986).

Ou seja, a violência política engloba ações que buscam alterar relações de poder por meio da coerção, incluindo ameaças, agressões físicas, assassinatos e destruição de propriedade contra candidatos, eleitores ou instituições democráticas.

Interessante anotar que a noção de violência pode ser entendida como elemento necessário para o desenvolvimento político, mas a extensão dos atos, os métodos para a

produção dessa violência e a sua gradação devem obedecer a limites, sob risco de corrosão das normas democráticas fundamentais (Levitsky; Ziblatt, 2018).

Quando essa violência se norteia pelo objetivo de alterar as relações de poder por motivação de gênero, torna-se violência política especial (Krook; Sanín, 2020). Albaine (2015) identifica que a violência política de gênero se manifesta por meio de: violência simbólica, pela deslegitimação baseada em estereótipos; violência psicológica, materializada em ameaças sexualizadas, chantagem e outros; violência física e sexual, formas mais fáceis de serem identificadas na prática judicial em razão de seu resultado material; e violência econômica, que ocorre, por exemplo, quando há negação de recursos partidários por questões de gênero, dentre outras formas de manifestação de marginalização das mulheres na política.

Do ponto de vista legislativo, conforme destaca Wânia Pasinato (2004), a conceituação de violência encontra-se na Convenção de Belém do Pará (OEA, 1994), que a define como “qualquer ação ou conduta baseada no gênero que lhe cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado”.

A autora justifica a escolha desse conceito em razão do consenso internacional, manifestado pela ratificação da convenção pelos países, do que é violência, reconhecendo que ela ocorre nos âmbitos público e privado. Em primeiro plano, o seu combate e prevenção pelos países inscrevem a violência contra a mulher como uma violação dos direitos humanos e, em segundo plano, reconhecem que os agentes do Estado também perpetram violência contra as mulheres, seja por atos diretos, seja por omissão, inclusive por meio do sistema de justiça, objeto da presente pesquisa.

Para a compreensão da violência, um dos referenciais que vamos utilizar é o trabalho de Rita Segato, que, em sua obra *As estruturas elementares da violência* (2003), faz uma análise da lógica da violência de gênero localizando-a nas estruturas de formação da sociedade, ou seja, não devemos considerar esse comportamento como um ato isolado, individual, mas compreender a sua ligação com as hierarquias de gênero impostas pela ordem social historicamente.

Essa estrutura hierárquica torna invisíveis as violências cotidianas praticadas nas relações, a ponto de passarem despercebidas na identificação de crimes e serem validadas pelo tecido social. A construção do tecido social passa, necessariamente, pela formação das subjetividades masculinas colocadas como regra, tanto no ideal de homens quanto de mulheres, mas especialmente firmando a norma da violência na masculinidade padrão, esperada por todos e tolerada institucionalmente. Nesse aspecto, Segato (2003) defende que, sendo a estrutura hierárquica de gênero uma estrutura moral que compõe o tecido social, é

natural que essa formação se transfira para a elaboração de leis, bem como esteja presente na concepção e base dos intérpretes da norma.

Mesmo quando existem leis que preveem o combate à violência de gênero, ou seja, já superada a barreira imposta no momento da elaboração de leis, ainda persiste o obstáculo da interpretação da norma. Isso envolve a atuação de sujeitos formados segundo uma determinada expectativa de papéis sociais, assim como uma pré-compreensão do que seria violência nesse cenário.

Para compreender a violência, Segato (2003) dá como exemplo o crime de estupro, nomeado como violação sexual. A autora introduz o entendimento do estupro como “mandato”, ou seja, um mecanismo estruturante do patriarcado que opera para reafirmar o controle sobre os corpos femininos.

Esse conceito é relevante, pois evidencia que a violência é um elemento sistemático, essencial para preservar a economia simbólica de poder, que conta com a cumplicidade de instituições, normas culturais e práticas cotidianas que naturalizam e perpetuam o domínio masculino. Insere-se nesse raciocínio o sistema de justiça como validador de comportamentos violentos.

A violência exercida pela violação sexual é consequência do que ela nomeia como “masculinidade fragilizada”, constituindo uma estratégia para reafirmar/resgatar o poder masculino ameaçado. Para essa lógica, usa como exemplo a violência sexual dentro das prisões, vista como uma forma de coerção para enquadrar indivíduos em posições alinhadas com as concepções de gênero dominantes.

O crime de estupro, segundo a autora, pode ser lido como um crime moralizador, responsável pela restauração da hegemonia masculina, disciplinando as mulheres para que percebam seu lugar dentro da sociedade. A lei constitui um sistema de linguagem, de simbolização das relações. Sem isso, não há reflexão, já que, a partir dos recursos de linguagem disponibilizados pela lei para o sujeito, ele pode se reconhecer e identificar aspectos do mundo como é e como deveria ser, trabalhando sua subjetividade, transformando-se e transformando a realidade ao seu redor. Mas essa lei, sem aplicação pelo sistema de justiça, passa a ser apenas retórica e deixa de produzir os efeitos necessários para a emancipação social.

Essa referência é relevante, pois, no cenário político, atualmente orientado pela maior presença de mulheres, garantida pelas políticas afirmativas, há uma tendência de aumento dos atos de violência. Isso ocorre porque há um incômodo com o rompimento das expectativas sociais. Nesse contexto, torna-se necessário garantir a função pedagógica dos atos criminosos,

como um recado para as mulheres voltarem a ocupar apenas os espaços privados. Além disso, ainda é importante que os homens, ameaçados pela representatividade crescente de mulheres nos lugares públicos formais, reafirmem sua predominância histórica e ocupação de ambientes.

Outro aspecto é entender os sujeitos envolvidos na relação. Não sendo a violência um ato isolado individual, também não são únicas ou isoladas as suas vítimas, haja vista que esses crimes afetam diretamente os envolvidos, mas essencialmente têm um objetivo educacional, pois transmitem um recado para o restante da sociedade. Assim, as formas de interpretação e sancionamento do crime devem ser condizentes com a extensão dos sujeitos envolvidos e as consequências geradas, adotando-se uma perspectiva que vê o sistema penal não como única solução de pacificação social, mas como uma das formas de resposta de defesa e proteção dos direitos humanos.

Se essa equação não é levada em consideração pelo sistema de justiça, e se atos de violência são cada vez mais frequentes e extensos, a consequência fática imediata é que cada vez menos mulheres vão se colocar à disposição da política, pois é um ambiente arriscado para sua segurança e a de suas famílias. Por sua vez, a consequência mediata é que esse cenário servirá como fundamento para o poder legislativo se abster de construir mais políticas de inclusão legal de mulheres. Ou ainda enfraquecerá as políticas já estabelecidas, pois não se mostrará necessária a atenção com o tema.

A resposta estatal também se relaciona com a função de limitar os atos de violência. Segundo Segato (2003), a violência não nasce em seu grau máximo. Ela se desenvolve em uma crescente de atos violentos que, gradualmente, são validados pela tolerância social e institucional. Isso continua até chegarem ao seu grau máximo, que se concretiza com a morte das vítimas daquelas condutas delituosas.

Segato (2003), para analisar o crime de violação, traça uma distinção entre as concepções de violação em sociedades pré-modernas e modernas. Nas sociedades pré-modernas, a violação era frequentemente vista como uma agressão transitiva a outro homem por meio do corpo da mulher, ligada a questões de honra e propriedade masculina, sendo a mulher assim considerada como um objeto de propriedade de outrem.

Com a modernidade e o crescimento da lógica individual, a mulher passa a ser reconhecida como sujeito de direito e, nesse aspecto, a violação se torna um delito contra a sua pessoa, mas o regime de *status* de pessoa ainda se conecta à estrutura hierárquica de gênero, que persiste mesmo em contextos modernos e supostamente contratuais, fazendo com

que a individualidade da mulher seja, na verdade, uma extensão da família, da moral e dos costumes.

Segato (2003) argumenta que, em contextos de transformação social, como a inserção das mulheres no mercado de trabalho, conquista de direitos ou crises econômicas, os homens podem experimentar uma fragilização de sua posição tradicional de poder, e isso, em vez de os tornar menos perigosos, paradoxalmente pode intensificar a violência como forma de restaurar o controle perdido.

Nesse aspecto, Segato (2003) conceitualiza a violência não como um ato individual, mas como um mandato social, ou seja, uma imposição invisível do sistema patriarcal que exige dos homens que demonstrem continuamente sua masculinidade por meio do controle e dominação das mulheres, sendo uma demanda constante da comunidade masculina, que tolera assim a sua prática, visto ser necessária.

A nomeada “violência moral” por Segato (2003), que consiste nos mecanismos legitimados pelos costumes para manter o *status* relativo entre os gêneros, é uma força sutil, porém poderosa, que sustenta o edifício patriarcal em que se baseiam todas as nossas instituições. Em vista disso, ainda que a legislação tente estabelecer a igualdade como norte e a lógica do individual seja construída, esse valor é constantemente influenciado pelo código de *status* da moral patriarcal, mostrando uma modernidade vulnerável à tradição patriarcal (Segato, 2003).

De qualquer forma, para combater a violação e outros crimes contra a dignidade sexual, já vêm sendo promovidas há alguns anos, por meio da simbologia das leis, campanhas educativas e capacitação das instituições, enfatizando-se a concepção da violência contra a mulher como algo abominável, tendo havido alguma resistência teórica e validação de discursos de defesa, mas com uma resposta maior aos atos de violência contra a mulher do que ocorria anos atrás.

Para a violência política, contudo, ainda há uma resistência a essa rotulação, em especial pela dificuldade de compreensão das limitações à liberdade de expressão no cenário público e pelo uso indevido da imunidade parlamentar como tese defensiva. O que era utilizado como defesa da honra para os crimes contra a dignidade sexual transmuta-se, na arena política, em defesa da imunidade parlamentar, ilimitada e ampla, bem como na bandeira da liberdade de expressão, pronta para colocar sob seu manto de proteção ataques e condutas violentas contra grupos minorizados.

A violência se manifesta de múltiplas formas e, ainda que Segato tome como exemplo para a sua análise o crime de violação, ela também aborda em seu trabalho a força da

violência moral ou psicológica, colocada no centro da cena da reprodução do regime de *status*, sendo inerente e essencial ao ordenamento hierárquico, operando diretamente, de forma constante, no sistema social, com gestos imperceptíveis nas rotinas domésticas que reforçam a marginalização de mulheres, muitas vezes sem a necessidade de agressões físicas ou delitivas graves.

Nesse campo, a violência moral, amparada em valores éticos, religiosos e familiares, é frequentemente justificada e naturalizada como parte de comportamentos considerados comuns e dentro da normalidade, dificultando sua percepção, identificação e denúncia, tornando-se um mecanismo de controle social extremamente eficaz sobre as categorias sociais subordinadas (Segato, 2003).

A moral e o costume fornecem a argamassa ideológica que sustenta a violência, tornando-a invisível, justificável e resistente à mudança. Para Segato (2003), combater esse cenário exige um trabalho profundo de desestabilização das próprias bases morais e dos costumes que estruturam o tecido social, para repensar as formas de funcionamento das instituições, sendo um dos caminhos para a promoção de mudanças efetivas.

Em resumo, as estruturas elementares da violência revelam que a hierarquia social, exemplificada pelo gênero, é mantida por meio da violência em seus diversos níveis (sexual, física, moral e simbólica). A capacidade de exercer violência sobre os subordinados credencia os indivíduos para a participação e competição no grupo de pares, perpetuando um sistema em que poder, gênero e hierarquia social estão intrinsecamente ligados. As culturas internalizam esses mandatos violentos, tornando a subordinação, muitas vezes, naturalizada e invisível (Segato, 2003).

Para incrementar o estudo sobre as formas de manifestação da violência, Segato (2003) aborda a manifestação da violência de gênero no espaço virtual, uma vez que, na ausência do corpo físico, essa violência desenvolve-se de maneiras específicas, pela substituição do corpo real pelo corpo ideal, construído discursivamente no ambiente cibernetico. No período atual, em que as campanhas eleitorais e os debates se desenvolvem na arena virtual, esse aspecto da percepção de violência se torna relevante para atualizar os conceitos à prática do dia a dia.

Essa substituição cria um sentimento de onipotência nos sujeitos e potencializa o comportamento nocivo contra grupos marginalizados. Segundo Segato (2003), nesse contexto de ausência do corpo como limite, ocorre uma regressão à fantasia narcisista de completude e uma negativa em se reconhecer castrado e limitado pela materialidade.

A tela do computador reproduz um efeito especular que compromete a autenticidade da alteridade, reduzindo o encontro com o outro a uma experiência superficial e ilusória.

Assim, a violência no espaço virtual, desvinculada da presença física e das limitações corporais, floresce em um ambiente em que a fantasia de onipotência e de completude narcisista prevalece, e a alteridade do outro é minimizada ou negada.

A partir da percepção pedagógica da violência pelas lentes de Segato (2003), pode-se concluir quais as bases da violência política de gênero no Brasil e qual a força, coletiva, de autores e vítimas em um crime que tem causas e efeitos mais amplos do que aparenta o tipo penal inscrito na legislação, bem como se evidencia a necessidade de instruir o sistema de justiça sobre a real natureza dos fenômenos sociais e da hierarquia de gênero para atingir um resultado que garanta emancipação e justiça efetiva.

Nesse caminho, para complementar as conclusões feitas pela concepção pedagógica de violência, é importante aprofundar o estudo sobre a violência simbólica, a partir do trabalho de Pierre Bourdieu (2002), que permite identificar formas sutis de exclusão política baseadas no gênero, o que é essencial para o desenvolvimento de estratégias de combate e fortalecimento democrático.

Para Bourdieu, o entendimento de que a sub-representação feminina na política é um traço naturalizado socialmente e a lógica de que haveria um menor interesse das mulheres pelos espaços de poder são a base para a compreensão da violência simbólica política, que, por meio de atos sutis, reafirma a mensagem ecoada historicamente de que os homens são naturalmente aptos para o exercício do poder político e a divisão sexual do trabalho político é feita a seu favor.

A violência simbólica, nesse sentido, é a imposição de significados que legitimam a dominação, de forma que os dominados aceitem essa dominação como “natural”, enquanto a violência moral refere-se ao julgamento, condenação e exclusão baseados em códigos morais. A violência simbólica naturaliza o sistema, enquanto a violência moral policia seus limites. Juntas, mantêm o mandado funcionando: a simbólica faz parecer normal, a moral pune quem sai da linha.

Mesmo quando mulheres ocupam esses espaços formais, rompendo com a divisão de trabalho político, as funções representativas reservadas para elas são as adequadas às expectativas de gênero, como o trabalho em pastas de assistência social, educação, família e todo assunto vinculado à política do cuidado, sendo ainda imposta, para que sejam aceitas no cenário político e seus discursos considerados, a masculinização de seus comportamentos, em razão da imposição de modelos rotulados como masculinos, esses, sim, vocacionados para a liderança política (Bourdieu, 1999).

A violência mais identificada é aquela que se apresenta de maneira direta; por tal razão, a identificação e o sancionamento da violência psicológica ou simbólica enfrentam maior resistência, porque são operadas de forma invisível e naturalizada, com cumplicidade entre os sujeitos, ainda que inconsciente, proliferando em espaços onde as expectativas sociais se orientam pelo gênero.

Importante destacar que a identificação dessa violência não procura enfraquecer o poder de resistência dos atores sociais, mas, conforme dito anteriormente, busca auxiliar na formulação de técnicas de prevenção e sancionamento de condutas criminosas que marginalizam grupos.

As condutas violentas funcionam não apenas de maneira consciente, conforme destacado anteriormente, mas também de maneira inconsciente, por meio de símbolos e linguagens que passam o recado da exclusão. Os espaços de poder são regulados por códigos de atividades, horários que comprometem a política do cuidado, rituais específicos, inexistência de banheiros para determinado sexo em um local, ou mesmo a vedação de um banheiro unissex, sendo tais códigos moldados por padrões masculinos, ditos universais (Bourdieu, 1999).

Outras formas de violência simbólica são os ataques coordenados virtualmente contra mulheres usando linguagem sexualizante, a redução de mandatárias à aparência física ou a aspectos de sua vida privada, com a naturalização dessa violência como traço caracterizante do jogo político.

As interrupções constantes durante falas de mulheres em parlamentos, o questionamento da competência técnica baseado em estereótipos de gênero, a pressão para que mulheres validem constantemente sua legitimidade, a guetização temática com mulheres sendo especialistas apenas em questões com viés feminino, a sub-representação em áreas consideradas vocacionadas ao masculino, como as pastas de economia, defesa, relações exteriores, dentre outros, também são violência simbólica.

A forma como funcionam as instituições também reproduz violência simbólica. Isso inclui o horário de funcionamento de um local de trabalho que ignora os deveres de cuidado, códigos de vestimenta e padrões moldados a partir do sujeito universal masculino e, de maneira geral, rituais que naturalizam a exclusão de mulheres dos espaços de poder.

Assim, para a presente tese, a violência simbólica oferece um marco analítico fundamental para compreender como a exclusão política das mulheres se perpetua por meio de mecanismos sutis de legitimação, indo além das formas explícitas de discriminação para revelar as estruturas profundas que naturalizam a dominação masculina no campo político.

Nos últimos anos, com a intensificação da busca por mais representatividade, as instituições vêm tentando garantir que pessoas pertencentes a grupos marginalizados ingressem nos espaços de poder, mas essa presença não é acompanhada pela garantia de participação e voz desses sujeitos nos espaços formais, seja porque, no caso da temática de gênero, foram cooptadas apenas mulheres que reproduzem discursos masculinistas, seja pela busca do discurso da individualização do sucesso político feminino, descompromissado com a emancipação coletiva do grupo.

Nesse cenário, a garantia de cotas de vagas e financiamento eleitoral não pode ser a única estratégia de resistência contra a sub-representação. É preciso fortalecer a sororidade política e as redes de apoio entre mulheres, assim como ressignificar as características “femininas” como qualidades políticas e criar espaços contra-hegemônicos de participação, envolvendo as instituições, em especial o sistema de justiça, para dar respostas aos casos judicializados de forma mais eficiente.

Sobre a representação de mulheres avaliada a partir da quantidade de atrizes que ocupam os espaços de poder, um conceito útil e esclarecedor é o de tokenismo, criado por Rosabeth Moss Kanter (1977), que o define como o procedimento que transforma as pessoas em ícones representativos, apagando sua individualidade e perpetuando o *status quo*. Ou seja, trata-se de colocar o sujeito em determinado espaço apenas para informar que o direito de cota foi cumprido, mas sem garantir de fato sua participação efetiva na construção da agenda política.

Essa prática de incluir um número mínimo de pessoas de grupos marginalizados em posições de visibilidade para criar uma aparência de diversidade e inclusão, sem promover mudanças estruturais reais no sistema de poder, é perfeitamente aplicável ao cenário político. Além disso, é relevante aos debates de violência política. Promover essa representação mínima de grupo no parlamento não se traduz na alteração das dinâmicas de poder. Ela ainda é usada como tese defensiva da desnecessidade de políticas afirmativas ou mesmo tipificação criminal de violência política.

Tendo sido feita a conceituação de violência e descrita sua manifestação simbólica, cabe avaliar a extensão da violência na prática. Para essa percepção, o referencial usado é a teoria das capacidades, de Martha Nussbaum, que, em sua obra *Women and human development: the capabilities approach* (2000), aborda, por meio da filosofia, quais as capacidades necessárias para um ser humano viver em um ambiente com justiça social e desenvolvimento, a partir do respeito e cumprimento dos direitos humanos.

Importante realizar uma prévia explicação sobre a abordagem de Martha Nussbaum sobre vulnerabilidades. Esta se fundamenta em uma compreensão essencialmente individual da dignidade humana, que reconhece as particularidades e fragilidades inerentes a cada pessoa como ponto de partida para a construção de uma teoria da justiça.

Para Nussbaum (2000), a dignidade humana fornece uma base moral para reconhecer e proteger essas capacidades, pois está fundamentada no valor inerente de cada indivíduo. Essas vulnerabilidades não devem ser vistas como deficiências a serem superadas individualmente, mas como características humanas universais que demandam respostas sociais adequadas.

Sua teoria das capacidades parte do reconhecimento de que idênticos bens podem significar coisas distintas para pessoas com condições diversas. Embora centrada na experiência individual, a teoria de Nussbaum (2000) possibilita um salto qualitativo para a dimensão coletiva ao estabelecer que as vulnerabilidades pessoais devem ser transformadas em fundamentos para políticas públicas e direitos universais.

Esse movimento teórico permite que grupos sociais historicamente marginalizados utilizem suas vulnerabilidades específicas não como marcadores de inferioridade, mas como fundamentos morais para exigir reconhecimento, proteção e promoção de suas capacidades por meio de ações estatais e sociais coordenadas, transformando assim experiências individuais de vulnerabilidade em agendas coletivas de transformação social.

A escolha desse referencial baseia-se na busca de um paralelo com a superação da vulnerabilidade para além do aspecto econômico e de renda. Aceita-se que, para entender a extensão de uma vida justa, também devemos olhar além do aspecto econômico e de renda na vida de um sujeito. Devemos verificar as capacidades que as pessoas têm para escolher e realizar diferentes modos de vida. Entendemos não ser suficiente possuir recursos econômicos, mas também poder usá-los de maneira livre e satisfatória.

Compreender a teoria das capacidades permite fortalecer a ideia do que é vulnerabilidade e do que é vida justa. A partir dessa moldura, é possível compreender a extensão da violência política, verificando como ela sistematicamente limita as oportunidades reais de as mulheres participarem da vida pública em todo o seu potencial e de maneira justa e digna.

De maneira resumida, a autora (2000) enumera as seguintes capacidades: vida, sob a ótica de poder viver uma vida de duração normal; saúde corporal, para ter boa saúde, alimentação adequada e moradia; integridade corporal, para ter liberdade de movimento e segurança física em sua vivência ampla; sentidos, imaginação e pensamento, capacidades para

desenvolvimento do direito à educação e liberdade de expressão; emoções, a capacidade para poder formar vínculos afetivos e não sofrer ansiedade ou outros distúrbios de natureza mental; capacidade de exercício da razão prática, para planejar a própria vida a partir de suas opções pessoais; capacidade de afiliação, para poder viver com outros e ser respeitado socialmente; lazer, para poder brincar e recrear-se; controle sobre o ambiente, garantindo a possibilidade de participação política e exercício dos direitos de propriedade; e, por último, a capacidade de outras espécies, garantindo a amplitude não taxativa de vivências que podem se manifestar na preocupação com o espírito, o desenvolvimento da preocupação com os animais e a natureza em geral etc.

Por meio da teoria das capacidades, é possível demonstrar a interdependência essencial entre liberdade e igualdade, sustentando que não pode haver igualdade genuína sem a garantia de liberdades substantivas que permitam aos indivíduos desenvolverem plenamente suas potencialidades humanas. O exemplo histórico da exclusão das mulheres do direito ao voto ilustra paradigmaticamente essa tese: mesmo que formalmente reconhecidas como cidadãs, as mulheres permaneciam em situação de desigualdade estrutural enquanto privadas da liberdade política de participar das decisões coletivas e influenciar as normas que regiam suas próprias vidas.

Para Nussbaum, a igualdade exige mais do que a ausência de discriminação formal; demanda a criação de condições reais, capacidades, para que cada pessoa possa exercer suas liberdades fundamentais, incluindo a participação política, a educação, a saúde e a autonomia sobre o próprio corpo.

Assim, a conquista do sufrágio feminino não representou apenas a extensão de um direito, mas a ampliação das capacidades que tornam possível a própria agência das mulheres na esfera pública, evidenciando que liberdade e igualdade são conceitos entrelaçados e mutuamente constitutivos na construção de uma sociedade justa.

Os atos de violência política, em especial aqueles que são mais difíceis de identificar, produzem lesões que mostram a relevância do combate a esse comportamento nocivo nos espaços políticos formais. Ainda que o crime, tecnicamente, seja formal, isto é, não necessite de um resultado naturalístico para permitir a sua subsunção e responsabilização, há resistência no sistema de justiça em reconhecer a real importância do sancionamento do crime de violência política de gênero, ou mesmo em conferir um tratamento digno da magnitude do problema.

Além de afetar a integridade corporal das vítimas, a violência política pode impactar a capacidade de afiliação, ao fomentar um isolamento social por meio de campanhas de

difamação, ataques à reputação de candidatas e mandatárias, o que limita seus direitos plenos de cidadãs e as obriga a se retirar da vida pública para tentar se proteger, bem como a seus familiares.

Os ataques contra mulheres na política afetam ainda a capacidade de exercício de sua razão prática, uma vez que, ao perderem a legitimidade de suas demandas e anseios, sofrem limitações em seu planejamento de vida e liberdade de escolhas políticas. Retiram ainda a credibilidade intelectual dessas mulheres, o que, ao fim, traduz-se na limitação do seu direito de liberdade de expressão política.

Esse último aspecto é relevante para a análise, já que, a cada tentativa de prevenir e combater atos de violência política, seus opositores alegam afronta à liberdade política e liberdade de expressão. Contudo, a limitação à liberdade política/expressão ocorre como consequência desses atos de violência. Qual liberdade vale mais? Qual delas tem uma extensão lesiva maior?

A compreensão das capacidades serve não apenas para identificar a extensão lesiva dos atos de violência política, mas auxilia na formulação de políticas de mudança institucional, na compreensão holística do combate à violência e no fortalecimento de iniciativas afirmativas na matéria.

A mudança institucional surge a partir do momento em que se reconhece a relevância de políticas públicas de combate e prevenção à violência política. Quando se comprehende o problema como algo estrutural, torna-se mais fácil construir uma agenda que previna tais atos e que, diante da prática criminosa, confira proteção à vítima, segurança física, emocional e reconhecimento social.

Por fim, a concepção da teoria das capacidades fortalece a existência e prerrogativa de políticas afirmativas, que garantem não apenas a ausência da violência, mas condições positivas para o fomento das capacidades, e é aqui a grande falha do sistema brasileiro e onde o poder judiciário deve se apresentar.

O tratamento dado à política de cotas não pode ser diverso da resposta estatal dada ao combate à violência política de gênero; são matérias que devem andar conjuntamente para garantir o pleno desenvolvimento das capacidades de mulheres na política e para incrementar a atuação do poder judiciário. Apresenta-se a seguir a ferramenta hermenêutica do Direito Antidiscriminatório.

O relacionamento entre violência moral e violência simbólica envolve, conforme visto, a identificação de um cenário político em que o aumento de mulheres fragiliza a masculinidade historicamente presente. Isso ativa a busca de violência como um mandato de

defesa desse território e gera uma ansiedade coletiva sobre o fortalecimento do movimento feminista. Essa reação masculina se materializa pela punição de mulheres que abandonam seus papéis tradicionais e espetaculariza a agressão como forma de garantir a audiência masculina e a preservação de uma ordem que está sendo superada. Como lidar com essa escalada de violência no âmbito judicial? É o debate proposto sobre o Direito Antidiscriminatório a seguir.

1.3 As imagens de controle e matrizes de dominação

O patriarcado, o colonialismo, o racismo e o sexism, dentre outras categorias, são formas de dominação e opressão que se modificam no tempo. Eles desenvolvem sua própria malha de poder a partir das especificidades demandadas pelo contexto histórico e social em que estão inseridos, configurando assim matrizes de dominação do sistema (Collins, 1991).

A finalidade das matrizes é a mesma, mas a forma como se apresentam e executam a sua programação varia. É por essa razão que não se pode importar, sem critério de adaptação ou olhar crítico, a experiência de outros contextos sociais com relação às linguagens de controle.

O estudo das matrizes de dominação e as imagens de controle fazem parte do referencial teórico essencial para compreender a força dos estereótipos na presente pesquisa. Para isso, usaremos o trabalho de Patricia Hill Collins (1991) e a investigação promovida por Winnie Bueno (2020), que aplica as categorias de Collins à realidade brasileira, pelos seus mecanismos culturais, sociais e raízes históricas específicas.

O estudo comparado, nesse aspecto, revela-se fascinante por possibilitar mapear os métodos utilizados na consecução dos atos de opressão em outros ordenamentos, além de permitir o estudo e a eventual aplicação de formas de resistência no contexto social do pesquisador.

A partir da consciência de que nossas condições de vida e ideias não são inevitáveis ou naturais, entendemos que as justificativas para a exclusão de grupos do espaço político têm raízes mais profundas. Elas devem dialogar com a concepção de que as violências são subjetivas e identificáveis a partir da análise das imagens de controle e das formas de opressão sobre esses grupos (Collins, 1991).

Para operacionalizar essa análise das matrizes de dominação no contexto brasileiro, Patricia Hill Collins trabalha, conforme dito, o conceito de imagens de controle e matrizes de

dominação, que funcionam como elementos operacionais indispensáveis para o exercício da violência simbólica.

As imagens de controle são estereótipos criados e perpetuados pelos grupos dominantes para justificar a subordinação de pessoas marginalizadas. Elas funcionam como elementos operacionais indispensáveis das matrizes de dominação e são essenciais para o exercício da violência simbólica. Elas naturalizam hierarquias sociais, desumanizam grupos e limitam as possibilidades de liberdade de autodefinição de sujeitos.

As imagens de controle funcionam para favorecer uma matriz de dominação, que consiste em um sistema organizacional que estrutura múltiplas opressões interseccionais e, segundo Collins (1991), organiza-se em quatro níveis interconectados, quais sejam, o estrutural, o disciplinar, o cultural e o interpessoal.

O nível estrutural se refere às leis, políticas e instituições; o nível disciplinar atua por meio da existência de rituais burocráticos de funcionamento, por exemplo, de escolas, hospitais e, o que é importante para a nossa pesquisa, o sistema judicial, parte fundamental da organização pública formal. Esses dois níveis atuam e se organizam na esfera pública formal. Já o nível cultural refere-se ao sistema de dominação mais abstrato, atuante pelos símbolos, linguagem e ideologia e, por fim, o nível interpessoal opera pelas experiências cotidianas, pelas relações sociais e pela discriminação individual.

Essa análise das matrizes de dominação dialoga diretamente com os conceitos de masculinidade fragilizada e mandato de violência desenvolvidos por Rita Segato (2003), bem como com a teoria da performatividade e ruptura de Judith Butler (2010). Enquanto Collins nos oferece o mapa estrutural de como operam os sistemas de dominação, Segato (2003) explica como a violência de gênero funciona como mandato social que se intensifica em contextos de fragilização. Butler (2010), por sua vez, demonstra como essas estruturas podem ser subvertidas por meio da repetição imperfeita das normas, incluindo as normas jurídicas. Juntas, essas teorias fornecem tanto o diagnóstico quanto as ferramentas para transformação do tratamento judicial da violência política de gênero.

No âmbito da política, é possível identificar alguns padrões de comportamento que podem se estruturar como ferramentas das matrizes de dominação, manifestando-se tanto em narrativas – como as que reforçam o “lugar da mulher” e as hierarquias raciais – quanto em práticas – como o uso de símbolos de exclusão, as agressões nas relações dos parlamentos, o isolamento social e político de sujeitos, a reprodução de rótulos via mídia e, em especial, a atuação de um sistema judicial que não protege ou até mesmo sanciona atos de violência política.

A boa-fé existente na criação de uma política, assim como o caráter progressista de um determinado movimento, não é garantia de imunidade desse grupo às dinâmicas de opressão, conforme pontuado por Sueli Carneiro (*apud* Bueno, 2020). A existência de matrizes de dominação e imagens de controle não é direcionada apenas para os grupos dominantes, mas, de maneira muito eficiente, também para os grupos dominados (Collins, 1991).

Importante diferenciar as imagens de controle do conceito de estereótipos. O estereótipo é um conceito mais amplo de psicologia social, com foco na representação de um sujeito ou grupo, que não necessariamente se vincula a uma estrutura de poder (Allport, 1954). Já as imagens de controle se diferem porque são estereótipos dinâmicos com finalidade específica vinculada a uma relação de poder e dominação, mudando de acordo com as necessidades apontadas e atualizadas da matriz de dominação, usando símbolos já existentes ou criando novos. Assim, elaboram um discurso que naturaliza as consequências do racismo e do sexismo, objetificando o outro e sujeitando-o a formas de manipulação, controle ou silenciamento, utilizando uma fundamentação perigosa, pois muda conforme a necessidade do momento e pode acabar passando despercebida na formulação de políticas de sanção e prevenção a tais atos (Bueno, 2020).

Collins (1991) mostra que nem todo estereótipo é uma imagem de controle, mas toda imagem de controle utiliza mecanismos estereotípicos para cumprir sua função de dominação. A dominação se articula pelo processo de diferenciação entre os sujeitos e, a partir dessa diferença, estabelece-se uma hierarquia na qual as imagens de controle são utilizadas para justificação.

É o exemplo clássico da mulher na política, tida como sujeito que não está apto para atuar nesse campo em virtude de suas emoções afloradas e características biológicas ditas primárias. Esse exemplo é apenas um de vários. Podemos citar aquele no qual, a partir da criação de uma diferenciação dentro do próprio grupo de mulheres, adota-se o discurso de que políticas afirmativas como cotas, na verdade, funcionam como um instrumento de discriminação e enfraquecem a mulher na política.

O sistema de justiça, permeado por uma interpretação socialmente construída, ao analisar uma demanda posta processualmente, avalia os sujeitos envolvidos a partir das imagens de controle – imagens que, conforme visto, não são estáticas e que acabam influenciando o tratamento de acusados, vítimas e outros sujeitos ativos do processo judicial. Collins sugere algumas imagens de controle, como a *mammy*, que remete à visão da mulher preta como mãe, cuja função é a de cuidar sem limitações, renunciando a suas vontades e livrando-se de qualquer prazer espiritual, físico e mental; a matriarca (*matriarch*), a mulher

preta que anula os homens e os controla, de forma dominadora e injusta; Jezebel, a mulher negra hipersexualizada; e a *welfare mother*, a mulher negra que é a mãe irresponsável e depende do Estado para seu sustento e o de seus filhos.

Winnie Bueno (2020) propõe a identificação de algumas imagens de controle no Brasil. A proposta de Winnie Bueno (2020) baseia-se em uma combinação da leitura de Collins (1991) e Lélia Gonzalez (1984), incorporando as imagens de Mãe preta, Doméstica e Mulata, e destacando que essas imagens de controle são confrontadas e desautorizadas pelas mulheres negras em resistência, que utilizam diferentes estratégias para resgatar sua condição de sujeitas de conhecimento, autodefinindo-se e fundamentando sua reflexão na experiência histórica e comunitária compartilhada.

A cooptação é relevante nesse referencial quando analisamos a mulher que, seguindo um discurso contrário à política afirmativa de gênero, fortalece o grupo majoritário. Por isso, internaliza um raciocínio que silencia a discriminação que ocorre na prática. Esses são dois exemplos que performam imagens de controle que funcionam como matriz de dominação com a mesma finalidade, qual seja, a de excluir as mulheres do campo da política.

Um aspecto instigante que ajuda a entender como determinadas pessoas, mesmo sendo parte de um grupo historicamente excluído, posicionam-se a favor da matriz de dominação produzida contra seu próprio grupo é o fato de que o grupo dominante, como método de controle, frequentemente aceita o grupo oprimido em espaços formais, não sem antes impor o enquadramento do discurso do sujeito para que sua linguagem social seja familiar e confortável aos demais membros do grupo.

Logo, é uma forma de acesso e permanência controlada, que não coloca esses novos membros aceitos na mesma posição que o grupo dominante, mas apenas os insere para reforçar e legitimar o discurso de dominação (Bueno, 2020).

O papel do judiciário nesse sistema de mandamentos gerais, aqui especificamente o Direito Penal Eleitoral, é o de interpretar e aplicar as normas, considerando que a produção das normas partiu da identificação de situações que demandam atenção do Estado a partir do sujeito que avalia a conceituação desses problemas e a forma de solução. Se o pensar do problema e as suas soluções partem de um sujeito, esse sujeito e todas as suas preconcepções influenciam as conclusões que se tornam leis.

A hermenêutica antidiscriminatória emerge como ferramenta interpretativa que reconhece o caráter situado de toda compreensão jurídica. Diferentemente da hermenêutica tradicional, que frequentemente reproduz as matrizes de dominação de forma acrítica, essa abordagem exige do intérprete a consciência sobre como preconceitos e estereótipos

influenciam a aplicação da norma. Permite, assim, o uso do contexto social e político para a compreensão da norma estática, reconhecendo que toda interpretação é condicionada pela pré-compreensão e pelo horizonte histórico do intérprete (Gadamer, 1999).

A existência de um grupo que pareça homogêneo não significa que os sujeitos a ele ligados reagem ou reproduzem a mesma linguagem e simbolismo, isso porque os sujeitos apresentam diferenças que não necessariamente partem dos mesmos pressupostos. Identificar a violência política de gênero como um fenômeno social não significa dizer que todas as mulheres sofrem os mesmos impactos ou as mesmas violências no espaço político, mas contribui para entender a primeira camada do grupo marginalizado, no caso o de mulheres, trabalhada nesse cenário político a partir de uma forma de controle que entende que aquele espaço não pertence a elas e, a depender das outras imagens que lhe sejam atribuídas (em forma de estigmas culturais), compreender também que essa violência vai se transformando, em intensidade e manifestação, em outras formas de violência, que devem ser igualmente prevenidas e sancionadas.

Outro aspecto importante é como a influência de preconcepções e estereótipos em geral afeta a forma como se classificam os atos de violência e ainda quem pode ou não ser vítima de uma violência política. Destaque-se que, na política, o perfil das mulheres diverge do padrão feminino imposto pelo patriarcado. Assim, até a identificação dessas mulheres como vítimas é dificultada nesse cenário, por não serem as vítimas ideais de violência de gênero.

O Direito, como sistema social, é composto por normas que ditam as regras da sociedade, e o Direito Penal, nesse ponto, apresenta-se pela previsão de seus mandamentos gerais. Criar tipos penais e desenvolver políticas públicas a partir da essencialização de grupos é reforçar matrizes de controle, o que provoca novas formas de exclusão de grupos e torna a defesa de direitos humanos uma mera retórica, pois, apesar da aparente existência da proteção e de uma política de inclusão, o seu resultado, na prática, é uma reiteração de exclusões historicamente validadas.

1.4 Hermenêutica antidiscriminatória: uma ferramenta contra a violência política

A hermenêutica jurídica constitui-se como disciplina fundamental para a compreensão e aplicação do Direito, ocupando-se do estudo e da sistematização dos processos aplicáveis para determinar o sentido e o alcance das normas jurídicas. Trata-se de atividade que transcende a mera leitura literal dos textos legais, envolvendo um complexo processo

interpretativo que considera não apenas a letra da lei, mas também seu espírito, finalidade e contexto histórico-social.

Como enfatiza Maximiliano (2011), toda norma jurídica, seja ela clara ou obscura, demanda interpretação, pois o Direito não se reduz a fórmulas estáticas, mas constitui fenômeno vivo que deve dialogar com as transformações sociais e as demandas por justiça material. A interpretação jurídica, nesse sentido, não se limita a um exercício técnico-formal, mas representa instrumento essencial para a concretização dos valores constitucionais e a efetivação dos direitos fundamentais.

No contexto contemporâneo, marcado pela crescente valorização dos direitos humanos e pelo reconhecimento constitucional da igualdade material, a hermenêutica jurídica assume função ainda mais relevante ao possibilitar leituras emancipatórias e inclusivas do ordenamento jurídico. A hermenêutica antidiscriminatória emerge, assim, como vertente específica da interpretação constitucional, orientada pelos princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade substantiva e da não discriminação, buscando superar interpretações que perpetuem exclusões, preconceitos ou violações aos direitos de grupos historicamente marginalizados (Rios, 2008).

Essa perspectiva interpretativa exige do intérprete não apenas o domínio das técnicas hermenêuticas tradicionais, mas também uma postura crítica e sensível às desigualdades estruturais, capaz de identificar e combater práticas discriminatórias veladas ou institucionalizadas que, não raro, encontram-se naturalizadas no tecido social e nas próprias estruturas jurídicas.

A Constituição Federal se orienta pela linguagem da igualdade e da não discriminação, mas, na prática, a discriminação continua sendo a regra. Se a determinação cultural pode ser também uma linguagem violenta para a opressão, é preciso incluir os corpos dissidentes e reformular de maneira constante as regras sociais, que, por natureza, são dinâmicas.

A partir da noção de que as políticas afirmativas devem ser temporárias, sofrer fiscalização constante e buscar regularmente a adequação de instrumentos para melhor alinhamento às finalidades da norma, estabelece-se um padrão a ser seguido; da mesma forma, as regras sociais, ao serem flexibilizadas e mobilizadas, permitem a inclusão e a emancipação social de grupos que surgem no cenário político e demandam atenção específica.

O sistema de justiça tem papel crucial na formulação de normas sociais, seja agindo a serviço do controle e manutenção das regras impostas pelos grupos majoritários, seja adotando uma perspectiva antidiscriminatória e emancipatória a serviço da ruptura (Butler, 2003) dos ciclos de dominação e matrizes de controle (Collins, 1990). Normas não são

inevitáveis ou naturais, mas uma construção, e essa é uma perspectiva que surge como uma opção de sistema de justiça comprometido com o desenvolvimento social.

De acordo com Butler (2010), as normas sociais se mantêm graças a repetições constantes, mas toda repetição carrega em si a possibilidade de falha ou de desvio. Esses lapsos podem potencialmente expandir o sistema para, de maneira gradual, deslocar conhecimento. É a proposta de rompimento e subversão de dentro do sistema, e essa ruptura, a partir da atuação do aparato de justiça, é uma estratégia que passa pelo uso do Direito Antidiscriminatório.

A atuação dos atores judiciais performa e reproduz normas sociais; cada decisão judicial, manifestação ministerial ou argumento de autoridade policial pode reforçar ou criar fissuras nas estruturas discriminatórias, que, com a repetição, têm potencial de provocar mudança.

O sistema de justiça é uma forma de matriz de dominação dentro da engrenagem social mais ampla, produzida e mantida pelos grupos dominantes na estrutura do Estado. A proposta do presente trabalho é fazer com que esse sistema rompa com a sua programação tradicional e atue na formulação de novas regras sociais. Ele deve operacionalizar categorias relevantes como gênero, opressão e violência, com a finalidade maior de fortalecer a saúde democrática do país.

Patricia Hill Collins (1991) desenvolve o conceito de “forasteiras de dentro” (*outsiders within*) para demonstrar como a localização política dos sujeitos produz comportamentos e interpretações distintas, mesmo dentro de um grupo marginalizado. Essa categoria identifica pessoas que ocupam uma posição simultânea de pertencimento e exclusão, que estão dentro de espaços formais, mas permanecem à margem do poder decisório.

No contexto da violência política de gênero, esse conceito revela uma camada adicional de marginalização: as “forasteiras de dentro” são minorizadas dentro das próprias minorias. Essa localização específica, à margem tanto do mundo central quanto do mundo contestador mais amplo, cria vulnerabilidades particulares que escapam às análises tradicionais.

Mulheres políticas de regiões periféricas do Brasil enfrentam essa dupla marginalização. Quando casos de violência política contra essas mulheres chegam às cortes superiores em Brasília, os julgadores podem aplicar uma “perspectiva de gênero” descontextualizada, ignorando as especificidades regionais, econômicas e culturais que intensificam a violência.

Isso coloca uma questão central: será possível que uma perspectiva de gênero que ignore o contexto político-social das regiões periféricas garanta justiça efetivamente antidiscriminatória? A resposta exige que o sistema judicial reconheça não apenas o gênero como categoria de análise, mas sua intersecção com território, classe e outros marcadores sociais específicos.

As categorias não aparecem isoladas nos casos concretos e, assim, não podem também ser consideradas isoladamente nos julgamentos, com a indicação de que são perspectivas de justiça antidiscriminatória.

Isso porque, além de serem a essência de grupos distintos, ignoram que gênero e raça não são apenas conceitos. São categorias de interpretação que devem ser lidas na prática e a partir do que se espera de políticas afirmativas de maneira geral. As razões de ser e as expectativas de resultado não devem ser vistas individualmente ou como afetando apenas partes do processo, mas sim sob a lógica de ascensão coletiva de um grupo por meio de seu empoderamento.

A partir do indicativo de complexidade das relações sociais e da constante mutação das formas de organização e controle de grupos marginalizados, é possível identificar os dois grandes problemas da leitura antidiscriminatória no Direito: a estabilidade jurídica e a objetividade das normas.

A primeira entra em confronto com a necessária maleabilidade para que ocorra a percepção das mudanças nos discursos de opressão e dominação de grupos marginalizados. Além disso, vai ao encontro da característica de historicidade dos direitos humanos, que confere a noção de que esses direitos gozam de inexauribilidade, sempre ganhando novos contornos e agregando outras demandas.

A objetividade das normas jurídicas, sob a lógica da elaboração de mandamentos gerais para funcionamento da sociedade, encontra óbice no fato de que os sujeitos e contextos sociais são permeados de diferenças que não partem do mesmo pressuposto. Essas diferenças produzem realidades e demandas políticas específicas. A frieza do Direito é técnica de essencialização altamente rechaçada pela teoria dos direitos humanos.

Não se trata de relativizar as normas, uma vez que, sendo normas sociais, podem sempre ser revistas, mas propor uma interpretação que, amparada na localização dos sujeitos e na presença dos marcadores sociais como norte para aplicação do Direito, apresente-se como conhecimento justificado, situado e comprometido, com uma objetividade não neutra, mas, ainda assim, robusta.

Proposições como essas representam uma importante ruptura com um modo de fazer ciência que tem grande tradição. Assim, por conseguinte, são perturbadoras e instigantes. Assumir a investigação feminista nessa perspectiva supõe, na verdade, muito mais do que um novo “recorte” nos estudos, ou uma iluminação de áreas ou aspectos até então escondidos ou secundarizados.

Ela supõe revolucionar o modo consagrado de fazer ciência; aceitar o desconforto de ter certezas provisórias; inscrever no próprio processo de investigação uma autocrítica constante, mas fazer tudo isso de tal forma que não provoque o imobilismo ou o completo relativismo.

Portanto, não se trata, aqui, de uma espécie ou de um conjunto de procedimentos e estratégias que se possa “adquirir”, seguindo passos ou indicações; nem mesmo se trata de adotar uma determinada orientação metodológica garantidora da perspectiva feminista. Está envolvida aqui, além da aproximação aos estudos e debates teórico-metodológicos, a busca de uma nova disposição epistemológica e política, um novo modo de ser pesquisadora/pesquisador (Louro, 1997).

Aplicar a perspectiva antidiscriminatória no sistema de justiça é, sob tais aspectos, romper com as bases do Direito tradicional. Assim como a ciência, o Direito não pode se ancorar em uma neutralidade universal ou mesmo sagrada e inquestionável. É fundamental analisar os casos decididos a partir da perspectiva de quem está inserido na sociedade e compreende as causas e efeitos das formas de opressão, considerando um cenário que reconhece as distinções necessárias.

A discriminação não se conforma como uma manifestação individual ou conduta isolada. É um problema institucional, que se manifesta por meio de um código de discriminações cotidianas nas organizações e tolerância com as dinâmicas sociais resultantes da mistura de estereótipos, falta de atenção e ignorância (Werneck, 2013, p. 11). Sendo esse código de discriminações oriundo de comportamentos coletivos, não é possível que a resposta estatal seja direcionada apenas ao autor da discriminação, devendo-se buscar o entendimento do sistema e de sua reorganização institucional.

Ainda sob a perspectiva antidiscriminatória, temos a necessidade de uma hermenêutica decolonial no Direito brasileiro como uma resposta fundamental às estruturas coloniais que ainda permeiam o sistema de justiça contemporâneo.

A perspectiva decolonial revela como as instituições jurídicas reproduzem padrões de dominação que historicamente excluíram grupos marginalizados, especialmente mulheres negras, do acesso pleno à justiça e à participação política. Como destaca Machado (2021), em

seu trabalho sobre gênero, raça e participação política, é necessário adotar uma “ótica crítico-hermenêutica” que exponha as interseccionalidades presentes no campo político-jurídico, reconhecendo, por exemplo, que as mulheres negras têm exibido lenta inserção na política, impedindo o alcance de um lugar de poder institucionalizado e a consequente explicitação de suas necessidades.

O paradigma decolonial propõe uma ruptura epistemológica com os fundamentos eurocêntricos que sustentam a interpretação jurídica tradicional, questionando a pretensa neutralidade do Direito, que, na prática, perpetua desigualdades estruturais. Essa abordagem exige que repensem não apenas as normas jurídicas, mas, sobretudo, os métodos interpretativos que aplicamos na construção do conhecimento jurídico.

A hermenêutica decolonial reconhece que o Direito brasileiro foi construído sobre bases coloniais que invisibilizaram saberes e experiências, criando um sistema que privilegia determinadas narrativas em detrimento de outras. Nesse sentido, a perspectiva interseccional é fundamental para compreender como diferentes formas de opressão se entrecruzam no sistema de justiça, demandando formas de interpretar e aplicar o Direito que considerem as múltiplas dimensões da exclusão social.

A transformação do modelo de justiça tradicional pela lente decolonial implica necessariamente o reconhecimento de que as estruturas jurídicas atuais foram historicamente moldadas para manter hierarquias sociais baseadas em raça, gênero e classe.

Como evidencia a análise de Machado sobre a participação política feminina, “as normas jurídicas, afora a capacidade de auxiliar o aumento da representatividade feminina, devem corroborar para um esforço especificamente voltado à inclusão das mulheres negras” (Machado, 2021). Essa perspectiva decolonial não se limita à inclusão formal, mas busca transformar os próprios fundamentos epistemológicos do Direito, promovendo uma justiça verdadeiramente plural e inclusiva.

O desafio consiste em desenvolver práticas hermenêuticas que não apenas reconheçam a diversidade, mas que efetivamente incorporem diferentes formas de conhecimento e experiência na construção de decisões jurídicas mais justas e democráticas e, nesse caminho, a presente pesquisa procura fornecer esse marco teórico.

Definidos os marcos teóricos da antidiscriminação, cabe justificar a escolha do gênero como categoria analítica central nesta pesquisa. A representatividade na política formal brasileira é falha, já que diversos grupos estão sub-representados. Não podemos considerar o grupo de gênero como homogêneo, como se seus membros tivessem as mesmas intenções e vocações. Porém, do ponto de vista normativo, no campo eleitoral constitucional, as políticas

afirmativas mais avançadas e já em debate são as relacionadas a gênero e, em segundo lugar, raça. Por essa razão, para analisar o comportamento do sistema de justiça quando enfrenta essas categorias, é relevante, para o Direito Antidiscriminatório, ter uma base normativa já consolidada. Além disso, a antidiscriminação como técnica hermenêutica permite colocar em xeque os padrões adotados para a interpretação do Direito tradicional e abre os caminhos para a análise de marcadores sociais diversos e dinâmicos, oriundos dos indivíduos.

Não há uma lista fechada de marcadores sociais, e eles não são estáticos ou fixos, inclusive dentro de um mesmo grupo. Essa concepção é necessária para evidenciar particularidades das formas de opressão sofridas pelos grupos.

Nesse sentido, há necessidade de cuidado com os padrões a serem avaliados e o objetivo final de uma justiça que se preocupa com a composição plural dos espaços de poder. Não podemos incorrer no erro citado por Hanna Pitkin (1967) de buscar uma política de presença baseada na concepção de que grupos minorizados são homogêneos, nem mesmo na missão de garantir a representatividade de todas as composições sociais possíveis.

Não se presume que todas as mulheres ou todos os membros de um grupo étnico compartilhem os mesmos interesses ou pensem da mesma forma. O objetivo da política de presença é garantir a inclusão de uma diversidade de vozes e perspectivas dentro desses grupos, reconhecendo a multiplicidade de identidades e experiências, ou seja, não se busca a representação de uma identidade essencial, mas desafiar as exclusões existentes e abrir espaço para que diferentes questões e preocupações sejam desenvolvidas nesse espaço (Pitkin, 1967). A tendência do sistema de justiça é a essencialização, a busca de um padrão universal, e isso produz efeitos também dentro dos grupos marginalizados e pode expressar uma espécie de violência simbólica.

Um exemplo dessa essencialização dentro de grupos marginalizados é a concepção de aptidões femininas no espaço de política formal. A lógica é que a mulher, por ser mais sensível e emotiva, tem maior vocação para atuação nas áreas de saúde, meio ambiente, direitos humanos e educação. Conforme visto no capítulo anterior, essa limitação de interesses e preocupações é uma espécie de violência simbólica, que ignora a grande diversidade de opiniões, classes sociais, orientações e pertencimentos dos mais amplos dentro do grupo de mulheres.

Nesse cenário político, vale destacar ainda que a deliberação só pode ser verdadeiramente eficaz se houver uma representação adequada da heterogeneidade do corpo cidadão (Pitkin, 1967), isso porque a exclusão de certos grupos do cenário político formal pode distorcer o processo deliberativo, levando a resultados que refletem as preconcepções

dos grupos dominantes, sendo crucial a presença de vozes diversas para desafiar normas estabelecidas e revelar interesses e perspectivas previamente ignorados.

Entendendo que as diferenças entre indivíduos e grupos sociais não são naturais, mas construídas histórica e socialmente, passamos para a análise de algumas classificações de tipos de discriminação e suas implicações, buscando evitar o essencialismo e potencializar a construção de ferramentas de adequação das normas jurídicas ao contexto social, sabendo que a vulnerabilidade usada como conceito para entender e pensar o acesso à justiça não pode ser apenas a vulnerabilidade econômica. A justiça social deve ser concebida em uma perspectiva mais ampla do que apenas a redistribuição de recursos materiais, compreendendo que a discriminação em si fere as normas éticas de tratamento justo e igualitário em uma sociedade democrática.

Um dos pressupostos do Estado democrático é a igualdade de direitos. Nessa perspectiva, é imperioso concluir que as disparidades no acesso e na utilização da justiça, ou ainda as formas como ela interpreta os direitos, podem acentuar as desigualdades econômicas e sociais. Ou seja, o sistema de justiça opera não apenas como garantidor de direitos, mas também como um espaço no qual há a possibilidade de redução das iniquidades decorrentes das desigualdades de renda e prestígio no cenário político.

Estabelecidos os fundamentos teóricos da articulação entre Butler, Collins e a hermenêutica antidiscriminatória, cabe agora examinar como esses conceitos se operacionalizam concretamente no sistema de justiça brasileiro. É fundamental compreender que o sistema de justiça, conforme estabelece Sadek (2010), transcende o poder judiciário, constituindo uma rede complexa de agentes interconectados:

[...] o sistema de justiça é mais amplo do que o poder judiciário. A rigor, o juiz é apenas uma peça de um todo maior. O sistema de justiça envolve diferentes agentes: o advogado, pago ou dativo; o delegado de polícia; funcionários de cartório; o promotor público e, por fim, o juiz. Uma controvérsia para transformar-se em uma ação judicial percorre um caminho que tem início ou na delegacia de polícia, ou na promotoria, ou por meio de um advogado. Cabe ao juiz examinar esta questão quando ela deixou de ser uma disputa entre particulares, ou entre particulares e órgãos públicos, ou entre diferentes órgãos públicos e transformou-se em uma ação. Daí a expressão: o juiz pronuncia-se sobre os autos e não sobre o que está fora deles (Sadek, 2010, n.p.).

Estando entre os dois espaços de reformas – os paradigmas que fundamentam o sistema de justiça e os que defendem a abolição das regras formuladas a partir da exclusão de grupos minorizados de espaços formais –, adota-se a busca da objetividade robusta proposta por Cecília Sardenberg em seu texto *Da crítica feminista à ciência a uma ciência feminista?*

(2007). Assim, não basta a presença da mulher na política, é necessário compreender o lugar dessa pessoa nesse espaço, situando a pesquisa e entendendo, pela localização desse conhecimento, como o sistema de justiça pode funcionar para garantir decisões norteadas pela emancipação social de grupos excluídos.

O Direito, como sistema social, é formado por normas que podem ser revistas. Não de maneira a entender que elas devem ser sempre relativas diante de cada caso concreto, mas definindo que, nos julgamentos, não existem valores simétricos de justiça, nem neutralidade dos sujeitos envolvidos. Estes e o conhecimento produzido são localizados e parciais, aptos para uso da perspectiva antidiscriminatória, que coloca os protagonistas do processo e os marcadores sociais em uma mesma régua referencial. Logo, justificada pelo recorte histórico e político, essa perspectiva será aplicada no caso concreto.

Para isso, é importante entender o alcance do acesso à justiça como direito garantido constitucionalmente e, nesse aspecto, Wânia Pasinato (2004) utiliza três concepções para a compreensão do acesso à justiça quando envolve crimes de violência de gênero.

A autora traz como primeira concepção a ideia “formal” ou “normativa” sobre o acesso à justiça, ou seja, uma justiça que se realiza por meio da aplicação justa das leis nos espaços formais dos tribunais e de políticas públicas que atuem para a regulação desse acesso. Em sua obra *Justiça e violência contra a mulher* (2004), a abordagem envolve os debates sobre a aplicação da Lei Maria da Penha, que, nessa concepção formal, está confirmada pela previsão legal, mesmo raciocínio válido para a legislação de violência política de gênero, cuja normativa foi editada em 2021.

Segundo Pasinato (2004), a segunda concepção enfatiza o reconhecimento das mulheres como sujeitos de direitos, isto é, como cidadãs ativas, autônomas e com capacidade de decisão, o que permeia o debate de política pública para além da legislação, modelo que se encontra visível na violência política de gênero, já que são diversos os setores da sociedade que se envolvem nas discussões da matéria.

A terceira concepção de acesso à justiça tem como foco a proteção da família e, sendo muito forte na sociedade brasileira, pode acabar se operando para além e acima da proteção de mulheres, já que o conceito de família é projetado a partir de uma compreensão de família universal, nuclear, patriarcal e heterossexual, não reconhecendo as variações de arranjos familiares decorrentes de situações econômicas e regionais, que imprimem um caráter polissêmico às famílias na sociedade (Pasinato, 2004).

O sistema de justiça criminal brasileiro é formado por vários órgãos: Polícia, Ministério Público, Defensoria Pública e Judiciário. Cada órgão tem participação fundamental

na organização do fluxo da justiça. Na presente tese, haverá um capítulo específico para explicar os papéis e os limites de atuação de cada um desses sujeitos, tomando o sistema de justiça como referência para o estudo do tratamento do assunto violência política. Cada decisão final em ação judicial significa a forma como o sistema, naquele conjunto de verdades levadas ao seu conhecimento, foi categorizado e rotulado, considerando os modelos de vítimas e de violências toleradas ou não socialmente.

Considerando a localização do direito avaliado aqui proposto, no Direito Eleitoral, intrinsecamente conectado com a política, o uso da perspectiva antidiscriminatória garante uma amplitude conceitual para permitir a ruptura com o padrão dominante inerente ao processo judicial.

Não basta a perspectiva de gênero, racial e social para permitir um comportamento emancipador nas decisões judiciais envolvendo a condução de processos relacionados à violência política de gênero; é necessário identificar o contexto regional de interpretação e aplicação do Direito naquela localidade, algo que quase sempre é prejudicado quando processos envolvendo regiões geograficamente marginalizadas em nosso país chegam para avaliação e julgamento em cortes superiores, localizadas em Brasília-DF.

Sobre a vulnerabilidade e o acesso à justiça, em incremento à já citada teoria das capacidades, convém avaliar a normatização do assunto por meio de documento intitulado *As 100 regras de Brasília*, produzido em 2008 pela XIV Cúpula Judicial Ibero-americana, evento que contou com a participação das Cortes Superiores de Justiça dos países ibero-americanos, Associação Ibero-americana de Ministérios Públicos (AIAMP), Associação Interamericana de Defensorias Públicas (AIDEF), Federação Ibero-americana de Ombudsman (FIO) e União Ibero-americana de Colégios de Advogados (UIBA).

A declaração objetiva trata do efetivo acesso à justiça para defesa de direitos. Define vulnerabilidade como a condição em que pessoas, por razão de idade, gênero, estado físico/mental ou circunstâncias sociais, econômicas, étnicas e/ou culturais, encontram especiais dificuldades em exercitar plenamente seus direitos perante o sistema de justiça.

O documento identifica que cabe à Justiça a defesa dos vulneráveis, estabelecendo como dever estatal a garantia efetiva aos direitos humanos. Isso inclui facilitar o acesso à Justiça para pessoas em situação de vulnerabilidade e fomentar políticas públicas específicas para essa população.

A vulnerabilidade então reconhece marcadores que geram discriminação, fazendo com que, intencionalmente ou não, seja atribuído tratamento diferenciado a grupos historicamente marginalizados, com objetivo positivo ou negativo. Adilson Moreira (2020) elabora algumas

classificações sobre discriminação relevantes para a presente pesquisa. Ao lado delas, faremos referência também às classificações feitas por Lélia Gonzalez e Sílvio Almeida, aqui escolhidos porque, para além da trajetória acadêmica, são doutrinadores negros e têm *expertise* pessoal na temática.

Pautada pela interdisciplinaridade, a antidiscriminação se fundamenta não apenas nas normas que pretende interpretar (em relação de causa e efeito), mas se ancora em outras bases interessantes para a presente tese. Moreira (2020) enumera os fundamentos antropológicos, filosóficos e políticos da antidiscriminação, para superar a ideia de sua base ser unicamente jurídica. Os fundamentos filosóficos são a justiça, a igualdade, a liberdade e a dignidade, como valores fundantes.

Dado o fato de que vivemos em uma sociedade democrática na qual os direitos fundamentais vinculam a ação de agentes públicos e privados, a justiça orienta que todos os seus atos devem obedecer às maneiras pelas quais a comunidade política justifica o tratamento entre os indivíduos e distribuição de oportunidades entre eles. Nessa concepção, a liberdade requer o reconhecimento dos indivíduos como atores sociais capazes de atuar de forma competente no espaço público em condições materiais de igualdade. Por fim, a dignidade, como um atributo universal, constitui um pressuposto do funcionamento da moralidade pública de democracias liberais, onde todas as pessoas são vistas como indivíduos titulares de direitos universais.

Os fundamentos antropológicos se baseiam na lógica de que nossa existência como corpos nos situa dentro de um tempo histórico e no espaço social. Um dos motivos centrais é que nossas vidas precisam ser protegidas por diversos direitos que permitam que nossa presença finita seja uma existência digna e se oriente pela sociabilidade e politicidade. Enquanto a sociabilidade designa nossa propensão ao estabelecimento de laços sociais com nossos semelhantes, a politicidade indica o fato de que também criamos relações associativas destinadas a regular as interações de poder que estruturam as sociedades (Moreira, 2020).

O autor ainda usa o conceito de psiquismo para explicar a necessidade do Direito Antidiscriminatório, definindo que o conceito opera por uma série de mecanismos mentais que articulam conteúdos que não existem em um vácuo, mas são marcados pelas experiências que temos ao longo da nossa vida, pelos laços afetivos que estabelecemos com outras pessoas, e pelo senso de pertencimento social, de respeitabilidade social, também relacionado com o tema do gozo de direitos.

A compreensão que um ser humano tem de si mesmo depende do tipo de respeitabilidade que ele recebe do seu meio. Logo, o tratamento materialmente igualitário no

convívio social possibilita a formação de um senso de valor individual. Esse é um requisito para que a pessoa desenvolva o sentimento de que ela é vista como um ator social competente, apta a ter e exercer seus direitos.

Por fim, os fundamentos políticos da antidiscriminação se baseiam na ideia de que uma comunidade verdadeiramente democrática requer o reconhecimento do mesmo valor moral entre todos os membros da coletividade política. Além disso, a legitimidade das instituições políticas depende do reconhecimento pelos diversos grupos sociais de que elas operam de acordo com a moralidade jurídica presente nos textos constitucionais.

Assim, pretende-se criar uma série de medidas para que mecanismos discriminatórios possam ser corrigidos, atos necessários para que a democracia seja preservada enquanto projeto político e que consiga conviver com o fortalecimento da política da identidade nas sociedades ocidentais. A mobilização política em torno da identidade se torna relevante porque opera como um meio a partir do qual membros de minorias podem lutar por melhores condições de vida (Moreira, 2020).

Com base nesses fundamentos, o Direito Antidiscriminatório opera no sistema de justiça para garantir a emancipação social. Ele rompe com a lógica da justiça simétrica, que implica o reconhecimento da igualdade entre todos os membros de uma classe de pessoas criadas por uma norma jurídica. Esse fator exige a atribuição do mesmo tratamento a todas elas.

A simetria de tratamento exige, portanto, uma posição de neutralidade moral e política em relação a traços que não guardam uma conexão adequada com fins estatais. Essa neutralidade permite a proteção de grupos minoritários no processo decisório, pois proíbe o uso desses traços como justificativa para discriminação negativa. Contudo, devido à tolerância e aos costumes do seio social, é isso o que acaba acontecendo.

Sendo inviável a neutralidade pretendida, torna-se necessário inserir a condição e contexto social, saindo de uma leitura individual para uma leitura de grupo. Isso indica que o processo de interpretação da igualdade deve buscar promover a igualdade de *status*, uma vez que uma sociedade democrática não pode permitir que segmentos sociais estejam numa situação permanente de desvantagem.

A existência de castas sociais não pode ocorrer dentro de um regime democrático, pois contraria a ideia de que a sociedade política existe para garantir a integração social e o bem-estar de todas as pessoas.

Uma sociedade verdadeiramente democrática não pode impor desvantagens sistemáticas a grupos a partir de categorias benignas que não têm qualquer relação com o

valor pessoal dos membros desse grupo. É nesse local que se insere o papel da antidiscriminação como ferramenta no sistema de justiça. Ela realoca as normas a partir da interpretação contextualizada de categorias sociais. Explora contradições internas e cria precedentes que expandem o significado das leis e deslocam as normas de maneira gradual na busca de um sistema mais justo.

A discriminação é uma palavra que carrega consigo uma conotação negativa e, conforme dito, ressalta mecanismos que não classificam pessoas a partir de um determinado traço, mas que concorrem para agravar a situação na qual elas vivem. O agente discriminador parte do pressuposto de que a vítima não possui uma qualidade socialmente valorizada, atributo supostamente presente apenas em certos segmentos, notoriamente nos grupos majoritários. Antes de adentrarmos nas classificações, cabe analisar que a discriminação abarca uma dimensão descritiva e uma dimensão moral.

A dimensão descritiva designa o fato de que normas estatais estabelecem diferenciações entre as pessoas, indicando que as instituições públicas tratam classes de indivíduos de forma diferente, tendo em vista objetivos jurídicos (Moreira, 2020). A discriminação adquire um sentido moral quando as distinções entre indivíduos ocorrem a partir dos propósitos diretos ou indiretos de uma norma legal ou prática social, e é a partir desse sentido moral que surgem as demais classificações.

A discriminação negativa designa um tratamento que viola o princípio segundo o qual todos os membros de uma comunidade política devem ser igualmente respeitados. Ela acontece quando um agente público ou privado trata uma pessoa ou grupo de pessoas de forma arbitrária, o que é frequentemente motivado por estigmas culturais. Como afirmado anteriormente, atos discriminatórios não acontecem dentro de um vácuo social; eles procuram afirmar a suposta inferioridade de um grupo e também manter o *status privilegiado* de membros dos segmentos majoritários.

De maneira diversa, pelo menos quanto à finalidade, temos a discriminação positiva, também conhecida como ações ou políticas afirmativas, como sendo aquelas que criam uma distinção temporária para membros de um determinado grupo que compartilham uma história de desvantagem ou estão em uma situação de vulnerabilidade, para atingir um objetivo legal e moralmente justificado: a melhoria das condições de vida de grupos sociais.

A finalidade principal é a reversão dos processos de marginalização que promovem a criação de castas sociais ou que protegem certas classes de pessoas que têm ou estão em uma condição específica.

Uma classificação instigante feita por Adilson Moreira (2020) é sobre a discriminação reflexiva como aquela que ocorre entre membros do mesmo grupo, quebrando a regra de que a discriminação pressupõe uma relação de hierarquia entre grupos ou indivíduos. Essas pessoas também internalizam falsas generalizações sobre os membros da comunidade à qual pertencem e passam a tratar a si mesmas e a seus semelhantes a partir delas, atuando assim para a manutenção da influência do grupo majoritário.

Por fim, o autor (2020) apresenta as classificações de discriminação institucional e discriminação estrutural, em que a primeira é praticada pelo Estado por meio de atos oficiais que, ainda que de maneira não intencional, geram um impacto desproporcional sobre alguns grupos, enquanto a segunda identifica a lógica de que todos os sistemas sociais convergem e validam atos discriminatórios, o que demanda, para a sua solução, a adoção de um planejamento complexo que envolva diversos atos.

A discriminação estrutural, por exemplo, pode se manifestar na naturalização da exclusão feminina dos espaços políticos, perpetuada por instituições que reproduzem o mandato de violência identificado por Segato (2003), enquanto um exemplo de discriminação institucional pode ser quando o próprio sistema de justiça, por meio de suas práticas burocráticas, reproduz estereótipos sobre “vítimas ideais” de violência política, dificultando o reconhecimento de mulheres políticas como vítimas legítimas.

Outros autores também buscam conceituar a discriminação, classificando suas manifestações como forma de pensar uma sociedade mais igualitária. Lélia Gonzalez (1984) trabalha a lógica de discriminação à luz da concepção de que a formação das castas sociais no Brasil se deu a partir da questão racial, definindo a ideia de discriminação interseccional, para apontar a situação das mulheres negras, que enfrentam a discriminação por causa da raça e do gênero, destacando que essas opressões não são simplesmente somadas, mas se entrelaçam, criando experiências específicas de discriminação que devem ser levadas em consideração na atuação de combate à marginalização de grupos.

Silvio Almeida (2019) define que a discriminação institucional é uma decorrência da própria estrutura social, ou seja, do modo “normal” com que se constituem as relações políticas, econômicas e até familiares, não sendo uma patologia social, nem um desarranjo estrutural.

O autor ainda diferencia a discriminação do preconceito ao argumentar que a discriminação envolve necessariamente uma relação de poder, conceito que, aplicado ao campo da violência política de gênero, não pode ser limitado ao poder formalmente

considerado, pois o poder também é fruto de uma percepção histórica de controle de corpos femininos por meio das relações sociais.

A partir da percepção comum de que a discriminação vai além de atos individuais, tendo dimensões estruturais e institucionais que permeiam a sociedade brasileira, o Direito Antidiscriminatório figura como um campo jurídico composto por uma série de normas que pretendem reduzir ou eliminar disparidades significativas entre grupos. Um dos objetivos centrais dos textos constitucionais das sociedades democráticas é o combate das desvantagens estruturais a partir da legislação vigente (Moreira, 2020). Considera-se que as normas jurídicas são tidas como legítimas porque expressam a vontade popular e também porque são produto de um processo político deliberativo legítimo.

Segundo o autor (2020), esse ramo do Direito estabelece o princípio da igualdade como um parâmetro de aplicação das normas estatais. A igualdade tem o *status* de uma norma estruturante porque prescreve condições e procedimentos que devem ser seguidos pelos poderes estatais e, por ser uma norma básica material, a igualdade opera como um parâmetro teleológico de ação estatal, em que as instituições públicas devem procurar garantir o tratamento igualitário entre os membros da comunidade política.

O Direito Antidiscriminatório permite a articulação entre três temas importantes para a jurisdição constitucional: direitos fundamentais, legislação ordinária e democracia substantiva, congregando, portanto, um conjunto de normas jurídicas que vinculam a atuação dos poderes estatais, regras que fazem referência a classificações usadas para identificar grupos sociais necessitados de proteção, visando a alcançar princípios de justiça presentes em diversos documentos jurídicos.

A seguir, o trabalho realiza um apanhado da legislação antidiscriminatória em matéria de gênero e raça no campo eleitoral.

2 POLÍTICAS AFIRMATIVAS ELEITORAIS

Em pesquisas acadêmicas de Direito, há uma discussão que envolve a necessidade ou não de um capítulo histórico que contextualize o tema do trabalho e como, em grande parte dos escritos, tal iniciativa é considerada dispensável. A pesquisa que ora se desenvolve busca entender como o Estado funciona como espaço de fomento da violência política de gênero e não de combate e prevenção a tais atos, como deveria ser. Assim, refletir sobre essa problemática demanda uma análise histórica sobre a evolução jurídica da ocupação de espaço de mulheres na política no Brasil.

Compreender adequadamente o problema do tratamento judicial e legislativo da violência política de gênero passa necessariamente por entender como vem se desenvolvendo a construção do gênero na política no decorrer dos anos de formação do país. Isso ilustra e reforça a hipótese de que os espaços institucionais não combatem com eficiência os atos de violência no campo político e, por vezes, acabam por fortalecer e incentivar tais práticas violentas.

Não será trabalhado o contexto das mulheres e a política desde os primórdios das sociedades, uma vez que não é necessário todo esse aporte já exaustivamente abordado em diversas pesquisas acadêmicas. Contudo, compreender a percepção da mulher na política em nosso país por meio do desenrolar histórico de leis e garantias é necessário para contextualizar o debate aqui realizado.

É importante destacar que, ao abordar o histórico das mulheres na política brasileira, não se pretende transmitir a impressão de que houve uma evolução que nos torna uma sociedade avançada que demanda novas ferramentas ou articulações. É importante a percepção de como a abordagem antidiscriminatória e as reflexões sobre o feminismo em muito contribuíram para outros olhares, ao passar dos anos, sobre costumes tão enraizados no dia a dia como comunidade. Além disso, ainda tem potencial de estabelecer um ambiente público mais saudável e menos violento para as mulheres.

O espaço de mulheres no âmbito público é um local permanente de disputas, seja pelas conquistas que ainda devem ser alcançadas, seja pelas conquistas já obtidas que precisam de vigilância, já que não gozam da segurança da estabilidade. A política se desenvolve em uma arena de constante disputa de poder por diversos atores, em sua maioria detentores de capitais diferentes dos que os grupos de gênero dispõem, o que torna a instabilidade uma realidade para grupos minoritários.

Na linha do tempo dos ganhos normativos, é possível identificar que o movimento de garantia de direitos não representou todos os grupos excluídos, nem mesmo dentro do mesmo grupo, que, conforme vimos, nunca é homogêneo. Os direitos políticos como direitos humanos inexauríveis e históricos são construídos ao longo do tempo e nunca são finalizados ou dados como garantidos, uma vez que novas formas e grupos sempre aparecem para qualificar ainda mais a disputa sobre seu gozo.

É por causa dessa complexidade e da constatação de que sempre estaremos diante de novos desafios ao estudarmos direitos humanos que há uma aversão à matéria. É como se a busca de uma solução definitiva fosse o objetivo do Direito. Na verdade, o objetivo do Direito é dialogar com a sociedade e promover sempre uma constante atualização e inclusão de garantias. Isso resulta em uma justiça efetiva, que se adapta às mudanças sociais sem ferir espaços e grupos (Barroso, 2003).

A não efetivação do combate e prevenção à violência política de gênero significa o enfraquecimento do instituto. Isso torna o discurso da Lei n. 14.192/2021 e a aplicação das políticas afirmativas eleitorais algo meramente retórico, seja porque, no campo fático, acaba tornando o ambiente político inseguro, seja porque esvazia a importância dos instrumentos legais.

Ao longo deste capítulo, é realizada uma abordagem histórica com foco na República do Brasil. Nesse momento, ao menos teoricamente, é adotada uma filosofia de viés democrático, paralela à discussão do papel das mulheres nesses espaços até os dias atuais. Realiza-se uma análise das leis e outras medidas afirmativas editadas visando a uma maior inclusão de mulheres e pessoas negras na política brasileira.

Nesse contexto, também é avaliado o conjunto de leis de anistia elaborado para conceder perdão a atos partidários que se desviaram da finalidade das políticas afirmativas de inclusão de gênero na política.

O capítulo é encerrado com a exposição e análise de dados coletados e cruzados com relação à quantidade de mulheres filiadas a partidos políticos, eleitoras, candidatas e eleitas, em um recorte temporal de 2018 a 2024. Isso é justificado pela incidência de quatro eleições oficiais (sem inclusão de eleições suplementares) e em razão da entrada em vigor de diplomas legais afirmativos inclusivos de gênero relevantes nesse mesmo período.

2.1 Histórico das conquistas representativas no campo legislativo no Brasil para gênero e raça

Conforme explicitado anteriormente, o recorte histórico na presente pesquisa se justifica pela necessidade de contextualizar o debate envolvendo a mulher na política brasileira, demonstrando que, apesar da existência de políticas de incentivo à participação, essa representatividade ainda está aquém do esperado. Além disso, pretende-se evidenciar a ausência de estudos interdisciplinares e marcadores sociais na elaboração de normas supostamente inclusivas.

É importante fazer uma ressalva neste capítulo histórico quanto à abordagem legal eleita, que será realizada pela demonstração da evolução do gozo de direitos políticos pelas mulheres no Brasil, por meio das constituições, dos instrumentos legais e das decisões judiciais dedicadas à matéria. Ainda que relevantes e pertinentes, de maneira geral, os movimentos sufragistas que existem em nosso país desde o período imperial não serão abordados de maneira exaustiva.

Em nossa tradição jurídica, a Constituição Federal ocupa o topo da clássica pirâmide de Kelsen (1991). Esse modelo teórico estrutura hierarquicamente o ordenamento jurídico, estabelecendo que normas superiores condicionam a validade das inferiores e que toda norma deve buscar seu fundamento de validade em outra de grau superior, até chegar à norma fundamental.

Nessa estrutura piramidal, a Constituição existe como ponto mais relevante do ordenamento legislativo, conferindo validade e legitimidade a todas as demais normas, leis ordinárias, decretos, regulamentos, que devem estar em conformidade com seus preceitos para serem consideradas válidas.

Portanto, é necessário iniciar os estudos a partir desse referencial constitucional, que, além de ocupar posição hierárquica suprema, estabelece os princípios fundamentais do Estado e os direitos essenciais dos cidadãos. A história das constituições brasileiras reflete, como não poderia deixar de ser, o contexto social vivido em cada período no país e, diante de sua posição de destaque no ordenamento jurídico, mostra-se como instrumento de luta de minorias e garantias de igualdade: “A Constituição, tão desprezada do governo, tão maltratada das elites e tão remendada, representa a máquina de guerra do povo” (Bonavides, 2003, p. 22).

Relevante ainda destacar que, assim como a Constituição de um país reflete o momento histórico vivido em determinado período social, também espelha os costumes e percepções da comunidade (Bonavides, 2003).

Uma Constituição em um Estado de Direito é a representação máxima da vontade e dos direitos e garantias de um povo. Guarda em si a função tanto de nortear a atuação do Estado na gestão da coisa pública e na definição da agenda política quanto de ser o vértice interpretativo de todo o ordenamento jurídico (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1983). Abordagem interessante é feita por Leonardo Jaramillo:

La constitución, entendida desde las perspectivas normativas de la democracia, limita el poder del gobierno y el congreso, pero sobre todo amplía las exigencias a todos los poderes públicos, e instituciones privadas com tratamento constitucional como se públicas fossem, a exemplo dos partidos políticos, que se encuentran vinculados a los derechos fundamentales. La democracia constitucional significa, de un lado, que el pueblo se debe autogobernar; que la soberanía reside en el pueblo que es quien detenta en últimas el poder político. Pero de otro lado significa también que ese autogobierno, que ese poder, no se puede ejercer de cualquier forma. Si bien en la ley debe estar representada la correspondencia entre quienes la adoptan y quienes la deben cumplir, en la constitución se encuentran normas que se deben cumplir por sobre cualquier circunstancia o consideración. Estas normas son los derechos fundamentales y los principios de naturaleza moral (dignidad humana, igualdad material, justicia social, pluralismo, autodeterminación de los pueblos y solidaridad) (Jaramillo, 2015, p. 73).

Fazendo um recorte do contexto legal brasileiro para análise histórica, iniciaremos com a Constituição de 1824, a primeira do país, editada no período imperial e outorgada em 25 de março daquele ano, tendo sido revogada pela Constituição Republicana de 1891. Em seus artigos 91 a 94, o documento previa o direito de voto apenas em eleições indiretas aos cidadãos brasileiros em gozo de direitos políticos e aos estrangeiros naturalizados, excluindo-se do direito de voto e eleição os (escravos) libertos, os que não atingiam o mínimo de renda exigida, os que não professavam a religião oficial do Estado e os criminosos na forma da lei:

Art. 91. Têm voto nestas Eleições primarias

I. Os Cidadãos Brazileiros, que estão no gozo de seus direitos politicos.

II. Os Estrangeiros naturalisados.

[...]

Art. 94. Podem ser Eleitores, e votar na eleição dos Deputados, Senadores, e Membros dos Conselhos de Provincia todos, os que podem votar na Assembléa Parochial. Exceptuam-se

I. Os que não tiverem de renda liquida annual duzentos mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou emprego.

II. Os Libertos.

III. Os criminosos pronunciados em queréla, ou devassa.

Art. 95. Todos os que podem ser Eleitores, abeis para serem nomeados Deputados. Exceptuam-se

I. Os que não tiverem quatrocentos mil réis de renda liquida, na fórmula dos Arts. 92 e 94.

II. Os Estrangeiros naturalisados.

III. Os que não professarem a Religião do Estado (Brasil, 1824, *online*).

A redação sobre direitos políticos não diferencia explicitamente homens e mulheres. Essa aparente neutralidade, porém, não decorria de uma perspectiva inclusiva ou universal. Na verdade, as mulheres eram socialmente invisibilizadas como sujeitos de direitos naquele período histórico, o que tornava desnecessária qualquer cláusula expressa de exclusão. Sua marginalização já estava naturalizada no imaginário social.

A Constituição de 1824 estabelecia dois mecanismos explícitos de exclusão política: o voto censitário (por critério de renda) e a vedação expressa aos negros libertos.

O sistema censitário, vigente até a Constituição seguinte, exigia comprovação de renda mínima para votar e ser votado. Para as mulheres, esse requisito representava obstáculo praticamente intransponível, uma vez que a legislação as proibia de ocupar cargos públicos e as submetia à tutela financeira masculina (pai ou marido), tornando-lhes impossível atingir a renda exigida de forma autônoma.

Nesse momento, abro um parêntese sobre a linha do tempo de conquistas constitucionais para expor a resistência ampla contra o voto feminino no Brasil. Da mesma forma que todos os direitos femininos conquistados em nosso país, foi fruto de ações e reações do movimento feminista.

Em 1880, com a edição do Decreto Federal n. 3029 (Lei Saraiva), deu-se a concessão do direito de voto para todo brasileiro com título científico em todos os cargos eletivos do império. Nesse momento, houve o pedido de alistamento eleitoral da primeira mulher eleitora, Isabel de Mattos Dillon, dentista (uma das pioneiras no país), residente no Rio Grande do Sul. A partir da brecha legal conferida pela Lei Saraiva, foi realizado o seu requerimento de eleitora no Rio Grande do Sul, pedido este que restou indeferido pelo judiciário em 1886, por meio da seguinte decisão:

Não tomo conhecimento da petição que a este acompanha por não se dar a hypothese de que trata o artigo 1º §14, do dec. n. 3022 de 7 de outubro de 1882, visto que a qualificação das mulheres não foi cogitada pela legislação em vigor, e é por ella implicitamente prohibida. — José Vieira da Cunha, 18 de novembro de 1886, publicado por edital.¹

Posteriormente, em 1890, Isabel tentou seu alistamento no Rio de Janeiro. O requerimento, em razão de ser inusitado, foi encaminhado para o Ministério do Interior,

¹ RIO GRANDE DO SUL. Poder Judiciário. Decisão sobre pedido de alistamento eleitoral de Isabel de Mattos Dillon. Juiz José Vieira da Cunha. 18 nov. 1886.

comandado à época por Cesário Alvim. Este negou o alistamento e a incidência da Lei Saraiva em virtude de a requerente ser uma mulher:

Em resposta, cabe-me declarar-vos que o aludido diploma não pode ser aceito para a inclusão da portadora no alistamento eleitoral, visto dever considerar-se radicalmente nulo em face da citada lei de 9 de Janeiro de 1881, que assim como a legislação anterior, não conferiu às mulheres o direito de voto. — Cesário Alvim, Ministério do Interior, 9 de abril de 1890.²

Essa segunda negativa é interessante, pois contextualiza a passagem da transição do Brasil Império para o Brasil República, evidenciando que permaneceu a resistência das instituições às brechas legais e se confirmou a interpretação restritiva da Lei Saraiva.

Voltando à abordagem constitucional de direitos de gênero e raça, após 1824, temos a primeira Constituição do Brasil República, editada em 1891. Ela veio com uma previsão similar ao que existia na Constituição do período imperial, indicando em seu artigo 70 os sujeitos que teriam direitos políticos:

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 (Brasil, 1891, *online*).

Apesar de ter abolido o voto censitário, da mesma forma que sua antecessora, essa nova Constituição não fez distinção entre mulheres e homens como sujeitos de direitos políticos, considerando mais uma vez a ausência de percepção de mulheres como atores políticos de maneira geral.

Contradictoriamente, foi durante a vigência dessa Constituição que ocorreram os primeiros marcos do sufrágio feminino brasileiro: o primeiro título eleitoral deferido a uma mulher e a primeira eleição dela pelo voto popular.

Ambos os eventos resultaram da interpretação normativa adotada pelo Rio Grande do Norte, que, ao regulamentar localmente o processo eleitoral, estendeu o direito de voto às mulheres. Essa medida pioneira desafiou os estereótipos discriminatórios existentes e expôs a

² BRASIL. Ministério do Interior. Decisão sobre alistamento eleitoral de Isabel de Mattos Dillon. Ministro Cesário Alvim, 9 abr. 1890. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1890.

falsa neutralidade de dispositivos legais que, embora redigidos em linguagem genérica, eram implicitamente direcionados ao sujeito masculino universal (Arak-Erez, 2012).

A Constituinte de 1891 testemunhou importante debate sobre direitos políticos femininos por meio da emenda proposta por Saldanha Marinho e apoiada por 30 constituintes. A proposta, que visava a incluir expressamente o voto feminino na nova Constituição, foi rejeitada pelos demais congressistas sob o argumento de que não existia movimento feminino suficientemente maduro para sustentar tal conquista (Maschio, 2003).

A análise da proposta de Saldanha Marinho revela aspectos fundamentais para a compreensão histórica do tema. Contrariamente ao que se poderia supor, a emenda não defendia sufrágio universal feminino, mas estabelecia critérios restritivos: apenas mulheres solteiras ou viúvas, diplomadas ou com renda comprovada, teriam direito ao voto. A exclusão intencional das mulheres sob autoridade marital ou paterna constituía estratégia para enfrentar as principais resistências conservadoras da época. Especialmente os argumentos de que o voto feminino representaria a dissolução da instituição familiar e a concepção de que a participação política das mulheres seria uma medida anárquica e prejudicial ao Estado³.

De qualquer forma, a ausência de uma exclusão explícita do voto feminino permitiu a construção de teses pela sua possibilidade no Brasil, na linha de ruptura proposta por Judith Butler. No Rio Grande do Norte, sob a liderança do governador José Augusto Bezerra, houve a edição de uma lei em 1926, a título de revisão constitucional, que garantia que todos podiam votar e ser votados, sem distinção entre os sexos (Brasil, 2025c).

Com base nessa legislação, foi requerido e deferido o primeiro título eleitoral para uma mulher, Celina Guimarães Viana, professora no município de Mossoró. Outras mulheres requereram seus títulos, que foram sendo deferidos sob o argumento da impossibilidade de distinção entre sexos, uma vez que mulheres também são brasileiras e cidadãs e devem ter direito de gozar suas garantias de maneira plena:

Entenderam os juízes que, em hermenêutica, não caberia atribuir ao legislador antinomias na lei; e que nenhuma incongruência seria maior que negar às mulheres o direito de voto, de sua natureza política, enquanto, por outro lado, se lhes concediam outros direitos, também políticos, de maior relevância, seja como o acesso a funções públicas. E, à alegação de que no vocabulário cidadãos “não se poderia conter a

³ “Adversários do voto feminino declararam que, com ele, ter-se-ia decretada ‘a dissolução da família brasileira’; que a mulher não possuía capacidade, pois não tinha, ‘no Estado, o mesmo valor que o homem’. E se indagava: ‘A mulher pode prestar o serviço militar, pode ser soldado ou marinheiro?’ (Coutinho, p. 285). A proposta do voto feminino era ‘anárquica, desastrada, fatal’”. A citação de Moniz Freire está nos Anais da Constituinte e foi citada na obra de Agenor de Roure (1979). Importante destacar que Moniz Freire foi o primeiro deputado constituinte a rechaçar a proposta do voto feminino na Constituinte de 1890.

expressão verbal as mulheres”, reagia o juiz M. Xavier Montenegro: aceitar uma tal argumentação importaria em chegar à absurda conclusão de que, não sendo as mulheres cidadãs, restariam estrangeiras, isto é, deixariam de ser nacionais. Entretanto, os estrangeiros, no Brasil, uma vez naturalizados, gozavam do direito de voto. “Seria assim – concluía ele – o caso de naturalizar a mulher brasileira, a fim de que pudesse ela vir a gozar de direitos conferidos a estrangeiros naturalizados.” (Brasil, 2025c, *online*).

Os registros históricos indicam que 20 mulheres se inscreveram como eleitoras no Rio Grande do Norte até 1928, das quais 15 participaram das eleições daquele ano. Entretanto, a Comissão de Poderes do Senado invalidou esses votos, classificando-os como “inapuráveis”. A decisão baseou-se no entendimento de que, assim como não havia proibição expressa ao voto feminino na legislação, tampouco existia autorização explícita. Considerando as tradições e costumes nacionais, o Senado concluiu pela necessidade de permissão legal expressa para validar o sufrágio feminino.

Ainda em 1928, em Minas Gerais, a advogada Maria Ernestina Carneiro Santiago Manso Pereira, conhecida como Mietta Santiago, impetrhou mandado de segurança questionando a validade da restrição do voto feminino a partir da interpretação da Constituição de 1891. Ela conseguiu decisão favorável para se alistar como eleitora e igualmente se candidatar a cargo eletivo. Mietta não foi eleita. Entretanto, sua tese foi utilizada para que o Partido Republicano lançasse, no mesmo ano, no Rio Grande do Norte, a candidatura de Alzira Soriano para a prefeitura de Lajes (Holl, 2023). Eleita, tornou-se a primeira mulher a ocupar cargo eletivo no Brasil.

Mais uma vez abrindo um parêntese na abordagem constitucional, em 1932, houve a edição do Código Eleitoral, que criou a justiça eleitoral, padronizou as eleições, tornou o voto obrigatório e garantiu o direito de sufrágio para as mulheres, ainda sem caráter mandatório, conforme os dispositivos abaixo:

Art. 2º E’ eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na forma deste Código.

Art. 121. Os homens maiores de sessenta anos e as mulheres em qualquer idade podem isentar-se de qualquer obrigação ou serviço de natureza eleitoral (Brasil, 1932, *online*).

É relevante verificar que, mesmo antes de previsão constitucional, uma legislação de *status* inferior garantiu o voto sem distinção de sexo, mantendo-o, porém, como direito facultativo. Essa aparente conquista mascarava uma armadilha jurídica: ao tornar “opcional” o que deveria ser obrigatório, o legislador transferia a decisão para estruturas familiares patriarcais. Na realidade social da época, as mulheres não tinham qualquer autonomia para

“escolher” votar, pois permaneciam sob rigoroso controle de pais ou maridos que, invariavelmente, negavam-lhes tal participação política. O direito ao sufrágio tornava-se, assim, uma prerrogativa teórica sem qualquer efetividade prática.

Em 1933, para a composição da Assembleia Nacional Constituinte, foi eleita Carlota Pereira Queirós, médica e única mulher da casa. Posteriormente, ela foi eleita deputada federal por São Paulo, onde ficou até 1937, quando a Câmara dos Deputados foi fechada na era Vargas, durante o período do Estado Novo.

Duas observações devem ser feitas com relação a esse histórico: primeiramente, as conquistas relativas ao voto feminino sempre foram obtidas graças a muito esforço e pressão política e judicial; e segundo, nem sempre a agenda das mulheres envolvidas com o meio político foi progressista.

Embora Carlota Queirós tenha sido pioneira na política feminina, seu perfil ideológico diferia significativamente da agenda progressista da Federação Brasileira pelo Progresso Feminino (FBPF), de Bertha Lutz. Essa divergência política se manifestou claramente em 1964, quando Carlota apoiou o golpe militar, denominando-o uma “revolução” necessária, posição que contrastava com o histórico democrático do movimento feminista organizado.

Voltando à linha cronológica das constituições, após a garantia por lei ordinária do voto feminino em 1932, ainda não obrigatório, esse direito foi inserido na Constituição de 1934. Ela tornou o direito de voto feminino expressamente obrigatório, mas apenas para as mulheres que tivessem função pública remunerada:

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

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 (Brasil, 1934, *online*).

A obrigatoriedade do voto feminino, mesmo que limitada a mulheres com função pública remunerada, era essencial. Considerando os costumes da época (que se baseavam em muitos dos ideais ainda defendidos atualmente), aguardar o comparecimento voluntário de mulheres nas eleições de maneira efetiva era ignorar a ausência, às vezes o expresso desincentivo, de apoio familiar para tal empreitada.

A Constituição de 1934 representou um marco fundamental na garantia de direitos femininos, consagrando pela primeira vez o princípio da igualdade entre gêneros no ordenamento constitucional brasileiro. O documento estabeleceu importantes avanços sociais: proibiu diferenças salariais baseadas no gênero para funções idênticas, garantiu assistência

médica e sanitária à gestante, e assegurou descanso laboral antes e depois do parto por meio da Previdência Social. Merece destaque o artigo 113, que consolidou a igualdade de todos perante a lei, vedando expressamente distinções de sexo e raça (Brasil, 1934).

A Constituição de 1937, por sua vez, apresentou tratamento ambíguo aos direitos femininos. Embora tenha mantido em seu artigo 117 a garantia do voto feminino, sem ressalvas expressas quanto à obrigatoriedade, promoveu retrocesso significativo ao suprimir as distinções protetivas do artigo de igualdade (artigo 122). Tal omissão representou equívoco legislativo considerável, especialmente diante da necessidade de garantias expressas de igualdade, conforme demonstrado pela tradição jurídica excludente e pelas décadas de luta sufragista precedentes.

Na Constituição de 1946, manteve-se a igualdade sem distinções explícitas, tal qual a Constituição de 1937, com o acréscimo da previsão do sufrágio feminino universal e obrigatório de maneira explícita:

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 (Brasil, 1946, *online*).

Em seguida, no campo infraconstitucional, o Código Eleitoral de 1965 confirma a previsão que, enfim, consagra no ordenamento brasileiro o sufrágio de mulheres de maneira universal e obrigatória. A Constituição de 1967 e sua emenda de 1969 mantiveram o texto estabelecido na Constituição de 1946.

Posteriormente, a Emenda Constitucional n. 25, promulgada em 15 de maio de 1985, representou um marco fundamental na democratização brasileira. Ela estabeleceu o direito de voto aos cidadãos analfabetos, rompendo com uma exclusão histórica que perdurava desde o período imperial e impactando profundamente a ampliação da participação política popular. Até então, a exigência de alfabetização funcionava como um filtro social que excluía milhões de brasileiros do processo eleitoral, perpetuando um sistema político elitista que não refletia a real diversidade da população nacional.

Esse aspecto é relevante, pois, para as mulheres negras, essa conquista foi especialmente significativa, já que elas enfrentavam múltiplas barreiras ao exercício da cidadania plena. Embora as mulheres já tivessem conquistado o direito ao voto em 1932, muitas mulheres negras permaneciam excluídas devido às altas taxas de analfabetismo em suas comunidades, resultado direto das desigualdades estruturais e do racismo que limitavam

seu acesso à educação formal. A Emenda Constitucional n. 25 permitiu que essas mulheres, historicamente marginalizadas tanto pela condição racial quanto pela exclusão educacional, finalmente pudessem expressar sua voz política nas urnas, contribuindo para uma representação mais democrática e inclusiva da sociedade brasileira nas décadas seguintes.

Finalmente, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu o exercício universal dos direitos políticos, sem diferenciações expressas quanto ao sexo. Essa conquista representa avanço qualitativo significativo: além de consolidar a igualdade formal, o texto constitucional incorpora, em múltiplos dispositivos, um projeto normativo estruturado na paridade de gênero. Diferentemente das constituições precedentes, a Carta de 1988 transcende o discurso igualitário para estabelecer mecanismos concretos de superação das desigualdades históricas entre homens e mulheres.

Abaixo, uma linha do tempo que permite avaliar de maneira mais ampla a evolução do direito de voto no contexto das constituições brasileiras.

Figura 1 – Evolução do direito de voto feminino nas Constituições brasileiras



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados extraídos do site do Senado: <https://www2.senado.leg.br>.

Importante ter em mente que os modelos legais, o sistema político e as Constituições escritas por homens evidenciavam uma lógica excludente e patriarcal quando avaliados sob um viés de gênero. Interpretar a Constituição à luz de uma perspectiva antidiscriminatória permite que a sua leitura concretize mandamentos gerais de igualdade substancial, considerando que, na prática, além de textos escritos por homens e para homens, convivemos em uma sociedade excludente, na qual as mulheres ainda são minoria no campo político.

Em espaços de poder em geral e mesmo no campo da iniciativa privada, mulheres recebem salários menores, enfrentam jornadas de trabalho dobradas e enfrentam todo um sistema que não foi pensado e construído para respeitar suas especificidades.

Esse engajamento constitucional, que considera a desigualdade substancial entre gêneros existente na prática, permite um avanço sobre elementos mais superficiais, como as diferenças entre homens e mulheres, aprofundando onde deve, ou seja, entendendo que espaços privados, historicamente atribuídos à família e às mulheres, não são ambientes neutros, e deve haver a possibilidade de intervenção do Direito e do Estado em situações de violência concreta ou ameaça.

Além de nortear a atuação do próprio Estado diante das limitações impostas, a Constituição também serve como reforço da opção e da aplicação de um regime democrático no país. Não podemos defender uma democracia efetiva se não dispusermos de instrumentos ou representação de mulheres.

A par de todo panorama constitucional realizado e considerando que a Constituição de um país reflete todo o significado social daquela comunidade, passa-se a compreender o sistema legal afirmativo de inclusão de gênero no Direito brasileiro não apenas por meio de emendas constitucionais, mas também de leis infraconstitucionais e decisões judiciais de caráter concreto que têm como finalidade garantir mais mulheres na política. Em um momento posterior, será feita uma reconstrução das leis de anistia editadas para garantir a não punição de agentes que contrariam o sistema legal protetivo de gênero no campo político.

Nesse quesito, antes de adentrar na evolução legislativa da matéria de gênero no Direito Eleitoral, gostaria de justificar essa jornada no trabalho conceitual de violência política. Este trabalho transita pelos caminhos do incentivo à mulher na política, mas principalmente enfatiza os obstáculos inseridos no trajeto dela em direção aos espaços de poder, objeto de estudo na presente pesquisa.

Após o estabelecimento constitucional da igualdade de direitos entre os gêneros, ao menos do ponto de vista formal, passamos à análise das ferramentas estabelecidas no plano infraconstitucional para esse fim.

O problema proposto na tese que ora se desenvolve diz respeito não apenas à forma como o poder judiciário interpreta a violência política de gênero. Em um capítulo próprio mais à frente, essa violência será demonstrada a partir também da violência simbólica legal. Também será abordada a forma como o poder legislativo trata da matéria, por vezes de maneira insuficiente. Nesse ínterim, o poder judiciário prejudica-se ao formular interpretações restritivas em virtude do contexto político, histórico e social da matéria.

Pode-se dizer que a avaliação das hipóteses caminha em direção à interpretação das normas a partir da atuação concreta do judiciário, mas igualmente à elaboração de leis pelo poder legislativo. Essas não são apenas propositivas, mas também relacionadas às anistias e a

retrocessos autorizados pela lei em matéria de participação de mulheres na política. Nesse ponto, é importante a análise da função de políticas afirmativas no campo do Direito Antidiscriminatório e de gênero, referencial de produção da presente pesquisa.

Apesar da vantagem envolvendo a previsão constitucional de igualdade entre todos os gêneros, o ato de tornar tal projeção substancial envolve garantir duas vias de eficácia: a via estrita da lei e a via da interpretação judicial para a garantia da legislação. Além disso, para ter uma sociedade paritária e representativa, são necessários espaços representativos com constante fiscalização de aplicação, uma vez que as normas de um Estado só são legítimas quando construídas por representantes legitimados por uma eleição democrática e pela correlação entre sociedade e composição parlamentar (Moreira, 2020). Precisamos de leis que garantam participação e de segurança nessa contribuição.

A partir da percepção de dignidade humana como aquela que reúne em si a existência de condições mínimas de promoção da individualidade de cada sujeito e a participação ativa nos destinos do coletivo em comumhão, deve-se pensar em ferramentas para a garantia de tal mister. Um dos núcleos fundamentais da ideia de dignidade envolve a condição de participação política, condição que, conforme dito, vai além do indivíduo, buscando a integração na comunidade, o que significa um reconhecimento da humanidade dos sujeitos (Sarlet, 2012).

A garantia universal de igualdade entre gêneros no plano constitucional e a noção de que o exercício da capacidade eleitoral passiva requer apenas colocar-se como opção do eleitor e ser escolhido são ideais formais. Elas andam à margem do que efetivamente é necessário para que a participação política seja eficaz.

A noção da multiplicidade do fenômeno da discriminação e o impacto desproporcional ocasionado por normas e situações aparentemente neutras são fatores que tornam a presente tese necessária. Isso permite a elaboração de hipóteses que demonstrem as dificuldades de garantia de espaços seguros para a mulher na política.

O Direito clássico se baseia na ideia de justiça simétrica, ou seja, pauta-se pela igualdade entre todos os membros de uma classe de pessoas, sujeita a uma norma jurídica aparentemente neutra, exigindo, *in abstrato*, o mesmo tratamento a todos os cidadãos. Há, em tese, uma posição de neutralidade moral e política em relação a traços que não se conectam de forma adequada com fins estatais (Moreira, 2020).

É necessário inserir, no planejamento das leis, a condição e o contexto social para, saindo de uma leitura individual, garantir um empoderamento pela percepção de grupo, de forma que dar ênfase à questão coletiva indica que o processo de interpretação da igualdade

deve procurar promover a igualdade de *status*, uma vez que uma sociedade democrática não pode permitir que segmentos sociais estejam numa situação permanente de desvantagem, sob o preço de ser incompleta e frágil.

Nessa missão, encontram-se as políticas afirmativas legais, instrumentos que promovem discriminação positiva entre pessoas com fundamento em diferenças sociais que precisam ser encaradas para que os direitos sejam materialmente efetivos. As políticas afirmativas precisam ter prazo determinado e devem contar com mecanismos de acompanhamento constante para avaliação do atendimento de suas finalidades ou não, orientadas por marcadores sociais que justifiquem sua pertinência no modo e no tempo.

O Estado, conforme visto, estruturou-se e se movimentou por meio de seus sistemas, em especial o Direito, para a perpetuação do patriarcado. O direito à igualdade, localizado no sistema jurídico tradicional, não pode se resumir a um debate sobre isonomia pura, mas deve buscar enxergar além da mera previsão legal, atingindo seus fins sociais de ruptura com os padrões:

Um tratamento desigual pelo Estado legislador pode restar justificado se corresponder a um limite constitucional ao direito fundamental à igualdade se o método de limitação usado pelo legislador atender ao critério de proporcionalidade como um limite ao seu poder de limitar o direito decorrente de seu próprio vínculo ao direito fundamental. O limite pode ser, inclusive, o direito fundamental à igualdade de outrem (Martins, 2012, p. 58).

O cenário internacional que envolve a defesa de gênero também deve ser levado em consideração, especialmente por refletir os compromissos que o Brasil assumiu perante outros países e que devem reverberar internamente.

Dentro de uma perspectiva geral, ressalta-se a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), assinada e ratificada pelo Brasil em 1984, e que estabelece que todos os Estados-membros devem tomar medidas para eliminar todas as formas de discriminação contra as mulheres em todas as áreas da vida, incluindo política, economia, educação, saúde e família.

Esse tratado pertence ao sistema ONU e fixa como diretriz a importância da participação das mulheres na vida política e pública e exige que os Estados-membros tomem medidas para garantir a participação igualitária das mulheres. Ainda no cenário regulamentar da ONU, destacam-se os pactos de direitos que fazem parte do chamado *Bill of Rights* internacional, em especial o Pacto de Direitos Civis e Políticos, ao qual o Brasil aderiu em

1992, com o compromisso de respeitar e garantir os direitos amplos de participação política sem discriminação em seu território.

No cenário internacional regional, considerando a inserção do Brasil no sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, existem os compromissos firmados na Convenção Americana, conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, que impõe aos Estados o dever de observar os direitos e as liberdades civis e políticas, incluindo o da igualdade perante a lei e o da não discriminação.

Ainda no âmbito desse documento, é possível identificar que o ideal de participação política das mulheres tem contornos mais amplos, pela necessidade de representação feminina em todos os níveis de tomada de decisão, desde a participação em partidos políticos até a ocupação de cargos eletivos, o que acarreta o debate sobre a violência política como instrumento que figura como barreira cultural, social e institucional em todos os níveis e espaços. A depender do comportamento do sistema de justiça na interpretação dessa violência e dos instrumentos de política afirmativa, aumenta-se a dificuldade de concretização da participação plena das mulheres.

Ainda sobre o sistema regional de proteção, é importante ressaltar o compromisso brasileiro com a Carta Democrática da Organização dos Estados Americanos, firmada em 2001. Ela indica que a democracia representativa é indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região. Um dos propósitos da OEA é promover e consolidar a democracia representativa dentro do respeito ao princípio de não intervenção, garantindo que os anseios da sociedade sejam refletidos.

No âmbito interamericano, temos ainda a Lei Modelo para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres na Vida Política. Ela representa um marco fundamental na proteção dos direitos políticos das mulheres nas Américas e se justifica porque, apesar dos avanços na participação política feminina, persistem práticas discriminatórias e violentas. Essas práticas visam a desencorajar, intimidar ou excluir mulheres dos espaços de tomada de decisão, desde candidaturas até o exercício de cargos públicos.

O modelo legislativo estabelece definições precisas sobre violência política de gênero, caracterizando-a como qualquer ação, conduta ou omissão que, baseada no gênero, cause danos ou sofrimento às mulheres com o objetivo de minar seus direitos políticos, detalhando as manifestações dessa violência, que vão desde agressões físicas e sexuais até discriminação, difamação baseada em estereótipos de gênero, restrição ao voto livre e imposição de obstáculos ao acesso à justiça.

O documento estabelece responsabilidades claras para diferentes atores: órgãos eleitorais, partidos políticos, meios de comunicação e instituições públicas, criando um sistema integral de prevenção que inclui campanhas de sensibilização, protocolos de atendimento, medidas de proteção urgente e a obrigatoriedade de incorporar a perspectiva de gênero nos processos eleitorais e na vida pública.

Ao propor um marco normativo harmonizado para os países das Américas, a lei modelo facilita o intercâmbio de boas práticas. Ela estabelece padrões mínimos de proteção e cria mecanismos de *accountability* que podem ser adaptados às realidades jurídicas nacionais. Isso consolida democracias mais representativas, em que a participação política das mulheres seja exercida em condições de igualdade e livre de qualquer forma de violência ou discriminação.

No campo legislativo interno, passamos à análise daquelas leis que formam um microssistema de proteção de gênero na política, voltado para proteger as mulheres que já se encontram nesse espaço de poder e incentivo para que outras queiram nele ingressar.

A análise legal começa a partir da norma que garante cotas de candidatura para mulheres nas eleições proporcionais, buscando também identificar prognósticos acerca da participação feminina na política.

O primeiro marco legal sobre cotas de candidaturas foi a previsão da Lei n. 9.100/1995. Ela tratava especificamente das eleições municipais de 1996 e continha previsão apenas para aquele pleito em específico. Indicava que os partidos e coligações deveriam preencher, no mínimo, 20% das suas vagas para a Câmara Municipal com mulheres:

Art. 11. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara Municipal até cento e vinte por cento do número de lugares a preencher.

[...]

§ 3º Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres (Brasil, 1995b, *online*).

Em 1997, graças à atuação da bancada feminina liderada pela deputada federal Marta Suplicy, houve a aprovação da Lei n. 9.504, que revoga o diploma anterior e introduz disposições sobre a realização das eleições com caráter permanente, com a regra de reserva mínima de 30% e máxima de 70% das candidaturas de cada sexo, válidas não apenas para as eleições municipais, mas também para as demais eleições proporcionais estaduais, federais e municipais (deputados estaduais e federais e vereadores) (Brasil, 1997).

Inicialmente, a interpretação conferida foi que a reserva de vagas não deveria incidir sobre a quantidade final de candidaturas, mas somente sobre a lista de potenciais candidatos.

Regra essa que muda com a Lei n. 12.034/2009, que fixa a obrigatoriedade de o percentual ser observado na lista final e definitiva de candidaturas durante todo o período eleitoral. Isso inclui as substituições e desistências de candidaturas no decorrer da campanha (Brasil, 2009).

Essa regra legislativa de 2009 se tornou, a partir de decisões do TSE em 2022, um exemplo de política afirmativa bem-sucedida. A partir da obrigatoriedade das cotas, foi possível identificar a criação de candidaturas femininas fictícias, lançadas unicamente para preenchimento da quantidade de vagas reservadas para o gênero feminino nas eleições proporcionais, pois, caso esse percentual mínimo não seja atendido, todos os candidatos do partido naquele pleito em específico são indeferidos.

A título de exemplo, caso uma determinada agremiação queira lançar dez candidatos ao cargo de deputado estadual, necessariamente três deles devem ser mulheres, pois, caso esse quantitativo não seja atendido, nenhum dos dez candidatos poderá concorrer, e o partido ficará impedido de apresentar competidores.

Conforme dito, essa análise é feita durante todo o pleito, pois, caso haja desistências ou substituição de candidatos apresentados pelo partido, o que é possível até vinte dias antes da eleição, deve-se buscar resguardar o cumprimento dos percentuais legais de cotas. Na chamada desistência tácita, ou seja, quando o candidato desiste da campanha de maneira não formalizada, deve haver a comprovação de que sua candidatura não era apenas para cumprimento de cota. Além disso, deve-se verificar se houve a prática anterior de atos de campanha ou indicativos de real intenção de concorrer no pleito.

Importante destacar ainda que a avaliação do gênero da candidatura cabe à autodeterminação da candidata, que irá declarar em seu registro o gênero no qual se reconhece e, caso haja discordância com o gênero declarado no cadastro de eleitor, haverá notificação para que o candidato preste esclarecimentos. Em caso de transcurso do prazo sem manifestação, será considerado válido o gênero declarado no registro de candidatura, que também irá alterar o gênero declarado no cadastro de eleitor.

Após as eleições de 2020, foram vários os casos judicializados identificando partidos que apresentaram candidatas, de maneira cumulativa ou alternativa, que tiveram quantidade ínfima de votos ou mesmo zerada. Elas não fizeram campanha nem de maneira física, nem virtual, ou não prestaram contas, o que pode ser indicativo de ausência de movimentação financeira. Isso caracteriza as chamadas candidaturas fictícias, que, quando identificadas, acarretam a cassação dos mandatos de candidatos eleitos naquele cargo pela agremiação, bem como a declaração de nulidade de todos os votos recebidos no pleito pelo partido.

O TSE, no *leading case* de Jacobina, no estado da Bahia⁴, assentou que a votação zerada ou pífia das candidatas, a inexistência de atos efetivos de campanha e a prestação de contas zerada ou com idêntica movimentação financeira (padronizadas) são elementos suficientes. Eles são necessários para o reconhecimento da fraude às candidaturas femininas. Funcionam como indícios da prática de tal violência política por caracterizarem um obstáculo à garantia de mais mulheres na política.

Nessa linha, com relação à temática de cotas, o TSE tem advertido que “votação zerada, relação de parentesco com outro candidato ao mesmo cargo, prestações de contas sem movimentação financeira e ausência de qualquer ato de campanha são indícios bastantes para a constatação da fraude à cota de gênero”, de acordo com o disposto no art. 14, § 10, da Constituição.⁵

Outra modalidade de fraude no cumprimento das cotas identificada pelo TSE foi o lançamento de candidatas inviáveis, seja devido a falhas insuperáveis na documentação obrigatória, seja por impedimentos legais absolutos, como ausência de idade mínima para assunção de um determinado cargo eletivo.

São diversos os casos que vêm sendo julgados pela corte superior eleitoral como situações de fraude e ocasionando a anulação de votos para os candidatos daquele pleito e o reconhecimento da importância de respeito às cotas. Por causa da atuação judicial, dentre os instrumentos legais afirmativos eleitorais, esse se mostra o mais efetivo até o momento, apesar da necessidade de alguns ajustes de caráter prático, como a necessária responsabilização de dirigentes partidários.

Destaque-se que, a partir dos precedentes estabelecidos pela Corte Superior, ou seja, após o trabalho interpretativo do sistema de justiça, o TSE editou normativo que prevê no artigo 8º da Resolução n. 23.735, de 27 de fevereiro de 2024, a definição dos parâmetros que auxiliam na identificação de fraude à cota de gênero, identificados no presente caso, o que reforça a manutenção do acórdão regional:

Art. 8º A fraude lesiva ao processo eleitoral abrange atos que possam iludir, confundir ou ludibriar o eleitorado ou adulterar processos de votação e simulações e artifícios empregados com a finalidade de conferir vantagem indevida a partido político, federação, coligação, candidata ou candidato e que possam comprometer a normalidade das eleições e a legitimidade dos mandatos eletivos.

§ 1º Configura fraude à lei, para fins eleitorais, a prática de atos com aparência de legalidade, mas destinados a frustrar os objetivos de normas eleitorais cogentes.

⁴ TSE. AgR-AREspE 0600651-94, red. para o acórdão, o Ministro Alexandre de Moraes, DJE de 30.6.2022.

⁵ TSE. ARESpE n.060070665, rel. o Ministro Carlos Horbach, acórdão publicado no DJE de 23.2.2023.

§ 2º A obtenção de votação zerada ou irrisória de candidatas, a prestação de contas com idêntica movimentação financeira e a ausência de atos efetivos de campanha em benefício próprio são suficientes para evidenciar o propósito de burlar o cumprimento da norma que estabelece a cota de gênero, conclusão não afastada pela afirmação não comprovada de desistência tácita da competição.

§ 3º Configura fraude à cota de gênero a negligência do partido político ou da federação na apresentação e no pedido de registro de candidaturas femininas, revelada por fatores como a inviabilidade jurídica patente da candidatura, a inércia em sanar pendência documental, a revelia e a ausência de substituição de candidata indeferida.

§ 4º Para a caracterização da fraude à cota de gênero, é suficiente o desvirtuamento finalístico, dispensada a demonstração do elemento subjetivo (*consilium fraudis*), consistente na intenção de fraudar a lei.

§ 5º A fraude à cota de gênero acarreta a cassação do diploma de todas as candidatas eleitas e de todos os candidatos eleitos, a invalidação da lista de candidaturas do partido ou da federação que dela tenha se valido e a anulação dos votos nominais e de legenda, com as consequências previstas no caput do art. 224 do Código Eleitoral (Brasil, 2024c, *online*).

Por fim, houve aprovação da Súmula 73 do TSE, cristalizando os precedentes relacionados à cota de gênero e os elementos de identificação de fraude:

A fraude à cota de gênero, consistente no que diz respeito ao percentual mínimo de 30% de candidaturas femininas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, configura-se com a presença de um ou alguns dos seguintes elementos, quando os fatos e as circunstâncias do caso concreto assim permitirem concluir:

- votação zerada ou inexpressiva;
- prestação de contas zerada, padronizada ou ausência de movimentação financeira relevante;
- ausência de atos efetivos de campanha, divulgação ou promoção da candidatura de terceiros.

O reconhecimento do ilícito acarretará nas seguintes penas:

- cassação do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) da legenda e dos diplomas dos candidatos a ele vinculados, independentemente de prova de participação, ciência ou anuência deles;
- inelegibilidade daqueles que praticaram ou anuíram com a conduta, nas hipóteses de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE);
- nulidade dos votos obtidos pelo partido, com a recontagem dos quocientes eleitoral e partidário (artigo 222 do Código Eleitoral), inclusive para fins de aplicação do artigo 224 do Código Eleitoral, se for o caso (Brasil, 2024d, *online*).

Mais à frente na pesquisa, será possível identificar, por meio dos dados abertos da Justiça Eleitoral, que, apesar da melhora nos percentuais de candidaturas de maneira geral, ainda há um vácuo entre a quantidade de mulheres candidatas e a quantidade de mulheres eleitas. Nesse sentido, muitos dos questionamentos envolvendo a questão passam pela necessidade de investimento de capital financeiro para conseguir vencer uma eleição. Além disso, há a forma como partidos políticos realizam a escolha da distribuição de financiamento de campanha entre seus candidatos. Todas essas ações expressam formas de violência política, a partir dos conceitos trabalhados no capítulo anterior.

As cotas estabelecidas para candidaturas na legislação provocam novos debates no âmbito judicial. Eles se consubstanciam na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5.617, proposta em face de uma regra que previa financiamento para campanhas eleitorais de mulheres de no máximo 15% dos fundos financeiros (fruto da Lei n. 13.165 de 2015) em 2018.

O Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar a referida ADI, concluiu pela inconstitucionalidade do dispositivo e definiu que a melhor interpretação é a reserva de um patamar mínimo de 30% do montante dos fundos eleitorais para campanhas majoritárias e proporcionais, proporcionalmente ao número de candidatas e com percentual igualmente reservado para tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão.

A decisão do STF acabou sendo constitucionalizada por meio da Emenda Constitucional n. 117 de 2022, que inclui previsões ao artigo 17 da Carta Magna, passando a definir o seguinte:

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

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

§ 8º O montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas, deverão ser de no mínimo 30% (trinta por cento), proporcional ao número de candidatas, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário (Brasil, 2022b, *online*).

Apesar do ganho ao constitucionalizar a regra de financiamento e o tempo de propaganda em um patamar mínimo para candidaturas de mulheres, a emenda coloca essa distribuição sob a égide da autonomia e do interesse público do partido. Isso acaba fornecendo caminhos para desvios de financiamento, com prejuízo direto para candidaturas de mulheres. Contudo, apesar do caráter subjetivo da distribuição, talvez o mais grave ainda tenha sido a anistia aos partidos que não cumpriram anteriormente com sua previsão, estabelecida na mesma emenda, análise que será feita posteriormente ainda neste capítulo.

Além das cotas de financiamento e tempo de propaganda direcionados ao período eleitoral, o dispositivo ainda estabelece a necessidade de gasto mínimo com políticas de incentivo à participação feminina nos programas partidários. Isso é reforçado pela previsão da Lei n. 14.291 de 2022 (Brasil, 2021b).

Essa propaganda busca, como objetivo geral, apresentar a agremiação e seus valores e propósitos para a sociedade, buscando apoio e novos filiados. Além disso, ela é feita por meio de inserções no horário aberto da televisão e do rádio, sendo dividida entre os partidos de acordo com sua representatividade na Câmara dos Deputados. Tem como regra a destinação de 30% do total do tempo de cada partido para a promoção e difusão da participação política das mulheres, sendo vedada, de maneira geral, a prática de atos que resultem em qualquer tipo de preconceito racial, de gênero ou local de origem.

Todos os dispositivos acima mencionados, inclusive os que ganharam posteriormente *status constitucional*, tratam da matéria de incentivo à participação da mulher na política. No próximo capítulo, será apresentado o subsistema de busca de inclusão da temática de raça nos espaços de poder: uma em sede de emenda constitucional temporária e outra extraída a partir de decisão judicial.

De maneira geral, podemos indicar os seguintes marcos legislativos, com seus respectivos anos, em matéria de gênero:

Quadro 1 - Linha do tempo: evolução dos direitos políticos das mulheres no Brasil (1824-2024)

PERÍODO IMPERIAL E PRIMEIRA REPÚBLICA	
1824	Constituição Imperial - Sistema censitário; exclusão implícita das mulheres.
1880	Decreto Federal n. 3029 (Lei Saraiva) - Voto para brasileiros com título científico.
1886	Primeira negativa de alistamento eleitoral feminino (Isabel de Mattos Dillon).
1890	Segunda negativa da administração pública para alistamento feminino.
1891	Constituição Republicana - Abolição do voto censitário; permanência da exclusão feminina.
CONQUISTA DO SUFRÁGIO FEMININO	
1926	Lei estadual do Rio Grande do Norte - Voto sem distinção de sexo.
1928	Primeiros marcos: Celina Guimarães Viana (primeiro título eleitoral) e Alzira Soriano (primeira prefeita eleita).
1932	Código Eleitoral - Direito de voto feminino (facultativo).
1933	Eleição de Carlota Pereira Queirós - Primeira deputada federal.
1934	Constituição de 1934 - Voto obrigatório para mulheres com função pública remunerada.

Continua

Continuação do Quadro 1

CONSOLIDAÇÃO CONSTITUCIONAL	
1937	Constituição de 1937 - Voto feminino sem ressalvas expressas.
1946	Constituição de 1946 - Sufrágio universal e obrigatório explícito.
1965	Código Eleitoral - Confirmação do sufrágio universal feminino.
1988	Constituição Federal - Igualdade formal plena entre gêneros.
POLÍTICAS AFIRMATIVAS ELEITORAIS	
1995	Lei n. 9.100 - Primeiras cotas eleitorais (mínimo de 20% para eleições municipais).
1997	Lei n. 9.504 - Cotas permanentes (mínimo de 30% para eleições proporcionais).
2009	Lei n. 12.034 - Obrigatoriedade de cumprimento na lista final de candidaturas
2018	ADI n. 5.617 (STF) - Financiamento mínimo de 30% para candidaturas femininas.
2022	Emenda Constitucional n. 117 - Constitucionalização das cotas de financiamento e tempo de propaganda.
MARCOS RECENTES	
2022	Lei n. 14.291 - Programas de promoção da participação política feminina.
2024	Resolução TSE n. 23.735 - Parâmetros para identificação de fraude à cota de gênero.
2024	Súmula 73 do TSE - Cristalização da jurisprudência sobre candidaturas fictícias.

Fonte: elaborado pela autora.

Após a abordagem legislativa de gênero nas eleições, cumpre avaliar a perspectiva que a legislação e os tribunais adotam sobre as políticas afirmativas raciais para ocupação de espaços na política.

Conforme dados do TSE, as eleições de 2022 registraram recorde de candidaturas negras, somando 50,21% do total de candidatos de todos os cargos, o que superou, pela primeira vez no Brasil, o quantitativo de candidaturas brancas.

Nesse cenário de candidaturas, obteve-se o índice de 32,12% de candidatos negros efetivamente eleitos, tendo, ainda, várias dessas candidaturas sido contestadas por suspeita de falsidade na autodeclaração (Brasil, 2025a). A burla da regra permitiu que partidos, ao falsear a autodeclaração de seus candidatos, pudessem ter maiores valores de fundos de financiamento eleitoral e mais tempo de propaganda, além de permitir um melhor desenho, para o partido, sobre a destinação dos recursos em campanha, por conta de regra abordada mais à frente, construída pelo STF.

A concepção de justiça simétrica ignora não apenas os diferentes, mas também o fato de que as diferenças não partem do mesmo pressuposto, o que demanda atenção específica em

razão de as disparidades entre as pessoas serem consequências de dois ou mais processos sociais diversos, mesmo que dentro de um suposto grupo homogêneo.

Assim, há grupos de pessoas com *status* diferenciado em uma sociedade por causa de um ou mais traços particulares, sendo por isso objeto de depreciação social, o que os coloca em situação de vulnerabilidade duradoura ou permanente em diferentes situações, bem como de maneira potencializada, sempre que a isso se soma mais de uma dissidência (Moreira, 2020).

O racismo e a misoginia não se traduzem apenas como o ódio contra negros e mulheres, mas são uma dimensão dedicada especialmente aos desviantes, ou seja, aos membros dessa categoria que se rebelam e buscam ocupar espaços concentrados nas mãos de uma minoria monoétnica que controla o sistema democrático (Manne, 2017).

Considerando esses conceitos, no campo de políticas afirmativas raciais eleitorais, a primeira norma é a regra imposta pela Emenda Constitucional n. 111 de 2021, ou seja, a da contagem em dobro quando da divisão de valores oriundos do financiamento eleitoral sobre as cadeiras ocupadas por deputados federais negros e deputadas federais na Câmara dos Deputados.

É possível avaliar na norma constitucional – que é temporária, pois só valerá até as eleições de 2030 – que, no caso de uma deputada federal ser também uma mulher negra, a contagem no seu caso será apenas dobrada uma vez, pois a incidência da política afirmativa leva em consideração apenas uma vulnerabilidade (ou raça ou gênero), ou seja, ainda que existam outros marcadores incidindo, no caso gênero e raça somados, essa dupla incidência será descartada.

A análise desse dispositivo é interessante para a verificação da ausência de interseccionalidade sobre a política, tendo em vista que não avalia a fundo as peculiaridades do grupo que pretende auxiliar e acaba reforçando a discriminação contra as mulheres negras no cenário eleitoral, já que o incentivo passa a privilegiar homens negros em detrimento de tais mulheres dentro do espaço político e partidário, considerando o marcador social de gênero.

Além da contagem em dobro estabelecida constitucionalmente, existe o regramento de financiamento de campanhas raciais, que sofreu alterações com o passar dos anos.

A matéria é inicialmente trabalhada por regulamentação do TSE, fruto de consulta formulada na corte, posteriormente estabelecida e em controle concentrado de constitucionalidade pelo STF, e depois em patamar de 30% em sede de dispositivo constitucional. Nesse caso, verifica-se que as decisões judiciais, enquanto garantem direitos

de maneira positiva, também colocam o poder legislativo em mora por não debater tais temáticas de maneira propositiva e efetiva.

Resgatando o histórico do tema, é importante estabelecer que o TSE pode responder a consultas que lhe sejam formuladas sobre matéria eleitoral, desde que não envolvam casos concretos específicos e sejam relacionadas a debates realizados em teses eleitorais, além de requeridas por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político, na forma do inciso XII do artigo 23 do Código Eleitoral.

Em 2019, a então deputada federal Benedita da Silva, mulher negra, formulou uma consulta ao tribunal, questionando qual seria sua posição sobre quatro temas:

- 1) A possibilidade de o TSE garantir que as candidatas negras recebam 50% dos recursos financeiros e do tempo em rádio e TV destinados às candidaturas femininas;
- 2) A possibilidade de o TSE instituir reserva de vagas de 30% a pessoas negras entre as candidaturas de cada partido político;
- 3) A possibilidade de o TSE determinar custeio proporcional das campanhas dos candidatos negros, destinando-se a estes pelo menos 30% do total do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC); e
- 4) A possibilidade de o TSE garantir tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão na exata proporção das candidaturas de homens brancos e negros apresentadas pelas agremiações, reservando aos negros pelo menos 30% do total de tempo (Brasil, 2020b, *online*).

Em 2020, a consulta foi editada pela corte com resposta afirmativa para três dos quatro questionamentos realizados. Partindo do pressuposto da interseccionalidade, o TSE reconheceu que as mulheres negras permaneceram prejudicadas na ocupação de espaços formais, pois, ainda que existissem políticas afirmativas voltadas para gênero, as mulheres brancas levaram vantagem pela incidência do marcador social racial. O TSE entendeu que deveria haver financiamento (e distribuição de tempo de propaganda) proporcional para pessoas negras, dentro do grupo de cada gênero.

Após a consulta, ainda no ano de 2020, foi proposta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 738 no STF com o objetivo de aplicar o que ficou disposto na consulta do TSE, ou seja, o financiamento por meio de fundos eleitorais e a divisão de tempo de propaganda realizada de maneira proporcional às candidaturas negras lançadas pelos partidos dentro de cada gênero, pedido que foi deferido pela corte constitucional:

[...] o volume de recursos destinados a candidaturas de pessoas negras deve ser calculado a partir do percentual dessas candidaturas dentro de cada gênero, e não de forma global. Isto é, primeiramente, deve-se distribuir as candidaturas em dois grupos – homens e mulheres. Na sequência, deve-se estabelecer o percentual de candidaturas de mulheres negras em relação ao total de candidaturas femininas, bem como o percentual de candidaturas de homens negros em relação ao total de

candidaturas masculinas. Do total de recursos destinados a cada gênero é que se separará a fatia mínima de recursos a ser destinada a pessoas negras desse gênero (Brasil, 2020c, *online*).

Após a movimentação do poder judiciário e a evidente mora imputada ao poder legislativo diante do posicionamento estabelecido pelo TSE e pelo STF, em setembro de 2021, houve a edição da Emenda Constitucional n. 111 pelo Congresso Nacional. Essa política afirmativa já foi explicada neste capítulo, com a seguinte previsão normativa:

Art. 2º Para fins de distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), os votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para a Câmara dos Deputados nas eleições realizadas de 2022 a 2030 serão contados em dobro.

Parágrafo único. A contagem em dobro de votos a que se refere o caput somente se aplica uma única vez (Brasil, 2021a, *online*).

Sobre o financiamento eleitoral, cumpre tecer uma explicação sobre como funciona a temática na política brasileira. Os dois fundos eleitorais responsáveis pelo financiamento de campanhas são o Fundo Partidário e o Fundo Eleitoral. O primeiro tem por finalidade financiar todo o funcionamento dos partidos, incluindo campanhas eleitorais. O FEFC foi criado em 2017 e tem como objetivo único o custeio das campanhas.

A divisão dos valores devidos sobre cada fundo (e a distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão) é feita em parcela reduzida de maneira igualitária entre todos os partidos com registro definitivo e que tenham cumprido a cláusula de desempenho constitucional (exige-se um mínimo de votos ou um mínimo de deputados federais eleitos para conclusão desse desempenho, avaliado em cada pleito geral). A outra porção, a maior, é dividida de acordo com a representatividade da agremiação no poder legislativo federal.

A Emenda Constitucional n. 111 determinou a contagem em dobro para o cálculo da divisão dos fundos eleitorais, considerando cada deputado federal negro e cada deputada federal eleita, regra cuja validade vai até as eleições de 2030. Contudo, apesar do avanço, podem ser apontadas as seguintes problemáticas referentes à emenda: o espaço curto de duração, já que é válida apenas até 2030; a falta de mecanismos de segurança sobre a questão racial e os critérios de sua identificação; e a ausência de interseccionalidade na avaliação do impacto da norma sobre mulheres negras, conforme já explicado.

A medida, conforme previsão, durará até as eleições de 2030, sem qualquer expectativa de ferramentas de revisão ou controle vinculadas, o que gera a possibilidade de encerramento de sua eficácia sem possível modulação diante do diagnóstico que irá gerar.

Isso não indica uma preocupação legítima do constituinte com a finalidade esposta. Além disso, quando não se prevê uma ferramenta de acompanhamento das autodeclarações sobre a raça, abre-se um espaço para injustiças e fraudes.

Em um primeiro olhar, é possível identificar que o passo inicial dado pelo poder judiciário para garantir visibilidade e previsão de mecanismos de política afirmativa eleitoral racial foi uma resposta à provocação de uma deputada federal negra, o que reforça a importância da ocupação de tais espaços por grupos minoritários, mais aptos a apresentar pautas relacionadas à agenda de suas comunidades.

Em um segundo momento, foi possível verificar que as medidas foram previstas sem qualquer ferramenta de controle de desvios de finalidade, o que denota uma falta de comprometimento com sua real efetividade.

A temática de gênero incomoda quando se busca transcender o discurso de sua defesa para a prática por meio da adoção de políticas afirmativas. Contudo, é ainda mais visível tal resistência com a questão racial, que, apesar de sua importância, ainda carece de tratamento mais técnico no Brasil. A abolição e toda a história que perpassa tal momento em nosso passado silenciam a luta dos movimentos negros e ignoram a culpa histórica, que deveria ser reconhecida (Albuquerque, 2009) e ponderada na adoção de medidas afirmativas pela legislação.

Foi possível identificar, por meio dos dados de candidaturas lançadas nas eleições de 2020 e 2022, um aumento da quantidade de candidatos negros apresentados pelos partidos, o que será esmiuçado em capítulo próprio. Além disso, foi possível visualizar diversas denúncias de fraudes relacionadas a essa autodeclaração, o que gerou a discussão do conceito de afroconveniência. Isso indica pessoas que se aproveitaram de uma suposta inserção no fenótipo negro e da ausência de normas de controle dessa identificação para gozar das políticas afirmativas existentes, com prejuízo evidente para a comunidade que de fato teria direito a tal benefício.

Em razão da inexistência de definição de quem seria o público-alvo das políticas afirmativas eleitorais estabelecidas sob o ponto de vista racial, sujeitos, em especial partidos políticos, aproveitam-se do critério subjetivo. Além disso, beneficiam-se da ausência de mecanismos de controle para acessar as vantagens em detrimento de quem seriam os reais sujeitos previstos para gozar de tais benefícios.

Segundo dados do próprio TSE, 14.712 pessoas autodeclaradas negras (a soma de pretos e pardos de acordo com o critério do IBGE) apresentaram candidaturas para os diversos cargos eletivos, o que representa um pouco mais de 50% dos candidatos em todo o

país. Entre os congressistas ocupando cargos em 2022, dos 513 deputados e 27 senadores, 141 se autodeclararam negros, de acordo com o portal de dados abertos do TSE.

A análise estatística ainda fica prejudicada nesse campo, pois, apenas a partir de 2014, o TSE passou a coletar informações sobre cor e raça dos candidatos a cargos eletivos no país. Esse dado é declarado pelo próprio candidato no registro de candidatura preenchido pelo partido político.

A partir dele, é possível verificar que houve um aumento na quantidade de autodeclaração de candidatos negros após a aprovação das políticas afirmativas de 2020 e 2021. Isso ocorreu sem qualquer tipo de controle para eventuais fraudes, como a realização de bancas de heteroidentificação com enfoque na análise fenotípica, prevalecendo a autodeclaração como o único elemento caracterizador.

Ainda no campo racial, como política afirmativa mais recente, temos a promulgação da Emenda Constitucional n. 133 de 2024, que, dentre outros dispositivos, acrescenta ao artigo 17 da Constituição Federal o parágrafo 9º, que define o seguinte:

Art. 17 [...]

§ 9º Dos recursos oriundos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do fundo partidário destinados às campanhas eleitorais, os partidos políticos devem, obrigatoriamente, aplicar 30% (trinta por cento) em candidaturas de pessoas pretas e pardas, nas circunscrições que melhor atendam aos interesses e às estratégias partidárias (Brasil, 2024a, *online*).

Houve, então, a constitucionalização da previsão de cota de financiamento para candidaturas pretas e pardas, com um montante fixo de 30% dos valores destinados à campanha eleitoral, com autonomia garantida ao partido para distribuição desse percentual nas circunscrições que melhor entenda, de acordo com sua estratégia. Importante destacar que a gestão prática da divisão de valores, no campo do FEFC, é feita da forma estabelecida na Resolução TSE n. 23.664, de 2021, que, alterando a Resolução TSE n. 23.605, de 2019, determina em seu artigo 6º:

Art. 6º

§ 1º Os critérios a serem fixados pela direção executiva nacional do partido devem prever a obrigação de aplicação do total recebido do FEFC de acordo com os seguintes percentuais (STF: ADI nº 5.617/DF, DJE de 3.10.2018, e ADPF-MC nº 738/DF, DJE de 29.10.2020; e TSE: Consulta nº 0600252-18, DJE de 15.8.2018, e Consulta nº 0600306-47, DJE de 5.10.2020):

I - para as candidaturas femininas o percentual corresponderá à proporção dessas candidaturas em relação à soma das candidaturas masculinas e femininas do partido, não podendo ser inferior a 30% (trinta por cento);

II - para as candidaturas de pessoas negras o percentual corresponderá à proporção de:

- a) mulheres negras e não negras do gênero feminino do partido; e
- b) homens negros e não negros do gênero masculino do partido; e

III - os percentuais de candidaturas femininas e de pessoas negras serão obtidos pela razão dessas candidaturas em relação ao total de candidaturas do partido em âmbito nacional.

§ 1º-A Na hipótese de federação, a comissão executiva nacional do partido deve observar os critérios fixados pela federação para distribuição do FEFC aos candidatos que a integram (Brasil, 2021d, *online*).

A regra, ainda que válida, acarretou uma série de problemas com relação à sua aplicação e efetividade. Um primeiro problema reside na fixação do montante de 30% para as candidaturas negras e pardas. Na prática, existia a definição judicial pelo STF e regulamentar do TSE de financiamento proporcional ao lançamento de candidaturas, que seria feito dentro de cada grupo avaliado sob o aspecto de gênero.

A emenda, da forma como foi aprovada, gera, na prática, um decréscimo nos valores destinados às candidaturas negras, seja em razão da imprecisão de como será feito esse repasse dentro do grupo de homens e mulheres negras, seja em razão do descompasso entre o montante de 30% e o quantitativo de candidaturas negras que, normalmente, ultrapassa esse percentual estabelecido para financiamento. Há um retrocesso no campo prático se comparado o texto da emenda à previsão existente no regime do TSE e da decisão do STF em sede de ADPF.

Além disso, ficou determinado que a distribuição dos valores para campanha eleitoral, sejam tais quantias oriundas do FEFC, sejam do Fundo Partidário, será feita a critério do partido, inclusive na escolha de direcionamento para circunscrições eleitorais específicas.

Com relação ao FEFC, conforme regulamentação do TSE, a distribuição é realizada no âmbito nacional, considerando o percentual de candidaturas lançadas, apesar de o direcionamento dos valores do fundo partidário ser avaliado localmente. Ainda que existam discussões judiciais sobre como avaliar o percentual da cota de financiamento, nota-se que a possibilidade de injustiças, inclusive regionais, no repasse desses valores pode ocorrer sem chances de controle social ou judicial em razão da previsão estabelecida no texto constitucional.

Há um choque entre dois princípios constitucionais nesse caso. A definição de liberdade de autonomia do partido para direcionamento de valores de cota para as circunscrições eleitorais se contrapõe à garantia do caráter nacional das agremiações, estabelecido constitucionalmente para garantir equidade e atendimento de regras democráticas em todo o território nacional.

Por fim, a Emenda Constitucional n. 133 não incluiu previsão acerca da divisão de tempo de propaganda eleitoral gratuita para candidaturas negras. A Emenda Constitucional n. 117, que institucionalizou as cotas de gênero nas eleições, trouxe previsão tanto para financiamento de campanhas eleitorais quanto para divisão de tempo de propaganda eleitoral gratuita, o que não ocorreu na previsão da Emenda Constitucional n. 133, sem justificativa para tal exclusão. Vale destacar que, no sistema normativo formado pela decisão do STF na ADPF 738, as cotas raciais aplicavam-se tanto no campo do financiamento de campanhas quanto no campo da propaganda eleitoral. Isso significa que a decisão permanece válida nesse quesito? Acreditamos que sim.

Com base nesse resgate histórico, apresentamos os marcos legislativos relativos às políticas afirmativas raciais eleitorais e seus respectivos anos:

Quadro 2 - Marcos legislativos relativos às políticas afirmativas raciais eleitorais

2014	Primeira coleta de dados sobre cor/raça dos candidatos pelo TSE.
2016	Primeiros dados sistematizados sobre representação racial nas eleições.
2019	Consulta TSE n. 0600306-47 - Deputada Benedita da Silva questiona cotas raciais eleitorais.
2020	Resposta do TSE à consulta - Financiamento proporcional dentro de cada gênero para candidatos negros.
2020	ADPF n. 738 (STF) - Confirmação judicial do financiamento proporcional para candidatos negros.
2021	Resolução TSE n. 23.664 - Regulamentação do financiamento racial proporcional.
2021	Emenda Constitucional n. 111 - Contagem em dobro de votos para candidatos negros e deputadas (válida até 2030).
2022	Primeira aplicação da EC n. 111 nas eleições gerais.
2024	Emenda Constitucional n. 133 - Cota fixa de 30% do financiamento para candidatos pretos e pardos.

Fonte: elaborado pela autora.

Cotas, como políticas afirmativas, devem ser norteadas pela ideia de relações racionais, meios adequados e de finalidade legítima, para que signifiquem e produzam os efeitos esperados no contexto social.

Não se pode negar que a inclusão no texto constitucional da previsão de cotas raciais no campo eleitoral representou uma vitória. Todavia, é importante avaliar o contexto normativo criado até o momento e os dados relacionados à eleição em nosso país. Isso é necessário para que ferramentas de inclusão funcionem e não sejam mais um processo que acabe impedindo o gozo básico de elementos da cidadania por grupos marginalizados.

2.2 A dificuldade de concretização dos instrumentos de políticas afirmativas em razão das anistias legislativas

Axel Honneth (2003), em sua obra *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*, destaca a importância do reconhecimento dos grupos subalternos como forma de engajamento na vida pública e de modificação do *status quo*, como possibilidade de reconhecimento de direitos a partir de novos grupos morais.

Ainda que distante temporal e teoricamente da concepção de reconhecimento de grupos minorizados citada por Honneth, Nancy Fraser (2017), em *Feminist contentions: a philosophical exchange*, aponta a necessidade não apenas de reconhecimento, mas de condições legítimas de redistribuição social da esfera pública, ressaltando que a mera existência de alguns representantes dessas minorias políticas não se correlaciona com a modificação do cenário atual.

O papel do governo não se restringe ao cultivo das habilidades internas, mas deve também o Estado desenvolver as capacidades internas com condições externas favoráveis ao seu exercício, de forma combinada (Moreira, 2020). As capacidades combinadas pressupõem a possibilidade real de escolha entre possibilidades que a vida apresenta aos indivíduos e sua individualidade construída. O desenvolvimento das capacidades combinadas requer a ação das instituições estatais, pois dependem da existência de uma série de direitos e garantias presentes no texto constitucional.

Essas garantias e direitos articulam-se para produzir as oportunidades que os indivíduos têm diante de si (Moreira, 2020). A participação política pode ser apontada como um exemplo claro da necessidade de produção de capacidades combinadas e da importância da articulação delas para o exercício das liberdades individuais, sendo crucial a formulação de políticas afirmativas que viabilizem a concretização da participação efetiva. Conforme exposto na introdução, a discriminação nos espaços políticos, traduzida na violência política, não afeta apenas o indivíduo diretamente atacado, mas todo um grupo, demandando, assim, uma atenção plural e não apenas singular.

A representatividade exerce dois impactos significativos no combate aos preconceitos: (a) propicia um espaço de diálogo em que as minorias sejam ouvidas; e (b) desconstrói narrativas discriminatórias (Almeida, 2019). É preciso um ideal hermenêutico antidiscriminatório, com um olhar que transcenda o individualismo metodológico e alcance a maior diversidade possível, no qual as pautas sociais sejam mais frequentes.

Contudo, o discurso de minorias acaba se tornando uma pauta apenas ideológica e não efetiva, seja por causa da interpretação conferida pelo poder judiciário, seja pela aprovação de medidas legislativas que anulam tais conquistas, como é o caso das anistias políticas.

As anistias legislativas, entendidas como perdões normativos que eximem partidos políticos de sanções pelo descumprimento de políticas afirmativas, representam um fenômeno recorrente no Direito Eleitoral brasileiro que compromete a efetividade dos instrumentos de inclusão de gênero e raça. Ao lado de tais ferramentas, ainda é necessário abordar as previsões legais que sempre condicionam as políticas afirmativas no campo eleitoral à avaliação e subjetividade dos partidos políticos.

Ao estabelecer como critério definidor de financiamento e tempo de propaganda o desejo intrapartidário de maneira desmedida, possibilita-se o não cumprimento da destinação proporcional dos valores dos fundos eleitorais ao fomento de mulheres na política, o que perpetua a concentração de recursos em candidaturas masculinas que já ocupam os espaços de poder.

Exemplos claros são as situações nas quais o partido não garante o financiamento mínimo – e, em alguns casos, até mesmo nenhum – para as candidatas, e informa que o percentual legal de 30% foi atendido, uma vez que o valor foi repassado para uma mulher que é vice em uma chapa majoritária liderada por um homem, ou uma vez que houve compartilhamento de gastos de campanha com outros candidatos, tais como serviços gráficos, advocatícios, de controle financeiro, em que se torna inviável a comprovação de proveito daqueles serviços pelas candidatas.

Além disso, perseguições internas e impossibilidade de ocupação de cargos de direção por mulheres também são comuns sob o pretexto de uma democracia intrapartidária que inexiste. Isso inclui dificuldades de crescimento nos quadros de liderança, obstáculos ao uso de espaços físicos e/ou financeiros da agremiação para atividades, dentre outras.

Os modelos liberais pensados para os espaços políticos, nos quais a liberdade é extrema e qualquer tipo de limitação ou restrição não é vista com bons olhos, devem considerar que a inserção em uma democracia efetivamente representativa demanda posturas mais inclusivas para agregação de minorias, em especial sob seu aspecto de gênero e racial.

O Direito não se alimenta ou se basta sozinho ao buscar a leitura mais inclusiva de eleições de maneira geral. Ao contrário, precisa comunicar-se com a política, a antropologia, a percepção de quais sujeitos são os atingidos pela norma de modo diferente e com as finalidades que um sistema democrático de Direito realmente busca. Assim, quando nos referimos às normas que combatem ou que, de certa forma, buscam eliminar os obstáculos

sociais para que esses grupos minoritários acessem o poder, é uma reação natural, na lógica da hermenêutica do oprimido, que esse grupo majoritário e dominante crie uma repulsa a essa ferramenta inclusiva (Pereira, 2022).

Apesar de a autonomia partidária ser uma prerrogativa constitucional dos partidos, essa independência não pode ser ilimitada. Isso ocorre tendo em vista a eficácia horizontal dos direitos fundamentais no que tange à igualdade de oportunidades na competição eleitoral entre homens e mulheres, bem como no exercício de seus direitos políticos.

Portanto, a aplicação desses recursos dos fundos eleitorais, para concretizar o objetivo do constituinte de efetivação da ação afirmativa, precisa seguir determinadas balizas. Por isso, não se submete totalmente aos critérios internos dos partidos:

Os partidos são atores centrais do processo eleitoral e, como tal, têm um papel preponderante para promover ou constranger a presença de mulheres e negros no processo político decisório. São os partidos que aglutinam e organizam ideias e interesses transformando-os em projetos políticos, conduzem o processo eleitoral por meio da construção de listas de candidatos e distribuição de recursos, organizam a representação política através de suas bancadas, dentre outras atribuições do processo eleitoral (Sacchet; Rezende, 2021, p. 156).

Conforme precedentes do TSE, o engajamento de despesas com o programa de incentivo à participação feminina deve ser direto, implementado por meio de seminários, cursos, palestras ou quaisquer atos direcionados à doutrinação e educação política da mulher.

Assim, embora os partidos políticos tenham autonomia para realizar suas atividades, essa liberdade não é absoluta, devendo obedecer à legislação vigente. Aliás, nenhum direito é absoluto (Dworkin, 2000), e estamos diante da necessidade de conformação de garantias fundamentais em torno do gerenciamento e gasto de dinheiro público voltado para fomento e aprimoramento de nosso sistema democrático.

A busca por políticas afirmativas que garantam maior inclusão de gênero na política é, assim como os direitos humanos em geral, parte de processos históricos intensos e contínuos, articulados a um processo educativo voltado a alcançar, em algum momento, a igualdade material necessária para que não sejam mais necessárias garantias discriminatórias positivas nesse caminho.

Contudo, se, durante esse processo, o Estado não promover condições de cumprimento dessas garantias e, especialmente, sanções para o seu descumprimento, esse caminho fica cada vez mais longo.

Desde que regras de incentivo à participação da mulher passaram a estar em vigor na legislação brasileira, foram vários os momentos de anistia aos partidos políticos para que não houvesse punição nos casos de descumprimento desse dever legal.

Em 2015, a Lei n. 13.165/2015 modificou a Lei n. 9.096/95, no art. 44, §5º e §7º, para estabelecer a possibilidade de que os partidos políticos que não houvessem aplicado os recursos destinados ao incentivo da participação da mulher na política nos exercícios anteriores poderiam destinar esses valores para campanhas femininas ou, caso a Secretaria da Mulher da agremiação decidisse, para qualquer campanha eleitoral:

Art. 3º A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

§ 5º O partido político que não cumprir o disposto no inciso V do caput deverá transferir o saldo para conta específica, sendo vedada sua aplicação para finalidade diversa, de modo que o saldo remanescente deverá ser aplicado dentro do exercício financeiro subsequente, sob pena de acréscimo de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) do valor previsto no inciso V do caput, a ser aplicado na mesma finalidade.

§ 5º -A. A critério das agremiações partidárias, os recursos a que se refere o inciso V poderão ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido.

§ 7º A critério da secretaria da mulher ou, inexistindo a secretaria, a critério da fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, os recursos a que se refere o inciso V do caput poderão ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido, não se aplicando, neste caso, o disposto no § 5º (Brasil, 2015, *online*).

Posteriormente, em 2019, foi promulgada a Lei n. 13.831/2019, determinando que os partidos políticos que não aplicaram os recursos do Fundo Partidário para incentivo à participação da mulher até as eleições de 2018 não poderiam ter suas contas rejeitadas. Ainda na referida lei, há disposição de que a utilização dos recursos irregulares, como uma espécie de medida reparatória, poderia ser realizada até 2020. Dispõe-se que o artigo 2º da Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), passaria a vigorar acrescido dos seguintes arts. 55-A, 55-B, 55-C e 55-D:

Art. 55-A. Os partidos que não tenham observado a aplicação de recursos prevista no inciso V do caput do art. 44 desta Lei nos exercícios anteriores a 2019, e que tenham utilizado esses recursos no financiamento das candidaturas femininas até as eleições de 2018, não poderão ter suas contas rejeitadas ou sofrer qualquer outra penalidade.

Art. 55-B. Os partidos que, nos termos da legislação anterior, ainda possuam saldo em conta bancária específica conforme o disposto no § 5º-A do art. 44 desta Lei poderão utilizá-lo na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão

da participação política das mulheres até o exercício de 2020, como forma de compensação.

Art. 55-C. A não observância do disposto no inciso V do caput do art. 44 desta Lei até o exercício de 2018 não ensejará a desaprovação das contas (Brasil, 2019, *online*).

Nesse sentido, já se verifica um movimento de perdão aos partidos que não cumpriram a determinação legal anterior, concedendo mais prazo para que ajustem suas práticas às expectativas legais, novamente legislando a fim de afastar qualquer penalidade em razão da não aplicação dos recursos voltados ao incentivo da participação da mulher na política. Os dispositivos tiveram sua constitucionalidade questionada pela Procuradoria-Geral da República (PGR) por meio da ADI n. 6230.

Em 2022, publicou-se a Emenda Constitucional n. 117, que constitucionaliza as cotas de financiamento e tempo de propaganda de acordo com o gênero. Porém, essa legislação também entra para o rol das constantes anistias aprovadas no parlamento para evitar sanções aos partidos políticos que descumprirem as políticas afirmativas voltadas para inclusão de gênero anteriormente à sua vigência. Isso reforça o recado legislativo de que tais políticas não têm importância suficiente para gerar sanções quando desrespeitadas:

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

Art. 3º Não serão aplicadas sanções de qualquer natureza, inclusive de devolução de valores, multa ou suspensão do fundo partidário, aos partidos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições ocorridas antes da promulgação desta Emenda Constitucional (Brasil, 2022b, *online*).

A Emenda, nos artigos 2º e 3º, prevê uma anistia total, irrestrita e absoluta aos partidos políticos que não cumpriram, até a promulgação de sua redação, as medidas voltadas para inclusão de gênero e raça. Houve propositura de ADI pelo partido Rede Sustentabilidade e pela Federação Nacional das Associações Quilombolas (FENAQ) em face desses dispositivos, que se encontra pendente de julgamento pelo STF (Brasil, 2023a).

O fundamento principal da ADI é que as normas impugnadas concederam às políticas afirmativas no âmbito eleitoral verdadeira eficácia normativa nula, desrespeitando o inciso IV do art. 3º, o *caput* e o inciso XLI do art. 5º da Constituição Federal. O parecer ofertado pela

PGR foi no sentido do deferimento da ação e reconhecimento da não validade das anistias conferidas, por violarem o princípio constitucional da igualdade:

Os arranjos legislativos que, por qualquer modo, impliquem sub-representação de mulheres e de negros na política para aquém dos patamares já alcançados, além de violarem os limites materiais ao poder de emenda à Constituição Federal (CF, art. 60, § 4º, IV), significam inadmissível retrocesso em políticas afirmativas voltadas a assegurar isonomia política de gênero e racial em sua dimensão substantiva ou material (Brasil, 2023a, p. 26).

Em 2023, na busca da validade de regras para as eleições municipais de 2024, iniciou-se uma movimentação no âmbito do Congresso Nacional para aprovação de uma minirreforma eleitoral, acompanhada de uma nova proposta de anistia aos partidos políticos que descumpriram cotas de candidatura, financiamento e tempo de propaganda para gênero e raça nas eleições de 2022. Contudo, em virtude do princípio da anualidade eleitoral e tendo sido superado o prazo de um ano antes da eleição sem sua aprovação, não há possibilidade de aplicação no próximo pleito.

Todavia, essa proposta, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 09/2023, segue em debate no Congresso Nacional, junto com o projeto maior de reforma eleitoral, e pode ainda vir a ser aprovada com a maior e mais ampla anistia já conferida aos partidos políticos. O texto publicado em 25 de setembro de 2023 previa o seguinte dispositivo:

Art. 2º Não serão aplicadas sanções de qualquer natureza, inclusive de devolução e recolhimento de valores, multa ou suspensão do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, aos partidos que não destinaram os valores mínimos em razão da raça e o acréscimo proporcional ao mínimo de 30% (trinta por cento) para as campanhas eleitorais das candidaturas do sexo feminino nas eleições de 2022.

Parágrafo único. Não serão aplicadas sanções que resultem na perda do mandato ou que acarretem inelegibilidade de candidatas ou candidatos eleitos por partidos que não tenham preenchido a cota mínima de candidaturas do sexo feminino nas eleições de 2022, quando a decisão judicial implicar redução do número de candidatas eleitas (Brasil, 2023c, *online*).

Conforme se verifica do histórico apresentado em relação aos instrumentos de política afirmativa eleitoral concedidos, pode-se afirmar, diante dos sucessivos perdões legislativos, que nunca foram aplicadas suas sanções. É inegável o impacto que isso produz, com destaque para o enfraquecimento do incentivo ao cumprimento das cotas de financiamento e tempo de propaganda. Destaca-se a conclusão da Nota Técnica apresentada pelo Programa de Diversidade e Inclusão da FGV Direito Rio sobre a PEC 09/2023:

Esta nota técnica sugere que a PEC 09/2023 apresenta deficiências graves que podem comprometer a eficácia de medidas previamente conquistadas a partir de amplo debate público e pressão de parlamentares progressistas e da sociedade civil. Identificamos medidas que substancialmente enfraquecem o investimento em candidaturas femininas e o modelo de *enforcement*, a partir de sanções para partidos que atuaram em descumprimento com a legislação eleitoral, representa uma ameaça profunda à representação efetiva de mulheres na política. Há necessidade de profundo redesenho da proposta, principalmente no que diz respeito à clareza e à robustez dos mecanismos de implementação e fiscalização, além de escrutínio sobre sua constitucionalidade (Curzi *et al.*, 2023, p. 17).

Ao avaliar a participação feminina e racial na política sob o aspecto das anistias e posições legislativas que anulam as políticas de inclusão, constata-se que é o próprio poder legislativo que luta pela inclusão e, em um movimento posterior, refuta sua concretização, em um paradoxo de aplicação real.

Outro ponto é a defesa de que, se a composição dos partidos tivesse em suas estruturas mais mulheres e negros/as, o acesso dessas minorias se tornaria mais simples na vida pública (Lovenduski; Norris, 1993; Norris, 1997). Contudo, mesmo nos partidos em que há maior diversidade nos comitês e órgãos de direção, não se altera o percentual de ocupação de vagas no poder legislativo e executivo.

Apesar de existir o compromisso ideológico de certas agremiações com a diversidade e inclusão, verifica-se que o discurso se limita a uma bandeira teórica. Quando passa para o campo da efetivação, deixa de ser considerada, em um pacto silencioso de manutenção de *status quo* de grupos dominantes, partilhado por partidos quase que de maneira unâime.

Isso é demonstrado na facilidade com que as votações de anistias para agremiações por descumprimento de cotas passam sem maiores questionamentos. Para melhor visualização das anistias concedidas, vejamos a seguinte linha do tempo:

Quadro 3 – Linha do tempo das anistias concedidas

2015	Lei 13.165	Primeira anistia: acúmulo de recursos não aplicados.
2019	Lei 13.831	Segunda anistia: perdão retroativo até 2018.
2022	EC 117	Terceira anistia: perdão total e irrestrito (Art. 2º e 3º).
2023	PEC 09	Proposta de anistia mais ampla (incluindo eleições 2022).

Fonte: elaborado pela autora.

É possível observar que, em matéria de financiamento, o apontamento legislativo é de praticamente uma década sem qualquer tipo de sanção aplicada às agremiações por descumprimento das normas afirmativas. Essa dinâmica de sucessivas anistias exemplifica

precisamente o que Fraser (2017) identifica como a insuficiência do mero reconhecimento formal de direitos.

Sem mecanismos efetivos de redistribuição, que incluem sanções pelo descumprimento, as políticas afirmativas tornam-se instrumentos retóricos desprovidos de capacidade transformadora, perpetuando o que Honneth (2003) caracteriza como a negação de reconhecimento aos grupos subalternos.

O padrão sistemático de anistias revela um paradoxo: o mesmo poder legislativo que cria políticas afirmativas eleitorais sistematicamente anula sua efetividade, sinalizando aos partidos políticos que o descumprimento dessas normas não acarreta consequências práticas. Esse ciclo de “legislar e perdoar” esvazia o potencial transformador das políticas de inclusão, mantendo inalterado o cenário de sub-representação de mulheres e negros na política. A interpretação que o poder judiciário confere a tais políticos, somada à situação brasileira, acaba por fortalecer um sistema opressivo e discriminatório.

No próximo tópico, serão apresentados dados relacionados aos últimos três pleitos eleitorais para acompanhamento do histórico legislativo descrito até o momento.

2.3 Análise de dados das eleições de 2018, 2020, 2022 e 2024: mulheres filiadas a partidos políticos, candidatas e eleitas, sob um aspecto interseccional

No presente capítulo, analisamos os dados de candidaturas lançadas e efetivamente eleitas sob a ótica de gênero e raça nas eleições de 2018, 2020, 2022 e 2024, bem como as filiações partidárias e o alistamento eleitoral no período de 2018 a 2024. Essa análise quantitativa tem por objetivo evidenciar como os números eleitorais revelam as dinâmicas subjacentes da violência política de gênero e raça, permitindo identificar padrões de exclusão que transcendem as barreiras formais e se manifestam nas disparidades entre candidaturas lançadas e mandatos efetivamente conquistados.

Os dados eleitorais funcionam como um termômetro da efetividade das políticas afirmativas e, simultaneamente, como indicadores das formas de violência política que operam no sistema. A discrepância entre o percentual de candidaturas femininas e negras *versus* sua representação final nos cargos eletivos revela a existência de obstáculos sistêmicos que vão além da mera ausência de oportunidades formais. Isso sinaliza a presença de mecanismos de exclusão que caracterizam a violência política estrutural.

A perspectiva feminista interseccional adotada para esta averiguação parte da premissa de que não basta mensurar o aumento quantitativo de mulheres e pessoas negras na política; é

preciso compreender os paradigmas que determinam o lugar e os limites dessa presença no campo político. A análise dos dados permite identificar os marcos temporais em que a violência política se manifesta de forma mais intensa, seja por meio da concentração de recursos em candidaturas específicas, seja pela criação de candidaturas fictícias, seja pela sub-representação desproporcional em cargos de maior relevância política.

Essa abordagem quantitativa ganha relevância adicional diante da tipificação do crime de violência política contra a mulher no artigo 326-B do Código Eleitoral. Isso ocorre uma vez que os indicadores numéricos de representatividade funcionam tanto como diagnóstico da violência política estrutural quanto como parâmetro para avaliar a efetividade das medidas de proteção implementadas.

A seleção dos anos indicados se justifica por dois aspectos: primeiro, porque apontam o início de validade das políticas afirmativas eleitorais de gênero e raça, trabalhadas no capítulo anterior, ligadas à cota de candidaturas e financiamento eleitoral; segundo, porque são os anos que demonstram a realização de eleições regulares. No caso, foram selecionadas duas eleições gerais (2018 e 2022) e duas eleições municipais (2020 e 2024).

As estatísticas foram feitas a partir da coleta dos dados públicos abertos disponíveis no site da Justiça Eleitoral. Inicialmente, foi realizado o perfil do eleitorado brasileiro a partir dos marcadores anuais de 2018, 2020, 2022 e extraídos até setembro de 2023.

Antes da avaliação de dados, é pertinente destacar algumas considerações. A primeira onda do feminismo é ligada ao direito de voto e à participação política e, conforme visto na evolução constitucional e legal, pode-se dizer que tal direito vem sendo atingido e se traduz nos dados ora trabalhados, uma vez que, em uma sociedade com maioria de mulheres, igualmente temos a maioria feminina no quadro de eleitores, ou seja, mulheres que, ao menos em tese, podem exercer livremente sua capacidade eleitoral ativa, sendo a maioria dos votantes em nosso país.

Paradoxalmente, o expressivo contingente de mulheres no eleitorado brasileiro, conquista histórica resultante de décadas de luta feminista contra uma sociedade que lhes negava direitos básicos, tem sido instrumentalizado por setores conservadores para justificar a suposta desnecessidade do movimento feminista contemporâneo.

Essa argumentação opera por meio de uma lógica reducionista e limitadora que esgota a participação política ao mero exercício do voto, transformando, ironicamente, uma das maiores vitórias do feminismo em “prova” de que a igualdade de gênero foi alcançada e que as lutas feministas seriam, portanto, obsoletas.

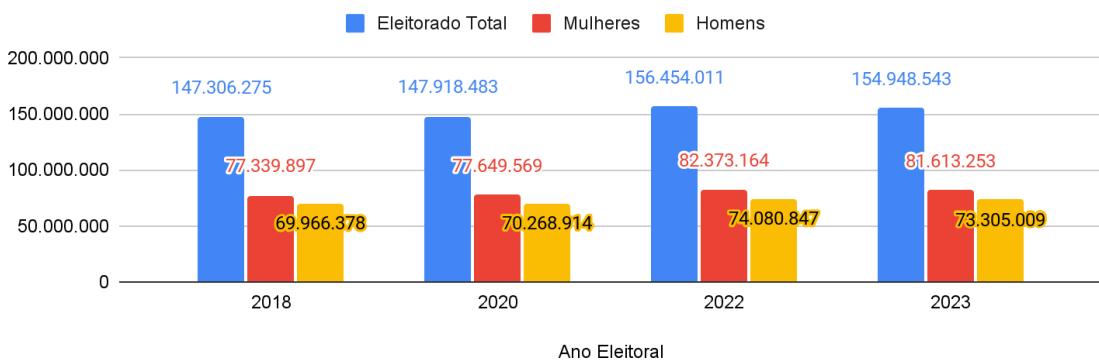
Tal discurso deliberadamente confunde presença no eleitorado com representação no poder, capacidade de votar com a de ser votada e eleita, ignorando que, entre votar e governar, existe um abismo estrutural permeado por violência política de gênero e discriminação sistemática.

Reducir os direitos políticos das mulheres ao comparecimento às urnas é ignorar por que, mesmo sendo maioria entre os eleitores, elas permanecem drasticamente sub-representadas. Esse paradoxo expõe uma estratégia discursiva que utiliza precisamente as conquistas históricas do feminismo como argumento para sua desmobilização, nada mais do que uma inversão perversa que transforma vitória em armadilha.

O banco de dados da Justiça Eleitoral é possivelmente o mais completo do Brasil devido à obrigatoriedade do alistamento para todo brasileiro maior de 18 anos. Sem esse alistamento, diversos direitos ficam inacessíveis: posse em cargo público, matrícula em estabelecimentos de ensino, emissão de passaporte, entre outros.

Logo, para aquisição formal de cidadania, é necessário o alistamento na Justiça Eleitoral, o que cria um banco de dados relevante para avaliação de políticas públicas e pesquisas sociais.

Gráfico 1 - Perfil do eleitorado brasileiro



Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Justiça Eleitoral e TSE estatísticas, 2025.

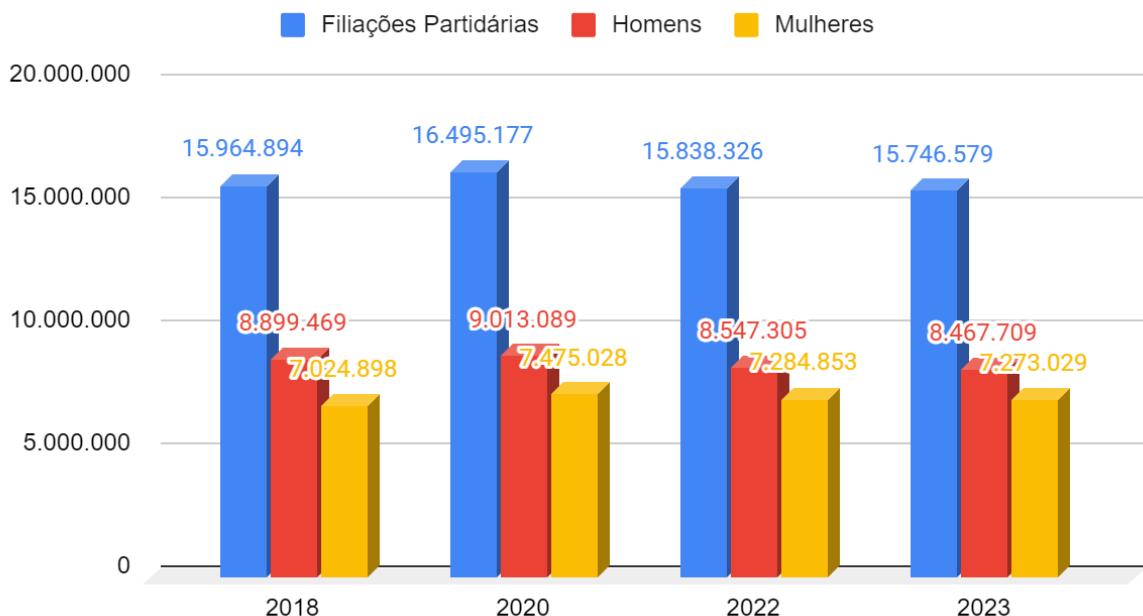
É possível identificar que o quantitativo de mulheres eleitoras nesse recorte temporal sempre se apresentou como superior ao quantitativo de homens eleitores, mantendo os índices de 53%, 52% e 53% do total do eleitorado, respectivamente, nos anos indicados. Desde a edição da Resolução n. 23.659, de 26 de outubro de 2021 (Brasil, 2021c), o cadastro de eleitores conta com a coleta de dados específicos, tais como raça, etnia e identidade de gênero, dados esses que vêm sendo coletados desde novembro de 2022 de maneira gradual e de forma autodeclaratória para quem for atualizando ou se cadastrando como eleitor, o que ajudará na

constatação estatística em algum tempo com relação a outros marcadores além de gênero e raça.

Passando para a análise da capacidade eleitoral passiva, ou seja, a possibilidade de se candidatar e ser eleita em cargo eletivo, no gráfico abaixo, é possível observar a divisão de gênero a partir das filiações partidárias declaradas e extraídas do *site* do TSE (Brasil, 2025g).

Utilizando os mesmos marcadores temporais de 2018, 2020 e 2022, verifica-se que a presença de mulheres nos partidos figura em aproximadamente 44% do total de filiados, chegando a 46% do total, com dados extraídos até setembro de 2023. Há um quantitativo de filiações com gênero não declarado que não foi incluído para avaliação por não ultrapassar o total de 1% dos dados totais.

Gráfico 2 - Divisão de gênero a partir das filiações partidárias



Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Justiça Eleitoral e TSE estatísticas, 2025.

Cumpre destacar que não foi possível extrair dados relacionados à cor/raça dos filiados a partidos políticos em razão da inexistência de coleta de tal informação, haja vista que esse tipo de informação é coletado unicamente no momento do registro de candidatura, procedimento realizado, em regra, pelo partido político por meio do preenchimento do requerimento na justiça eleitoral respectiva para competição eleitoral.

Com relação aos dados de cor/raça do eleitorado, conforme explicado acima, a coleta é feita de maneira gradual desde novembro de 2022 e com base na autodeclaração. No momento, conforme informações de setembro de 2023, ainda restam pendentes declarações de 90% do eleitorado (Brasil, 2025f).

É fundamental reconhecer as limitações inerentes ao sistema de autodeclaração racial adotado pela Justiça Eleitoral. Embora esse método respeite o princípio da autonomia identitária e siga as diretrizes do IBGE, apresenta desafios analíticos específicos no contexto eleitoral.

Primeiro, a incompletude dos dados: conforme já mencionado, 90% do eleitorado ainda não havia declarado cor/raça até setembro de 2023, criando uma base amostral que pode não representar fielmente o perfil racial da população. Segundo, a variabilidade temporal da autodeclaração: estudos sociológicos demonstram que a identificação racial pode flutuar conforme contextos sociais e políticos, sendo particularmente relevante em períodos eleitorais, em que a identidade racial pode ser estratégicamente mobilizada.

Terceiro, no ambiente político-eleitoral, a autodeclaração pode sofrer influências instrumentais: candidatos são capazes de ajustar sua identificação racial considerando as políticas afirmativas vigentes, especialmente após a implementação das cotas de financiamento racial. Embora não existam evidências empíricas sistematizadas sobre essa prática no Brasil, a literatura internacional sugere cautela na interpretação desses dados em contextos em que benefícios eleitorais estão associados à identidade racial.

Por fim, as categorias oficiais (branco, pardo, preto, amarelo, indígena) podem não capturar adequadamente a complexidade das identidades raciais brasileiras, especialmente considerando que nossa análise agregou “pretos” e “pardos” na categoria “negros”, seguindo convenções demográficas, mas potencialmente obscurecendo nuances identitárias relevantes.

Apesar dessas limitações, os dados de autodeclaração racial permanecem como a fonte mais confiável disponível para análises sobre representação política racial no Brasil, especialmente quando analisados em conjunto com indicadores demográficos do IBGE e tendências longitudinais que minimizam distorções pontuais.

De maneira absoluta, identifica-se que 53% do eleitorado brasileiro é composto por mulheres, sem possibilidade de identificação da divisão interna do grupo de gênero pelo marcador de cor/raça. Há, de maneira geral, inclusive por força legal, conforme explicado antes, aproximadamente 30 a 33% de mulheres candidatas e um número que varia de 15 a 18% de mulheres efetivamente eleitas (Brasil, 2025h).

De maneira diversa dos dados de mulheres eleitoras, já é possível identificar uma leve queda na quantidade de mulheres filiadas a partidos políticos, ou seja, ao fazer um exercício de capacidade eleitoral passiva, já que, para ser candidata, necessariamente precisa existir filiação partidária, as dificuldades começam a aparecer e refletir nos números. É uma obrigação legal e bem aceita socialmente uma mulher ter possibilidade de votar, todavia ainda

há resistência à participação ativa da mulher na vida política por meio da filiação partidária e eventuais candidaturas e mandatos eletivos.

A partir dos dados do IBGE relacionados ao censo demográfico de 2022, é possível identificar uma população parda/negra de 112.739,744 pessoas, em comparação com um total de 88.252,121 pessoas autodeclaradas brancas. Além disso, as mulheres compõem 51,48% do total da população, contra 48,52% de homens. Por fim, mulheres negras/pardas compõem um total de 57 milhões de pessoas, sendo o maior grupo populacional do Brasil, ganhando percentualmente dentro do grupo de gênero e do grupo de raça/cor. Essa disparidade entre presença demográfica e representação política revela um padrão estrutural que demanda análise teórica mais aprofundada.

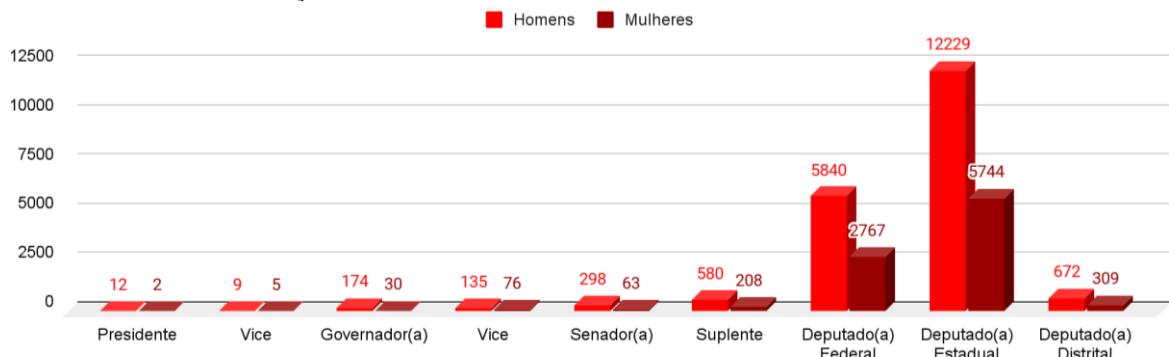
Os dados evidenciam o que a literatura sobre representação política denomina de “pipeline quebrado” (*broken pipeline*), em que a presença proporcional de mulheres no eleitorado não se converte em representação equivalente nos espaços de poder.

Segundo Pitkin (1967), a representação descriptiva, estar presente numericamente, não garante automaticamente a representação substantiva, ou agir pelos interesses do grupo representado. No caso brasileiro, essa lacuna é ainda mais complexa quando analisada sob a perspectiva interseccional (Crenshaw, 1989), revelando que mulheres negras, apesar de constituírem o maior grupo populacional, enfrentam barreiras específicas que as tornam ainda mais sub-representadas politicamente.

Assim, os dados eleitorais brasileiros evidenciam que, embora mulheres, especialmente mulheres negras, constituam a maioria demográfica, as estruturas políticas ainda operam como filtros que reduzem progressivamente sua participação. Isso ocorre desde o eleitorado até os cargos eletivos, configurando um cenário de sub-representação que demanda intervenções institucionais específicas.

Iniciando a análise dos dados relacionados aos pleitos eleitorais, parte-se das eleições gerais de 2018, que registraram um total de 29.153,00 (vinte e nove mil e cento e cinquenta e três) candidaturas requeridas para todos os cargos, distribuídas entre os gêneros, conforme o gráfico abaixo:

Gráfico 3 - Candidaturas eleições 2018



Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Justiça Eleitoral e TSE estatísticas, 2025.

Sobre os cargos proporcionais, ou seja, de deputados federais, estaduais e distritais, aos quais a exigência de cota de no mínimo 30% e no máximo 70% para cada sexo das candidaturas é imposta, verifica-se nas eleições gerais o cumprimento dos percentuais mínimos de maneira geral, provavelmente apenas em razão da imposição legal, o que demonstra a importância da ferramenta, pelo menos nesse ponto.

Para o cargo de deputado federal, o índice de candidaturas femininas ficou em 32,15%, enquanto para deputado estadual ficou em 31,96% e, por fim, deputado distrital em 31,50%.

Nos cargos majoritários, o maior quantitativo de candidaturas femininas concentra-se nas posições de vice-liderança: vice-presidência, vice-governança e suplência no Senado. Paradoxalmente, essas mulheres em posições subordinadas recebem as maiores fatias do financiamento eleitoral, cujo protagonismo acaba sendo exercido pelos homens que lideram as chapas.

Esse padrão revela o que Kanter (1977) denomina “tokenismo”, em que mulheres são incluídas em posições visíveis, mas subordinadas, servindo mais como símbolos de diversidade do que como detentoras reais de poder decisório.

Contudo, no fim das contas, são os homens que desfrutam dos valores recebidos pela chapa. Para as chefias do executivo, o percentual feminino ficou em 14,9% no cargo de presidente, 14,71% no de governador e 17,45% no cargo de senador. Isso contrasta com os percentuais de 35,71% para vice-presidente, 36,02% para vice-governador e 23,42% e 29,25% de suplentes lançados nas chapas de Senado.

A cota de financiamento de campanhas femininas, inicialmente instituída em 2018, é uma regra que não contém nenhuma diretriz específica além da destinação de 30% dos valores de fundos para campanhas de mulheres. Não existe uma regra de financiamento que abranja todas as candidaturas, nem diretrizes sobre quais cargos devem receber os recursos. Isso gera distorções na prática. Conforme destacado acima, a fruição das cotas de

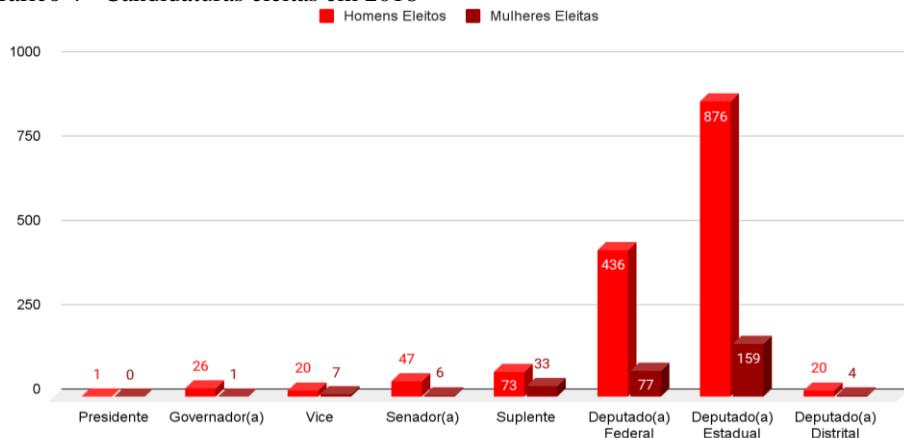
financiamento de campanhas femininas acaba sendo realizada, na prática, por candidaturas masculinas.

Como não existe regramento sobre a quantidade mínima de candidaturas para os cargos majoritários, que, na sua maioria, são lançados individualmente pelo partido, exceto no caso dos senadores, em que há exceções, a liberdade concedida ao partido é quase absoluta. Os dados demonstram a preferência de espaço concedido às mulheres nos cargos proporcionais, reforçando a necessidade simbólica das cotas.

Configura-se aqui o “paradoxo da inclusão”: políticas afirmativas que, ao beneficiarem mulheres em posições secundárias, podem inadvertidamente reforçar hierarquias de gênero ao concentrar recursos em candidatas que não exercem protagonismo político efetivo.

Conforme dados da Justiça Eleitoral, nas candidaturas de 2018, ainda se constatou que oito unidades da federação não lançaram nenhuma mulher como candidata ao governo, enquanto três estados não lançaram nenhuma mulher como candidata ao cargo de senadora, ambos cargos majoritários, ou seja, sem obrigatoriedade de cota. Após a realização das eleições, os resultados divididos por gênero e cargo se apresentaram da seguinte forma:

Gráfico 4 - Candidaturas eleitas em 2018



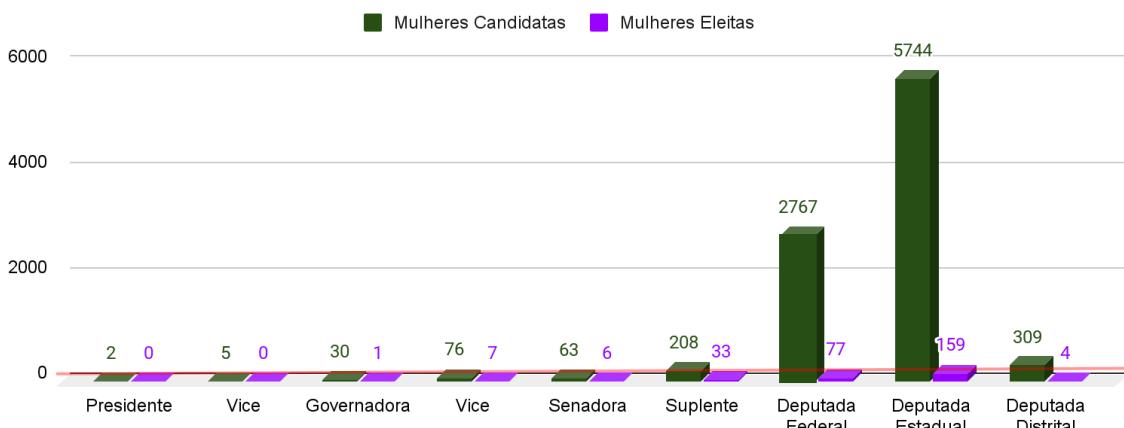
Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Justiça Eleitoral e TSE estatísticas, 2025.

Embora o percentual de candidatas aos cargos proporcionais, conforme mostrado no gráfico anterior, tenha cumprido a cota mínima de 30% do total de candidaturas, os resultados das eleições revelam que o índice de mulheres eleitas não superou 15% do total.

Conforme dados, três unidades da federação não elegeram nenhuma mulher como deputada federal e um estado não elegeu nenhuma mulher deputada estadual, resultado que

não reflete a composição da nossa sociedade. Comparando os dados de mulheres candidatas e de mulheres eleitas, há a seguinte visualização:

Gráfico 5 - Mulheres candidatas x mulheres eleitas em 2018



Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Justiça Eleitoral e TSE estatísticas, 2025.

Na corrida pela vaga nas eleições de 2018 para os cargos do legislativo (deputado estadual, federal e distrital), é instrutivo avaliar a taxa de sucesso nas candidaturas. Conforme visto, dos totais de 8.607, 17.973 e 981 candidatos, respectivamente para deputado federal, estadual e distrital, é possível identificar qual a taxa de sucesso de cada grupo dividido por gênero e por raça.

Homens, de maneira geral, têm uma taxa de sucesso de 5,06% para o cargo de deputado federal, 4,87% para deputado estadual e 2,03% para deputado distrital. É interessante notar que homens negros apresentam taxas de sucesso significativamente menores, com 1,27%, 1,36% e 0,9%, respectivamente, de acordo com os dados das eleições de 2018.

Por outro lado, em relação à candidatura de mulheres e sua taxa de sucesso, os percentuais são ainda menores do que os dos homens negros, alcançando 0,79% para o cargo de deputada federal, 0,41% para deputada estadual e 0,2% para deputada distrital. Além disso, as taxas de sucesso para mulheres negras são as mais baixas, com 0,16%, 0,47% e 0,2% para os cargos de deputado federal, estadual e distrital, respectivamente.

As taxas de sucesso drasticamente diferenciadas evidenciam disparidades no acesso ao que Bourdieu (1989) define como “capital político”, redes, recursos e reconhecimento necessários para viabilizar candidaturas competitivas. Mulheres negras, com taxa de 0,16%, enfrentam a intersecção de barreiras que as colocam em desvantagem múltipla.

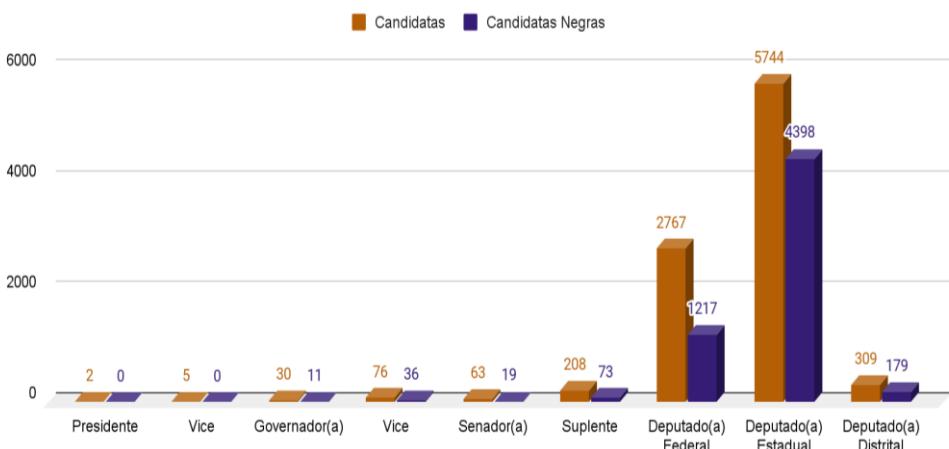
Embora o número de candidatas cumpra o que está previsto na legislação, a obrigação legal, que, se não atendida, prevê consequências graves para o partido e demais candidatos,

não garante que esse percentual será respeitado no momento da ocupação efetiva das cadeiras no legislativo. Como foi observado, mulheres estão em desvantagem competitiva em relação aos homens, independentemente da raça. Além disso, mulheres negras sempre perdem na competição, seja considerando o marcador de gênero, seja considerando o de raça.

Os dados acima são instigantes porque retratam a primeira eleição com aplicação de políticas afirmativas de financiamento de candidaturas de mulheres, já que as cotas de aporte de recursos de campanhas femininas (assim como a reserva de tempo na propaganda eleitoral) nas eleições de 2018 já estavam em vigor.

Essa análise geral, contudo, mostra disparidades internas ao grupo “mulheres”. A desagregação por raça/cor revela camadas adicionais de exclusão que demandam lente interseccional. Passamos então a analisar o quantitativo de mulheres pretas e pardas (conforme critério do IBGE utilizado pelo TSE) dentro do quantitativo de mulheres candidatas e mulheres eleitas para verificar a condição da mulher negra no cenário político-eleitoral.

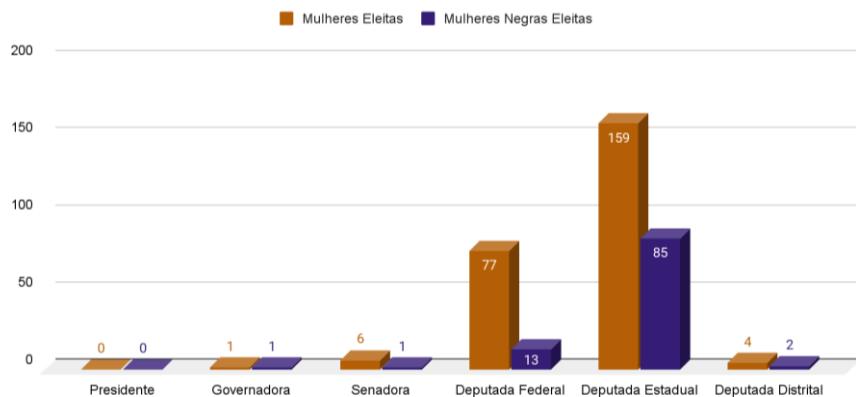
Gráfico 6 - Candidatas x candidatas negras em 2018



Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Justiça Eleitoral e TSE estatísticas, 2025.

No gráfico acima, nota-se que o quantitativo de mulheres autodeclaradas negras candidatas, em comparação com as demais, indica percentuais expressivos. Ainda que não condizentes com a realidade social, não estão tão distantes dos números que seriam ideais e paritários. As mulheres negras representam 43% do total de candidaturas ao cargo de deputadas federais e 76% do total de candidaturas ao cargo de deputadas estaduais.

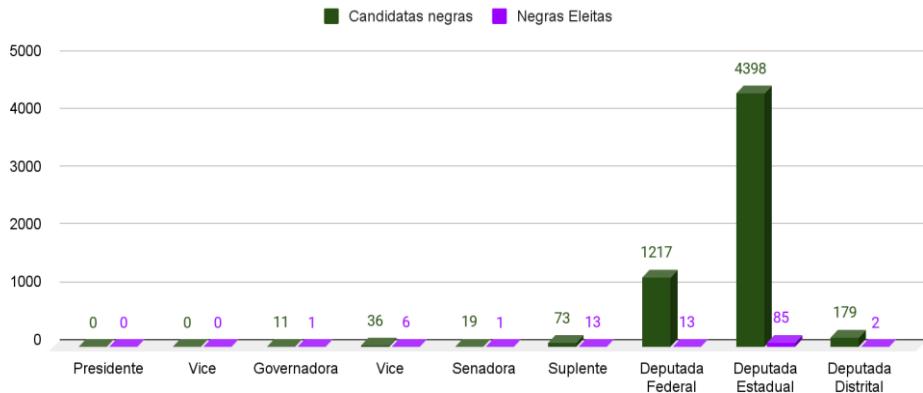
Gráfico 7 - Mulheres eleitas x Mulheres negras eleitas em 2018



Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Justiça Eleitoral e TSE estatísticas, 2025.

O gráfico acima indica o quantitativo de mulheres eleitas em comparação com o de mulheres negras eleitas, mantendo um índice de 16% para o cargo de deputada federal e 53% para o cargo de deputada estadual, além de apresentar a taxa de sucesso nas candidaturas de mulheres negras no próximo gráfico.

Gráfico 8 - Mulheres negras candidatas x Mulheres negras eleitas em 2018



Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Justiça Eleitoral e TSE estatísticas, 2025.

O percentual de sucesso nas candidaturas femininas é baixo, chegando a 2,78% para as candidatas ao cargo de deputada federal e 2,76% para as candidatas ao cargo de deputada estadual. Essa taxa é ainda menor quando falamos de candidatas negras, chegando a 0,46% no cargo de deputada federal e 1,47% (calculando candidatas negras eleitas em face do total de candidaturas) no cargo de deputada estadual, demonstrando que o caminho para a conquista do cargo acaba sendo mais tortuoso para essas candidatas.

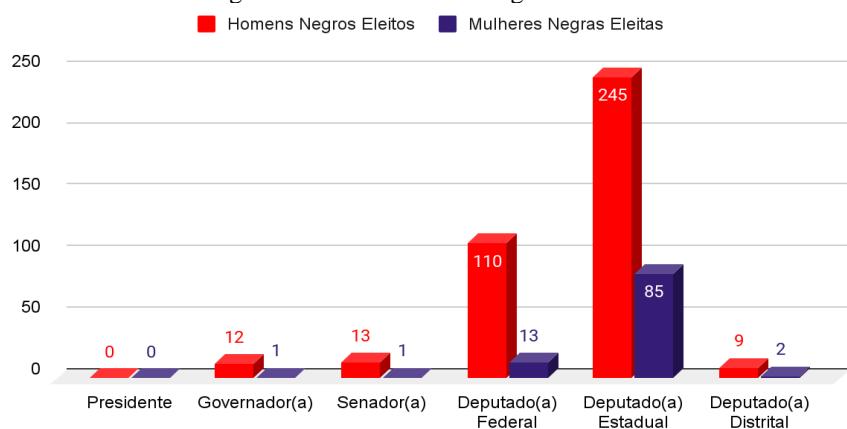
As cotas para cargos proporcionais, as cotas do financiamento de campanha e a reserva de tempo de propaganda eleitoral para mulheres são medidas importantes e que

merecem defesa e destaque, mas que podem e devem ser aperfeiçoadas para incluir outros grupos igualmente discriminados, como é o caso das mulheres negras.

Os números demonstram que políticas de inclusão pensadas sem marcadores sociais completos não irão traduzir resultados efetivos de pluralidade na ocupação dos espaços. Nas eleições de 2018, por exemplo, ainda não existia nenhuma regra relacionada à candidatura de negros em geral.

Além disso, destacamos o caso das candidatas negras, que passam como ponto cego na intercessão de vulnerabilidades no momento de atendimento das políticas, resultado de uma falha de aplicação da ferramenta da interseccionalidade.

Gráfico 9 - Homens negros eleitos x Mulheres negras eleitas em 2018



Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Justiça Eleitoral e TSE estatísticas, 2025.

O percentual de mulheres negras eleitas em comparação com o número total de eleitos não ultrapassa 2,5% no caso das deputadas federais e 4,8% no das estaduais, sendo ainda relevante constatar a ocupação de 1,9% das vagas de senadora por mulheres negras. Quando comparado o quantitativo de mulheres negras eleitas em face dos homens negros eleitos, conforme visto no gráfico 9, o percentual é de 11% dos cargos de deputada federal e 34% do cargo de deputada estadual.

Analisar os dados de mulheres negras *versus* homens brancos é ainda mais avassalador. Segundo as informações, essas mulheres têm 31 vezes menos chances eleitorais que homens brancos. Estão, portanto, abaixo da paridade esperada dentro do grupo de cor/raça e ainda mais inferiorizadas quando avaliadas em face dos eleitos de maneira geral, confirmando a sua situação de dupla vulnerabilidade.

O efeito cascata da exclusão é devastador: enquanto as mulheres representam 53% do eleitorado, chegam a apenas 15% dos eleitos. Para mulheres negras, o afunilamento é ainda mais brutal: de 43% das candidatas federais, tornam-se apenas 2,5% das eleitas.

Assim, 2018 assinala um marco histórico: foi o primeiro pleito com cotas de financiamento feminino. Paradoxalmente, os resultados demonstram que a inclusão formal não se traduz automaticamente em representação substantiva, especialmente para mulheres negras, confirmando a necessidade de políticas mais sofisticadas que considerem múltiplas dimensões de desigualdade.

E mais, os dados revelam que, sem políticas interseccionalmente informadas, as cotas podem paradoxalmente perpetuar hierarquias ao beneficiar majoritariamente mulheres brancas em detrimento de mulheres negras, reproduzindo, dentro do grupo “mulheres”, as mesmas exclusões que as políticas pretendiam combater.

Os resultados das eleições de 2018 evidenciaram que, mesmo com a introdução das cotas de financiamento, persistem barreiras estruturais à participação feminina e racial. As eleições municipais de 2020 ofereceram uma oportunidade única de verificar se essas tendências se reproduziram no nível local, onde, teoricamente, a proximidade com o eleitorado poderia favorecer maior diversidade representativa.

Em 2020, ocorreram eleições municipais por todo o país, com disputa para os cargos da chefia dos executivos, ou seja, cargos de prefeito e vice-prefeito, e para o poder legislativo, isto é, cargos de vereança.

Foi o primeiro pleito a ocorrer sob a vigência da regra de financiamento e do tempo de propaganda mínimo obrigatório para candidaturas femininas, além do financiamento e do tempo de propaganda proporcionais às candidaturas raciais.

Outro aspecto importante é que as eleições de 2020 aconteceram durante a pandemia mundial de Covid-19. Isso impactou as formas de fazer política e campanha eleitoral, com reflexos na alteração da data de realização do pleito, passando a votação do tradicional mês de outubro para o mês de novembro.

Tal contexto igualmente forçou a flexibilização de reuniões e atos de campanha para o formato *online*, uma vez que aglomerações eram proibidas por conta do risco de contágio da doença. Além disso, é possível identificar que os deveres de cuidado, naturalmente impostos para as mulheres, aumentaram sua carga de intensidade em razão da pandemia, o que afetou, em consequência, sua disposição para a disputa eleitoral.

É importante observar nesse momento que as regras de cotas de candidaturas, conforme já explicado, aplicam-se tão somente para os cargos proporcionais, ou seja, no pleito de 2020, direciona-se apenas para os cargos de vereador.

Já com relação ao financiamento mínimo e ao tempo de propaganda proporcional, levando em conta os marcadores de gênero e raça, as regras consideram todos os cargos disputados em todos os pleitos no momento de direcionamento das cotas, sejam eles proporcionais e majoritários, sejam eles federais, estaduais ou municipais.

No cenário das eleições municipais, algumas cidades evidenciam um ambiente particularmente hostil à participação feminina e racial nas disputas eleitorais, caracterizado pelo acirramento de ataques discriminatórios e práticas violentas motivadas por interesses locais concentrados.

A dimensão reduzida dos municípios intensifica as manifestações de racismo e misoginia, criando barreiras mais rígidas e visíveis à participação política diversa. Conforme demonstra Almeida (2019) em sua análise sobre racismo estrutural, as instituições menores e mais personalizadas permitem que o racismo institucional se manifeste de forma mais explícita e concentrada, enquanto a perspectiva interseccional de Crenshaw (1989) evidencia como mulheres negras enfrentam dupla discriminação intensificada no contexto de disputa por espaços de poder reduzidos. Ambos demonstram que a redução de possibilidades de poder aumenta violências na disputa pelo seu exercício.

O menor número de vagas disputadas intensifica a competição e a resistência a mudanças no perfil tradicional dos candidatos, enquanto redes de poder mais fechadas e personalizadas permitem que elites locais exerçam controle mais direto sobre o processo político. A maior visibilidade social dos candidatos expõe mulheres e pessoas negras a ataques individuais e intimidação mais diretos. Essa situação é agravada pelos recursos limitados para campanhas, que favorecem grupos já estabelecidos e dificultam a entrada de novos perfis políticos. Isso é considerado ainda o tempo cada vez mais reduzido de campanha eleitoral.

A violência política contra mulheres e pessoas negras no âmbito municipal assume contornos específicos que incluem violência simbólica por meio da desqualificação sistemática baseada em estereótipos raciais e de gênero, intimidação social que utiliza a proximidade comunitária para pressionar candidaturas, violência econômica mediante boicotes a atividades profissionais, e ataques pessoais amplificados pelo conhecimento íntimo da comunidade.

Nesse sentido, a política municipal revela-se um campo em que o racismo e a misoginia operam com maior intensidade e menor mediação institucional. Esse fato contraria as perspectivas que associam automaticamente proximidade territorial com democratização superior dos espaços de poder. Isso foi evidenciado pelos estudos de Dahl (1961) sobre elites locais e posteriormente desenvolvido por Levitsky e Ziblatt (2018) sobre mecanismos de manutenção do controle político local.

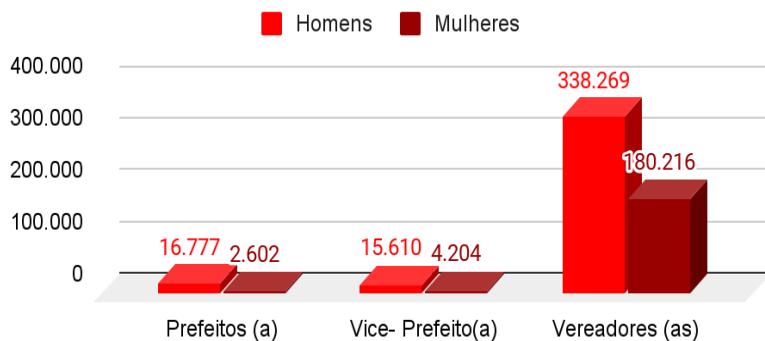
Paradoxalmente, alguns estudos revelam que a participação feminina na política municipal pode ocorrer de forma mais expressiva justamente nas localidades com características que, em tese, dificultariam tal participação. Pesquisas como a desenvolvida por Miguel (2006), da Universidade de Brasília, demonstram que é possível identificar maior êxito eleitoral feminino em municípios com menor índice de desenvolvimento e dominados pela política tradicional.

Essa aparente contradição se explica pelo fato de que, nesses contextos, as candidaturas femininas frequentemente decorrem de um capital político familiar, funcionando como substituto de lideranças masculinas temporariamente impedidas de disputar eleições. Nessas situações, filhas ou esposas têm suas candidaturas lançadas no lugar de pais ou maridos impedidos de concorrer por questões legais, mas que se mantêm como os verdadeiros articuladores políticos durante todo o processo eleitoral.

Assim, embora estatisticamente represente aumento da participação feminina, esse fenômeno possibilita a manutenção de estruturas patriarcais na política municipal, uma vez que as mulheres atuam meramente como representantes formais de poder que continua concentrado nas mãos masculinas. Isso evidencia como a política local pode mascarar a manutenção de práticas excludentes sob a aparência de maior inclusão.

Passando aos números, nas eleições de 2020, de um total de 5.568 municípios, não existiu nenhuma candidatura feminina para prefeitura em 3.515 cidades, o que representa 63% do total nacional. Em 2.827 cidades, não existiu nenhuma candidata à vice-prefeitura, o que representa 51% do total de candidaturas ao cargo de vice-prefeito. Por outro lado, todos os municípios tiveram ao menos uma candidatura feminina lançada para a vereança.

Gráfico 10 - Candidaturas eleições 2020



Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Justiça Eleitoral e TSE estatísticas, 2025.

Verifica-se no gráfico acima que, considerando as eleições de vereadores/as, houve o respeito à regra do percentual de lançamento de candidaturas em pelo menos 30% para cada sexo, uma vez que se demonstra o total de 34% de candidatas ao cargo de vereadora.

Mais uma vez, ressaltamos que tal fato acontece por imposição legal diante das consequências que vêm sendo aplicadas para o seu descumprimento ou situações de fraude. No cargo de prefeita, o percentual foi de aproximadamente 13,4%, com a manutenção do padrão encontrado em eleições anteriores, qual seja, a ocorrência de um percentual maior para o cargo de candidata à vice-prefeita, no total de 21,2%, demonstrando que, quando livre a escolha, a preferência por ocupação reside nos cargos subordinados à liderança de um homem.

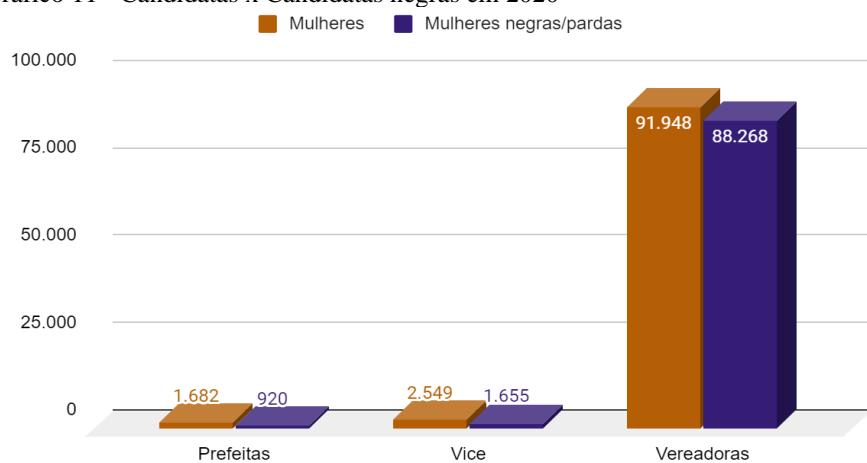
Com relação às candidaturas do ponto de vista de raça, em 168 municípios não existiram quaisquer candidatas negras para vereança (3% do total). Além disso, em 2.556 cidades (76% do total), nenhuma mulher negra foi candidata à prefeita, nem houve nas 2.336 (65% do total) cidades alguma candidata negra à vice-prefeita.

Observa-se que o cargo majoritário é preenchido por meio de um único candidato escolhido pelo partido, o que representa uma aposta de identificação e escolha feita pelo eleitor, que deve considerar como melhores os candidatos daquela chapa para gerir diretamente a coisa pública.

Diante da liberdade concedida aos partidos para escolher seus representantes à prefeitura de uma cidade, verifica-se que, em uma sociedade marcada pelo racismo e pela discriminação, a aposta mais segura é por candidatos brancos, uma vez que a maioria das pessoas ainda tem resistência em confiar em indivíduos negros para cargos altos e de prestígio. Tal cenário se torna ainda mais restrito quando consideramos as mulheres e, especificamente, mulheres negras, que podem e devem ocupar os espaços de poder.

Assim como em 2018, é possível identificar um quantitativo relevante de candidatas autodeclaradas negras e pardas, quase próximo ao de brancas, ainda não refletindo a composição social, mas em patamar similar, pelo menos no número de candidaturas.

Gráfico 11 - Candidatas x Candidatas negras em 2020



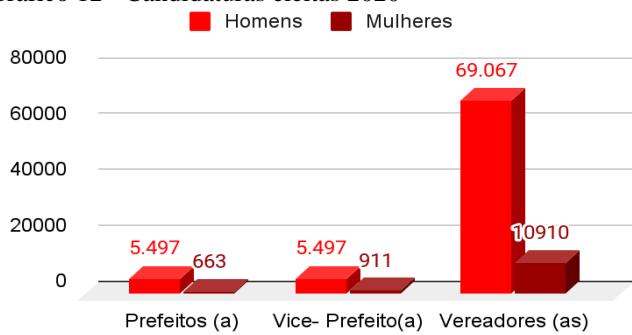
Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Justiça Eleitoral e TSE estatísticas, 2025.

Os resultados eleitorais revelam que, em 4.905 municípios, nenhuma mulher foi eleita como prefeita, o que totaliza 88% de cidades, e, em 4.657 deles, não houve mulher eleita à vice-prefeita, o que equivale a 84% do total de municípios. Em 939 cidades, nenhuma mulher foi eleita para a Câmara de Vereadores, ou seja, um total de 17% de municípios não tem nenhuma mulher vereadora.

Mais uma vez, verifica-se a discrepância entre o número de candidaturas de mulheres, lançadas dentro do percentual mínimo de 30% exigido pela lei, e o quantitativo de mulheres efetivamente eleitas.

São diversas as razões que podem ser apontadas para esse cenário, e todas as respostas têm como pano de fundo a violência política de gênero, materializada na distribuição desigual de recursos de financiamento de campanhas, que privilegia os candidatos homens, na ausência de políticas de educação em direitos humanos de maneira continuada, nos ataques a candidatas e mandatárias, que as prejudicam individualmente, assim como afetam sua imagem perante um eleitorado influenciado pelos valores de uma sociedade estruturalmente discriminatória, dentre outros motivos.

Gráfico 12 - Candidaturas eleitas 2020



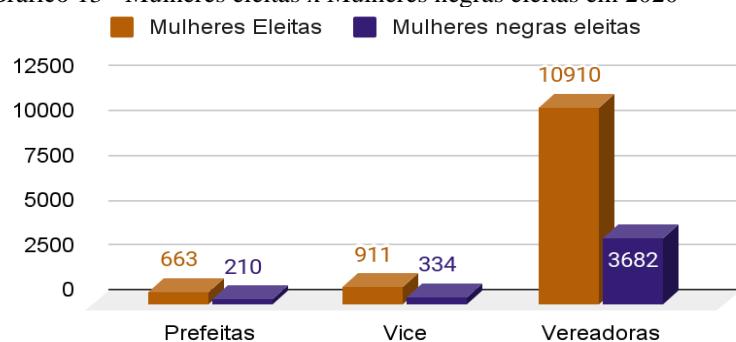
Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Justiça Eleitoral e TSE estatísticas, 2025.

Enquanto as candidaturas femininas ficaram acima dos 30% mínimos exigidos nas eleições para a Câmara dos Vereadores, o índice de mulheres eleitas como vereadoras não passou de 15,8%, enquanto no total de prefeituras ficou em 12,1% e 16,6% nas vice-prefeituras.

Do ponto de vista racial, conforme os dados abertos do TSE, em um total de 3.051 cidades, ou seja, em 56% dos municípios, não houve nenhuma mulher negra eleita como vereadora e, em 94% das cidades, nenhuma mulher negra foi eleita prefeita (3.168 municípios), assim como em 91% das cidades, nenhuma negra foi escolhida como vice-prefeita (3.280 municípios).

É inegável que pensar uma qualificação do nosso sistema democrático por meio da pluralidade passa obrigatoriamente pela atenção às mulheres negras, que apresentam percentuais alarmantes de exclusão como candidatas e ainda piores como eleitas, o que demanda políticas próprias de inclusão e acompanhamento.

Gráfico 13 - Mulheres eleitas x Mulheres negras eleitas em 2020

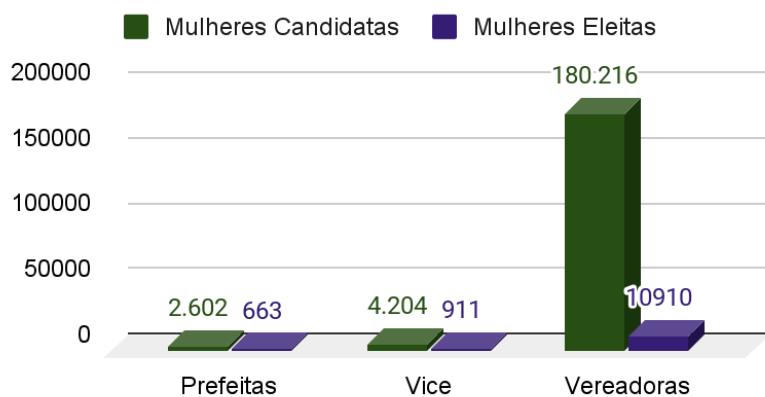


Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Justiça Eleitoral e TSE estatísticas, 2025.

Ainda a partir do gráfico, é possível identificar que a grande concentração de mulheres eleitas está no grupo de mulheres autodeclaradas brancas. As mulheres negras totalizam 3,8% das prefeitas eleitas, 6,1% das vice-prefeitas e 33,74% do total de vereadoras.

Esse último percentual, o de vereadoras negras eleitas, merece uma análise sob dois aspectos: em um primeiro momento, a identificação de que, nas eleições de 2020, passou a valer a regra de financiamento proporcional para gênero e para raça, tendo como efeito positivo o incremento no número de vereadoras negras eleitas; em um segundo, a verificação da distância do percentual de vereadoras com o percentual de prefeitas e vice-prefeitas, mais uma vez demonstrando que, além da força do racismo contra as pessoas negras, persiste a resistência ao gênero feminino, com a mulher negra sendo vista como duplamente incapaz de gerir um município, tendo sua capacidade sob suspeita, sem a atenção de políticas afirmativas eficazes para esse marcador.

Gráfico 14 - Mulheres candidatas x Mulheres eleitas em 2020



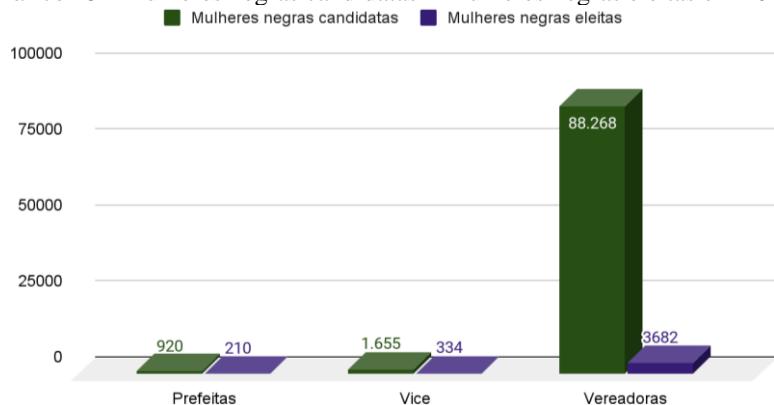
Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Justiça Eleitoral e TSE estatísticas, 2025.

É possível constatar a discrepância entre o quantitativo de mulheres com candidatura lançada e o total de mulheres efetivamente eleitas, com destaque para o comparativo de candidatas e as escolhidas para o cargo de vereadora, perfazendo uma taxa de sucesso de 6% em geral e 7,2% para mulheres brancas alcançarem cargo almejado em 2020, ano no qual já estavam vigentes as políticas legais de inclusão relacionadas ao financiamento e ao tempo de propaganda.

As eleições municipais de 2020 devem ser analisadas também sob outro aspecto: o fato de terem ocorrido durante o período da pandemia mundial de Covid-19, com a imposição de diversas restrições relacionadas ao convívio social e à realização de eventos que tivessem o potencial de promover aglomerações. É inegável que as consequências da pandemia atingiram com maior ênfase as mulheres em geral. Em especial, o aumento das necessidades de cuidado ocorreu dentro de uma lógica econômica excludente, já tão conhecida do gênero feminino. Isso reforça o impacto desproporcional ocasionado por situações aparentemente neutras e que, em tese, atingiram toda a sociedade da mesma maneira.

Portanto, a campanha foi marcada por novas demandas em relação às formas tradicionais de propaganda eleitoral, somadas aos desafios de conduzir um pleito sob restrições sanitárias intensas, destacando o fortalecimento da internet como espaço para campanhas eleitorais e para ataques e ameaças, especialmente contra mulheres candidatas e mandatárias.

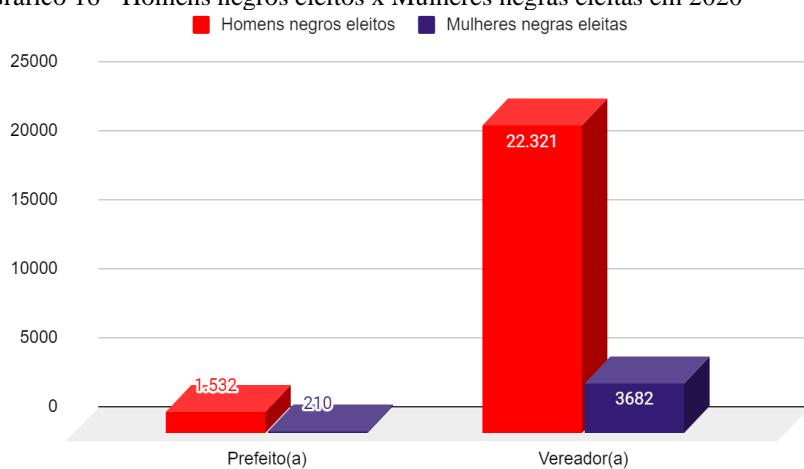
Gráfico 15 - Mulheres negras candidatas x Mulheres negras eleitas em 2020



Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Justiça Eleitoral e TSE estatísticas, 2025.

A partir do gráfico acima, é possível identificar que, assim como em 2018, a taxa de sucesso para a candidatura de uma mulher negra foi menor do que a taxa de sucesso para a candidatura de uma mulher branca. Enquanto para as mulheres candidatas ao cargo de vereadora em geral, a taxa de sucesso foi de 6%; para as candidatas negras, o percentual foi de 2,04% (calculando pelo número de mulheres negras eleitas em face do total de candidaturas).

Gráfico 16 - Homens negros eleitos x Mulheres negras eleitas em 2020



Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Justiça Eleitoral e TSE estatísticas, 2025.

Nota-se, pela leitura do gráfico acima, que os dados confirmam as hipóteses levantadas no presente trabalho. As mulheres negras eleitas perfazem o total de 3,71% em relação ao número de homens negros eleitos para o cargo de vereador e 2,33% em relação ao total de homens negros eleitos para o cargo de prefeito. Se compararmos o quantitativo de mulheres negras eleitas para a vereança em relação ao total de eleitos, elas equivalem a 5,33% e, no cargo de prefeita, perfazem o total de 3,82%. Por outro lado, mulheres brancas eleitas perfazem o total de 10% dos cargos de vereança e 8,24% dos cargos de prefeitas.

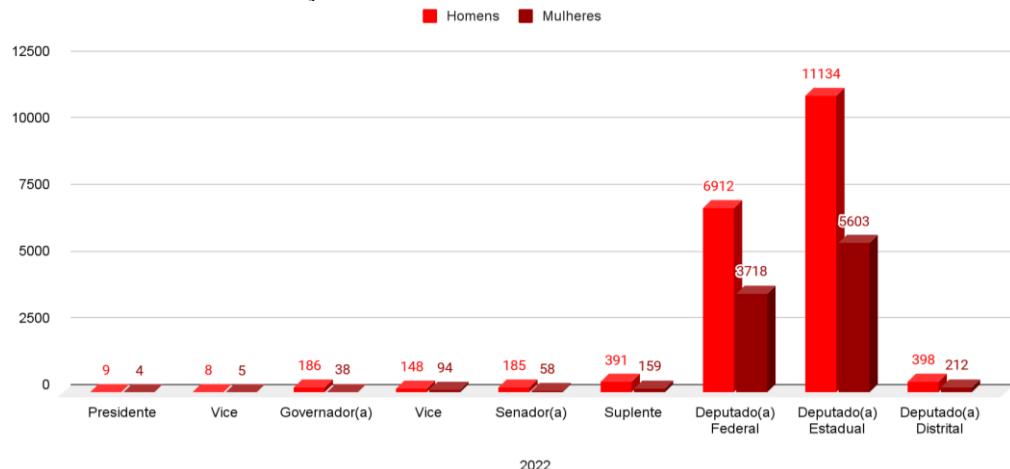
A análise longitudinal 2018-2020 revela que políticas afirmativas, embora necessárias, são insuficientes quando aplicadas de forma isolada. A teoria da mudança institucional gradual (Mahoney; Thelen, 2010) sugere que transformações efetivas requerem múltiplas intervenções coordenadas. No caso brasileiro, observamos que cotas de candidaturas sem correspondentes mecanismos de apoio material e simbólico resultam em “inclusão formal com exclusão substantiva”, perpetuando estruturas de poder tradicionais sob nova roupagem legal.

A persistente sub-representação de mulheres, especialmente negras, nos cargos de maior prestígio político revela que as “instituições informais” (Helmke; Levitsky, 2004), como redes, financiamento privado e violência política, continuam operando como verdadeiros “guardiões do *status quo*”, neutralizando os avanços formais das políticas afirmativas e demandando intervenções mais sofisticadas e interseccionalmente informadas.

Esta análise sugere que futuras reformas devem expandir cotas para cargos majoritários, criar mecanismos de *enforcement* para combater violência política, implementar financiamento público de campanhas com critérios interseccionais e desenvolver políticas de proteção específicas para mulheres negras, que enfrentam as maiores barreiras à participação política substantiva.

Passamos à análise das eleições de 2022, novamente eleições gerais com a disputa do cargo de presidente da República, governadores de estado, senadores e deputados (estaduais, federais e distritais). Isso ocorreu sob a égide de políticas legais de inclusão e agora também com a vigência da tipificação do crime de violência política de gênero. A distribuição de candidaturas por gênero ficou configurada na forma do gráfico abaixo:

Gráfico 17 - Candidaturas eleições 2022



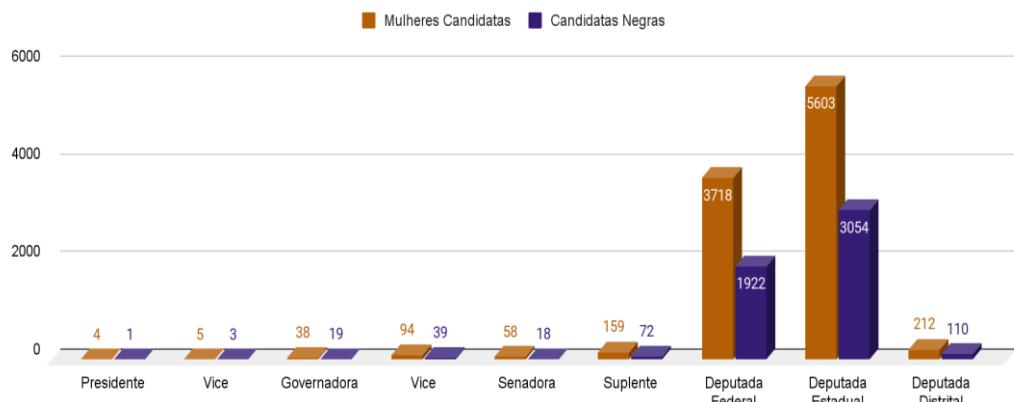
Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Justiça Eleitoral e TSE estatísticas, 2025.

Nos cargos proporcionais, nos quais há exigência de pelo menos 30% para cada sexo, houve respeito dos partidos, de maneira geral, à legislação, com a manutenção de 34,97% de candidaturas de mulheres para o cargo de deputada federal e 33,48% para o de deputada estadual, enquanto nos cargos não obrigatórios o índice ficou em 23,87% de mulheres candidatas ao Senado e 16,96% de mulheres disputando o cargo de governadora, com 38,84% de mulheres disputando o cargo de vice-governadora e 23,36% e 34,42% de mulheres disputando as suplências das chapas ao Senado.

Destaque para, assim como em 2018, a presença significativa de mulheres nos cargos de substitutas em chapas majoritárias lideradas por candidatos titulares do sexo masculino, o que repete a estratégia partidária de criar caminhos para o financiamento de gênero que, na verdade, beneficiam candidaturas masculinas.

Tivemos, ainda, oito estados sem qualquer mulher candidata ao governo, um estado sem qualquer mulher candidata ao cargo de vice-governadora e dois estados sem qualquer mulher candidata ao Senado, ressaltando-se que, em 2022, cada estado disputava uma vaga para o Senado apenas.

Gráfico 18 - Candidatas x candidatas negras em 2022



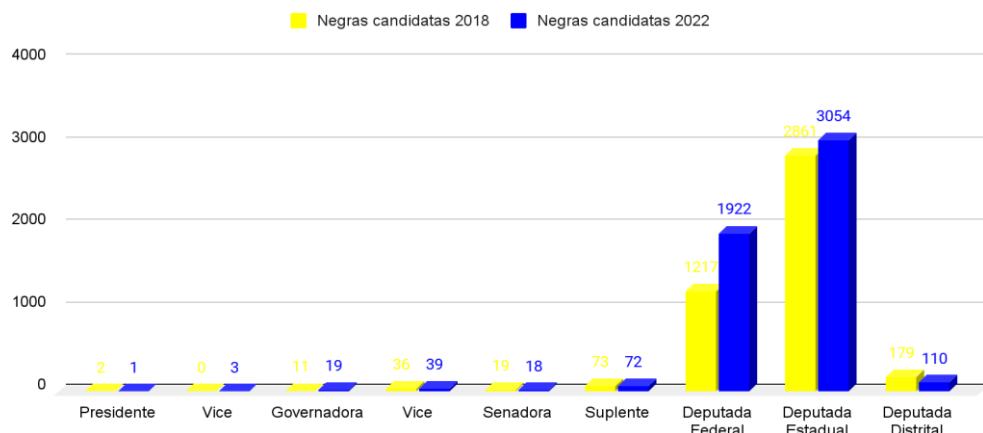
Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Justiça Eleitoral e TSE estatísticas, 2025.

Do ponto de vista racial, apresentamos o gráfico acima, relacionando o quantitativo de candidaturas de mulheres em geral em face do quantitativo de mulheres negras, a partir dos dados abertos do TSE. Esse gráfico deve ser interpretado a partir das ferramentas explicadas no Capítulo 1, em especial as políticas inseridas a partir de decisão judicial do STF (que valeram a partir de 2020), mas a ênfase aqui tem relação com a ferramenta da contagem em dobro regulamentada pela Emenda Constitucional n. 111 de 2021.

Em retrospectiva, ambos os instrumentos garantiram a obrigatoriedade do financiamento e a divisão de tempo de propaganda eleitoral proporcional do ponto de vista racial, bem como o reconhecimento (e incentivo) de que, quanto mais deputados federais negros e/ou mulheres eleitos, mais valores de fundos eleitorais e tempo de propaganda serão creditados aos partidos (contagem em dobro).

É interessante identificar nesse cenário que, ao comparar o quantitativo de mulheres negras candidatas nas eleições gerais de 2018 e em 2022, já sob vigência das regras de política afirmativa eleitoral, observa-se que não houve um grande aumento nos números, e, em alguns cargos, é possível até identificar decréscimos, conforme se verifica abaixo.

Gráfico 19 - Comparação quantitativa de mulheres negras candidatas nas eleições gerais de 2018 e 2022



Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Justiça Eleitoral e TSE estatísticas, 2025.

A análise longitudinal 2018-2022 revela um paradoxo preocupante: mesmo com a ampliação do arsenal legislativo, tipificação da violência política de gênero, manutenção das cotas de financiamento e introdução da “contagem em dobro”, observamos não apenas estagnação, mas retrocessos em indicadores-chave.

As taxas de sucesso para deputadas federais diminuíram de 2,78% para 1,6%, evidenciando que o problema transcende a ausência de marcos legais e reside na persistência das “instituições informais” de exclusão (Helmke; Levitsky, 2004).

Além disso, a Emenda Constitucional n. 111/2021, paradoxalmente, criou incentivos que prejudicam mulheres negras. Enquanto um homem negro eleito gera incentivos duplos (raça + gênero masculino como maioria), uma mulher negra conta apenas uma vez, criando um efeito substituição, em que partidos preferem homens negros.

Os dados confirmam essa hipótese: deputadas federais negras diminuíram entre 2018 e 2022, contrariando a tendência esperada. Esse é um exemplo clássico de como políticas aparentemente progressistas podem gerar “consequências não intencionadas” (Merton, 1936) quando elaboradas sem lente interseccional.

A ausência do uso de marcadores sociais e estudos interdisciplinares na elaboração de leis e na reflexão de decisões judiciais acaba por não garantir o resultado esperado e, até diante do fracasso dos números, gera questionamentos sobre sua necessidade regulamentar.

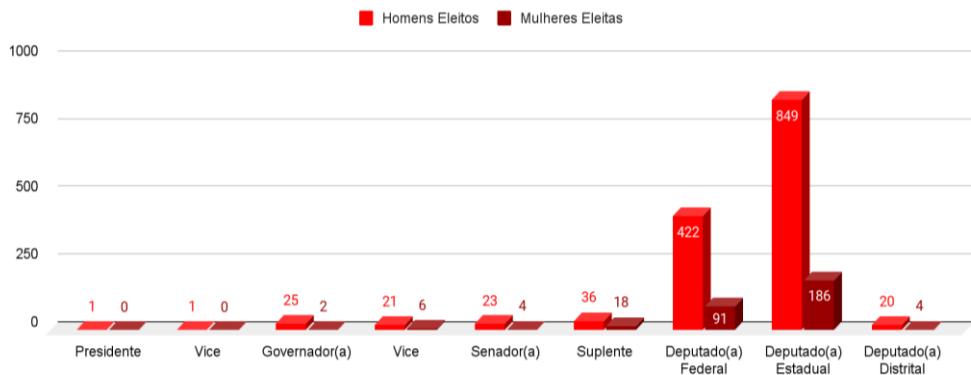
Gráfico 20 - Candidatos negros e candidatas negras em 2022



Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Justiça Eleitoral e TSE estatísticas, 2025.

Ao finalizarmos a avaliação das candidaturas, passamos à análise dos mandatários eleitos nas eleições gerais de 2022. De maneira geral, ao avaliar a questão de gênero, esta se mostrou da seguinte forma, a partir dos dados abertos do TSE:

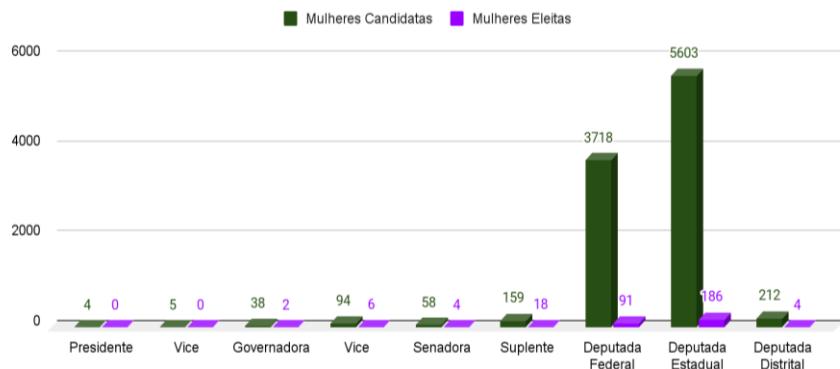
Gráfico 21 - Candidaturas eleitas em 2022



Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Justiça Eleitoral e TSE estatísticas, 2025.

O padrão de mais homens que mulheres eleitas se mantém das últimas eleições gerais (2018) para a mais recente (2022), com um aumento tímido na representação dentro da Câmara dos Deputados, mas que não condiz com a realidade estatística do país, nem, conforme será visto nos gráficos a seguir, com a quantidade de candidatas lançadas pelos partidos de maneira geral, demonstrando que há necessidade de incrementar as políticas de inclusão e pensar formas interdisciplinares e de formação para além de dispositivos legais.

Gráfico 22 - Mulheres candidatas x mulheres eleitas em 2022

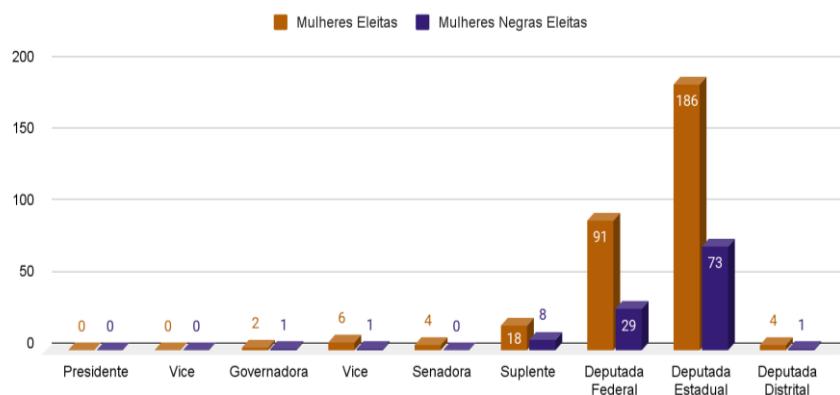


Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Justiça Eleitoral e TSE estatísticas, 2025.

Em uma análise percentual, dentro do cenário de candidaturas, verifica-se, por exemplo, que 1,6% das candidaturas de mulheres para o cargo de deputada federal tiveram sucesso, enquanto 3,31% conseguiram o cargo de deputadas estaduais no universo de candidaturas, uma taxa de sucesso baixa, mas que refuta o argumento de que as mulheres não se interessam por política, assim como reforça a ideia de que o problema não está na quantidade de candidaturas apresentadas, mas na execução dessa campanha na busca da eleição propriamente dita.

A taxa de êxito nas candidaturas para o cargo de deputada federal, inclusive, ficou abaixo da taxa de êxito nas eleições de 2018, e uma das explicações para tal fato foi o fortalecimento dos fenômenos iniciados em 2020, quais sejam, o da campanha eleitoral pela internet e os ataques e violências cometidas contra candidatas e mandatárias, que prejudicam não apenas essas mulheres no aspecto singular, mas também em seu aspecto plural.

Gráfico 23 - Mulheres eleitas e mulheres negras eleitas 2022



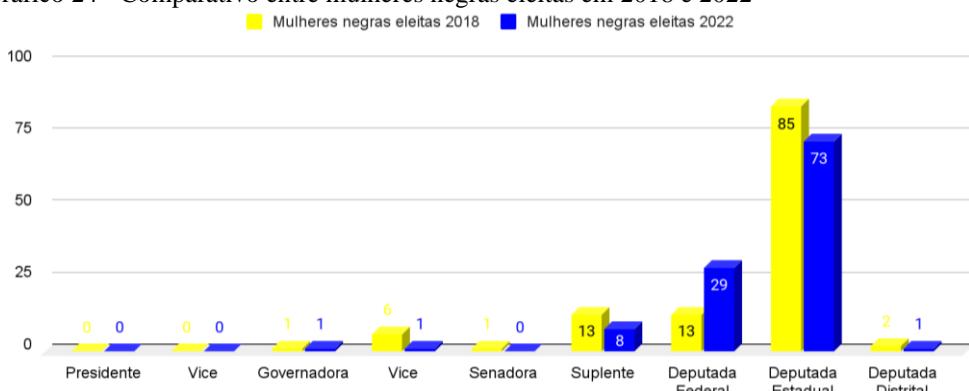
Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Justiça Eleitoral e TSE estatísticas, 2025.

Ao selecionarmos no *site* do TSE Mulheres a opção de apresentação de estatísticas utilizando os filtros “parda” e “negra”, reunidos pelo IBGE na categoria “negra”,

conseguimos visualizar as mulheres eleitas no pleito de 2022 e constatar mais uma vez que a situação da mulher negra no campo eleitoral é a de duplo ataque, em razão de sua exclusão residir não apenas no gênero, mas igualmente na raça.

Três estados brasileiros não tiveram nenhuma mulher negra eleita deputada estadual. Treze não tiveram nenhuma candidatura de mulher negra logrando êxito ao cargo de deputada federal. Ou seja, quase metade do país não tem nenhuma mulher negra na bancada federal da Câmara dos Deputados.

Gráfico 24 - Comparativo entre mulheres negras eleitas em 2018 e 2022



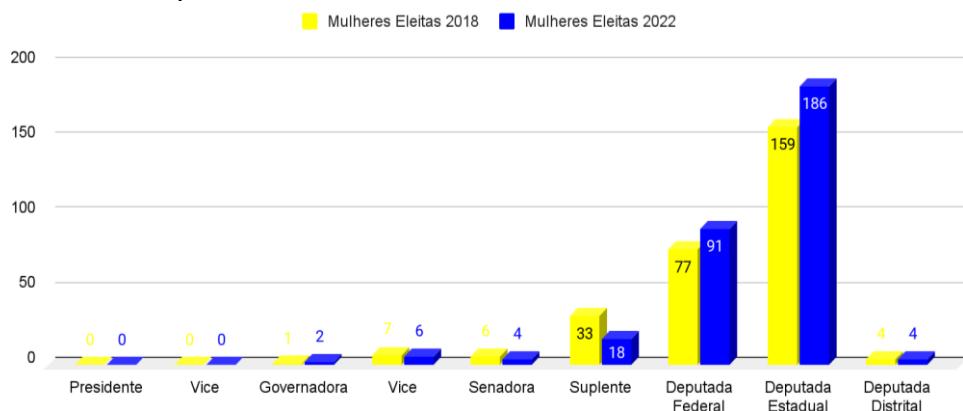
Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Justiça Eleitoral e TSE estatísticas, 2025.

Em um comparativo das mandatárias negras eleitas em 2018 e 2022, ao contrário da tendência demonstrada para gênero em geral, tivemos, ainda que de maneira tímida, um aumento do quantitativo de eleitas. Salvo para a situação de deputadas federais, ocorreu um decréscimo da representatividade de mulheres negras, o que, em razão da interseccionalidade, explica-se pela entrada em vigor de regras que acabaram privilegiando, em questão de raça, a presença de homens negros, conforme se pode extrair do gráfico abaixo.

Ignorar a situação da mulher negra e continuar promovendo políticas de incentivo sem levar em conta esse marcador é fomentar ainda mais a sua exclusão, conforme se visualiza pelos dados eleitorais.

Para reforçar essa avaliação, verifica-se no gráfico abaixo a comparação dos dados das mulheres eleitas em 2018 e das mulheres eleitas em 2022, indicando que, nas faixas de deputadas distritais e deputadas estaduais, as mulheres, de maneira geral, cresceram em números:

Gráfico 25 - Comparativo entre mulheres eleitas em 2018 e mulheres eleitas em 2022



Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Justiça Eleitoral e TSE estatísticas, 2025.

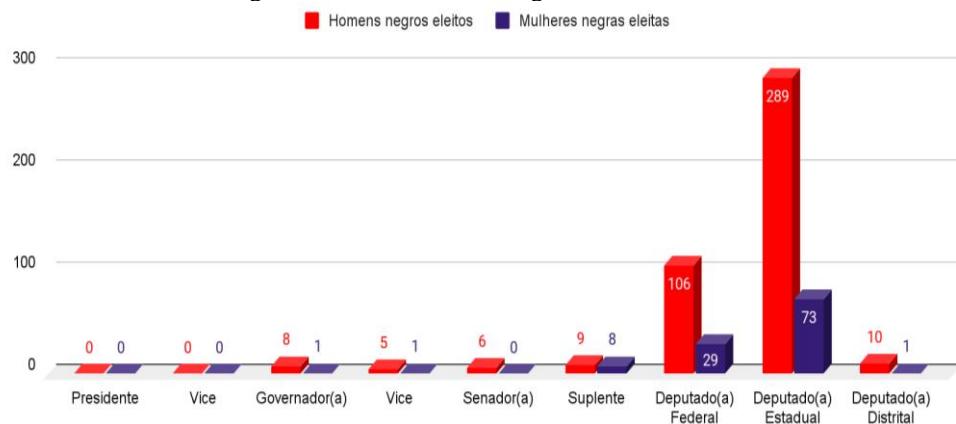
Conforme verificado em 2018, homens, de maneira geral, apresentam 5,06% de chances de se elegerem para o cargo de deputado federal, 4,87% para o cargo de deputado estadual e 2,03% para deputado distrital, sendo interessante notar que os percentuais de sucesso dos homens negros são, respectivamente, 1,27%, 1,36% e 0,9%, a partir dos dados das eleições 2018.

Com relação à candidatura de mulheres e sua taxa de sucesso, o percentual atingido é de 0,79% para o cargo de deputada federal, 0,41% para deputada estadual, e 0,2% para deputada distrital, sendo que os percentuais de sucesso das mulheres negras ficam, respectivamente, em 0,16%, 0,47% e 0,2% para os cargos de deputada federal, estadual e distrital.

Em 2022, esses números sofrem poucas alterações: a taxa de sucesso dos homens, de maneira geral, é de 3,96% para o cargo de deputado federal, 5,07% para o cargo de deputado estadual e 3,27% para deputado distrital, sendo interessante notar que os percentuais de sucesso dos homens negros são, respectivamente, de 0,99%, 1,72% e 1,63%, a partir dos dados das eleições 2022.

Com relação à candidatura de mulheres e sua taxa de sucesso, o percentual atingido é de 0,58% para o cargo de deputada federal, 0,67% para deputada estadual e 0,49% para deputada distrital, sendo que os percentuais de sucesso das mulheres negras ficam, respectivamente, em 0,27%, 0,43% e 0,16% para os cargos de deputada federal, estadual e distrital.

Gráfico 26 - Homens negros eleitos x Mulheres negras eleitas em 2022



Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Justiça Eleitoral e TSE estatísticas, 2025.

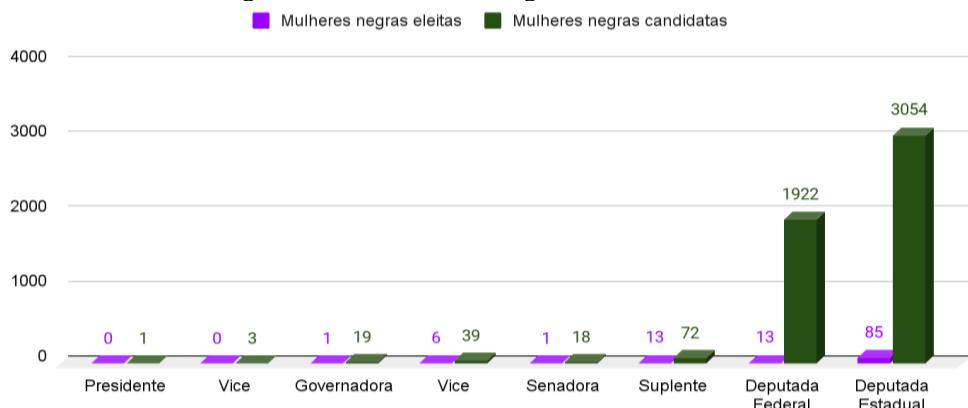
Por meio das estatísticas oficiais, é possível identificar a construção histórica dos resultados alcançados após as alterações legislativas promovidas no Brasil a favor da maior participação feminina na política, bem como se tornam visíveis as dificuldades em fazer as previsões legais se tornarem resultados efetivos de incremento dessa participação.

Os dados eleitorais de 2022 revelam um fenômeno não antecipado pelos formuladores da Emenda Constitucional n. 111/2021: o que denominamos efeito substituição racial. A regra da contagem em dobro, ao garantir incentivos financeiros adicionais aos partidos que consigam eleger deputados federais negros e mulheres, criou inadvertidamente uma competição interna entre mulheres negras e homens negros, com clara vantagem estrutural para os últimos.

O fenômeno evidencia como políticas aparentemente progressistas podem reproduzir hierarquias interseccionais quando elaboradas sem perspectiva analítica adequada. Como observa Crenshaw (1989), a interseccionalidade não é meramente aditiva: mulheres negras não enfrentam discriminação de gênero “mais” discriminação racial, mas sim uma forma qualitativa distinta de exclusão que exige respostas institucionais específicas.

Outro gráfico interessante é fruto do confronto entre o quantitativo de mulheres negras candidatas e o de mulheres negras eleitas em 2022:

Gráfico 27 - Homens negros eleitos x Mulheres negras eleitas em 2022



Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Justiça Eleitoral e TSE estatísticas, 2025.

A comparação 2018-2022 oferece uma conclusão empírica inequívoca: as ferramentas legislativas introduzidas foram necessárias, mas insuficientes.

Três evidências convergem para essa conclusão: a falha no desenho da contagem em dobro demonstra os riscos de políticas elaboradas sem perspectiva interseccional. Temos ainda a manutenção de padrões idênticos nos cargos majoritários (mesmo percentual de estados sem governadoras), revelando que mudanças incrementais não rompem estruturas consolidadas de poder.

Por fim, identifica-se o surgimento da violência digital como novo vetor de exclusão, o que evidencia que as instituições se adaptam mais rapidamente que as reformas legais.

Assim, os dados de 2022 confirmam a tese de Mahoney e Thelen (2010): mudança institucional efetiva requer não apenas múltiplas intervenções coordenadas, mas capacidade adaptativa para enfrentar novas formas de resistência institucional. O caso brasileiro demonstra que marcos legais, embora fundamentais, são apenas o primeiro passo de um processo mais amplo de transformação democrática.

As eleições municipais de 2024 escreveram um capítulo sombrio da democracia brasileira. Com 458.695 candidaturas registradas, quase 100 mil a menos que em 2020, elas não apenas confirmaram nossa hipótese central, mas a amplificaram: quando se reduzem oportunidades eleitorais artificialmente, concentra-se o poder decisivamente.

O pleito materializou um experimento perverso de engenharia política: a redução de quase 100 mil candidaturas em relação a 2020 (de 557.678 para 458.698) criou um cenário em que menos pessoas disputaram os mesmos recursos financeiros e o mesmo espaço de visibilidade. Essa não foi uma mudança irrelevante.

Com os valores dos fundos eleitorais mantendo-se em patamares elevados, mas distribuídos entre um número menor de candidatos, os partidos naturalmente direcionaram

seus investimentos para nomes já conhecidos, com estrutura prévia e acesso aos círculos de poder. O resultado foi a criação de um ambiente ainda mais desigual, em que a lei que prometia “economia eleitoral” acabou por promover a concentração de recursos nas mãos daqueles que já possuíam capital político, transformando eleições em negócios para poucos.

Em parte, isso se explica pela alteração ocorrida em 2021, no artigo 10 da Lei n. 9.507/1997, que já produziu efeitos nas eleições de 2022, mas que se aplicou pela primeira vez em um pleito municipal nas eleições de 2024.

A alteração determina que cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais até 100% do número de lugares a preencher, mais 1 (um).

Nas últimas eleições municipais, em 2020, a regra em vigência previa a possibilidade de lançamento de até o dobro da quantidade de vagas em disputa. Isso dependia do tamanho da circunscrição, o que ampliava a possibilidade de candidaturas em uma eleição e o número de sujeitos em disputa.

Interessante destacar que, a partir do momento em que se diminui a quantidade de candidaturas que podem ser lançadas, cria-se uma maior dificuldade para o alcance dos espaços partidários por minorias historicamente marginalizadas na política. Existindo menos vagas em disputa, mais fácil é para a agremiação investir em candidaturas já consolidadas ou que tenham maior chance de êxito na disputa, o que acaba por excluir, mais uma vez, grupos minoritários. A diminuição da quantidade de vagas disponíveis para lançamento de candidaturas pode ser um catalisador de violências.

Existe aqui um paradoxo revelador: enquanto as legislações reduzem sistematicamente o número de candidaturas, simultaneamente criam as condições perfeitas para a concentração de recursos nas campanhas já estabelecidas. Com menos candidatos disputando, mas os mesmos valores de fundos eleitorais disponíveis, os partidos naturalmente canalizam seus investimentos para nomes que já desfrutam de reconhecimento público, perpetuando assim o domínio de grupos historicamente privilegiados no cenário político. Eleição é, fundamentalmente, uma questão de dinheiro e visibilidade, e essa dinâmica favorece decisivamente quem já ocupa espaços de poder.

O argumento de tornar as eleições mais econômicas pela redução de candidaturas revela-se uma falácia na prática. O que realmente acontece é a criação de um ambiente ainda mais desigual: menos concorrência significa que os recursos se concentram nos candidatos que já têm estrutura, nome conhecido e acesso aos círculos de poder. Para grupos marginalizados, que dependem justamente da oportunidade de se apresentarem ao eleitorado,

essa redução representa uma barreira quase intransponível ao acesso democrático aos cargos públicos.

Os dados revelam essa lógica cruel: enquanto as candidaturas femininas mantiveram-se no mesmo percentual de 2020 (34%), o número absoluto de mulheres disputando diminuiu drasticamente. Mais alarmante ainda é constatar que 64% dos municípios brasileiros não registraram sequer uma candidatura feminina para a prefeitura, um retrocesso em relação aos 63% de 2020.

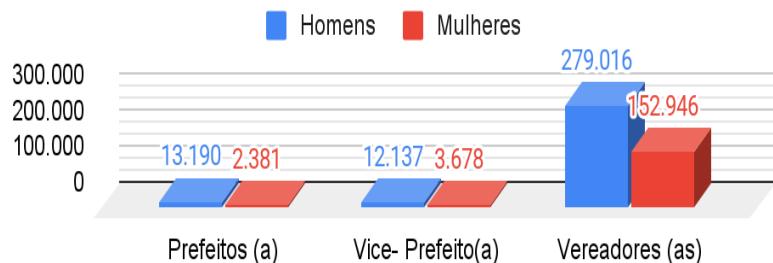
A diminuição do tempo de propaganda eleitoral oficial agrava drasticamente esse cenário de desigualdade. Com janelas menores para se apresentar ao público, apenas quem já desfruta de visibilidade prévia consegue se comunicar efetivamente com os eleitores. Candidatos oriundos de grupos marginalizados, que necessitam de mais tempo para construir seu reconhecimento e apresentar suas propostas, ficam em desvantagem decisiva. O espaço de debate plural, teoricamente democrático, transforma-se na prática em um monopólio de nomes já consolidados ou que controlam as estruturas sociais dominantes, notadamente patriarcais e discriminatórias.

Com relação ao quantitativo de candidaturas requeridas perante a Justiça Eleitoral, já era esperada a queda no número em relação aos pleitos anteriores. No campo das inovações legislativas, também foram as primeiras eleições municipais com o funcionamento de federações partidárias. Elas reuniram, no âmbito nacional, agremiações que historicamente não tinham relações harmoniosas em alguns municípios, tornando inviável a disputa eleitoral, que precisa ser conjunta nessas localidades, sendo que, no pleito de 2024, houve três grandes federações partidárias.

Em 2024, de um total de 5.569 municípios, não se verificou nenhuma candidatura feminina para a prefeitura em 3.578. Isso perfaz 64% do total nacional. Em 2.901 cidades, não houve nenhuma candidata à vice-prefeitura, o que soma 52% do total de candidaturas ao cargo de vice-prefeita. Ambos os percentuais foram crescentes, se comparados aos das eleições de 2020.

Por outro lado, todos os municípios tiveram ao menos uma candidatura feminina lançada para a vereança, muito provavelmente em decorrência da obrigatoriedade legal de mulheres em cargos proporcionais.

Gráfico 28 - Candidaturas eleições 2024



Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Justiça Eleitoral e TSE estatísticas, 2025.

Em 2024, do total de candidaturas (458.698,00), tivemos 66% (302.340) de candidatos do sexo masculino contra 34% (156.155,00) do sexo feminino, ou seja, no quantitativo geral de candidaturas, houve queda do número de candidaturas, pelos motivos anteriormente explicados, mas o percentual de gênero manteve-se igual nesse novo recorte.

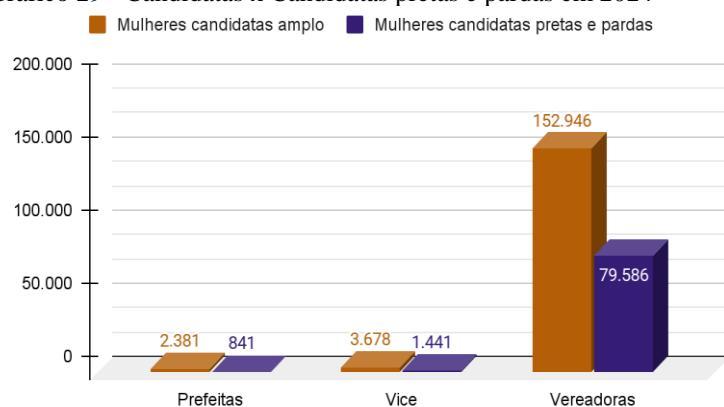
Na questão racial, em 2024, houve o percentual de 45,66% (209.427,00 candidaturas) de candidaturas autodeclaradas brancas contra 41,33% de pardos (189.599,00) e 11,39% de pretos (52.243,00). O percentual de gênero se manteve, mas se observou um avanço, ainda que tímido, de candidaturas negras.

Acerca dos percentuais dentro de cada cargo disputado, em 2024, do ponto de vista de gênero, foram atingidos os percentuais de 35,13% de mulheres e 64,87% de homens para o cargo de vereador (contra 34,76% de mulheres e 65,21% de homens em 2020) e 15% de mulheres contra 84,99% de homens para as prefeituras (contra 13,43% de mulheres e 86,43% de homens em 2020).

Para o cargo de vice-prefeito, os percentuais foram de 23,15% de mulheres e 76,85% de homens (contra 21,21% de mulheres e 78,33% de homens em 2020), mantendo-se o padrão de maior lançamento de mulheres para os cargos de vice e suplência do que para os cargos de titulares de chapas majoritárias.

Com relação às candidaturas do ponto de vista de raça, em 128 municípios, não houve candidatas negras para vereança (2% do total); em 2.531 cidades (77% do total), nenhuma mulher negra se candidatou a prefeita; e em 2.261 (65% do total) cidades, nenhuma candidata negra a vice-prefeita.

Gráfico 29 - Candidatas x Candidatas pretas e pardas em 2024



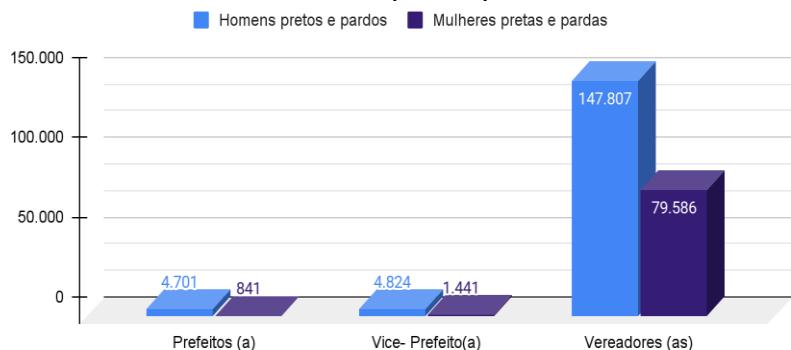
Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Justiça Eleitoral e TSE estatísticas, 2025.

Considerando o objeto de estudo da presente tese e o fato de termos como referência o último pleito municipal de 2020, outros dados despontam como necessários, especialmente ao considerar que, nas eleições de 2020, estava vigente a decisão do STF que determinava cota de financiamento e tempo de propaganda eleitoral para a população negra, com atenção à identificação desses quantitativos de maneira diferenciada para cada grupo de gênero.

Ao revés, nas eleições de 2024, entrou em vigência a regra inserida na Constituição Federal que determinava um percentual fixo de 30% de financiamento de campanhas eleitorais e que, de maneira diversa do defendido pelo STF, estabeleceu a cota para candidaturas de pessoas pretas e pardas sem distinção de gênero.

No suporte teórico deste trabalho, abordamos o estudo da interseccionalidade como uma perspectiva essencial para a aplicação da hermenêutica antidiscriminatória, que, nesta análise, revela-se crucial para compreender o impacto negativo de medidas legislativas e decisões judiciais sobre grupos marginalizados, especialmente no que diz respeito às candidaturas lançadas e efetivamente eleitas, em particular as de mulheres negras, mesmo que a intenção do autor da medida tenha sido favorável. A partir dessa perspectiva, analisaremos o gráfico abaixo:

Gráfico 30 - Candidaturas de homens pretos e pardos x candidaturas de mulheres pretas e pardas em 2024



Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Justiça Eleitoral e TSE estatísticas, 2025.

Ainda que dentro do grupo racial as mulheres sejam a maioria da população brasileira, aqui o padrão se repete na quantidade de candidaturas. Elas continuam sendo a maioria em comparação com os homens, confirmando a exclusão sistemática e estrutural de mulheres a partir do viés de gênero e da questão racial. Tal fato se mantém eleição após eleição e deveria chamar a atenção do Estado para a adoção de medidas reparadoras, visto que as Emendas Constitucionais n. 111 e n. 133 ignoraram a questão da mulher negra na política e, por vezes, acabam incentivando o agravamento dessa marginalização, ainda que sem intenção direta.

Se, para as mulheres em geral, o cenário foi árduo, para as mulheres negras a realidade se tornou ainda mais brutal, já que a dupla discriminação, de gênero e raça, operou com força máxima em um ambiente de oportunidades reduzidas.

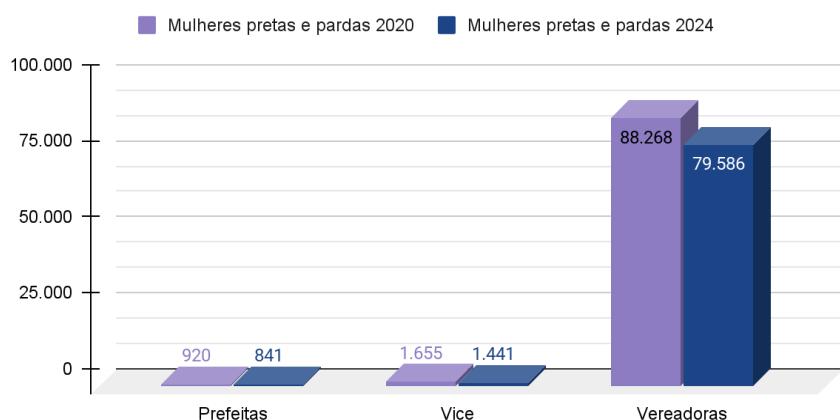
Em 2.588 municípios brasileiros (47% do total), nenhuma mulher negra foi eleita para algum cargo no pleito de 2024. Isso significa que quase metade do país permanece como território político vedado às mulheres negras. Esse dado é particularmente perverso quando consideramos que mulheres negras constituem o maior grupo demográfico do país. A alteração da regra de financiamento racial, que passou a ser de 30% para pessoas “pretas e pardas sem distinção de gênero”, funcionou na prática como um prejuízo específico às mulheres negras.

Enquanto em 2020 havia uma determinação judicial que considerava a interseccionalidade, estabelecendo cotas diferenciadas por gênero dentro do recorte racial, a nova regra constitucional permite que partidos concentrem os 30% de recursos raciais majoritariamente em homens negros.

Os números confirmam essa hipótese: homens negros totalizam 33,39% das candidaturas eleitas masculinas para a prefeitura, enquanto mulheres negras representam apenas 5,05% quando comparadas ao total de homens eleitos, uma taxa de sucesso cinco vezes menor.

A queda no quantitativo de candidaturas já era esperada para as eleições de 2024, contudo, o percentual de grupos em cada um dos cargos em disputa permaneceu basicamente o mesmo, sendo interessante comparar, no grupo de mulheres pretas e pardas, esse quantitativo.

Gráfico 31 - Candidaturas de mulheres pretas e pardas em 2020 x Candidaturas de mulheres pretas e pardas em 2024



Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Justiça Eleitoral e TSE estatísticas, 2025.

Ainda no aspecto das candidaturas, outro ponto que chama atenção foi o aumento de 112% de candidaturas únicas em relação às últimas eleições municipais, na disputa para chefia do executivo.

Em 2020, eram 108 municípios com candidaturas únicas, enquanto em 2024 foram 230 municípios. Além disso, em 2.766 municípios (49,67% do total de cidades participantes das eleições de 2024) existiram apenas duas candidaturas disputando o comando do executivo local⁶. Os dados demonstram uma consequência das dificuldades impostas com relação ao tempo de propaganda, às limitações financeiras e à violência política.

O resultado dessa engenharia da escassez foi a criação de uma crise democrática silenciosa no nível municipal. O aumento de 112% nas candidaturas únicas para a prefeitura (de 108 para 230 municípios) significa que 1.596.371 brasileiros ficaram sem direito efetivo de escolha.

Adicionando os municípios com apenas dois candidatos, chegamos a 37,3 milhões de pessoas, quase 18% da população brasileira, vivendo sob o que se pode chamar de “democracias de fachada” no âmbito local.

⁶ <https://inesc.org.br/maioria-das-cidades-possui-so-1-ou-2-candidatos-na-disputa-pela-prefeitura/>.

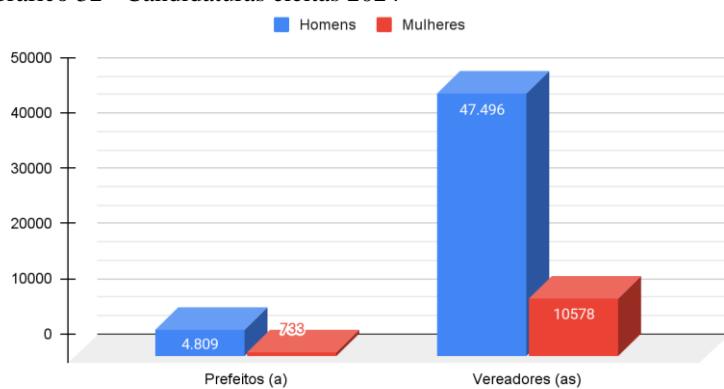
Essa concentração não aconteceu por acaso: ela é o produto direto de um sistema que, sob o argumento de “modernização” e “economia”, criou barreiras de entrada para novos atores políticos. A política municipal, que deveria ser o espaço mais próximo e acessível aos cidadãos, transformou-se em um clube ainda mais exclusivo. O paradoxo é evidente: em nome da economia eleitoral, criou-se um sistema mais custoso democraticamente, em que recursos públicos financiam a perpetuação de elites políticas locais.

A diversidade, de gênero, raça, classe e ideias, tornou-se um luxo que o sistema “otimizado” não comporta mais, consolidando um modelo em que menos pessoas decidem por mais pessoas, e em que grupos historicamente marginalizados enfrentam barreiras ainda maiores para acessar espaços de poder que, teoricamente, deveriam representar toda a sociedade.

Os resultados eleitorais revelam que, em 4.836 municípios, nenhuma mulher foi eleita prefeita, o que totaliza 87%, ou seja, 9 em cada 10 cidades brasileiras. Em 4.499 dos municípios, não houve mulher eleita vice-prefeita, o que totaliza 81%. Em 762 cidades, nenhuma mulher foi eleita para a Câmara de Vereadores, ou seja, um total de 14% dos municípios não possui nenhuma mulher vereadora.

Mais uma vez, verifica-se a discrepância entre o número de candidaturas de mulheres, que respeitou o mínimo de 30% exigido pela lei, e o quantitativo de mulheres efetivamente eleitas. Contudo, é possível notar um tímido crescimento nos resultados positivos de mulheres eleitas em geral, ainda que ferramentas legais tentem produzir um resultado mais célere e eficaz. Destaca-se que os dados abertos do TSE, com relação ao pleito de 2024, não indicaram informações específicas sobre as vice-prefeituras, razão pela qual os gráficos a seguir não fornecem tratamento desse dado em especial.

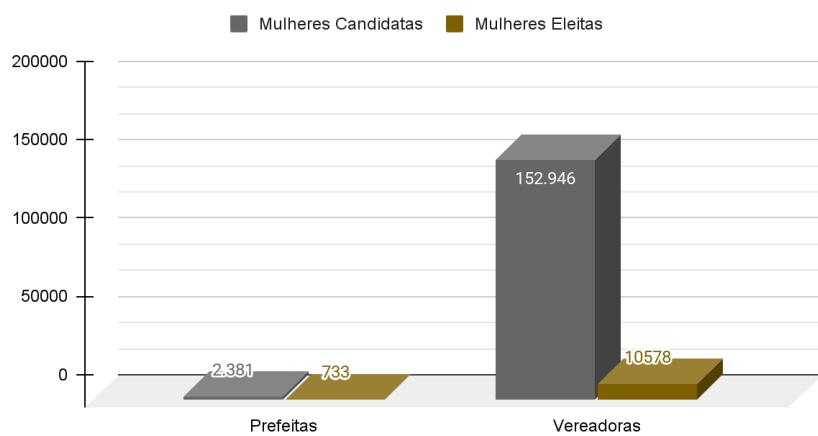
Gráfico 32 - Candidaturas eleitas 2024



Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Justiça Eleitoral e TSE estatísticas, 2025.

Enquanto as candidaturas femininas ficaram acima dos 30% mínimos exigidos nas eleições para a Câmara dos Vereadores, o índice de mulheres eleitas como vereadoras ficou em 18% (aumento em relação aos 15,8% obtidos em 2020). Além disso, o total de prefeitas ficou em 13%, o que, quando comparado com 2020, demonstra um aumento tímido de 12,5%, muito aquém do que era esperado considerando o aparato legislativo de incentivo às candidaturas de gênero, permanecendo ampla a discrepância entre o quantitativo de mulheres candidatas e mulheres efetivamente eleitas.

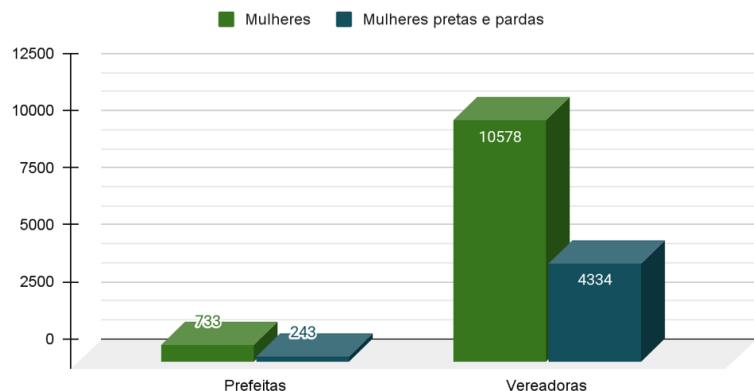
Gráfico 33 - Mulheres candidatas x Mulheres eleitas em 2024



Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Justiça Eleitoral e TSE estatísticas, 2025.

Do ponto de vista racial, conforme os dados abertos do TSE, em 2.762 cidades, ou seja, em 50% do total, não houve nenhuma mulher negra eleita como vereadora; em 93% das cidades, nenhuma mulher negra foi eleita prefeita (3.054 municípios); e em 89% delas, nenhuma negra foi escolhida como vice-prefeita (3.086 municípios). De maneira global, é possível identificar que, em 2.588 municípios, ou seja, 47% do total, não houve uma mulher negra ou parda eleita para os cargos em disputa no pleito municipal de 2024.

Gráfico 34 - Mulheres eleitas x Mulheres pretas e pardas eleitas em 2024

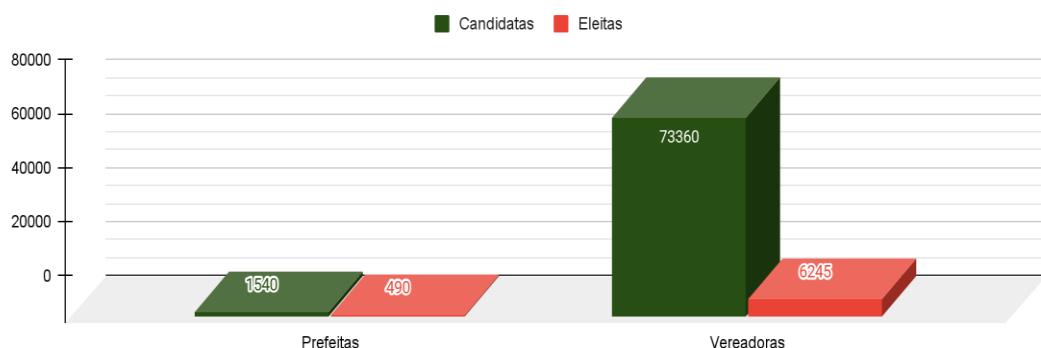


Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Justiça Eleitoral e TSE estatísticas, 2025.

A partir do gráfico, é possível constatar que a grande concentração de mulheres eleitas está no grupo de mulheres autodeclaradas brancas. As mulheres negras totalizam 33,15% das prefeitas eleitas e 40,9% do total de vereadoras. Um dado que chama atenção é que, a partir da comparação entre os dados de mulheres brancas candidatas e eleitas e os dados de mulheres negras candidatas e mulheres negras eleitas, a chance de sucesso da candidatura da mulher branca sobressai.

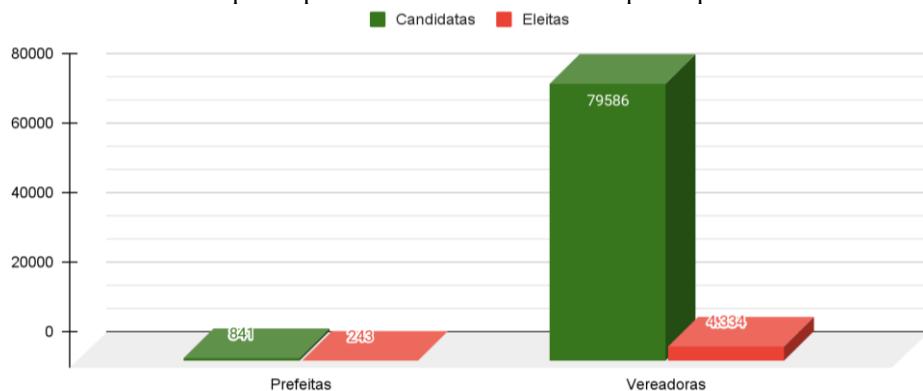
Nas candidaturas de mulheres brancas para a prefeitura, 31,81% delas tiveram êxito, contra 28,89% das mulheres negras que se candidataram à prefeitura. Para o cargo de vereadora, mulheres brancas tiveram êxito em 8,51% de suas candidaturas, enquanto mulheres negras tiveram êxito apenas em 5,4%, apesar de terem lançado um quantitativo maior de candidatas em relação às mulheres brancas.

Gráfico 35 - Mulheres não pretas/pardas candidatas x Mulheres não pretas/pardas eleitas em 2024



Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Justiça Eleitoral e TSE estatísticas, 2025

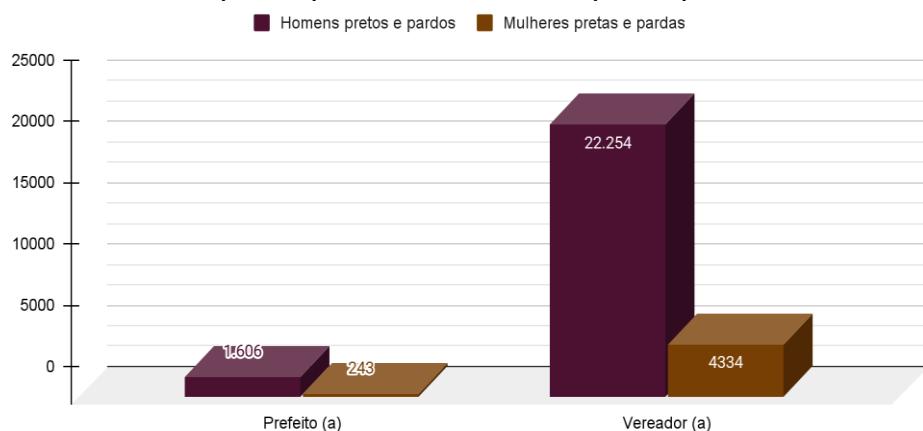
Gráfico 36 - Mulheres pretas/pardas candidatas x Mulheres pretas/pardas eleitas em 2024



Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Justiça Eleitoral e TSE estatísticas, 2025.

Assim como em 2018, 2020 e 2022, é possível identificar que a taxa de sucesso para a candidatura de uma mulher negra é menor do que a taxa de sucesso para a candidatura de uma mulher branca, mesmo quando lançado um número maior de candidatas negras, como ocorreu em 2024.

Gráfico 37 - Homens pretos e pardos eleitos x Mulheres pretas e pardas eleitas em 2024



Fonte: Elaborado pela autora, com dados fornecidos pela Justiça Eleitoral e TSE estatísticas, 2025.

Com a leitura do gráfico acima, é possível perceber dados que confirmam as hipóteses levantadas no presente trabalho. Os homens negros configuram o total de 33,39% das candidaturas eleitas do gênero masculino, enquanto as mulheres negras perfazem 33,15% nas candidaturas do gênero feminino, ou seja, representam 1 em cada 3 prefeitas eleitas. Esses dados referem-se ao cargo de prefeito. Quanto ao cargo de vereador, os homens negros totalizam 46,85% das candidaturas eleitas no gênero masculino, e as mulheres negras alcançam 40,97% no total de candidaturas eleitas no gênero feminino, desempenho, portanto, inferior ao de homens negros em seu grupo.

O dado que mais chama atenção e indica a necessidade de políticas afirmativas efetivas, além de uma avaliação dos obstáculos ao investimento em candidaturas de mulheres negras, é o percentual de mulheres negras eleitas em comparação ao de homens eleitos. É importante considerar também o sucesso dos homens negros no mesmo cálculo.

Os homens negros totalizam, conforme dito, 33,39% das candidaturas eleitas para prefeituras no gênero masculino, enquanto mulheres negras, se comparadas ao conjunto de homens eleitos, obtiveram 5,05% de sucesso. Para o cargo de vereador, os homens negros totalizaram 46,85% do quantitativo de vereadores homens eleitos. Se analisarmos as candidaturas eleitas de mulheres negras para vereadoras em comparação a esse número, o índice atingido é de 9,12%.

Os dados das eleições de 2024, assim como dos pleitos municipais imediatamente anteriores a 2020, permitem confirmar a situação de dupla exclusão de mulheres negras no campo político, sendo elas a base da pirâmide na avaliação de representatividade no setor, perdendo tanto no conjunto de gênero quanto no conjunto de cor/raça, mesmo sendo o maior grupo populacional do Brasil, conforme dados do IBGE de 2022, em que lideram o quantitativo, seja no grupo de gênero, seja no grupo de cor/raça.

A análise longitudinal 2020-2024 revela um padrão preocupante: enquanto a legislação evolui formalmente (cotas, fundos, tempo de propaganda), as “instituições informais” se adaptam e neutralizam esses avanços. A redução de candidaturas funcionou como um “cavalo de Troia”, apresentada como modernização, mas operando como mecanismo de exclusão. O resultado é uma democracia que se torna progressivamente menos diversa, em que a aparente melhoria estatística (mulheres eleitas) disfarça a perda de oportunidades estruturais (menos vagas, menos tempo, menos vozes).

As últimas eleições municipais revelam uma verdade incômoda: sob o disfarce de “modernização eleitoral”, construímos uma máquina de exclusão mais eficiente. Menos candidatos não significou eleições mais econômicas, mas uma democracia mais cara para quem já estava fora do poder. O sistema se otimizou para manter exatamente quem sempre esteve no comando, transformando a diversidade em uma impossibilidade aritmética.

No próximo capítulo, buscamos entender o conceito de violência política de gênero como categoria que reúne a noção de obstáculos à representatividade de gênero nos espaços eleitos e personificação do patriarcado inserido na política.

2.4 O crime de violência política de gênero e raça

O tipo penal de violência política contra mulher foi inserido no Código Eleitoral por meio da Lei n. 14.192, de 4 de agosto de 2021, tipificando que:

Art. 326-B. Assediar, constranger, humilhar, perseguir ou ameaçar, por qualquer meio, candidata a cargo eletivo ou detentora de mandato eletivo, utilizando-se de menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia, com a finalidade de impedir ou de dificultar a sua campanha eleitoral ou o desempenho de seu mandato eletivo.

Penas - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

Parágrafo único. Aumenta-se a pena em 1/3 (um terço), se o crime é cometido contra mulher:

I - gestante;

II - maior de 60 (sessenta) anos;

III - com deficiência (Brasil, 2021b, *online*).

Além disso, a lei estipula agravante para os crimes contra honra cometidos no contexto eleitoral, condutas criminosas que utilizem a condição de mulher para sua prática, insere irregularidade na propaganda eleitoral quando fundada em discriminação e, por fim, obriga os partidos políticos a estabelecer comitês internos que busquem prevenir e responsabilizar atos de violência política contra a mulher.

Nesse mesmo período, foi instalado o Grupo de Trabalho no Ministério Público Federal (MPF) com a temática. A finalidade era auxiliar e padronizar a atuação ministerial no assunto, uma vez que o crime é de ação penal pública incondicionada e somente o Ministério Público tem legitimidade para oferecimento de denúncia na Justiça Eleitoral.

É importante destacar que, de acordo com os padrões de pena no contexto de crimes eleitorais, a sanção é elevada. Isso impede a utilização da maior parte dos institutos despenalizadores que poderiam evitar a condução da ação penal em um processo. Uma abordagem mais detalhada será feita mais adiante.

Os debates que fomentaram a criação da lei de violência política se iniciam a partir das eleições municipais de 2020. Houve o impulso de quatro projetos de lei que tratavam da matéria, que passam a ter tramitação prioritária no Congresso Nacional. Destaca-se o Projeto de Lei (PL) n. 349, apresentado em 2015 pela deputada Rosângela Gomes, do Rio de Janeiro, integrante do Partido Republicanos.

A tramitação desse PL foi conjunta com o PL 9.699/2018 de autoria da deputada Cristiane Brasil (PTB-RJ), o PL 5.136/2020, de autoria da deputada Rejane Dias (PT-PI), o PL 4.963/2020, de autoria da deputada Margarete Coelho (PP-PI), juntamente com Rose Modesto (PSDB-MS), Norma Ayub (DEM-ES), Erika Kokay (PT-DF), Professora Dorinha

Seabra Rezende (DEM-TO), Carmen Zanotto (Cidadania-SC), Marina Santos (Solidariedade-PI), Tábata Amaral (PDT-SP), Perpétua Almeida (PCdoB-AC) e Wolney Queiroz (PDT-PE), e o PL 5.295/2020, de autoria de Talíria Petrone (PSOL-RJ):

Adotando a classificação partidária proposta por Codato, Berlatto e Bolognesi (2018), duas deputadas de partidos de direita (Republicanos e PTB) apresentaram propostas legislativas (PL 349/2015 e PL 9.699/2018, respectivamente) no combate à violência política contra as mulheres; uma proposta (5.136/20) foi apresentada por uma deputada do partido de centro-esquerda, o PT; outra foi apresentada conjuntamente por deputadas de partidos direita (PP, DEM), do centro (PSDB e Cidadania), de centro-esquerda (PT, PDT e PCdoB) e sem definição (Solidariedade). A última proposta (5.295/20) foi apresentada por uma deputada de um partido de esquerda (PSOL) (Franco, 2022, n.p.).

Todos os projetos de lei preveem proteção a mulheres candidatas ou eleitas, com o objetivo de garantir, preservar ou restabelecer os direitos políticos das mulheres. Conceituam a violência política como atos que têm como objetivo impedir, encurtar, suspender ou evitar o exercício do mandato ou função das mulheres em razão do sexo. No entanto, existem algumas especificidades que valem a análise dentro de cada PL.

Para o PL 349/15, a violência política contra as mulheres constitui-se de agressões física, psicológica ou sexual contra a mulher eleita ou candidata, enquanto, para o PL 9.699/18, a violência política constitui-se de atos de pressão, perseguição, assédio, ameaça, agressão, seja física ou psicológica, contra mulheres candidatas, eleitas, nomeadas ou no exercício de cargo político, durante ou após as eleições, que visem a impedir, encurtar, suspender ou evitar o exercício de seu mandato ou função.

Já o PL 4.963 de 2020 tem como objetivo estabelecer normas para prevenir, sancionar e combater a violência política contra mulheres ou em razão de gênero. É o primeiro projeto que amplia o conceito de mulher para abranger a temática de gênero.

O PL 5.136/20 define a violência política contra a mulher como toda ação, conduta ou omissão, cujo objetivo seja menosprezar, anular, impedir, obstaculizar ou restringir os direitos políticos das mulheres, ampliando o escopo para além do período eleitoral restrito.

Por fim, o PL 5.295/2020 prevê mecanismos de enfrentamento ao assédio e à violência política contra mulheres candidatas ou que estejam no exercício da vida política em todas as instâncias da esfera política e dos entes públicos no âmbito federal, estadual e municipal, tendo como foco a proteção das mulheres, considerando aspectos relacionados a origem, raça, sexo, cor, idade, religiosidade e quaisquer outras formas de diversidade, sendo que a violência política contra a mulher constitui-se de atos de pressão, perseguição ou ameaça contra a mulher e seus familiares. Esse é o projeto mais amplo de todos os apresentados na Câmara

dos Deputados, já que amplia o escopo de vítimas diretas e indiretas, bem como amplia a conceituação de violência.

Com relação ao PL 5.295/20, destaca-se que foi o único que apresentou dados a respeito da maior incidência de violência sofrida pelas mulheres negras, bem como das dificuldades para se elegerem, maiores do que para as brancas. Ou seja, foi a única proposta que se preocupou com a interseccionalidade na análise legal de causa e efeito da violência política. A partir das informações dos projetos de lei, segue abaixo quadro com uma maior organização das abordagens feitas:

Quadro 4 - Projetos de lei que visam a combater violência política de gênero

PROJETO DE LEI	AUTORIA/PARTIDO	SUJEITO PROTEGIDO	CONCEITO-CHAVE
PL 349/2015	Rosângela Gomes (Republicanos)	Mulher eleita ou candidata.	Agressões física, psicológica e sexual.
PL 9.699/2018	Cristiane Brasil (PTB)	Mulheres candidatas, eleitas, nomeadas.	Pressão, perseguição, assédio e ameaça.
PL 4.963/2020	Margarete Coelho (PP) + outros partidos.	Mulheres ou pessoas em razão de gênero.	Violência política de gênero.
PL 5.136/2020	Rejane Dias (PT)	Mulheres.	Ação/conducta/omissão discriminatória.
PL 5.295/2020	Talíria Petrone (PSOL)	Mulheres + familiares e considerando a situação da mulher negra.	Atos considerando diversidades.

Fonte: Elaborado pela autora.

A principal divergência nos debates legislativos que se seguiram se concentrou no uso das expressões “violência contra mulheres” e “violência de gênero”, uma vez que o relatório final de votação enfatiza os termos “sexo” e “gênero” quando destaca a opção em restringir a violência política contra o gênero feminino e justifica a escolha com a finalidade “de construir uma estratégia legislativa específica para as mulheres violentadas em sua atuação política”⁷. Nas emendas que debateram essa questão, destaca-se a fala da Deputada Sâmia Bomfim, demonstrando que a escolha de palavras final da lei aprovada foi alvo de reflexões no poder legislativo e não mera coincidência:

Sâmia Bomfim - O uso da expressão “sexo feminino” pode facilmente ser interpretada a partir de uma lógica inadequada de que a lei apenas protege mulheres

⁷ www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=1949558&filename=Tramitacao-PL+349/2015.

cissexuais, o que seria uma limitação indesejada no âmbito e no objetivo da lei que está sendo discutida, uma vez que as mulheres transexuais eleitas em 2020 nos municípios brasileiros são algumas das mais afetadas pela violência política que buscamos coibir, recebendo mensagens ofensivas e ameaças de violência e de morte. Neste momento, portanto, é inadequado que o Parlamento abra brechas para que essas mulheres sejam excluídas da proteção que este dispositivo gera, o que pode ocorrer caso sejam mantidas as expressões “em virtude de sexo”, “em virtude de seu sexo” e “em razão do sexo”.

Essa disputa terminológica revela tensões epistemológicas fundamentais sobre quem tem legitimidade para definir as categorias jurídicas de proteção e quais conhecimentos são considerados válidos na construção normativa.

A resistência ao termo “gênero” em favor de “sexo” não se limita a uma questão semântica, mas expressa disputas mais profundas sobre os fundamentos do conhecimento jurídico e científico que orientam a legislação. Conforme destacado por Haraway (1995), todo conhecimento é situado, e a escolha por categorias supostamente “biológicas” em detrimento de categorias socialmente construídas reflete a prevalência de uma epistemologia positivista que naturaliza hierarquias sociais.

No contexto legislativo, essa disputa evidencia como grupos historicamente excluídos dos espaços de poder enfrentam não apenas a violência direta, mas também a violência epistemológica de terem suas experiências e categorias analíticas deslegitimadas no processo de construção das normas que deveriam protegê-las.

A ausência de consenso terminológico, assim, não representa uma falha técnica. É um sintoma da resistência institucional em reconhecer a complexidade das opressões interseccionais. Isso reforça a necessidade de uma hermenêutica antidiscriminatória que questione não apenas o conteúdo das normas, mas também os processos epistemológicos que as fundamentam.

Além disso, as discussões envolvendo gênero também são um indicativo de fissuras dentro do movimento feminista que, apegado a um aspecto biológico, discrimina as mulheres transexuais, indicando que isso fragmentaria a representação e retiraria o foco do grupo de pessoas marginalizadas.

Hanna Pitkin faz importante reflexão sobre essa questão ao argumentar que a política de presença não visa necessariamente a aprofundar divisões dentro do grupo discriminado, mas sim incluir pessoas que já se sentem marginalizadas, silenciadas ou excluídas, sendo que, em vez de criar novas divisões na comunidade, busca dar voz àquelas que já existem e que foram historicamente ignoradas.

A autora defende que a inclusão pode, em longo prazo, fortalecer a coesão social ao garantir que todos os segmentos da sociedade se sintam parte do sistema político. É arriscado não reconhecer as diferenças, pois, em algum momento, essa situação pode levar a tensões e até mesmo ameaças à unidade social que se movimenta para uma emancipação ampla.

As discussões sobre o alcance do tipo penal para as mulheres transexuais foram objeto de análise no âmbito do sistema de justiça, o que demonstrou a força desse espaço contramajoritário e reforçou a necessidade do viés antidiscriminatório em ações judiciais. Isso permite a correção fática de desigualdades que acabam se sustentando em instrumentos legais, por mais que aparentemente tentem oferecer solução e justiça jurídica para a realidade.

Os debates legislativos, bem como o ambiente do sistema judicial, envolvem cidadãos que são afetados pelos influxos de costumes e crenças que permeiam nossa sociedade. Nas discussões envolvendo o crime de violência política, é instigante a identificação da resistência com relação ao uso do termo “gênero”:

Henrique Araujo Aragusuku (2020) analisa a presença do termo “ideologia de gênero” nas discussões legislativas na Câmara Federal entre 2003 e 2019. De acordo com o autor, é significativa a participação de parlamentares evangélicos na difusão desse discurso. Luis Felipe Miguel (2016), por sua vez, atribui aos grupos católicos o combate à ideologia de gênero no mundo e no Brasil. Assim se a demonização da perspectiva de gênero em nome da preservação da família tradicional é encampada em partidos de direita, que segue crescendo e fez-se maioria no parlamento nas eleições de 2018, podemos considerar que a resistência ao tema segue crescendo na Câmara Federal. A lei sobre violência política contra a mulher aprovada no Brasil ignora os diversos tipos de ataques que se configuram violência política. Perdemos em não nos espelhar na Lei Maria da Penha (Lei 11.340) que popularizou os tipos de violência, ampliou os canais de denúncia, atendimento e acolhimento das mulheres vítimas de seus parceiros, ex-parceiros e familiares e atribuiu responsabilidades à imprensa no combate aos papéis estereotipados de gênero que legitimam ou exacerbam a violência doméstica e familiar (Franco, 2022, n.p.).

A falha disposta na nomenclatura do tipo penal foi devidamente corrigida pela interpretação dada no âmbito do sistema de justiça, que garantiu a leitura de gênero adequada à defesa das vítimas da violência.

Ainda assim, o crime se limitou a proteger apenas mulheres mandatárias e candidatas formalmente registradas, sem distinguir a violência política sofrida por mulheres brancas e negras. Isso representa uma falha em adotar uma perspectiva interseccional, o que foi debatido no poder legislativo. Espera-se que, em algum momento, seja corrigida no sistema de justiça.

A tutela penal é estratégia de proteção dos direitos humanos a partir da interpretação da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Isso porque o Estado deve agir para promover

e proteger os direitos humanos, em especial de grupos minorizados e vulneráveis, para garantir o pleno exercício de liberdades fundamentais desses grupos.

Essa fundamentação teórico-normativa da Lei n. 14.192/2021 estabelece o marco legal para o enfrentamento da violência política de gênero no Brasil. Contudo, conforme será demonstrado no capítulo seguinte, a existência do aparato normativo não se traduz automaticamente em aplicação efetiva pelo sistema de justiça. Isso revela a persistência de resistências institucionais que reforçam a necessidade da perspectiva antidiscriminatória interseccional como ferramenta hermenêutica para a transformação das práticas judiciais.

3 AVALIAÇÃO DA VIOLÊNCIA POLÍTICA DE GÊNERO E RAÇA NO BRASIL NO SISTEMA DE JUSTIÇA SOB UMA PERSPECTIVA ANTIDISCRIMINATÓRIA

Nesse momento da tese, o foco será dado ao estudo do conceito de violência política de gênero, não apenas pelo seu caráter legal, mas também pela perspectiva da violência política como categoria a ser compreendida no cenário social. Isso será feito por meio da identificação de núcleos de violência como um rol não taxativo e no âmbito político.

A proposta é selecionar alguns casos emblemáticos nesse momento da pesquisa. Ela deve demonstrar os fatos que ocorreram, sua tipificação e seu tratamento no âmbito das instituições públicas policiais e judiciais. Isso será feito a partir do material de acompanhamento produzido no escopo do MPE e do Grupo de Trabalho de combate à violência política de gênero.

A opção pelo estudo de casos concretos na presente situação se justifica pela possibilidade de realizar um panorama teórico que reforce as hipóteses apontadas na pesquisa, inclusive porque

[...] no hay buena teoría sin investigación empírica ni buena investigación empírica sin teoría y es necesario articular la teoría con la práctica porque es imposible separar las dos dimensiones en la construcción de una buena dogmática jurídica que necesariamente tiene un componente teórico (Jaramillo, 2015, p. 72).

Em razão do sigilo processual que recobre a integralidade dos autos das ações penais envolvendo violência política de gênero, a análise empírica se concentrou nos documentos de acesso público disponibilizados pelo GT de VPG/PGR. Esses documentos foram complementados por relatórios institucionais, decisões judiciais publicadas, manifestações oficiais em recursos junto ao TSE, dados estatísticos consolidados pela Corregedoria-Geral da Polícia Federal e materiais produzidos pela 2^a Câmara de Coordenação e Revisão da Procuradoria-Geral da República (CCR/PGR).

Essa delimitação metodológica, longe de comprometer o rigor da investigação, alinha-se à perspectiva epistemológica feminista adotada. Ela reconhece a parcialidade e situacionalidade de todo conhecimento científico (Haraway, 1995) e valoriza as fontes que tornam visíveis as práticas institucionais e os discursos oficiais sobre violência política de gênero.

A opção por trabalhar exclusivamente com documentos públicos reflete, ainda, um compromisso ético com a transparência democrática e com o direito fundamental de acesso à

informação, permitindo que a análise se debruce sobre aquilo que as instituições do sistema de justiça escolhem tornar público sobre suas práticas interpretativas.

Dessa forma, a pesquisa documenta não apenas os casos concretos de violência política de gênero, mas principalmente como o Estado brasileiro, por meio de seus agentes e instituições, constrói publicamente o discurso sobre esse fenômeno e quais são os obstáculos institucionais que emergem dessa documentação oficial.

Essa abordagem metodológica se mostra particularmente adequada aos objetivos da tese, na medida em que permite avaliar se e como o Direito Antidiscriminatório interseccional está sendo aplicado pelo sistema de justiça. Ela tem como base exatamente aqueles documentos que expressam oficialmente a posição institucional sobre o tema. Assim, constitui-se em uma análise das práticas discursivas institucionais sobre violência política de gênero e raça.

Para exemplificar o tipo de análise que será desenvolvido a partir dos dados abertos do GT de VPG/PGR e demais documentos públicos disponíveis, apresentamos alguns casos emblemáticos. Eles ilustram a diversidade de situações de violência política de gênero e as diferentes respostas institucionais do sistema de justiça.

O primeiro caso que emergiu da documentação pública envolve a vereadora Camila Rosa, que, em 2 de fevereiro de 2022, enquanto discursava no plenário da Câmara dos Vereadores do Município de Aparecida de Goiânia, em Goiás, teve seu microfone cortado pelo então presidente da casa, o vereador André Fortaleza.

Conforme registrado nos relatórios do GT de VPG/PGR, esse foi o primeiro caso tipificado no Brasil como possível violência política de gênero. É particularmente significativo que a situação do corte da palavra tenha acontecido enquanto a vereadora defendia a maior presença de mulheres naquela casa legislativa. A documentação institucional disponível indica que o caso enfrentou resistência tanto no âmbito do Ministério Público do Estado de Goiás quanto no judiciário eleitoral local, tendo sido arquivado inicialmente com base na alegação de liberdade política e imunidade parlamentar.

Outro caso documentado nos materiais públicos, que aguarda julgamento no TSE, envolve a então deputada estadual do Rio de Janeiro Benny Briolly, mulher trans. Ela foi alvo de violência verbal por parte do deputado Rodrigo Amorim na tribuna da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro em 19 de maio de 2022.

Conforme consta nas manifestações oficiais disponíveis, o agressor proferiu as seguintes palavras: “tem lá em Niterói um ‘boizebu’, que é uma aberração da natureza, aquele ser que está ali, um vereador, homem, pois nasceu com pênis e testículos, portanto, é homem

[...]" Esse caso tornou-se emblemático por suscitar a discussão sobre quem são as mulheres protegidas pela legislação de combate à violência política de gênero, tendo sido objeto de denúncia recebida por unanimidade pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE) daquele estado, conforme registros públicos disponíveis.

Outro caso, avaliado e que aguarda decisão do plenário do TSE, a partir da documentação oficial, refere-se a acontecimentos no município de Russas, estado do Ceará. Segundo os dados públicos do TSE, este foi o primeiro caso a resultar em condenação no Brasil pela prática do crime de violência política de gênero, tanto em primeiro quanto em segundo grau, quando o TRE/CE confirmou a sentença.

O caso também se destaca pelo pioneirismo no âmbito da Corte Superior Eleitoral, tendo sido a primeira decisão proferida no TSE sobre a matéria, uma decisão monocrática da Ministra Isabel Gallotti que, ao negar seguimento ao recurso do condenado, manteve a aplicação de sanção pelo crime do artigo 326-B do Código Eleitoral.

A partir desses e outros casos identificados na documentação pública disponível, além da análise dos padrões argumentativos presentes nos relatórios institucionais, manifestações oficiais e dados estatísticos consolidados pelos órgãos competentes, a pesquisa buscará construir um panorama das práticas interpretativas do sistema de justiça brasileiro no tratamento da violência política de gênero.

O objetivo é identificar se e como o Direito Antidiscriminatório interseccional está sendo aplicado institucionalmente e como ele poderia ser útil no rompimento com as tradições jurídicas. Avalia a relação entre os casos enfrentados e os níveis de tolerância aos atos de violência política. Isso é feito a partir sempre daquilo que as próprias instituições tornam público sobre suas práticas e entendimentos.

3.1 A persecução penal no crime de violência política contra a mulher no Brasil

A ausência não é acaso: quando se recusa a contar, medir e sistematizar os casos de violência política de gênero, o Estado brasileiro revela uma das mais sofisticadas linguagens de dominação do sistema democrático contemporâneo. A lei que cria o tipo penal é oriunda do final de 2022 e, até o fechamento do presente trabalho, não é possível precisar com certeza os dados relacionados aos casos envolvendo violência política no Brasil, apurados ou em apuração.

A perspectiva antidiscriminatória no sistema de justiça abrange duas dimensões principais. Primeiro, o uso hermenêutico na interpretação legislativa para casos concretos.

Segundo, a ampliação do acesso à justiça por meio do adequado tratamento de dados processuais. Um dos principais pontos é o tratamento de dados estatísticos envolvendo, como objeto da referida tese, os processos existentes sobre violência política de gênero no Brasil.

Se, por um lado, um cenário de baixa complexidade de um tema, por meio da indicação falaciosa de que não existem casos em grande quantidade sobre a matéria, sugere uma ideia de irrelevância da questão, por outro, casos excessivamente complexos deixam transparecer a sensação de impossibilidade de solução. Essas são as arestas sobre as quais se balança a violência política de gênero no Brasil.

Sobre a investigação dos crimes, a dificuldade de levantamento dos dados é inerente à própria estrutura do MPE. O Ministério Público, segundo o art. 127 da Constituição, é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado. Ele é incumbido de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis. Além disso, tem como princípios institucionais a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional (Brasil, 1988).

Nos termos da Lei Complementar n. 75/93, lei orgânica do Ministério Público da União, a instituição é responsável pela organização das atividades ministeriais perante a Justiça Federal, estritamente falando, e as Justiças Federais especializadas, dentre elas, a Justiça Eleitoral. O artigo 72 da lei destaca que cabe ao MPF exercer as funções junto à Justiça Eleitoral, todavia, não será o MPF que irá, na prática, realizar essa atuação *in totum*.

Perante o órgão de cúpula da justiça eleitoral, o TSE, o Ministério Público se apresenta por meio do Procurador-Geral da República. Este exerce o cargo de procurador-geral eleitoral no TSE, competindo-lhe assistir às sessões e tomar parte nas discussões. Manifesta-se, por escrito ou oralmente, quando for solicitado ou quando entender necessário, em todos os assuntos submetidos à deliberação do tribunal.

Além de exercer a ação pública e promovê-la até o final, deve oficiar em todos os recursos encaminhados ao TSE. Deve defender sua jurisdição, representar ao tribunal sobre a fiel observância das leis eleitorais e expedir instruções aos órgãos do Ministério Público junto aos tribunais regionais.

O Procurador-Geral Eleitoral designará, dentre os Subprocuradores-Gerais da República, última categoria dentro da carreira do MPF, o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, que o substituirá em seus impedimentos e exercerá o cargo em caso de vacância até o provimento definitivo. Diante das extensas atribuições do Procurador-Geral, será o Vice-PGE que, por delegação, exercerá na prática as atividades no TSE.

Em cada TRE nos estados e no Distrito Federal, o MPE é representado por um procurador da República do respectivo estado, que servirá como procurador regional eleitoral.

O procurador regional eleitoral será prioritariamente escolhido dentre procuradores regionais da República, segunda categoria na carreira do MPF, dentre os procuradores do estado, ou, onde não houver, dentre os procuradores da República vitalícios, categoria de entrada na carreira do MPF, que já tenham sido confirmados como membros, após avaliação de dois anos da posse como procuradores.

Por fim, o MPE se apresenta perante os juízes e juntas eleitorais por meio dos promotores eleitorais, que são membros do Ministério Público Estadual com a função federal eleitoral.

O MPE é tratado pela legislação como se fosse instituição própria, com membros que são majoritariamente do MPF, mas que possui também representantes oriundos das carreiras estaduais.

No âmbito criminal, ou seja, relacionado à investigação de crimes eleitorais, é necessário entender esse aspecto organizacional, pois a ação penal que se inaugura na justiça por meio do oferecimento de denúncia é de titularidade do Ministério Público, ou seja, cabe ao MP a apresentação dos fatos e o pedido de condenação dos autores perante a justiça criminal.

Na maioria dos casos, o processamento da denúncia ocorre perante o juízo de primeiro grau. Altera-se essa competência apenas quando existir a chamada prerrogativa de foro envolvendo o autor da conduta ou omissão criminosa. Nesses casos, como o crime foi praticado por uma lista predefinida de autoridades na Constituição Federal e em circunstâncias relacionadas ao exercício de suas funções, a competência para conhecer originariamente a demanda criminal, em regra, passa para outro juízo.

O crime eleitoral é uma espécie do gênero crime contra a ordem política e social. Esse gênero delitivo é aquele em que o bem jurídico ameaçado é a segurança do Estado e a integridade de suas instituições políticas. Nesse sentido, os crimes eleitorais, exatamente apreciados, são, por consequência, crimes contra o Estado ou contra a ordem política e offendem ou ameaçam a ordem política (Lyra, 1964).

Importante destacar que, ainda que a denúncia seja ato exclusivo do Ministério Público, quando houver indicação de inércia na atuação ministerial, além da adoção de medidas correcionais, por meio de denúncias perante as corregedorias do MP, pode a parte apresentar na justiça uma espécie de denúncia, denominada pelo Código de Processo Penal (CPP), que se aplica de maneira subsidiária e supletiva ao processo penal eleitoral, como

queixa-crime mediante o exercício da ação penal privada subsidiária da pública, que será avaliada pela justiça.

A ação penal se inicia na justiça mediante o oferecimento de denúncia, que, contendo os fatos, leva ao conhecimento do judiciário a conduta criminosa, com seus detalhes, provas, autores e vítimas, e que, ao final, será finalizada por meio da absolvição ou condenação dos autores indicados do crime. Todavia, não é apenas durante a avaliação da justiça que serão produzidas provas e avaliados os fatos tidos como criminosos. Para que uma denúncia seja oferecida, é necessário um conjunto probatório que ao menos aponte indícios de cometimento da prática criminosa. Isso nos leva ao principal ponto.

É no âmbito do Ministério Público que as notícias de fato chegam (por meio de denúncias das vítimas ou de terceiros interessados) e é, por meio de uma investigação conduzida diretamente pelo MP ou, por solicitação deste, pela Polícia Federal, responsável prioritariamente pela investigação de crimes eleitorais, com o acompanhamento do MP, que o crime de violência política de gênero será avaliado em casos concretos, havendo produção de provas, perícias, oitivas e outras diligências que se mostrem necessárias para a elucidação dos fatos.

A partir desse entendimento, já temos alguns marcos relevantes para fins de coleta estatística: o número de denúncias fáticas que chegam ao conhecimento do Ministério Público, a quantidade de denúncias fáticas que se tornam denúncias formais perante a Justiça Eleitoral e a quantidade de arquivamentos diretos ou indiretos feitos sobre as denúncias fáticas produzidas, com a indicação de quantas foram homologadas pela Câmara de Revisão e quantas tiveram seu retorno determinado.

Conforme explicitado, o MPE, junto ao TRE e ao TSE, é composto por membros do MPF. Eles usam como sistema de gestão de processos extrajudiciais e judiciais o chamado Sistema ÚNICO, empregado nacionalmente e que permite o levantamento estatístico e o controle de produção.

Todavia, cada Ministério Público estadual usa um sistema próprio. Não há possibilidade de, em âmbito nacional, levantar dados atualizados sobre processos. A não ser que a consulta seja feita em cada estado e com informações repassadas de maneira vencida, uma vez que não é passível de atualização em tempo real.

Existe, por parte do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a imposição de classes definidas para catálogo e controle das ações em trâmite no Ministério Público brasileiro. O código 11427 é o utilizado para o Processo Eleitoral, subdividido em diversos

temas, dentre eles o código 11528 “Ação Penal Eleitoral”, ambos conceitos presentes dentro da tabela de classes imposta pelo CNMP.

Após a identificação dos conceitos mais amplos determinados pelo CNMP, existe uma tabela de assuntos e subassuntos que inclui os códigos 15154 para violência política (inserido na classe de crimes contra o Estado Democrático de Direito), 15399 para violência política de gênero (relacionado aos crimes contra o sigilo ou exercício do voto) e 15400, que também se refere à violência política de gênero, com a especificidade de mencionar o artigo 326-B do Código Eleitoral, destacando os crimes cometidos por crianças e adolescentes.

Sobre a questão dos arquivamentos, é importante destacar alguns detalhes, sendo o primeiro a diferenciação entre arquivamento direto e indireto. O direto é aquele no qual o membro do MP entende não haver elementos que indiquem a prática do crime. Por isso, determina seu arquivamento, notificando as vítimas e interessados, se houver, para que estes possam apresentar razões para que o arquivamento não ocorra, as quais serão avaliadas pelo membro oficiante.

Caso o promotor atuante mantenha seu entendimento sobre o arquivamento, encaminha para avaliação superior da 2ª CCR. Esse setor do MPF tem como papel coordenar todos os trabalhos relacionados à persecução penal. Ele pode concordar com o arquivamento promovido pelo membro ou entender que o arquivamento foi prematuro, determinando o retorno dos autos e designação de outro membro do MP para prosseguimento do caso.

No caso do arquivamento indireto, esse se apresenta quando o membro do MP oficiante entende que o crime inicialmente indicado como caracterizador da conduta criminosa, na verdade, é outro ou, ainda que seja o mesmo, pertence a outra área de competência material ou funcional.

Ele determina, então, seu encaminhamento ao MP competente para avaliação. Nesse caso, deve ser notificado para as vítimas e terceiros interessados, quando existirem. Essa lógica se aplica quando estivermos diante de uma notícia de fato, ou seja, ainda não oficializada como instrumento investigatório oficial, quais sejam, Procedimento de Investigação Criminal (PIC) e Inquérito Policial (IP).

Com relação aos arquivamentos, cabe ainda mais uma explicação. Por meio da Lei n. 13.964/2019, conhecida como pacote anticrime, houve aprovação de uma nova redação para a sistemática de arquivamento de inquérito policial ou de quaisquer elementos informativos, mais especificamente no artigo 28 e parágrafos seguintes do CPP.

Por essa sistemática que havia sido aprovada, caberia exclusivamente à instituição Ministério Público exercer o papel revisional (*interna corporis*), excluindo-se da legislação processual penal a exigência de controle judicial.

Antes mesmo de entrar em vigor, o dispositivo citado, além de tantos outros do Pacote Anticrime, permaneceu suspenso por mais de três anos, por força de decisão monocrática proferida pelo Ministro Luiz Fux, nas ADIs n. 6.298, 6.299, 6.300 e 6.305 no STF. Nesse período, ficou vigente a redação antiga, que atribuía apenas ao Ministério Público e ao judiciário a responsabilidade pela análise de arquivamentos de notícias e inquéritos policiais.

É relevante entender esse cenário para compreender o alcance do papel das vítimas e seus representantes na condução de uma investigação.

Conforme dito, a titularidade da ação penal é do Ministério Público, podendo haver oferecimento de assistência de acusação por parte das vítimas por meio de seus advogados; todavia, essa assistência se faz quando há efetivo oferecimento de denúncia. Quando isso não ocorre, fica o questionamento do que poderá ser feito pelas partes interessadas do caso.

Pode haver o oferecimento, conforme dito anteriormente, de uma ação penal privada subsidiária da pública, quando a parte interessada comprovar a omissão do Ministério Público na condução da investigação ou na adoção de diligências necessárias para o deslinde do caso; no entanto, pela sistemática antiga de arquivamento, não havia informação sobre o que fazer quando o Ministério Público arquivava as notícias de fato ou inquéritos, nem sobre quem poderia rever tal decisão. Isso foi objeto de debate, em especial com o caso da vereadora de Aparecida de Goiânia, conforme será mais bem detalhado no próximo capítulo.

Como o tipo penal do artigo 326-B do Código Eleitoral entrou em vigor em 2019, ainda estava valendo a sistemática antiga de arquivamentos. Ela não deixava espaço para que as vítimas e terceiros interessados pudessem, de maneira legítima, questionar a atuação do Ministério Público. Essa situação igualmente não se alterava com a edição do pacote anticrime.

É preciso ressaltar aqui que, no procedimento anterior, inexistia espaço na lei para a impugnação pela vítima, tendo em vista a inexistência de previsão recursal (Brito; Fabretti; Lima, 2015, p. 77):

O entendimento vigente era de que o arquivamento de inquérito policial figurava como decisão irrecorrível, passível de discordância apenas pelo magistrado competente e sujeita à revisão da instância superior do Ministério Público. Neste caso, inexistia instrumento processual disponível ao ofendido para impugnar os motivos do arquivamento. Por outro lado, uma vez presentes situações de abuso de poder ou teratologia, vislumbra-se precedente do Superior Tribunal de Justiça (STJ),

em sede de recurso em mandado de segurança, no qual se entendeu que a decisão do juiz pela homologação de arquivamento de inquérito policial admite controle judicial em casos excepcionais, desde que efetuada em desconformidade com o ordenamento jurídico (Soares, 2024, *online*).

Todavia, após a finalização do julgamento pela Corte Suprema em agosto de 2023, foi adotada a interpretação conforme a Constituição Federal do novo dispositivo legal, que aparentemente solucionou a questão do arquivamento dos inquéritos policiais, criando uma terceira sistemática de arquivamento, distinta da primeira opção revogada (antigo artigo 28) e daquela resultante da leitura literal do art. 28 pelo pacote anticrime.

Alguns autores já apontavam esse problema. Aury Lopes Jr. defendia que a sistemática do art. 28 estava ultrapassada, o que demandava uma mudança legislativa, ao estabelecer uma atividade quase que recursal pelo juízo. Portanto, seria mais adequado permitir uma estrutura dialética, composta pelo investigado e pela vítima, que possibilitasse manifestações visando à deliberação final pelo Ministério Público (Lopes Jr., 2019).

O STF conferiu interpretação conforme ao *caput* do art. 28 do CPP, alterado pela Lei n. 13.964/2019, para assentar que, ao se manifestar pelo arquivamento do inquérito policial ou de quaisquer elementos informativos da mesma natureza (PIC), o órgão do Ministério Público submeterá sua manifestação ao juiz competente e comunicará à vítima, ao investigado e à autoridade policial. Isso permitirá encaminhar os autos para a instância de revisão ministerial, quando houver, para fins de homologação, na forma da lei.

Poderá haver controle judicial quando manifestada “teratologia” ou “patente ilegalidade”, assim como recurso por parte de interessados, situações que igualmente levam à análise para a instância de revisão ministerial.

O que se estabeleceu, na verdade, é a possibilidade de o magistrado discordar da decisão tomada pelo membro do Ministério Público, hipótese em que será obrigatória a motivação (ônus argumentativo) sobre a discordância (Lopes Jr.; Rosa; Santiago, 2023), apontando concretamente o que configura “teratologia” ou “patente ilegalidade”, termos que encontram vaguença e dificuldade conceitual.

Além desse sistema de controle, para os objetivos do presente trabalho, o STF manteve acertadamente a vítima como legítima para impugnar a decisão de arquivamento, mas incluiu erroneamente a autoridade judicial, que deverá apresentar sua oposição para posterior remessa ao órgão revisional.

A Resolução n. 289, de 16 de abril de 2024, do CNMP, apontou que a decisão de arquivamento do inquérito policial será apenas comunicada ao juízo competente, à vítima, ao investigado e à autoridade policial:

Art. 19. Se o membro do Ministério P\xfublico respons\xe1vel pelo inquérito policial, procedimento investigat\xf3rio criminal ou quaisquer elementos informativos de natureza criminal, se convencer da inexist\xeancia de fundamento para a proposta de ação penal p\xfublica, nos termos do art. 17, decidir\xf3 fundamentadamente pelo arquivamento dos autos. § 1º Decidido pelo arquivamento do inquérito policial, do procedimento investigat\xf3rio criminal ou de quaisquer elementos informativos de natureza criminal, o membro do Ministério P\xfublico adotar\xf3 as provid\xeancias necess\xe1rias para comunicar ao ju\xedzo competente, \xe0 v\xedtima, ao investigado e \xe0 autoridade policial (Brasil, 2024b, *online*).

Por meio de consulta ao relatório publicado em 2025 pelo Grupo de Trabalho de combate \xe0 viol\xeancia pol\xf3tica de gênero da PGE, convém avaliar alguns n\xfumeros que auxiliam a confirmar algumas hipóteses. Em específico, a problemática de tratamento de dados de procedimentos envolve investigações sobre condutas do artigo 326-B do Código Eleitoral.

O CNMP determina classes espec\xedficas para catalogar e controlar as a\xc7ões em andamento no Ministério P\xfublico brasileiro. Destaca-se a imposi\xe3o do c\xedo 11427 para “Processo Eleitoral”, subdividido em diversos temas, dentre eles o c\xedo 11528 “Ação Penal Eleitoral”. Ambos constam da tabela de classes estabelecida pelo CNMP.

Após a identificação em conceitos mais amplos determinados pelo CNMP, existe a tabela de assuntos e subassuntos, na qual existem os c\xedgos 15143 para “Viol\xeancia contra a Mulher Candidata ou no Exerc\xficio do Mandato Eletivo” (nos crimes contra a propaganda eleitoral), 15154 para “Viol\xeancia Pol\xf3tica” (inserido na classe de crimes contra o Estado Democr\xe1tico de Direito), 15399 para “Viol\xeancia Pol\xf3tica de Gênero” (nos crimes contra o sigilo ou exerc\xficio do voto) e 15400 tamb\xe9m para “Viol\xeancia Pol\xf3tica de Gênero” com a especificidade de mencionar o artigo 326-B do Código Eleitoral para destaque nos crimes cometidos por crianças e adolescentes.

De forma esquematizada, esses quatro subassuntos do quadro do CNMP podem ser assim discriminados:

Quadro 5 – Códigos de assuntos processuais a partir de determinação do CNMP

CÓDIGO/ DESCRIÇÃO	HIERARQUIA	DISPOSITIVOS LEGAIS
15143 – Violência contra a mulher candidata ou no exercício do mandato eletivo.	(11428) Direito Eleitoral. → (11429) Crimes Eleitorais. → (11482) Crimes contra a Propaganda Eleitoral. → (15143) Violência contra a mulher candidata ou no exercício do mandato eletivo.	Art. 326-B do Código Eleitoral.
15154 – Violência Política.	(287) Direito Penal. → (15147) Crimes contra o Estado Democrático de Direito. → (15154) Violência Política	Art. 359-P do Código Penal.
15399 – Violência Política de Gênero.	(11428) Direito Eleitoral. → (11429) Crimes Eleitorais. → (11497) Crimes contra o sigilo ou o exercício do voto. → (15399) Violência Política de Gênero.	Art. 326-B do Código Eleitoral.
15400 – Violência Política de Gênero (art. 326-B do Código Eleitoral)	(9633) Direito da Criança e do Adolescente. → (9634) Ato Infracional → (9847) Previstos na Legislação Extravagante → (15400) Violência Política de Gênero (art. 326-B do Código Eleitoral).	Art. 326-B do Código Eleitoral e art. 103 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Conselho Nacional do Ministério Público.

A análise da estrutura de códigos estabelecida pelo CNMP revela problemas significativos que comprometem a efetividade do controle estatístico e da análise sistemática dos casos de violência política de gênero no Brasil.

O sistema atual apresenta uma sobreposição problemática entre os códigos 15143 (“Violência contra a Mulher Candidata ou no Exercício do Mandato Eletivo”) e 15399 (“Violência Política de Gênero”), ambos fundamentados no mesmo dispositivo legal, o artigo 326-B do Código Eleitoral. Essa duplicidade classificatória gera não apenas confusão operacional, mas também fragmentação estatística que inviabiliza a compreensão real da dimensão do fenômeno.

A diferenciação hierárquica, com o código 15143 inserido na categoria “Crimes contra a Propaganda Eleitoral” e o 15399 em “Crimes contra o Sigilo ou o Exercício do Voto”, não encontra respaldo na estrutura típica do artigo 326-B, que abrange condutas muito mais amplas que essas classificações específicas.

Além disso, a distribuição dos quatro códigos em três áreas distintas do Direito (Eleitoral, Penal e da Criança e do Adolescente) reflete uma ausência de coordenação sistemática na construção da política de dados. Casos fenomenologicamente idênticos podem ser classificados diferentemente, dependendo da interpretação do membro do Ministério Público sobre qual aspecto jurídico priorizar. Essa dispersão é particularmente problemática quando consideramos que a violência política de gênero é um fenômeno unitário que, independentemente de suas múltiplas facetas jurídicas, demanda análise integrada para compreensão de padrões, tendências e efetividade das respostas institucionais.

A atual fragmentação do sistema classificatório não é apenas uma questão técnica, mas representa um obstáculo estrutural ao enfrentamento efetivo da violência política de gênero. A incapacidade de mensurar adequadamente o fenômeno compromete tanto a formulação de políticas públicas baseadas em evidências quanto a avaliação da efetividade das medidas adotadas.

A reestruturação proposta, centrada na unificação classificatória com manutenção de especificidades complementares, oferece um caminho viável para superar essas limitações, potencializando a capacidade institucional de compreender, monitorar e combater a violência política de gênero no Brasil.

Segundo informações da 2ª CCR/PGR, local em que todos os arquivamentos e declínios devem transitar como regra, com recorte de casos ocorridos entre setembro/2021 e março/2025, foram informados os seguintes dados quantitativos sobre procedimentos cadastrados com o crime do artigo 326-B do Código Eleitoral: 11 arquivamentos, dos quais seis foram aprovados e cinco não, sendo devolvidos para as origens, com determinação de continuidade de investigação. Além disso, 11 declínios, em sua totalidade, não foram validados e tiveram devolução para os oficiantes prosseguirem com a sua condução.

O número se mostra muito inferior ao coletado de maneira não limitada pelo GT de VPG da PGR e pelos números indicados de atuação pelos MPEs pelo Brasil, evidenciando que existem falhas na correta condução e finalização dessas investigações, sem o devido controle sobre as conclusões ali realizadas.

Quando analisamos as informações processuais, ainda a partir dos dados publicados pelo GT de VPG da PGR, é possível ver a dificuldade e o descompasso de dados dos MPEs de 1º e 2º grau. Isso é especialmente evidente na ausência de padronização na classificação e andamento dos feitos.

A começar pelas promotorias eleitorais, verifica-se que os MPEs usam sistemas diversos (12 sistemas distribuídos pelos 27 Ministérios Públicos). Em parte deles, sequer há

possibilidade de acompanhamento de dados estatísticos em nível estadual, dependendo-se de informações que devem ser prestadas individualmente por cada promotoria. Isso inviabiliza o acompanhamento das demandas, em especial em estados maiores, diante do número de zonas eleitorais e respectivas promotorias.

Conforme disposto em relatório, os dados ali informados devem ser lidos com exclusão dos estados de São Paulo, Bahia, Ceará, Rio Grande do Sul, Tocantins e Rondônia, cujos sistemas não permitem a centralização das informações. Além disso, devem ser excluídos os estados de Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe, que não responderam à aplicação do formulário pela PGR.

De 2022 até 2024, foi informada a existência de 66 procedimentos pré-processuais classificados como “Notícias de Fato, Procedimentos Investigatórios Criminais e Inquéritos Policiais”, 23 denúncias pelo crime do artigo 326-B do Código Eleitoral, seis arquivamentos de investigações feitas em juízo e 19 arquivamentos feitos sem análise judicial e sem envio para a Câmara revisora.

Com relação às informações prestadas pelo MPE de 2º grau, no caso, Procuradorias Regionais Eleitorais (PREs), os dados devem ser lidos considerando a exclusão de informações dos estados da Bahia, Goiás, Maranhão, Piauí, Rondônia, Acre e Roraima. Esses estados não responderam à aplicação do formulário.

De 2022 até 2024, foi informada a existência de 126 procedimentos pré-processuais classificados como “Notícias de Fato, Procedimentos Investigatórios Criminais e Inquéritos Policiais”. Além disso, houve 17 denúncias pelo crime do artigo 326-B do Código Eleitoral, com três dessas acusações remetidas ao 1º grau por declínio. Foram dez os arquivamentos de investigações feitas em juízo e 32 arquivamentos em geral, sendo quatro homologados pela 2ª CCR, 13 declinados para o 1º grau e o restante arquivado sem análise judicial e sem envio para a Câmara revisora.

Conforme destacado no relatório, com relação ao primeiro item, por meio da consulta do Sistema ÚNICO, sistema utilizado nacionalmente pelo MPF, existem ainda quatro procedimentos cadastrados pela PRE/GO, dois procedimentos cadastrados pela PRE/MA e um procedimento cadastrado pela PRE/BA e pela PRE/PI, o que totaliza 134 procedimentos extrajudiciais ao todo com relação à entrada via PRE.

Junto ao TSE, em caráter definitivo, foram ofertadas quatro manifestações até agosto de 2025. A manifestação referente ao processo no 0600025-73.2022.6.26.0029 de Caçapava/SP resultou em condenação pelo crime do artigo 326-B do CE em 1º grau. Essa condenação foi mantida pelo TRE/SP, que negou seguimento ao recurso especial interposto.

Isso gerou um agravo que subiu para avaliação do TSE e foi devolvido ao 1º grau para análise de possível suspensão condicional do processo.

O segundo processo, de n. 0600472-46.2022.6.19.0000, do Rio de Janeiro/RJ, também tem condenação em 2º grau. Ela ocorreu devido à prerrogativa de foro do agente e teve o seguimento do recurso especial interposto negado. Isso resultou na propositura de um agravo em recurso especial atualmente em análise no TSE.

Há ainda manifestação feita nos autos do recurso especial n. 0600016-24.2023.6.05.0171, originado de caso no município de Camaçari, no estado da Bahia, constando ainda medidas liminares concedidas pelo TRE da Bahia visando a garantir a segurança das vítimas. O feito aguarda julgamento monocrático.

O último recurso com manifestação foi o do processo n. 0600036-86.2023.6.06.0009 de Russas/CE, que tem condenação proferida pelo 1º grau, mantida pelo TRE/CE e confirmada por meio de decisão monocrática da Ministra Relatora Isabel Gallotti, aguardando deliberação do plenário sobre o agravo interno apresentado, estando atualmente com pedido de vista para deliberação final na Corte Superior Eleitoral.

Em caráter temporário, ou seja, de avaliação de *habeas corpus* e outras ações em feitos sem condenação inicial, houve deliberação de casos envolvendo violência política de gênero, mas não em quantidades significativas, sendo possível identificar em todos os casos que as vítimas foram mandatárias e que a tese da imunidade parlamentar e liberdade de expressão foram as principais utilizadas.

Esse momento pré-processual, de condução das investigações sobre a conduta de violência política de gênero, envolve não apenas o objetivo final de formular a denúncia formal para avaliação da justiça competente, mas também a atenção dos agentes estatais sobre a eventual necessidade de adoção de medidas cautelares, ou seja, prévias ao oferecimento da denúncia, para a preservação de provas importantes à elucidação dos fatos. Além disso, exige a adoção de medidas que visem a preservar a incolumidade física das vítimas envolvidas e que podem estar em situação de violência permanente, demandando a necessidade de prisões, determinações de não aproximação e outras que se mostrem úteis para a preservação da segurança dos envolvidos.

Conforme dito anteriormente, a fase pré-processual pode ser produzida internamente no âmbito do próprio Ministério Público, mas também pela Polícia Federal, com acompanhamento do MP. A Polícia Federal é a polícia judiciária responsável pela condução dos inquéritos produzidos pela Justiça Eleitoral, que, em razão da limitação territorial, contará com a atuação suplementar da Polícia Civil nos estados.

A Constituição Federal, ao disciplinar as atribuições dos órgãos policiais, incumbiu à Polícia Federal a tarefa de apurar os delitos contra a ordem política e social:

Art. 144

[...]

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I – apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei (Brasil, 1988, *online*).

Portanto, se cabe à Polícia Federal apurar os delitos contra a ordem política (gênero), então é sua responsabilidade investigar os crimes eleitorais (espécie). Nos termos da Resolução n. 23.640, de 29 de abril de 2021, do TSE, a Polícia Federal exercerá, com prioridade sobre suas atribuições regulares, a função de polícia judiciária em matéria eleitoral e, quando no local da infração não existirem órgãos da Polícia Federal, a polícia do respectivo estado terá atuação supletiva. Com relação aos crimes eleitorais, sua investigação pode se dar por meio de inquérito policial eleitoral, que será instaurado de ofício pela autoridade policial, por requisição do MPE ou determinação da Justiça Eleitoral.

Do ponto de vista de dados, existe nos sistemas das policiais civis pelos estados um quantitativo de inquéritos policiais abertos para investigação do crime do artigo 326-B do Código Eleitoral. Além disso, há um quantitativo pertencente à Polícia Federal, passível de avaliação a partir de consulta nacional.

No relatório produzido pelo GT de VPG/PGR constam informações repassadas pela Corregedoria-Geral da Polícia Federal sobre dados relacionados a inquéritos policiais em andamento e já finalizados. Esses dados são referentes ao crime do artigo 326-B do Código Eleitoral a partir de janeiro de 2022 até março de 2025 e estão indicados abaixo:

Quadro 6 – Inquéritos Policiais instaurados e relatados pela Polícia Federal

ANO	IPL INSTAURADO	IPL RELATADO
2022	40	5
2023	44	38
2024	129	75
2025	25	27
TOTAL	238	145

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados publicados pelo GT de VPG da PGR.

Para entender a lógica da condução processual dos crimes do artigo 326-B do CE, passamos a uma breve exposição de funcionamento e organização da justiça eleitoral. A justiça eleitoral em si se organiza a partir do disposto no artigo 112 da Constituição Federal em juntas eleitorais – que, neste estudo, não avaliamos em razão da inexistência de competência criminal –, juízes eleitorais, TREs e o TSE.

O traço comum na composição de todas as instâncias é a transitoriedade dos mandatos dos juízes eleitorais, característica que se estende à composição do MPE, em que os membros exercem seu mandato por dois anos, podendo haver prorrogação por, no máximo, mais um biênio.

O TSE é composto de, no mínimo, sete membros, sendo eles: três ministros do STF; dois ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ); e dois ministros dentre advogados indicados pelo STF e nomeados pelo presidente da República (art. 119 da CF/1988).

Já os TREs estão distribuídos nas capitais de cada estado e no Distrito Federal e são compostos, cada um, de sete juízes: dois juízes dentre os desembargadores do Tribunal de Justiça (TJ) do respectivo estado; dois juízes, dentre juízes de Direito, escolhidos pelo TJ; um juiz do Tribunal Regional Federal (TRF) com sede na capital, ou, não havendo, de um juiz federal; e dois juízes nomeados pelo presidente da República dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo TJ (art. 120 da CF/1988).

Os juízes eleitorais, por sua vez, são os juízes de Direito de primeiro grau de jurisdição, integrantes da Justiça Estadual e do Distrito Federal (art. 32 do Código Eleitoral), sendo algumas de suas atribuições: (i) processar e julgar os crimes eleitorais e os comuns, exceto o que for da competência originária do TSE e dos tribunais regionais eleitorais; (ii) expedir títulos eleitorais e conceder transferência de eleitor; e (iii) tomar todas as providências ao seu alcance para evitar os atos ilícitos das eleições.

Conforme dispõe o art. 121, § 2º, da Constituição Federal, os juízes dos tribunais regionais eleitorais, salvo motivo justificado, servirão por dois anos, no mínimo, e nunca por mais de dois biênios consecutivos. Além disso, conforme visto, os órgãos colegiados desses tribunais têm composição diversificada, com membros da magistratura e membros da advocacia.

Para além do problema de gestão estatística, que, conforme identificado, é uma das estratégias não explícitas, essa transitoriedade acarreta desafios na formação continuada dos membros tanto do poder judiciário quanto do Ministério Público, que se debruçam sobre matéria eleitoral, por vezes sem capacitação prévia ou domínio do seu conteúdo em períodos

não previsíveis e enfrentando um processo eleitoral célere e que demanda respostas de uma justiça igualmente célere.

A condução de processos criminais, a depender de sua complexidade, leva tempo que, por vezes, pode ultrapassar o mandato do membro do judiciário que estiver à frente de sua avaliação. Isso ocorre, seja na fase pré-processual, eventualmente na função de juízo de garantias, seja posteriormente na instrução e julgamento do feito. Por tal razão, a definição de parâmetros e uma formação continuada na matéria criminal se apresentam como ferramenta necessária na condução dos feitos de maneira efetiva.

Alguns estados dispõem de zonas eleitorais específicas para instrução e julgamento de matéria criminal. Isso ocorre uma vez que o TSE conferiu autonomia para que cada TRE organizasse sua competência em seu território da melhor forma, de maneira prévia. Isso é feito de modo a proteger o princípio do juiz natural, que garante a condução do feito sob a responsabilidade de juízo competente na forma da lei e não direcionado.

A justiça eleitoral, em todas as suas instâncias, utiliza a mesma ferramenta de gestão, que é o Processo Judicial Eletrônico (PJe), que usa uma tabela padrão de catálogo de procedimentos, existindo a classificação 15143 para “Violência contra a Mulher Candidata ou no Exercício do Mandato Eletivo”.

A partir dos dados estatísticos analisados, algumas conclusões podem ser extraídas.

No âmbito do MPE, das 27 unidades federativas brasileiras, 11 estados (40,7%) não disponibilizam dados sobre violência política de gênero. Essa exclusão divide-se em seis estados com sistemas incompatíveis para a centralização de dados (SP, BA, CE, RS, TO, RO) e cinco estados que não responderam aos levantamentos institucionais (MG, PA, PE, RN, SE).

A ausência de dados em estados populosos como São Paulo, Bahia, Ceará e Minas Gerais, que concentram significativa representação política feminina, sugere que a invisibilização é proporcionalmente maior em territórios com maior potencial de casos. Essa lacuna não é tecnicamente neutra, mas politicamente funcional para manter o fenômeno da violência política de gênero como questão marginal.

Além disso, os números oficiais consolidados apresentam volume artificialmente reduzido, indicando um total de procedimentos pré-processuais: apenas 200 casos em 16 estados (2022-2024) e um total de denúncias formalizadas: apenas 40 casos em todo o período analisado. Esses números, quando apresentados isoladamente, alimentam a narrativa falaciosa de que a violência política de gênero é fenômeno residual no Brasil. Contudo, quando contextualizados com a exclusão de 40% dos estados e a fragmentação de 12 sistemas

diferentes de coleta, evidenciam não a inexistência do problema, mas a ineficiência deliberada de sua mensuração.

Com relação à conversão de procedimentos em denúncias formalizadas, a análise comparativa revela dramática ineficiência, indicando, em termos percentuais, uma taxa no 1º grau de 34,8% de conversão (23 denúncias em 66 procedimentos); no 2º grau, uma taxa de 12,7% de conversão (17 denúncias em 134 procedimentos), totalizando uma média geral de apenas 20% dos procedimentos que resultaram em denúncia formal.

Essa baixa taxa de conversão indica que quatro em cada cinco casos de violência política de gênero que chegam ao conhecimento do Ministério Público não resultam em ação penal.

Por fim, é possível identificar que parcela significativa dos arquivamentos ocorre sem análise judicial adequada, indicando que, no 1º grau, 76% desses arquivamentos (19 de 25) e, no 2º grau, 64% dos arquivamentos (18 de 28) ocorrem sem análise judicial. A predominância de arquivamentos sem controle judicial externo revela déficit de *accountability* institucional, nem pela 2ª CCR, nem pelo poder judiciário.

No que se refere aos dados informados pela 2ª CCR, a análise revela resistência institucional aos controles superiores, em que 45% dos casos foram devolvidos pela instância revisora (5 de 11) em arquivamentos manifestados e 100% foram devolvidos pela instância revisora (11 de 11) em situações de pedido de declínio de competência.

A totalidade de declínios devolvidos indica que a instância de origem sistematicamente subestima a competência federal para casos de violência política de gênero. Essa resistência sugere tentativa de redirecionar casos para instâncias com menor especialização, contribuindo para sua invisibilização.

Por fim, os dados da Polícia Federal revelam crescimento exponencial de casos, com um salto de 223% de casos oficializados em apenas dois anos. Esse crescimento pode indicar tanto aumento real da violência política de gênero quanto maior conscientização e denúncia do fenômeno. Independentemente da causa, revela que as instituições foram surpreendidas pela dimensão real do problema, evidenciando que a aparente “baixa complexidade” era produto da invisibilização, não da inexistência.

Os dados analisados oferecem confirmação empírica robusta das hipóteses centrais desta tese. A violência política de gênero no Brasil não é fenômeno residual, mas problema sistematicamente invisibilizado por meio de estruturas institucionais inadequadas que funcionam como linguagens de dominação. A reestruturação desses sistemas não é apenas questão técnica, mas imperativo democrático para garantia de direitos políticos das mulheres.

Para além da estatística de casos sob responsabilidade da justiça ou do Ministério Público/Polícia Federal, cabe organizar dados relacionados à existência de algum grau de especialização para recebimento e tratamento de demandas envolvendo gênero/raça. Também é importante verificar se há alguma orientação para julgamento com perspectiva de gênero/raça nos ambientes públicos que vão tratar da matéria. Por fim, é importante verificar se existem iniciativas de formação continuada na matéria, para garantir a capacitação dos agentes públicos na instrução dos casos.

No âmbito do Ministério Público, destaca-se a Recomendação da Corregedoria Nacional do CNMP de n. 2, de 22 de março de 2023. Ela determinou como requisito para avaliação de conformidade o acompanhamento de medidas para atuação em matéria de gênero. Além disso, buscou orientar a atuação da instituição ministerial voltada a modificar práticas jurídicas ou consuetudinárias que respaldam a persistência e a tolerância da violência contra a mulher.

Além disso, lançou em 2025 o selo “Respeito e inclusão no combate ao feminicídio”. Ele busca certificar e reconhecer as unidades do Ministério Público que se destacam em ações de combate ao feminicídio, incentivando práticas de inclusão e respeito. Além disso, reforça a importância da atuação das instituições de justiça no enfrentamento da violência de gênero, especialmente na temática de formação, com a realização de capacitações continuadas na matéria.

A 2^a CCR/MPF, conforme explicado, é responsável pela verificação dos arquivamentos e declínios realizados em procedimentos criminais eleitorais. Ela também atuou emitindo a Orientação n. 51 de 2024, reforçando que a atuação do MPF e do MPE dar-se-á sob a lente de gênero, com a finalidade de avançar na efetivação da igualdade e nas políticas de equidade.

Houve ainda a edição da Orientação Conjunta da PGE e 2^a CCR de n. 01, de 27 de março de 2025, que incluiu indicações de atuação na instrução de notícias de fato e procedimentos de investigação criminal instaurados por fatos relacionados à violência política de gênero.

Define-se que os crimes do artigo 326-B do Código Eleitoral e 359-P do Código Penal devem receber tratamento priorizado, com ampla informação disponibilizada às vítimas sobre seus direitos e possibilidades de apoio na condução da investigação. Em especial, destacando que,

Na hipótese de ameaça verbal, buscar obter da vítima relato preciso e confiável quanto ao impacto causado, dando a ela a oportunidade de se manifestar, com suas próprias palavras e sem interrupções, sobre a dinâmica dos fatos, indagando-a, também, sobre eventuais circunstâncias que ainda possam ser esclarecidas relacionadas à personalidade do agressor, como temor de agressões contra sua família, retaliações, ameaças ou outras evidências de traços comportamentais que indiquem a periculosidade do agente e a propensão de ofender a vítima (Brasil, 2025e, p. 4).

Em 2022, também foi assinado acordo entre o TSE e a PGE definindo rotinas e prioridade na condução de casos envolvendo violência política de gênero. No âmbito da segurança pública, foi firmado protocolo para atuação dos sistemas de segurança em cooperação pelo enfrentamento aos crimes de violência política.

No âmbito judicial, existem dois protocolos aprovados que orientam a atuação de todos os tribunais brasileiros: *Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero* e *Protocolo para julgamento com perspectiva racial*. Ambos constituem uma resposta à necessidade de refletir sobre os vieses gerados por esses marcadores sociais na atuação dos sistemas de justiça. Eles também orientam sobre a necessária formação continuada de membros e servidores do judiciário.

Após a realização desse apanhado técnico e geral sobre a atuação criminal eleitoral, bem como a análise de dados e documentos que orientam o sistema de justiça na temática de gênero, passamos para o estudo dos casos selecionados para a presente tese.

3.2 A atuação do Grupo de Trabalho da Procuradoria-Geral Eleitoral junto à Justiça Eleitoral

Conforme explicitado anteriormente, com base nos documentos públicos produzidos no âmbito do MPE, mais especificamente no contexto do GT-VPG, a tese procura confirmar algumas de suas hipóteses, para reforçar a necessidade de uma perspectiva antidiscriminatória de atuação.

O GT-VPG foi instituído pela Portaria PGE n. 7, de 17 de junho de 2021. Seu objetivo inicial era promover iniciativas destinadas à prevenção e ao enfrentamento de atos de violência contra a mulher na política, com foco nas eleições de 2022. A partir da Portaria PGE n. 1/2023, o grupo adquiriu caráter permanente. Sua composição é mista, existindo membros do Ministério Público brasileiro, conselhos nacionais, Ordem dos Advogados do Brasil, Congresso Nacional e sociedade civil.

A partir da página pública do grupo de trabalho, é possível extrair diversas informações com relação aos casos em que o GT atuou como denunciante de práticas que supostamente poderiam configurar o crime de violência política. As orientações técnicas, notas produzidas, relatórios de dados levantados, manifestações do Ministério Público e decisões judiciais relacionadas ao crime do artigo 326-B do Código Eleitoral também podem ser encontradas no *site*.

Consta ainda no *site* um banco de peças, indicando modelos de atuação com base nos padrões de argumentação que envolvem a temática ora avaliada.

Algumas constatações devem ser feitas: a concentração de denúncias e atuações envolve mandatárias e não candidatas, e a tese da imunidade parlamentar e liberdade de expressão concentra a maior parte das teses defensivas, sendo articulada de forma genericamente abstrata, sem fundamentação categórica específica.

Na abordagem do objeto da tese, uma questão fundamental permanece inexplorada: quando a violência política de gênero mais incide, durante o período eleitoral ou após a conquista do mandato? Essa questão não é meramente estatística, mas revela aspectos cruciais sobre a natureza e os mecanismos da violência política contra as mulheres no sistema político brasileiro.

A análise sistemática dos documentos oficiais do GT-VPG revelou um padrão estatisticamente robusto e surpreendente. De um total de 77 casos oficialmente documentados entre 2021 e 2025, a esmagadora maioria (92,2%) envolve mulheres já eleitas e em exercício de mandato. Apenas 7,8% dos casos referem-se a candidatas, uma proporção de aproximadamente 12 para 1. Essa proporção em favor de casos envolvendo mandatárias constitui um achado empírico robusto que desafia pressupostos comuns sobre quando e como a violência política de gênero se manifesta.

Com relação às mandatárias em exercício (92,2% dos casos), a distribuição por cargos foi a seguinte: as vereadoras responderam por 45,5% do total de casos, dado que ganha ainda mais relevância quando consideramos que as vereadoras representam o maior contingente de mulheres eleitas no país, ocupando aproximadamente 16% das cadeiras nas câmaras municipais brasileiras. O restante do percentual de vítimas foi distribuído entre deputadas federais, com 20,8%, deputadas estaduais, com 18,2%, prefeitas, com 5,2%, e senadoras, com 3,9%.

Os dados sugerem que a violência política de gênero opera segundo uma lógica de escalada temporal: longe de ser um fenômeno concentrado no período eleitoral, ela se intensifica significativamente após a conquista efetiva do poder político. Essa descoberta

indica que o exercício concreto do mandato representa o momento de maior vulnerabilidade para as mulheres na política. A presença feminina em espaços de poder tradicionalmente masculinos gera reações mais intensas quando se materializa em atuação política efetiva.

Outro indicativo interessante é que essa concentração de casos envolvendo mandatárias sugere que a violência política de gênero responde, em grande medida, à percepção de “ameaça concretizada” ao *status quo* de dominação masculina nos espaços políticos, já que as mulheres, enquanto candidatas, representam uma possibilidade de mudança; mandatárias corporificam a transformação já realizada, gerando resistências mais estruturadas e sistemáticas.

Todavia, os números também podem indicar que essa disparidade reflete assimetrias no acesso aos mecanismos de proteção e denúncia, uma vez que mandatárias dispõem de maior capital político, recursos institucionais e conhecimento dos procedimentos jurídicos, facilitando a formalização de denúncias. Candidatas, em especial as não eleitas, podem enfrentar maiores barreiras para acessar o sistema de justiça e ter suas denúncias validadas.

O fato de que vereadoras representam 45,5% de todos os casos documenta outra dimensão crucial da violência política de gênero no Brasil. Esse dado revela que, paradoxalmente, o nível de governo teoricamente mais próximo da cidadania é também aquele em que as mulheres políticas enfrentam maior hostilidade e violência sistemática, conforme já trabalhado na presente tese.

A predominância de casos envolvendo vereadoras não é fortuita. Ela reflete características estruturais específicas do poder local brasileiro que potencializam a violência política de gênero. No âmbito municipal, especialmente em cidades de pequeno e médio porte, as relações políticas são permeadas por redes sociais densas, nas quais todos se conhecem.

Essa proximidade, longe de gerar proteção, cria condições propícias para violência mais direta e personalizada, pois a vereadora não é apenas uma representante política abstrata, mas uma conhecida, vizinha ou parente que tenta desafiar hierarquias locais tradicionalmente masculinas.

As estruturas patriarcas consolidadas ao longo de gerações em comunidades menores oferecem maior resistência à presença feminina em posições de poder. O machismo estrutural encontra terreno mais fértil onde as transformações sociais são mais lentas e onde figuras masculinas tradicionais (coronéis, chefes políticos locais e/ou lideranças religiosas conservadoras) mantêm influência direta sobre a política municipal.

Além disso, o poder municipal caracteriza-se por menor grau de institucionalização comparado aos níveis estadual e federal. Câmaras municipais frequentemente operam com

menos formalidade, menores recursos, equipamentos técnicos limitados e menor presença de assessoria especializada. Embora essa informalidade possa facilitar o diálogo, também cria espaços para comportamentos inadequados que, em ambientes mais institucionalizados, seriam rapidamente coibidos. Isso significa que vereadoras ficam mais vulneráveis a ataques que, no Congresso Nacional ou Assembleias Legislativas, encontrariam mecanismos institucionais de resposta mais robustos.

Outra questão envolve a menor visibilidade midiática da política municipal, o que acaba oferecendo proteção para agressores. Casos de violência contra vereadoras raramente ganham repercussão nacional ou mesmo estadual, permanecendo circunscritos ao âmbito local, o que reduz a pressão social por responsabilização e permite que padrões de violência se perpetuem sem o escrutínio público que casos envolvendo deputadas federais ou senadoras naturalmente atraem. Destaque-se que, se pensarmos em uma análise do sistema de justiça, cada vez que esse processo se afasta de julgamento, em grau de recurso, do local onde ocorreu o crime, maior a tendência a tolerar os atos ali praticados.

O fato de 45,5% dos casos de violência política de gênero ocorrerem no nível municipal não pode ser tratado como mera curiosidade estatística, mas como um alerta sobre vulnerabilidades específicas que demandam respostas igualmente particulares do sistema de justiça e das políticas públicas.

O reduzido percentual de casos envolvendo candidatas (7,8%) não pode ser interpretado como evidência de menor incidência de violência durante períodos eleitorais, mas sim como indício preocupante de subnotificação sistemática. É importante destacar que essa subnotificação sistemática durante períodos eleitorais pode estar mascarando a real dimensão do problema, criando uma falsa impressão de que a violência política de gênero é fenômeno restrito ao exercício do mandato.

Essa lacuna representa uma zona cinzenta no sistema de proteção, em que múltiplos fatores convergem para invisibilizar a violência: primeiro, a naturalização cultural da agressividade política durante campanhas, em que ataques de gênero são frequentemente minimizados como “calor da disputa”; segundo, a vulnerabilidade temporal das candidatas, que temem que as denúncias possam ser instrumentalizadas pelos adversários ou prejudicar suas chances eleitorais; terceiro, a precariedade dos mecanismos de proteção durante o período eleitoral, quando a Justiça Eleitoral opera sob pressão temporal extrema, dificultando investigações adequadas; e quarto, a assimetria de recursos entre candidatas eleitas e não eleitas, estas últimas frequentemente carecendo de assessoria jurídica especializada para formalizar denúncias.

Essa subnotificação representa uma lacuna crítica na proteção dos direitos políticos das mulheres, exigindo medidas específicas para garantir que a violência durante campanhas eleitorais não permaneça invisível aos órgãos de controle. Diante da natureza da violência, requer-se um maior envolvimento dos partidos políticos, atores mais aptos a criar estruturas fortalecidas para candidatas.

A análise dos dados oficiais do MPF revela um padrão claro e estatisticamente robusto: a violência política de gênero no Brasil incide predominantemente sobre mulheres já eleitas e em exercício de mandato, não sobre candidatas. Essa descoberta representa uma contribuição empírica fundamental para a compreensão do fenômeno e desafia pressupostos teóricos sobre sua dinâmica temporal.

O achado de que 92,2% dos casos envolvem mandatárias, com particular concentração em vereadoras, evidencia que o exercício efetivo do poder político, mais do que sua busca, constitui o momento de maior vulnerabilidade para as mulheres na política brasileira.

Essa evidência empírica robusta não pode ser ignorada pelo sistema de justiça. Ela impõe uma agenda de reformas institucionais, capacitação profissional e desenvolvimento de instrumentos jurídicos que sejam responsivos à realidade concreta da violência política de gênero no Brasil.

O desafio não é apenas aplicar as normas existentes, mas adaptar todo o sistema de justiça para enfrentar eficazmente um fenômeno que se manifesta de forma concentrada em contextos específicos (mandatárias em nível municipal), com características próprias, o que demanda respostas igualmente específicas.

A segunda constatação geral produzida a partir da análise dos casos de VPG envolve o uso da tese da imunidade parlamentar e da liberdade de expressão. De acordo com a presente pesquisa, a tese deve passar por uma análise antidiscriminatória para conformidade com os objetivos de proteção legislativos impostos pela Lei n. 14.192/2021.

A constatação de que a violência política de gênero incide predominantemente sobre mandatárias em exercício (92,2% dos casos) traz uma implicação jurídica fundamental que não pode ser ignorada. A maior parte desses atos é praticada por ou contra agentes políticos que gozam de imunidade parlamentar. Essa realidade empírica coloca no centro do debate a questão de como o sistema de justiça tem enfrentado a tensão entre as prerrogativas parlamentares e a proteção contra a violência de gênero.

A análise dos casos documentados pelo GT-VPG revela que a imunidade parlamentar e a liberdade de expressão emergem como as principais teses defensivas invocadas pelos agressores, sendo utilizadas de forma sistemática para tentar blindar condutas violentas.

Diante desse cenário, torna-se imperativo examinar os limites constitucionais e éticos dessas prerrogativas quando confrontadas com a prática de violência política de gênero.

Waldron (2013) reconhece que a imunidade parlamentar tem uma finalidade democrática específica: garantir que representantes eleitos possam debater questões públicas de forma robusta, sem medo de retaliação judicial, e essa proteção visa a preservar a separação de poderes e o funcionamento do debate democrático.

Todavia, ao realizarmos a intersecção entre o que significa a imunidade parlamentar e sua finalidade precípua em situações envolvendo a prática de violência política, procuramos, a partir do viés antidiscriminatório, propor dois argumentos centrais para a sua limitação. Inicialmente, indicar que a imunidade não pode proteger condutas que violam direitos humanos fundamentais no plano internacional e, segundo, que parlamentares têm responsabilidade especial como modelos institucionais, o que impõe limites éticos e jurídicos ao exercício de suas prerrogativas.

A imunidade parlamentar não pode configurar uma prerrogativa ilimitada, pois manifestações desconectadas do exercício legítimo do mandato ou que atentem contra direitos fundamentais de terceiros não podem ser acobertadas por ela, pois o princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado Democrático de Direito, deve servir como referência para a interpretação e aplicação das normas jurídicas, incluindo os limites da imunidade parlamentar.

A jurisprudência do STF tem reiteradamente estabelecido que a imunidade material pode ser absoluta quando a manifestação parlamentar ocorre no recinto legislativo e relaciona-se ao exercício das funções, mas torna-se relativa quando, mesmo fora dos muros do parlamento, extrapola os limites constitucionais ou se desconecta da atividade parlamentar legítima (Brasil, 2017).

Quanto à primeira limitação imposta, pela pertinência e conteúdo dos direitos humanos fundamentais, verifica-se que, para além do conteúdo normativo constitucional, o alargamento normativo do Direito Internacional dos Direitos Humanos criou um rompimento da noção de soberania estatal absoluta. Isso estabelece competências supranacionais que impõem limites jurídicos às imunidades domésticas.

Os dados brasileiros revelam um padrão que encontra eco nas preocupações expressas pelos organismos internacionais de direitos humanos. A concentração de casos envolvendo mandatárias em exercício (92,2%) corrobora diretamente as advertências da ONU Mulheres sobre a necessidade de examinar as regras de imunidade parlamentar como elemento fundamental na perpetuação da violência política contra mulheres.

Quando a Nota de Orientação da ONU Mulheres (2021) alerta que “as imunidades parlamentares, quando utilizadas de forma inadequada, podem perpetuar ciclos de violência de gênero ao proteger perpetradores de responsabilização legal”, ela antecipa precisamente o cenário empírico identificado no Brasil.

De forma ainda mais reveladora, a predominância de casos no nível municipal (45,5% envolvendo vereadoras) alinha-se com as recomendações do Comitê CEDAW sobre a necessidade de soluções institucionais que considerem as especificidades locais da violência política. Os dados brasileiros transformam em evidência empírica o que os organismos internacionais identificavam como risco teórico: a instrumentalização de prerrogativas parlamentares para blindar práticas discriminatórias contra mulheres em posições de poder.

Existem ainda recomendações específicas do Comitê CEDAW, que tem consistentemente orientado Estados a “revogar ou emendar disposições constitucionais que concedem imunidade a agentes governamentais, militares e de segurança por violações de direitos humanos” (OHCHR, 2024), com o estabelecimento de modelos normativos que reconhecem a violência política como violação dos direitos políticos das mulheres e barreira significativa à representação política feminina, demandando soluções institucionais integradas de longo prazo que incluem a revisão de mecanismos de proteção que possam facilitar a impunidade (UN WOMEN; OHCHR, 2018).

Essa convergência entre realidade brasileira e preocupações globais demonstra que o fenômeno da violência política de gênero opera segundo padrões transnacionais reconhecíveis, exigindo respostas que dialoguem tanto com as especificidades nacionais quanto com os marcos normativos internacionais de proteção aos direitos políticos das mulheres.

A segunda justificativa de limitação da imunidade parlamentar em um cenário de combate à violência política de gênero baseia-se na teoria da responsabilidade institucional. Isso se baseia nas contribuições de Iris Marion Young (2003) sobre responsabilidade política compartilhada e injustiças estruturais. Ela desenvolve o conceito de que todos os agentes sociais têm dever moral nas estruturas de violência e dominação. Essa obrigação é particularmente acentuada para aqueles que ocupam posições de poder institucional, visto que devem dar o exemplo aos membros da sociedade.

Nessa perspectiva, parlamentares não são indivíduos isolados exercendo direitos privados, mas agentes institucionais cujas ações têm impacto estrutural na reprodução ou transformação de relações de dominação, e a ideia de responsabilidade política compartilhada se torna ideal para a redução de injustiças produzidas pelo sistema. No contexto da violência política de gênero, isso significa que parlamentares têm responsabilidade ativa na criação de

condições institucionais que incluem ou excluem, que reproduzem ou combatem estruturas de dominação baseadas em gênero, já que participam ativamente das “condições normalizadas e toleradas de desigualdade” (2003).

Na mesma linha argumentativa, podemos utilizar o referencial teórico de Anne Phillips em *The politics of presence* (2023). Ele dispõe que a representação descritiva carrega responsabilidades especiais para assegurar que diferentes perspectivas sociais sejam adequadamente incluídas no processo político. Quando parlamentares utilizam sua posição para perpetrar violência de gênero, violam fundamentalmente esse contrato representativo. A representação democrática pressupõe que parlamentares tenham atribuições que vão além da elaboração de leis, incluindo a função de “fiscalizar recursos públicos e representar adequadamente a sociedade”.

A violência política de gênero compromete diretamente essa função representativa, uma vez que exclui e silencia vozes legítimas, impedindo a representação adequada da diversidade social e opera como mecanismo de dominação simbólica que silencia perspectivas específicas, empobrecendo o debate público.

A responsabilidade especial dos parlamentares inclui, portanto, a criação de condições institucionais que permitam a expressão plena da diversidade de perspectivas sociais. A tolerância à violência política de gênero, protegida pela imunidade, representa uma abdicação dessa responsabilidade institucional fundamental e deve ser afastada como argumento defensivo em processos que envolvam a discussão da responsabilização pela prática do crime de violência política de gênero.

Por fim, foi possível identificar, a partir da análise das teses defensivas expostas nas peças públicas disponibilizadas pelo GT, que há uma constante discussão sobre a necessidade de comprovação de dolo específico na prática da conduta criminosa do artigo 326-B do Código Eleitoral. Defende-se que a caracterização do crime de violência política de gênero exige a demonstração de elemento subjetivo do tipo, consistente no dolo específico de agir com a finalidade de impedir ou dificultar a campanha eleitoral da candidata ou o desempenho de seu mandato eletivo.

A doutrina penal brasileira, seguindo a tradição de Aníbal Bruno (2005) e Rogério Greco (2019), estabelece que o dolo específico (*dolus coloratus*) exige não apenas a consciência e vontade de realizar a conduta típica, mas também a finalidade especial que qualifica o tipo penal. No caso do artigo 326-B, essa finalidade especial consiste em “impedir, obstaculizar ou restringir direitos políticos”, criando um ônus probatório complexo em contextos de discriminação estrutural.

Essa exigência legal significa que não basta a prática de condutas discriminatórias contra mulheres na política; é necessário comprovar que o agente tinha a intenção específica de obstaculizar o exercício dos direitos políticos da vítima. Tal elemento subjetivo diferencia o crime de violência política de gênero de outras formas de discriminação. Isso exige uma prova complexa sobre as motivações internas do agressor, especialmente quando a razão dessa discriminação, conforme visto no decorrer da presente pesquisa, encontra-se enraizada na estrutura social como um todo.

Nesse caso, a tensão entre o dolo específico exigido no artigo 326-B e a defesa de liberdades políticas absolutas revela um problema mais profundo. É a dificuldade do sistema jurídico brasileiro de reconhecer que a proteção de grupos vulneráveis é condição necessária para a democracia, não uma limitação a ela.

A exigência do dolo específico tem sido explorada por aqueles que defendem uma concepção maximalista da liberdade política, na qual “tudo vale” no debate público. Essa corrente argumentativa sustenta que a arena política deve ser um espaço de confronto irrestrito de ideias, em que qualquer limitação representa uma ameaça à democracia.

Para exemplificar essa linha de raciocínio, encontramos argumentações judiciais que afirmam existir “a pretensão de atrair para si a atenção pública e, quiçá, os votos dos eleitores que aprovam esse tipo de protagonismo que ofende sem fazer distinção entre os alvos”, sendo esta última retirada de uma rejeição de denúncia promovida no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás (Goiás, 2025).

Essa interpretação sugere que ataques discriminatórios seriam meras estratégias retóricas legitimadas pelo jogo político, destituídas de finalidade específica de exclusão, conforme disposto na decisão:

Entender tais manifestações, supostamente ofensivas, como passíveis de responsabilização criminal resultaria no esvaziamento do “acréscimo” de proteção que constitui a essência da imunidade parlamentar constitucional. Isso porque, para discursos cordiais e críticas construtivas, o direito fundamental à liberdade de expressão política, por si só, basta (Goiás, 2025, *online*).

A problemática do dolo específico em crimes de discriminação não é nova na jurisprudência brasileira. O STF, ao julgar casos de injúria racial e discriminação (HC 82.424/RS), já reconheceu que condutas discriminatórias podem ter motivações implícitas que se manifestam por meio de atos aparentemente neutros. Essa compreensão deve ser aplicada analogicamente aos casos de violência política de gênero, em que a discriminação frequentemente se manifesta de forma velada ou sub-reptícia.

A necessidade de demonstrar o dolo específico cria um paradoxo jurídico: como provar a intenção interna de silenciar uma mulher política quando o agressor pode simplesmente alegar que suas condutas discriminatórias fazem parte de uma estratégia política genérica? A retórica das “liberdades absolutas” na política fundamenta-se em uma premissa teoricamente insustentável e empiricamente contraditória. Essa visão ignora que a exclusão sistemática de mulheres, especialmente mulheres negras, da vida política representa uma limitação muito mais grave à democracia do que a tipificação de condutas discriminatórias.

Pensar que a violência praticada no âmbito de um debate político é estratégia de atuação se consubstancia em uma visão que ignora que a qualidade da democracia não se mede apenas pela ausência de censura formal, mas pela efetiva possibilidade de participação de todos os grupos sociais no debate público. Uma democracia em que mulheres, especialmente as negras, são sistematicamente atacadas e silenciadas não pode ser considerada plenamente democrática.

A prova do dolo específico em contextos de discriminação estrutural deve considerar não apenas as manifestações explícitas do agente, mas também o padrão de conduta, o contexto sociopolítico e os efeitos sistemáticos das ações. Como observa Magalhães Gomes Filho (1997), em crimes em que a motivação discriminatória é estruturalmente enraizada, a prova indiciária e o contexto fático assumem relevância probatória fundamental, dispensando a confissão expressa da finalidade discriminatória.

Ainda cumpre destacar mais uma abordagem necessária sobre a temática do dolo.

A doutrina penal contemporânea considera como superada a antiga classificação que distinguiu entre “dolo genérico” e “dolo específico”, conceituação que se mostrava tecnicamente imprecisa e teoricamente inadequada.

A expressão “dolo específico”, por sua vez, foi substituída por elemento subjetivo do tipo ou, ainda, elemento subjetivo do injusto. Essa evolução conceitual decorreu da adoção da teoria finalista de Hans Welzel no ordenamento jurídico brasileiro, que reconhece o dolo como elemento integrante da conduta típica, composto pelos aspectos cognitivo (conhecimento dos elementos objetivos do tipo) e volitivo (vontade de realizar a conduta típica).

A antiga terminologia do “dolo específico” gerava confusão doutrinária ao sugerir diferentes espécies de dolo, quando, na verdade, tratava-se de exigências típicas distintas que complementavam o elemento subjetivo geral.

A moderna compreensão dos elementos subjetivos especiais do tipo ou do injusto revela-se fundamental para a adequada tipificação dos crimes de ódio, nos quais é

imprescindível que haja a realização da conduta em razão dessa discriminação; caso contrário, o fato será atípico ou configurará outro delito. Esse é o chamado elemento subjetivo específico do tipo, consistente na vontade de discriminar, segregar, mostrar-se superior a outro ser humano.

Nos crimes motivados por preconceito, como aqueles previstos na Lei n. 7.716/89, exige-se o dolo específico de discriminar. Ou seja, a intenção de tratar diferentemente a pessoa em razão das características protegidas. É necessário demonstrar que o autor cometeu o crime motivado pelo preconceito que nutre contra esse grupo.

Essa exigência de um elemento subjetivo especial distingue os crimes de ódio dos delitos comuns praticados contra membros de grupos vulneráveis, pois não basta a mera ocorrência do resultado lesivo; é imprescindível comprovar que a motivação discriminatória foi o motor da conduta criminosa, conferindo maior gravidade ao injusto penal e justificando o tratamento jurídico diferenciado que esses delitos recebem no ordenamento, mas, ainda que a nomenclatura seja diversa, a dificuldade probatória permanece e pode acabar inviabilizando uma resposta eficaz aos crimes de violência política.

A superação desse impasse jurídico exige o reconhecimento de que, em uma sociedade estruturalmente desigual, a igualdade formal não garante a igualdade material. É preciso que o poder judiciário desenvolva critérios mais sensíveis para identificar o dolo, considerando o contexto social, histórico e as múltiplas formas como a discriminação de gênero e raça se manifesta na vida política brasileira.

3.3 A construção de um entendimento contramajoritário pela ruptura do paradigma da justiça simétrica

O crime de ódio é um mecanismo de subordinação, busca reforçar a superioridade percebida do autor, ao mesmo tempo que mantém a vítima no seu lugar inferior, dito como correto dentro da sociedade (Masiero, 2021). A prática desses crimes e a técnica de interpretação e subsunção dos tipos penais à realidade colocam a democracia em risco, especialmente por infringirem o valor fundamental da liberdade, que inclui a liberdade de expressão. O risco da proteção deficiente se encontra com o risco da violação de garantias.

A democracia brasileira enfrenta um paradoxo fundamental: ao mesmo tempo que amplia formalmente a participação política feminina por meio de políticas afirmativas, testemunha a intensificação da violência contra mulheres que ousam ocupar espaços de poder e revela não apenas a resistência de estruturas patriarcais consolidadas, mas principalmente o

papel ambíguo do sistema de justiça, que oscila entre perpetrador e protetor dos direitos políticos das mulheres.

Nesse contexto, a tipificação do crime de violência política de gênero no artigo 326-B do Código Eleitoral representa marco legislativo importante, mas sua efetividade depende fundamentalmente de uma transformação paradigmática na maneira como o sistema de justiça interpreta e aplica o direito em contextos de discriminação estrutural e nos crimes de ódio.

O tratamento judicial da violência política de gênero expõe uma tensão entre duas concepções antagônicas de justiça. De um lado, permanece hegemônico o paradigma da justiça simétrica, ancorado na suposta neutralidade e universalidade das normas jurídicas; de outro, emerge a necessidade de uma justiça antidiscriminatória que reconheça e enfrente as estruturas de dominação que permeiam não apenas a sociedade brasileira, mas o próprio sistema judicial.

Essa tensão não é meramente acadêmica, mas se materializa cotidianamente nas decisões judiciais. Em vez de proteger mulheres políticas, frequentemente reproduzem os mesmos padrões de exclusão que a legislação pretende combater. Essa tensão se manifesta também na arquitetura dos sistemas e no tratamento de dados utilizados pelo sistema de justiça, como foi observado anteriormente.

A dificuldade de identificação e tipificação da violência política revela especificidades que a distinguem fundamentalmente de outras formas de violência contra mulheres, em especial pelo *locus* em que é praticada. Enquanto na violência doméstica o desafio histórico residiu em romper a barreira entre público e privado, trazendo para o escrutínio estatal condutas antes consideradas internas à família. Na violência política, a dificuldade central consiste em identificar e criminalizar condutas violentas em um campo tradicionalmente concebido como espaço de “liberdades absolutas”.

Essa diferenciação não é casual, mas reflete como as matrizes de dominação, no conceito desenvolvido por Patricia Hill Collins, operam de forma distinta e adaptativa em diferentes espaços sociais, mas sempre comprometidas com a mesma finalidade discriminatória.

O paradigma da justiça simétrica, dominante no sistema jurídico brasileiro, fundamenta-se na premissa de que a igualdade formal garante automaticamente a igualdade material. Essa concepção revela-se estruturalmente inadequada para enfrentar fenômenos complexos como a violência política de gênero. Como observa José Reinaldo Lima Lopes (2006), um sistema jurídico que se baseia exclusivamente no princípio da igualdade formal é

incapaz de prover uma distribuição justa e justificável da justiça. Isso ocorre precisamente porque ignora as desigualdades estruturais que condicionam o acesso e o exercício de direitos.

A aplicação da justiça simétrica em casos de violência política de gênero produz resultados perversos, pois, ao tratar agressores e vítimas como sujeitos abstratos e equivalentes, o sistema judicial ignora sistematicamente as relações de poder assimétricas que condicionam essas interações. Mais grave ainda, essa abordagem supostamente neutra frequentemente opera em favor dos grupos dominantes, que dispõem de maior capital político, econômico e simbólico para mobilizar em sua defesa; assim, a neutralidade proclamada transforma-se, na prática, em cumplicidade com as estruturas de dominação existentes.

Os dados empíricos confirmam esta análise: embora os partidos políticos cumpram formalmente a cota de 30% de candidaturas femininas, apenas 15-18% das mulheres são efetivamente eleitas, sendo as mulheres negras sistematicamente as mais excluídas desse processo.

Essa disparidade evidencia que a igualdade formal não apenas é insuficiente para garantir igualdade material, mas pode funcionar como cortina de fumaça que mascara e legitima a perpetuação de desigualdades estruturais. O cumprimento formal das cotas atua como um álibi para um sistema que permanece operando de maneira sistematicamente excludente, colocando as mulheres que conseguem ocupar espaços formais, devido a essas políticas, em um ambiente de insegurança nas casas legislativas em geral.

Quando já existe um processo em andamento, persiste a problemática da visão da vítima pelos atores de justiça. Quando a vítima é mulher, conforme observa Wânia Pasinato, a justiça frequentemente valoriza mais a adequação do comportamento dos envolvidos aos modelos de comportamento socialmente elaborados do que ao crime tal como enquadrado na legislação.

Esse é precisamente o mecanismo por meio do qual a justiça simétrica se revela discriminatória na prática: ao aplicar supostamente os mesmos critérios para todos, na verdade reproduz e legitima estereótipos sociais que penalizam duplamente as mulheres, primeiro pela violência sofrida, depois pela não conformidade aos padrões comportamentais esperados de uma “vítima ideal”.

O sistema de justiça não opera em um vácuo social, mas reflete e reproduz os sistemas opressivos da sociedade na qual está inserido. Essa constatação, longe de ser uma crítica externa ao Direito, emerge da própria análise da rotina judicial. Os operadores do Direito são produtos da mesma sociedade patriarcal e racista que produziu as desigualdades que o Direito

deveria, em tese, combater. Essa circularidade não é acidental, mas estrutural, e demanda reconhecimento explícito para que possa ser efetivamente enfrentada.

A análise dos documentos judiciais envolvendo violência política de gênero revela padrões sistemáticos de tolerância institucional que confirmam essa hipótese. Os números são eloquentes nesse sentido: apenas 20% dos procedimentos de violência política de gênero que chegam ao conhecimento do Ministério Público resultam em denúncia formal. Mais revelador ainda, 76% dos arquivamentos no primeiro grau ocorrem sem análise judicial adequada, evidenciando um sistema que deliberadamente evita o enfrentamento sério dessas questões. Essa não é falta de competência técnica, mas expressão institucional de resistências mais profundas que operam na interface entre Direito e política.

O sistema de justiça é cada vez mais chamado para intervir em conflitos que transcendem garantias individuais, envolvendo interesses coletivos fundamentais para a qualidade da democracia. No contexto da violência política de gênero, cada atuação estatal não afeta apenas a vítima individual, mas envia uma mensagem para todo o grupo social que ela representa. Quando o sistema de justiça falha sistematicamente em proteger mulheres políticas, está comunicando a toda a sociedade que a exclusão feminina dos espaços de poder é tolerável, aceitável e até mesmo esperada.

Como observa Pierre Bourdieu em sua análise sobre a violência simbólica, a naturalização da dominação masculina opera por meio de mecanismos sutis que tornam a opressão invisível tanto para dominadores quanto para dominadas. O sistema de justiça funciona como um desses mecanismos, legitimando, por meio de sua autoridade institucional, práticas discriminatórias que, se fossem explicitamente reconhecidas como tais, seriam socialmente repudiadas.

A linguagem técnica do Direito, com sua pretensão de neutralidade e objetividade, esconde eficientemente o exercício de poder político em favor da manutenção do *status quo*.

Sendo tarefa precípua do judiciário a aplicação de sanções, o crescimento da impunidade em casos de violência política de gênero representa não apenas falha técnica, mas deslegitimidade do próprio Estado democrático. Um sistema de justiça que sistematicamente falha em proteger grupos vulneráveis abdica de sua função constitucional fundamental e contribui para a erosão da confiança nas instituições democráticas. A legitimidade do Estado democrático depende, em última instância, de sua capacidade de proteger todos os cidadãos, especialmente aqueles mais vulneráveis às vontades da maioria dominante.

A construção do judiciário como espaço contramajoritário não representa uma novidade teórica, mas uma exigência constitucional que tem sido sistematicamente

negligenciada. O conceito de função contramajoritária do judiciário reconhece que, em sociedades democráticas, a vontade da maioria não pode legitimamente oprimir direitos fundamentais de grupos minoritários (Barroso, 2003). Essa função é particularmente crucial quando se trata da proteção de grupos historicamente excluídos dos espaços de poder, como é o caso das mulheres na política brasileira.

A concepção de igualdade na obra de Barroso perpassa pela distinção fundamental entre igualdade formal e igualdade material. A igualdade formal, consagrada no *caput* do art. 5º da Constituição Federal, representa o princípio clássico de que todos são iguais perante a lei, vedando discriminações arbitrárias e exigindo tratamento isonômico pelo Estado. Contudo, o autor ressalta que a mera igualdade formal mostra-se insuficiente diante das desigualdades estruturais presentes na sociedade brasileira. Assim, a igualdade material surge como imperativo constitucional que demanda ações positivas do Estado para promover a justiça distributiva e reduzir as desigualdades sociais e regionais, legitimando políticas públicas de caráter compensatório e redistributivo que visem a assegurar condições reais de exercício dos direitos fundamentais aos grupos historicamente vulnerabilizados.

Além das dimensões formal e material, Barroso (2020) incorpora ao debate constitucional brasileiro a perspectiva da igualdade de reconhecimento, conceito que transcende a mera redistribuição econômica para abranger o respeito às diferenças e à dignidade dos diversos grupos sociais.

A igualdade de reconhecimento relaciona-se com a proteção da identidade, da cultura e dos modos de vida de minorias e grupos marginalizados, combatendo não apenas a desigualdade econômica, mas também o preconceito, o estigma e a invisibilidade social. Essa dimensão da igualdade exige que o Estado promova políticas de inclusão que valorizem a diversidade e assegurem que todos os indivíduos possam participar plenamente da vida social sem renunciar às suas identidades, consolidando uma sociedade verdadeiramente pluralista e democrática.

A título de exemplo, a trajetória dos direitos LGBTQIA+ no Brasil ilustra tanto as potencialidades quanto os limites da chamada “judicialização da política”, evidenciando como o poder judiciário pode servir como última instância de proteção aos direitos fundamentais quando os demais poderes se mostram ineficazes. Decisões como a que permitiu a alteração de nome e gênero no registro civil de pessoas trans sem necessidade de cirurgia ou laudos médicos (2018) exemplificam como o judiciário pode ser um espaço de reconhecimento da diversidade e dos direitos humanos.

Contudo, essa realidade também suscita debates importantes sobre a legitimidade democrática de transformações sociais promovidas por decisões judiciais. Isso destaca a necessidade de que o legislativo assuma seu papel constitucional de representar a pluralidade social e aprove leis que consolidem esses avanços de forma mais ampla e duradoura.

No contexto específico da violência política de gênero, a função contramajoritária do sistema de justiça adquire importância ainda maior, pois está em jogo não apenas a proteção de direitos individuais, mas a própria qualidade da democracia.

A exclusão ou intimidação sistemática de mulheres dos espaços de poder formal distorce o processo deliberativo democrático, mantém agendas políticas elaboradas predominantemente sob perspectiva masculina e promete a representatividade necessária para a legitimidade democrática. Proteger mulheres políticas não é, portanto, uma questão setorial, mas um imperativo democrático fundamental.

A efetivação dessa função contramajoritária exige, contudo, mais do que declarações formais de compromisso com a igualdade; demanda uma transformação profunda nas práticas interpretativas e nas estruturas institucionais do sistema de justiça. Como observa Sérgio Adorno (1996), a proteção precisa sair do plano simbólico para se tornar efetiva, o que significa reconhecer que a aplicação mecânica de normas supostamente neutras em contextos de desigualdade estrutural inevitavelmente reproduz e legitima essas mesmas desigualdades.

A garantia da igualdade não depende apenas da atualização dos códigos, do melhor funcionamento da justiça ou da agilidade processual, mas sobretudo da superação da dificuldade do sistema judicial em reconhecer as desigualdades sociais e como elas impedem a efetivação de direitos.

Essa superação exige uma mudança paradigmática na forma como o Direito é interpretado e aplicado. Ela deve passar de uma abordagem formalista e pretensamente neutra para uma perspectiva antidiscriminatória. Essa perspectiva reconhece e enfrenta as estruturas de poder que condicionam o exercício de direitos, limitando-os ou mesmo os anulando.

O Direito Antidiscriminatório interseccional oferece ferramentas conceituais e metodológicas precisas para essa transformação. Diferentemente da hermenêutica tradicional, que frequentemente reproduz as matrizes de dominação de forma acrítica, essa abordagem exige do intérprete a consciência sobre como preconceitos e estereótipos influenciam a aplicação da norma e permite o uso do contexto social e político para a compreensão da norma jurídica, reconhecendo que toda interpretação é condicionada pela pré-compreensão e pelo horizonte histórico/social do intérprete.

A aplicação dessa perspectiva antidiscriminatória no contexto da violência política de gênero exige o reconhecimento de três premissas fundamentais. Primeiro, que não existe neutralidade na atuação judicial. Toda decisão reflete escolhas políticas e valorativas, mesmo quando essas escolhas não são explicitamente reconhecidas, como ocorre na maior parte das vezes. Ou quando se encontra disfarçada sob a exigência de elemento probatório impossível, como o dolo específico no crime do artigo 326-B do Código Eleitoral.

Segundo, que todo conhecimento é situado e parcial, incluindo o conhecimento jurídico. As decisões judiciais são inevitavelmente influenciadas pelas experiências, formação e posição social dos julgadores. Por fim, a premissa de que a justiça verdadeira é necessariamente antidiscriminatória, já que, em sociedades estruturalmente desiguais, tratar desigualmente os desiguais não é opcional, mas constitui imperativo ético e jurídico fundamental.

Essa mudança paradigmática tem implicações práticas concretas para o tratamento judicial da violência política de gênero. Exige do sistema de justiça uma análise interseccional que reconheça que mulheres negras enfrentam dupla vulnerabilidade e que os grupos não são homogêneos. Demanda ainda a consideração sistemática de marcadores sociais, contextos históricos e impactos coletivos das decisões judiciais e implica a superação de interpretações restritivas que instrumentalizam a imunidade parlamentar e a liberdade de expressão para proteger condutas violentas e discriminatórias.

A construção do sistema de justiça como espaço genuinamente contramajoritário representa mais do que uma necessidade técnica ou uma aspiração teórica: constitui condição fundamental para a consolidação democrática brasileira.

A teoria dos custos de transação desenvolvida por Douglass North demonstra que as instituições desempenham papel fundamental na redução das incertezas que permeiam as interações sociais e econômicas. Segundo North (2018), os custos de transação, que incluem os custos de informação, negociação, monitoramento e *enforcement* de contratos, são significativamente influenciados pela qualidade e previsibilidade do arcabouço institucional de uma sociedade.

Nesse contexto, um sistema de justiça que opera de forma transparente, previsível e confiável reduz drasticamente as incertezas sobre os resultados das disputas, diminuindo os custos associados às transações e facilitando a cooperação entre agentes econômicos e sociais. Quando os indivíduos confiam que seus direitos serão protegidos e que os conflitos serão resolvidos de maneira justa e imparcial, há maior propensão à realização de investimentos de

longo prazo, à celebração de contratos complexos e ao engajamento em relações cooperativas, promovendo assim o desenvolvimento econômico e a coesão social.

A perspectiva de John Rawls (2016) sobre justiça como equidade complementa essa análise ao estabelecer que a legitimidade e a estabilidade de uma sociedade dependem de instituições justas que operem segundo princípios publicamente reconhecidos e aceitos por todos os cidadãos em posição equitativa.

Para Rawls, a justiça procedural, garantida por instituições que aplicam regras de forma consistente e imparcial, é essencial para que os indivíduos desenvolvam o senso de justiça e a disposição para cooperar dentro da estrutura social. Quando o sistema de justiça reduz as incertezas sobre a aplicação equitativa das normas, ele não apenas diminui os custos de transação identificados por North, mas também fortalece a confiança recíproca e o compromisso cívico necessários para a manutenção de uma sociedade bem-ordenada.

A previsibilidade e a equidade do sistema judicial funcionam, portanto, como catalisadores da cooperação social, pois permitem que os cidadãos planejem suas vidas com segurança razoável de que suas expectativas legítimas serão respeitadas, consolidando assim tanto a eficiência econômica quanto a justiça social.

A aplicação dos conceitos de North e Rawls aos casos de antidiscriminação e violência de gênero revela como a inconsistência e a imprevisibilidade no julgamento desses casos geram elevados custos de transação sociais e minam a confiança institucional. Quando o sistema de justiça falha em aplicar de forma consistente e equitativa a legislação, criam-se incertezas que desestimulam as vítimas a buscar proteção judicial, aumentando os “custos” de denunciar (risco de revitimização, descrédito, retaliação sem proteção efetiva).

Essa imprevisibilidade perpetua ciclos de violência e discriminação, pois os agressores calculam que a impunidade é provável, enquanto as vítimas antecipam que o sistema não oferecerá respostas adequadas. Por outro lado, quando o judiciário adota protocolos claros, aplica a perspectiva de gênero de forma sistemática e garante julgamentos equitativos, ele reduz drasticamente essas incertezas e fortalece a confiança social.

Tal previsibilidade não apenas protege as vítimas individuais, mas envia sinais institucionais claros sobre os valores de igualdade e dignidade que fundamentam a sociedade, promovendo uma cultura de respeito aos direitos humanos e facilitando a cooperação social baseada no reconhecimento recíproco. A justiça procedural em casos de discriminação e violência de gênero torna-se, assim, condição necessária tanto para a efetividade dos direitos fundamentais quanto para a construção de relações sociais baseadas em confiança e respeito mútuo.

A violência política de gênero não é um fenômeno marginal que afeta apenas algumas mulheres corajosas que ousaram desafiar convenções sociais, mas um sintoma de mecanismos de dominação mais amplos que comprometem a qualidade de nossa democracia.

CONCLUSÃO

Esta tese demonstrou empiricamente três descobertas fundamentais. Elas redefinem a compreensão da violência política de gênero no Brasil a partir dos dados estatísticos das eleições, do conjunto de normas que tratam da matéria e da forma como o assunto vem sendo trabalhado no âmbito judicial.

Primeiro: a violência incide predominantemente sobre mulheres já eleitas (92,2% dos casos), não sobre candidatas, revelando que o exercício efetivo do poder, mais que sua busca, constitui o momento de maior vulnerabilidade. Em segundo, embora os partidos cumpram formalmente a cota de 30% de candidaturas femininas, apenas 15-18% das mulheres são efetivamente eleitas, sendo as mulheres negras as mais excluídas desse processo, evidenciando o fracasso prático das políticas afirmativas existentes. Por fim, o sistema de justiça brasileiro não apenas falha em proteger mulheres contra essa violência, mas funcionaativamente como mecanismo de perpetuação das estruturas de dominação patriarcal e racista, confirmando integralmente as hipóteses iniciais desta investigação.

A violência política de gênero no Brasil revela-se, assim, como sintoma de estruturas de poder mais amplas que resistem à democratização efetiva. Sua superação demanda não apenas aplicação de normas existentes, mas transformação paradigmática na forma como o sistema de justiça comprehende e operacionaliza os conceitos de igualdade, justiça e democracia. Os dados relacionados ao quantitativo de denúncias convertidas em ações e os números de eleitos nos últimos anos reforçam essa conclusão.

A situação se agrava drasticamente quando consideramos o marcador racial interseccionalmente. Os dados eleitorais evidenciam que mulheres negras, que constituem o maior grupo populacional do país, apresentam as menores taxas de sucesso eleitoral. Isso confirma sua posição de dupla vulnerabilidade na matriz de dominação brasileira: a submissão aos marcadores de gênero e raça, que empurram essa mulher para a base da pirâmide social.

Essa constatação empírica demonstra que as políticas afirmativas de gênero, quando aplicadas sem perspectiva interseccional, podem inadvertidamente beneficiar principalmente mulheres brancas, perpetuando a exclusão das mulheres negras dos espaços de poder formal. O sistema de justiça, ao não reconhecer adequadamente essa interseccionalidade, falha em proteger o grupo mais vulnerável dentro do próprio grupo vulnerável.

A articulação entre os referenciais teóricos fundamentais desta tese, Pierre Bourdieu, Rita Segato e Patricia Hill Collins, permitiu compreender que as descobertas empíricas não

constituem casos isolados, mas manifestações sistêmicas de estruturas de dominação profundamente enraizadas na sociedade brasileira.

A análise bourdieusiana da violência simbólica revela-se fundamental para compreender como a exclusão política das mulheres se perpetua por meio de mecanismos sutis de legitimação. Os dados empíricos confirmam que a sub-representação feminina na política não resulta de um menor interesse inerente das mulheres pelo poder, mas de um sistema simbólico que normaliza a dominação masculina nos espaços formais de poder.

As manifestações identificadas nos casos concretos, desde a arquitetura simbólica dos espaços de poder (horários incompatíveis com a política do cuidado, rituais masculinizados) até as formas sutis de deslegitimação (questionamento constante da competência técnica, guetização temática, pressão por masculinização comportamental), comprovam que a violência simbólica opera de forma invisível e naturalizada, com cumplicidade inconsciente entre os sujeitos.

A contribuição de Rita Segato sobre as “estruturas elementares da violência” oferece a chave interpretativa para compreender que a violência política de gênero não constitui um conjunto de atos isolados, mas um mandato social sistemático. A descoberta empírica de que a maior parte dos casos é sobre mulheres já eleitas confirma a tese de Segato sobre a violência como mecanismo pedagógico: atacam-se especificamente aquelas que romperam as barreiras iniciais, enviando uma mensagem disciplinadora para todas as demais.

Dentro desse mesmo referencial, a identificação da “masculinidade fragilizada” como motor da violência política encontra respaldo nos dados que mostram o uso sistemático da imunidade parlamentar e defesa da liberdade de expressão como subterfúgios para atos violentos. Nesse cenário, a crescente presença feminina na política, garantida pelas políticas afirmativas, intensifica a violência como tentativa de restauração do controle masculino ameaçado.

As manifestações de violência moral identificadas, justificadas por valores tradicionais e naturalizadas como parte do “jogo político”, confirmam a análise de Segato sobre como moral e costume fornecem a argamassa ideológica que sustenta a violência, tornando-a invisível e resistente à mudança.

A teoria de Patricia Hill Collins sobre matrizes de dominação explicita como os sistemas de opressão interseccionais se organizam em quatro níveis interconectados. Os achados empíricos revelam essa operação sistêmica em cada nível: estrutural (leis progressistas neutralizadas por anistias), disciplinar (rituais burocráticos excludentes), cultural

(símbolos que naturalizam dominação) e interpessoal (discriminação cotidiana nas relações políticas).

As “imagens de controle” identificadas nos casos analisados, estereótipos que reduzem mulheres políticas à aparência física, questionam sua competência moral ou as limitam a temas “femininos”, funcionam como elementos operacionais das matrizes de dominação, justificando a subordinação e limitando possibilidades de autodefinição.

Esses referenciais teóricos articulados permitiram interpretar adequadamente os achados empíricos centrais da pesquisa, possibilitando identificar que a violência política de gênero incide predominantemente sobre mulheres já eleitas e em exercício de mandato, não sobre candidatas, contrariando pressupostos teóricos anteriores.

Antes de qualquer análise, é fundamental reconhecer as limitações metodológicas que circunscrevem os achados desta pesquisa e suas implicações para a generalização das conclusões. A principal restrição decorreu da impossibilidade de acesso aos autos integrais dos processos judiciais em razão do sigilo processual, limitando a análise aos documentos públicos disponibilizados pelo sistema de justiça.

Adicionalmente, a fragmentação dos dados oficiais resultou na exclusão de 40% das unidades federativas. A distribuição dos casos analisados em 12 sistemas distintos pelos Ministérios Públicos estaduais impossibilitou a padronização completa dos dados, potencialmente subestimando a real dimensão da violência política de gênero no território brasileiro, o que, por si só, confirma a invisibilidade sistemática conferida à matéria.

Ademais, a constatação de que 92,2% dos registros documentais envolvem mandatárias revela mais sobre o funcionamento seletivo do sistema de justiça do que propriamente sobre a distribuição real da violência política de gênero na sociedade. Essa concentração pode ser explicada por três fatores estruturais: primeiro, mandatárias dispõem de maior acesso a orientações jurídicas especializadas e recursos institucionais, o que lhes permite compreender e formalizar denúncias; segundo, mulheres em exercício de mandato podem estar mais expostas a ataques sistemáticos em razão de sua maior visibilidade e poder político efetivo; e terceiro, o sistema penal demonstra maior capacidade operacional de investigação e persecução quando os casos envolvem figuras públicas estabelecidas.

Essa assimetria nos registros jurídico-processuais sugere uma subnotificação sistemática da violência sofrida por candidatas e mulheres em posições políticas menos institucionalizadas, que enfrentam barreiras adicionais tanto para identificar juridicamente as agressões quanto para acessar os mecanismos formais de proteção. O contexto pandêmico que permeou parte do período analisado intensificou essa dinâmica, expandindo a violência para

plataformas digitais enquanto simultaneamente dificultou o acesso de mulheres não mandatárias aos canais institucionais de denúncia, evidenciando como os dados refletem não apenas a incidência da violência, mas fundamentalmente a capacidade diferenciada de transformar agressões em registros jurídicos formais.

A concentração de vítimas em vereadoras (45,5% dos casos) evidencia que o exercício do poder político local constitui o momento de maior vulnerabilidade. Isso reforça a concepção de que a violência opera como instrumento de manutenção do *status quo*, atacando especificamente mulheres que romperam as barreiras iniciais de acesso ao poder.

Nos casos analisados, as teses jurídicas mais recorrentes que buscam afastar a tipificação da violência política são aquelas que empregam os argumentos da imunidade parlamentar e da liberdade de expressão. Ambos são os argumentos sistemáticos de defesa jurídica dos agressores nos processos. A pesquisa identificou uma convergência preocupante entre os dados brasileiros e as advertências dos organismos internacionais de direitos humanos sobre o uso inadequado das imunidades parlamentares para perpetuar ciclos de violência de gênero e raça. Isso constitui afronta àquilo que se espera de uma representação democrática saudável.

Houve ainda a constatação da invisibilidade institucional do tema, consubstanciada pela ausência de sistematização de dados pelo Estado brasileiro, o que se revela como uma linguagem sofisticada de dominação do sistema democrático contemporâneo. É uma questão central a ser abordada. A subnotificação representa uma lacuna crítica na proteção dos direitos políticos das mulheres, exigindo medidas específicas para tornar visível a violência durante campanhas eleitorais e no exercício de mandatos.

A hipótese de que o sistema de justiça funciona como meio de reprodução de estruturas de dominação foi confirmada integralmente ao se demonstrar que o poder judiciário *lato sensu* reproduz estruturas patriarciais e racistas. Ele funciona mais como perpetrador da violência do que como instrumento de proteção. A análise dos casos concretos demonstrou tolerância institucional sistemática manifestada por meio de tipificações criminais inadequadas, arquivamentos prematuros e dificuldades de enfrentamento satisfatório da matéria.

Por sua vez, a hipótese de limitações na interpretação legal também restou confirmada, ao se identificar que, embora existam marcos jurídicos de proteção e inclusão de gênero e raça na política, sua interpretação permanece limitada pela ausência de perspectiva interseccional. O paradigma da justiça simétrica e neutra impede o reconhecimento adequado da violência política de gênero como violação estrutural.

A pesquisa demonstrou ainda que a adoção do Direito Antidiscriminatório como técnica hermenêutica pode efetivamente criar “fissuras” nas estruturas discriminatórias. Isso tem potencial de promover atuação judicial emancipatória, ao possibilitar a quebra dos paradigmas tradicionais do direito individual e da percepção de violência no contexto social, pelo poder judiciário.

Esse viés de justiça se orienta, em violência política de gênero, pelo reconhecimento de que, em sociedades estruturalmente desiguais, a igualdade formal não garante igualdade material. Com o desenvolvimento de critérios sensíveis ao contexto social, histórico e às múltiplas manifestações da discriminação, é possível uma interpretação judicial que considere marcadores sociais, contextos históricos e impactos coletivos de demandas.

A aplicação da perspectiva antidiscriminatória exige reconhecer que a imunidade parlamentar não pode proteger condutas que violam direitos humanos fundamentais, que legisladores têm responsabilidade especial como modelos institucionais, impondo limites éticos e jurídicos às suas prerrogativas, e que o princípio da dignidade da pessoa humana deve servir como referência para interpretar os limites da imunidade.

A ideia da antidiscriminação impõe ao sistema de justiça uma perspectiva interseccional obrigatória, pelo reconhecimento de que a violência política afeta não apenas vítimas individuais, mas todo o grupo social representado. A consideração de marcadores sociais, contextos históricos e os impactos coletivos das demandas judiciais podem ensejar uma interpretação judicial sensível às múltiplas manifestações da discriminação. A aplicação de hermenêutica antidiscriminatória identifica e rompe com matrizes de dominação por meio de uma releitura da linguagem do sistema de justiça.

Pelo que foi desenvolvido nesta tese, pôde-se perceber, com base em dados, que a violência política de gênero opera segundo padrões transnacionais reconhecíveis, evidenciando a necessidade de respostas jurídicas que transcendam abordagens localizadas e meramente individualizantes. Diante dessa constatação empírica, a construção de uma hermenêutica antidiscriminatória para interpretação judicial dos casos de violência política contra mulheres negras foi elaborada, nesta pesquisa, com base na articulação entre o pensamento de Butler e Hill Collins, sobretudo para operacionalizar o conceito de *objetividade robusta* no sistema de justiça, capaz de reconhecer e enfrentar as estruturas globais de dominação que se manifestam localmente por meio das práticas judiciais.

Essa abordagem permitiu a identificação de limitações estruturais do MPE para sistematização de dados, a proposta de reformas institucionais específicas para enfrentamento

da violência política e o estabelecimento de critérios concretos para aplicação do Direito Antidiscriminatório.

Os achados desta pesquisa revelam que a questão transcende a proteção individual de mulheres na política, constituindo-se em questão fundamental para a qualidade da democracia brasileira. A exclusão ou intimidação sistemática de mulheres dos espaços de poder formal distorce o processo deliberativo democrático, perpetua agendas políticas elaboradas predominantemente sob perspectiva masculina, compromete a representatividade necessária para legitimidade democrática e viola compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

A aplicação do Direito Antidiscriminatório interseccional no sistema de justiça brasileiro parte do reconhecimento de três premissas fundamentais: primeiro, que não existe neutralidade na atuação judicial; segundo, que todo conhecimento é situado e parcial, incluindo decisões judiciais; terceiro, que, em sociedades desiguais, a justiça efetiva requer abordagens que considerem essas desigualdades estruturais.

A partir da epistemologia feminista crítica e da perspectiva interseccional desenvolvidas nesta investigação, identificaram-se fundamentos teóricos que podem orientar uma interpretação judicial mais sensível aos marcadores sociais de diferença. O diagnóstico das violências e a elaboração de estratégias de interpretação pelo viés antidiscriminatório representam contribuições concretas para o aprimoramento do tratamento judicial desses casos. Embora as mudanças institucionais dependam de diversos fatores políticos e sociais que extrapolam o âmbito jurídico, a pesquisa demonstra que existe arcabouço teórico-metodológico capaz de subsidiar interpretações judiciais mais adequadas à complexidade dos casos de violência política de gênero, especialmente quando interseccionados com marcadores raciais.

Por meio da articulação teórica desenvolvida, que combina o diagnóstico estrutural das violências com a elaboração de estratégias concretas de ruptura, esta pesquisa oferece não apenas uma crítica ao sistema existente. Ela também apresenta um caminho transformador factível para que o sistema de justiça brasileiro se torne verdadeiro instrumento de emancipação social e consolidação democrática.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, Sérgio. **A gestão urbana do medo e da insegurança:** violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea. Tese (Livre-docênci) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.
- ALBAINE, Laura. Violencia política hacia las mujeres: formas y estrategias de respuesta en América Latina. **Pensamiento Americano**, v. 8, n. 15, p. 75-97, 2015.
- ALBUQUERQUE, Wlamyra R. **O jogo da dissimulação:** abolição e cidadania negra no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.
- ALCOFF, Linda. Cultural feminism versus poststructuralism: the identity crisis in feminist theory. In: TUANA, Nancy; TONG, Rosemarie (ed.). **Feminism and philosophy:** essential readings in theory, reinterpretation and application. Boulder: Westview Press, 1994.
- ALLPORT, Gordon W. **The nature of prejudice.** Cambridge: Addison-Wesley, 1954.
- ALMEIDA, Sílvio Luiz de. **Racismo estrutural.** São Paulo: Pólen, 2019.
- ANDERSON, Elizabeth. Feminist epistemology and philosophy of science. In: ZALTA, Edward N. (ed.). The Stanford Encyclopedia of Philosophy. Summer 2001 Edition. Stanford: Stanford University, 2001. Disponível em: <https://plato.stanford.edu/archives/sum2001/entries/feminism-epistemology/>. Acesso em: 30 set. 2025.
- ARAK-EREZ, Daphne. Her-menutics: feminism and interpretation. In: BAINES, Beverley; BARAK-EREZ, Daphne; KAHANA, Tsvi. **Feminist constitutionalism:** Global Perspectives. New York: Cambridge University Press, 2012.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo:** os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.
- BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas:** limites e possibilidades da Constituição Brasileira. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2003.
- BERNARDES, Antonio Henrique. Quanto às categorias e os conceitos. **Formação (Online)**, v. 2, n. 18, 2011.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política.** Brasília: Editora UnB, 1983.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Malheiros, 2003.
- BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina.** 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/16/o/BOURDIEU__Pierre._A_domina%C3%A7%C3%A3o_masculina.pdf?1332946646. Acesso em: 14 nov. 2023.
- BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.419/DF.** Relator: Ministro Roberto Barroso. 2023a. Disponível em:

<https://www.mpf.mp.br/pgr/arquivos/2023/PGRMANIFESTAO10582142023.pdf>. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5617**. Relator(a): Min. Edson Fachin. Brasília: STF, 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5080398>. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6298**. Relator Min. Luiz Fux. Brasília: STF, 2023b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur493580/false>. Acesso em: 14 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6305**. Relator Min. Luiz Fux. Brasília: STF, 2020a. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=6298>. Acesso em: 14 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgR- AREspE 0600651-94**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, julgada em 30 de junho de 2022. Brasília, Distrito Federal, 2022a.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Candidaturas**: Perfil da candidatura. 2025a. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-candidaturas/painel-perfilcandidato?session=215752369754571>. Acesso em: 14 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000**, Classe 11551. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso, julgada em 25 de agosto de 2020. Brasília, Distrito Federal, 2020b.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Manda observar a Constituição Política do Império, oferecida e jurada por Sua Majestade o Imperador. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 14 nov. 2024.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 14 nov. 2024.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 14 nov. 2024.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 14 nov. 2024.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 18 nov. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 14 nov. 2024.

BRASIL. Decreto Federal nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881. Reforma a legislação eleitoral. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3029-9-janeiro-1881-546079-publicacaooriginal-59786-pl.html>. Acesso em: 14 nov. 2024.

BRASIL. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Decreta o Código Eleitoral. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 14 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições. Estatística. 2025b. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas>. Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário 443.953/DF. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 19 jun. 2017. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/769863836/embdecl-no-recurso-extraordinario-ed-re-443953-df-distrito-federal>. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985. Altera dispositivos da Constituição Federal e estabelece outras normas constitucionais de caráter transitório. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc25-85.htm. Acesso em: 14 nov. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 111, de 28 de setembro de 2021. Altera a Constituição Federal para disciplinar a realização de consultas populares concomitantes às eleições municipais, dispor sobre o instituto da fidelidade partidária, alterar a data de posse de Governadores e do Presidente da República e estabelecer regras transitórias para distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e para o funcionamento dos partidos políticos. Brasília: 2021a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc111.htm. Acesso em: 18 nov. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 117, de 5 de abril de 2022. Altera o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas. Brasília: 2022b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc117.htm. Acesso em: 18 nov. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 133, de 22 de agosto de 2024. Impõe aos partidos políticos a obrigatoriedade da aplicação de recursos financeiros para candidaturas de pessoas pretas e pardas; estabelece parâmetros e condições para regularização e refinanciamento de débitos de partidos políticos; e reforça a imunidade tributária dos partidos políticos conforme prevista na Constituição Federal. Brasília: 2024a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc133.htm#:~:text=Imp%C3%B3e%20aos%20partidos%20pol%C3%ADticos%20a%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20e%20refinanciamento%20de%20d%C3%A9bitos%20de%20partidos%20pol%C3%ADticos%20e%20refor%C3%A7a%20a%20imunidade%20tribut%C3%A1ria%20dos%20partidos%20pol%C3%ADticos%20conforme%20a%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal. Acesso em: 14 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Voto da mulher. In: BRASIL. **Glossário Eleitoral Brasileiro**. Brasília: TSE, 2025c. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos/voto-da-mulher>. Acesso em: 12 ago. 2024.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Grupo de Trabalho de Prevenção e Combate à Violência Política de Gênero**. 2025d. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pge/institucional/gt-violencia-de-genero>. Acesso em: 3 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 82.424/RS**. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, 17 de setembro de 2003. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br>. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Código Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-leinb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>. Acesso em: 14 nov. 2024.

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: 1995a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 14 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995**. Primeiras cotas eleitorais para eleições municipais. Brasília: 1995b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9100.htm. Acesso em: 18 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 14 nov. 2024.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm. Acesso em: 14 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015**. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.165%2C%20DE%2029%20DE%20SETEMBRO%202015.&text=Altera%20as%20Leis%20n%C2%BA,e%20incentivar%20a%20participa%C3%A7%C3%A3o%20feminina. Acesso em: 18 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.831, de 17 de maio de 2019**. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), a fim de assegurar autonomia aos partidos políticos para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13831.htm. Acesso em: 18 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.192, de 4 de agosto de 2021. Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher; e altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para dispor sobre os crimes de divulgação de fato ou vídeo com conteúdo inverídico no período de campanha eleitoral, para criminalizar a violência política contra a mulher e para assegurar a participação de mulheres em debates eleitorais proporcionalmente ao número de candidatas às eleições proporcionais. Brasília: 2021b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/lei/l14192.htm. Acesso em: 18 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.291, de 3 de janeiro de 2022. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), para dispor sobre a propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão. Brasília: DOU, 2022c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/lei/l14291.htm#:~:text=A%20propaganda%20partid%C3%A1ria%20gratuita%20mediante,respectivos%20%C3%B3rg%C3%A3os%20de%20dire%C3%A7%C3%A3o%20pa%20rtid%C3%A1ria. Acesso em: 18 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na ADPF nº 738/DF. Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, j. 24 de setembro de 2020. Brasília, Distrito Federal, 2020c.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral Eleitoral; 2ª Câmara de Coordenação e Revisão. Orientação Conjunta PGE/2ª CCR nº 1, de 27 de março de 2025. Orienta a atuação do Ministério Público Eleitoral e das Procuradoras e dos Procuradores da República e das Procuradoras e dos Procuradores Regionais da República com atribuição em matéria da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão, respeitada a independência funcional, a adotarem diretrizes para instruir Notícias de Fato e Procedimentos de Investigação Criminal instaurados por fatos relacionados à violência política de gênero. Brasília, DF, 2025e.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Página inicial. Eleitorado mensal. 2025f. Estatísticas do eleitorado. Cor / Raça. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleitor-eleitorado-mensal/det-cor-e-ra%C3%A7as?session=303867046253705>. Acesso em: 18 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Página inicial. 2025g. Filiação partidária da eleição. Estatísticas de filiação. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-filiados/home?session=211457321621956>. Acesso em: 18 nov. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição 9/2023. Autor: Paulo Magalhães. Brasília: setembro de 2023c.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Regras de Brasília sobre acesso à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade. Brasília: CNJ, 2008. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 1º maio 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REspEL 060096583. Relator: Ministro Floriano de Azevedo Marques, julgada em 15 de setembro de 2023. Brasília, Distrito Federal, 2023d.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 289, de 16 de abril de 2024. Brasília: CNMP, 2024b. Disponível em: <https://encurtador.com.br/enSTX>. Acesso em: 1º maio 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.659, de 26 de outubro de 2021.**

Dispõe sobre a gestão do Cadastro Eleitoral e sobre os serviços eleitorais que lhe são correlatos. Brasília: 2021c. Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-659-de-26-de-outubro-de-2021>. Acesso em: 18 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.664, de 9 de dezembro de 2021.**

Altera a Resolução-TSE nº 23.605, de 17 de dezembro de 2019, que estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Brasília: 2021d. Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-664-de-9-de-dezembro-de-2021>. Acesso em: 18 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.735, de 27 de fevereiro de 2024.**

Dispõe sobre os ilícitos eleitorais. Brasília: 2024c. Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-735-de-27-de-fevereiro-de-2024>. Acesso em: 18 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Súmula-TSE n. 73.** Publicada nos DJes de 3, 4 e 5/6/2024. Brasília: 2024d. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-n-73>. Acesso em: 18 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Mais da metade dos candidatos aos cargos das Eleições 2022 se autodeclarou negra. **TSE**, 18 nov. 2022d. Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Novembro/mais-da-metade-dos-candidatos-aos-cargos-das-eleicoes-2022-se-autodeclarou-negra>. Acesso em: 18 nov. 2024.

BRASIL. Justiça Eleitoral. **TSE Mulheres.** 2025h. Disponível em:

<https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/>. Acesso em: 14 nov. 2024.

BRITO, Alexis Couto de; **FABRETTI**, Humberto Barrionuevo; **LIMA**, Marco Antônio Ferreira. **Processo penal brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

BRUNO, Aníbal. **Direito Penal**: parte geral. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. 3 v.

BUENO, Winnie. **Imagens de controle**: um conceito do pensamento de Patricia Hill Collins. Porto Alegre: Zouk, 2020.

BUTLER, Judith. **Problemas de gênero**: feminismo e subversão da identidade. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

CARNEIRO, Sueli. **Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil**. São Paulo: Selo Negro, 2011.

CHAMALLAS, Martha. **Introduction to feminist legal theory**. New York: Wolters Kluwer Law and Business, 2013.

COLLINS, Patricia Hill. Learning from the Outsider Within: The Sociological Significance of Black Feminist Thought. In: **FONOW**, Mary Margaret; **COOK**, Judith A. (ed.). **Beyond methodology**: feminist scholarship as lived research. Bloomington, Indiana: Indiana University Press, 1991, p. 35-59.

COLLINS, Patricia Hill. **Black feminist thought:** knowledge, consciousness, and the politics of empowerment. New York: Routledge, 1990.

COLLINS, Patricia Hill. **Fighting words:** black women and the search for justice. Minneapolis: University of Minnesota, 1998.

CRENSHAW, Kimberlé. Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. **University of Chicago Legal Forum**, v. 1989, n. 1, p. 139-167, 1989.

CURZI, Yasmin *et al.* **Nota técnica do Programa de Diversidade & Inclusão da FGV Direito Rio sobre a PEC 09/2023** (PEC da Anistia) em sua versão de 25 de setembro de 2023. FGV Direito Rio. 29 de setembro de 2023.

DAHL, Robert A. **Who Governs?** Democracy and power in an american city. New Haven: Yale University Press, 1961.

D'ÁVILA, Manuela (org.). **Sempre foi sobre nós:** Relatos da violência política de gênero no Brasil. 1. ed. Porto Alegre: Instituto E Se Fosse Você, 2021.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério.** São Paulo: Martins Fontes, 2000.

FLAX, Jane. Pós-modernismo e as relações de gênero na teoria feminista. In: HOLLANDA, H. Buarque de (org.). **Pós-modernismo e política.** Rio de Janeiro: Rocco, 1991, p. 217-250.

FRANCO, Adriana Alves. Os embates na aprovação da Lei 14.192 que criminaliza a violência política contra as mulheres na Câmara Federal. **Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas**, 26 a 29/04/2022, UFRN, Natal (RN), evento online / remoto. Acesso em: 1º maio 2024.

FRASER, Nancy. **Feminist contentions:** a philosophical exchange. 2017. (ebook).

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e método:** traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. Tradução de Flávio Paulo Meurer. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

GOIÁS. Tribunal Regional Eleitoral de Goiás. **Acórdão. Petição Criminal nº 0600913-35.2024.6.09.0000.** Relator: Des. Ivo Favaro. Goiânia, 13 maio 2025. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publicaunificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=regional/go/2025/6/12/16/19/19/84cce79b245182718b82e970e50358a62cc93c882cfc1e88f5824e293cced99>. Acesso em: 30 ago. 2025.

GOMES FILHO, Antonio Magalhães. **Direito à prova no processo penal.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

GONZALEZ, Lélia. **Por um feminismo afro-latino-americano:** Ensaios, Intervenções e Diálogos. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

GONZALEZ, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. **Revista Ciências Sociais Hoje**, Anpocs, p. 223-244, 1984.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal**: parte geral. 21. ed. rev., ampl. e atual. Niterói: Impetus, 2019. V. 1.

HARAWAY, Donna. Saberes localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial. **Cadernos Pagu**, v. 5, p. 7-42, 1995.

HARDING, Sandra. **Ciencia y feminismo**. Tradução de Pablo Manzano. Madrid: Ediciones Morata, S.L., 1996.

HARDING, Sandra (ed.). **Feminism & methodology**. Bloomington, Indiana: Indiana University Press, 1987.

HARDING, Sandra. **Is science multicultural?** Postcolonialisms, feminisms, and epistemologies. Bloomington, Indiana: Indiana University Press, 1998.

HARDING, Sandra. **The science question in feminism**. Ithaca: Cornell University Press, 1986.

HARDING, Sandra. Comment on Walby's 'against epistemological chasms: the science question in feminism revisited' can democratic values and interests ever play a rationally justifiable Rome in the evaluation of scientific work? **Signs: Journal of Women in Culture and Society**, v. 26, n. 2, p. 511-525, 2001.

HARDING, Sandra. **Whose science? Whose knowledge?** Thinking from Women's Lives. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1991.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. Informal institutions and comparative politics: a research agenda. **Perspectives on Politics**, v. 2, n. 4, p. 725-740, 2004.

HERRERA FLORES, Joaquín. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

HOLL, Jessica. **Mulheres e participação política**: análise histórica e contexto atual no Brasil. Belo Horizonte: Conhecimento, 2023.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 34, 2003.

JARAMILLO, Leonardo García. ¿Cómo pensar hoy la tensión entre constitucionalismo y democracia? Una perspectiva desde el constitucionalismo democrático. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, v. 60, n. 2, p. 67-95, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/rfd.ufpr.v60i2.41005>. Acesso em: 14 nov. 2023.

KANTER, Rosabeth Moss. Some effects of proportions on group life: skewed sex ratios and responses to token women. **American Journal of Sociology**, v. 82, n. 5, p. 965-990, 1977.

KELLER, Evelyn Fox; LONGINO, Helen E. (ed.). **Feminism & science**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do Direito**. Trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

KROOK, Mona Lena; SANÍN, Juliana Restrepo. Violence against women in politics: a rising global trend. **Politics & Gender**, v. 16, n. 3, p. 673-695, 2020.

LECOURT, Dominique. **Marxism and epistemology**. Bachelard, Canguilhem, Foucault. London: New Left Books, 1975.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LONGINO, Helen. **Can there be a feminist science?** New Haven: Princeton University Press, 1986.

LONGINO, Helen. **The fate of knowledge**. New Haven: Princeton University Press, 2001.

LONGINO, Helen. **Science as social knowledge**. values and objectivity in social inquiry. New Haven: Princeton University Press, 1990.

LOPES JR., Aury. **Direito Processual Penal**. 16. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2019.

LOPES JR., Aury; ROSA, Alexandre Morais da; SANTIAGO, Nestor Eduardo A. Para que simplificar se pode complicar o CPP?: o “novo” arquivamento Frankenstein. **Conjur**, 10 out. 2023. Disponível em: <https://encurtador.com.br/eyDLN>. Acesso em: 1 maio 2024.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **Direitos sociais**: teoria e prática. São Paulo: Método, 2006.

LOPES, Monalisa Soares; CARNEIRO, Isabel Cavalcante. A paridade entre os gêneros na direção do PSOL do Ceará: avanços e limites. **Revista Feminismos**, v. 9, n. 2, maio/ago. 2021. Disponível em:

<https://periodicos.ufba.br/index.php/feminismos/article/view/43673/25968>. Acesso em: 14 nov. 2023.

LOURO, Guacira Lopes. **Gênero, sexualidade e educação**. Uma perspectiva pós-estruturalista. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997, p. 14-36.

LOVENDUSKI, Joni; NORRIS, Pippa. **Gender and party politics**. SAGE Publications, 1993.

LYRA, Roberto. **Prevenção e repressão dos crimes eleitorais**. Rio de Janeiro: Forense, 1964.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Gênero, raça e participação política da mulher negra: da visibilização à inclusão. **Revista de Direito Público**, v. 18, n. 99, jul./ago. 2021.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (ed.). **Explaining Institutional Change**: Ambiguity, Agency, and Power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MANNE, Kate. **Down Girl**: The logic of misogyny. Oxford: University Press, 2017.

MARTINS, Leonardo. **Liberdade e estado constitucional**: leitura jurídico-dogmática de uma complexa relação a partir da teoria liberal dos direitos fundamentais. São Paulo: Atlas, 2012.

MASCHIO, Jane Justina. Eficácia/ineficácia do sistema de cotas para as mulheres. **Resenha Eleitoral: Nova Série**, v. 10, n. 1, p. 46-62, jan./jun. 2003.

MASIERO, Clara Moura. **Direito Penal Antidiscriminatório**: movimentos sociais e os crimes de ódio no Brasil. Florianópolis: Emais, 2021.

MATOS, Marlise. A violência política sexista, racista e interseccional: mapeando conceitos da violência política contra as mulheres. In: D'ÁVILA, Manuela (org.). **Sempre foi sobre nós: Relatos da violência política de gênero no Brasil**. 1. ed. Porto Alegre: Instituto E Se Fosse Você, 2021, p. 210-226.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do Direito**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MERTON, Robert K. **The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action**. American Sociological Review, v. 1, n. 6, p. 894-904, 1936.

MIGUEL, Luis Felipe (org.). **Mulheres e representação política**: 25 anos de estudos sobre cotas eleitorais no Brasil. Rio Grande do Sul: Zouk, 2021.

MIGUEL, Luis Felipe; QUEIROZ, Cristina Monteiro de. Diferenças regionais e o êxito relativo de mulheres em eleições municipais no Brasil. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 14, n. 2, maio/ago. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/vzPBqZBY8rxfJqZ5yHqXnXw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 nov. 2023.

MOREIRA, José Adilson. **Tratado de Direito Antidiscriminatório**. 1. ed. Editora Contracorrente, 2020.

NASCIMENTO, Letícia Carolina Pereira do. **Transfeminismo**. São Paulo: Jandaíra, 2021. 192 p. (Coleção Feminismos Plurais, 10).

NORRIS, Pippa. **Electoral change since 1945**. Oxford: Blackwell, 1997.

NORTH, Douglass C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. Tradução de Alexandre Morales. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

NUSSBAUM, Martha C. **Women and human development**: the capabilities approach. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. **Transitions from authoritarian rule**: tentative conclusions about uncertain democracies. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.

OHCHR. UN women's rights committee urges action to end gender-based violence against women and girls in Myanmar. **OHCHR**, Geneva, 3 July 2024. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/statements/2024/07/un-womens-rights-committee-urges-action-end-gender-based-violence-against-women>. Acesso em: 30 ago. 2025.

PASINATO, Wânia. **Justiça e violência contra a mulher**: o papel do sistema judiciário na solução dos conflitos de gênero. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2004.

PEREIRA, Alan da Silva; SOUZA, Carlos Augusto da Silva; OLIVEIRA, Cloves Luiz Pereira. Eleições municipais 2012 e 2016 e a subrepresentação feminina: a influência de fatores político-institucionais. **Resenha Eleitoral**, Florianópolis, v. 25, n. 1, p. 165-182, jan./jun. 2021. Disponível em:

<https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/128/114>. Acesso em: 16 nov. 2023.

PEREIRA, Nathália Mariel. Violência política para além do termo mulher: uma afirmação da necessidade de uma perspectiva de gênero. **Boletim da ABRADEP**, n. 4, jul. 2022. Disponível em: <https://abradep.org/wp-content/uploads/2022/07/Boletim-ABRADEP-4-Jul-2022.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2024.

PERROT, Michelle. **Mulheres públicas**. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.

PERROT, Michelle. Práticas da memória feminina. **Revista Brasileira de História**, v. 9, n. 18, p. 9-18, 1989.

PHILLIPS, Anne. The Politics of Presence Revisited. **Democratic Theory**, v. 10, n. 2, p. 71-89, 2023.

PINTO, Breno Oliveira. Antifeminismo e violência política sexista: entraves para a participação das mulheres na política no Brasil. **Revista Feminismos**, v. 9, n. 2, maio/ago. 2021. Disponível em:
<https://periodicos.ufba.br/index.php/feminismos/article/view/43619/25962>. Acesso em: 14 nov. 2023.

PINTO, Céli Regina Jardim. **Uma história do feminismo no Brasil**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**. Berkeley: University of California Press, 1967.

PORTO, Walter Costa. **Dicionário do voto**. Voto da mulher. Brasília: UnB, 2000.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (coord.). **Metodologia da pesquisa em Direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Jussara Simões. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

RIOS, Roger Raupp. **Direito da antidiscriminação**: discriminação direta, indireta e ações afirmativas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

ROURE, Agenor de. **A constituinte republicana**. Brasília: Senado Federal, 1979. 2 v.

SACCHEI, Teresa. A culpa é dos partidos: desigualdades de gênero em disputas eleitorais. In: BIROLI, Flavia et al. **Mulher, poder e ciência política**: debates e trajetórias. Campinas: Ed. Unicamp, 2020.

SACCHEI, Teresa; REZENDE, Daniela. Apresentação do Dossiê: Partidos Políticos, Gênero e Raça: estudos e debates sobre estruturas internas, eleições e representação política. **Revista**

- Feminismos**, v. 9, n. 2, 2021. Disponível em:
<https://periodicos.ufba.br/index.php/feminismos/article/view/47336>. Acesso em: 18 nov. 2023.
- SADEK, Maria Tereza Aina (org.). **O sistema de justiça**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.
- SAFFIOTI, Heleith. **Gênero, patriarcado, violência**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.
- SAFFIOTI, Heleith. A questão da mulher na perspectiva socialista. **Lutas Sociais**, n. 27, São Paulo, 2011.
- SARDENBERG, Cecilia M. B. **Da crítica feminista à ciência a uma ciência feminista?** Trabalho Apresentado em Evento (FFCH), 2007. Disponível em:
<http://www.repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/6875>. Acesso em: 14 nov. 2023.
- SARDENBERG, Cecilia M. B. **Feminist Research**: what is it? Mimeo, 1976.
- SARDENBERG, Cecilia M. B.; COSTA, Ana Alice. Feminismos, feministas e movimentos sociais. In: BRANDÃO, Margarida; BINGHEMER, M. Clara (org.). **Mulher e relações de gênero**. São Paulo: Ed. Loyola, 1994, p. 81-114.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. Disponível em:
https://www.mprj.mp.br/documents/20184/172905/a_eficacia_dos_direitos_fundamentais_2012.pdf. Acesso em: 14 nov. 2023.
- SCOTT, Joan Wallach. **Gender and the politics of history**. New York: Columbia University Press, 1988.
- SEGATO, Rita Laura. **Las estructuras elementares de la violencia**: ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2003.
- SÉRIE “Feministas, graças a Deus!” XIII: E as mulheres conquistam o direito do voto no Brasil! **Brasiliiana Fotográfica**, 24 fev. 2023. Disponível em:
<https://brasiliianafotografica.bn.gov.br/?p=31236>. Acesso em: 21 nov. 2023.
- SOARES, Rafael Junior. O arquivamento do inquérito policial: do pacote anticrime à decisão do Supremo Tribunal Federal. **Revista CNJ**, Brasília, v. 8, n. 1, 2024. Disponível em:
<https://www.cnj.jus.br/ojs/revista-cnj/article/view/584>. Acesso em: 3 set. 2025.
- SOIHET, Rachel. **Feminismos e antifeminismos**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2013.
- UN WOMEN. **Preventing violence against women in politics**: Guidance note. New York: UN Women, 2021. Disponível em:
<https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2021/Guidance-note-Preventing-violence-against-women-in-politics-en.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2025.

UN WOMEN; OHCHR. **Violence against women in politics:** Expert Group Meeting report and recommendations. New York: UN Women, 2018. Disponível em:
<https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2018/9/egm-report-violence-against-women-in-politics>. Acesso em: 30 ago. 2025.

VIEIRA, Claudia Andrade. **História das mulheres:** feminismo e política na Bahia. Simões Filho/BA: Editora Kalango, 2015.

WALDRON, Jeremy. Separation of powers in thought and practice? **Boston College Law Review**, v. 52, n. 2, p. 433-468, 2013.

WERNECK, Jurema. **Racismo institucional:** uma abordagem conceitual. [S.l.]: Geledés – Instituto da Mulher Negra; Cfemea – Centro Feminista de Estudos e Assessoria, 2013.

YOUNG, Iris Marion. **Political responsibility and structural injustice.** The Lindley Lecture, University of Kansas, 2003. Disponível em:
<https://kuscholarworks.ku.edu/handle/1808/12416>. Acesso em: 30 ago. 2025.