

**POUCAS CANDIDATAS E POUQUÍSSIMAS ELEITAS: ALGUMAS REFLEXÕES  
SOBRE A PARTICIPAÇÃO DE MULHERES NAS ELEIÇÕES PARA O  
LEGISLATIVO MUNICIPAL**

**FEW WOMEN CANDIDATES AND FEWER ELECTED: SOME REFLECTIONS ON  
WOMEN'S PARTICIPATION IN MUNICIPAL LEGISLATIVE ELECTIONS**

Tamires Possamai<sup>1</sup>

**Resumo**

O artigo debate a participação de mulheres nas disputas eleitorais, no âmbito municipal, com destaque às eleições brasileiras de 2020. Para isso, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental sobre as candidaturas de mulheres, a partir de uma abordagem que conjuga aspectos quantitativos e qualitativos para, conforme o objetivo central, refletir sobre o tema que se insere no campo dos direitos humanos, estudos de gênero e política. A sub-representação de mulheres nas câmaras legislativas municipais é uma marca que, produzida socialmente, revela apenas uma das expressões da desigualdade de gênero que reside nos espaços da política institucional. Após análise dos dados e apresentação dos aspectos que podem ser entendidos como avanços ou como desafios presentes nos espaços políticos e de poder institucional, à guisa de conclusões, o estudo sinaliza que ampliar a ocupação de mulheres nas casas legislativas pode ser estratégico, como meio e não como fim, para que se potencialize lutas concretas e se avance na construção de um novo tipo de sociedade.

**Palavras-chave:** Mulheres. Candidatas. Eleições municipais. Direitos humanos.

**Abstract**

This article discusses the participation of women in electoral competitions at the municipal level, with emphasis on the 2020 Brazilian elections. For this, from an approach that combines quantitative and qualitative elements, according to the main objective, a documentary analysis was conducted presenting data on the candidacies of women to provoke reflections about the issue that falls within the field of human rights, gender studies, and politics. The underrepresentation of women in municipal legislative chambers is a socially produced phenomenon that reveals only one of the expressions of gender inequality that dwells in institutional politics. After analysis of the data and presentation of the aspects that can be understood as advances or as challenges that persist in the institutional political and power spaces, by way of conclusion, the study signals that increasing the occupation of women in legislative houses can be strategic, as a means and not as an end, to strengthen concrete struggles and promote advancement in the construction of a new type of society.

**Keywords:** Women. Candidates. Municipal elections. Human rights.

---

<sup>1</sup> Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Educação do Instituto Federal Catarinense (IFC) - Campus Camboriú, vinculada à linha de pesquisa: Processos Formativos e Políticas Educacionais. Bacharela em Direito pelo Centro Universitário para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí (UNIDAVI). Trabalhadora (Técnica Administrativa em Educação) do IFC - Campus Rio do Sul.

Endereço eletrônico: tamirispssm@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6107-1257>

## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Apesar do momento de crise econômica, sanitária, humanitária e de um pequeno adiamento, as eleições municipais de 2020 aconteceram no Brasil em novembro. Tais disputas, pela primeira vez, atenderam velhas demandas e possibilitaram avanços no tocante ao financiamento de campanhas de mulheres, ao reconhecimento da identidade de gênero e à regulamentação do uso do nome social no processo eleitoral, apresentando, assim, novos aspectos a serem considerados e problematizados.

Em linhas gerais, uma omissão legislativa se arrasta quando o assunto é a política de participação de grupos que desviam do caráter machista, heteronormativo, branco e conservador das Casas Legislativas. Não obstante, com os recentes julgados e entendimentos do Supremo Tribunal Federal (STF), com a publicação de documentos normativos e regulamentações no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e com seus desdobramentos, novas possibilidades movimentam o campo teórico-político a fim de atender a necessidades históricas para a garantia de direitos humanos que, neste estudo, circunscrevem as candidaturas de mulheres cisgêneras<sup>2</sup> e transgêneras<sup>3</sup>.

Por essas razões, esse estudo objetivou refletir sobre os avanços conquistados, os limites e os desafios que ainda embargam a efetiva participação de mulheres nas disputas e espaços da política institucional, a partir, sobretudo, de alguns recentes entendimentos dos Tribunais Superiores e dos dados das últimas eleições municipais (2020). Em termos metodológicos, realizou-se uma pesquisa bibliográfica e documental, de abordagem que conjugou aspectos quantitativos e qualitativos (SEVERINO, 2007).

A exposição do estudo pressupõe que seja dispensável evidenciar que os direitos de votar, ser votada, participar de atividade política e manifestar-se politicamente, como também o direito à identidade, através da identidade de gênero e ao nome social, estejam inseridos no rol de direitos humanos. Outrossim, o recorte temático não significa uma hierarquização das formas de opressão. Pretendeu-se, neste trabalho, dar visibilidade a avanços que possibilitam a concretização de direitos humanos no âmbito do processo eleitoral institucional e seus desafios.

---

<sup>2</sup> Compreende-se como cisgênero (cis) a pessoa que se identifica socialmente com o gênero que lhe foi atribuído, em seu nascimento, por terceiros (JESUS, 2012).

<sup>3</sup> Transgênero (trans) é entendido como um conceito amplo que abrange as pessoas que não se identificam com o gênero que lhes foi atribuído, em seu nascimento, por terceiros (JESUS, 2012). Neste estudo incluo, além das mulheres transexuais, as travestis como expressão trans feminina e procuro realçar esse recorte no sentido de não permitir que sejam apagadas/invisibilizadas dentro das pautas de combate às opressões, como pretendem algumas correntes que reproduzem transfobia.

## 2. QUEM SE DIVERTE NA *FESTA DA DEMOCRACIA*<sup>4</sup>?

Nos limites da democracia moderna forjada nas “mãos dos mesmos”<sup>5</sup>, Bonavides (2001, p. 48) pontua a questão ao afirmar que:

Obviamente, não há democracia sem povo. Tampouco haverá povo enquanto perdurar o ‘fascismo social’ dos meios de comunicação, enquanto estiverem estes debaixo da tutela da elite governante, enquanto não se purificarem as águas de poder [...] Não há democracia sem participação. De sorte que a participação aponta para as forças sociais que vitalizam a democracia e lhe assinam o grau de eficácia e legitimidade no quadro social das relações de poder, bem como a extensão e abrangência desse fenômeno político numa sociedade repartida em classes ou em distintas esferas e categorias de interesses.

Assim, se formos discutir democracia representativa e os fatores que conservam as estruturas políticas institucionais, precisamos de um olhar que considere aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais. No último país a abolir a escravidão no continente americano, identificam-se marcas históricas atravessadas por questões de gênero, raça e classe que são produzidas e reproduzidas em todas as esferas da vida social.

A sub-representação de mulheres em cargos eletivos pode ser observada durante toda a história da política institucional brasileira e há uma vasta literatura sobre o tema, como as análises de Sabino e Lima (2015), Macedo (2014), Nicolay (2020), entre outras. Na grande maioria das casas legislativas, na Câmara dos Deputados, no Senado Federal, nas Assembleias Legislativas dos estados e do Distrito Federal e nas Câmaras Municipais, uma rápida análise de dados quantitativos evidência que esses lugares são ocupados, majoritariamente, por homens.

As instituições do poder legislativo municipal que constituem o recorte desse estudo, ou seja, as Câmaras Municipais, são apenas mais uma expressão do modo como se estrutura social e politicamente o Brasil. Por isso, preliminarmente, é preciso considerar que a desigualdade de gênero manifesta é uma marca que atravessa todo o conjunto de relações sociais resultantes do processo histórico e que precisa ser enfrentada também nesses espaços.

Um estudo recente do perfil do eleitorado brasileiro demonstrou que, além do crescimento do número de eleitores, houve um processo de *feminilização* do eleitorado nos anos 2000 (ALVES, 2020). As mulheres representaram, em 2020, 52,5% do eleitorado. Mas, apesar disso, o percentual de registros de candidaturas de mulheres no pleito de 2020 foi de 33,6% do total de registros (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2020). Outro levantamento, de Velasco (2020), apontou que apenas 16% dos eleitos para a vereança são mulheres, que 1.185

---

<sup>4</sup> Em alusão às campanhas de comemoração ao sufrágio que apelidam as eleições de “festa da democracia”.

<sup>5</sup> Hegemonicamente homens, brancos, padrão heteronormativo, conservadores nos costumes e liberais na economia, com histórico familiar na política ou com interesses congêneres.

idades elegeram apenas 1 (uma) vereadora e que em 948 municípios brasileiros não houve sequer uma mulher eleita para a composição da Câmara Municipal.

Essa discrepância, entre o percentual de mulheres brasileiras eleitoras e o percentual de registros de candidatura e de eleitas, revela que uma das expressões das desigualdades de gênero reside nos espaços da política institucional que interferem na vida de um conjunto de pessoas. Por isso, ampliar a ocupação de mulheres nesses espaços pode ser estratégico, como meio e não como fim, para que se avance na construção de um novo tipo de sociedade que se estruture não mais sobre a exploração e a opressão.

No entanto, assim como outras disputas em defesa de uma ou outra concepção de sociedade, o debate em torno da pauta de gênero é conduzido a partir de mais de uma perspectiva. Tal como outras esferas da vida sob o capitalismo, a política institucional também se constitui hegemonicamente a partir de interesses que buscam conservar as bases da atual dinâmica social (propriedade privada dos meios de produção – força de trabalho como mercadoria). Em contrapartida, existem interesses que concebem a atuação nos espaços institucionais como meio facilitador, que potencializa lutas sociais, mas com vistas a sua radical transformação.

Ao final do século XX, foi sob a orientação e influência dos debates ocorridos durante a IV Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre a Mulher, realizada em 1995, que:

[...] os países signatários reconheceram que ‘O empoderamento da mulher e sua total participação, em base de igualdade, em todos os campos sociais, incluindo a participação no processo decisório e o acesso ao poder, são fundamentais para a realização da igualdade, do desenvolvimento e da paz;’ -, [e que] foi adotada a **primeira ação afirmativa em favor da representação política de mulheres.** (NICOLAY, 2020, p. 78, grifo meu)

Com efeito, a Lei brasileira nº 9.100/1995 estabeleceu que, no mínimo, 20% dos registros de candidatura, das vagas de cada partido/coligação, deveriam ser preenchidos por mulheres nas eleições municipais. Essa primeira sinalização institucional para que houvesse uma reserva de gênero pode ser apontada como um desdobramento da política de fomento à participação de mulheres da ONU – que é um organismo internacional que orienta e financia projetos e programas em vários países do mundo, especialmente em países periféricos/emergentes, visando o desenvolvimento econômico nos moldes capitalistas, sem, contudo, problematizar e debater a raiz das formas de desigualdade e opressão.

Por outro lado, os movimentos coletivos de mulheres e ativistas pró-feministas conduziram os avanços a partir de lutas concretas cotidianas e reivindicaram, por longos anos,

as políticas de gênero como necessidades reais para a efetivação de direitos humanos. Desde a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997) havia uma disposição sobre percentual de candidaturas de mulheres que, no entanto, se não fosse cumprida, não representava nenhum prejuízo aos partidos e coligações. Apenas com o advento da Lei nº 12.034/2009 é que o percentual mínimo de registros passou a ser exigido sob pena de indeferimento de todos os registros do partido/coligação<sup>6</sup>.

A Lei que estabeleceu a reserva de 30% é entendida como uma discriminação positiva, também chamada de ação afirmativa e é conhecida como Lei de Cotas. A esse respeito, Macedo (2014, p. 216) esclarece que:

As cotas, como ação afirmativa promovida pelo Estado, nada mais são que medidas especiais tomadas com o objetivo de assegurar progresso adequado de certos grupos raciais, sociais ou étnicos ou indivíduos que necessitem de proteção, e que possam ser necessárias e úteis para proporcionar a tais grupos ou indivíduos igual gozo ou exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais.

Com a alteração dada pela Lei nº 12.034/2009, a Lei que prescreve as normas das eleições passou a dispor, em seu art. 10, § 3º, que: “Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.” (BRASIL, 1997, n. p.). Ainda que não prevista expressamente a política de cotas para mulheres, visto que o texto legal prevê percentuais para “cada sexo”, trata-se de previsão que busca garantir um mínimo de 30% de mulheres candidatas que, lamentavelmente, ainda tem sido burlada através de candidaturas “laranja”<sup>7</sup>.

Em atenção à previsão legislativa que estabelece a reserva de 30% e que apresenta a categoria social *sexo* - que não contempla as dimensões da identidade de gênero -, uma Consulta<sup>8</sup> formal em 2017, formulada pela Senadora Fátima Bezerra (PT-RN), provocou o TSE a decidir e sedimentar que a expressão se refere ao *gênero* e não ao *sexo biológico*. Em observância à diversidade ignorada pela expressão *sexo* e ao momento de registro de candidatura em que devem ser contabilizadas as cotas (que devem corresponder à

---

<sup>6</sup> As eleições de 2020 foram as primeiras a proibir coligações partidárias nas disputas para o legislativo municipal (eleições proporcionais), em decorrência da promulgação da Emenda Constitucional nº 97/2017.

<sup>7</sup> Convencionou-se chamar de “laranja” a candidatura de fachada que realiza o registro para cumprimento do percentual mínimo de gênero, mas, efetivamente, não faz atividades de campanha e não participa da disputa eleitoral.

<sup>8</sup> Consulta Nº 0604054-58.2017.6.00.0000 – DF, feita pela Senadora Fátima Bezerra (PT-RN).

*autoidentificação* e ao *autorreconhecimento* pessoal e social de cada um/a), responde o Relator, Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, à consulta:

**A expressão ‘cada sexo’ mencionada no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97 refere-se ao gênero, e não ao sexo biológico, de forma que tanto os homens como as mulheres transexuais e travestis podem ser contabilizados nas respectivas cotas de candidaturas masculina ou feminina.** [...] 5. O nome social poderá ser utilizado tanto nas candidaturas proporcionais como nas majoritárias, haja vista que o art. 11 da Lei nº 9.504/97, ao estabelecer o rol de dados e documentos que devem instruir o pedido de registro, não faz nenhuma distinção nesse sentido. 6. Acolhe-se a manifestação da Assessoria Consultiva no sentido de que a **autodeclaração de gênero deve ser manifestada por ocasião do alistamento eleitoral ou da atualização dos dados do cadastro eleitoral**, ou seja, até cento e cinquenta dias à data das eleições, nos termos do art. 91, *caput*, da Lei nº 9.504/97, **razão pela qual se propõe a edição de regras específicas sobre o tema, que disponham, igualmente, sobre a adoção de um novo modelo de título eleitoral no qual possa constar o nome social**, sem prejuízo do nome civil do eleitor. É como voto. (BRASIL, 2018a, p. 30-31, grifos meus).

A discussão provocada para a apreciação da matéria consultada, além dessa decisão importante do TSE proferida em de 1º de março de 2018, também reverberou em atos administrativos que incluíram a previsão do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero no âmbito eleitoral, quando do alistamento e da atualização do cadastro eleitoral - com a Resolução TSE nº 23.562, de 22 de março de 2018 e a Portaria Conjunta TSE nº 1, de 17 de abril de 2018. No entanto, de acordo com a regulamentação constante da Portaria, exige um prazo limite para a retificação/alteração do gênero e do nome que pode inviabilizar a correspondência dos dados, no momento do registro de candidatura, caso a pessoa não tenha sido informada ou não tenha se atentado ao prazo de alteração de até 150 dias antes das eleições.

### **3. O RECONHECIMENTO DA IDENTIDADE DE GÊNERO E O RESPEITO AO NOME SOCIAL NO PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO**

Embora não se trate de uma definição unânime, “[...] a doutrina majoritária concorda que os direitos fundamentais ‘nascem’ da dignidade humana” (CAVALCANTE FILHO, [201?], p. 4). E, se é verdade que um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, segundo a Constituição Federal de 1988, é a dignidade humana, “[...] nenhum princípio é mais valioso para compendiar a unidade material da Constituição que o princípio da dignidade da pessoa humana” (BONAVIDES, 2001, p. 233). Quando grupos ou indivíduos têm seus direitos humanos violados, é se baseando no super princípio da dignidade humana que se busca reparação. No entanto, mesmo não sendo provocado, é dever do Estado garantir um leque de direitos humanos e aperfeiçoar suas instituições para que se movimentem nessa direção.

O reconhecimento da identidade de gênero e o direito ao nome social previstos na resolução e na portaria do TSE, de 2018, já eram possíveis com o Decreto nº 8.727, de 28 de abril de 2016, que foi o documento pioneiro emitido na esfera federal que dispôs sobre o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas transgêneras no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O documento traz, em seu art. 1º, parágrafo único, II, que a identidade de gênero é entendida como:

[...] dimensão da identidade de uma pessoa que diz respeito à forma como se relaciona com as representações de masculinidade e feminilidade e como isso se traduz em sua prática social, sem guardar relação necessária com o sexo atribuído no nascimento. (BRASIL, 2016)

Essa dimensão da identidade pessoal possui, portanto, definição trazida recentemente ao direito brasileiro, por meio de Decreto, e carrega, com isso, a necessidade de reverberação e visibilidade para que se materialize o avanço da matéria no cotidiano das relações sociais. Em que pese uma lei de identidade de gênero tenha sido apresentada na Câmara dos Deputados através do Projeto de Lei nº 5002/2013, a possibilidade de criar uma lei, mais abrangente e menos frágil que o decreto do executivo, acabou sendo arquivada em 2019 após grande resistência parlamentar e, por fim, com a renúncia de mandato do Deputado Federal Jean Wyllys<sup>9</sup>, autor do projeto inicial.

Ainda em 2018, o STF julgou a ADI 4.275 e decidiu que não pode ser exigido qualquer intervenção médica à pessoa que desejar retificar/alterar nome e gênero no registro civil<sup>10</sup> e que a retificação/alteração independe de autorização judicial, conforme acórdão:

[...] por maioria [...] procedente a ação para dar interpretação conforme a Constituição e o Pacto de São José da Costa Rica ao art. 58 da Lei 6.015/73, de modo a reconhecer aos transgêneros que assim o desejarem, independentemente da cirurgia de transgenitalização, ou da realização de tratamentos hormonais ou patologizantes, o direito à substituição de prenome e sexo diretamente no registro civil. (BRASIL, 2018b, p. 173)

A partir desse entendimento, um conjunto de ações que reconhecem direitos humanos de pessoas trans passaram a fazer parte do rol de avanços no tocante à matéria. E, em um Estado Democrático de Direito que promete ser plural em suas representações e amparar todos os indivíduos sem distinção, tal reconhecimento atende a uma das reivindicações históricas da

---

<sup>9</sup> Deputado Federal Jean Wyllys (PSOL/RJ) renunciou, em 28 de janeiro 2019, e saiu do país após relatar ameaças de morte.

<sup>10</sup> Regulamentado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), após a decisão do STF, através do Provimento nº 73, de 28 de junho de 2018.

população LGBTQIA+<sup>11</sup> e abre caminho para a construção e materialização de necessárias políticas de proteção.

Esse entendimento do STF acena para uma facilitação no procedimento de alteração de nome e gênero no registro civil e, alternativamente, a garantia de uso do nome social e identidade de gênero enquanto é processada a retificação documental (ou caso a pessoa não queira alterar o registro civil). No âmbito do processo eleitoral, a Resolução TSE nº 23.562, de 22 de março de 2018 e a Portaria Conjunta TSE nº 1, de 17 de abril de 2018 pretendem efetivar o reconhecimento da identidade de gênero e o nome social, em atenção aos julgados da Suprema Corte brasileira que, por sua vez, não foram “presentes” dados pelas instituições. Foram, antes, provocados por movimentos organizados pró-direitos LGBTQIA+ e pelo fim de violações de direitos humanos e, por isso, são resultado de lutas sociais concretas.

No entanto, é sabido que a letra fria dos documentos normativos não é suficiente. Para a implementação e materialização dessas previsões é necessário um conjunto de ações e estratégias articuladas pelo Poder Público, em todas as esferas sociais, a fim de garantir a execução das intencionalidades descritas – e esses desafios permanecem.

Como já dito, a pretensão não é hierarquizar as formas de opressão dentro do conjunto das mulheres, mas, nesse artigo, dar visibilidade a questões específicas das candidaturas trans. Isso porque a omissão legislativa acerca do direito ao nome social e à identidade de gênero violaram, por anos, a dignidade humana das pessoas representadas pela letra “T” na sigla LGBTQIA+. O movimento das forças sociais que provocaram os novos entendimentos dos Tribunais, novas regulamentações e normativas institucionais, permitiram um crescimento na participação de mulheres transexuais e travestis nas eleições municipais de 2020, de acordo com levantamentos realizados pela Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA).

No tocante ao registro de candidatura, a partir do levantamento da ANTRA, tem-se que: em 2016 foram 89 registros de candidatura de pessoas trans, sendo 87 para o cargo de vereador/a. Desse universo, elegeram-se oito pessoas para cadeiras do legislativo municipal (ANTRA, 2020).

Em 2020, primeiras eleições municipais após o conjunto de entendimentos, julgados e atos normativos já apresentados, o TSE divulgou que 9.985 pessoas aptas a votar utilizaram o nome social e, entre elas, 171 registraram candidatura. Ainda, de acordo com os dados oficiais

---

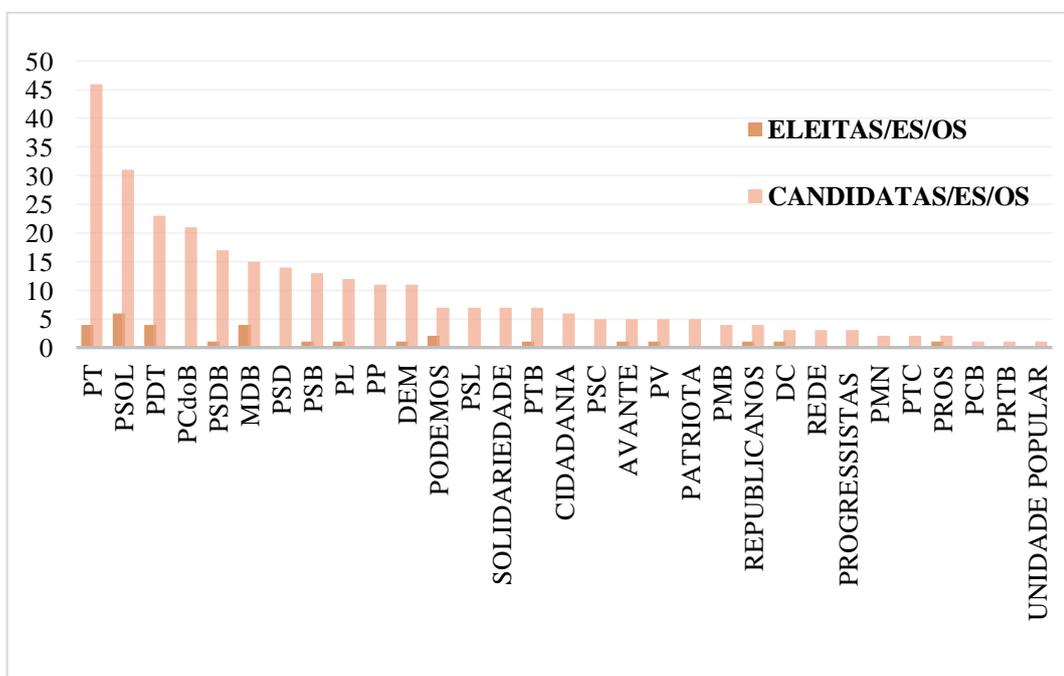
<sup>11</sup> Convencionou-se utilizar essa sigla para se referir a um conjunto de categorias de identidade de gênero e orientação sexual: Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, *Queer*, Intersexo, Assexuais e “+” como “outras expressões” não contempladas pelas demais categorias da sigla.

do Tribunal, das pessoas que utilizaram o nome social (reivindicação histórica de transexuais e travestis), três foram eleitas (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2020).

Eis que a ANTRA, entidade da sociedade civil que atua na defesa dos direitos das pessoas trans, realizou um levantamento colaborativo e publicou o mapeamento das Eleições 2020 que, além de homens trans (19 registros) e outras identidades trans (12 registros), foram 263 registros de candidatura de travestis e mulheres transexuais. O aumento de registros de candidatura (individuais e em bancadas coletivas) foi de 226%, se comparado à última eleição municipal; já o número de pessoas eleitas foi de 30 e representou um aumento de 275%.

Concernente ao perfil dos partidos políticos e suas agendas, não foi possível caracterizá-los, uma vez que, no âmbito municipal, outros fatores influenciam os registros de candidatura e eles podem ultrapassar questões de afinidade ideológica. Assim sendo, não há elementos para apontar porque tais candidatas são filiadas e decidiram participar do pleito por um ou outro partido. Ressalta-se apenas que, de acordo com levantamento da ANTRA (2020), para as eleições municipais de 2020, foram 294 candidaturas trans distribuídas entre 31 dos 33 partidos<sup>12</sup> brasileiros regularmente registrados, conforme o gráfico abaixo:

**Gráfico 1 – Número de candidaturas trans e de eleitas/es/os, por partido político, em 2020**



**Fonte:** elaborado pela autora com dados da ANTRA (2020) e de Simpson e Benevides (2020)

<sup>12</sup> É possível conferir a nomenclatura completa dos partidos expostos através de suas siglas em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>.

Os avanços quantitativos, com a maior participação de mulheres transexuais e travestis (candidatas e eleitas) da história das eleições brasileiras, indiciam que os recentes entendimentos, julgados e atos normativos contribuem para que a participação política institucional seja ampliada às camadas minoritárias, marginalizadas e historicamente oprimidas. Isso, evidentemente, permite que sejam representadas pautas importantes, o que, no entanto, não encerra desafios, pois, de acordo com Simpson e Benevides (2020, n.p.), “Representatividade é muito importante, mas projeto político, compromisso ético, conduta ilibada, atuação política, diálogo com os movimentos populares e instituições da sociedade civil, e senso de compromisso social, são outros tão importantes quanto.”.

#### 4. RECURSOS PARA O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA DAS CANDIDATAS

Em um rápido demonstrativo dos números e percentuais de registros de candidatura de mulheres para o executivo municipal, ou seja, de candidatas à prefeita ou vice-prefeita, de acordo com o TSE: em 2008 foram 504 (9,1%), em 2012 foram 670 (12,1%), em 2016 foram 636 (11,6%) e em 2020 foram 651 (12,1%). Assim também, quando analisamos os números globais dos registros de candidatura para as cadeiras do legislativo municipal no mesmo período, é possível perceber que houve um discreto aumento no percentual de registros de candidatura de mulheres e de eleitas para a vereança, mas que os índices permanecem muito inferiores aos dos candidatos e eleitos. Observemos a tabela com os percentuais:

**Tabela 1 - Percentual de candidatas e de eleitas para o legislativo municipal em 2008, 2012, 2016 e 2020**

ELEIÇÕES MUNICIPAIS - ANO	2008	2012	2016	2020
CANDIDATAS AO LEGISLATIVO	21,4%	31,3%	32%	33,6%
ELEITAS PARA O LEGISLATIVO	12,5%	13,3%	13,5%	16%

**Fonte:** elaborada com dados do Tribunal Superior Eleitoral

Os desafios quantitativos persistiram em todas as eleições municipais pós-Lei nº 12.034/2009, pois os percentuais de registros de candidatura para o legislativo municipal permaneceram próximos ao mínimo de 30% estabelecido e os percentuais de eleitas ainda são

muito baixos. Esse aspecto indicou que a previsão de um percentual mínimo de registros de candidatura de mulheres, sozinha, não é suficiente para materializar a intencionalidade de aumentar o número de mulheres candidatas.

Identificada tal insuficiência, percebeu-se que um fator influente na participação político-partidária efetiva é, inegavelmente, o financiamento. Para tanto, há estruturas e regulamentações de dois fundos principais, que recebem orçamento público para o exercício de atividades políticas: o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (Fundo Eleitoral), destinado aos partidos políticos nos anos de disputa eleitoral, e o Fundo Especial de Assistência Financeiras aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) que, além de doações de ordem privada, recebe valores públicos para a manutenção das atividades políticas que extrapolam os períodos eleitorais.

Em 2018 o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, no julgamento da ADI 5617, que, em síntese, a distribuição de recursos do Fundo Partidário deve observar o patamar mínimo de 30%, estabelecido pelo art. 10, § 3º da Lei nº 9.504/1997, nos termos extraídos:

[...] a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a partido, para as eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção; [...] (BRASIL, 2018c, p. 2)

Assim, um mínimo de 30% do Fundo deve ser destinado para atividades partidárias de mulheres candidatas. Sendo superior a 30%, os recursos repassados devem ser na exata proporção dos registros de candidatura. Isso significa dizer que o mínimo 30% da cota de gênero estabelecido pelo art. 10, § 3º da Lei nº 9.504/1997, que, na prática, busca assegurar a presença de mulheres nas disputas eleitorais, deve estar acompanhado, na exata proporção, de financiamento para garantir suas atividades de campanha.

Logo em seguida, o TSE, ao ser provocado por senadoras e deputadas federais através de consulta, passou a prever, com a Resolução nº 23.575/2018<sup>13</sup> - que alterou dispositivos de Resolução que dispõe sobre arrecadação e gastos de recursos políticos - que o entendimento acerca do percentual mínimo de 30% da cota de gênero e sua exata correspondência em recursos

---

<sup>13</sup> O conteúdo da Resolução pode ser encontrado em: <http://sintse.tse.jus.br/documentos/2018/Ago/1/diario-da-justica-eletronico-tse/resolucao-no-23-575-de-28-de-junho-de-2018-altera-a-resolucao-tse-no-23-553-de-18-de-dezembro-de-2017-que-dispoe-sobre-a-arrecadacao-e-os-gastos-de-recursos-por-partidos-politicos-e-candidatos-e-sobre-a-prestacao-de-contas-nas-eleicoes>, e utiliza *Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)* quando se refere ao, também chamado, Fundo Eleitoral.

financeiros através do Fundo Partidário se estende ao Fundo Eleitoral. Além disso, a exata proporção de candidaturas de mulheres deve corresponder ao tempo de propaganda político-partidária.

Dessa feita, mais um mecanismo passa a compor a política de fomento à participação de mulheres na política institucional. Esse fator também possibilita, ao dar condições concretas para uma efetiva participação nas organizações político-partidárias e nas atividades políticas, que as candidatas tenham reais chances de materializar o que, em tese, aparecem como propósito dos julgados e debates nos Tribunais. Evidentemente, tais novidades normativas devem ser pontuadas como um avanço, que acontece de forma progressiva e que é fruto da atuação organizada e luta de mulheres para o exercício da cidadania nos moldes da democracia atual possível.

Dos baixos índices do universo de candidatas e de eleitas, no Brasil, ainda emergem outros desafios enfrentados por camadas ainda mais excluídas dos espaços da política institucional, estigmatizadas e/ou invisibilizadas que as mulheres brancas. Com isso, ainda em 2020, a partir de uma Consulta<sup>14</sup> formal ao TSE, formulada pela Deputada Federal Benedita da Silva (PT/RJ), provocou-se o Tribunal questionando se é possível,

- (i) garantir às candidatas negras percentual dos recursos financeiros e do tempo em rádio e TV destinados às candidaturas femininas no montante de 50%, dada a distribuição demográfica brasileira;
- (ii) instituir reserva de 30% das candidaturas de cada partido a pessoas negras, nos termos da cota de gênero prevista na Lei nº 9.504/1997;
- (iii) determinar o custeio proporcional das campanhas dos candidatos negros, destinando-se a estes no mínimo 30% do total do FEFC; e
- (iv) assegurar tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão proporcional às candidaturas de pessoas negras, respeitando-se o mínimo de 30%. (BRASIL, 2020a, n. p.)

A consulente, em atenção a sub-representatividade negra e buscando a garantia de instrumentos que incentivem a participação política e assegurem suas atividades políticas de campanha, fez com que o TSE enfrentasse outra problemática perceptível nos espaços institucionais: a ausência de candidatos/as e eleito/as negro/as.

O Tribunal, por maioria, respondeu afirmativamente ao primeiro quesito (garantir que os recursos dos Fundos Partidário e Eleitoral, destinados à candidatura de mulheres, sejam divididos entre as candidatas negras e as não-negras em 50%/50%); ao terceiro quesito (e, portanto, garantir o custeio proporcional entre candidatos negros e não-negros, observando-se

---

<sup>14</sup> O inteiro teor da Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000 pode ser acessado em: <https://pje.tse.jus.br:8443/pje-web/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=5c0179ad8696709662708c0f8c7f581c39b484d172d84d8e>.

um mínimo de 30% do valor para aqueles); e ao quarto quesito (garantir, no mínimo, 30% do tempo de propaganda eleitoral – rádio e TV – ou, se houver percentual de candidaturas negras superior a 30%, que o tempo destinado seja proporcional) e que a aplicabilidade da decisão deve acontecer a partir das Eleições de 2022 (BRASIL, 2020a).

Ocorre que, acerca da aplicabilidade da decisão, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) acionou o STF para ajuizar Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF nº 738)<sup>15</sup> e requereu que fosse reconhecida a imediata aplicação da decisão do TSE, já nas eleições municipais de 2020. Dessa maneira, o STF, em 2 de outubro de 2020, entendeu e determinou que os termos positivamente entendidos pelo TSE fossem aplicados já em 2020.

Assim, os recentes movimentos dos Tribunais - sempre mediante provocação - no que diz respeito às ações afirmativas voltadas às candidaturas negras, também demonstram avanços para as candidaturas de mulheres e, além disso, denuncia a complexidade que é o contexto político-institucional brasileiro em que a omissão legislativa e a falta de um conjunto articulado de ações embargam a participação e a representatividade de parte majoritária da população brasileira. O ideal está, evidentemente, muito distante. Mas todo passo em direção à garantia de direitos humanos deve ser considerado.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percorrendo o objetivo proposto, no decorrer do artigo foram refletidos alguns dos avanços e dos desafios que circunscrevem as candidaturas de mulheres no Brasil, com enfoque no âmbito legislativo municipal.

Não é demais reforçar que alguns dos limites verificados dizem respeito a múltiplos aspectos e determinações políticos, econômicos, sociais e culturais e que a sub-representatividade de mulheres nas Câmaras Municipais, em cargos eletivos, é só mais uma expressão de como se estrutura a sociedade brasileira. Historicamente as mulheres foram forjadas a servir e a se responsabilizar pelos cuidados da casa, da propriedade privada do homem, e tinham papéis que ressoam até os dias atuais.

Os recentes avanços jurisprudenciais e normativos merecem destaque posto que são resultado, substancialmente, de lutas concretas e reivindicações. Além dos entendimentos do STF sobre o direito à retificação do registro civil, a Resolução TSE nº 23.562/2018 e a Portaria

---

<sup>15</sup>O inteiro teor da ADPF nº 738 pode ser conferido em:  
<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5997127>.

Conjunta TSE nº 1, de 17 de abril de 2018, possibilitaram que dimensões da identidade fossem respeitadas e que a dignidade humana, princípio-norma basilar, fosse observada.

Conforme apresentado, as recentes decisões e regulamentações contribuíram para que as eleições de 2020 fossem as primeiras a garantir um percentual mínimo de financiamento de campanha, aspecto influente para a efetiva participação das candidatas nas atividades políticas e de campanha. O pretendido financiamento paritário entre as candidatas brancas e negras fez com que, pela primeira vez, as candidatas negras contassem com uma política institucionalizada de fomento à participação da disputa eleitoral – pois, mesmo representando a maior parte da população brasileira, o percentual de ocupação nas Câmaras Municipais não corresponde a essa realidade.

Apesar dos avanços pontuados é preciso seguir ressaltando que reservar percentual de gênero e/ou de financiamento de campanha é insuficiente para que as câmaras legislativas municipais reflitam e representem as reais necessidades sociais. Entender que a igualdade substantiva entre expressões de gênero na política (institucional ou não) necessita, antes, de outra organização social é tarefa fundamental. Ampliar a ocupação e participação de mulheres no legislativo municipal pode ser estratégico, como meio e não como fim, para que se avance na construção de um novo tipo de sociedade que se estruture não mais sobre a exploração e a opressão. Sem questionar as bases sobre as quais se erguem as desigualdades e enfrentá-las de forma organizada e coletiva, a partir de programas e estratégias articuladas, não haverá superação das marcas históricas que hierarquizam gênero, raça e classe.

## REFERÊNCIAS

ALVES, José Eustáquio Diniz. O perfil do eleitorado brasileiro por idade e sexo em 2020. **Ecodebate**, 2020. Disponível em: <<https://www.ecodebate.com.br/2020/10/21/o-perfil-do-eleitorado-brasileiro-por-idade-e-sexo-em-2020/>>. Acesso em: 7 jan. 2021

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRAVESTIS E TRANSEXUAIS. [ANTRA]. **Eleições 2020**. Disponível em: <<https://antrabrasil.org/eleicoes2020/>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento n. 73, de 28 de junho 2018**. Dispõe sobre a averbação da alteração do prenome e do gênero nos assentos de nascimento e casamento de pessoa transgênero no Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN). 2018.

Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/cnj-regulamenta-alteracoes-nome-sexo.pdf>>.  
Acesso em: 7 jan. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 18 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 8.727, de 23 de abril de 2016**. Dispõe sobre o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8727.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8727.htm)>. Acesso em: 16 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília: Congresso Nacional, 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm)>. Acesso em: 16 dez. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta nº 0604054-58.2017.6.00.0000**. Rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto. Consultante: Sen. Maria de Fátima Bezerra. 2018a. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/voto-tarcisio-transgeneros.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000**. Consultante: Dep. Fed. Benedita da Silva. 2020a. Disponível em: <<https://pje.tse.jus.br:8443/pje-web/ConsultaPublica/DetalleProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=5c0179ad8696709662708c0f8c7f581c39b484d172d84d8e>>. Acesso em: 18 jan. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Portaria Conjunta TSE nº 1 de 17 de abril de 2018**. Regulamenta a inclusão do nome social no cadastro eleitoral, prevista na Resolução-TSE 23.562, de 22.3.2018. 2018. Disponível em: <<http://sintse.tse.jus.br/documentos/2018/Abr/19/diario-da-justica-eletronico-tse/portaria-conjunta-no-1-de-17-de-abril-de-2018-regulamenta-a-inclusao-do-nome-social-no-cadastro-eleitoral-prevista-na-resolucao-tse-no-23-562-de-22-3-2018>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução TSE nº 23.562, de 22 de março de 2018**. Acrescente e altera dispositivos na Res.-TSE 21.538, de 14 de outubro de 2003, para inclusão do nome social no cadastro e atualização do modelo de título eleitoral. 2018. Disponível em: <<http://sintse.tse.jus.br/documentos/2018/Abr/3/diario-de-justica-eletronico-tse-edicao-extra/republicacao-resolucao-no-23-562-de-22-de-marco-de-2018-acrescenta-e-altera-dispositivos-na-res-tse-no-21-538-de-14-de-outubro-de-2003-para-inclusao-do-nome-social-no-cadastro-e-atualizacao-do-modelo-de-titulo-eleitoral-1>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução TSE nº 23.575, de 28 de junho de 2018**. Altera a Resolução TSE nº 23.553, de 18 de dezembro de 2017, que dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos [...]. 2018. Disponível em: <<http://sintse.tse.jus.br/documentos/2018/Ago/1/diario-da-justica-eletronico-tse/resolucao-no-23-575-de-28-de-junho-de-2018-altera-a-resolucao-tse-no-23-553-de-18-de-dezembro-de-2017-que-dispoe-sobre-a-arrecadacao-e-os-gastos-de-recursos-por-partidos-politicos-e-candidatos-e-sobre-a-prestacao-de-contas-nas-eleicoes>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.275.**

Relator Min. Marco Aurélio, 1 mar. 2018b. Disponível em:

<[redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749297200](http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749297200)>. Acesso em: 12 jan. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.617.**

Relator Min. Edson Fachin, 15 mar. 2018c. Disponível em:

<[redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748354101](http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748354101)>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito**

**Fundamental nº 738.** Ementa. Relator Min. Ricardo Lewandowski, 5 out. 2020b. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5997127>>. Acesso em: 9 jan. 2021.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais.** [S.l.], [201?]. Disponível em:

<[http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaltvjustica/portaltvjusticanoticia/anexo/joao\\_trindade\\_teorias\\_gerais\\_dos\\_direitos\\_fundamentais.pdf](http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaltvjustica/portaltvjusticanoticia/anexo/joao_trindade_teorias_gerais_dos_direitos_fundamentais.pdf)>. Acesso em: 7 jan. 2021.

JESUS, Jaqueline Gomes de. **Orientações sobre a população transgênero: conceitos e termos.** Brasília: Autor, 2012. [On-line]. Disponível em:

<[https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/16/o/ORIENTA%C3%87%C3%95ES\\_POPULA%C3%87%C3%83O\\_TRANS.pdf?1334065989](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/16/o/ORIENTA%C3%87%C3%95ES_POPULA%C3%87%C3%83O_TRANS.pdf?1334065989)>. Acesso em: 17 dez. 2020.

MACEDO, Elaine Harzheim. A cota de gênero no processo eleitoral como ação afirmativa na concretização de direitos fundamentais políticos: tratamento legislativo e jurisdicional.

**Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 41, n. 133, mar. 2014, p. 205-243. Disponível em:

<[https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11430/2/A\\_cota\\_de\\_genero\\_no\\_processo\\_eleitoral\\_como\\_acao\\_afirmativa\\_na\\_concretizacao\\_de\\_direitos\\_fundamentais\\_politicos.pdf](https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11430/2/A_cota_de_genero_no_processo_eleitoral_como_acao_afirmativa_na_concretizacao_de_direitos_fundamentais_politicos.pdf)>. Acesso em: 27 dez. 2020.

NICOLAY, Gabriela Juliano. Em busca de maior efetividade da cota de gênero no direito brasileiro: análise de precedentes do tribunal superior eleitoral e de propostas legislativas em tramitação sobre o tema. **REDESP**, São Paulo, v. 4, n. 2, jul./dez. 2020, p. 77-100. Disponível em: <<https://apps.tre-sp.jus.br/ojs/index.php/revistaEJEP/article/view/166>>. Acesso em: 24 jan. 2021.

SABINO, Maria Jordana Costa; LIMA, Patrícia Verônica Pinheiro Sales. Igualdade de gênero no exercício de poder. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 23, n. 3, p. 713-734, set./dez. 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ref/v23n3/0104-026X-ref-23-03-00713.pdf>>

Acesso em: 13 jan. 2021

SEVERINO, Antonio Joaquim. **A metodologia do trabalho científico.** 23 ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SIMPSON, Keila; BENEVIDES, Bruna. **Candidaturas trans foram eleitas em 2020.** *On-line*. 2020. Disponível em: <<https://antrabrazil.org/2020/11/16/candidaturas-trans-eleitas-em-2020/>>. Acesso em: 16 dez. 2020.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estatísticas eleições 2020.** Candidaturas. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>>. Acesso em: 14 dez. 2020.

VELASCO, Clara. Mais de 900 cidades do país não terão nenhuma mulher na Câmara Municipal. *GI, On-line*, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/11/17/mais-de-900-cidades-do-pais-nao-terao-nenhuma-mulher-na-camara-municipal.ghtml>>. Acesso em: 15 jan. 2021.