

**XXXII CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI SÃO PAULO - SP**

**TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS  
POLITICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E FILOSOFIA  
DO ESTADO II**

**CAIO AUGUSTO SOUZA LARA**

**RICARDO LIBEL WALDMAN**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

#### **Secretarias**

##### **Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

##### **Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

##### **Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

##### **Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

##### **Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

T314

Teorias da democracia, direitos políticos, movimentos sociais e filosofia do estado II[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Caio Augusto Souza Lara, Ricardo Libel Waldman – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-277-3

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Teorias da democracia e direitos políticos. 3. Movimentos sociais e filosofia do estado. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS POLITICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E FILOSOFIA DO ESTADO II**

---

### **Apresentação**

#### **TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS POLITICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E FILOSOFIA DO ESTADO II**

Os artigos contidos nesta publicação foram apresentados no Grupo de Teorias da democracia, direitos políticos, movimentos sociais e filosofia do Estado II durante o XXXII Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI, realizado dos dias 26 a 28 de novembro de 2025, sob o tema geral “Os caminhos da internacionalização e o futuro do Direito”. O evento foi promovido por esta sociedade científica do Direito e a Universidade Presbiteriana Mackenzie, com diversos patrocinadores e apoiadores institucionais.

A apresentação dos trabalhos abriu caminho para uma importante discussão, em que os pesquisadores do Direito puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração a temática central grupo. Essa temática traz consigo os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica enfrentam no tocante ao estudo dos referenciais teóricos do Direito Constitucional e dos reflexos do constitucionalismo na atuação dos Poderes da República no país.

Os estudos reunidos aprofundam o debate sobre as múltiplas faces da democracia contemporânea, com especial atenção às tensões entre institucionalidade, participação e poder. As pesquisas exploram o federalismo cooperativo como estratégia para o enfrentamento de problemas estruturais, como a segurança pública, destacando os consórcios intermunicipais como arranjos inovadores de governança. A democracia participativa e deliberativa aparece como eixo transversal, seja na análise do papel da Comissão de Legislação Participativa, da iniciativa popular de emendas constitucionais e das candidaturas coletivas, seja na reflexão sobre a democracia ambiental e seus mecanismos de inclusão decisória. Nesse contexto, a experiência democrática brasileira é problematizada à luz de referenciais clássicos e contemporâneos — de Aristóteles à teoria da democracia substancial — revelando limites procedimentais, assimetrias de poder e desafios persistentes à efetiva inclusão política, especialmente de mulheres, em recortes regionais como o Amapá e o Tocantins.

Em diálogo com esses temas, os trabalhos também enfrentam os riscos contemporâneos à ordem constitucional e à integridade do processo democrático, evidenciando fenômenos como o constitucionalismo abusivo, o uso estratégico do impeachment no presidencialismo de coalizão e a erosão democrática expressa nos eventos de 8 de janeiro de 2023. A relação entre democracia e era digital é examinada a partir da infodemia, da radicalização do discurso político, dos limites à liberdade de expressão e à imunidade parlamentar, bem como dos novos desafios regulatórios trazidos por influenciadores sintéticos e pelo financiamento político. Ao lado disso, análises críticas do neoliberalismo como limite ao direito antidiscriminatório, das ambiguidades semânticas do próprio conceito de democracia, e das contribuições de autores como Foucault, Levitsky e Ziblatt oferecem uma leitura sofisticada das tensões entre governamentalidade, estado de exceção, razão de Estado e direitos fundamentais, compondo um quadro analítico robusto sobre os dilemas e possibilidades do Estado Democrático de Direito no Brasil contemporâneo.

Deste modo, na coletânea que agora vem a público, encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-graduação em Direito, nos níveis de Mestrado e Doutorado, com artigos rigorosamente selecionados, por meio de dupla avaliação cega por pares (double blind peer review). Dessa forma, todos os artigos ora publicados guardam sintonia direta com este Grupo de Trabalho.

Agradecemos a todos os pesquisadores pela sua inestimável colaboração e desejamos uma ótima e proveitosa leitura!

Caio Augusto Souza Lara

Ricardo Libel Waldman

# **DEMOCRACIA SUBSTANTIVA E DIREITOS POLÍTICOS: DESAFIOS DA INCLUSÃO POLÍTICA FEMININA NO SISTEMA DEMOCRÁTICO TOCANTINENSE**

## **SUBSTANTIVE DEMOCRACY AND POLITICAL RIGHTS: CHALLENGES OF WOMEN'S POLITICAL INCLUSION IN THE DEMOCRATIC SYSTEM OF TOCANTINS**

**Lívia Angélica Siqueira de Abreu Ribeiro Querido <sup>1</sup>**  
**Roseli Rêgo Santos Cunha Silva <sup>2</sup>**

### **Resumo**

O artigo analisa a tensão entre democracia formal e substantiva através da experiência do programa "Mais Mulheres, Mais Democracia" do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, implementado entre 2016 e 2024. O estudo parte da hipótese de que a eficácia limitada do programa decorre da ausência de articulação entre Justiça Eleitoral, partidos políticos, movimentos sociais e sociedade civil, restringindo seu alcance a públicos já sensibilizados. Metodologicamente, adota-se abordagem qualitativa interdisciplinar, combinando análise documental de resoluções do TSE/TRE-TO e revisão bibliográfica sobre teoria democrática e representação política. A investigação demonstra que, apesar dos avanços normativos como cotas eleitorais e reserva de financiamento, persistem barreiras estruturais à participação feminina: cultura partidária excludente, distribuição assimétrica de recursos, candidaturas fictícias e violência política de gênero. O programa promove ações educativas, formação política e campanhas de conscientização, mas enfrenta limitações pela centralização institucional e baixa horizontalidade decisória. Os resultados indicam que a democracia substantiva requer mais que garantias formais, demandando transformação das estruturas partidárias, mecanismos de accountability de gênero e incorporação da pluralidade feminina nas políticas públicas. Conclui-se propondo reestruturações baseadas em coordenação interinstitucional, democratização interna dos partidos, escuta social ativa e reconhecimento das experiências interseccionais de mulheres negras, indígenas e periféricas.

**Palavras-chave:** Democracia substantiva, Direitos políticos, Gênero e representação, Participação política feminina, Justiça eleitoral do tocantins

### **Abstract/Resumen/Résumé**

The article analyzes the tension between formal and substantive democracy through the experience of the "More Women, More Democracy" program of the Regional Electoral Court

---

<sup>1</sup> Mestranda em Constituição e Sociedade pelo IDP. Especialista em Direito Registral Imobiliário pela PUCMINAS. Graduada em Direito pela Universidade Evangélica de Goiás

<sup>2</sup> Doutora em Direito pela UFBA. Mestre em Direito pela UFBA. Especialista em Direito Empresarial pela UFBA e FGV. Graduada em Direito pela UCSAL. Professora da Faculdade de Direito da UNB

of Tocantins, implemented between 2016 and 2024. The study is based on the hypothesis that the limited effectiveness of the program stems from the lack of articulation between the Electoral Justice, political parties, social movements and civil society, restricting its reach to audiences that are already sensitized. Methodologically, an interdisciplinary qualitative approach is adopted, combining documentary analysis of TSE/TRE-TO resolutions and a bibliographic review on democratic theory and political representation. The investigation shows that, despite normative advances such as electoral quotas and funding reserves, structural barriers to female participation persist: exclusionary party culture, asymmetric distribution of resources, fictitious candidacies, and gender-based political violence. The program promotes educational actions, political training and awareness campaigns, but faces limitations due to institutional centralization and low decision-making horizontality. The results indicate that substantive democracy requires more than formal guarantees, demanding transformation of party structures, gender accountability mechanisms and incorporation of female plurality in public policies. It concludes by proposing restructuring based on inter-institutional coordination, internal democratization of parties, active social listening and recognition of the intersectional experiences of black, indigenous and peripheral women.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Substantive democracy, Political rights, Dênero and representation, Women's political education, Electoral justice of tocantins

## 1. INTRODUÇÃO

A consolidação da democracia contemporânea exige mais do que a mera institucionalização de eleições regulares ou a consagração formal dos direitos políticos na Constituição: requer a efetivação de uma democracia substantiva, capaz de refletir a pluralidade social e assegurar a participação de grupos historicamente excluídos nos processos decisórios.

No Brasil, entretanto, a sub-representação política feminina permanece como uma das expressões mais persistentes da desigualdade estrutural, revelando um descompasso profundo entre a igualdade formal prevista no texto constitucional e a materialização concreta do direito de participação política no espaço público. Apesar dos avanços normativos e da criação de políticas afirmativas, como cotas eleitorais e reservas de financiamento de campanha, o sistema político-partidário segue hegemonicamente dominado por homens, com dinâmicas internas que dificultam a ascensão e a permanência das mulheres em posições de poder (Miguel, 2014).

Essa realidade revela um problema estrutural da democracia representativa brasileira, cuja arquitetura institucional, desenhada a partir de lógicas androcêntricas, ainda reproduz padrões de exclusão simbólica e material. A ausência de mulheres nos espaços de decisão política não representa apenas um déficit quantitativo, mas configura um déficit de legitimidade democrática, uma vez que impede que a diversidade social se traduza em pluralidade deliberativa e substantiva nas instituições estatais. Tal cenário afeta diretamente a realização do princípio republicano e a própria ideia de soberania popular, ao reduzir o alcance dos direitos políticos a uma experiência seletiva e desigual.

Nesse contexto, as políticas públicas voltadas à promoção da participação política feminina assumem papel central no esforço de democratização do Estado e de aprofundamento da cidadania. O programa “Mais Mulheres, Mais Democracia”, desenvolvido pela Justiça Eleitoral no estado do Tocantins, representa um desses instrumentos institucionais criados para enfrentar a discriminação de gênero no campo político e fomentar o protagonismo feminino nos processos eleitorais. A iniciativa busca articular ações formativas, campanhas de conscientização e estratégias de incentivo à participação política das mulheres, visando superar barreiras culturais, institucionais e socioeconômicas que limitam seu acesso ao poder.

Contudo, apesar dos avanços representados por esse programa e por outras iniciativas legislativas e institucionais, a presença feminina em cargos eletivos no Tocantins permanece significativamente limitada, mesmo após dois ciclos eleitorais consecutivos em que tais medidas foram implementadas nos anos de 2016 a 2024. A pergunta que orienta esta

investigação emerge desse aparente paradoxo: quais fatores estruturais, institucionais e socioculturais têm impedido que o programa “Mais Mulheres, Mais Democracia” alcance maior efetividade na promoção da participação política feminina no Tocantins? A hipótese que guia este estudo é a de que a eficácia limitada do programa decorre da ausência de uma articulação entre os diversos atores envolvidos, como Justiça Eleitoral, partidos políticos, movimentos sociais, universidades e organizações da sociedade civil, o que restringe o alcance das ações a públicos já sensibilizados e impede a ruptura com barreiras estruturais enraizadas no sistema político.

A pesquisa também parte da premissa de que as soluções para a desigualdade de gênero na política não podem ser exclusivamente normativas. A efetivação dos direitos políticos das mulheres exige transformação das estruturas institucionais que moldam a disputa eleitoral e a cultura política, bem como a incorporação de estratégias participativas que permitam às próprias mulheres atuar como agentes de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas voltadas à sua inclusão. Isso implica repensar o papel do Estado e da Justiça Eleitoral como promotores de uma democracia inclusiva, fundada não apenas em garantias formais, mas também na redistribuição de poder e no reconhecimento de sujeitos políticos diversos.

Do ponto de vista metodológico, este artigo adota uma abordagem qualitativa e interdisciplinar, combinando análise documental e revisão bibliográfica, com foco na experiência do Tocantins no período de 2016 a 2024. O método do estudo de caso múltiplo foi empregado para compreender as dinâmicas sociopolíticas que permeiam a participação feminina e avaliar criticamente a atuação do programa “Mais Mulheres, Mais Democracia” no enfrentamento da discriminação estrutural. Foram analisados relatórios oficiais, resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins (TRE-TO), dados eleitorais, documentos partidários e materiais informativos produzidos pelo programa, além de literatura acadêmica sobre representação política, teoria democrática, estudos de gênero e interseccionalidade.

Ao articular teoria democrática, filosofia política do Estado e dados empíricos sobre a realidade tocantinense, este trabalho pretende contribuir para o debate contemporâneo acerca dos limites e possibilidades da democracia representativa brasileira, evidenciando como políticas públicas eleitorais podem atuar, ou fracassar, como instrumentos de transformação estrutural. O argumento central é que a consolidação de uma democracia substantiva, comprometida com a justiça social e a igualdade política, depende da capacidade de o Estado incorporar práticas participativas, redistributivas e inclusivas que transcendam a lógica



formalista do direito e ampliem, de modo efetivo, as condições de exercício da cidadania política por mulheres em toda sua diversidade.

## **2. DEMOCRACIA SUBSTANTIVA, DIREITOS POLÍTICOS E FILOSOFIA DO ESTADO**

A consolidação de regimes democráticos não pode ser medida apenas por procedimentos formais ou por sua capacidade de organizar eleições periódicas. A dimensão formal da democracia, tal como delineada por Joseph Schumpeter e, mais tarde, desenvolvida por Robert Dahl (1989), enfatiza o conjunto de regras, instituições e procedimentos que garantem a competição política, a escolha dos governantes e a rotatividade do poder. Esse modelo, embora tenha representado um avanço em relação às concepções liberais clássicas ao associar democracia ao processo de decisão coletiva, mantém-se restrito ao plano procedimental, priorizando aspectos como o voto, o multipartidarismo e o respeito a direitos individuais básicos.

No entanto, como destacam teóricos críticos, esse modelo formal é insuficiente para explicar a complexidade das democracias contemporâneas e seus déficits de legitimidade. A democracia substantiva, ao contrário, vai além da institucionalidade e das normas procedimentais para incorporar dimensões qualitativas da vida política, como a igualdade material, a pluralidade de vozes no espaço público e a efetiva capacidade de todos os cidadãos de participar das decisões que moldam a sociedade. Robert Dahl, ao discutir a ideia de *poliarquia*, já alertava para os limites de uma democracia reduzida à competição eleitoral: o pleno funcionamento do regime democrático requer não apenas direitos políticos formais, mas também a remoção de barreiras sociais, econômicas e culturais que impedem a participação de determinados grupos (Dahl, 1989).

Jürgen Habermas amplia essa reflexão ao sustentar que a legitimidade democrática decorre da formação discursiva da vontade política no espaço público. Em *Entre Fatos e Normas*, o autor argumenta que a democracia não se reduz ao conjunto de instituições que canalizam preferências pré-formadas, mas se realiza quando as decisões políticas resultam de processos comunicativos inclusivos e racionais, nos quais os cidadãos participam em condições de igualdade (Habermas, 1997). Nessa perspectiva, a soberania popular não é apenas um princípio jurídico-constitucional, mas um processo contínuo de deliberação pública, no qual a

participação efetiva de grupos historicamente excluídos se torna condição para a legitimidade do Estado.

Chantal Mouffe (2005), por sua vez, propõe um deslocamento ainda mais profundo ao criticar as concepções consensualistas da democracia deliberativa. Para a autora, a democracia deve ser entendida como um campo de disputa hegemônica e de antagonismo legítimo, no qual a pluralidade de identidades e perspectivas não é um obstáculo a ser superado, mas a própria essência do político. A democracia substantiva, nessa chave, não busca eliminar o conflito, mas criar instituições capazes de transformá-lo em agonismo produtivo entre adversários legítimos, e não entre inimigos a serem eliminados. Essa leitura é particularmente relevante para o debate sobre participação feminina, pois evidencia que a exclusão das mulheres dos espaços de poder não decorre apenas de omissões institucionais, mas de relações de poder historicamente constituídas que organizam o campo político como território masculino.

A partir dessa tensão entre democracia formal e substantiva, emerge a compreensão de que os direitos políticos não são apenas prerrogativas jurídicas individuais, mas instrumentos de realização da soberania popular e de construção da legitimidade estatal. A Constituição brasileira de 1988 consagra o direito ao voto e à elegibilidade como pilares do regime democrático, mas sua concretização demanda condições materiais que permitam o exercício pleno desses direitos. Em contextos marcados por desigualdades de gênero, raça e classe, a mera garantia formal de participação não assegura igualdade política. Por isso, políticas afirmativas, como as cotas eleitorais e os programas de incentivo à participação de mulheres, não devem ser vistas como concessões, mas como mecanismos estruturantes para a democratização efetiva do espaço público e a ampliação do sujeito político.

Essa compreensão conecta-se ao debate sobre representação e pluralidade, central na filosofia política contemporânea. Hannah Arendt (2007), ao conceber a política como espaço de ação e liberdade, destaca que a pluralidade humana é a essência da vida política. A exclusão de grupos do espaço público, portanto, empobrece a democracia, reduzindo seu potencial criativo e deliberativo. A ação política só adquire sentido em um espaço plural, no qual diferentes sujeitos possam aparecer, falar e agir em comum.

Jacques Rancière (1996) aprofunda essa reflexão ao associar a política ao rompimento da lógica da polícia, que distribui lugares e define quem pode falar, agir e ser ouvido. A democracia, nessa perspectiva, não é apenas a gestão do já dado, mas a irrupção daqueles que estavam fora da cena política e que, ao reivindicar sua participação, reconfiguram o espaço

comum. Assim, a entrada das mulheres, especialmente das mulheres negras, indígenas e periféricas, nos espaços de decisão política representa não apenas uma questão de justiça social, mas um ato profundamente político, que transforma a própria estrutura da democracia.

Philip Pettit (2012), ao discutir a noção de liberdade republicana, também oferece uma contribuição importante a esse debate. Para ele, a legitimidade democrática está vinculada à ausência de dominação, não permitindo construção de instituições que impeçam que alguns grupos imponham sua vontade arbitrariamente sobre outros. A desigualdade de gênero na política pode, sob essa ótica, ser compreendida como forma de dominação estrutural: a exclusão das mulheres dos espaços de poder não apenas limita suas escolhas individuais, mas perpetua relações hierárquicas que comprometem a própria ideia de liberdade política e cidadania.

A partir dessas contribuições teóricas, torna-se evidente que a democracia substantiva demanda mais do que instituições representativas: requer a presença ativa de sujeitos diversos no processo decisório e a criação de mecanismos que transformem o espaço público em arena de pluralidade, deliberação e disputa legítima. Nesse sentido, a ampliação da participação política feminina não deve ser entendida como mera correção de desequilíbrios numéricos, mas como um imperativo democrático que diz respeito à qualidade e à profundidade do próprio regime. O desafio que se impõe ao Estado brasileiro é o de transformar direitos políticos formalmente garantidos em condições reais de exercício de poder, promovendo um espaço político em que todas as vozes possam não apenas ser ouvidas, mas também influenciar a direção coletiva da sociedade.

A trajetória da participação política feminina no Brasil é marcada por um processo histórico de exclusão, resistência e conquistas graduais. Desde o período colonial e imperial, as mulheres foram formal e simbolicamente afastadas da esfera pública e do exercício da cidadania política, sendo relegadas a papéis domésticos e privados, em conformidade com uma ordem patriarcal profundamente enraizada. Ainda assim, mesmo diante de um contexto autoritário e excludente, mulheres como Celina Guimarães Viana e Alzira Soriano se destacaram por sua atuação pioneira na luta pelo sufrágio feminino, e a mobilização da Federação Brasileira pelo Progresso Feminino foi decisiva para a construção dos primeiros espaços de participação e representação política.

Celina Guimarães Viana foi a primeira eleitora oficialmente registrada no Brasil. Potiguar de Mossoró (RN), tornou-se apta a votar após a lei estadual de 1927 que permitiu o alistamento feminino no Rio Grande do Norte, e participou do pleito municipal de 1928. Sua

inscrição pioneira abriu caminho para a conquista nacional do voto feminino em 1932 e costuma ser lembrada ao lado de Alzira Soriano (primeira prefeita eleita, em Lajes/RN, 1928) como marco do sufrágio feminino no país (Mansuido, 2021).

Esse avanço, contudo, não representou o fim das barreiras estruturais à participação feminina. Ao longo do século XX, o acesso das mulheres ao poder político continuou limitado por mecanismos institucionais, econômicos e culturais que perpetuaram desigualdades. Exemplo disso foi a adoção do sufrágio censitário pela Constituição de 1824 e, posteriormente, as restrições impostas pela Lei Saraiva de 1881, que vinculavam o direito ao voto à renda e à alfabetização, que são critérios que, na prática, excluía a maioria da população, especialmente mulheres, pessoas escravizadas e pobres (Marques, 2019).

A partir do final do século XX e início do XXI, políticas afirmativas passaram a ocupar papel central nas estratégias para ampliar a presença das mulheres na política. A introdução de cotas de gênero, a destinação obrigatória de recursos financeiros e de tempo de propaganda eleitoral para candidaturas femininas, e o fortalecimento de mecanismos legais e institucionais representaram marcos importantes nessa trajetória.

No plano político institucionalizado, a condição exercer o poder público-político ainda encontra resistência como algo que pertence ao ser humano, independentemente do gênero, encontra-se centrada na condição de ser e estar masculina. Nesse aspecto, prevalece na América Latina um tratamento sexista e discriminatório, por mais medidas que venham sendo tomadas para sua diminuição (Padilha; Silva; Costa, 2023, p. 175).

As chamadas candidaturas laranja designam “candidatos(as) extremos(as) inviáveis”, frequentemente lançados para cumprir nominalmente a cota de gênero sem alterar o status quo partidário. No desenho institucional brasileiro a representação proporcional de lista aberta, possibilita lançar até 150%/200% do número de cadeiras e a meta mínima de 30% de candidatas criando incentivos para inflar chapas com nomes sem viabilidade real.

A literatura indica que, após as reformas e a maior fiscalização das cotas, mulheres passaram a ser desproporcionalmente utilizadas como “laranjas”, muitas vezes com votação nula ou pífia, ausência de atos de campanha e prestações de contas padronizadas. Para explicar o fenômeno, o texto propõe uma tipologia em quatro tipos ideais, combinando eixos de legalidade e intencionalidade: laranja não consensual (registro sem anuência), em licença (aproveitando a licença remunerada de servidores), ingênua (convidada a “ajudar o partido”

sem apoio real) e estratégica (candidatura consentida para cumprir cota e acumular capital político futuro) (Amorim, et. al., 2024).

No plano jurídico-eleitoral, Amorim (et. al, 2024) destaca a reação da Justiça Eleitoral: em 2019, no caso de Valença/PI, o TSE assentou que a prova de fraude à cota de gênero contamina todo o DRAP, com anulação dos votos e recálculo dos quocientes; mais recentemente, foram consolidados critérios indiciários para identificar fraude (votação zerada ou irrisória, movimentação financeira idêntica e ausência de campanha).

Em síntese, candidaturas laranja não são anomalias isoladas, mas um mecanismo recorrente de adaptação partidária às regras de gênero; enfrentá-las exige combinar controle institucional e reformas organizacionais que coíbam fraudes, garantam recursos e apoio reais às candidaturas femininas e convertam presença nas listas em competitividade efetiva.

As medidas relativas as cotas, permitiram um aumento quantitativo da presença feminina nos espaços de poder, mas sua efetividade ainda encontra limites significativos. No entanto, além das “candidaturas laranjas”, o descumprimento de regras por parte dos partidos e a manutenção de estruturas de governança interna excludentes demonstram que a igualdade formal não tem se traduzido, necessariamente, em igualdade substantiva.

Além disso, a lógica do presidencialismo de coalizão, tal como analisada por Couto e Abranches (2019), aprofunda esse quadro ao estruturar o sistema político em torno de negociações pragmáticas e distribuição de cargos e recursos. Nesse contexto, partidos tendem a priorizar candidaturas com maior viabilidade eleitoral e acesso a redes de financiamento, geralmente representadas por homens brancos com trajetórias políticas consolidadas, relegando as mulheres a posições secundárias ou simbólicas nas listas partidárias.

Outro obstáculo central para a consolidação de uma democracia paritária é a violência política de gênero, que assume formas simbólicas, psicológicas, morais, institucionais e até físicas. Essa violência atua como um mecanismo de controle social que desestimula a entrada e permanência das mulheres na vida pública. Mesmo após eleitas, muitas parlamentares enfrentam interrupções sistemáticas, deslegitimação de sua capacidade intelectual, discursos misóginos, assédio e até ameaças à sua integridade física. A promulgação da Lei nº 14.192/2021, que criminaliza a violência política de gênero, representou um avanço importante ao reconhecer juridicamente o problema e estabelecer penas de reclusão de um a quatro anos. No entanto, a eficácia da norma ainda é limitada pela baixa taxa de denúncias, fragilidade nos

mecanismos de fiscalização e omissão dos partidos políticos na responsabilização de seus membros (Roehe; Campos, 2023)

A compreensão da participação política feminina no Brasil, portanto, exige mais do que a análise dos marcos legais conquistados ao longo da história. É necessário considerar os fatores estruturais (institucionais, culturais e simbólicos) que continuam a restringir o acesso das mulheres aos espaços de decisão. A construção de uma democracia substantiva e paritária depende de reformas profundas no funcionamento dos partidos, do fortalecimento de políticas públicas voltadas à igualdade de gênero e do combate eficaz à violência política. Somente assim será possível transformar a presença feminina nos espaços de poder de uma conquista quantitativa em um exercício efetivo de cidadania e soberania popular.

### **3. O PROGRAMA “MAIS MULHERES, MAIS DEMOCRACIA” E SUA RELEVÂNCIA NA PROMOÇÃO DA PARTICIPAÇÃO FEMININA NO TOCANTINS**

A consolidação de uma democracia substantiva depende da presença ativa e representativa das mulheres nos espaços de decisão política. No entanto, mesmo diante dos avanços normativos e institucionais conquistados nas últimas décadas, a sub-representação feminina permanece como um traço estrutural do sistema político brasileiro, reproduzindo-se de maneira particular nas dinâmicas regionais. No estado do Tocantins, esse desafio se manifesta em um cenário marcado por barreiras culturais, institucionais e estruturais que dificultam a inserção das mulheres na esfera pública e limitam seu acesso a cargos eletivos.

Foi nesse contexto que o Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins (TRE-TO), por meio da Escola Judiciária Eleitoral (EJE), instituiu, em 2020, o programa permanente “+Mulher +Democracia”, concebido como uma estratégia institucional para fomentar a participação política feminina no estado e contribuir para a redução das desigualdades de gênero no acesso ao poder. O programa tem como objetivos centrais fortalecer conceitos de cidadania e democracia entre as mulheres, esclarecer direitos e deveres no processo político-eleitoral e conscientizar sobre a importância da participação ativa, tanto no exercício do voto quanto na disputa de mandatos eletivos.

Para atingir essas metas, o programa promove uma série de ações educativas, formativas e mobilizadoras. Entre as iniciativas destacam-se palestras, seminários e rodas de conversa voltadas a lideranças comunitárias, representantes de entidades de classe e à população em

geral. Esses eventos buscam não apenas disseminar informações sobre direitos políticos e instrumentos de participação democrática, mas também criar espaços de escuta e troca de experiências, fortalecendo redes de apoio e solidariedade entre mulheres interessadas em ingressar na política (TRE-TO).

Uma das ações emblemáticas do programa foi o “Curso Básico de Formação Política para Mulheres”, oferecido em abril de 2024 por meio da Escola Virtual do TRE-TO. A capacitação abordou temas fundamentais como cidadania, elegibilidade, aplicação de recursos públicos no incentivo à participação feminina e inovações para o processo eleitoral. A proposta foi fornecer instrumentos teóricos e práticos que permitissem às participantes exercer a cidadania de forma crítica e informada, além de prepará-las para disputar eleições com maior competitividade.

Outras iniciativas relevantes incluem campanhas de conscientização sobre igualdade de gênero na política, produção e distribuição de materiais informativos, parcerias com lideranças comunitárias e instituições educacionais, e a criação da Cartilha da Ouvidoria da Mulher, que orienta sobre os mecanismos de denúncia e proteção contra a violência política de gênero. As ações também envolveram o fomento à inclusão digital de pré-candidatas e a organização de eventos em municípios do interior, como em Pedro Afonso, em 2024, com o objetivo de expandir o alcance territorial do programa e envolver mulheres de diferentes contextos sociais.

Apesar de sua relevância e impacto positivo, a literatura e os dados empíricos indicam que o programa ainda enfrenta desafios significativos para alcançar seus objetivos em plenitude. A ausência de maior integração entre os atores institucionais e sociais envolvidos em sua concepção e implementação limita seu potencial transformador, e a persistência de estruturas partidárias excludentes e práticas discriminatórias continua a restringir a competitividade das candidaturas femininas. Ainda assim, a experiência do “+Mulher +Democracia” representa um passo fundamental na direção de uma democracia mais inclusiva, ao combinar educação política, conscientização e proteção institucional em prol da igualdade de gênero.

#### **4. DO FORMAL AO SUBSTANTIVO: CAMINHOS PARA UMA DEMOCRACIA INCLUSIVA NO TOCANTINS**

A análise do programa “+Mulher +Democracia” evidencia tanto os avanços institucionais no incentivo à participação feminina quanto os limites impostos por estruturas

político-partidárias e culturais persistentes. Para que o Tocantins caminhe da democracia formal, sustentada por garantias normativas e quantitativas, para uma democracia substantiva, capaz de assegurar a presença efetiva e transformadora das mulheres na política, é necessário repensar os eixos de atuação do programa e propor reestruturações institucionais mais ousadas e horizontais

Um primeiro passo consiste em fortalecer os mecanismos de coordenação interinstitucional, criando canais de comunicação mais estáveis entre Justiça Eleitoral, partidos, movimentos sociais e universidades. Essa articulação pode ampliar a legitimidade e a efetividade do programa, evitando a centralização excessiva no TRE-TO e garantindo que suas ações reflitam as necessidades concretas das mulheres tocantinenses. A incorporação de metas de médio e longo prazo, associadas a indicadores de impacto, é essencial para que o programa transcenda o caráter de iniciativa formativa e se consolide como política pública estruturante.

A ausência de horizontalidade na formulação e implementação do “+Mulher +Democracia” foi identificada como um dos entraves à sua plena efetividade. A ampliação da participação social por meio da inclusão de coletivos feministas, associações comunitárias, sindicatos e organizações da sociedade civil pode descentralizar as decisões e promover maior diversidade de perspectivas. Além disso, fóruns permanentes de diálogo entre mulheres candidatas, parlamentares e a Justiça Eleitoral poderiam contribuir para a construção coletiva de estratégias de enfrentamento à violência política de gênero e ao preconceito institucional, promovendo maior ressonância social ao programa.

Outro elemento fundamental para a consolidação de uma democracia inclusiva reside na democratização interna dos partidos políticos. A literatura mostra que a sub-representação feminina não decorre apenas de barreiras legais ou eleitorais, mas também da cultura partidária que restringe acesso a recursos, tempo de propaganda e apoio logístico às candidaturas de mulheres (Abreu, 2011). Nesse sentido, mecanismos de *accountability* de gênero podem ser implementados, vinculando o repasse de verbas públicas à adoção de práticas efetivas de promoção da igualdade — como transparência na distribuição do fundo partidário, fiscalização de candidaturas fictícias e responsabilização de dirigentes por descumprimento das cotas.

Por fim, a construção de uma democracia substantiva exige reconhecer a pluralidade das experiências femininas. Mulheres negras, indígenas, jovens, periféricas e com deficiência enfrentam barreiras específicas que não podem ser tratadas de forma homogênea. O fortalecimento de espaços de escuta social é, portanto, indispensável para que as políticas



públicas eleitorais respondam às diferentes formas de exclusão e ampliem a capacidade de representação da política tocantinense. A escuta ativa, associada a processos participativos, permite que o “+Mulher +Democracia” não apenas forme eleitoras e candidatas, mas também produza transformações estruturais na cultura política, contribuindo para a legitimação de uma democracia plural, inclusiva e substantiva.

## 5. CONCLUSÃO

Os resultados analisados indicam que a distância entre a garantia formal de direitos e a sua realização material permanece como o principal obstáculo para a inclusão política de mulheres. A existência de regras de cotas, de incentivos financeiros e de campanhas institucionais representa um marco civilizatório, mas não assegura, por si, a conversão de direitos em poder efetivo. A persistência de barreiras culturais e organizacionais no interior dos partidos, somada a fluxos de financiamento e de apoio logístico assimétricos, reduz a competitividade das candidaturas femininas e limita sua permanência em posições de comando. A democracia, quando confinada ao plano procedimental, produz uma representação incompleta e menos responsiva.

Experiências de educação cívica, de formação política e de enfrentamento à violência política de gênero demonstram potencial para ampliar a agência de eleitoras e candidatas. Contudo, o efeito dessas ações depende de governança cooperativa e de capilaridade territorial. Quando as iniciativas se concentram em núcleos institucionais e não alcançam redes locais de apoio, perdem potência transformadora. A noção de democracia substantiva exige que a informação circule onde as decisões e os vínculos são produzidos, com atenção a desigualdades interseccionais de raça, classe, território e idade.

O caminho de transformação passa por redesenho institucional com metas verificáveis, monitoramento público e critérios de avaliação que ultrapassem indicadores de presença numérica. É necessário acompanhar acesso a recursos, tempo de propaganda, distribuição de cargos internos, rotatividade em posições estratégicas e incidência de violência política, bem como mensurar o efeito dessas variáveis na viabilidade eleitoral. A transparência ativa e a prestação de contas periódica criam incentivos para que as organizações partidárias incorporem práticas mais igualitárias.

A democratização interna dos partidos é peça-chave. Sem regras claras de distribuição de recursos, mecanismos de compliance eleitoral e responsabilização por fraudes às cotas, a política afirmativa tende a se reduzir à forma sem alterar a matéria. A vinculação de repasses públicos a planos de integridade com metas de gênero, auditorias independentes e sanções proporcionais ao descumprimento consolida uma cultura organizacional menos opaca e mais aberta à competição meritória.

A democracia pressupõe não apenas a existência de um conjunto de regras constitucionalmente estabelecidas. Mais que isso, quando se compreende que a democracia é um princípio do Estado de direito, percebe-se a necessidade de se fazer com que tal princípio seja efetivamente concretizado na realidade prática do cidadão (Silva, 2016, p. 15).

O envolvimento estruturado de movimentos sociais, universidades, coletivos feministas e entidades comunitárias amplia a legitimidade e a eficácia das políticas institucionais. Fóruns permanentes de escuta e coformulação de estratégias permitem identificar gargalos específicos em diferentes regiões e perfis de candidatas. Essa horizontalização da governança não substitui a autoridade das instituições, mas qualifica decisões com informações localizadas e com a pluralidade de experiências que compõem o corpo político.

A pluralidade, além de valor normativo, é condição de qualidade do processo decisório. Integrar diferentes perspectivas ao desenho de políticas eleitorais melhora a capacidade de diagnóstico e aumenta a aderência das soluções. A escuta social deve ser entendida como método de produção de políticas, e não apenas como etapa consultiva. Quando escuta e decisão caminham juntas, a agenda se torna mais permeável a ajustes, e o ciclo de políticas ganha plasticidade para responder a realidades dinâmicas.

A literatura sobre accountability social indica que envolver sociedade civil organizada, universidades e coletivos locais melhora resultados públicos apenas quando esse engajamento se articula a instituições estatais capazes de responder e sancionar, isto é, quando há sinergia entre “voz” cidadã e “dentes” institucionais. Em revisão abrangente de evidências, Fox mostra que abordagens táticas, isoladas e de curto prazo tendem a produzir efeitos limitados, ao passo que estratégias integradas e de longo fôlego, com coalizões multiator e canais formais de resposta, elevam a probabilidade de mudanças concretas em desempenho, transparência e correção de desvios (Fox, 2015).

O caso tocantinense sugere que iniciativas de formação e proteção podem funcionar como alavancas se articuladas a mecanismos de accountability e a incentivos corretos. Em

contextos federativos e multipartidários, políticas eficazes são aquelas que combinam coordenação central com execução distribuída, metas claras com flexibilidade operacional e controle institucional com participação social. A consolidação de uma agenda estável, com continuidade entre ciclos eleitorais, reduz a dependência de lideranças individuais e aumenta a previsibilidade para novas candidaturas.

Por fim, uma democracia inclusiva requer que a igualdade política deixe de ser promessa e se torne prática. Passar do formal ao substantivo significa redistribuir oportunidades de acesso, de campanha e de permanência, submetendo rotinas partidárias à luz de critérios públicos e incorporando a diversidade ao centro da produção de decisões coletivas. Onde direitos se convertem em poder compartilhado, a representação ganha densidade, o espaço público se reconfigura e a legitimidade do Estado se fortalece.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Maria Aparecida Azevedo. Cotas para mulheres no legislativo e seus fundamentos republicanos. Brasília: **IPEA**, 2011. ISSN 1415-4765. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 26 mar. 2025.

ALVES, Marcus Vinícius Chevitarese; RIBEIRO, Thamara Dutra; FAUTINO, David Mercado. **Estudo sobre o cumprimento da cota de participação feminina nas Eleições Municipais de 2024 por partidos e federações** (Nota Técnica nº 6). Brasília: Observatório Nacional da Mulher na Política da Câmara dos Deputados, 2024.

AMORIM, A. J. M. L. de; ANTERO, R. D. M.; SANTOS JÚNIOR, V. F. dos; NUNES, P. O. Candidaturas fictícias e a provável maquiagem das cotas de gênero no processo eleitoral. **Revista Eletrônica Multidisciplinar de Investigação Científica**, Brasil, v. 3, n. 19, 2024. DOI: 10.56166/remici.v3n198824. Disponível em: <https://remici.com.br/index.php/revista/article/view/481> . Acesso em: 30 set. 2025.

ANAPE. Alzira Soriano e o ‘Zeitgeist’ potiguar da política feminina brasileira: “não se nasce mulher, torna-se mulher”. Brasília: **Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal**, [s.d.]. Disponível em: <https://anape.org.br/publicacoes/artigos/alzira-soriano-e-o-zeitgeist-potiguar-da-politica-feminina-brasileira-nao-se-nasce-mulher-torna-se-mulher>.

ARENDT, Hannah. **The Human Condition**. 2nd ed. Chicago: University of Chicago Press, 1998.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **DivulgaCandContas: divulgação de candidaturas e contas eleitorais**. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/>. Acesso em: 26 mar. 2025.

COUTO, Cláudio; ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e funcionamento do sistema político brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, 2019.

DAHL, Robert A. **Democracy and Its Critics**. New Haven: Yale University Press, 1989.

FERREIRA, Denise Paiva; BATISTA, Carlos Marcos; STABILE, Max. A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006. **Opinião Pública**, v. 14, n. 2, p. 269-301, nov. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/vnRqJSrN7qk6RPPKkr8hGJw/>. Acesso em: 26 mar. 2025.

FOX, Jonathan A. Social accountability: what does the evidence really say? **World Development**, v. 72, p. 346–361, 2015. DOI: 10.1016/j.worlddev.2015.03.011. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X15000704>. Acesso em: 30 set. 2025.

HABERMAS, Jürgen. **Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy**. Cambridge, MA: MIT Press, 1996.

MANSUIDO, Mariane. **Mulheres na política: 89 anos da conquista do voto feminino**. Câmara Municipal de São Paulo, 3 nov. 2021. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/mulheres/mulheres-na-politica-89-anos-da-conquista-do-voto-feminino/>. Acesso em: 26 set. 2025.

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

MENDES, Mariana Lucas; RIBEIRO, Cristiane Maria. O feminismo no Brasil: histórico e vertentes. **Mediação**, Pires do Rio-GO, v. 17, n. 1, p. 21-36, jan.-jun. 2022. Disponível em: <https://www.mediacao.ifg.edu.br>. Acesso em: 26 mar. 2025.

MIGUEL, Luis Felipe. **Democracia e Representação: territórios em disputa**. 1. Ed. – São Paulo: Editora Unesp, 2014.

MOUFFE, Chantal. **The Democratic Paradox**. London: Verso, 2000.

PADILHA, Simone Camargo; COSTA, Jessica Hind Ribeiro; SILVA, Adilson Cunha. A representação parlamentar feminina em um contexto decolonial e relacional de gênero: os desafios dos direitos políticos das mulheres nos parlamentos brasileiros no século XXI. **Estudos Eleitorais**, Brasília, DF, v. 17, n. 1, p. 167–194, jan./jun. 2023. DOI: 10.57025/14145146\_v17n1\_pad.sim.

PETTIT, Philip. **Republicanism: A Theory of Freedom and Government**. Oxford: Oxford University Press, 1997.

RANCIÈRE, Jacques. **Disagreement: Politics and Philosophy**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999.

ROEHE, Hanna Rossi; CAMPOS, Carmen Hein de. Violência Política de Gênero: a experiência do Brasil e da Bolívia. **Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos**, v. 8, n. 2, 2023. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2525-9660/2022.v8i2.9331. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistateoriasdemocracia/article/view/9331>. Acesso em: 23 abr. 2025.

SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno Wilhelm. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. **Opinião Pública**, v. 18, n. 1, p. 177–197, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/9dSM7QLtmYmCHfsGSWmMYmq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 set. 2025.

SILVA, Matheus Passos. Breves notas sobre a necessária democratização interna dos partidos políticos brasileiros. **Estudos Eleitorais**, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 18, 2018. Disponível em: <https://revistaenje.tse.jus.br/estudoseleitorais/article/view/90> . Acesso em: 30 set. 2025.

TOCANTINS. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. **Cartilha da Ouvidoria da Mulher +: o canal das mulheres na Justiça Eleitoral do Tocantins para o combate da violência política de gênero**. Palmas: TRE-TO, 2023b. Disponível em: <https://www.tre-to.jus.br>. Acesso em: 26 mar. 2025.

TOCANTINS. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. **Relatório do Programa + Mulher + Democracia – 2020**. Palmas: TRE-TO, 2020. Disponível em: <https://www.tre-to.jus.br>. Acesso em: 26 mar. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO TOCANTINS (TRE-TO). + **Mulher + Democracia**. Disponível em: <https://www.tre-to.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/mulher-democracia>. Acesso em: 26 mar. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **DivulgaCandContas: divulgação de candidaturas e contas eleitorais**. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/>. Acesso em: 26 mar. 2025.