



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**CAMPUS JACAREZINHO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA JURÍDICA**

CAROLINE LOVISON DORI

**PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS:  
PERSPECTIVAS PARA UMA INCLUSÃO POLÍTICO-ELEITORAL**

---

JACAREZINHO-PR

2019



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**CAMPUS JACAREZINHO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA JURÍDICA**

CAROLINE LOVISON DORI

**PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS:  
PERSPECTIVAS PARA UMA INCLUSÃO POLÍTICO-ELEITORAL**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná.

Linha de pesquisa: Função Política do Direito.

**Orientadora:** Profa. Dra. Carla Bertoncini.

---

JACAREZINHO-PR

2019

## FICHA CATALOGRÁFICA

D696p Dori, Caroline Lovison  
Participação das mulheres na Câmara dos Deputados: perspectivas para uma inclusão político-eleitoral / Caroline Lovison Dori; orientadora Carla Bertoncini - Jacarezinho, 2019.  
145 p.

Direito) – Universidade Estadual do Norte do Paraná, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2019.

1. Representação Feminina. 2. Representação Político-eleitoral. 3. Participação Eleitoral. 4. Ações Afirmativas. 5. Câmara dos Deputados. I. Bertoncini, Carla, orient. II. Título.

# **TERMO DE APROVAÇÃO**

Caroline Lovison Dori

## **PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS: PERSPECTIVAS PARA UMA INCLUSÃO POLÍTICO-ELEITORAL**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção de título de Mestre em Ciência Jurídica e aprovada em sua forma final pela Banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP.

### **BANCA EXAMINADORA**

---

Orientadora: Profa. Dra. Carla Bertoncini

---

Prof. Dr. Fernando de Brito Alves

---

Profa. Dra. Samia Moda Cirino

---

Coordenador do Curso: Prof. Dr. Fernando de Brito Alves

Jacarezinho, 07 de março de 2019.

A aprovação do presente trabalho de Dissertação não significará o endosso da Professora Orientadora, da Banca Examinadora e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná à ideologia que o fundamenta ou que nele é exposto.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

À minha mãe.

Às que fazem parte da minha vida.

Às que eu conheço e às que eu não conheço.

Às que me incentivam a olhar por todas.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná pela oportunidade de retornar à casa na qual me tornei bacharela em Direito e aprendi valiosas lições, não apenas sobre aplicação técnica da lei, mas sobre justiça e humanidade. Agradeço por reencontrar grandes professores, mestres e amigos, e ainda conhecer tantos outros. Agradeço por ter me proporcionado novos ensinamentos, perspectivas e experiências. Agradeço por tornar possível um sonho.

Agradeço especialmente à XIV Turma. Foram dois anos passados muito rapidamente em comparação ao que eu gostaria que tivessem sido. Nas aulas com debates, cooperação nos seminários, descontrações. Fora das aulas com trocas de materiais, auxílios profissionais e pessoais, risos, desabafos. Fizeram-se presentes mesmo na ausência física, mesmo passados os encontros semanais. E espero que sigam presentes, seja como mestres, profissionais do Direito, colegas em outras turmas, amigos. Tudo se tornou mais leve com vocês. Meus mais sinceros agradecimentos. Obrigada!

Agradeço aos meus pais, meu irmão, familiares e amigos que se fizeram presentes, compreenderam meus anseios e me apoiaram de maneira incondicional.

Agradeço à professora e orientadora Dra. Carla Bertoncini pela disponibilidade e paciência.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio e por fomentar a pesquisa científica brasileira.

Agradeço à banca examinadora pela possibilidade de discutir a dissertação desenvolvida.

Agradeço a todos aqueles que de alguma forma estiveram envolvidos nesse meu projeto.

DORI, Caroline Lovison. Participação das mulheres na Câmara dos Deputados: perspectivas para uma inclusão político-eleitoral. Jacarezinho, 2019. 145f. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Ciência Jurídica (Área de Concentração: Teorias da Justiça: Justiça e Exclusão/Linha de Pesquisa: Função Política do Direito), do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual do Norte do Paraná/Campus de Jacarezinho.

## RESUMO

Em meio à aplicação de cotas de candidatura no Brasil, as mulheres representam 15% dos deputados federais eleitos, o que provoca a discussão sobre uma possível distorção na participação político-eleitoral feminina, prejudicando o compromisso de igualdade política e de oportunidades. Com a utilização do método indutivo e por meio de revisão bibliográfica, o presente trabalho buscou alcançar perspectivas à representação das mulheres na Câmara dos Deputados. Analisa-se, no primeiro capítulo, o modelo democrático representativo e o conceito nele inserido de direitos políticos enquanto capacidades eleitorais ativas e passivas, compreendendo a necessária inclusão das mulheres na efetiva participação eleitoral por meio de mecanismos especiais, como propõem as ações afirmativas; trazendo contornos sobre os sistemas representativos eleitorais, com enfoque no proporcional e sua aplicação no Brasil para a eleição de deputados federais com uma abordagem das alterações legislativas produzidas pela Lei 13.165/2015, Lei 13.488/2017, EC 97/2017. No segundo capítulo, examina-se a contextualização histórica da conquista do direito ao voto feminino no Brasil, com a observância das regras de cotas de candidatura desde a sua implementação e de dados relativos aos percentuais de candidatas e eleitas ao cargo de deputada federal nas eleições de 1990 a 2018. Traçam-se impasses à plena eficácia das cotas, destacando decisões do TSE aplicadas em caso de sua violação, estruturas intrapartidárias e de financiamento de campanhas, considerando ainda, alterações produzidas pelas reformas eleitorais de 2015 e 2017 e pela decisão proferida pelo STF na ADI 5.617, referentes à destinação de recursos a campanhas femininas e ao fomento à participação de mulheres na política, e os principais projetos de lei e de emenda à Constituição que propõem mudanças nas ações afirmativas. No terceiro capítulo analisa-se a substituição do sistema proporcional pelo distrital misto e pelo “distritão”, discutidos na PEC 77/2003 e na PEC 327/2017, bem como os modelos de lista aberta e fechada concomitantemente às cotas de candidatura, discutindo possibilidades em meio aos modelos da Argentina e da Bolívia. Ao final, conclui-se que o melhor modelo para adequar a participação feminina se dá pelo sistema proporcional associado às listas fechadas e bloqueadas, com cotas de candidatura e mandato de posição, de forma que a cada três posições, uma deve ser preenchida por mulheres, entendendo pela possibilidade de se aplicar o sistema distrital misto ou o “distritão” caso inseridas cotas de candidatura e aparatos que também se fazem necessários em qualquer sistema eleitoral quando se busca uma competitividade eleitoral mais igualitária.

**Palavras-chave:** Representação Feminina; Representação Político-eleitoral; Participação Eleitoral; Ações Afirmativas; Câmara dos Deputados.

DORI, Caroline Lovison. Participation of women in the Chamber of Deputies: prospects for a political-electoral inclusion. Jacarezinho, 2019. 145f. Masters Dissertation presented to Master's Program in Legal Science (Area of Concentration: Theories of Justice: Justice and Exclusion / Line of Research: Political Function of Law), Center of Applied Social Sciences, Universidade Estadual do Norte do Paraná/ Jacarezinho.

## ABSTRACT

In Brazil, women represent 15% of elected federal deputies, which provokes discussion about a possible distortion in women's political-electoral participation, undermining the commitment of political equality and opportunities. With the use of the inductive method and through a bibliographical review, this work analyzed the representation of women in the Chamber of Deputies. In the first chapter, we study the representative democratic model and its concept of political rights as active and passive electoral capacities, including the need to include women in electoral participation through special mechanisms, as affirmative action proposes; we have drawn contours on the representative electoral systems, with a non-proportional approach and its application in Brazil for the election of federal deputies with an approach to the legislative changes produced by Law 13.165 / 2015, Law 13.488 / 2017, EC 97/2017. In the second chapter we examine the historical contextualization of the conquest of women's voting rights in Brazil, observing the rules of candidacy quotas from the beginning, as well as data on the percentage of women candidates and elected to the post of federal deputy in the 1990 to 2018 elections. They point to deadlocks to the full effectiveness of quotas, highlighting decisions of the TSE applied in case of their violation, intraparty structures and campaign financing, as well as changes produced by the electoral reforms of 2015 and 2017 and by the decision handed down by the "STF" in ADI 5,617, on the allocation of resources to women's campaigns and the promotion of women's participation in politics, and the main bills and amendments to the Constitution that propose changes in affirmative action. In the third chapter we analyze the substitution of the proportional system by the Mixed District and the Single Non-Transferable Vote, discussed in PEC 77/2003 and PEC 327/2017, as well as the open and closed list models concomitantly to the candidacy quotas, discussing possibilities in medium models from Argentina and Bolivia. At the end, we conclude that the best model to fit female participation is the proportional system associated with the closed and blocked lists, with candidacy quotas and position mandate, so that every three positions, one must be filled by women, possibility of applying the mixed district system or the "SNTV" if inserted candidacy quotas and apparatuses that are also necessary in any electoral system when seeking a fairer electoral competitiveness.

**Key-words:** Representation of women; Political-Electoral Representation; Electoral Participation; Affirmative Actions; Chamber of Deputies.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA.....</b>	<b>13</b>
1.1 Democracia representativa .....	14
1.2 Sistema de representação eleitoral.....	26
1.3 O sistema eleitoral proporcional no Brasil .....	34
1.4 Ações Afirmativas .....	44
<b>2 AS MULHERES NA POLÍTICA BRASILEIRA.....</b>	<b>52</b>
2.1 Retrospecto de participação.....	54
2.2 O sistema de cotas no Brasil.....	63
2.3 Impasses à eficácia das cotas.....	72
2.4 Propostas legislativas encaminhadas para votação.....	83
2.4.1 Reserva de cadeiras.....	84
2.4.2 Paridade de candidatura e outras propostas .....	87
2.4.3 Paridade entre sexos nas listas de candidatura.....	90
2.4.4 Representação proporcional nas Casas Legislativas.....	92
<b>3 PROPOSIÇÕES À ELEGIBILIDADE FEMININA .....</b>	<b>93</b>
3.1 Sistemas eleitorais .....	95
3.2 Lista aberta e fechada .....	105
3.3 Cotas e paridade política: Argentina e Bolívia.....	113
3.4 O pessoal é político.....	123
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>132</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>136</b>

## INTRODUÇÃO

As mulheres têm conquistado os mais variados espaços da vida social, nas escolas, universidades, adentrando diversos setores profissionais, e têm se destacado em níveis educacionais e profissionalizantes; representam a maioria da população brasileira e do eleitorado nacional. Porém, no âmbito da participação político-eleitoral, os números relativos à presença feminina na Câmara dos Deputados brasileira sugerem que sua representação não é adequada aos ditames democráticos consubstanciados no direito à igualdade e na justiça.

A presença feminina nos espaços de representação política consistiria em uma exclusão estendida, decorrente de distorções estruturais às quais foram historicamente submetidas. Como forma de fazer cessar ou, ao menos, diminuir as desigualdades provocadas no âmbito da representação eleitoral, as cotas de candidatura foram implementadas em meio a contextos de adoção de ações afirmativas por diversos países latino-americanos nos anos 1990, como Argentina, Paraguai, Bolívia e Venezuela.

A cota mínima de candidatura nas eleições para o cargo de deputado federal manteve a representação feminina entre 5,65% e 15% dos membros da Câmara dos Deputados, consideradas as suas alterações em mais de vinte anos de aplicação. Enquanto às mulheres são oportunizados acessos à educação e à saúde, sua representação em âmbito político apresenta distorções numéricas que sugerem desigualdade em relação aos homens na concorrência a cargos político-públicos. Seria, portanto, a participação eleitoral feminina não adequada aos contextos representativos de uma democracia plural e pautada na garantia da igualdade?

A princípio, cabe ressaltar que a política não se reduz aos espaços públicos ou à dimensão governamental-estatal, encontrando-se também nos espaços privados. Tal distinção possibilita afirmar que a representatividade não depende de formalismos jurídicos para que possa existir, assim como não depende do Estado, uma vez que há representatividade na esfera privada e, ainda, não depende do mercado ou do liberalismo de mercado. Nesse sentido, o presente trabalho faz um recorte, compreendendo a representatividade em seus aspectos político, jurídico, estatal e público.

O primeiro capítulo retoma o modelo democrático em sua proposta representativa inserida no contexto dos Estados modernos e no conceito de cidadania, abrangendo a capacidade eleitoral ativa e a capacidade eleitoral passiva, e a necessidade de se pensar a cidadania sob o vetor inclusivo. Destaca a representação especial de grupos excluídos do debate

político como forma de se garantir a igualdade política e de oportunidades, dispendo sobre as ações afirmativas como formas jurídicas de se fazer cessar ou diminuir distorções provocadas na participação eleitoral de mulheres.

Define os contornos essenciais dos sistemas de representação eleitoral e sua aplicação na escolha dos representantes que compõe a Câmara dos Deputados brasileira. Aponta alterações de normas eleitorais no tocante às eleições proporcionais e traça aspectos de influência sobre a representação de grupos sub-representados. Destaca as reformas realizadas pelas Leis 13.165/2015 e 13.488/2017, e pela Emenda Constitucional 97/2017, as quais estabeleceram, respectivamente: votação nominal mínima aos candidatos eleitos pelo sistema proporcional; possibilidade de que todos os partidos e coligações que tenham participado do pleito concorram às sobras eleitorais, independentemente de terem atingido o quociente eleitoral; proibição das coligações nas eleições proporcionais e cláusula de desempenho aos partidos políticos.

O segundo capítulo traça um recorte histórico do voto feminino no Brasil, ressaltando os movimentos feministas, os movimentos de mulheres, e alguns nomes que contribuíram para a extensão dos direitos políticos às brasileiras. Dispõe sobre a construção das cotas de candidatura desde a sua adoção em 1995 e as alterações legislativas produzidas desde a sua criação, com especial enfoque à Lei 12.034/2009, cuja redação passou a estabelecer a obrigatoriedade no preenchimento dos percentuais mínimos de 30% das cotas por sexo. Evidencia em números o desenvolvimento da participação feminina na Câmara dos Deputados desde a redemocratização do país até o ano eleitoral de 2018, e apresenta estatísticas internacionais que tratam sobre participação feminina na política.

Relaciona impasses à plena eficácia das cotas, trazendo decisões do Tribunal Superior Eleitoral aplicadas em casos de sua violação, descreve elementos essenciais à candidatura ao cargo de deputado federal, como tempo de propaganda eleitoral, destinação de recursos mínimos do Fundo Partidário, estruturas intrapartidárias e coibição ao descumprimento das cotas como forma de elucidar os principais contornos às candidaturas de deputadas federais. Aborda alterações produzidas pelas reformas legais de 2015 e 2017 no que tange a programas de incentivo à participação de mulheres, veiculação de propaganda institucional e financiamento de campanha, abrindo espaço para a discussão de projetos de leis e de emendas à Constituição propostos com o fito de alterar tais estruturas e de ampliar as cotas de candidatura ou estabelecer reserva de vagas nas casas legislativas, bem como na composição de suas Mesas Diretoras e Comissões. Assim, discorre sobre a PEC 98/2015 e PL 389/2014 (tramitados no

Senado Federal), PL 4497/2012 e PEC 590/2006 (tramitados na Câmara dos Deputados), e projetos apensos.

Já o terceiro capítulo aborda sugestões ao sistema de representação proporcional aplicado na eleição de deputados federais, e sua eventual substituição pelo sistema distrital misto e pelo “distritão”, com base na PEC 77/2003 e na PEC 327/2017, ressaltando suas nuances em relação à representação feminina. Do mesmo modo, destaca a possibilidade de alteração do modelo de lista aberta para lista fechada, em concomitância com cotas de candidatura e mandatos de posição, trazendo perspectivas à elegibilidade de mulheres na Câmara dos Deputados. Utiliza os exemplos do desenvolvimento da participação feminina nas câmaras baixas da Argentina e da Bolívia, estabelecendo os principais elementos de seus sistemas eleitorais e de ações afirmativas, bem como as alterações ocorridas em âmbito legal nos referidos países. Por fim, propõe uma crítica ao modelo democrático representativo liberal aplicado em meio à exclusão da cidadania feminina e sua extensão aos atuais contextos de participação eleitoral, questionando se as propostas de alteração legislativa se esbarrariam em problemáticas sociais, sugerindo um compromisso político de toda a sociedade.

Por meio do método indutivo, utiliza revisão bibliográfica, análise de legislações eleitorais, resoluções e jurisprudências do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal, projetos de leis e de emenda à Constituição brasileiras, que proporcionaram ou que buscam alterar regras eleitorais em âmbito geral e também no que tange à participação eleitoral feminina. Ainda, contextualiza alterações legais argentinas e bolivianas relacionadas a ações afirmativas voltadas à representatividade de mulheres.

Dessa forma, pretende-se debater a representação político-eleitoral feminina em meio à ampliação de ações afirmativas, da reforma no sistema representativo eleitoral, abrangendo aspectos da candidatura ao cargo de deputado federal e propostas de reforma política discutidas no Brasil, assim como suas possíveis implicações e limitações políticas, estruturais e sociais. Com o aperfeiçoamento dos mecanismos de representação eleitoral, garantindo-se a plena cidadania às mulheres, busca ocupar os espaços de poder político e viabilizar discussões sobre direitos femininos e pautas gerais sob uma perspectiva feminina, consolidando uma democracia marcada pela igualdade e pela justiça.

## 1 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

A vida em sociedade motivou a criação de organizações com o intuito de administrar e atender às mais diversas demandas dos indivíduos que a compõe. Como resultado de comunidades cada vez mais complexas, urge a necessidade de adaptação das instituições, frequentemente reclamada pelos sujeitos que dela participam como atores políticos e sociais. A demanda por mudanças também se pauta, nos Estados modernos, pela reforma das instituições políticas e na sua forma de representação, pautando-se por uma expectativa inclusiva.

A representação política nas democracias modernas ainda segue a busca por um modelo ideal, ajustado às demandas que a sociedade experimenta no tocante à grandiosidade territorial, à populacional e à heterogeneidade advinda de grupos que as compõem. Tais características refletem na forma de organização estatal e escolha de um sistema adequado para representar os amplos setores da população, dadas as especificidades históricas, sociais e espaciais de determinado Estado.

Como sustentáculo das democracias indiretas e semidiretas, os sistemas eleitorais estabelecem regras que determinam as formas de escolha de um indivíduo, o qual estará incumbido de representar a população. Para além da escolha meramente formal de um representante, o sistema eleitoral adotado deve garantir a ampla inclusão dos cidadãos. Deve viabilizar aos indivíduos que compõe o Estado o direito de votar e, assim, escolher o seu representante, bem como de ser votado, de maneira que seja conferida, ao cidadão, a possibilidade de se candidatar, concorrer a um cargo político-eletivo e exercer um mandato representativo perante toda a comunidade. Em sentido restrito, a cidadania está ligada ao exercício dos direitos políticos, intrínsecos ao indivíduo que integra o Estado. É princípio fundamental sustentado no art. 1º, inciso II da Constituição da República Federativa do Brasil e é fundamento decorrente do Estado democrático e social de direito.

A cidadania exige um sistema representativo eleitoral que possibilite a efetiva participação dos indivíduos, constituindo reivindicação ainda hoje contestada por setores marginalizados por questões sociais, históricas, econômicas ou culturais. A diversidade de grupos existente em um Estado democrático e plural torna ainda mais complexa a representatividade em órgãos decisórios. Essa representação de minorias merece ser tratada sob uma perspectiva específica, de forma que cada um dos grupos sub-representados tenha seus contextos de exclusão analisados e repensados, isoladamente, para a formulação de medidas que garantam o exercício de sua cidadania de maneira plena.

O modelo democrático liberal adotado por diversos países ocidentais, dentre eles, o Brasil, embora expresse a ideia de igualdade perante a lei, trouxe consigo a interpretação advinda de uma sociedade patriarcal e paternalista, excluindo as mulheres da categoria de cidadãs. A conquista dos direitos políticos das mulheres ocorreu em meio a movimentos sociais que clamavam por igualdade, quebrando barreiras sociais já consolidadas e que repercutem até hoje. Passados mais de oitenta anos da extensão do direito de votar às mulheres, estas ainda enfrentam dificuldades no tocante à participação eleitoral.

A participação política não se resume ao voto para a escolha de representantes ou, ainda, na obtenção de cargos e mandatos político-públicos, mas é também nesse cenário que as mulheres têm manifestado dificuldade de concorrer e participar em condições de igualdade com relação aos homens. Os ambientes de participação política direta, como assembleias, ainda que envolvidos em situações de perpetuação de desigualdades, possuem nuances específicas que não serão aqui discutidas, porquanto o presente trabalho se presta a tratar especificamente sobre a participação política representativa.

De maneira a fazer cessar desigualdades vivenciadas por setores marginalizados e sub-representados ou, ao menos, proporcionar condições para a sua superação, são implementadas ações afirmativas, formas jurídicas que constituem o conteúdo próprio e essencial do princípio da igualdade jurídica. As ações afirmativas podem ser empregadas para coibir ou ao menos diminuir distorções que repercutem na garantia de direitos sociais, econômicos, políticos, de determinados grupos, o que ocorre com as mulheres no âmbito da representação política, dada a sua exclusão da categoria de cidadãs inicialmente adotada nas democracias liberais, cujos impactos repercutem ainda hoje.

Dessa forma, no que tange ao contexto representativo das mulheres, merecem ser analisados os aspectos de sua exclusão da democracia representativa pautada no modelo liberal, bem como as hipóteses construídas para conferir um processo eleitoral mais democrático e justo, com sua ampla participação, a teor do que propõem as ações afirmativas. Tais percepções despertam como justificativa à participação político-eleitoral feminina da forma como hoje é apresentada, garantida formalmente, porém ainda distante de ser efetivada no plano substancial.

## **1.1 Democracia representativa**

A participação dos cidadãos nas democracias modernas se mostra um desafio à plena garantia dos direitos políticos. Retoma-se o modelo democrático grego com vistas a atingir o

ideal participativo, sendo certo que as características e estruturas antigas designem influências, ainda que consideradas as suas divergências.

Dessa forma, “apesar das críticas, a essência democrática, consubstanciada na participação e na liberdade de autodeterminação política, foi adotada como paradigma histórico para a construção de um ideal de governo do povo, para o povo e em interesse do povo” (ALARCÓN, 2011, p. 134). O contexto de povo da época não abrangia toda a população, da mesma forma que a população não era composta de tantos grupos distintos, tal como hoje. A cidadania era restrita a um segmento muito específico de homens.

Ainda que a democracia grega fosse mais inclusiva do que outros regimes da época, ela pode ser considerada exclusiva internamente e externamente, porquanto não só negava a cidadania plena dentro da cidade-Estado, tal como ocorria com as mulheres (excluídas da vida política até o século XX), como também era exclusiva no sentido de existir apenas entre os membros de uma mesma *pólis*, inexistindo democracia entre os gregos (DAHL, 2012, p. 32-33).

O regime político era baseado em um modelo escravista que possibilitava a uma pequena minoria social de homens livres a integral dedicação às atividades políticas, situação esta que põe autores a assegurar que não houve uma verdadeira democracia grega, mas uma aristocracia democrática ou uma democracia minoritária (BONAVIDES, 2000, p. 347). Diante do considerável aumento de homens adultos e livres que passaram a participar diretamente do governo, enquanto cidadãos, toda a estrutura política grega e romana do início do século V a.C. viu-se transformada, refletindo nas ideias democráticas modernas até os dias atuais. Contudo, não é apenas nos conceitos das antigas cidades-Estado que as democracias modernas são baseadas, mas diversos outros advindos de experiências históricas, trazendo, de certa forma, incoerências e contradições às atuais teorias e práticas democráticas (DAHL, 2012, p. 17-18).

Diversamente das cidades-Estado gregas, as democracias modernas estão inseridas em um Estado nacional ou país, com um vasto território e um grande corpo de cidadãos, em comparação com os padrões gregos. Assim, os cidadãos formam um grupo mais heterogêneo do que era considerado recomendável para os gregos, e isso inclui diferenças em termos de religião, educação, cultura, grupo étnico, raça, língua e situação econômica, constituindo o conflito político a marca do Estado democrático moderno. Também prevalece a dificuldade de reunião, em razão do grande número de cidadãos, preponderando a democracia representativa

sobre a direta<sup>1</sup>. Nas atuais democracias, os cargos administrativos são exercidos não mais pelos cidadãos, mas por profissionais que o fazem em tempo integral e, por fim, as unidades de governo fazem parte de um sistema maior, de maneira que os cidadãos, no máximo, controlam uma quantidade específica de assuntos, limitada pelo sistema maior (DAHL, 2012, p. 28-29). No mesmo sentido, Azambuja (2008, p. 222-223):

Várias razões permitiam a forma direta de governo do povo pelo povo nos Estados gregos. Em primeiro lugar, a pequena extensão desses Estados, que eram realmente cidades, o que facilitava a reunião freqüente (*sic*) de todos os cidadãos. Em segundo lugar, o número desses cidadãos era pequeno, pois a maior parte da população era escrava ou não tinha direito ao voto. Por fim, os assuntos a resolver eram poucos e de caráter geral, como a paz, a guerra, julgamentos de certos crimes, sendo assim acessíveis a todos. Além de que, o cidadão grego, muitos dos quais viviam do trabalho do escravo, tinha todo o tempo disponível para participar das assembleias (*sic*); sua *profissão* era a de cidadão. (grifo do autor).

As ideias e instituições democráticas modernas não apenas receberam as influências da democracia grega clássica, mas foram também baseadas na tradição republicana, no desenvolvimento de governos representativos e conclusões próprias advindas da crença na igualdade política. A “tradição republicana” parte especialmente de Aristóteles, e não propriamente da democracia grega clássica, inspira-se mais acentuadamente em Roma e Veneza: “Embora a tradição republicana divergisse do pensamento democrático grego e fosse antitética a ele em alguns aspectos, o republicanismo tinha, não obstante, muitos pressupostos em comum com aquela tradição”. Dentre os pressupostos, destaca-se que, para ambos, os cidadãos seriam iguais no que tange à igualdade perante a lei e na ausência de uma relação de dependência entre os cidadãos (como entre amos e servos). Acrescenta-se que “nenhum sistema político poderia ser legítimo, desejável ou bom se excluísse as pessoas da participação no governo” (DAHL, 2012, p. 35-36).

Já no início do século XVIII haviam surgido, na Europa, ideias e práticas políticas significativas às convicções e às instituições democráticas que viriam. Em muitos locais da Europa (como Escandinávia, Flandres, Holanda, Suíça e Inglaterra), a lógica da igualdade estimulou a criação de assembleias locais, nas quais os homens livres poderiam, até certo ponto, participar do governo. A ideia da necessidade de consenso dos governados para com os governos se iniciou com as reivindicações sobre os aumentos dos impostos e logo se estendeu às leis em geral. Nos locais grandes demais para a realização de assembleias diretas (como cidades, regiões ou países extensos) o consenso exigia representação. Diferentemente do

---

<sup>1</sup> É importante pontuar aqui que a democracia representativa não se sobrepõe ou exclui a democracia direta. Ademais, uma democracia semidireta abrange a combinação de elementos da representação política e da democracia direta.

costume ateniense, no qual a representação era feita por sorteio ou alguma seleção ao acaso, a representação devia ser assegurada por eleição. “Para garantir o consenso de cidadãos livres em um país, nação ou estadação, seriam necessários legislativos ou parlamentos representativos eleitos em diversos níveis: local, nacional e talvez até provinciano, regional ou ainda outros níveis intermediários” (DAHL, 2001, p. 32).

O modelo democrático representativo foi, portanto, moldado por contextos históricos e sociais que exigiram uma modificação à democracia clássica grega. Não era mais possível o exercício democrático de maneira direta. Pontua-se, ademais, que a ideia de representação tal como hoje é conceituada sequer existia entre os gregos antigos, e ainda que desenvolvida pelos romanos, não estava ligada à palavra *repraesentare*, raiz etimológica do nosso termo, bem como não correspondia ao conceito hoje empregado (PITKIN, 1969, p. 08-09).

A expansão das relações sociais, assim como as novas dimensões territoriais dos Estados durante a consolidação do *liberalismo*, declararam a impossibilidade da democracia direta e a necessidade de acudir a um novo sistema, a *democracia representativa*, na qual o exercício legislativo é praticado por representantes eleitos (ALARCÓN, 2011, p. 134, grifo do autor).

A unidade política a qual se desejava democratizar era muito grande para os moldes de democracia de assembleia (democracia em sua forma direta): “o número de pessoas numa unidade política e a extensão de seu território têm consequências para a forma da democracia” (DAHL, 2001, p. 121). Assim, a extensão e a grande população dos Estados modernos impossibilita o exercício do governo diretamente pelos indivíduos, os quais elege representantes para governar em seus nomes, configurando, portanto, a democracia representativa (AZAMBUJA, 2008, p. 206).

No mais, deve-se considerar que o homem da democracia direta grega era integralmente político, enquanto o homem do Estado moderno é apenas acessoriamente político. O homem moderno precisa prover, de imediato, às necessidades materiais de sua existência, de maneira que não pode se dedicar por completo a problemas governamentais (BONAVIDES, 2000, p. 352-353).

A própria concepção de cidadania se modificou e contribuiu para que o modelo democrático se estendesse à forma representativa. A antiga restrição da cidadania à aristocracia grega possibilitava que poucos participassem do processo de tomada de decisão, inclusive pelo fato de que essa parcela da população estava servida de escravos, restando todo o tempo disponível para a prática cidadã. A reprodução do modelo democrático das cidades-Estado gregas se mostra incapaz de suprir as atuais demandas políticas, econômicas e sociais dos

Estados modernos, de forma que a democracia representativa está para além de uma possibilidade, mas é uma necessidade.

A representação é necessária porque a rede da vida social moderna frequentemente (*sic*) vincula a ação de pessoas e instituições num determinado local a processos que se dão em muitos outros locais e instituições. Nenhuma pessoa pode estar presente em todos os organismos deliberativos cujas decisões afetam sua vida, pois eles são numerosos e muito dispersos. Ainda que as expectativas de um cidadão sejam frequentemente (*sic*) desapontadas, ele espera que outros pensem em situações como a dele e as representem nos respectivos fóruns de discussão. (YOUNG, 2006, p. 144).

Por outro lado, a democracia semidireta é trazida como alternativa. O sistema misto possui traços da democracia direta, e se constitui de formas a exemplo do referendium, do veto popular e da iniciativa popular (AZAMBUJA, 2008, p. 223-224).

Para Young (2006, 144), uma democracia forte deve compreender institutos da democracia direta, como o plebiscito, e defende a existência de fóruns com patrocínio estatal e fomentados pela sociedade civil com vistas a viabilizar discussões sobre políticas que possam influenciar decisões governamentais. A autora rechaça as opiniões de que o modelo representativo é incompatível com a democracia autêntica. Sustenta que a representação não enfraquece, necessariamente, a participação inclusiva, mas que ambas se requerem para uma política plenamente democrática (YOUNG, 2006, p. 143).

Considerando a dificuldade em caracterizar juridicamente o regime representativo, o Direito Público é também encarado sob um viés puramente político, admitindo-se a opinião de Montesquieu de que a eleição não possui como finalidade designar os representantes da nação ou do eleitorado, mas escolher os mais capazes para as funções do governo. Os eleitos não seriam representantes, mas funcionários do Estado, designados por meio de eleição. O regime representativo não seria representativo ou democrático, pois os governantes não constituiriam representantes do povo. Consistiria, portanto, uma nova forma de governo a ser acrescentada às três clássicas apresentadas por Aristóteles (AZAMBUJA, 2008, p. 279-280).

O regime representativo em muito destoa dos modelos clássicos, de maneira que poderia não ser considerado uma democracia caso fosse apresentado aos gregos antigos. Isso, por si só, não é suficiente para descaracterizar o ideal democrático almejado pela democracia representativa. Em sentido diverso, também é admitida a perspectiva do regime representativo como tal e, portanto, democrático. Para esta corrente, a eleição teria como finalidade designar os mais capazes para governar, porém não constituiria o fim único: “o eleitorado escolhe os mais capazes para governar de acordo com a opinião da maioria e os eleitos ficam obrigados a

se manter fiéis ao programa de governo com que se apresentaram ao eleitorado”. Assim, seriam representantes da corrente política que os elegeu (AZAMBUJA, 2008, p. 280).

De acordo com Azambuja (2008, p. 281), a democracia é “o regime em que os governantes são eleitos pelo povo e governam de acordo com a opinião pública. Por isso a denominam também governo popular ou governo de opinião”. E conceitua opinião pública:

(...) a opinião da maioria é opinião pública quando a minoria, mesmo discordando, a ela se submete pacificamente, sem emprego da força. Se a minoria se conforma com a opinião da maioria, considerando-a de acordo com o sistema legal adotado, ainda que a considere errônea, há uma opinião pública. (AZAMBUJA, 2008, p. 283).

Além do dissenso de ideias entre a maioria e a minoria, é necessário que haja acordo sobre a legitimidade, o direito da maioria em estabelecer as próprias opiniões (AZAMBUJA, 2008, p. 283). Em outro turno, é importante lembrar que nem sempre é conferida à minoria a possibilidade de se manifestar ou insurgir à opinião da maioria, seja de maneira pacífica ou com o emprego de força.

O maior obstáculo institucional da democracia é integrar vontades (preferências) individuais de forma justa, para maiorias e minorias, o que passa pela organização de um sistema eleitoral adequado. Tal organização pode evitar uma “ditadura das maiorias” (ALVES, 2013, p. 151). Nas palavras de Alves (2013, p. 152): “a formação de maiorias e minorias é razoável no sistema democrático. Resta saber se a consolidação de maiorias estáveis não produzirá monopólios políticos espúrios (...)”.

De todo o modo, com vistas a sobreposição da maioria, constituem-se de importância salutar os sistemas eleitorais dentro das democracias representativas. A adoção e aplicação de um sistema eleitoral deve se pautar pela garantia da participação de todos, sem qualquer exclusão, impedindo o domínio da maioria sobre a minoria.

A democracia representativa moderna se sustenta na soberania popular, sufrágio universal, pluralidade de candidatos e partidos, observância do princípio da separação dos poderes, igualdade de todos perante a lei, fraternidade social, representação enquanto base das instituições políticas, delimitação de prerrogativas de governantes, Estado de direito, com a proteção de liberdades abrangendo todas as manifestações de pensamento livre, temporariedade dos mandatos eletivos e “por fim, a existência plenamente garantida das minorias políticas, com direitos e possibilidades de representação, bem como das minorias nacionais, onde estas porventura existirem” (BONAVIDES, 2000, p. 354).

Assim, deve ser conferida proteção às minorias políticas e nacionais, sendo que a sua participação nas democracias representativas leva especial atenção aos sistemas eleitorais.

Como seria, então, o modelo democrático ideal? Para Dahl (2001, p. 50), a democracia proporciona oportunidades para participação efetiva, igualdade de voto, aquisição de entendimento esclarecido, exercer o controle definitivo de planejamento, e inclusão de adultos<sup>2</sup>. Assim, estabelece critérios de um processo democrático e os esclarece no seguinte sentido:

Participação efetiva. Antes de ser adotada uma política pela associação, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser esta política. Igualdade de voto. Quando chegar o momento em que a decisão sobre a política for tomada, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de voto e todos os votos devem ser contados como iguais. Entendimento esclarecido. Dentro de limites razoáveis de tempo, cada membro deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis consequências. Controle do programa de planejamento. Os membros devem ter a oportunidade exclusiva para decidir como e, se preferirem, quais as questões que devem ser colocadas no planejamento. Assim, o processo democrático exigido pelos três critérios anteriores jamais é encerrado. As políticas da associação estão sempre abertas para a mudança pelos membros, se assim estes escolherem. Inclusão dos adultos. Todos ou, de qualquer maneira, a maioria dos adultos residentes permanentes deveriam ter o pleno direito de cidadãos implícito no primeiro de nossos critérios. Antes do século XX, este critério era inaceitável para a maioria dos defensores da democracia. Justificá-lo exigiria que examinássemos por que devemos tratar os outros como nossos iguais políticos. (DAHL, 2001, p. 50).

Não cumprida qualquer uma dessas exigências, os membros não serão politicamente iguais. O autor utiliza como exemplo o caso em que alguns membros tenham maior oportunidade para expressar seus pontos de vista, o que provavelmente faria com que suas políticas prevalecessem sobre as dos demais membros: “no caso extremo, restringindo as oportunidades de discutir as propostas constantes no programa, uma pequena minoria poderá realmente determinar as políticas da associação. O critério da participação efetiva visa evitar que isso aconteça” (DAHL, 2001, p. 50-51).

De acordo com o autor, podemos aplicar esses critérios ao governo de um estado, contudo, admite-se que nenhum estado jamais obedeceu completamente aos critérios de um processo democrático, advertindo que isso possa jamais acontecer. Dessa forma, traz critérios ao que seria uma democracia ideal, porém tão logo considera que ninguém acredita que o alcançaremos, dadas as limitações do mundo real; de maneira que apresenta os critérios como uma orientação para soluções que se aproximem do ideal à afirmação do autor de que a democracia se refere, ao mesmo tempo, a um ideal e a uma realidade (DAHL, 2001, p. 37; 40; 53).

---

<sup>2</sup> Tais critérios são retirados por Dahl de um modelo de associação democrática, fazendo uma analogia, na qual centenas de pessoas concordariam em formar uma associação. (DAHL, Robert A. Sobre a democracia. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001p. 47; 49-50).

A igualdade de voto para Dahl implica que todos os votos sejam contabilizados como iguais, com o mesmo valor. Da mesma forma, José Afonso da Silva (2005, p. 352) propõe o sufrágio igual como exigência democrática. O sufrágio (do latim *suffragium*: aprovação, apoio) é a instituição fundamental da democracia representativa e por meio do seu exercício o eleitorado confere legitimidade aos governantes (SILVA, 2005, p. 349).

O sufrágio igual confere o direito de votar a todos (universalidade), e compreende que “cada eleitor disponha de número igual de votos dos demais”, o que significa a aplicação do princípio da igualdade de todos perante a lei, no campo político. A igualdade de voto também se manifesta no reconhecimento de um único voto a cada homem, a cada eleitor: “(...) além do princípio *one man, one vote*, traz a ideia da igualdade regional da representação, segundo a qual a cada eleito, no País, deve corresponder o mesmo número ou um número aproximado de habitantes” (SILVA, 2005, p. 352-353). Outro aspecto do princípio da igualdade do sufrágio é a igualdade do direito de ser votado. A desigualdade é configurada quando se criam circunstâncias discriminatórias para que alguém possa ser eleito a determinado cargo eletivo, o que ocorre no Direito Constitucional brasileiro, a teor da inelegibilidade conferida a analfabetos e menores de 18 anos<sup>3</sup>. Como pontua Silva (2005, p. 353): “em princípio, pois, todo eleitor deverá ser elegível para cumprimento de mandatos, nas mesmas condições”.

No que tange à igualdade política, Dahl (2001, p. 78) afirma que é razoável o seu empenho entre os cidadãos de um estado democrático. Para ele, estamos nos utilizando de um julgamento moral<sup>4</sup> quando afirmamos que “a vida, a liberdade e a felicidade de uma pessoa não são intrinsecamente superiores ou inferiores às de qualquer outra”.

(...) há enormes chances de que os interesses das pessoas privadas de voz igual no governo de um estado não recebam a mesma atenção que os interesses dos que têm uma voz. Se não tem essa voz, quem falará por você? Quem defenderá os seus interesses, se você não pode? E não se trata apenas dos seus interesses como indivíduo: se por acaso você faz parte de todo um grupo excluído da participação, como serão protegidos os interesses fundamentais desse grupo? A resposta é clara: os interesses fundamentais dos adultos, a quem são negadas as oportunidades de participar do governo, não serão devidamente protegidos e promovidos pelos que governam. (DAHL, 2001, p. 91).

<sup>3</sup> A idade mínima para se candidatar a cargo político é de 18 anos para o cargo de Vereador. Quanto aos demais cargos, a Constituição Federal faz ressalvas diferentes de idade, a teor do que dispõe o artigo 14, § 3º, VI.

<sup>4</sup> Ele chama esse julgamento moral de princípio da igualdade intrínseca. “Devemos considerar o bem de cada ser humano intrinsecamente igual ao de qualquer um”. Acredita que o princípio da igualdade intrínseca deve fundamentar o governo de um estado. O autor também sugere a inclusão como norma democrática. Em uma democracia representativa, a participação efetiva de todos os cidadãos na escolha de seus representantes é necessária à defesa de seus interesses (DAHL, 2001, p. 79).

Isso se aplica às mulheres por toda a história até o século XX, conforme Dahl (2001, p. 92). Com efeito, a privação das vozes femininas até o século passado referida pelo autor se mostra apenas quanto ao estabelecimento legal do direito ao voto. Ainda que referido direito tenha sido conquistado há mais de oitenta anos no Brasil, devemos pontuar que o simples fato de ter sido estendido o direito ao voto às mulheres não resulta em sua efetiva participação democrática, bem como não oportuniza, de maneira integral, um lugar de fala. A conquista do direito ao voto, conferida às mulheres após a mobilização de movimentos sufragistas, possui especificidades que refletem na cidadania feminina ainda hoje – e na sua não garantia de forma plena.

De fato, o termo *cidadania* adquiriu um sentido praticamente consensual e autoevidente na sociedade contemporânea. Falamos de cidadania como premissa de direitos, intrínseca à própria existência individual e coletiva. A expressão *cidadania das mulheres* – em razão das desigualdades estruturais a que estas foram historicamente submetidas – se tornou praticamente um mantra ao qual se recorre para salientar desigualdades e desvantagens, demandar direitos, pensar e propor políticas públicas. (ARAÚJO, 2012, p. 152, grifo da autora).

A cidadania deve ser pensada não apenas quanto ao direito de votar, mas com o intuito de participar enquanto representante perante o Estado. Os direitos políticos indicam a capacidade de votar e ser votado, o que exprime o direito de “participar direta ou indiretamente do governo, da organização e do funcionamento do Estado”, sendo adquiridos com o alistamento eleitoral (GOMES, 2017, p. 182).

O núcleo fundamental dos direitos políticos se baseia no direito eleitoral de votar e ser votado, ainda que não se reduza a isso, de maneira que podemos falar em direitos políticos ativos e passivos como modalidades do seu exercício. A capacidade eleitoral ativa se funda nas condições do direito de votar (relaciona-se ao eleitor e à sua atividade), enquanto a capacidade eleitoral passiva se baseia na elegibilidade, característica de quem possui as condições do direito de ser votado (referindo-se aos elegíveis e aos eleitos) (SILVA, 2005, p. 346).

Cidadania “qualifica os participantes da vida do Estado, é atributo das pessoas integradas na sociedade estatal, atributo político decorrente do direito de participar no governo e direito de ser ouvido pela representação política”. Cidadão é o titular dos direitos políticos de votar e ser votado, bem como de suas consequências, a teor do que dispõe o direito brasileiro (SILVA, 2005, p. 345-346). Para além do regime político e das suas regras institucionais, a cidadania exige “um sistema eleitoral eficiente, de transparência e equidade, de uma cultura de participação eleitoral”. Contudo, a cidadania integral abrange os direitos políticos em

consonância com a efetividade de direitos econômicos e sociais, e condições objetivas que permitam seu desenvolvimento (ALARCÓN, 2011, p. 138).

Com o fito de se garantir a cidadania, quando tratada sob o aspecto político, pontua-se a necessidade de um sistema eleitoral e regras que se coadunem à sua plena eficácia. Contudo, a cidadania estaria para além desse conceito, abrangendo também a inclusão.

Cidadania é, também, uma categoria pensada, hoje, predominantemente a partir de um vetor: o inclusivo. Normalmente, tendemos a associar o termo a um sentido positivo e à ideia de inclusão. Como categoria política, a cidadania vem impregnada desse valor. No entanto, como categoria analítica e como reflexão teórica, nem sempre tais valores podem ser assim associados. (ARAÚJO, 2012, p. 151).

Nas sociedades complexas, fluidas, descentralizadas e de massa, são frequentes reclamações quanto à natureza excludente das normas de representação, de maneira que as pessoas afirmam que os grupos sociais dos quais fazem parte ou com os quais têm afinidade são indevidamente representados em órgãos decisórios. Assim, propostas recentes vêm para propiciar maior representação de grupos sub-representados, “especialmente quando esses grupos são minorias ou estão sujeitos a desigualdades estruturais” (YOUNG, 2006, p. 140).

A desigualdade socioeconômica estrutural frequentemente gera desigualdade política e “exclusão relativa das discussões políticas influentes”, de maneira que pessoas pobres e da classe trabalhadora não possuem seus interesses e perspectivas<sup>5</sup> tão bem representados quanto pessoas de classe média e alta. Da mesma forma, as mulheres ocupam poucos cargos públicos eleitos em parte dos sistemas políticos, e estão pouco presentes em posições de poder e influência na vida pública e privada de forma geral, assim como grupos culturais minoritários e aqueles em posições raciais desvalorizadas. A exclusão ou marginalização política de grupos e indivíduos prejudica “as promessas de igualdade política e de oportunidades que estão na base dos princípios democráticos”. Garantir maior inclusão a esses grupos pode favorecer para que

---

<sup>5</sup> Young diferencia interesses, perspectivas e opiniões: “As perspectivas sociais emergem de amplas estruturas sociais que posicionam similarmente muitas pessoas, quer elas gostem ou não. Isso confere às perspectivas sociais um caráter básico que muitos interesses e opiniões não possuem. Interesses e opiniões podem ser compartilhados com muitas outras pessoas ou podem ser bastante idiossincráticos. Muitos são voluntariamente formados e organizados, e é potencialmente vasta a quantidade de interesses e opiniões numa dada sociedade. No entanto, a diferença mais relevante entre perspectivas e interesses/opiniões é que dentre esses últimos podem ser afirmados alguns que sejam perversos ou ilegítimos, ao passo que uma perspectiva social não é em si mesma ilegítima. Numa sociedade em que a população branca seja privilegiada, por exemplo, a perspectiva social das pessoas brancas, com frequência (*sic*), terá um predomínio incorreto nas diversas discussões públicas, e deverá então ser relativizada e matizada pelas perspectivas sociais das pessoas posicionadas diferentemente nas estruturas sociais racializadas. Mas a perspectiva da população branca não é em si incorreta ou ilegítima. Já as opiniões decorrentes do princípio da supremacia racial branca, que demandariam a segregação forçada de todas as pessoas de cor, essas sim são ilegítimas, pois afirmam a recusa a reconhecer certos membros da sociedade igualmente como participantes dessa sociedade. Uma sociedade liberal em que tais opiniões fossem sustentadas por uma pequena minoria teria de permitir que esta expressasse opiniões, mas não seria obrigada a lhe dar nenhum apoio só pelo fato de tal minoria estar em desvantagem na repercussão de suas opiniões”. (YOUNG, 2006, p. 177-178).

uma sociedade combata e diminua a desigualdade social estrutural (YOUNG, 2006, p. 169-170).

Ativistas dos movimentos de mulheres de muitos cantos do mundo, por exemplo, apontam que legislaturas ocupadas majoritariamente por homens não podem representar devidamente as mulheres. Em resposta a isso, alguns governos têm decretado medidas voltadas a proporcionar maior presença feminina nos órgãos legislativos, geralmente determinando que os partidos incluam uma certa proporção de mulheres nas suas listas de candidatos. Nos países que não contam com tais dispositivos é crescente a mobilização das mulheres pela adoção de medidas nesse sentido, ao passo que diversos partidos têm reconhecido que suas listas não são devidamente representativas sem uma certa proporção de candidaturas femininas, ainda que a lei não o exija. (YOUNG, 2006, p. 140-141).

A articulação em prol da efetiva participação feminina nos órgãos legislativos tem impulsionado a adoção de ações afirmativas, bem como reformas eleitorais. As pautas se baseiam em alterações no sistema de representação, ampliação de cotas, reserva de cadeiras, delimitações no distrito eleitoral (primando por divisões espaciais assinaladas especificamente para assegurar a representação de grupos), alteração de estruturas intrapartidárias.

As práticas representativas diferenciadas constituem importante instrumento de inclusão política, de forma que as incertezas sobre a sua aplicação se devem a mal-entendidos sobre a natureza da representação, pontua Young (2006, p. 142). Para a autora, a representação não se encaixa na visão de substituição ou identificação da pessoa que representa para com os representados, ou ainda, “que ele ou ela está presente por eles em sua ausência”. A representação para a autora é como um “*relacionamento diferenciado* entre atores políticos engajados num processo que se estende no espaço e no tempo”.

A representação é um processo que ocorre ao longo do tempo e tem momentos ou aspectos distintos, relacionados entre si, mas diferentes uns dos outros. A representação consiste num relacionamento mediado entre os membros de um eleitorado, entre este e o representante e entre os representantes num organismo de tomada de decisões. Na qualidade de um relacionamento prolongado entre os eleitores e seus agentes, a representação oscila entre momentos de autorização e de prestação de contas (...). (YOUNG, 2006, p. 151).

Já para Anne Phillips (2001, p. 273), os representantes não precisam “espelhar” as características da pessoa ou pessoas representadas, sendo possível substituí-las: “o que nos preocupa na escolha do representante é a congruência quanto a crenças políticas e ideais (...)”. Afirma que a diversidade buscada pelos liberais se refere a diferenças de crença, opiniões, preferências e objetivos, enquanto a presença política é desconsiderada, pois quando a diferença é evidenciada em termos de diversidade intelectual, pouco importa quem representa as ideias. Seria concebível que homens substituam mulheres quando a representação de políticas, programas ou ideias se refiram a questões por elas apoiadas, “mas como um homem pode

substituir legitimamente uma mulher quando está em questão a representação das mulheres *per se*?”.

(...) embora a política de idéias (*sic*) seja um veículo inadequado para tratar da exclusão políticas, há pouco que se possa ganhar simplesmente pendendo para uma política de presença. Tomadas isoladamente, as fraquezas de uma são tão dramáticas quanto as falhas da outra. A maior parte dos problemas, de fato, surge quando as duas são colocadas como opostos mutuamente excludentes: quando idéias são tratadas como totalmente separadas das pessoas que as conduzem; ou quando a atenção é centrada nas pessoas, sem que se considerem suas políticas e idéias. É na relação entre idéias e presença que nós podemos depositar nossas melhores esperanças de encontrar um sistema justo de representação, não numa oposição falsa entre uma e outra. (PHILLIPS, 2001, p. 289).

A ideia de representação proposta por Young desafia o argumento de que os membros de um grupo determinado partilhariam de uma identidade única: a representação especial de determinados grupos, como mulheres, afro-americanos, muçulmanos, assumiria que eles representam um conjunto de atributos e interesses comuns, o que na maioria das vezes não seria verdadeiro. “Os membros de um grupo de gênero, racial etc., têm histórias de vida que os tornam muito diferentes entre si, com diferentes interesses e diferentes posicionamentos ideológicos” (YOUNG, 2006, p. 141-142).

Tenho argumentado que os grupos sociais estruturais não devem ser pensados de acordo com uma lógica substancial, que os definiria segundo um conjunto de atributos que seriam comuns a todos os seus membros e constituiriam suas identidades, mas a partir de uma lógica mais relacional, em que os indivíduos seriam compreendidos como posicionados nas estruturas dos grupos sociais, sem que estas determinem suas identidades. Contrariamente àqueles que consideram que políticas de diferenciação de grupos apenas criam divisões e conflitos, argumento que a diferenciação de grupos propicia recursos para um público democrático comunicativo que visa estabelecer a justiça, uma vez que pessoas diferentemente posicionadas têm diferentes experiências, histórias e compreensões sociais, derivadas daquele posicionamento. A isso chamo perspectiva social. (YOUNG, 2006, p. 161-162).

Em que pese existe divergências quanto à representação especial de grupos, há que se considerar a necessidade de sua inclusão nos espaços político-públicos, diante dos mais variados aspectos, históricos, sociais, econômicos, dentre outros, que os afastaram por tanto tempo dos ambientes de decisão e que repercutem em desigualdades até hoje. Ainda que os grupos não compartilhem de uma mesma identidade, ideias ou interesses trazem consigo perspectivas pessoais variadas que enriquecem o debate democrático. Ademais, o simples fato de ocuparem os ambientes políticos possibilita, eventualmente, o reconhecimento dos indivíduos isolados enquanto pertencentes a um grupo determinado, consolidando aspectos que os unem e fortalecendo eventuais ideias que possam constituir pautas em comum. Os sujeitos passariam, então, a reconhecer sua identidade e a expressá-la perante a comunidade política.

De outro modo, ainda que não haja uma aproximação entre os indivíduos de um grupo determinado, como das mulheres e o compartilhamento de ideias em comum, não se deve desconsiderar o efeito de sua presença, mesmo sem o reconhecimento enquanto grupo ou ainda que representando pautas que não seriam, a princípio, objeto daquele grupo. Para consolidar a participação política de grupos sub-representados é necessário que as técnicas eleitorais, sistemas de representação e demais regras possibilitem sua inclusão nos espaços decisórios.

## 1.2 Sistema de representação eleitoral

A representação política pode ser concebida como uma forma de substituição do cidadão no governo do Estado. Diante da impossibilidade espacial e de tempo a que é submetido na vida moderna, o cidadão pode, então, participar de todas as decisões, ainda que por meio de outra pessoa, por ele escolhida. A expressão *representação*, com origem latina *representatio*, significa “tornar presente aquilo que se encontra mediatizado” (ALARCÓN, 2011, p. 149). Após as revoluções liberais e a extensão do direito ao voto, a representação se tornou o instrumento de participação política, estabelecendo uma relação entre governantes, autorizados a exercer funções de governo, e governados, cujos interesses devem ser considerados pelos primeiros (ALARCÓN, 2011, p. 150).

Com vistas a viabilizar a representação do cidadão, são utilizados os sistemas eleitorais, permitindo a escolha de um indivíduo apto a exercê-la perante os espaços de tomada de decisão. O sistema eleitoral influencia a forma de governo, a organização partidária e a estrutura parlamentar, atuando, em certa medida, sobre a índole das instituições e a orientação política do regime (BONAVIDES, 2000, p. 318). Conforme pontua Nicolau (2012): “o sistema eleitoral é o conjunto de normas que define como o eleitor poderá fazer suas escolhas e como os votos serão contabilizados para ser transformados em mandato”. Para Machado (2018), o sistema eleitoral diz respeito aos critérios usados para apurar os vencedores em um processo eleitoral, considerando a legitimidade do voto.

De maneira mais ampla, Gomes (2017), além da visão geral sobre as regras utilizadas à escolha e definição de um candidato, ressalta o compromisso na representação de toda a comunidade e no fortalecimento das relações entre representantes e representados:

Tem por função a organização das eleições e a conversão de votos em mandatos políticos. Em outros termos, visa proporcionar a captação eficiente, segura e imparcial da vontade popular democraticamente manifestada, de sorte que os mandatos eletivos sejam conferidos e exercidos com legitimidade. É também sua função estabelecer

meios para que os diversos grupos sociais sejam representados, bem como para que as relações entre representantes e representados se fortaleçam. A realização desses objetivos depende da implantação de um sistema eleitoral confiável, dotado de técnicas seguras e eficazes, cujos resultados sejam transparentes e inteligíveis. (GOMES, 2017, p. 149).

No Brasil, o regime político se baseia no princípio democrático, a teor do que dispõe o preâmbulo e o artigo 1º da Constituição Federal de 1988. Trata-se de um regime democrático, baseado na soberania popular, de acordo com a qual “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. A participação política por meio dos representantes eleitos, de maneira indireta, enseja a utilização de técnicas e regras eleitorais, sistemas políticos, partidos políticos, que buscam promover a representação dos indivíduos que compõe o Estado.

A democracia, em verdade, repousa sobre *dois princípios fundamentais ou primários*, que lhe dão a essência conceitual: (a) o da *soberania popular*, segundo o qual *o povo é a única fonte do poder*, que se exprime pela regra de que *todo o poder emana do povo*; (b) a *participação, direta ou indireta, do povo no poder*, para que este seja efetiva expressão da *vontade popular*; nos casos em que a participação é indireta, surge um princípio derivado ou secundário: o *da representação*. As técnicas que a democracia usa para concretizar esses princípios têm variado, e certamente continuarão a variar, com a evolução do processo histórico, predominando, no momento, as técnicas eleitorais com suas instituições e o sistema de partidos políticos, como instrumentos de expressão e coordenação da vontade popular. (SILVA, 2005, p. 131, grifo do autor).

As técnicas de representação merecem ser analisadas com vistas a garantir os princípios da soberania popular e da participação do povo no poder, sendo primordial a observância dos sistemas eleitorais no âmbito da participação indireta do cidadão. Os sistemas eleitorais utilizados em todo o mundo podem ser divididos em três grandes grupos - sistemas majoritários, proporcionais e mistos-, sendo encontrados diversos outros sistemas no interior de cada um deles.

No grupo dos majoritários: o sistema de maioria simples (conhecido no Brasil como distrital); o sistema de dois turnos; o voto alternativo; o sistema de voto único não transferível – SNTV, acrônimo do inglês *single nontransferable vote* -, conhecido no Brasil como distritão; o voto em bloco. A representação proporcional é encontrada em duas versões: o sistema proporcional de lista; e o voto único transferível – STV, do acrônimo inglês *single transferable vote*. O grupo dos sistemas mistos é composto por dois tipos: o paralelo e o de correção. (NICOLAU, 2012).

No Brasil são utilizados os sistemas de representação majoritária para fins de eleição de representantes do Executivo – presidente, governador estadual e prefeito –, e do Legislativo – senadores. Para os demais cargos do Legislativo é utilizado o sistema de representação proporcional, garantindo a eleição de deputados federais, estaduais, distritais e vereadores. O sistema proporcional é assim chamado em razão da proporção entre os votos e as vagas a serem

preenchidas pelos partidos ou coligações. Nesse sistema, os partidos precisariam expressar a diversidade ideológica, com representação da sociedade, e apenas em posterior e secundária distribuição, os votos em indivíduos seriam levados em conta – considerando a ordem a ser estabelecida entre os candidatos, dos mais votados aos menos votados, nas listas internas aos partidos ou coligações (MACHADO, 2018).

Já o sistema majoritário se pauta pela escolha do candidato ou candidatos que alcancem a maioria, absoluta ou relativa, dos votos (SILVA, 2005, p. 370). No âmbito do Legislativo brasileiro, a escolha dos membros do Senado Federal é feita por meio do sistema majoritário, conforme art. 46 da CF e art. 83 do Código Eleitoral. O sistema é adotado em sua forma simples (ou relativa), de maneira que é eleito o candidato que tenha obtido o maior número de votos, desconsiderando a soma total destinada aos demais candidatos. Ademais, a eleição se dá sempre em um turno (MACHADO, 2018).

Além dos referidos sistemas, utilizados no Brasil, há de se destacar os sistemas distrital e misto. O distrital constitui-se na aplicação do sistema majoritário às eleições em âmbito Legislativo, com a divisão da circunscrição em distritos. Quanto ao sistema misto, caracteriza-se pela utilização de elementos do sistema proporcional e do majoritário para a eleição de um mesmo cargo, especialmente cargos do Parlamento; dividindo-se a circunscrição eleitoral (MACHADO, 2018). Elegem-se, por exemplo, dois deputados em um mesmo distrito, sendo um pelo sistema proporcional e outro pelo majoritário, o que geralmente ocorre com a combinação entre o sistema proporcional de lista e o majoritário simples (SIQUEIRA JR., 2011, p. 39).

A circunscrição eleitoral (União, Estado, Distrito Federal ou Município) é dividida em distritos. No dia do pleito, aos eleitores são apresentadas duas listas de votação: uma majoritária (restrita ao distrito), outra proporcional (abrangente de toda a circunscrição). Na primeira lista, segue-se a lógica do sistema distrital. Ou seja, os eleitores votam no candidato indicado pelos partidos àquele distrito, considerando-se eleito o que obtiver mais votos no distrito. Na segunda lista, o eleitor vota em um partido – voto de legenda –, não em candidatos. A apuração do eleito leva em conta a votação em toda a circunscrição, isto é, em todos os distritos, sendo feita com base em critérios proporcionais. (GOMES, 2017, p. 160).

O sistema proporcional é apontado como favorável aos grupos minoritários, conferindo representação conforme sua força quantitativa. Constituído como um sistema de natureza aberta e flexível beneficia e até mesmo incentiva a fundação de novos partidos, o que acentua o pluralismo político e, conseqüentemente, abre espaço para ideias e opiniões. O sistema proporcional refletiria de forma mais autêntica e compatível à realidade do pluralismo democrático das sociedades ocidentais modernas (BONAVIDES, 2000, p. 323-324).

O processo de acentuadas transformações das instituições representativas – ocorrido em alguns países europeus na segunda metade do século XIX com a ampliação do direito de voto, a criação de novos partidos (inclusive operários) e o aumento da competição eleitoral nos distritos – trouxe um desafio aos legisladores: como criar um sistema eleitoral que garantisse a representação das minorias? A solução encontrada inicialmente foi experimentar versões alternativas de sistemas majoritários (NICOLAU, 2012).

Contudo, a representação teria um preço: a governabilidade. As críticas em torno da representação proporcional pontuam que o favorecimento dos pequenos partidos implicaria em fragmentação parlamentar, ou dificultaria bases de apoio (no caso do presidencialismo) ou formação de gabinetes (no parlamentarismo) (NICOLAU, 2012). A adoção do sistema proporcional resultaria na fraqueza e instabilidade dos governos, especialmente no parlamentarismo. Alianças e coligações partidárias oportunistas enfraquecem a confiança do eleitorado na legitimidade da representação; ou ainda podem exceder a importância de pequenas agremiações políticas, proporcionando maior influência a grupos minoritários de maneira incompatível com sua força numérica (BONAVIDES, 2000, p. 324).

De outro modo, Gomes (2017, p. 161), defende o sistema distrital alegando sua superioridade em relação ao atual sistema proporcional. Pontua que não esmagaria as minorias, reduziria os custos de campanha, favoreceria o ingresso de novos candidatos e proporcionaria maior proximidade entre eleitores e eleitos:

Não se pode negar que o sistema distrital misto é superior ao que se encontra em vigor. Nele, a representação das minorias não é totalmente sacrificada. Reduz significativamente o território da disputa, pois os candidatos distritais só pedirão votos nos distritos em que concorrerem. Isso barateia a campanha, o que propicia o ingresso de novos atores no jogo político e a diminuição da influência dos poderes político, econômico e dos meios de comunicação social. Outro fator positivo é o estabelecimento de novas bases no relacionamento entre os cidadãos e seus representantes, já que a proximidade entre eles enseja um controle social mais efetivo da atuação do parlamentar.

Destaca Bonavides que a escolha proporcional não implica em decisão proporcional:

Os aspectos negativos da representação proporcional, que é simples na aparência, mas obscura e complexa no âmago, foram também judiciosamente assinalados por Vedei. Diz o publicista francês com respeito aos governos oriundos da prática desse sistema e baseados em coligações, que se é possível *escolher proporcionalmente*, não é possível porém *decidir* segundo a noção de proporcionalidade, porquanto — acrescenta ele — decide-se sempre de forma majoritária, por isso ou por aquilo, pelo sim ou pelo não. Ou como disse Naville: ‘a maioria é o princípio da decisão, a proporcionalidade, o da eleição’. (BONAVIDES, 2000, p. 325).

A representação de grupos minoritários tem por escopo viabilizar a ampla discussão e desenvolvimento de ideias diversas dentro de espaços de decisão, de maneira que as deliberações tenham fundado respeito aos princípios democráticos constitutivos de uma

democracia representativa. O sistema proporcional tem por finalidade a observância dos interesses das minorias, garantindo sua proteção política e assegurando sua representação nos espaços de poder. Assim, pode ser considerado um sistema eleitoral que viabiliza o fortalecimento da democracia, posto que democracias fortes possuam ampla representação dos mais variados grupos existentes no país.

O sistema proporcional é defendido como possibilidade para democracias com intensas divisões étnicas e religiosas, visto que oferece a grupos minoritários, espalhados pelo território, maiores chances de alcançar a representação (NICOLAU, 2012). A representação proporcional tem como escopo viabilizar que os mais diversos setores da sociedade sejam retratados, o que oportuniza que grupos sub-representados tenham maior possibilidade de conquistar uma cadeira na casa legislativa à qual concorreram ao pleito.

Com o sistema proporcional, busca-se que a representação, em certo território (circunscrição), “se distribua em proporção às correntes ideológicas ou de interesse integrada nos partidos políticos concorrentes”, conforme Silva (2005, p. 371). Para o autor, é possível observar que esse sistema apenas é compatível com circunscrições eleitorais amplas em que devem ser eleitos vários candidatos, o que também mostra ser aplicável somente a técnica de escrutínio de lista, ou sistema plurinominal. Esse sistema é utilizado quando existem dois ou mais cargos a serem preenchidos, considerando que apenas há proporcionalidade quando há pluralidade de eleitos. De outro modo, quando as eleições visam eleger apenas um candidato, utiliza-se o sistema majoritário, sendo então eleito por maioria dos votos válidos<sup>6</sup>.

As fórmulas de representação proporcional (RP) procuram distribuir as cadeiras parlamentares aos partidos proporcionalmente às suas respectivas votações. A RP procura, assim, dar representação a todas as opiniões relevantes da sociedade expressas através dos partidos. (NICOLAU, 1992, p. 224).

O sistema proporcional adotado no Brasil provoca dois efeitos no partido político: um externo e um interno (DANTAS, 2006, p. 176-177). O efeito externo é comumente associado à pluralidade de partidos como uma característica negativa, quando para o autor, o pluripartidarismo é o propósito pelo qual o sistema proporcional foi criado, constituindo um efeito benéfico e necessário. Crítica, entretanto, o multipartidarismo, trazido por ele como um número muito grande de agremiações partidárias, que não colabora para a consolidação dos partidos no Brasil.

---

<sup>6</sup> Os votos válidos, para fins de cálculos eleitorais, não abrangem os votos brancos ou nulos, seja no sistema majoritário (art. 77, § 2º, da CF e art. 2º da Lei nº 9.504/1997), seja no sistema proporcional (art. 5º da Lei nº 9.504/1997).

Um sistema eleitoral que proporciona o surgimento de partidos que representam vários segmentos da sociedade é salutar numa democracia pluralista, pois não há como homogeneizar politicamente uma sociedade que é heterogênea ideologicamente. Portanto, esse efeito do sistema eleitoral proporcional sobre o sistema partidário é benéfico e necessário (DANTAS, 2006, p. 176-177).

Já o efeito interno consiste na disputa entre os próprios candidatos do partido para garantirem sua eleição: “essa realidade é prejudicial ao partido na medida em que torna a eleição preponderantemente individualizada, além de incentivar a indisciplina do candidato em relação à agremiação à qual pertence, tornando secundário o papel do partido político” (DANTAS, 2006, p. 178). O autor afirma que o sistema proporcional brasileiro incentiva o voto nominal em face do voto na legenda, o que leva candidatos de um mesmo partido a disputarem entre si por uma cadeira, “reforçando, assim, o enfraquecimento e a fragilização dos partidos, tornando-os meras siglas partidárias que se prestam apenas para oficializar candidaturas”. Pontua que, em que pese a legislação não permita a candidatura avulsa, na prática ocorreria justamente isso, porquanto essa distorção seria provocada pela previsão do voto uninominal dentro da lista partidária (DANTAS, 2006, p. 180).

As propostas para a representação proporcional se concentraram no voto único transferível e no modelo de lista. O voto único transferível visa assegurar que opiniões relevantes da sociedade cheguem até o Legislativo, ainda que não estejam amparadas em um único partido político, enquanto o modelo de lista objetiva que cada partido obtenha representação proporcional a seus votos dentro do Legislativo. Ambos apresentam o cálculo de uma cota, o que os diferencia dos sistemas majoritários<sup>7</sup>. No sistema proporcional de lista, cada partido apresenta uma lista de candidatos e o eleitor vota em uma delas, devendo ser considerado que em alguns países o eleitor pode escolher mais de um nome (NICOLAU, 2012).

Na lista aberta “são os eleitores que definem quais são os candidatos eleitos dentre os integrantes da lista apresentada pelo partido” (GOMES, 2017, p. 158). Assim, conforme Nicolau (2012) os partidos apresentam uma lista de candidatos e os eleitores escolhem um nome para votar. Os votos são somados e definem quantas cadeiras cada partido conquistará. Tal é o modelo de lista adotado pelo Brasil, sendo oportunizado ao eleitor a possibilidade de votar em um nome específico ou em um partido, este último chamado de voto de legenda.

---

<sup>7</sup> De acordo com Nicolau (2012), Thomas Hare, em seu livro publicado em 1859, intitulado *Tratado sobre eleição de representantes, parlamentar e municipal*, sustenta que “o propósito fundamental de um sistema eleitoral é assegurar a representação de opiniões individuais, e não das comunidades ou partidos políticos. Por isso, os eleitores deveriam ter ampla possibilidade de escolha, não só de partidos, mas de candidatos. Hare achava inconcebível que opiniões dispersas pelo país não estivessem representadas no Parlamento somente porque não estavam circunscritas a uma área geográfica”. (NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas eleitorais (Recurso eletrônico)*. 6 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012).

Na lista fechada, a ordem dos candidatos é estabelecida pelos partidos políticos ou pela coligação (MACHADO, 2018). A ordem é determinada anteriormente à eleição, e o eleitor não vota em nomes, mas em um dos partidos (NICOLAU, 2012). Por fim, na lista flexível os partidos definem os candidatos anteriormente às eleições, porém, diferentemente da lista fechada, no de lista flexível podem os eleitores intervir. “Caso os eleitores concordem com a ordem em que os candidatos aparecem na lista, eles votam no partido. Caso não concordem, podem expressar a preferência por determinados nomes da lista” (NICOLAU, 2012).

O sistema proporcional de lista vai operar de acordo com diversos fatores, adotados por cada país à sua própria escolha, o que implica em uma grande variedade em todo o mundo<sup>8</sup> (NICOLAU, 2012). No Brasil, vigora o sistema de lista aberta, permitindo ao eleitor votar em um candidato específico ou na legenda partidária.

O sistema em vigor no Brasil oferece duas opções aos eleitores: votar em um nome ou em um partido. As cadeiras obtidas pelos partidos (ou coligações entre partidos) são ocupadas pelos candidatos mais votados de cada lista. É importante sublinhar que as coligações entre os partidos funcionam como uma única lista; ou seja, os mais votados da coligação, independentemente do partido ao qual pertençam, elegem-se. Diferentemente de outros países (Chile, Finlândia e Polônia) onde os eleitores têm que obrigatoriamente votar em um nome da lista para ter o seu voto contado para o partido, no Brasil os eleitores têm a opção de votar em um nome ou em um partido (legenda). O voto de legenda é contado apenas para distribuir as cadeiras entre os partidos, mas não tem nenhum efeito na distribuição das cadeiras entre os candidatos. (NICOLAU, 2006, p. 692).

As cadeiras colocadas em disputa são distribuídas de acordo com uma fórmula eleitoral, “que procura garantir que cada lista partidária receba um número de cadeiras proporcional à sua votação” (NICOLAU, 2012). A fórmula eleitoral é o mecanismo responsável por converter votos em mandatos legislativos (DANTAS, 2006, p. 165). No Brasil, a fórmula “combina o uso da cota Hare – conhecido na legislação eleitoral como quociente eleitoral – com o de um sistema de divisores para as cadeiras distribuídas nas sobras” (NICOLAU, 2012). Ou seja, utiliza-se como fórmula o quociente de Hare para transformar os votos, em uma primeira distribuição de cadeiras; e quanto às sobras de cadeira, utiliza-se o artifício da sobra maior (DANTAS, 2006, p. 165; 171).

O quociente eleitoral (cota Hare) obtém-se com a divisão dos votos totais pelo número de cadeiras<sup>9</sup>. Posteriormente, distribui-se o total de votos de cada partido pelo quociente

<sup>8</sup> Para Nicolau (2012), as distinções derivam das respostas adotadas por cada país às seguintes perguntas: “1. Em quantos distritos eleitorais o país é dividido? Quantas cadeiras há em cada distrito? 2. Que fórmula matemática é usada? 3. Existe alguma cláusula de barreira? 4. Os partidos podem concorrer juntos (coligados) nas eleições? 5. Que nomes da lista ocupam as cadeiras obtidas pelo partido?”. (Ibidem).

<sup>9</sup> De acordo com a regra anterior à alteração feita pela Lei 13.488, de 2017, após realizar essa divisão, excluía-se da distribuição de cadeiras os partidos que não obtivessem o quociente eleitoral. Isso porque a nova regra, prevista

eleitoral. Aplicado esse método, podem sobrar cadeiras a serem preenchidas, sendo então aplicado o método de divisores. No método de divisores, os votos obtidos por cada partido “são divididos pelo total de cadeiras que o partido obteve na primeira distribuição mais um (primeiro divisor); mais dois (segunda divisão), e assim sucessivamente, até que todas as cadeiras sejam ocupadas” (NICOLAU, 2012).

No que tange às cadeiras disponíveis na eleição, quanto maior seu número, maior a possibilidade de que pequenos partidos obtenham representação. Sendo assim, mais proporcional se mostra o resultado. Mais cadeiras em disputa favorecem os pequenos partidos (NICOLAU, 2012).

Em verdade, o sistema proporcional é complexo, considerando que em uma sociedade que se identifica mais com o candidato, individualmente, do que com o partido político – como ocorre no Brasil -, pode-se questionar a legitimidade das eleições. A fim de evitar descrenças no sistema representativo e, conseqüentemente, no sistema democrático de uma forma geral, as regras eleitorais podem e devem ser alteradas para fortalecer o sistema de representação.

O sistema brasileiro supervaloriza a figura individual do parlamentar, tanto no processo eleitoral como no desempenho do mandato, em detrimento do partido político. Desse quadro resulta a indiferença do parlamentar em relação às linhas programáticas do partido, a negociação pessoal de alocação de recursos orçamentários e de apoios políticos e a personalização da relação com o eleitor. O *troca-troca* de partidos, que carrega imenso descrédito para o modelo político em vigor, é apenas consequência (*sic*) natural da desimportância dos partidos. Esse é o primeiro aspecto negativo associado à governabilidade: *a fraqueza dos partidos políticos e o excessivo poder pessoal de cada parlamentar*. (BARROSO, p. 59-60, grifo do autor).

O Tribunal Superior Eleitoral entende que os mandatos representativos pertencem aos partidos ou coligações, e não aos candidatos eleitos. Assim, o parlamentar eleito por meio do sistema representativo proporcional pode perder o mandato em caso de desfiliação partidária. Nesse ínterim, e a teor do que dispõe a Resolução 22.610/2007 do TSE e a Lei nº 13.165/15, a desfiliação partidária, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito, gera a perda do mandato do detentor de cargo eletivo. A decretação da perda do cargo pode ser requerida pelo partido político interessado, perante a Justiça Eleitoral. No mesmo sentido são as decisões do Supremo Tribunal Federal:

À luz da exegese firmada pelo Supremo Tribunal Federal nos Mandados de Segurança no 26.602, 26.603 e 26.604, julgados na sessão de 4 de outubro de 2007, no sentido de que o mandato político-eletivo pertence ao partido e não à pessoa do mandatário e que a infidelidade partidária pode ensejar perda de mandato (...) (GOMES, 2017, p. 158).

---

no art. 109, § 2º, do Código Eleitoral, estabelece: “Poderão concorrer à distribuição dos lugares todos os partidos e coligações que participaram do pleito”, ao passo que a regra antiga (e já revogada) previa: “Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os Partidos e coligações que tiverem obtido quociente eleitoral”.

Ainda que tal seja o posicionamento jurídico, certa é a falta de consciência popular quanto ao pertencimento do mandato eletivo ao partido, e não ao candidato, o que gera a incredulidade, e cria no eleitor a sensação de não se sentir representado. Assim, o sistema proporcional gera a crença de que consiste em um sistema ineficiente, porquanto os eleitores não têm seus candidatos eleitos e, de modo ainda mais inusitado, veem eleitos candidatos que sequer sejam conhecidos no meio político. Diante das considerações gerais sobre os sistemas eleitorais, especialmente quanto ao sistema proporcional, segue-se à sua aplicação no Brasil.

### **1.3 O sistema eleitoral proporcional no Brasil**

A princípio, é importante pontuar que será analisado especialmente a composição e eleição da Câmara dos Deputados, porquanto constitui a casa legislativa federal responsável à representação do povo brasileiro. A função legislativa de competência da União é exercida pelo Congresso Nacional, composto pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, consistindo em tradição constitucional brasileira a organização do Poder Legislativo pelo sistema bicameral. O Senado Federal, composto por senadores, é a câmara representativa dos Estados federados, enquanto a Câmara dos Deputados, composta por deputados, é a câmara representativa do povo (SILVA, 2005, p. 509). Assim, “o ramo popular do Poder Legislativo federal é a Câmara dos Deputados” (SILVA, 2005, p. 510).

No Brasil foi adotado o bicameralismo, que consistente na organização parlamentar em duas casas legislativas. “Tem-se o bicameralismo como um sistema mais propício ao conservadorismo, enquanto o unicameralismo favoreceria os avanços democráticos, na medida em que canaliza e exprime melhor os anseios da soberania popular por transformações”. (SILVA, 2005, p. 510). Ainda nas considerações do autor:

No bicameralismo brasileiro, não há predominância substancial de uma câmara sobre a outra. Formalmente, contudo, a Câmara dos Deputados goza de certa primazia relativamente à iniciativa legislativa, pois é perante ela que o Presidente da República, o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça e os cidadãos promovem a iniciativa do processo de elaboração das leis (arts. 61, § 2º, e 64). (SILVA, 2005, p. 510).

O bicameralismo brasileiro possui tradição imperial e é adotado apenas no âmbito federal. Nas demais esferas de poder, estadual e municipal, vige o unicameralismo. Assim, a única casa legislativa compõe-se pela Assembleia Legislativa nos estados, pela Câmara Legislativa no Distrito Federal e pela Câmara Municipal nos municípios.

A Câmara dos Deputados é composta por representantes do povo, em número proporcional à população, de maneira que a Constituição Federal não estabelece um número fixo de Deputados Federais. O número total de deputados e o número de deputados eleitos em cada Estado e no Distrito Federal é estabelecido por meio de lei complementar, sendo feitas adaptações no ano anterior às eleições, de maneira que cada unidade da Federação tenha no mínimo oito e no máximo setenta deputados federais (art. 45, § 1º, da CF). Já os Territórios elegem o número fixo de quatro candidatos cada (art. 45, § 2º, da CF).

A disparidade existente entre o número mínimo e máximo de deputados federais representantes de cada unidade da federação acarreta distorções no sistema representativo, violando a igualdade de voto consubstanciada na máxima *one man, one vote*, a qual atribui igual peso ao voto de cada cidadão. Para Silva (2005, p. 510-511), a norma relativa à eleição de deputados federais constitui uma deformidade do sistema proporcional:

Essa regra que consta do art. 45, § 1º, é fonte de graves distorções do sistema de representação proporcional nele mesmo previsto para a eleição de Deputados Federais, porque, com a fixação de um mínimo de oito Deputados e o máximo de setenta, não se encontrará meio de fazer uma proporção que atenda o princípio do voto com valor igual para todos, consubstanciado no art. 14, que é aplicação particular do princípio democrático da igualdade em direitos de todos perante a lei. É fácil ver que um Estado com quatrocentos mil habitantes terá oito representantes enquanto um de trinta milhões terá apenas setenta, o que significa um Deputado para cada cinquenta mil habitantes (1:50.000) para o primeiro e um para quatrocentos e vinte e oito mil e quinhentos e setenta e um habitantes para o segundo (1:428.571).

Referida desproporcionalidade provoca a eleição de um deputado federal de forma não igualitária quanto ao percentual necessário de votos: um candidato de um estado pequeno, como um do Norte do país, necessita de até 20 vezes menos votos que um parlamentar de estados mais populosos, como os do Sudeste (FONSECA, 2015, p. 253). Contudo, os estados do Sul e Sudeste parecem aceitar essa disparidade como “recompensa” política às desigualdades socioeconômicas regionais de outras regiões do país, além de existir um certo receio de que esmaguem os pequenos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (FONSECA, 2015, p. 255-256). De acordo com Fonseca (2015, p. 256-257), a resolução desse impasse parece vir de um olhar mais amplo sobre o sistema político, como a estruturação do sistema eleitoral, prerrogativas da Câmara e do Senado. Para ele, a desproporcionalidade poderia ser acompanhada de políticas compensatórias, como benefícios fiscais e/ou creditícios aos estados mais pobres<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Para maiores explanações, ver: FONSECA, Francisco. (Des)Proporcionalidade na Câmara de Deputados: dilemas, impasses e saídas. In: Reforma política democrática: temas, atores e desafios. IANONI, Marcus (org.), Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2015, p. 253-259.

A eleição dos membros das Assembleias Legislativas, Câmaras Municipais, Câmara Legislativa e Câmara dos Deputados é realizada por meio do sistema proporcional, conforme dispõem os artigos 27, § 1º, 29, IV, 32, § 3º, e 45, todos da Constituição Federal. A adoção do referido sistema se deu como inovação disposta pelo Código Eleitoral de 1932, de maneira que hoje, no Brasil, ele é utilizado na escolha dos deputados estaduais, deputados federais, distritais e vereadores municipais, enquanto o sistema majoritário é usado na escolha do presidente, governador estadual, prefeito e na escolha dos senadores.

Com o Código Eleitoral de 1932 foram inseridos alguns mecanismos de representação proporcional, a exemplo do cálculo de um quociente eleitoral, com a manutenção de outros mecanismos de representação majoritária (NICOLAU, 1992, p. 226). Para apurar os candidatos eleitos, é necessária uma série de cálculos, iniciando-se com o quociente eleitoral, depois o quociente partidário (observando o mínimo de votos exigidos aos candidatos) e, em caso se sobra de vagas, passa-se a seguir outra técnica (MACHADO, 2018).

A princípio, o quociente eleitoral é calculado conforme disposto no artigo 106 do Código Eleitoral<sup>11</sup>, dividindo-se o número total de votos válidos<sup>12</sup> pelo número de vagas a preencher. O resultado obtido é a quantidade de votos necessária para que o partido tenha direito a uma cadeira (uma vaga). Desprezam-se as frações iguais ou inferiores a meio, e equivalem-se a um as frações superiores a meio. Após, é realizado o cálculo referente ao quociente partidário (para cada partido ou coligação), o qual indicará o número de vagas que serão preenchidas pelo partido. A apuração é feita a teor do que dispõe o artigo 107 do Código Eleitoral<sup>13</sup>, dividindo-se o número de votos válidos obtidos pelo partido ou coligação pelo quociente eleitoral, desprezada a fração. Dessa forma, será obtido o número de vagas a serem preenchidas pelo partido.

Por fim, é necessário verificar se os candidatos obtiveram a porcentagem mínima de votos exigidos, regra adotada com a reforma realizada pela Lei 13.165/2015. A lei alterou o artigo 108 do Código Eleitoral, passando a exigir, nas eleições proporcionais, votação nominal mínima de 10% do quociente eleitoral para que o candidato possa ser eleito<sup>14</sup>. Ressalta-se que

---

<sup>11</sup> Art. 106, Código Eleitoral: “Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior.”

<sup>12</sup> Ou seja, excluem-se os votos em branco e os nulos.

<sup>13</sup> Art. 107, Código Eleitoral: “Determina-se para cada Partido ou coligação o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, desprezadas a fração.”

<sup>14</sup> Art. 108, Código Eleitoral: “Estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido ou coligação que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido.”

a votação nominal mínima não é exigida na definição dos suplentes (art. 112, parágrafo único, Código Eleitoral).

A redação do texto normativo foi alterada para consagrar eleitos apenas aqueles, entre os candidatos registrados por um partido ou coligação, que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indiciar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido. (MACHADO, 2018).

Anteriormente à reforma de 2015, verificavam-se quantas vezes havia sido atingido o quociente partidário, representando, então, o número de candidatos (registrados no partido ou coligação) que estariam eleitos, respeitando a ordem dos mais votados para os menos votados. Tal cálculo não considerava a necessidade de se atingir um número mínimo de votos nominais (destinados ao candidato, em específico), o que poderia ocasionar a eleição imediata de um candidato com pouca ou nenhuma votação - frisa-se: considerando que bastaria que o partido ou coligação atingisse o quociente eleitoral. O partido ou coligação alcança o quociente eleitoral quando conquista uma quantidade de votos necessária para que tenha direito a uma cadeira, sendo que esses votos podem ser obtidos por meio de um único candidato que tenha recebido uma votação expressiva.

Nesse contexto, antes da alteração legal, o partido ou coligação se beneficiava com grandes votações dirigidas a um único candidato, pois o expressivo número de votos facilitava um quociente partidário maior, ou seja, a conquista de mais cadeiras no legislativo, independentemente do número de votos que os demais candidatos mais votados tivessem. Assim, poderiam assumir os candidatos “puxados” por um único candidato mais votado, não havendo uma imposição mínima de votos que os impedisse de assumir o cargo. Nesse contexto, os deputados federais Eneas Carneiro e Tiririca, em 2002 e 2010, respectivamente, foram “puxadores de voto”, pois devido à expressiva votação que tiveram, levaram consigo para a Câmara dos Deputados, inúmeros candidatos de seus partidos ou coligações, alguns cuja votação nominal apresenta grande disparidade quando comparada ao número de votos que foram obtidos por seus “puxadores”:

São inúmeros os exemplos práticos de referidas distorções vivenciadas pelo Brasil ao longo dos anos. Nas eleições de 2002, o candidato a Deputado Federal do Estado de São Paulo, pelo PRONA, Eneas Carneiro, foi eleito com a expressiva votação de 1.537.642 de votos. Como levou para o partido tal votação, conseguiu eleger mais seis deputados, dentre eles o candidato a Deputado Federal Vanderlei Assis, que obteve apenas 275 votos. Fenômeno semelhante ocorreu nas eleições de 2010, em que o humorista Tiririca se elegeu a Deputado Federal e obteve 1.354 milhão de votos, quantidade suficiente para eleger mais três deputados, já que o quociente eleitoral em referidas eleições foi de 304.533 votos. (MACHADO, 2018).

A possibilidade de eleger um candidato sem votação nominal, tendo em vista que era suficiente que o partido ou coligação atingisse o quociente eleitoral, era considerada uma distorção do sistema representativo proporcional, constituindo objeto de críticas. Tal pode ser também considerado um dos motivos de descrença geral no modelo representativo proposto e no respeito à democracia.

Para Machado (2018), a alteração visa diminuir distorções quanto a candidatos eleitos com poucos votos, porém traz dúvidas por se assemelhar a uma cláusula de barreira. Ademais, ressalta que pode trazer modificações no número de vagas que a princípio seria garantido ao partido pela apuração do quociente partidário, apenas – isso porque candidatos que antes conquistariam uma cadeira por serem filiados a partidos que receberam votos expressivos, ainda que tivessem uma votação nominal ínfima, estariam eleitos desde que atingido o quociente eleitoral pelo partido, sem passarem pela “peneira” dos votos pessoais em número igual ou superior a 10% do quociente eleitoral; o que pode gerar uma diminuição do número de vagas que seria conquistada pelo partido, em comparação com a aplicação da regra anterior.

Ainda que haja dúvidas quanto aos efeitos da adoção da votação nominal mínima, a princípio, a reforma se parece necessária, visto que não raro, deparamo-nos com casos de candidatos eleitos com ínfima votação nominal, sendo, portanto, “puxados” pelo voto da legenda. Os “puxadores de voto” acarretam distorções no sistema proporcional e descrença no referido sistema, porquanto os eleitores não se sentem representados pelos candidatos eleitos em razão da proporção de votos conferidos ao partido ou coligação.

Outra alteração eleitoral acrescentada pelas reformas recentes e que pode também produzir efeitos no número de vagas que seria garantido pelo partido político diz respeito à proibição das coligações nas eleições proporcionais. A mudança conferida ao artigo 17, § 1º da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017, proibiu a sua adoção nas eleições proporcionais, garantindo-a apenas no âmbito das eleições majoritárias. Dessa forma, estão coibidas as coligações no âmbito das eleições de deputados federais, estaduais, distritais e vereadores, sendo permitida a sua aplicação nas eleições para os cargos de presidentes da República, governador, senador e prefeito.

Art. 17, § 1º, CF. É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (BRASIL, 2017).

Diante da alteração da mencionada regra eleitoral, a Resolução nº 23.548/2017 do TSE veio esclarecer o impasse quanto ao marco inicial da veiculada proibição, autorizando as coligações no âmbito das eleições proporcionais de 2018, abrangendo a eleição de deputados federais, estaduais e distritais. Porém, a partir de 2020, nas eleições municipais, estarão vedadas as coligações para eleições proporcionais.

A reforma tem como principal fundamento a consolidação dos partidos políticos, o que poderia favorecer o fortalecimento das ideologias partidárias. Em uma democracia representativa que se utiliza do sistema proporcional de lista aberta, é notável não só a proliferação de partidos como o favorecimento para tanto, contribuindo para a criação de partidos com vieses ideológicos próximos e difusos, por vezes pouco determináveis. Com a coibição às coligações, os partidos menores teriam maior dificuldade em alcançar o quociente eleitoral e, assim, garantir uma cadeira em âmbito representativo.

Como argumento favorável ao fim das coligações, haveria a diminuição do número de partidos, de maneira que apenas atingiriam o quociente eleitoral aqueles já consolidados. Porém, considerando que a proibição invocada pela EC 97/2017 parece dificultar que partidos menores alcancem uma vaga, tal também resultaria em entraves para que minorias políticas cheguem aos espaços representativos, uma vez que os partidos menores podem garantir mais espaço para a participação desses grupos sub-representados. Contudo, tais suposições apenas poderão ser verificáveis com as eleições municipais de 2020 e com as eleições federais e estaduais de 2022.

Por um lado, a diminuição do número de partidos políticos pode ter como efeito positivo a melhor delimitação de sua ideologia, assumindo uma identidade mais específica. Além de representar uma estratégia para alcançar o eleitorado (e as ideias que esse eleitorado possui), deixam mais claras suas intenções e possíveis estratégias de governo, passando maior credibilidade e confiança. Também pode levar à união de partidos cujos ideais sejam muito próximos, fortalecendo suas posições. Tais seriam proposições esperançosas que se obteriam das reformas recentes.

A Emenda Constitucional nº 97/2017 também trouxe restrições de acesso aos recursos do Fundo Partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão a depender dos votos válidos obtidos pelo partido político nas eleições para a Câmara dos Deputados ou do número de

deputados eleitos, aplicáveis a partir das eleições de 2018<sup>15</sup>. Dos 35 partidos políticos registrados no TSE, 14 não cumpriram a cláusula de desempenho.

Em resumo, a eleição por meio do sistema proporcional de lista aberta no Brasil se dá apurando o quociente eleitoral e, posteriormente, o quociente partidário, observando a votação nominal mínima de 10% do quociente eleitoral, aplicável a cada candidato. Os mais votados figuram nos primeiros lugares da lista partidária, sendo eleitos aqueles que atingem todos os aspectos mencionados:

Quanto às eleições proporcionais, o resultado depende da apuração dos quocientes eleitoral e partidário, da votação nominal (= individual) mínima de 10% do quociente eleitoral, e do cálculo da distribuição das sobras. À vista desses números, têm-se como eleitos os candidatos – a Deputado Federal, Deputado Distrital, Deputado Estadual e Vereador – mais votados de cada partido ou coligação, na ordem decrescente da lista de votação nominal. Ou seja: o mais votado figura em primeiro lugar na lista e assim sucessivamente. O princípio a ser observado aqui é o atinente à *lista aberta*. Os candidatos que, apesar de terem recebido votos, não forem eleitos, entram na categoria de suplentes – e na definição dos suplentes “não há exigência de votação nominal mínima” de 10% do quociente eleitoral (CE, art. 112, parágrafo único – com a redação da Lei no 13.165/2015). (GOMES, 2017, p. 563).

Realizados os referidos cálculos e distribuídas as cadeiras, ainda assim, podem sobrar vagas, as quais serão preenchidas conforme disposto no artigo 109 do Código Eleitoral. Tal dispositivo sofreu alterações pelas reformas eleitorais de 2015 e 2017.

A princípio, pontua-se que a alteração conferida ao art. 109, parágrafo 2º, pela Lei nº 13.488/2017, tornou possível a concorrência às referidas vagas por todos os partidos e coligações que tenham participado do pleito, independente de terem atingido ou não o quociente eleitoral<sup>16</sup>. Ressalta-se que, até a reforma de 2017, apenas concorreriam às vagas remanescentes, pela regra do art. 109 do Código Eleitoral, os partidos e coligações que tivessem atingido o quociente. A mencionada regra retirava da concorrência os partidos menores, que ainda que não houvessem alcançado o quociente eleitoral, haviam conquistado um número razoável de votos. Assim, o novo dispositivo parece beneficiar os partidos menores.

---

<sup>15</sup> Conforme art. 3º Parágrafo único: “Terão acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão os partidos políticos que: I - na legislatura seguinte às eleições de 2018: a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou b) tiverem elegido pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação” (BRASIL. *Emenda Constitucional nº 97*, de 4 de outubro de 2017. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm#art1)>. Acesso em: 24 set. 2018.).

<sup>16</sup> Art. 109, § 2º, Código Eleitoral: “Poderão concorrer à distribuição dos lugares todos os partidos e coligações que participaram do pleito.” (Redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017).

Nesse sentido, destaca-se o caso da deputada federal Luciana Genro, que apesar de ter sido a candidata mais votada do Rio Grande do Sul nas eleições de 2010, não foi eleita deputada federal porque o seu partido, PSOL, não havia atingido o quociente eleitoral. Com efeito, as alterações produzidas pela minirreforma de 2017, admitindo que todos os partidos que disputaram o pleito participem da distribuição dos lugares remanescentes (lugares sujeitos ao cálculo pelo sistema de médias) parece uma importante medida (MACHADO, 2018).

A redação anterior conferia uma verdadeira cláusula de exclusão, impedindo o acesso dos partidos que não atingiram o quociente eleitoral na primeira operação. “Evidentemente só não alcançam o quociente eleitoral aqueles partidos que tiveram poucos votos, ou seja, os pequenos partidos, representativos das minorias sociais”, ferindo princípios constitucionais, tais como o da democracia, do pluripartidarismo, do sistema eleitoral proporcional, da representação popular e o da igualdade do voto, além de outros (DANTAS, 2006, p. 171-172).

O princípio da representatividade é corolário do princípio abordado no parágrafo anterior [princípio do sistema eleitoral proporcional]. Dessa forma, o que a Constituição da República almeja com este princípio é tornar o parlamento, através dos parlamentares, um mosaico, um retrato o mais próximo possível das correntes de opinião pública. Para isso, a lei deve maximizar a participação social através dos partidos políticos. É bem verdade que é impossível colocar no parlamento todos os partidos políticos representativos dos diversos segmentos sociais. Mas isso não impede que se busque alcançar com a lei o maior número de partidos no parlamento. O que não pode acontecer é a lei, além de não estimular a representação popular no parlamento, criar óbice à efetivação desse princípio constitucional. (DANTAS, 2006, p. 173-174, anotação nossa).

Quanto ao princípio da igualdade de sufrágio, Canotilho (1993, p. 436), argumenta que “da exigência de igual valor quanto ao resultado deriva também a exigência (para além da proporcionalidade) de não condicionamento da possibilidade de representação à obtenção de percentagens globais mínimas — proibição de *cláusulas-barreira*”. Afirma Dantas (2006, p. 174) que a legislação brasileira já adota cláusula de exclusão partidária, a teor do que dispõe o artigo 13 da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995):

Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles. (BRASIL, 1995).

Referido dispositivo, juntamente com a antiga redação do artigo 109, parágrafo 2º do Código Eleitoral, consistiria em um *bis in idem*, visto que ambas atuariam como cláusula excludente, ou cláusula de desempenho para a existência dos partidos políticos. Tal configuraria dupla eliminação da disputa democrática dos pequenos partidos representativos de minorias

sociais, uma vez que os partidos que não alcançassem o quociente eleitoral seriam excluídos da primeira operação de distribuição de cadeiras e, posteriormente, em uma segunda fase, quando da distribuição das cadeiras restantes. Ressalta que referida norma eleitoral seria inconstitucional por infringir princípios constitucionais e disfarçar uma espécie de cláusula de barreira (DANTAS, 2006, p. 175).

Dessa forma, pode-se inferir que a nova redação conferida ao parágrafo 2º do artigo 109 do Código Eleitoral beneficia os pequenos partidos, o pluripartidarismo e, por conseguinte a representação de minorias e a ordem democrática.

Já as mudanças produzidas pela Lei 13.165/2015 nos incisos do artigo 109 tiveram como objetivo alterar a forma de realização da operação para distribuir as vagas remanescentes. Contudo, a norma foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.420, em razão do alegado desrespeito ao regime representativo e ao sistema de representação proporcional. De acordo com o Procurador Geral da República, pela redação conferida pela lei de 2015, o partido ou coligação que alcançasse a maior média no primeiro cálculo de atribuição das vagas remanescentes, garantiria todas as demais.

Dessa forma, o ministro Dias Toffoli concedeu parcialmente a medida cautelar, *ad referendum* do Plenário, para suspender, com efeito, *ex nunc*, a eficácia da expressão constante do artigo 109, inciso I, do Código Eleitoral, “número de lugares definidos para o partido pelo cálculo do quociente partidário do art. 107”. Mencionada redação impõe um critério fixo para se dividir o número de votos válidos do partido ou coligação, sugerindo que o resultado obtido seria sempre o mesmo, de maneira que o primeiro partido a obter a maior média obteria todas as vagas remanescentes.

Considerando a decisão proferida, mantém-se a redação anterior do inciso I, o que implica afirmar que o número de votos válidos atribuídos a cada partido ou coligação será dividido pelo número de lugares por ele obtido mais um, ou número variável, portanto<sup>17</sup>.

Acrescenta-se:

---

<sup>17</sup> Destacam-se os seguintes trechos extraídos da decisão cautelar da ADI 5.420, para fins de elucidação: “Na lei anterior, o cálculo utilizado para obtenção da ‘maior média’ entre os partidos (que é o critério utilizado para distribuição das sobras eleitorais), tinha por denominador o ‘número de lugares por ele [partido ou coligação] obtido, mais um’. Desse modo, a regra previa que cada vaga remanescente distribuída a um partido era, em seguida, levada em consideração no cálculo da distribuição das próximas vagas. Portanto, se um partido recebeu a primeira vaga, isso entrava no cálculo da segunda, diminuindo as suas chances de obtê-la e aumentando as chances de outros partidos recebê-la. Pela nova sistemática, apenas o ‘quociente partidário, mais um’ (que é um dado fixo) é que deverá ser utilizado para os seguidos cálculos de atribuição das vagas remanescentes, desprezando-se a aquisição de vagas nas operações anteriores. Consequentemente, o partido político ou coligação que primeiro obtiver a maior média e, consequentemente, obtiver a primeira vaga remanescente, acabará por obter todas as vagas seguintes, enquanto possuir candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima (pelo menos 10% do quociente eleitoral). Ou seja, haverá uma tendência à concentração, em uma única sigla ou coligação, de todas

A nova regra, portanto, por atribuir unicamente a um mesmo partido político todas as vagas remanescentes, viola, ainda, a distribuição de cadeiras legislativas às legendas representativas de ideais minoritários no seio social. Tenho, portanto, que, nesse ponto, é de se conceder a medida cautelar pleiteada na presente Ação Direta, por ofensa ao art. 45 da Constituição Federal. (STF, Medida Cautelar na ADI nº 5.420).

Havendo empate entre as médias, ocupará a vaga o partido ou coligação que obtiver maior votação, e não o candidato mais idoso, contrariando, portanto, o que dispõe o art. 110 do Código Eleitoral<sup>18</sup>. Já quanto à ordem de suplência, o artigo 112 do Código Eleitoral dispõe que ela será obtida pelos mais votados sob a mesma legenda, evidenciando o pertencimento da vaga ao partido ou à coligação, e não ao candidato<sup>19</sup>. Ademais, não é exigida a votação nominal mínima para a definição dos suplentes, conforme parágrafo único do referido dispositivo legal.

O sistema proporcional é regra prevista constitucionalmente, porém, de forma excepcional, poderá ser utilizado o sistema majoritário quando nenhum partido ou coligação alcançar o quociente eleitoral. Assim, serão considerados eleitos os candidatos mais votados, até serem preenchidas todas as cadeiras, a teor do que dispõe o art. 111 do Código Eleitoral. Ressalta-se que essa regra é aplicada apenas no caso prescrito, de maneira que o preceito geral é pela observância do sistema representativo proporcional.

As regras eleitorais até aqui dispostas ilustram, de maneira geral, como são feitos os cálculos e procedimentos que regem as eleições proporcionais, especialmente na escolha dos membros que compõe a Câmara dos Deputados, encarregada de representar o povo brasileiro em âmbito federal. Contudo, tais normas não são suficientes para viabilizar a esmerada representação de todos os seguimentos sociais que compõe a população. Fatores históricos, sociais, econômicos, educacionais, são geradores e perpetuadores de exclusões de grupos de

---

(*sic*) os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários e em razão da exigência de votação nominal mínima. Evidencia-se, pois, em tal regramento, a desconsideração da distribuição eleitoral de cadeiras baseada na proporcionalidade (art. 45 da CF/88), que é intrínseca ao sistema proporcional, em que as vagas são distribuídas aos partidos políticos de forma a refletir o pluralismo político-ideológico presente na sociedade, materializado no voto”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.420. Decisão em 3 de dezembro de 2015. Relator Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4891075>>. Acesso em: 29 ago. 2018).

<sup>18</sup> “Representação proporcional: empate entre duas legendas na média relativa à última vaga: desempate a favor da legenda de maior votação total, não ao candidato mais idoso: jurisprudência do TSE.” (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo de Instrumento nº 2895, Acórdão nº 2895, de 14/08/2001. Relator Ministro José Paulo Sepúlveda Pertence. Publicação: DJ, vol. 1, de 19/10/2001, p. 141; Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=true&docIndex=0&httpSessionName=brsstateSJUT882328230&sectionServer=TSE&grupoTotalizacao=2>>. Acesso em: 29 ago. 2018).

<sup>19</sup> “Assim, por exemplo, se determinado candidato eleito pelo Partido X, em eleição na qual este não se coligou, afasta-se para exercer o cargo de Secretário de Estado, a vaga por ele ocupada será então preenchida pelo candidato mais votado da lista do Partido X. Se tivesse sido formada coligação, a vaga seria do candidato mais votado dentre todos os partidos coligados.” (MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Direito Eleitoral. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2018).

peças, as quais se veem em uma situação marginalizada também no âmbito político representativo. Por conseguinte, por mais que se empenhem em adentrar os espaços de representação indireta, participando do pleito eleitoral, apresentam dificuldades em concorrer com igualdade de condições com grupos mais favorecidos da sociedade (grupos que estiveram por muito tempo em posições de poder nos mais variados espaços, como no âmbito doméstico, econômico, acadêmico e político).

De maneira a minimizar distorções no campo da representação política, distorções estas que foram e são consequências de formas de dominação de alguns grupos sobre outros - a exemplo da autoridade arbitrária exercida por homens em face das mulheres, ou dos brancos sobre os negros -, desenvolve-se a aplicação de medidas para fazer cessar ou diminuir desigualdades históricas, sociais, econômicas, dentre outras. As chamadas ações afirmativas vêm, portanto, como possibilidade de garantia da igualdade entre segmentos da população, como mulheres e homens, e são aplicadas também no sistema representativo eleitoral.

#### **1.4 Ações Afirmativas**

A igualdade constitui um dos fundamentos da democracia, sendo deveras importante o desenvolvimento do conteúdo jurídico da igualdade para sua compreensão, com vistas a efetivá-la e a possibilitar a garantia do Estado democrático e social de direito.

A democracia reclama por uma atividade constante de criação e reprodução da igualdade, exigindo raciocínio e prática de respeito pelas diferenças e as identidades considerando cada circunstância ou fato (ALARCÓN, 2011, p. 160).

Nesse sentido, a possibilidade de discriminar positivamente – em um movimento de desigualar para igualar – supõe uma análise sobre os motivos históricos, econômicos, políticos ou culturais que impuseram a desigualdade; logo, diagnosticar a intensidade das desigualdades e seus alcances no todo social; a seguir, verificar as possibilidades de interferir com ações jurídicas e políticas que imponham a transformação da realidade; finalmente, realizar um exercício de ingerência legítima, com fundamento axiológico e teleológico, para estabelecer o novo padrão de relacionamento (ALARCÓN, 2011, p. 160).

A noção de igualdade passou a permear as Constituições promulgadas após as revoluções do final do século XVIII, estabelecendo o conceito de igualdade perante a lei: “uma construção jurídico-formal segundo a qual a lei, genérica e abstrata, deve ser igual para todos, sem qualquer distinção ou privilégio, devendo o aplicador fazê-la incidir de forma neutra sobre as situações jurídicas concretas e sobre os conflitos interindividuais” (GOMES, 2001, p. 87). Contudo, o conceito de igualdade formal, sustentando no princípio da igualdade perante a lei,

passou a ser questionado ao se observar a sua insuficiência na garantia de oportunidades aos que eram socialmente desfavorecidos, em comparação com as pessoas socialmente privilegiadas (GOMES, 2001, p. 88).

Por essa constatação histórica irrefutável é que, desde a década de 60, especialmente, começou a se fazer patente aos que tinham olhos com que ver claro que o Direito Constitucional acanhava-se em sua concepção meramente formal do princípio denominado isonomia, despojado de instrumentos de promoção da igualdade jurídica como vinha sendo, até então, cuidado. Concluiu-se, então, que proibir a discriminação não era bastante para se ter a efetividade do princípio da igualdade jurídica. O que naquele modelo se tinha e se tem é tão somente o princípio da vedação da desigualdade, ou da invalidade do comportamento motivado por preconceito manifesto ou comprovado (ou comprovável), o que não pode ser considerado o mesmo que garantir a igualdade jurídica. (ROCHA, 1996, p. 284).

O princípio da igualdade determina o tratamento com igual respeito e consideração às pessoas, e considerando que não são todas as pessoas iguais, o tratamento dado a elas deve ser diferente. Mencionado princípio passa a determinar a diferença legítima de tratamento a cada indivíduo, considerando as diferenças específicas, e conclui que “a função do princípio da igualdade é muito mais auxiliar a discernir entre desigualizações aceitáveis e desejáveis e aquelas que são profundamente injustas e inaceitáveis” (VIEIRA, 2006, p. 285).

Celso Antônio Bandeira de Mello estabelece critérios para identificar se há desrespeito à isonomia. Assim, seria essencial verificar o que é adotado como critério discriminatório; constatar se há justificativa racional para atribuir o particular tratamento jurídico construído em razão da desigualdade, considerando o traço desigualador acolhido e, por fim, analisar se o fundamento racional está de acordo com os valores estabelecidos na Constituição, no plano concreto (MELLO, 2003, p. 21-22).

O elemento discriminador deve buscar uma finalidade, a qual deve corresponder a algum propósito acolhido pelo Direito, de maneira expressa ou implícita. Deve-se conter, também, uma relação de proporcionalidade entre os artifícios utilizados pelo legislador: “a adequabilidade dos meios aos fins aquilata-se tomando em conta os efeitos que a utilização daqueles meios e métodos irão produzir” (TAVARES, 2017, p. 463).

O que importa é a finalidade protegida e que o elemento discriminador seja eleito a serviço de uma finalidade amparada pelo direito, vale dizer: que haja uma relação de pertinência entre o elemento discriminador e a finalidade pretendida. Um mesmo fator pode, em uma situação, estar ligado a uma violação ao princípio da isonomia e em outra não caracterizar uma desigualdade. O que torna inadmissível a desigualação é a ausência de correlação lógica entre o elemento do discrimen e os efeitos jurídicos pretendidos. Para saber quando podem ser feitas as diferenças sem quebra da isonomia, é preciso, primeiramente, analisar o elemento escolhido como fator de desigualação e, em um segundo momento, verificar a correlação existente entre este elemento e a disparidade estabelecida no tratamento. De um lado se deve investigar o critério e, de outro, se existe justificativa para atribuir a diferença do tratamento

jurídico em decorrência da desigualdade proclamada. O caráter inconstitucional da desigualdade não repousa só no elemento escolhido, mas na falta de correlação lógica entre ele e a finalidade ou valor adotado, expressa ou implicitamente, pelo ordenamento jurídico. (FERRARI, 2018, p. 344).

No âmbito das Constituições brasileiras, o direito à igualdade já era previsto na Constituição Imperial de 1824, assim como outros direitos individuais. Permaneceu definido nas demais Constituições, mesmo naquelas de caráter totalitário, como a Carta de 1937, e manteve-se inalterado formalmente no regime militar que perdurou de 1964 a 1985. Porém, de maneira diversa, a Constituição Federal de 1988 trouxe maior dinamicidade ao conteúdo do princípio da igualdade, abrangendo também a ação afirmativa (ROCHA, 1996, p. 288).

Logo no preâmbulo do texto constitucional é assegurada a igualdade, assim como no artigo 5º, caput, garantindo-se também a vedação a qualquer forma de discriminação, como disposto no artigo 3º, inciso IV. Em seu artigo 5º, caput, estabelece que: “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (...)” e reafirma no inciso I que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição”.

Embora o texto constitucional proíba a discriminação em razão do sexo, sua redação não se absteve de trazer algumas discriminações, tais como a licença à gestante por tempo diferenciado (art. 7º, inciso XVIII), a proteção ao mercado de trabalho da mulher, por meio de incentivos específicos a serem estabelecidos em lei (art. 7º, inciso XX) e diferenças na idade e no período de contribuição para a obtenção da aposentadoria por tempo de serviço (arts. 40, III, a e b, e 201, § 7º, I e II).

Contudo, tais discriminações se dão não apenas em razão do sexo, mas das condições que cercam o “ser mulher” e as variáveis históricas de opressão. Assim, a diferença do período concedido à licença maternidade pode ser associada às circunstâncias biológicas inerentes ao parto, ou até mesmo às tarefas relativas ao cuidado com uma criança, ainda tão associadas à mulher. A proteção ao trabalho da mulher vem como resposta às opressões e à dívida histórica para com a liberdade da mulher no mercado de trabalho, de maneira a se garantir incentivos e proteção. Já as diferenças impostas à aposentadoria refletem a divisão sexual do trabalho<sup>20</sup>, considerando que a mulher exerce dupla, e até mesmo tripla jornada, pois trabalha não apenas

---

<sup>20</sup> Sobre divisão sexual do trabalho, Kergoat (2003): “A divisão sexual do trabalho é a forma de divisão do trabalho social decorrente das relações sociais de sexo; essa forma é adaptada historicamente e a cada sociedade. Ela tem por características a destinação prioritária dos homens à esfera produtiva e das mulheres à esfera reprodutiva e, simultaneamente, a apreensão pelos homens das funções de forte valor social agregado (políticas, religiosas, militares etc)”.

vendendo sua mão de obra ao mercado, mas exercendo atividades cotidianas dentro do lar de maneira mais acentuada do que o homem<sup>21</sup>.

Tratamentos diferenciados podem estar de acordo com a Constituição, uma vez que “a igualdade implica o tratamento desigual das situações de vida desiguais, na medida de sua desigualação”, que inclusive, trata-se de imposição contida no princípio da Justiça (TAVARES, 2017, p. 463).

Verifica-se, portanto, que a Constituição de 1988 não se limita a proibir a discriminação afirmando a igualdade, mas possibilita, também, o uso de medidas que viabilizem, de maneira efetiva, a igualdade material (GOMES, 2001, p. 104). A Constituição não apenas proíbe a discriminação, mas determina que se busquem mecanismos capazes de promover a igualdade, estando dentre eles, as ações afirmativas, como forma de se alcançar a equidade, a igualdade de oportunidades (FERRARI, 2018, p. 349).

Nesse contexto, as ações afirmativas se mostram necessárias, uma vez que têm como objetivo compensar, por meio de políticas públicas ou privadas, discriminações históricas sofridas por determinados segmentos (TAVARES, 2017, p. 471). As “ações afirmativas”, tais como chamadas nos Estados Unidos, foram pioneiramente implementadas de maneira a diminuir os abismos sociais e econômicos do negro na sociedade norte-americana (GOMES, 2001, p. 91). Já na França, as chamadas “discriminações positivas” surgiram como forma de se remover barreiras decorrentes da exclusão social, desenvolvendo-se a partir dos anos de 1950 em decorrência da imigração de mão de obra não europeia vinda, sobretudo, do norte africano (FERRARI, 2018, p. 346-347).

Atualmente, referidas ações são implementadas como forma de cessar ou, ao menos, diminuir desigualdades com fundo histórico, cultural ou outro que esteja arraigado na sociedade. As pessoas às quais se pretende alcançar formam um grupo que foi vítima, seja de maneira direta ou indireta, de repressão social. Tal repressão trouxe barreiras no que tange às oportunidades de ascensão, educação, autossuficiência (TAVARES, 2017, p. 482).

Impostas ou sugeridas pelo Estado, por seus entes vinculados e até mesmo por entidades puramente privadas, elas visam a combater não somente as manifestações flagrantes de discriminação, mas também a discriminação de fato, de fundo cultural, estrutural, enraizada na sociedade. De cunho pedagógico e não raramente impregnadas de um caráter de exemplaridade, têm como meta, também, o engendramento de transformações culturais e sociais relevantes, aptas a inculcar nos

---

<sup>21</sup> Tal como demonstrado em recentes pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: em que pese tenha aumentado o número de homens que realizam afazeres domésticos e cuidados de pessoas entre os anos de 2016 e 2017, as mulheres ainda dedicam quase o dobro do tempo dedicado pelos homens. Assim, enquanto elas realizam atividades domésticas e de cuidado durante o período de, aproximadamente, 20,9 horas semanais, eles dedicam em torno de 10,8 horas (IBGE, 2018).

atores sociais a utilidade e a necessidade da observância dos princípios do pluralismo e da diversidade nas mais diversas esferas do convívio humano. (GOMES, 2001, p. 90-91).

A justificativa do uso das ações afirmativas centra-se, geralmente, no argumento de que a utilização de normas que simplesmente proíbem a discriminação não é suficiente para atingir determinados objetivos que as políticas sociais alcançariam. Ou seja, não bastaria proibir a discriminação, mas seria necessário também promover a diversidade e o pluralismo, induzindo transformações culturais, pedagógicas e psicológicas (GOMES, 2001, p. 96-97).

Não se busca, com as ações afirmativas, a produção de discriminações contra as maiorias, que passam a perder espaços em face dos grupos que se pretende afirmar pelo princípio da igualdade. As ações primaram sempre por estabelecer percentuais mínimos que garantam a presença das minorias que se pretendem igualar, visando romper os preconceitos sofridos, ou ao menos proporcionar condições “para a sua superação em face da convivência juridicamente obrigada”. Dessa forma, a maioria teria que se acostumar com a presença das minorias (ROCHA, 1996, p. 286).

Os planos e programas das entidades públicas e particulares de *ação afirmativa* deixam sempre à disputa livre da maioria a maior parcela de vagas em escolas, em empregos, em locais de lazer, etc., como forma de garantia democrática do exercício da liberdade pessoal e da realização do princípio da não-discriminação (contido no princípio constitucional da igualdade jurídica) pela própria sociedade. (ROCHA, 1996, p. 286, grifo do autor).

Dentre as ações afirmativas, talvez a mais usual seja a implementação de cotas. Dessa forma, um número ou uma porcentagem determinada de vagas é separada para que seja preenchida por uma certa categoria de indivíduos socialmente desfavorecidos, seja por razões históricas, culturais, econômicas, entre outras. Busca-se diminuir desigualdades existentes, de maneira que seja concedido, aos grupos menos favorecidos, igualdade de condições nas diversas disputas a que se pretende a aplicação das cotas, seja na política, no mercado de trabalho, na educação universitária.

Inseridas no contexto mais amplo das ações afirmativas, a política de cotas é medida que visa alterar variados quadros de desigualdades - racial, étnica, sexual, social. As ações afirmativas reconhecem as discriminações existentes e agem no sentido de impedir que as mesmas se perpetuem. No caso das cotas eleitorais por sexo, esta ação afirmativa busca criar condições para o estabelecimento de um maior equilíbrio entre homens e mulheres no plano da representação política. Num primeiro momento, são medidas compensatórias que possibilitam que mais mulheres ocupem espaços. Num segundo, são medidas distributivas que buscam assegurar a igualdade entre homens e mulheres (GROSSI; MIGUEL, 2001, p. 169).

A Constituição não apenas proibiu a discriminação entre homens e mulheres, mas também possibilitou que se buscassem mecanismos de promoção da igualdade, tais como se vê

com a promulgação de leis eleitorais que estabeleceram uma cota mínima de candidatura feminina nas eleições (GOMES, 2001, p. 105):

As mencionadas leis representam, em primeiro lugar, o reconhecimento pelo Estado de um fato inegável: a existência de discriminação contra as brasileiras, cujo resultado mais visível é a exasperante sub-representação feminina em um dos setores-chave da vida nacional – o processo político. Com efeito, o legislador ordinário, consciente de que em toda a história política do País foi sempre desprezível a participação feminina, resolveu remediar a situação através de um corretivo que nada mais é do que uma das muitas técnicas através das quais, em Direito Comparado, são concebidas e implementadas as ações afirmativas: o mecanismo das cotas. (GOMES, 2001, p. 106).

Em meio às discussões sobre a implementação de cotas ou até mesmo da sua ampliação, especialmente dentro do sistema eleitoral, surgem as mais variadas críticas. Os posicionamentos contrários às ações afirmativas alegam que sua aplicação perpetua um pensamento vitimista e propaga um discurso de inferioridade dos grupos que passariam a ser “beneficiados”, os quais se “acostumariam” com o assistencialismo estatal e deixariam de buscar seu aperfeiçoamento pessoal (com estudos, etc), conquistando os lugares reservados pelas cotas de forma não legítima, sem esforço pessoal, sem mérito próprio. Segundo Céli Pinto (2006, p. 10), as três principais polêmicas envolvendo o sistema de cotas seriam a naturalização da diferença, a desqualificação da representação e o questionamento sobre a necessidade da presença de um grupo para que seus interesses sejam defendidos. Quanto às duas primeiras:

(...) o perigo da naturalização da diferença, não reconhecendo as razões históricas, isto é, mulheres, negros, nativos não devem ser sujeitos de políticas de cotas por suas naturezas de serem mulheres, negros ou nativos, mas pelas posições em que as condições históricas os colocaram. Portanto, a luta deve ser para superar esta condição e, conseqüentemente (*sic*), a necessidade das cotas; a segunda delas diz respeito a uma desqualificação da representação ou mesmo da presença de segmentos, que seriam eleitos em decorrência das cotas e não por qualidades pessoais. Tal polêmica desconhece que qualidades pessoais não são necessariamente as razões pelas quais os “não diferentes” estão nas posições de representação: recursos econômicos, acesso à mídia, redes familiares, muitas vezes, são muito mais poderosos que qualidades pessoais para determinar o lugar de homens brancos nos parlamentos e nos postos do Poder Executivo. (PINTO, p. 10).

Já a terceira polêmica diz respeito à ideia que Anne Phillips chamou de política de presença e política de ideias. A política de cotas não garante que os grupos sobre os quais a ação afirmativa recai, tais como: mulheres, afrodescendentes e nativos, necessariamente defendam as demandas dos movimentos feministas, negros ou indígenas. Existem duas lutas concomitantes nesta questão: “a luta para que cidadãos e cidadãs discriminados tenham acesso ao mundo da política e a luta para que cidadãos e cidadãs discriminados constituídos como sujeitos de luta pelos direitos de seus grupos tenham acesso às posições de poder”. A eficácia das cotas pode, então, ser medida pelo número de mulheres que são eleitas e “a qualidade da

presença em relação às demandas dos grupos que deram origem às cotas” (PINTO, 2006, p. 10).

As medidas que viabilizam a paridade entre homens e mulheres na disputa eleitoral, garantindo a inclusão feminina na política, reserva a elas a possibilidade de discutir agendas tão importantes para as mulheres. Situações como aborto, licença maternidade, violência doméstica e tantas outras pautas relativas a direitos femininos merecem ser amplamente discutidos com a participação de mulheres, com vistas a efetivar os seus direitos como um todo.

Tão importante quanto a luta para ampliar a presença feminina na política é a luta pela afirmação de suas agendas no âmbito do Estado: a inclusão da perspectiva de gênero em todas as ações do governo, da sociedade e dos partidos políticos. As plataformas sobre igualdade de gênero e empoderamento das mulheres vêm sendo cada vez mais acolhidas, numa demonstração de sua expressiva contribuição para a construção de uma sociedade democrática, fraterna e justa. (SCHUMAHER; CEVA, 2015, p. 297).

As cotas representam apenas o primeiro passo em direção à isonomia em matéria de gênero, sendo, por deveras, necessário o transcorrer do tempo para analisar se essas serão efetivas na transformação social (GOMES, 2001, p. 106).

A política de cotas é um dos principais instrumentos recentemente utilizados no mundo para elevar o número de mulheres em posições de tomada de decisão política. Elas são normalmente adotadas nos seguintes contextos: a) preenchimento das listas eleitorais dos partidos ou coligações com um percentual mínimo e máximo de candidaturas de cada sexo; b) reserva de assentos em posições parlamentares; e c) reserva voluntária de vagas pelos partidos nas suas listas eleitorais (às vezes também como preenchimento de um percentual determinado de vagas nas suas estruturas de lideranças internas). Os dois primeiros modelos são efetivados a partir de iniciativas constitucionais ou legislativas que regulamentam o comportamento eleitoral de todos os partidos, enquanto o último é voluntariamente adotado pelos partidos políticos por meio de seus estatutos. (SACCHET, 2015, p. 157).

Para se alcançar a igualdade material ou substancial, além da formal, é necessário que o Estado adote uma postura ativa, positiva e afirmativa (FERRARI, 2018, p. 349). O compromisso com a igualdade política exige que as instituições e práticas democráticas tomem medidas para incluir a representação de grupos sociais cujas perspectivas seriam provavelmente excluídas das discussões, caso ausentes aquelas medidas. Referidos grupos constituem uma minoria ou são social ou economicamente desfavorecidos, ou ainda o discurso político que prevalece é dominado por outras perspectivas, de forma que os grupos precisam ser reconhecidos e incluídos. As medidas que merecem ser tomadas dependem de uma série de fatores, como da situação política e do contexto institucional de representação (YOUNG, 2006, p. 181). Inexiste uma fórmula geral para se aplicar um princípio de representação inclusiva, mas no âmbito de representação de grupos nos parlamentos há a possibilidade de reserva de cadeiras:

Um dos métodos da representação de grupos consiste em reservar num órgão representativo um certo número de cadeiras para representantes de determinados grupos. Alguns autores manifestam certas dúvidas pertinentes sobre os efeitos desse método. Reservar cadeiras para grupos específicos pode tender a congelar tanto as identidades desses grupos quanto as suas relações com os outros grupos da sociedade, de modo que seria desejável um procedimento mais fluido, que se adaptasse à dinâmica das relações sociais. Ao mesmo tempo, reservar cadeiras pode tender a congelar os membros de um grupo especialmente representado em relação a outras oportunidades de representação, de modo que esse grupo pode ficar isolado e marginalizado no âmbito representativo. Sabendo que têm cadeiras reservadas, os grupos podem tornar-se pouco ativos nos processos de autorização e prestação de contas, os representantes podem tender a se desconectar das bases eleitorais dos grupos e as cadeiras podem ficar vulneráveis à cooptação por partidos ou interesses. Além disso, se apenas os membros do grupo têm o direito de escolher quem ocupará as cadeiras reservadas, gera-se o difícil problema de determinar quem tem o direito de escolher aqueles representantes. Pode-se argumentar que todos esses problemas obstruíram o sistema de representação que reservou cadeiras aos maoris, no Parlamento da Nova Zelândia, antes que a mudança para um sistema de representação proporcional facilitasse a um partido maori eleger maoris nas eleições legislativas gerais. Esses problemas parecem levar à conclusão de que reservar cadeiras em organismos deliberativos eleitos deve ser uma opção temporária e de última instância para a representação de perspectivas que, de outra forma, permaneceriam excluídas. (YOUNG, 2006, p. 182-183).

Ao examinar a constitucionalidade das ações afirmativas, “surge a necessidade de observância do princípio da razoabilidade ou proporcionalidade, o que consiste na noção de adequação entre meios e fins”, tal como ocorre no âmbito do Direito Administrativo, de maneira que “deve ser adotada a conduta menos gravosa possível, ponderando meios e fins para alcançar os interesses prestigiados pela Constituição” (FERRARI, 2018, p. 355).

As políticas de ações afirmativas não oferecem certeza absoluta quanto à garantia do princípio da igualdade, “mas basta que seja provável seu resultado, para ser possível sua utilização em um contexto jurídico”. O melhor critério a ser escolhido para programar ações afirmativas é, para Ferrari (2018, p. 355-356), uma escolha política, competindo à jurídica examinar sua proporcionalidade e constitucionalidade.

Caberia, portanto, ao próprio legislativo federal a reformulação legal para inclusão de mais mulheres no âmbito político, competindo ainda, aos legisladores, estabelecer uma porcentagem mínima de participação.

## 2 AS MULHERES NA POLÍTICA BRASILEIRA

Com vistas a compreender os principais aspectos relativos à presença feminina nos espaços político-públicos, faz-se necessário um breve retrospecto histórico quanto à conquista dos direitos políticos e à importância dos movimentos feministas, bem como dos movimentos de mulheres em geral. É oportuno mencionar que o recorte histórico apresentado não exclui resistências pontuais realizadas em momentos anteriores, concomitantes ou posteriores aos esboçados. Assim como diversas lutas travadas pela emancipação de grupos excluídos e pela garantia de direitos, a busca pela igualdade entre mulheres e homens apresenta uma grandiosidade de acontecimentos, tendo-se optado por realizar uma pequena digressão com ênfase especialmente a partir da proclamação da República. Tal se dá em razão do considerável salto pelo direito ao voto feminino ao final do século XIX e início do século XX no Brasil, bem como na deflagração do movimento feminista em sua primeira onda.

As principais pautas feministas se modificam em face das necessidades sociais às quais se deparam as mulheres, ainda que algumas discussões se encontrem latentes há anos, a exemplo do direito ao aborto legal e seguro. Partindo do direito de votar à busca por melhores condições de trabalho, garantia de direitos sexuais e reprodutivos, proteção contra violência doméstica e em razão do gênero, o movimento feminista traz consigo, desde os anos 1990, a reivindicação por presença feminina nos espaços políticos, com a ampliação de ações afirmativas. Do mesmo modo, os movimentos de mulheres (dissociados dos movimentos feministas, ainda que tenham se identificado ou apresentado pautas comuns em momentos diversos), também reclamam por maior participação política.

A introdução das cotas de candidatura no cenário nacional se deu em meio à adoção de ações afirmativas, especialmente nos anos 1990, por países da América Latina, alguns dos quais também passavam pelo processo de redemocratização após longos anos em regimes militares e repressores a movimentos sociais, como Argentina, Bolívia, Chile. Passados mais de vinte anos desde a primeira redação de lei que definiu as cotas, em 1995, seis eleições federais, as brasileiras ainda ocupam as piores posições nos rankings internacionais de representação nas câmaras baixas, ainda que tenham conquistado mais espaço nos ambientes escolares e de trabalho, mesmo que representem a maioria da população brasileira e a maioria do eleitorado nacional.

Para compreender a aplicação das cotas de candidatura no sistema representativo proporcional é oportuno expor as ações afirmativas desde a sua introdução na lei eleitoral

brasileira, em 1995, passando por suas transformações até se chegar à redação atual, proposta por alteração legislativa em 2009. Também é oportuno levantar questionamentos quanto a influência de outros aspectos que compõe o processo eleitoral na eficácia da implementação das cotas, tais como: as sanções ao seu eventual descumprimento, as estruturas intrapartidárias e as candidaturas de laranjas, a destinação de recursos a programas de incentivo de mulheres na política, propagandas institucionais voltadas à promoção da participação feminina, bem como o financiamento de campanhas eleitorais.

Alterações legislativas têm sido realizadas, inclusive com as reformas eleitorais de 2015 e 2017, trazidas pelas Lei 13.165/2015 e Lei nº 13.488/2017, com vistas a fortalecer os mecanismos de controle e fomento a uma política de presença feminina, ainda que de maneira lenta e, por vezes, eivada de inconstitucionalidades, sendo estas superadas para fins de se assegurar uma igualdade substancial. De todo modo, as mudanças realizadas não se mostram suficientes para garantir a participação de mulheres nos espaços públicos e consolidar as propostas que detêm as ações afirmativas, sendo necessários novos caminhos para se alcançar uma mudança real.

Buscando ampliar os atuais contextos de representatividade feminina, tramitam perante a Câmara dos Deputados e ao Senado Federal projetos de lei e propostas de emenda à Constituição que se propõem a alterar o atual sistema de cotas, com a implementação de novos percentuais mínimos de candidatura por sexo, paridade entre candidaturas femininas e masculinas (PL 4497/2012 e PL 389/2014), alteração das cotas de candidatura para reserva de cadeiras nas casas legislativas (PEC 98/2015). As propostas também estabelecem mudanças quanto ao financiamento de campanhas femininas e tempo mínimo de propaganda partidária (PL 389/2014), assim como outras políticas voltadas à inclusão das mulheres nos cenários de discussão política, como a representação proporcional nas Mesas Diretoras e Comissões das casas legislativas (PEC 590/2006).

Com base nas colocações apresentadas, pretende-se compreender como as estruturas de representação política, desde as organizações intrapartidárias até a aplicação das cotas de candidatura e a coibição ao seu descumprimento, refletem nas estatísticas eleitorais relativas à presença feminina na Câmara dos Deputados. Dessa forma, abrem-se contornos para discussões sobre alterações no sistema eleitoral de representação proporcional, na forma das listas de candidatura adotadas, bem como em possíveis mudanças nos modelos de ações afirmativas em vigor, com a utilização de mecanismos de sanção aos partidos políticos que as desrespeitem,

evocando eventuais influências de alterações legislativas já em vigor, para então passar a debater propostas à inclusão das mulheres na política.

## 2.1 Retrospecto de participação

A garantia dos direitos políticos tem conexão direta com a busca pela plena cidadania e com o fortalecimento do Estado democrático, fundado nos valores de igualdade e de justiça. As circunstâncias de luta e conquista de direitos políticos oportunizam a contextualização de movimentos que hoje buscam maior participação como representantes da sociedade, o que ocorre com as mulheres excluídas do exercício de direitos políticos e dos espaços de decisão até parte do século XX.

A garantia dos direitos políticos das mulheres se iniciou com a conquista do direito ao voto, assinalando uma abertura em prol de direitos até então negados, como concorrer a um cargo de representação política. A chamada primeira onda do feminismo, ao final do século XIX e início do século XX, foi marcada por reivindicações sufragistas no Brasil, assim como em países da Europa, a exemplo da França:

Passou-se a considerar que o sufrágio era universal a partir do momento em que, na França de 1848, se suprimiu o voto censitário, isto é, o direito de ser eleitor deixou de estar atrelado a exigências monetárias. No entanto, o universo abarcado continuou sendo segregacionista e excludente ao gênero feminino: passou a, de fato, ser universal, mas apenas aos homens, sendo estes os únicos seres humanos então considerados politicamente iguais entre si. (BESTER, 2016, p. 332).

O Brasil foi o primeiro país da América Latina a discutir sobre o voto feminino (BESTER, 2016, p. 334), contudo o Equador foi o pioneiro a garanti-lo (SCHUMAHER; CEVA, 2015, p. 61). As primeiras manifestações sufrágicas brasileiras aconteceram de maneira isolada por volta de 1832. No ano de 1837 surgiram novas manifestações, e no período entre 1870-1875 estariam relacionadas ao abolicionismo, assim como nos movimentos norte-americano<sup>22</sup> e inglês (BESTER, 2016, p. 334-335).

Em 1881, a aprovação da Lei Saraiva estabeleceu o pleito direto e criou o título eleitoral, estabelecendo exigências para ser eleitor: ser pertencente ao sexo masculino, maior de 21 anos e possuir determinada renda anual<sup>23</sup>, visto que ainda vigia o voto censitário. A

---

<sup>22</sup> Sobre o movimento sufragista feminino nos Estados Unidos da América, abolicionismo e racismo, ver: DAVIS, Angela, Racismo no movimento sufragista feminino. Boitempo, 2018. e-book extraído da obra Mulheres, raça e classe. Boitempo, 2016.

<sup>23</sup> As mudanças trazidas pela Lei Saraiva ocasionaram o cerceamento do acesso ao voto a um grande número de brasileiros, visto que ampliou a renda exigida para votar em 200 mil-réis, excluiu analfabetos e extinguiu as juntas

exclusão de mulheres se justificava pelo fato de serem subordinadas, de estarem sob o pátrio poder ou sob poder marital (BESTER, 2016, p. 333).

A Lei Saraiva também considerava como eleitores os habilitados com diplomas científicos ou literários legalmente reconhecidos, pertencentes a qualquer faculdade, academia, escola, instituto nacional ou estrangeiro (BRASIL, 1881). Com base nessa norma, a cirurgiã-dentista Isabel de Souza Matos pleiteou o direito ao voto<sup>24</sup>, porém, mesmo com a conquista judicial em segunda instância, sequer chegou a exercê-lo (SCHUMAHER; CEVA, 2015, p. 53)<sup>25</sup>.

Em 1889, a proclamação da República deu início a um novo ciclo de legislações eleitorais, sendo tão logo estabelecido o sufrágio universal pelo Decreto nº 6 do governo provisório de Marechal Deodoro (FERREIRA, 2005, p. 255). No ano seguinte, o Marechal assinou regulamento eleitoral qualificando os eleitores como todos os brasileiros que soubessem ler e escrever, excluídos os menores de 21 anos (à exceção dos casados, oficiais militares, bacharéis formados e doutores e dos clérigos de ordens sacras)<sup>26</sup> (FERREIRA, 2005, p. 261).

A legislação de 1890 não excluiu expressamente as mulheres do direito de votar, mas a omissão não foi suficiente para o alcance de qualquer mudança nesse sentido. Nesse contexto, a baiana Isabel Dillon se apresentou como candidata a deputada na primeira Constituinte republicana, em 1890, argumentando que a lei eleitoral do mesmo ano não excluía as mulheres

---

paroquiais de qualificação. “A consequência disso foi que, em 1872, havia 1 milhão de eleitores e, em 1886, votaram nas eleições parlamentares apenas 100 mil eleitores. Esse retrocesso foi duradouro, e a República não alterou esse quadro. Somente depois de 64 anos e após quatro regimes políticos diversos, os índices de eleitores anteriores à referida lei foram novamente alcançados” (ALVES, Fernando de Brito. *Constituição e participação popular: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental*. Curitiba: Juruá, 2013).

<sup>24</sup> Observamos divergências quanto à data na qual Isabel requereu o alistamento eleitoral: 1885 (SCHUMAHER; CEVA, 2015, p. 53), ou o ano de 1881 (PINTO, 2003, p. 15).

<sup>25</sup> “Isabel só conseguiu ganhar a demanda judicial em segunda instância, mas não exerceu o direito adquirido por lei, pois a recém-instalada República convocava os eleitores para a Assembleia Constituinte e, nessa época, Isabel morava no Rio de Janeiro. Logo que soube da convocação, dirigiu-se à Comissão de Alistamento Eleitoral, mas, dessa vez, o direito de votar lhe foi negado pelo então ministro do Interior, José Cesário de Faria Alvim, por meio de um parecer solicitado pela comissão. Naquele momento, o ministro julgou absolutamente improcedente a reivindicação de Isabel de Matos, baseando-se na interpretação de que a Lei Saraiva não havia conferido o direito de voto às mulheres, fossem elas educadas ou não”. (SCHUMAHER, Schuma; CEVA, Antonia. *Mulheres no poder: trajetórias na política a partir da luta das sufragistas no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2015).

<sup>26</sup> Decreto nº 200-A, de 1890: “Art. 4º São eleitores, e têm voto em eleições: I – todos os cidadãos brasileiros natos, no gozo dos seus direitos civis e políticos, que souberem ler e escrever; II – todos os cidadãos brasileiros declarados tais pela naturalização; III – todos os cidadãos brasileiros declarados tais pela grande naturalização.

Art. 5º São excluídos de votar: I – os menores de vinte e um anos, com exceção dos casados, dos oficiais militares, dos bacharéis formados e doutores e dos clérigos de ordens sacras; II – os filhos-famílias, não sendo como tais considerados os maiores de vinte e um anos, ainda que em companhia do pai; III – as praças de pré do exército, da armada e dos corpos policiais, com exceção das reformadas”. (FERREIRA, Manoel Rodrigues. *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*. 2. ed. rev. e alt. Brasília: TSE/SDI, 2005, p. 261).

do processo eleitoral. Porém, a candidata não conseguiu se alistar, ainda que tivesse tornado pública sua candidatura no jornal *A família* (SCHUMAHER; CEVA, 2015, p. 53-54).

No ano seguinte, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil foi promulgada, excluindo a maior parte da população brasileira do direito ao voto: menores de 21 anos, mendigos, analfabetos, soldados, clérigos. Embora o voto feminino tenha sido objeto de discussão, dispondo como defensores figuras como: Nilo Peçanha, Epitácio Pessoa e Hermes da Fonseca, sua proposta foi negada (PINTO, 2003, p. 15). Ainda assim, a nova Constituição não negou expressamente o direito ao voto às mulheres, mantendo-se omissa<sup>27</sup>.

Embora na primeira Constituição brasileira Republicana – a de 1891 – não houvesse nem concessão nem negação explícita do direito ao voto feminino, essa omissão do texto deu margem a uma interpretação que tomou no sentido literal os termos usados no masculino (já que o texto não esclarecia o gênero do eleitor), ou seja, a interpretação foi restritiva, pecando inclusive contra outro artigo que continha a famosa prescrição liberal de que “todos são iguais perante a lei”. Na verdade, tal interpretação vinha ao encontro da ideologia reinante na época (patriarcal e paternalista). Assim, acabou por considerar as mulheres como cidadãs de segunda classe, não eleitoras e tampouco elegíveis. (BESTER, 2016, p. 333).

Diante da omissão constitucional, Leolinda Daltro requereu o alistamento eleitoral, tendo também seu pedido recusado e, em resposta, fundou, em 1910, o Partido Republicano Feminino, apontado como precursor na mobilização feminina pela conquista do voto (SCHUMAHER; CEVA, 2015, p. 55;79).

O estatuto do partido dá uma idéia (*sic*) muito clara do que pretendiam essas mulheres: não defendiam apenas o direito ao voto, mas falavam de emancipação e independência. Atribuía à mulher qualidades para exercer a cidadania no mundo da política (o patriotismo) e no trabalho. E, extrapolando a questão dos direitos, propugnam o fim da exploração sexual, adiantando em mais de 50 anos a luta das feministas da segunda metade do século XX. (PINTO, 2003, p. 18).

O Partido desapareceu ao final da década de 1910, quando Bertha Lutz retornou de Paris e passou a organizar a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino (FBPF), a qual seria “a maior expressão do feminismo da época”. Contudo, não parece razoável compreender que a Federação seria uma continuação do Partido, ou ainda relacionar o fim do segundo ao início da primeira (PINTO, 2003, p. 21).

<sup>27</sup> Constituição de 1891, art 70: “São eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistarem na forma da lei. § 1º - Não podem alistar-se eleitores para as eleições federais ou para as dos Estados: 1º) os mendigos; 2º) os analfabetos; 3º) as praças de pré, excetuados os alunos das escolas militares de ensino superior; 4º) os religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações ou comunidades de qualquer denominação, sujeitas a voto de obediência, regra ou estatuto que importe a renúncia da liberdade Individual. § 2º - São inelegíveis os cidadãos não alistáveis.” (BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 10 set. 2018).

Já em 1921, o senador Justo Chermont elaborou um projeto propondo a concessão do direito ao voto às mulheres maiores de 21 anos, porém a proposta não foi convertida em lei e sequer chegou a ser discutida (SCHUMAHER; CEVA, 2015, p. 58).

Líder de grupos de mulheres, Bertha Lutz<sup>28</sup> fundou a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino (FBPF), cuja articulação política contatou o candidato à presidência do Estado do Rio Grande do Norte, o qual incluiu direitos políticos às mulheres de seu estado na sua plataforma eleitoral. Assim, em 1927 foi aprovada, naquele estado, lei eleitoral garantindo direitos políticos femininos (SCHUMAHER; CEVA, 2015, p. 58-59). A aprovação da mencionada lei se deu cinco anos antes de ser garantido o direito ao voto em nível nacional, por meio do Código Eleitoral.

Portanto, foi apenas em 1932 que as mulheres conquistaram legalmente o direito ao voto no Brasil, ainda que de maneira restrita, por meio do Código Eleitoral Provisório (Decreto 21.076/32). O decreto conferiu o status de eleitor ao cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo<sup>29</sup>, entretanto, não estendia a obrigatoriedade do voto às mulheres<sup>30</sup>.

Constitucionalmente, as mulheres passaram a ser consideradas eleitoras com a promulgação da Constituição de 1934<sup>31</sup>, porém, o alistamento e o voto eram obrigatórios apenas àquelas que exercessem função pública remunerada<sup>32</sup>. Pontua-se que o texto constitucional considerava todos iguais perante a lei, conforme redação do artigo 113, 1, sem distinção de sexo, dentre outras, ainda que diferenciasse o voto feminino do masculino.

De outro modo, é importante notar que nesse mesmo contexto conviviam o Código Civil de 1916, o qual considerava as mulheres casadas relativamente incapazes à prática de certos atos (art. 6º, II), bem como as proibia de exercer certas atividades sem o consentimento do marido, a exemplo da atividade profissional (art. 242, VII), assim como outras restrições à autonomia feminina.

---

<sup>28</sup> Bertha Lutz é considerada líder do movimento sufragista em seus últimos anos no Brasil, tornando-se referência nacional e internacional.

<sup>29</sup> Redação conferida pelo art. 2º, Decreto nº 21.076/1932: “É eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na fôrma deste Código.” BRASIL. *Decreto nº 21.076*. 24 de fevereiro de 1932. Decreta o Código Eleitoral. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 19 ago. 2018.

<sup>30</sup> Art. 121, Decreto nº 21.076/1932: “Os homens maiores de sessenta anos e as mulheres em qualquer idade podem isentar-se de qualquer obrigação ou serviço de natureza eleitoral.” (Ibidem)

<sup>31</sup> Art 108, Constituição de 1934: “São eleitores os brasileiros de um e de outro sexo, maiores de 18 annos, que se alistarem na fôrma da lei.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Constituição de 1934*. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 19 ago. 2018).

<sup>32</sup> Art 109, Constituição de 1934: “O alistamento e o voto são obrigatorios para os homens e para as mulheres, quando estas exerçam função publica remunerada, sob as sancções e salvas as excepções que a lei determinar.” (Ibidem).

A Constituição de 1934 deixou um vazio no movimento feminista. Ingenuamente acreditando que o direito de participar do sufrágio universal lhes elevaria à cidadania plena, esqueceram de que as mentalidades são muito mais refratárias às mudanças que a edição de leis. A partir da nova Constituição, as mulheres passam a exercer os mesmos direitos políticos que os homens, mas permanecem, na vida privada, subordinadas ao poder marital, ao qual ainda devem obediência através do Código Civil. Isso não causou espanto aos juristas e legisladores, que pareciam satisfeitos com a continuidade de seu predomínio na família. O princípio formal da igualdade entre os sexos, proclamado no preâmbulo da Constituição de 1934, pôde conviver com um Código Civil que institucionalizava a desigualdade entre homens e mulheres, explicitando o paradoxo da construção da cidadania feminina no Brasil. (COLLING, 2017, p. 19).

Somente com a Constituição de 1946 a obrigatoriedade plena do voto foi estendida às mulheres, deixando de ser um dever estritamente masculino. Nesse ínterim, destaca-se que, pela primeira vez, uma Constituição brasileira foi assinada por uma mulher constituinte, a deputada federal Carlota Pereira de Queiroz, eleita em 1933 (BESTER, 2016, p. 337).

Para Bester (2016, p. 338), podemos então concluir que a conquista do direito ao voto feminino no Brasil decorreu da conscientização e mobilização das próprias mulheres, espelhadas em lutas similares às que ocorreram em outros países; as líderes dos movimentos eram, em sua maioria, pertencentes às classes média e alta, evidenciando o caráter elitista. Ademais, beneficiou as mulheres de e acima de 18 anos, possuidoras de um grau mínimo de escolaridade. O último aspecto apresentado se deve ao fato de que o analfabetismo excluiu grande parte das mulheres desse processo até 1985.

O voto somente foi permitido às pessoas analfabetas na assim chamada Nova República, por meio da Emenda Constitucional n. 25/85, publicada no Diário Oficial da União do dia 16 de maio de 1985. Porém, note-se: tal extensão deu-se apenas em sua forma ativa (podem votar), restando proibida a forma passiva (são inelegíveis). Por outro lado, faz-se importante esclarecer, a privação dos analfabetos do direito de votar e, dentre eles, o óbvio alcance às mulheres, insere-se na questão mais ampla das históricas restrições do sufrágio universal, já enunciadas nos tópicos iniciais deste texto. Porém, entre as analfabetas, é necessário dizer, a superioridade numérica historicamente no Brasil sempre foi de mulheres negras. Esta assertiva encontra guarida nas estatísticas oficiais sobre índices de analfabetismo no País, permitindo demonstrar que, apesar de haver forte tendência à equalização entre taxas de alfabetizados masculinos e femininos a partir da década de 1980, tendo inclusive atualmente as mulheres sobrepujado os homens, historicamente o maior índice de analfabetismo esteve, tristemente, entre as mulheres. (BESTER, 2016, p. 338-339).

À vista do exposto, é importante notar que a primeira onda feminista, pautada, especialmente, na articulação pela conquista do direito ao voto, teve atendida a sua principal reclamação, em que pese as consequências não tenham constituído sinônimo de total emancipação. Isso porque toda a estrutura jurídico-legal ainda impunha à mulher um papel subordinado na sociedade.

O avanço no tocante aos direitos políticos privilegiou as mulheres mais favorecidas da sociedade brasileira (brancas, escolarizadas, pertencentes às classes média e alta), fato este que não deixa de refletir os atributos específicos das integrantes que compunham o movimento. A luta pelo voto partia das mulheres cultas e das classes dominantes, encontrando respaldo nos membros dessa elite, constituindo, portanto, um movimento bem-comportado, que agia no limite da pressão intraclasse e não questionava as bases das relações patriarcais (PINTO, 2003, p. 26).

O período que garantiu a conquista do direito ao voto feminino, de 1932, até os anos 1970, foi de refluxo no movimento feminista (PINTO, 2003, p. 10). Este teria praticamente acabado ao final dos anos 1930:

O movimento liderado por Bertha Lutz ainda tentou algumas intervenções no período do governo provisório pós-1930 e na breve experiência constitucional interrompida com o golpe de 1937. Após este ano o movimento praticamente morre. Desde a redemocratização em 1946 e, principalmente, durante a década de 1950 até o golpe militar de 1964, as lutas sociais estavam, no Brasil e no mundo, muito determinadas pela vaga socialista e pela utopia comunista, em que não havia espaço para lutas, chamadas na época de particularistas, como a que seria levada posteriormente pelas mulheres. Com isto não se está afirmando que durante este longo período as mulheres não tiveram nenhum papel no mundo público; muito pelo contrário, houve momentos importantes de participação da mulher, como o movimento no início da década de 1950 contra a alta do custo de vida. Estes movimentos, entretanto, não são feministas no sentido de lutarem pela transformação da condição da mulher na sociedade. (PINTO, 2003, p. 10-11).

Os movimentos de mulheres se mostraram frequentes nas classes médias e populares brasileiras, inclusive anteriormente à década de 1970, coexistindo paralelamente ao desenvolvimento do feminismo. Ainda assim, não é possível dissociar totalmente os movimentos de mulheres do feminismo, porquanto ainda que os primeiros não tenham colocado em pauta a condição de opressão da mulher, buscavam as perspectivas de dona-de-casa, mãe e esposa para intervir no mundo público. Essas organizações de mulheres teriam como exemplo o movimento contra a carestia, os clubes de mães, o movimento pela anistia, dentre outros (PINTO, 2003, p. 43).

Esses movimentos não podem ser considerados feministas em sua formação ou mesmo em seus propósitos, na medida em que as mulheres neles envolvidas não lutavam pela mudança dos papéis a elas atribuídos pela sociedade. Entretanto, ao longo das três últimas décadas do século XX, essa distância, que era quase uma resistência, tendeu a diminuir. São inúmeros os relatos de aproximação do movimento de mulheres com o movimento feminista. Se o primeiro muitas vezes se aproximava inicialmente apenas para se utilizar de serviços promovidos pelo segundo, suas integrantes, a partir desta aproximação, passavam a problematizar a própria condição de mulher. (PINTO, 2003, p. 44-45).

De 1975, momento em que vigia a ditadura militar no Brasil, até 1979, quando o país salta em direção à redemocratização, as articulações feministas estiveram ligadas à resistência ao período ditatorial (PINTO, 2003, p. 65). Reuniões privadas eram realizadas no país, assim como reuniões no exílio. O feminismo era mal visto pelos homens da direita ultraconservadora atuante no Brasil e pela esquerda exilada:

Por um lado, o regime militar e repressivo não via com bons olhos qualquer tipo de organização da sociedade civil, ainda mais quando se tratava de mulheres que, inspiradas nas norte-americanas, ameaçavam a tradição e a família brasileira. Mas o paradoxo se constitui na medida em que as mulheres também não encontravam guarida entre os grupos que lutavam contra a ditadura e professavam ideologias do tipo libertário. [...] De qualquer forma, no fim da década havia um fato inegável: o movimento feminista existia no Brasil. Frágil, perseguido, fragmentado, mas muito presente, o suficiente para incomodar todos os poderes estabelecidos, tanto dos militares como dos companheiros homens da esquerda. Na década seguinte, o feminismo brasileiro viria a experimentar a redemocratização. (PINTO, 2003, p. 66).

Em 1970 ressurgiu com novas pautas, buscando maior autonomia individual e de direitos iguais, alcançando mudanças na área do trabalho, na educação e no acesso à anticoncepção (GODINHO, 2004, p. 149-150). No âmbito internacional, o ano de 1975 foi marcado como o Ano Internacional da Mulher diante da realização da I Conferência Internacional sobre a Mulher, organizada pela ONU no México. A temática principal centrava-se na eliminação da discriminação contra a mulher e seu avanço social pela plena igualdade. O ano também ficou marcado como o primeiro da década da mulher.

Já no Brasil, 1975 é tido como ano inaugural do feminismo, visto que até então o movimento ficava restrito a determinados grupos, fechados e intelectualizados. De maneira a comemorar o Ano Internacional da Mulher, o Centro de Informação da ONU organizou o evento “O papel e o comportamento da mulher na realidade brasileira” no Rio de Janeiro, constituindo um exemplo de como o feminismo tomava forma no país (PINTO, 2003, p. 56).

A redemocratização do país figurava também como pauta do movimento feminista, em sua segunda onda, em contrapartida às repressões e cassações de mandatos sofridos durante o período ditatorial.

A Câmara dos Deputados na legislatura 1986-1990, que exerceu funções constituintes, era constituída de 26 mulheres, as quais representavam 5,7% da referida casa legislativa. Dentre as deputadas, apenas uma tinha atuação feminista pública, Moema San Tiago. Ainda assim, as deputadas apresentaram 30 emendas relativas aos direitos das mulheres visando incorporar à nova Constituição direitos pelos quais o movimento feminista lutava há algum tempo (PINTO, 2003, p. 72-74).

A movimentação feminina era formada não apenas das constituintes, mas também do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) e de outros movimentos (URTADO; PAMPLONA, 2018, p. 53). A princípio, a intensa movimentação das feministas possibilitou a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) em 1985, por meio de aprovação de lei no Congresso. O Conselho promoveu mobilizações em todo o país, originando um encontro nacional e a elaboração da Carta das Mulheres aos Constituintes, sob o slogan “Constituinte pra valer tem que ter direitos da mulher”. Assim, as eleições de 1986 possibilitaram que o número de mulheres no Congresso Nacional triplicasse. A articulação do CNDM dentro do Congresso ganhou o apelido de “*lobby* do batom” na tentativa de desestabilizar as mulheres. Contudo, o nome passou a ser usado como instrumento de militância e a articulação da CNDM garantiu que 85% das reivindicações femininas fossem aprovadas no novo texto constitucional (SCHUMAHER; CEVA, 2015, p. 155-156).

O CNDM reuniu um grande número de mulheres em Brasília e entregou aos constituintes um documento chamado “Carta das Mulheres”, pedindo a integração de direitos que ultrapassavam questões relativas especificamente às mulheres, tais como a criação do Sistema Único de Saúde, o ensino público e gratuito em todos os níveis, reforma agrária e tributária, autonomia sindical e o clamor pela justiça social. Também reunia demandas referentes aos seus próprios direitos, nos mais diversos assuntos, como trabalho, saúde, direitos de propriedade e sociedade conjugal. O documento tratava sobre a violência contra a mulher, propondo a defesa da integridade física e psíquica, redefinindo o crime de estupro e sua classificação penal, bem como solicitando a criação de delegacias especializadas no atendimento feminino (PINTO, 2003, p. 74-75).

A década seguinte foi marcada, no plano internacional, pela elaboração da Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres na Assembleia Geral da ONU, em 1993, e pela IV Conferência Mundial Sobre a Mulher, realizada em Pequim, no ano de 1995, fortalecendo espaços de debate em todo o mundo, especialmente no que tange à coibição da violência contra a mulher.

O cenário refletia as mudanças que vinham sendo conquistadas desde o início do século, porém ainda não eram capazes de emancipar politicamente as mulheres de maneira plena. Buscando reverter essa situação, a década de 1990 foi impulsionadora das leis de cotas por sexo em diversos países da América Latina, inclusive no Brasil.

Atualmente, o feminismo luta pela ampliação da elegibilidade, com o estabelecimento de cotas, por exemplo, visando a paridade entre homens e mulheres (PISIER, 2004, p. 570).

Propondo mudanças nas ações afirmativas para fins de garantir a oportunidade de concorrência a cargos políticos em condições de igualdade com relação aos homens, buscando maior representação e a plena garantia de seus direitos políticos, de maneira que a ampliação da elegibilidade feminina favoreça a discussão e a garantia de direitos, bem como a igualdade dentro de toda a sociedade.

A alta defasagem ainda existente nesta seara, no Brasil, nem mesmo pode ser atribuída ao acidentado percurso histórico da democracia e de seus institutos e instrumentos no País, pois, ainda que a História registre longos períodos de cerceamento das liberdades democráticas, e, portanto, dentre elas, das eleições, a ausência destas não serve para justificar a inexistência ou o pequeno número de mulheres eleitas, uma vez que, ao afrontarem a democracia, os atos arbitrários ditatoriais não o fizeram de forma a segregar os gêneros dos cidadãos. (BESTER, 2016, p. 340).

O Brasil se encontra nas piores posições em pesquisas sobre igualdade de gênero na política, a nível mundial. Ao dispor sobre a igualdade entre homens e mulheres, é interessante notar que aspectos como educação e saúde apresentam maior isonomia entre os sexos, em contraposição ao que ocorre com relação à participação política. As brasileiras conquistaram espaço nas escolas, universidades, possuem maior expectativa de vida em relação aos homens, com melhores índices de saúde, mas ainda possuem baixa participação em nível de representação política.

O Fórum Econômico Mundial divulgou a sua versão relativa ao ano de 2017 do Relatório Global de Diferença de Gênero<sup>33</sup>, analisando quatro aspectos, com índices que variam de 0 a 1 (quanto mais próximo a 1, maior a igualdade entre homens e mulheres). No Brasil, os aspectos relativos ao acesso à educação, e à saúde e expectativa de vida tiveram pontuação de 1,000 e 0,980, respectivamente. Contudo, no que tange à participação econômica e oportunidade, o índice representa 0,655, e quanto ao empoderamento político, 0,101, o que demonstra a acentuada desigualdade de gênero no âmbito político. No ranking geral, o Brasil é classificado na 90ª posição entre 144 países, considerando a ordem decrescente de igualdade de gênero.

Em comparação com os dados referentes ao ano de 2015, apenas a categoria relativa ao empoderamento político se tornou mais desigual entre homens e mulheres, considerando que no relatório anterior, a pontuação constatada era de 0,230. Tal pode ter contribuído para a queda do Brasil no ranking geral também no ano de 2017<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Dados obtidos junto ao World Economic Forum, Global Gender Gap Report 2017. Disponível em: <<https://www.weforum.org/reports/the-global-gender-gap-report-2017>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

<sup>34</sup> No ano de 2015, o relatório apresentou os seguintes dados: acesso à educação (0,946), à saúde e expectativa de vida (0,957), participação econômica e oportunidade (0,592), e empoderamento político (0,230), de maneira que o Brasil figurava em 85ª posição no ranking geral, obtido entre 145 países. (Disponível em:

Ainda no âmbito das categorias internacionais, o Brasil se apresenta na 133ª posição de 193 países classificados pela União Interparlamentar em porcentagem de mulheres nos parlamentos nacionais, possuindo representação feminina inferior a países como Tunísia (42ª posição) e Arábia Saudita (103ª posição). No que tange aos países da América Latina, apresentam maior quantidade de mulheres os parlamentos de Cuba (em 2º lugar no ranking), seguida da Bolívia (3º), México (4º), Nicarágua (8º), Costa Rica (9º) e Argentina (17º) considerando as vinte primeiras posições (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2018)<sup>35</sup>.

Para a classificação dos países no ranking da União Interparlamentar foi considerado o número de mulheres nas câmaras baixas até dezembro de 2018, quando o Brasil apresentou os dados relativos às eleições federais ocorridas naquele ano, contando com 15% de mulheres na Câmara dos Deputados. Em consulta anterior, o Brasil se encontrava na 152ª posição, devendo ser considerado que a classificação se pautou no aumento do número de mulheres eleitas em 2018 ao cargo de deputado federal.

As desigualdades no campo político, evidenciadas especialmente pelo número de mulheres eleitas a cargos de decisão, tem se tornado pauta cada vez mais debatidas nos últimos anos. O que se deve especialmente ao fato de que, ainda que tenham sido implementadas políticas de cota de candidatura e realizadas algumas reformas no processo eleitoral, a participação feminina não avançou consideravelmente. Levanta-se a questão relativa ao incentivo às campanhas femininas, sejam incentivos financeiros, publicitários, ou até mesmo dentre as próprias mulheres.

## **2.2 O sistema de cotas no Brasil**

As ações afirmativas objetivam corrigir ou, ao menos, minimizar, distorções que são reflexos de contextos históricos. Com vistas a garantir maior participação política de mulheres no âmbito da representação política, foram implementadas no Brasil as cotas de candidatura a cargos legislativos. No entanto, seus resultados ainda se mostram insuficientes na plena garantia dos direitos políticos, especialmente quando comparada com a presença feminina nas câmaras baixas de países latino-americanos.

---

<<http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2015/the-global-gender-gap-index-2015/>>. Acesso em: 27 jul. 2018).

<sup>35</sup> Para a obtenção de tais dados foram consideradas as informações fornecidas pelos parlamentos nacionais até 1º de dezembro de 2018. Disponível em: <<http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

A criação das cotas por sexo data de mais de vinte anos, ainda que sua obrigatoriedade tenha sido determinada mais acertadamente há pouco mais de nove. A Lei nº 9.100/1995<sup>36</sup> instituiu as cotas por sexo nas eleições proporcionais em âmbito municipal, afetando as candidaturas a vereador no ano de 1996. O artigo 11, § 3º estabelecia que cada partido ou coligação reservasse o mínimo de 20% das candidaturas para a Câmara Municipal às mulheres<sup>37</sup>.

Posteriormente, a Lei nº 9.504/97, também chamada de Lei das Eleições, ampliou o percentual mínimo a 30% para as candidaturas de cada sexo, nas eleições proporcionais em âmbito estadual e federal. Assim, passou a abranger, além das Câmaras Municipais, a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa e as Assembleias Legislativas<sup>38</sup>. A regra estabelecida no art. 10, § 3º passou a mencionar os percentuais impondo limites máximos e mínimos a cada sexo, não mais assegurando uma cota mínima para as mulheres, especificamente. Especialmente nas eleições realizadas em âmbito estadual e federal em 1998, aplicou-se, de maneira transitória, a reserva de vagas por sexo a no mínimo 25% e no máximo 75% do número de candidaturas registráveis, conforme art. 80 da Lei 9.504/1997<sup>39</sup>.

O descumprimento à regra prevista no art. 10, § 3º, levou à sua alteração em 2009 pela Lei nº 12.034, cuja redação passou a estabelecer que cada partido ou coligação “preencherá” as porcentagens mínimas e máximas de acordo com sexo do candidato, em detrimento da anterior “deverá reservar” (conferida pela lei em 1997). A chamada “minirreforma política” realizada pela lei de 2009 alterou a Lei dos Partidos Políticos, o Código Eleitoral de 1965 e a Lei 9.504/97, sendo nesta última a modificação para determinar a reserva de vagas nos seguintes termos: “do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação

---

<sup>36</sup> Tal garantia se deu em meio à IV Conferência Mundial sobre as Mulheres, realizada em Pequim, em 1995, a qual abriu espaço para discussões e debates, fortalecendo movimentos em todo o mundo e oportunizando, no Brasil, a criação da Articulação de Mulheres Brasileiras. Com o estímulo à criação de novos espaços de debate, feministas brasileiras passaram a argumentar a sub-representação das mulheres nas estruturas formais da política, pressionando autoridades a instituir ações afirmativas. (SCHUMAHER, Schuma; CEVA, Antonia. *Mulheres no poder: trajetórias na política a partir da luta das sufragistas no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2015, p. 215).

<sup>37</sup> Art. 11, § 3º: “Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres.” (BRASIL. Lei nº 9.100. 29 de setembro de 1995. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9100.htm)>. Acesso em: 28 jul. 2018).

<sup>38</sup> Redação original do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97: “Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo.”

<sup>39</sup> Conforme art. 80, caput, da Lei 9.504/97: “Nas eleições a serem realizadas no ano de 1998, cada partido ou coligação deverá reservar, para candidatos de cada sexo, no mínimo, vinte e cinco por cento e, no máximo, setenta e cinco por cento do número de candidaturas que puder registrar.” (BRASIL. Lei nº 9.504. 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm)>. Acesso em: 28 jul. 2018).

*preencherá* o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo” (BRASIL, 2009, grifo nosso).

Dessa forma, hoje se aplica a redação conferida pela lei de 2009, com a obrigatoriedade no preenchimento das candidaturas por sexo em no mínimo 30% e no máximo 70%, por cada partido ou coligação. Referida regra vem sendo aplicada desde as eleições gerais de 2010 no que tange à candidatura de deputados e, apesar de ter garantido um substantivo aumento do percentual de candidaturas (comparado com as eleições de 2006), as cotas não foram preenchidas no percentual mínimo estabelecido e os partidos políticos não foram penalizados (SACCHET, 2015, p. 159).

Salvo as exceções do art. 10, incisos I<sup>40</sup> e II da Lei das Eleições, prevê o caput do referido dispositivo legal que “Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher”. Devem também obedecer aos percentuais mínimos e máximos de candidatura por sexo, de tal forma que, exemplificando um eventual registro de candidaturas, obteremos o seguinte raciocínio:

Segundo o art. 10, § 4º, da Lei nº 9.504/ 1997, em todos os cálculos, será sempre desprezada a fração, se inferior a meio, e igualada a um, se igual ou superior. Assim, em um Estado com 22 Deputados, cada partido poderá apresentar 33 candidatos. Destes, 70% das candidaturas devem ser de um sexo e no mínimo 30% devem ser de outro. Setenta por cento de 33 é 23,1, e 30% é 9,9. Como será sempre desprezada a fração, se inferior a meio e igualada a um, se igual ou superior devem ser apresentados no máximo 23 candidatos de um sexo e no mínimo 10 candidatos de outro. (MACHADO, 2018).

Nos casos em que, calculada a vaga de gênero, seja obtida fração inferior a meio e seu desprezo resulte em percentual inferior a 30%, deve-se, na verdade, igualar o resultado a um, para que então seja respeita a cota mínima<sup>41</sup>.

Quanto aos registros de candidatura e à abrangência das cotas, o Tribunal Superior Eleitoral editou importante resolução em 2018, decidindo que as cotas, na verdade, são de gênero e não de sexo. Após consulta feita pela senadora Fátima Bezerra (PT-RN), o TSE editou

<sup>40</sup> O inciso I dispõe sobre unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados seja inferior a doze: “I - nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder a doze, nas quais cada partido ou coligação poderá registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital no total de até 200% (duzentos por cento) das respectivas vagas”. Nesse caso, os cálculos relativos aos percentuais mínimos e máximos de candidatura por sexo devem obedecer ao referido dispositivo legal.

<sup>41</sup> Nesse sentido, ver: MACHADO, 2018; e TSE, Acórdão nº 22.764/2004. Relator Ministro Gilmar Mendes. Julgado em 13.10.2004.

a Resolução nº 23.562/2018, possibilitando à pessoa travesti ou transexual o registro com nome social e identidade de gênero quando do alistamento ou atualização dos dados no Cadastro Eleitoral. O relator ministro Tarcísio Vieira lembrou que as cotas de candidatura se referem ao gênero e não ao sexo, de maneira que homens ou mulheres transexuais ou travestis podem ser contabilizados nas respectivas cotas de candidatura masculina e feminina (TSE, 2018).

De acordo com as estatísticas do site do Tribunal Superior Eleitoral<sup>42</sup>, o eleitorado feminino aumentou nas últimas eleições. Em outubro de 2010 as mulheres representavam 51,82% dos eleitores brasileiros, no mesmo mês em 2014, 52,17%, e em julho de 2018, 52,5%. Ainda que a população votante feminina seja maior do que a masculina, os dados relativos à candidatura e à eleição de mulheres a cargos políticos se mantém bem abaixo.

As mulheres representam 51,09% da população brasileira<sup>43</sup>, 52,5% do eleitorado nacional<sup>44</sup>, porém ocupam 15% das cadeiras na Câmara dos Deputados. Aliás, é importante destacar que o ano eleitoral de 2018 trouxe um aumento considerável no número de mulheres eleitas, sendo que anteriormente, representavam menos de 10%.

TABELA 1 - MULHERES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS EM PORCENTAGEM E NÚMEROS ABSOLUTOS DE 1990 A 2014

	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014
<b>Porcentagem</b>	5,57%	6,24%	5,65%	8,19%	8,77%	8,6%	9,94%
<b>Número absoluto</b>	28	32	29	42	45	44	51

Fonte: Schlottfeldt; Costa, 2016, p. 108.

Como se nota por meio da análise dos dados relativos ao número de mulheres na Câmara dos Deputados após a redemocratização do país, as cotas de candidatura não trouxeram resultados significativos na garantia de espaços às mulheres. Mesmo após 2009, com a obrigação da candidatura de no mínimo 30% e no máximo 70% para cada sexo (art. 10, § 3º da Lei das Eleições), o número de mulheres eleitas sequer aumentou. Já o ano eleitoral de 2018 foi marcado pelo aumento, em 50%, do número de mulheres na Câmara dos Deputados, passando de 10% (porcentagem relativa às eleições de 2014) para 15% (eleições de 2018). A bancada

<sup>42</sup> De acordo com dados do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/estatistica-do-eleitorado-por-sexo-e-faixa-etaria>>. Acesso em: 12 set. 2018.

<sup>43</sup> Estatística de 2018 obtida no site do IBGE. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>>. Acesso em: 12 set. 2018.

<sup>44</sup> Com base nos dados do Tribunal Superior Eleitoral, referentes ao mês de julho de 2018. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/estatistica-do-eleitorado-por-sexo-e-faixa-etaria>>. Acesso em: 12 set. 2018.

feminina teve um aumento de 51 membros para 77 na atual legislatura. Dentre as eleitas, destaca-se a primeira indígena a ocupar um cargo de deputada federal (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018).

Importante analisar como as cotas têm refletido de forma sutil na elegibilidade feminina. Anteriormente à obrigatoriedade do cumprimento da cota, as mulheres candidatas ao cargo de deputada e as eleitas eram distribuídas da seguinte maneira:

TABELA 2 – NÚMERO E PERCENTUAL DE CANDIDATAS PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS DE 1990 A 2006

<b>Ano</b>	<b>Total de candidatos</b>	<b>Candidatas</b>	<b>% de candidatas em relação ao total</b>
<b>1990</b>	3.827	229	5,98
<b>1994</b>	3.008	185	6,15
<b>1998</b>	3.417	353	10,3
<b>2002</b>	4.289	490	11,4
<b>2006</b>	4.961	630	12,7

Fonte: MARTINS, 2007, p. 24.

TABELA 3 – NÚMERO E PERCENTUAL DE MULHERES ELEITAS PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS DE 1990 A 2006

<b>Ano</b>	<b>Total de eleitos</b>	<b>Eleitas</b>	<b>% de eleitas</b>
<b>1990</b>	503	30	5,96
<b>1994</b>	513	38	7,40
<b>1998</b>	513	29	5,65
<b>2002</b>	513	42	8,18
<b>2006</b>	513	45	8,77

Fonte: MARTINS, 2007, p. 24.

Os dados se referem às candidatas e eleitas anteriormente à obrigatoriedade de cumprimento das cotas por sexo, adotada com a mudança legislativa de 2009. Nas eleições de 1998 foram aplicadas de maneira transitória as cotas em percentual mínimo de 25% e máximo de 75% de candidaturas de cada sexo, porém, conforme análise da Tabela 2, é possível verificar que as cotas não foram atingidas. Já em 2002, as cotas passaram a ser estipuladas em no mínimo 30% e no máximo 70% de candidaturas de cada sexo, sendo novamente desrespeitadas, o que também se repetiu nas eleições de 2006. Analisando o número de candidatas e eleitas ao cargo de deputada federal entre os anos eleitorais de 2010 a 2018, obtêm-se os seguintes dados:

TABELA 4 – NÚMERO E PERCENTUAL DE CANDIDATAS PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS DE 2010 A 2018

Ano	Total de candidatos	Candidatas	% de candidatas em relação ao total
<b>2010</b>	6.015	1.335	22,2
<b>2014</b>	6.178	1.796	29,1
<b>2018</b>	8.588	2.767	32,2

Fonte<sup>45</sup>: TSE, 2010; 2014; 2019.

Cálculos e sumarizações de nossa autoria

TABELA 5 – NÚMERO E PERCENTUAL DE MULHERES ELEITAS PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS DE 2010 A 2018

Ano	Total de eleitos	Eleitas	% de eleitas
<b>2010</b>	513	45	8,8
<b>2014</b>	513	51	9,9
<b>2018</b>	513	77	15

Fonte<sup>46</sup>: TSE, 2011; 2016; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018.

Cálculos e sumarizações de nossa autoria

Com relação aos percentuais de candidatos por sexo, o ano de 2018 foi o primeiro no qual foram efetivamente cumpridas as cotas, em que pese a obrigatoriedade tenha sido instituída em 2009, aplicando-se também às eleições de 2010 e 2014. Porém, há que se considerar o salto das candidaturas femininas, de 12,7% em 2006 para 22,2% em 2010 (primeiro ano em que se aplicou a alteração da Lei nº 12.034/2009), chegando a 29,1% em 2014 e, finalmente, 32,2% em 2018.

<sup>45</sup> Para a realização dos cálculos percentuais foram consideradas todas as candidaturas e não apenas as classificadas como aptas. Todos os percentuais foram calculados desprezando a terceira casa decimal, e arredondando a primeira casa decimal para cima quando as segundas casas eram iguais ou superiores a 5, e arredondando para baixo quando as segundas casas decimais eram inferiores a 5. Os dados foram obtidos junto ao site do TSE: (TSE. Eleições 2010, Estatísticas de Candidaturas - Cargo/Sexo. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antecedentes/eleicoes-2010/candidaturas-votacao-e-resultados/estatisticas-de-candidaturas>>. Acesso em: 10 dez. 2018). (TSE. Informações e dados estatísticos sobre as eleições 2014. Brasília, 2014. Disponível em: <[http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/informacoes\\_dados\\_estatisticos\\_eleicoes\\_2014\\_web.pdf](http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/informacoes_dados_estatisticos_eleicoes_2014_web.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2018). (TSE. Estatísticas Eleitorais/Cruzamento de dados por cargo. 2019. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>>. Acesso em: 27 jan. 2019).

<sup>46</sup> Todos os percentuais foram calculados desprezando a terceira casa decimal, e arredondando a primeira casa decimal para cima quando as segundas casas eram iguais ou superiores a 5, e arredondando para baixo quando as segundas casas decimais eram inferiores a 5. Dados obtidos junto ao site do TSE e da Câmara dos Deputados: (TSE. Relatório das Eleições 2014. Brasília, 2016. Disponível em: <[http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/relatorio\\_eleicoes/relatorio-eleicoes-2014.pdf](http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/relatorio_eleicoes/relatorio-eleicoes-2014.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2018). (TSE. Relatório das Eleições 2010. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/relatorio\\_eleicoes/relatorio-eleicoes-2010.pdf](http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/relatorio_eleicoes/relatorio-eleicoes-2010.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2018). (CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Bancada feminina alcança maior percentual de deputadas dos últimos anos*. 08 out. 2018. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIA/564041-BANCADA-FEMININA-ALCANCA-MAIOR-PERCENTUAL-DE-DEPUTADAS-DOS-ULTIMOS-ANOS.html>>. Acesso em: 12 dez. 2018).

Quanto ao percentual de mulheres eleitas ao cargo de deputada federal, deve-se considerar o salto de presença feminina de 9,9% para 15% das cadeiras, contudo, o percentual relativo à legislatura que se seguirá entre 2019 e 2022 ainda é baixo em comparação com outros países da América do Sul, tais como Bolívia, cuja presença feminina na câmara baixa é de 53,1%, Argentina (38,9%), Equador (38%), Chile (22,6%) (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2018).

As estatísticas apresentadas pelo TSE no que tange às candidaturas femininas evidenciam que a imposição legal de um percentual mínimo de mulheres candidatas é insuficiente na garantia de sua participação dentro dos espaços de poder, oportunizando reais chances de serem eleitas e alcançarem os espaços de discussão da mesma forma que os homens.

Surgem, então, questionamentos acerca dos aspectos que dificultam que mais mulheres conquistem cadeiras legislativas. Teriam as mulheres interesse em participar da política representativa? No que tange aos filiados a um partido político (observando os dados relativos a outubro de 2018), as porcentagens por sexo representam 44,3% mulheres, 55,4% homens, e 0,3% de filiados que não tiveram o sexo informado ao TSE<sup>47</sup>. Verifica-se, portanto, que há certa proporcionalidade entre o percentual de mulheres e homens filiados, sendo oportuno afirmar o interesse feminino no âmbito político, diversamente do que creem e alegam críticos às cotas por sexo.

Dentre os argumentos explorados pelos movimentos contrários às ações afirmativas, à ampliação de leis de cotas está a questão dos votos em mulheres, o ato de votar em mulheres. Seria, portanto, o incentivo ao voto em mulheres uma possibilidade à garantia da elegibilidade feminina?

Analisando o sistema proporcional a partir dos resultados das eleições municipais de 2016 nas capitais dos Estados<sup>48</sup>, Santos (2018, p. 15-33) identificou que, à exceção de uma das quatro capitais que mais obtiveram votos femininos, as demais favoreceram a eleição de candidatos homens (SANTOS, 2018, p. 28). Em Porto Alegre (RS), Belém (PA), Recife (PE)

---

<sup>47</sup> Os cálculos referentes aos percentuais foram realizados pela autora, em análise dos dados obtidos junto ao site do TSE, arredondando para cima as casas decimais iguais ou maiores que meio por cento. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Estatísticas do eleitorado – Eleitores filiados por sexo e faixa etária. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/eleitores-filiados-por-sexo-e-faixa-etaria>>. Acesso em 18 jan. 2019).

<sup>48</sup> Conforme explicitado pela autora em rodapé, o artigo foi escrito e enviado para publicação antes da reforma política realizada pela Lei nº 13.488/2017, estando de acordo com a legislação vigente à época. (SANTOS, Polianna Pereira dos. O sistema proporcional brasileiro e a presença das mulheres no legislativo: uma análise a partir do resultado das eleições municipais de 2016. In: Mulheres por mulheres: memórias do I Encontro de Pesquisa por/de/sobre Mulheres [recurso eletrônico] / SALGADO; Eneida Desiree; KREUZ, Leticia Regina Camargo; BERTOTTI, Bárbara Mendonça (Orgs.) - Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2018, p. 15. Disponível em: <<https://www.editorafi.org/265mulheres>>. Acesso em: 26 jul. 2018).

e Belo Horizonte (MG)<sup>49</sup>, as mulheres foram expressivamente votadas, favorecendo a eleição de outros candidatos de sua sigla e, portanto, atuando como “puxadoras de voto” e, à exceção de Belo Horizonte<sup>50</sup>, beneficiando a eleição de homens.

De acordo com Santos (2018, p. 28-29), tal resultado é esperado uma vez que, em regra, os partidos e coligações apresentam candidatas mulheres no mínimo legal de 30%, constituindo uma pequena porcentagem em relação à totalidade de homens candidatos. Tal situação se soma à inviabilidade de boa parte das candidaturas femininas, seja por ausência de recursos financeiros, candidatos desconhecidos, ou ainda à excessiva quantidade de candidatos (comum do sistema eleitoral brasileiro) que impossibilita ao eleitor o conhecimento sobre todos. Deve-se considerar, ainda, que boa parte das candidaturas femininas são utilizadas como forma de apenas cumprir formalmente a regra (SANTOS, 2018, p. 30).

Diante das circunstâncias apresentadas, as campanhas em favor do voto em mulheres surtem poucos efeitos práticos, gerando um pequeno impacto na elegibilidade feminina (SANTOS, 2018, p. 29). Em que pese a insuficiência das campanhas, até mesmo como único mote de ação, estas se mostram imprescindíveis, inclusive para dar visibilidade às candidatas (SANTOS, 2018, p. 31):

Isso acaba, por vezes, sendo utilizado como justificativa para a baixa representação, quando o que vemos é que mesmo quando as mulheres votam em mulheres, isso não repercute, necessariamente, em um implemento da representação feminina nas mesmas proporções. Portanto, rever as ações afirmativas adotadas atualmente, analisando-as conjuntamente com os arranjos institucionais que compõem o nosso sistema eleitoral é essencial para compreender e propor medidas mais efetivas, que impliquem, de fato, no aumento das chances de sucesso dessas candidatas, e não as culpabilize pela ineficiência da política pública. (SANTOS, 2018, p. 31).

Nota-se que, no ano eleitoral de 2018, grupos de mulheres se organizaram, especialmente em redes sociais e sites, obstinadas a incentivar o voto em mulheres e garantir maior representação feminina no Congresso Nacional e em Assembleias Legislativas<sup>51</sup>. As plataformas eletrônicas criadas possibilitavam identificar as candidatas e suas propostas, de maneira a facilitar a pesquisa sobre as candidaturas femininas. Os movimentos se intitularam

---

<sup>49</sup> Sobre tais capitais, não foram feitas análises históricas ou sobre a existência de campanhas significativas pelo voto em mulheres, de acordo com nota de rodapé trazida pela autora, ainda que entenda a sua importância. (Ibidem, p. 28)

<sup>50</sup> O caso de Belo Horizonte possivelmente estaria relacionado ao formato da campanha realizada, visto que as mulheres optaram por uma espécie de campanha coletiva, a qual merece ser objeto de estudo próprio. (Ibidem, p. 20).

<sup>51</sup> A exemplo, movimentos como “Vote Nelas” (Disponível em: <<http://votenas.com.br/>>. Acesso em: 19 set. 2018); e Campanha de Mulher (Disponível em: <<http://campanhademulher.org/>>. Acesso em: 19 set. 2018), constituem movimentos apartidários que visam dar visibilidade a campanhas femininas e, então, ampliar o número de mulheres eleitas.

apartidários e apoiaram candidaturas em todo o país, independente do partido ou ideologia, mas com o objetivo de conferir visibilidade às mulheres. Porém, não é possível associar diretamente o aumento da presença feminina de 10% para 15% na Câmara dos Deputados com os movimentos que se propuseram a incentivar o voto em mulheres, sendo oportuno mencionar que, nos últimos quatro anos alterações legislativas foram realizadas, além de proferidas decisões eleitorais relativas à destinação de recursos para campanhas femininas, propaganda partidária e institucional de fomento à presença de mulheres, definindo fatores de especial relevância e que podem ter contribuído para o aumento dos percentuais.

É oportuno analisar o perfil das eleitas que compõe a bancada feminina na legislatura de 2019 a 2022. Dentre as 77 eleitas, 9 são filiadas ao PSL (partido do atual presidente, Jair Bolsonaro), 10 são filiadas ao PT (partido do candidato à presidência Fernando Haddad, que concorreu ao segundo turno das eleições) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018). Conforme entrevista realizada pelo jornal Estadão com 48 das 77 parlamentares, há consenso apenas no que se refere às pautas já alcançadas: legislações que promovam a igualdade salarial entre homens e mulheres (unanimidade) bem como coíbam a violência contra a mulher (apenas uma se manifestou contrária). Já quanto aos temas controversos, 19 parlamentares se disseram favoráveis à descriminação do aborto (tema comumente associado às pautas feministas); 24 se disseram a favor da discussão de gênero nas escolas; 35 a favor da ampliação da licença-paternidade; 36 em prol da reserva de vagas para mulheres no parlamento. Dentre todas as entrevistadas, 26 se consideram feministas (ESTADÃO, 2018).

A ampliação do número de mulheres na Câmara dos Deputados fortifica uma política de presença, ainda que haja divergências de opiniões pessoais sobre os mais variados aspectos, inclusive quanto a questões que dizem respeito especificamente às mulheres. Ainda assim, o percentual observado é baixo quando comparado com outros países latino-americanos, bem como quando analisados outros aspectos da vida feminina, como: escolaridade, saúde, expectativa de vida, participação econômica e no ambiente de trabalho.

As cotas por sexo constituem apenas uma garantia numérica na candidatura de mulheres, encontrando óbice à sua plena eficácia em outros aspectos inerentes à candidatura a cargos políticos, a exemplo do financiamento de campanhas. Por certo, a porcentagem de candidatura mínima abrange toda a estrutura que uma candidatura necessita, como valores destinados ao seu custeio, tempo de propaganda eleitoral, de maneira que a ausência dessas estruturas apenas garante formalmente as candidaturas, mas inviabiliza o seu principal objetivo:

a efetiva participação das mulheres no processo de disputa eleitoral, em condições de igualdade com relação aos homens.

### **2.3 Impasses à eficácia das cotas**

A mudança na redação do art. 10, § 3º da Lei das Eleições, realizada pela reforma de 2009, constando que “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” teve como objetivo impor aos partidos e coligações a observância da cota mínima, situação esta que deve ser fiscalizada como forma de se garantir o real cumprimento da lei. Afinal, deve-se valer de todos os meios legais para que a ação afirmativa tenha assegurada sua plena eficácia e não se torne letra morta.

As porcentagens mínimas e máximas de candidaturas levam em conta o número de candidatos efetivamente lançados pelo partido ou coligação na disputa. Havendo impossibilidade de lançamento de candidaturas femininas, deve o partido ou a coligação reduzir o número de candidatos masculinos, para então adequar os percentuais. Em julgamento proferido pelo TSE, a decisão foi pela redução do número de candidatos masculinos quando a coligação alegava a impossibilidade de atingir o percentual mínimo do sexo feminino em razão da ausência de candidatas. O não atendimento à redução dos candidatos homens implica no indeferimento do Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários (DRAP)<sup>52</sup>:

Registro de candidaturas. Percentuais por sexo. 1. Conforme decidido pelo TSE nas eleições de 2010, o § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/197, na redação dada pela Lei nº 12.034/2009, estabelece a observância obrigatória dos percentuais mínimo e máximo de cada sexo, o que é aferido de acordo com o número de candidatos efetivamente registrados. 2. Não cabe a partido ou coligação pretender o preenchimento de vagas destinadas a um sexo por candidatos do outro sexo, a pretexto de ausência de candidatas do sexo feminino na circunscrição eleitoral, pois se tornaria inócua a previsão legal de reforço da participação feminina nas eleições, com reiterado descumprimento da lei. 3. Sendo eventualmente impossível o registro de candidaturas femininas com o percentual mínimo de 30%, a única alternativa que o partido ou a coligação dispõe é a de reduzir o número de candidatos masculinos para adequar os respectivos percentuais, cuja providência, caso não atendida, ensejará o indeferimento do demonstrativo de regularidade dos atos partidários (DRAP). Recurso especial não provido. (TSE, RESPE 29-39, julgado em 06.11.2012).

---

<sup>52</sup> Sobre o DRAP: “(...) a existência de fraude eleitoral no preenchimento das vagas de acordo com os percentuais mínimo e máximo previsto no § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/97 é passível de ser verificada no momento da apreciação do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidário (DRAP)” (TSE, RESPE 243-42, julgado em 16.10.2016).

Não cabe, portanto, o preenchimento das candidaturas femininas por homens, ainda que alegada a ausência de mulheres suficientes para concorrer ao pleito eleitoral. Referida coibição tem como fundamento garantir que os percentuais mínimos sejam efetivamente cumpridos. Permitir que um partido ou coligação preencha as candidaturas femininas com homens seria o mesmo que dar por morta a norma eleitoral e, por conseguinte, não haveria necessidade de sua existência. Diante de tal exigência, partidos e coligações passaram a apresentar candidaturas falsas, as chamadas candidaturas de laranjas. Tais são usadas pelos partidos políticos ou coligações para completar a cota por sexo exigida por lei utilizando-se de nomes de parentes ou outras mulheres que, em alguns casos, sequer sabem que estão concorrendo a um cargo político. A fim de combater fraudes dessa natureza, ações judiciais eleitorais passaram a serem propostas.

A Justiça Eleitoral, enquanto instituição de promoção e efetivação da democracia tem o papel fundamental de garantir a participação e a representação de minorias. Diante de sua atuação originária de combate às fraudes eleitorais, é oportuno pontuar que uma das formas fraudulentas atuais é tentar burlar a porcentagem mínima de candidaturas de cada sexo por meio da “candidatura de mulheres laranja” (BUENO; COSTA, 2018, p. 63).

Casos de fraude chegam ao conhecimento da Justiça Eleitoral e passam a ser objeto de ativismo por parte do Tribunal Superior Eleitoral, compondo a jurisprudência nacional sobre o tema. No Recurso Especial nº 149, o TSE considerou que lançar candidaturas para o mero preenchimento das cotas caracteriza fraude eleitoral, fazendo uma releitura do art. 14, § 10 da Constituição Federal<sup>53</sup>. Ressaltou que o cabimento da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo deve ser admitido como instrumento processual para proteger as eleições contra toda forma de abuso, corrupção ou fraude, possibilitando, então, o ajuizamento da referida ação em caso de fraude no registro de candidatura ocasionada por desrespeito às cotas:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. CORRUPÇÃO. FRAUDE. COEFICIENTE DE GÊNERO. Não houve violação ao art. 275 do Código Eleitoral, pois o Tribunal de origem se manifestou sobre matéria prévia ao mérito da causa, assentando o não cabimento da ação de impugnação de mandato eletivo com fundamento na alegação de fraude nos requerimentos de registro de candidatura. O conceito da fraude, para fins de cabimento da ação de impugnação de mandato eletivo (art. 14, § 10, da Constituição Federal), é aberto e pode englobar todas as situações em que a normalidade das eleições e a legitimidade do mandato eletivo são afetadas por ações fraudulentas, inclusive nos casos de fraude à lei. A inadmissão da AIME, na espécie, acarretaria violação ao direito de ação e à

---

<sup>53</sup> Referida norma dispõe sobre fraude de uma maneira geral. Art. 14, § 10, CF: “O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude”.

inafastabilidade da jurisdição. Recurso especial provido. (TSE, RESPE 1-49, julgado em 04.08.2015).

O TSE tem admitido, portanto, nos casos de fraude às cotas por sexo, o indeferimento do Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários (DRAP), que é anterior ao próprio exame dos pedidos de registro de candidatura, bem como a possibilidade de propositura de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), que tem como pressuposto a existência de mandato a ser impugnado (ou seja, somente pode ser proposta quando já obtido o mandato eletivo). Há um vácuo entre esses dois momentos. Verificados atos fraudulentos no curso das campanhas eleitorais, não haveria um recurso formal que garantisse a investigação, pois já passado o prazo de indeferimento do DRAP torna inadmissível a propositura da AIME, que só pode ocorrer após obtido o mandato<sup>54</sup>. Assim, o TSE decidiu pela possibilidade de se verificar o cumprimento das cotas, tanto no momento do registro das candidaturas como durante as campanhas eleitorais, por meio de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), conforme voto proferido no Recurso Especial nº 243-42.

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. FRAUDE. PERCENTUAIS DE GÊNERO. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. 1. Não houve ofensa ao art. 275 do Código Eleitoral, pois o Tribunal de origem entendeu incabível o exame da fraude em sede de ação de investigação judicial eleitoral e, portanto, não estava obrigado a avançar no exame do mérito da causa. 2. "É pacífico o entendimento jurisprudencial desta Corte no sentido de que o partido político não detém a condição de litisconsorte passivo necessário nos processos nos quais esteja em jogo a perda de diploma ou de mandato pela prática de ilícito eleitoral" (AgR-AI nº 1307-34, reL. Mm. Marcelo Ribeiro, DJEde 25.4.2011). 3. Para modificar a conclusão da Corte de origem e assentar a existência de oferta de benesse condicionada ao voto ou de ato abusivo com repercussão econômica, seria necessário o reexame do conjunto probatório dos autos, providência inviável em sede de recurso especial (Súmulas 7 do STJ e 279 do STF). 4. É possível verificar, por meio da ação

---

<sup>54</sup> Sobre tal questão, o voto do relator ressalta: "Diante dessa constatação, a restrição de caráter formal no sentido de afirmar que eventuais atos fraudulentos relativos ao preenchimento das vagas destinadas aos gêneros, constatados no curso das campanhas eleitorais, somente poderiam ser apurados na ação de impugnação de mandato eletivo atrairia situação de vácuo na prestação jurisdicional no período compreendido entre a apreciação do DRAP e a propositura da ação de impugnação de mandato eletivo, que tem como pressuposto fático a existência de mandato a ser impugnado. Em outras palavras, ultrapassada a fase do exame do DRAP - que antecede o próprio exame dos pedidos de registro de candidatura -, a alegação de fraude superveniente, em razão da inexistência de candidaturas reais capazes de efetivamente atender aos percentuais mínimos de gênero previsto na legislação, ficaria relegada e somente poderia ser examinada se e quando fosse obtido o mandato eletivo, com o ajuizamento da respectiva AIME, ao passo que não haveria espaço para a apuração da ilicitude nas situações em que os autores do ardil ou as pessoas beneficiadas não obtivessem o mandato". [...] "Neste aspecto, não se mostra útil ou prático para o processo eleitoral postergar a análise da matéria relacionada à fraude que estaria sendo cometida no curso das campanhas apenas para o momento posterior ao da diplomação, pois o objetivo primário da jurisdição eleitoral deve ser o de preservar a normalidade e a legitimidade das eleições". [...] "Em palavras diretas: é possível verificar, por meio da ação de investigação judicial eleitoral, se o partido político efetivamente respeita a normalidade das eleições prevista no ordenamento jurídico - tanto no momento do registro como no curso das campanhas eleitorais, no que tange à efetiva observância da regra prevista no ad. 10, § 30 da Lei das Eleições - ou se há o lançamento de candidatas apenas para que se obtenha, em fraude à lei, o preenchimento do número mínimo de vagas previsto para cada gênero, sem o efetivo desenvolvimento das candidaturas." (TSE, RESPE 243-42, julgado em 16.10.2016).

de investigação judicial eleitoral, se o partido político efetivamente respeita a normalidade das eleições prevista no ordenamento jurídico - tanto no momento do registro como no curso das campanhas eleitorais, no que tange à efetiva observância da regra prevista no art. 10, § 3º, da Lei das Eleições - ou se há o lançamento de candidaturas apenas para que se preencha, em fraude à lei, o número mínimo de vagas previsto para cada gênero, sem o efetivo desenvolvimento das candidaturas. 5. Ainda que os partidos políticos possuam autonomia para escolher seus candidatos e estabelecer quais candidaturas merecem maior apoio ou destaque na propaganda eleitoral, é necessário que sejam assegurados, nos termos da lei e dos critérios definidos pelos partidos políticos, os recursos financeiros e meios para que as candidaturas de cada gênero sejam efetivas e não traduzam mero estado de aparências. Recurso especial parcialmente provido. (TSE, RESPE 243-42, julgado em 16.08.2016).

Uma questão que deve ser pontuada sobre a referida decisão consiste no fato de que a previsão legal relativa à Ação de Investigação Judicial Eleitoral não prevê o caso de fraude como uma de suas hipóteses de cabimento<sup>55</sup>. Para Bueno e Costa (2018, p. 66) haveria um excesso por parte da Justiça Eleitoral, com uma interpretação extensiva da lei, porém essa mesma conduta se mostra como uma resposta aos problemas de representação, uma efetivação do regime democrático, que deve ser realizada por este ramo do Poder Judiciário.

Além do impasse relativo à via processual adequada para apurar práticas de fraude (situação que merecia maior atenção do legislador), há ainda a dificuldade em prova-las. Não existe forma específica que considere a campanha eleitoral efetiva, sendo que pode o candidato escolher investir financeiramente na sua campanha ou não, bem como pode ocorrer de sequer receber algum voto. Somadas tais circunstâncias, juntamente com a falta de investimento partidário na candidatura, pode ser inferido que não foi uma candidatura efetiva. Em casos nos quais as mulheres sequer sabem sobre sua concorrência ao cargo político, vindo a descobrir em sentença de não apresentação de contas eleitorais, o ordenamento jurídico não permite a presunção de culpabilidade, presumindo-se, então, a inocência (BUENO; COSTA, 2018, p. 71-72).

A apuração das práticas de fraude deve ser passível de ocorrer em todas as fases do processo eleitoral, desde o período anterior às candidaturas até momento posterior à diplomação, com as devidas sanções às práticas indevidas. Por vezes, eventual fraude só é verificável no decorrer da campanha eleitoral, ou seja, em momento posterior à análise do DRAP, sendo então necessário o ajuizamento de AIJE ou até mesmo de uma AIME quando já obtido o mandato eletivo. A ausência de um procedimento específico destinado a constatar e

---

<sup>55</sup> Conforme o art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990: “Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, (...)”.

punir as fraudes de candidaturas de laranjas abre maiores possibilidades à ineficácia da norma eleitoral. Contudo, um regramento próprio depende de elaboração por parte do Legislativo, cujos membros, além de constituírem em sua maioria de homens, não parecem estar preocupados com eventuais sanções e cassações de mandatos. Assim, resta a utilização dos instrumentos já utilizados pelos tribunais eleitorais na efetivação das cotas.

As ações que apuram fraudes de cotas não têm como objetivo penalizar as mulheres candidatas-laranjas, mas “restaurar a legitimidade do pleito eleitoral, em responsabilidade objetiva a ser sindicada em termos de tutela coletiva, e apenas penalizar quem orquestrou referido esquema” (BUENO; COSTA, 2018, p. 84). Por certo, verificada a torpeza dos partidos políticos (considerando a nova regra de coibição às coligações em eleições proporcionais) em se utilizar de meios para fraudar a lei eleitoral, devem ser aplicadas as sanções de inelegibilidade, cassação do registro ou diploma, assim como eventuais sanções administrativas ou penais em face de todos que contribuíram para a manipulação das candidaturas, sendo inaplicável qualquer sanção às candidatas-laranjas usadas como manobra.

Por fim, o controle efetivo da justiça eleitoral sobre partidos e coligações é essencial para garantir o cumprimento das cotas e das regras de sua aplicação. A experiência de implementação das cotas no Brasil é um bom exemplo disso. Embora o Brasil tenha cotas há quase 20 anos, somente nas eleições de 2012 e 2014 elas foram cumpridas. Antes disso, a ausência de penalização aos partidos infratores da regra conduziu ao descumprimento generalizado dela. (SACCHET, 2015, p. 162).

A problemática das candidaturas de laranjas não se concentra apenas na dificuldade de sua apuração e comprovação, mas desperta o olhar sobre uma questão necessária de ser analisada na política brasileira: as estruturas internas dos partidos políticos e a manutenção da lógica masculina. Assim como as demais estruturas do poder político, os partidos propagam desigualdade em nível intrapartidário e, por conseguinte, fora de sua estrutura interna, alcançando efeitos na baixa representatividade feminina em toda a política. Nesse sentido, a ausência de lideranças femininas intrapartidárias constitui um determinante no baixo financiamento destinado às campanhas de mulheres e demais incentivos relativos à suas candidaturas, do mesmo modo, influenciam no emprego das candidaturas de laranjas, uma vez que tal fraude constitui benefício às candidaturas masculinas e poderia ser evitada com uma forte oposição de mulheres dentro dos partidos.

Considerando que os partidos são os responsáveis pela formação das listas de candidatura, a escolha dos representantes fica também vinculada a uma série de fatores que permeia o arranjo partidário, como poder econômico, influência social, relações familiares e, ainda, a prevalência da ordem patriarcal. Antes mesmo de concorrer às eleições, dependendo

de leis de cotas, financiamento eleitoral e tantas outras ações para dispor de reais chances de serem eleitas, as mulheres precisam enfrentar as estruturas internas do partido assim como todos os outros candidatos, com a ressalva de estarem em um espaço que produz e perpetua poder masculino, constituindo este o principal entrave, desde à expressão de suas ideias até a conquista de posições de liderança.

Outrossim, as mulheres enfrentam obstáculos para alcançar cadeiras legislativas no âmbito das eleições representativas, sendo necessárias ações afirmativas para que alcancem melhor posição de igualdade com relação aos homens, enfrentam também obstáculos dentro dos partidos no que tange à composição de lideranças. No âmbito intrapartidário, a maior presença de mulheres em posições de liderança pode representar incentivos à filiação de mais mulheres, bem como às suas candidaturas; a promoção de políticas internas voltadas à emancipação política, como grupos de estudo e, especialmente, estudos voltados à aplicação dos direitos das mulheres, às circunstâncias de violência doméstica, encarceramento feminino, dentre tantos outros. Da mesma forma que a representação legislativa em nível nacional carece de líderes femininas, os partidos políticos também precisam se adequar, inclusive como uma forma de reproduzir alterações na realidade nacional.

Os partidos políticos podem constituir um desafio à organização política das mulheres, as quais se veem em menor quantidade e com pouco ou nenhum respaldo de participação nas tomadas de decisão ou de organização entre elas mesmas, dificultando uma eventual aliança que poderia contribuir para mudar o arranjo partidário interno e externo. Tal pode ocorrer em caso de carência de incentivos à sua inclusão nos diretórios, núcleos ou comissões internas. O Partido dos Trabalhadores (PT), por exemplo, foi o primeiro partido brasileiro a aderir à paridade entre mulheres e homens na direção partidária por meio de cotas, a teor do art. 22, IV de seu Estatuto (TSE).

Em atenção à participação de mulheres dentro dos partidos políticos, a Procuradoria-Geral Eleitoral defende a criação de cotas femininas na composição dos diretórios partidários, como forma de incentivar e possibilitar candidaturas efetivas, evitando, então, as candidaturas de laranjas:

O incremento da participação das mulheres nas estruturas de poder intrapartidárias, de acordo com o vice-PGE, possibilitaria o fortalecimento da legislação vigente ao fomentar ações para o ingresso de mulheres nas carreiras políticas, como iniciativas para a criação de agremiações femininas nos partidos, capacitação de mulheres para candidaturas e, sobretudo, o engajamento na temática. “A democracia partidária é elemento necessário para a democracia de um modo geral. Do mesmo modo que você assegura nos cargos eletivos externos participação feminina obrigatória, a mesma lógica deve ser aplicada internamente, é questão de coerência. O fato de você ter

mulheres candidatas, sem garantir a elas espaço na vida partidária as enfraquece muito”, defende. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2018).

A formação e a organização dos partidos se dá em razão de interesses em comum entre cidadãos, tais como ideologias e a defesa de ideias, constituindo a expressão de determinado grupo. Uma democracia em grande escala, uma democracia representativa, exige, dentre suas instituições políticas, autonomia para as associações. Os cidadãos têm o direito de formar associações ou organizações relativamente independentes, assim como partidos políticos e grupos de interesse (DAHL, 2001, p. 99-100). O partido político é uma das instituições mais fundamentais e características da democracia moderna (DAHL, 2001, p. 102).

É certo que a Constituição brasileira atribui autonomia para que os partidos políticos definam sua estrutura interna, a teor do art. 17, § 1º<sup>56</sup>, contudo, também prevê a garantia da igualdade pelo Estado, estabelece o direito fundamental à igualdade entre homens e mulheres, sendo possível extrair de seu texto a necessária promoção da igualdade material. Nesse sentido, deve-se observar a garantia dos princípios democráticos dentro dos partidos, bem como a proteção de direitos fundamentais tais como o direito à igualdade.

No mesmo sentido, o art. 1º, caput, da Lei dos Partidos Políticos, atribui a função de garantir a esmerada execução do sistema representativo, corroborando com a necessidade de salvaguardar os direitos fundamentais previstos constitucionalmente: “O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal”. Diante do papel indispensável dos partidos na democracia representativa, demandar alterações em suas estruturas internas é também uma forma de se promover a igualdade substancial em âmbito político.

É por meio dos partidos e de seus membros eleitos que os anseios da população deverão ser atendidos. Aqueles possuem a função fundamental de mediar a comunicação entre a sociedade e os órgãos de poder, e de expressar a representação de determinados setores da sociedade. Ainda que a realidade brasileira não deixe clara essa finalidade, diante da numerosa quantidade de partidos, cujos programas se mostram muito similares, essa deveria ser um desígnio geral.

---

<sup>56</sup> Art. 17, § 1º, CF: “É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.”

Há de se considerar que os partidos são os principais comunicadores entre a sociedade e os órgãos de poder público em geral. Dessa forma, a representatividade é muito importante para que eles possam cobrar as demandas de cada grupo social de quem possui os cargos de poder, mantendo-se, assim, a qualidade da democracia representativa. (BERNARDELLI; MAESTA, 2018, p. 101).

Como forma de representar as mulheres, o Partido da Mulher Brasileira (PMB), dentre outras propostas, busca discutir o “papel da mulher na política e junto à sociedade brasileira, estimulando e promovendo a participação da mulher no processo eleitoral, bem como a participação efetiva de todos os brasileiros nos processos políticos e eleitorais” (art. 4º, caput), tendo como um de seus principais compromissos a defesa pela igualdade de gênero (art. 4º, IV), conforme previsto em seu Estatuto, alterado em 2016 (PMB).

É importante pontuar que o partido estabelece diretrizes para além da promoção da emancipação, igualdade e fomento à participação feminina, mas não há como negar sua característica essencial voltada à mulher ou, ao menos, de chamar a atenção para o seu papel enquanto possível representante desse grupo específico. Dentre os filiados ao PMB, considerando os dados relativos a outubro de 2018, são 55,13% pessoas do sexo feminino, 44,83% do sexo masculino e 0,04% cujo sexo não foi informado<sup>57</sup>.

O PMB teve seu pedido de registro aprovado pelo TSE em 2015, sendo considerado um partido novo. Disputou as eleições municipais de 2016 e as eleições em âmbito federal e estadual no ano de 2018. Dentre os eleitos no último ano, o partido teve 03 deputados estaduais, sendo dois homens (Amapá e Roraima) e uma mulher (Rio de Janeiro)<sup>58</sup> (ELEIÇÕES 2018). Contudo, nenhum deputado federal, senador ou governador de estado foi eleito, e a sigla não teve concorrente próprio à presidência da República (G1, 2018). Ainda assim, chegou a ter 22 deputados federais e 1 senador, que migraram de outros partidos para o PMB quando da sua criação, mas sofreu uma desfiliação quase total, restando apenas dois deputados federais (UOL, 2016), os quais se desfiliam do PMB em 2017<sup>59</sup>. Assim, o partido teve pouca atuação na Câmara dos Deputados (apenas durante os anos de 2015 a 2017).

---

<sup>57</sup> Somatório e percentuais da autora, feitos com base nos dados obtidos junto ao site do TSE: são filiados ao PMB 23.642 pessoas do sexo feminino, 19.228 pessoas do sexo masculino e 16 pessoas cujo sexo não foi informado. (TSE. Estatísticas do eleitorado – Eleitores filiados por sexo e faixa etária. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/eleitores-filiados-por-sexo-e-faixa-etaria>>. Acesso em: 21 dez. 2018).

<sup>58</sup> Deputados estaduais eleitos pelo PMB: Diogo Senior (Amapá), Neto Loureiro (Roraima) e Marina (Rio de Janeiro). (ELEIÇÕES 2018. Candidatos a Deputado Estadual eleitos. Disponível em: <<https://www.eleicoes2018.com/candidatos-deputado-estadual/>>. Acesso em: 20 dez. 2018).

<sup>59</sup> O deputado Weliton Prado se filiou ao PMB em 2015 e deixou o partido em 2017, enquanto o deputado Pastor Luciano Braga se filiou em 2016 e também saiu do partido em 2017, conforme biografias obtidas junto ao site da Câmara dos Deputados. (Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa>>. Acesso em: 10 dez. 2018).

Desde o ano de 2009, alterações nas leis eleitorais têm sido realizadas como forma de ampliar a participação de mulheres na política brasileira, ocorrendo inclusive com a mudança na redação da regra relativa às cotas por sexo, impondo o seu cumprimento. Como forma de aperfeiçoar a legislação eleitoral no tocante às candidaturas femininas, as reformas recentes, de 2015 e 2017, realizaram alterações no que tange a programas de incentivo à participação de mulheres, veiculação de propaganda institucional e financiamento de campanha.

Conjuntamente à alteração legal para impor o cumprimento das cotas por sexo, a Lei 12.034/2009 acrescentou importante dispositivo à Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995), prevendo a aplicação de recursos do fundo partidário a programas de incentivo à participação política de mulheres (art. 44, V). Contudo, a norma foi alterada pela reforma eleitoral realizada pela Lei nº 13.165/2015, passando a prever que a criação e a manutenção dos programas devem ser realizadas pela secretaria da mulher do partido político ou, em caso de inexistência, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, regra esta que aparentemente reforça a destinação dos recursos com sua aplicação por uma secretaria partidária especializada:

Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados: V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total;

A reforma de 2015 também alterou a sanção ao descumprimento do dispositivo legal em comento, ampliando o percentual de aplicação do fundo partidário à criação e manutenção dos programas caso não utilizado o saldo remanescente no próximo exercício financeiro:

Art. 44, § 5º. O partido político que não cumprir o disposto no inciso V do caput deverá transferir o saldo para conta específica, sendo vedada sua aplicação para finalidade diversa, de modo que o saldo remanescente deverá ser aplicado dentro do exercício financeiro subsequente, sob pena de acréscimo de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) do valor previsto no inciso V do caput, a ser aplicado na mesma finalidade.

Já a reforma trazida pela Lei nº 13.488/2017 alterou a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997) em seu artigo 93-A, estabelecendo a veiculação de propaganda institucional do Tribunal Superior Eleitoral para incentivar as mulheres a participarem do processo eleitoral, assim como estimular a participação de jovens e negros, e informar os cidadãos sobre o funcionamento eleitoral. A veiculação da propaganda deve ser realizada em todo o país, constituindo necessária medida implementada pelo TSE.

Art. 93-A. O Tribunal Superior Eleitoral, no período compreendido entre 1º de abril e 30 de julho dos anos eleitorais, promoverá, em até cinco minutos diários, contínuos ou não, requisitados às emissoras de rádio e televisão, propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a participação feminina, dos jovens e da comunidade negra na política, bem como a esclarecer os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro.

O TSE, assim com a Justiça Eleitoral como um todo, deve promover campanhas institucionais de promoção das mulheres na política, além de informar a população acerca da legislação eleitoral, inclusive no tocante às cotas por sexo, esclarecendo a importância da sua aplicação para a consolidação dos ditames democráticos. Deve, portanto, aproximar os cidadãos do processo eleitoral, observando a linguagem e meios apropriados para instruir e facilitar o acesso à informação. Os esclarecimentos ao uso das cotas, como forma de promover a igualdade entre mulheres e homens, devem ser realizados como medida facilitadora à sua inserção e ampliação, tirando estigmas e preconceitos perpetuados na fala cotidiana.

Outro ponto de destaque que envolve diretamente as candidaturas e influencia no sucesso da aplicação das cotas diz respeito ao financiamento das campanhas. A forma como são realizadas no Brasil, especialmente diante do sistema eleitoral de lista aberta, que gera dupla competição entre os candidatos (seja no âmbito interpartidário entre candidatos de diversos partidos, seja intrapartidário entre candidatos do mesmo partido), propicia a aplicação de investimentos para que o candidato tenha reais chances de conquistar uma cadeira. Nesse sentido, o percentual relativo ao Fundo Partidário que será investido nas campanhas de mulheres pode contribuir ou não para que a candidata concorra em condições de igualdade com os candidatos homens.

O financiamento de campanha é um elemento central para o processo político eleitoral. Ele possibilita o contato do candidato com a população para divulgar e (idealmente) discutir suas ideias e projetos por intermédio de diferentes meios, oferecendo assim oportunidade para o eleitor conhecer seus potenciais representantes e optar por aqueles que, em tese, teriam mais intenção e melhores condições de defender seus interesses e ideias. Conhecer os candidatos é um direito do eleitor, e divulgar seus projetos é um direito do candidato. Neste sentido, o financiamento eleitoral é um elemento central para a democracia, tanto do ponto de vista do eleitor como do candidato, e um equilíbrio nos montantes utilizados nas campanhas seria um dos primeiros requisitos para a igualdade política. (SACCHET, 2015, p. 167).

Objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade, o artigo 9º da Lei nº 13.165/2015 fixava percentuais mínimos de 5% e máximos de 15% de recursos do Fundo Partidário para aplicação em campanhas eleitorais de mulheres, estabelecendo prazo de vigência para as três eleições que seguiriam à sua publicação:

Art. 9º. Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei no 9.096, de 19 de setembro de 1995.

Ajuizada pelo então procurador-geral da República Rodrigo Janot, a ADI 5.617 questionava que a norma contraria o princípio fundamental da igualdade (art. 5º, inciso I, da Constituição Federal), que garante a igualdade entre homens e mulheres, e afirma que a fixação de limites máximos do montante do Fundo Partidário reservado às campanhas eleitorais femininas viola o princípio da igualdade e, ainda, inverte o sistema de cotas eleitorais. Tal se deve porque a reserva de vagas sem a correspondente alocação de recursos para campanhas inviabiliza a efetividade das cotas.

Dessa forma, o dispositivo legal, que já teria afetado as eleições de 2016, e atingiria as de 2018 e 2020 (considerando que afetaria as três eleições que seguissem à publicação da lei), estaria revestido de flagrante inconstitucionalidade material ao fixar limites máximos para o financiamento de campanhas de mulheres, quando inexiste qualquer dispositivo que preveja limites máximos para financiamento de campanhas de homens. Ademais, o ex-procurador ainda destaca que o limite mínimo de 5% de destinação de recursos para as candidatas protege de forma insuficiente os direitos políticos das mulheres, posto que o princípio da proporcionalidade seria atendido apenas se houvesse uma alocação mínima de recursos de 30%, de acordo com as cotas para candidaturas por sexo.

O Supremo Tribunal Federal deu procedência à ação declarando a inconstitucionalidade da expressão “três”, que se referia aos anos eleitorais em que a norma seria aplicável, e estabeleceu a aplicação de no mínimo 30% do Fundo Partidário às campanhas femininas em equiparação à cota de candidatura estabelecida em no mínimo 30%. Também determinou que caso o número de candidaturas femininas seja superior à porcentagem mínima exigida pelas cotas, os recursos do partido devem ser aplicados na mesma proporção:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. ART. 9º DA LEI 13.165/2015. FIXAÇÃO DE PISO (5%) E DE TETO (15%) DO MONTANTE DO FUNDO PARTIDÁRIO DESTINADO AO FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS PARA A APLICAÇÃO NAS CAMPANHAS DE CANDIDATAS. PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REJEIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA À IGUALDADE E À NÃO-DISCRIMINAÇÃO. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. O Supremo Tribunal Federal, ao examinar as alegações de inconstitucionalidade de norma, deve fixar a interpretação que constitucionalmente a densifique, a fim de fazer incidir o conteúdo normativo cuja efetividade independe de ato do Poder Legislativo. Precedentes. 2. O princípio da igualdade material é prestigiado por ações afirmativas. No entanto,

utilizar, para qualquer outro fim, a diferença estabelecida com o objetivo de superar a discriminação ofende o mesmo princípio da igualdade, que veda tratamento discriminatório fundado em circunstâncias que estão fora do controle das pessoas, como a raça, o sexo, a cor da pele ou qualquer outra diferenciação arbitrariamente considerada. Precedente do CEDAW. 3. A autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, pois é precisamente na artificiosa segmentação entre o público e o privado que reside a principal forma de discriminação das mulheres. 4. Ação direta julgada procedente para: (i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “três” contida no art. 9º da Lei 13.165/2015; (ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãos), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do fundo alocado a cada partido, para eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhes seja alocado na mesma proporção; (iii) declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/95. (ADI/5617, STF, 2018).

Tal decisão é de especial relevância não apenas pelo fato de ter decidido pela inconstitucionalidade dos percentuais mínimo e máximo, mas também por estabelecer a proporcionalidade entre as candidaturas femininas e a alocação de recursos do partido para suas campanhas. A não proporcionalidade entre as candidaturas e os valores relativos ao financiamento de campanha garante o cumprimento das cotas apenas de maneira aparente, dando a falsa impressão de que a ação afirmativa está sendo aplicada. Como já salientado, não basta apenas garantir formalmente um percentual de candidaturas de mulheres. É necessário que as candidaturas proporcionem que essas mulheres concorram aos cargos políticos em igualdade de condições com relação aos homens e que tenham reais chances de serem eleitas.

## **2.4 Propostas legislativas encaminhadas para votação**

As cotas fixadas no mínimo de 30% e no máximo 70% das candidaturas para cada sexo no âmbito das eleições proporcionais garantem a candidatura de ao menos 30% de mulheres aos cargos legislativos, inclusive ao cargo de deputado federal. Ainda assim, as mulheres representam 15% dos membros da Câmara dos Deputados. Como forma de promover a representação feminina, aumentando o número de mulheres na política, tramitam perante a Câmara dos Deputados e o Senado Federal propostas legislativas e de emenda à Constituição que buscam ampliar ou alterar o sistema de cotas então vigente.

Dentre as propostas de ampliação das cotas, preveem o aumento do percentual mínimo de candidaturas de mulheres de maneira gradativa ao longo de próximos anos eleitorais ou, ainda, a garantia da paridade de candidatura entre mulheres e homens possibilitando, então, que

metade das candidaturas de cada partido político seja destinada a cada um dos sexos. Outras propostas referem-se não a cotas de candidatura, mas a reserva de cadeiras nas casas legislativas, fixando um percentual mínimo de vagas para mulheres.

Ademais, tramitam projetos que, ainda que não se refiram a cotas ou reserva de vaga, destinam-se a reservar tempo mínimo de propaganda eleitoral para candidaturas femininas, alterar os percentuais mínimos de aplicação do Fundo Partidário na promoção da participação de mulheres, e estabelecer tempo de propaganda partidária para promover a participação feminina na política, ou ainda garantir a representação proporcional de cada sexo na composição das Mesas Diretoras e Comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

#### *2.4.1 Reserva de cadeiras*

Além da fixação de percentuais mínimos de candidatura, com as cotas de candidatura, há a possibilidade de se estabelecer a reserva de vagas nas casas legislativas nas quais se pretende adotar a ação afirmativa. Dessa forma, um número ou um percentual das cadeiras fica destinado a um grupo específico, como no caso das mulheres. A elas fica, então, estabelecida uma quantidade mínima e pré-determinada de assentos que devem ocupar em uma próxima legislatura, de maneira que para essas vagas passam a competir apenas entre si. Ampliam-se, portanto, as chances de atingirem o pleito quando comparadas às cotas de candidatura, uma vez que nessas últimas a simples garantia de um percentual de candidatura não é suficiente para afirmar que as mulheres conseguirão conquistar uma vaga.

A “PEC da Mulher”, Proposta de Emenda à Constituição nº 98/2015, apresentada ao Senado Federal, tramita na Câmara dos Deputados sob o nº 134/2015, e se encontra apenas às PECs nº 205/2007 e nº 371/2013, ambas em trâmite na Câmara. A proposta encaminhada ao Senado visa acrescentar o artigo 101 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, reservando assentos nas casas legislativas cujos membros são eleitos por meio do sistema de representação proporcional. Garante o aumento gradual da porcentagem de reserva de cadeiras às mulheres na Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Câmaras Municipais, fixando em 10%, 12% e 16% nas três legislaturas subsequentes à promulgação da emenda, sucessivamente.

Art. 101. É assegurado a cada gênero percentual mínimo de representação nas cadeiras da Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Câmaras Municipais, nas três legislaturas subsequentes à promulgação desta Emenda Constitucional, nos termos da lei, vedado patamar inferior a: I – 10% das

cadeiras na primeira legislatura; II – 12% das cadeiras na segunda legislatura; e III – 16% das cadeiras na terceira legislatura. § 1º Caso o percentual mínimo de que trata o caput não seja atingido por um determinado gênero, as vagas necessárias serão preenchidas pelos candidatos desse gênero com a maior votação nominal individual dentre os partidos que atingiram o quociente eleitoral. § 2º A operacionalização da regra prevista no § 1º dar-se-á, a cada vaga, dentro de cada partido, com a substituição do último candidato do gênero que atingiu o percentual mínimo previsto no caput, pelo candidato mais votado do gênero que não atingiu o referido percentual. § 3º Serão considerados suplentes os candidatos não eleitos do mesmo gênero dentro da mesma legenda, obedecida a ordem decrescente de votação nominal. (SENADO FEDERAL, 2015).

Aprovada pelo Plenário do Senado, a proposta foi encaminhada à Câmara dos Deputados sob o nº 134/2015 sendo, então, aprovada pela Comissão Especial em 2016. Desde 2017 se encontra sujeita à apreciação do Plenário da Câmara. Referida proposta se mostra interessante especialmente no tocante ao estabelecimento de percentuais graduais de reserva de cadeiras em três legislaturas subsequentes. No entanto, os percentuais de presença mínima são baixos, uma vez que estão fixados entre 10% a 16% das cadeiras legislativas, enquanto países latino-americanos têm estabelecido a reserva de ao menos 30% dos assentos. Ademais, conforme já destacado, as mulheres representam 15% dos assentos da Câmara dos Deputados na legislatura 2019-2022, de maneira que os números estabelecidos pela PEC não acarretariam reais mudanças na referida casa legislativa.

A proposta parece trazer uma sensação jurídica de mudança, quando na verdade não produz alterações substanciais no plano fático, mesmo se considerados os percentuais de presença feminina da legislatura anterior (2015-2018), os quais permaneciam em torno de 10%. Indo na contramão de outros países da América Latina, os legisladores brasileiros parecem ter receio em alterar consideravelmente as disposições relativas a ações afirmativas. Uma mudança quanto aos percentuais mínimos, mantendo o seu aumento gradual, poderia garantir os efeitos pretendidos pelas cotas, estabelecendo, por exemplo, em 20%, 25% e 30%, mantendo-se a reserva de assentos em no mínimo 30% pelas próximas legislaturas que se seguirem.

Já a Proposta de Emenda à Constituição nº 205/2007 visa acrescentar regras aos artigos 45 e 46 da Constituição Federal. Estabelece a reserva de vagas para as mulheres perante a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa do Distrito Federal e as Câmaras de Vereadores, com percentuais progressivos de 20%, 25% e 33%, incluindo a reserva de vagas também no Senado Federal, fixando um terço das cadeiras. Tais alterações garantiriam um notável acréscimo do número de mulheres no Congresso Nacional, uma vez que propõe a reserva de vagas no âmbito das duas casas legislativas federais.

Ademais, dispõe quanto à inclusão de dispositivo legal ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias com vistas a reservar vagas em cargos em comissão e funções de

comissão da Administração Pública Federal, do Legislativo e do Judiciário. O projeto de 2007, portanto, preocupa-se com outros aspectos além da presença de mulheres nas casas legislativas, constituindo questões igualmente necessárias, como a ocupação de cargos dentro da administração pública, do legislativo e do judiciário. O parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) foi favorável ao projeto e, posteriormente, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados determinou o apensamento à PEC 134/2015. Da redação do projeto de 2007:

Art. 1º O artigo 45 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo segundo: "Art.45.....  
 § 3º. Ficam reservadas vagas para as mulheres na representação da Câmara dos Deputados, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, nos seguintes percentuais: I – 20% da representação nos Estados, Território e Distrito Federal nas eleições de 2010; II – 25% da representação nos Estados, Território e Distrito Federal nas eleições de 2014; III – 33% da representação nos Estados, Território e Distrito Federal nas eleições subseqüentes". " Art. 46.....  
 ..... § 4. Um terço da representação dos Estados e do Distrito Federal no Senado Federal será reservada para as mulheres nas eleições de 2010 e subseqüentes." Art. 2º As Assembléias Legislativas, Câmara Legislativa do Distrito Federal e as Câmaras de Vereadores deverão promover os ajustes necessários para adequarem a sua representação às regras contidas no art. 45, § 3º Art. 3º Na hipótese da representação resultar em número decimal, serão arredondadas as frações decimais acima de cinco para o número inteiro consecutivo. Art. 4º Fica incluído o seguinte artigo no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: "Art..... Fica reservado para as mulheres o provimento dos cargos em comissão e funções de comissão da Administração Pública Federal direta e indireta, autárquica e fundacional, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, nos seguintes percentuais: I – 20% até 31 dezembro de 2010; II - 25% até 31 de dezembro de 2014; II - 30% até 31 de dezembro de 2018; III- 35% até 31 de dezembro de 2022; IV- 40% até 31 de dezembro de 2026; V- 50% até 31 de dezembro de 2030." Art. 5º Está Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007).

Também com vistas a conferir acréscimos à redação dos artigos 45 e 46 da Constituição Federal, a PEC 371/2013 propõe a reserva de um terço das vagas para a representação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, sem qualquer percentual progressivo:

Art. 1º O artigo 45 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos: "Art.45.....  
 ..... § 3º. Um terço das vagas para a representação na Câmara dos Deputados de cada Estado, cada Território e do Distrito Federal fica reservado para mulheres. § 4º Na hipótese do cálculo da representação reservada às mulheres resultar em número decimal, serão arredondadas as frações decimais acima de cinco para o número inteiro consecutivo (NR)". Art. 2º O artigo 46 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo: "Art. 46.....  
 ..... § 4º. Um terço da representação dos Estados e do Distrito Federal no Senado Federal fica reservado para mulheres

(NR)”. Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013).

Referida proposta, diversamente das demais, não estabelece percentuais progressivos, mas uma fração única de reserva de vagas, devendo, então, ser aplicada a mesma proporção desde a primeira legislatura a partir da vigência da lei, caso aprovada. Tal situação pode constituir um óbice à sua aprovação, considerando ser um grande salto à atual presença de mulheres na Câmara dos Deputados, especialmente, de 15% para 33%. Afinal, é importante lembrar que, ainda que as cotas sejam formalmente adotadas há mais de vinte anos, seus efeitos não viabilizaram grandes alterações no cenário político, inclusive por uma possível resistência dos partidos. Mudanças graduais geram menos impacto e, por oportuno, podem acarretar menor resistência por parte dos partidos e de toda a população que ainda não se habituou às ações afirmativas.

#### *2.4.2 Paridade de candidatura e outras propostas*

Além da possibilidade de aumentar a participação feminina por meio da reserva de cadeiras na Câmara dos Deputados, assim como nas Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa do Distrito Federal, Câmaras de Vereadores e, inclusive, no Senado Federal, as cotas de candidatura ainda se mostram uma possibilidade nas discussões sobre ações afirmativas. Passa-se, portanto, a questionar a ampliação das cotas de candidatura, hoje fixadas em no mínimo 30% de cada sexo nos cargos eleitos por meio do sistema proporcional (desconsiderando, portanto, os candidatos ao Senado).

O Projeto de Lei nº 389, de 2014, de autoria da senadora Ângela Portela, visa alterar a redação dos artigos 10 e 44 da Lei 9.504/1997, e os artigos 44 e 45 da Lei nº 9.096/1995. Propõe garantir o percentual de cinquenta por cento de candidaturas para cada um dos sexos nas eleições proporcionais, estabelecer uma reserva de tempo de propaganda eleitoral para mulheres; aumentar o percentual mínimo do Fundo Partidário destinado ao incentivo da participação das mulheres na política de cinco para dez por cento; e estabelecer o mínimo de cinquenta por cento do tempo de propaganda partidária gratuita para fins de promover a participação feminina na política.

Art. 1º Os arts. 10 e 44 da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 10. ....  
.....

§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá 50% para candidaturas de cada sexo.

§ 6º A Justiça Eleitoral negará o registro dos candidatos de partido que descumprir o disposto no § 3º deste artigo.” (NR)

“Art. 44. ....

§ 4º Partidos e coligações dividirão seu tempo de propaganda entre candidaturas de homens e de mulheres na proporção do número de candidatas de cada sexo.” (NR)

Art. 2º Os arts. 44 e 45 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 44. ....

V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento) do total.” (NR)

“Art. 45. ....

IV - promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 50% (cinquenta por cento).” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (SENADO FEDERAL, 2014).

Ressalta-se que a proposição foi arquivada em 21 de dezembro de 2018, em decorrência do fim da legislatura, conforme previsto no art. 332, § 1º do Regimento Interno do Senado Federal<sup>60</sup>, contudo, apresenta grande potencial para discussão sobre as mudanças propostas.

O projeto recebeu parecer favorável à sua aprovação pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, porém teve duas emendas. Substituiu a sanção ao descumprimento da paridade nos registros de candidatura, que se daria pelo indeferimento do registro de todos os candidatos do partido, para a suspensão do recebimento de cotas do Fundo Partidário por um mês, sob a justificativa de que a negação dos registros de todos os candidatos afetaria também àqueles que não praticaram a ilegalidade. Ademais, suprimiu a alteração ao artigo 45 da Lei nº 9.096/1995, revogado pela Lei nº 13.487/2017, e inseriu na redação da proposta ao artigo 44, V as modificações realizadas pela Lei nº 13.165/2015:

Dê-se ao § 6º do art. 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, introduzido pelo art. 1º do PLS nº 389, de 2014, a seguinte redação: “Art. 10..... § 6º O partido que descumprir o disposto no § 3º ficará sujeito à suspensão do recebimento de cotas

<sup>60</sup> Conforme Regimento Interno: “Art. 332. Ao final da legislatura serão arquivadas todas as proposições em tramitação no Senado, exceto: [...] § 1º Em qualquer das hipóteses dos incisos do caput, será automaticamente arquivada a proposição que se encontre em tramitação há duas legislaturas, salvo se requerida a continuidade de sua tramitação por 1/3 (um terço) dos Senadores, até 60 (sessenta) dias após o início da primeira sessão legislativa da legislatura seguinte ao arquivamento, e aprovado o seu desarquivamento pelo Plenário do Senado.”. (Disponível em:

<<https://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=563958&id=16430858&idBinario=16433779&mime=application/rtf>>. Acesso em: 10 jan. 2019).

do Fundo Partidário pelo período de um mês.” (NR)  
 Suprima-se a alteração ao inciso IV do art. 45 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, prevista no art. 2º do PLS nº 389, de 2014, e dê-se a esse artigo a seguinte redação: Art. 2º O art. 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 44.....  
 ..... V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento) do total; .....” (NR)  
 (SENADO FEDERAL, 2014).

O parecer da CCJC também destacou que as propostas não interferem na lógica do sistema proporcional e da representatividade, pois mantêm as regras que estabelecem as cadeiras conforme o número de votos recebidos, de maneira que não há restrição à liberdade de votar do eleitor e eleger o candidato de sua preferência, “sem qualquer imposição relativa a gênero, raça, religião, idade, condição econômico-social” (SENADO FEDERAL, 2014).

A liberdade de votar do eleitor é alegada em favor das cotas de candidatura e para fins de obstar a aplicação da reserva de vagas. Isso porque, determinada a reserva de cadeiras para um grupo, como o das mulheres, a elas e somente a elas ficam destinadas aquelas vagas; ou seja, independentemente de quais foram os candidatos mais votados, necessariamente algumas das vagas já são destinadas às mulheres, de maneira que podem ser eleitas mulheres que receberam votação menor do que os homens. Já a adoção das cotas de candidatura reserva às mulheres apenas a possibilidade de concorrer às cadeiras, o que não garante que elas consigam atingir um número relevante de assentos na casa legislativa a qual se candidataram.

A reserva de cadeiras se mostra mais acertada para garantir a presença das mulheres nas casas legislativas, pois estabelece, de maneira precisa, um número mínimo de vagas que devem ser ocupadas. Ainda que às mulheres sejam reservadas 30% das cadeiras, essa é uma porcentagem mínima de presença, o que não obsta que mais mulheres sejam eleitas. Ademais, produz um efeito de participação política imediato, uma vez que a presença mínima das mulheres se dá no pleito posterior à promulgação da lei; enquanto a ampliação das cotas de candidatura apenas determina que mais mulheres sejam candidatas, mas desconsidera todo o aparato eleitoral necessário para que elas tenham sucesso na conquista de assentos no legislativo.

De outro modo, há que se salientar uma possível resistência por parte dos partidos políticos na reserva de cadeiras nas casas legislativas. Seguindo a lógica patriarcal dos partidos, que obstaculizam o próprio cumprimento das cotas de candidatura da forma como hoje estabelecidas, não seria inoportuno afirmar que o projeto não mostra a tendência em ser aceito.

Ademais, resistências por parte de toda a população também seriam possíveis. Há, ainda, a dificuldade em se estabelecer um parâmetro na participação feminina por meio da reserva de vagas em relação a outros países da América Latina que adotam essa estrutura.

### *2.4.3 Paridade entre sexos nas listas de candidatura*

As cotas de candidatura, assim como a paridade de candidatura nas listas apresentadas pelos partidos ou coligações, são usualmente exploradas no âmbito das ações afirmativas para fins de corrigir ou ao menos minimizar distorções existentes nos sistemas de representação, muitas provocadas por circunstâncias históricas, sociais, econômicas, dentre outras.

O Projeto de Lei nº 4497/2012, em tramitação na Câmara dos Deputados, tem como objetivo modificar o artigo 10, § 3º da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) – modificado pela Lei nº 12.034/2009 -, de maneira a garantir que metade das vagas nas listas de candidatos de cada partido ou coligação seja preenchida por pessoas do mesmo sexo, nas eleições proporcionais. Conforme o projeto:

Art. 1º Esta Lei altera o art. 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), modificado pela Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, para estabelecer que, nas listas de candidatos de cada partido ou coligação, pelo menos metade do número máximo das vagas, seja preenchido, obrigatoriamente, por integrantes do mesmo sexo, nas eleições proporcionais.

Art. 2º O art. 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, alterado pela Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.10. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, até o dobro do número de lugares a preencher.

§ 1º Do número de vagas resultante das regras estabelecidas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá, obrigatoriamente, pelo menos metade da respectiva lista, com integrantes do mesmo sexo,

§ 2º No caso de as convenções para a escolha de candidatos não indicarem o número máximo de candidatos previsto neste artigo, os órgãos de direção dos partidos respectivos poderão preencher as vagas remanescentes até sessenta dias antes do pleito, obedecido o disposto no § 1º. (NR)”

.Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.  
(CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012).

A proposta foi apreciada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, assim como os PLs apensos: PL 6768/2013, PL 5384/2013, PL 953/2015, PL 7539/2014, PL 7403/2017, PL 7131/2017, PL 7583/2017<sup>61</sup>. A CCJC deliberou pela aprovação do PL principal,

<sup>61</sup> Sobre os projetos em apenso, o relatório: “Os demais projetos de lei apensados, contudo, não obstante a relevância do tema trazido a debate pelos autores, não merecem prosperar, pelos motivos a seguir expostos. O Projeto de Lei nº 5.384, de 2013, não trata de reserva de vagas para mulheres nas listas de candidaturas, mas do preenchimento das cadeiras de Deputado Federal, Estadual e Vereador, com que cada partido ou coligação de partidos for contemplado nas eleições. Da mesma forma, o Projeto de Lei nº 7.583, de 2017, assegura a cada sexo,

assim como à do PL 6768/2013, declarando os demais PLs apensos como inconstitucionais. O PL 6768/2013 tem como objetivo também estabelecer a paridade entre os sexos nas listas de candidatura, alterando o art. 10, § 3º da Lei nº 9.504/1997.

No que tange à proposta principal (Projeto de Lei nº 4497/2012), a CCJC determinou o aprimoramento da redação para esclarecer que metade das vagas deve ser preenchida por integrantes do sexo feminino. Isso porque “Se mantido o texto com a expressão ‘pelo menos metade’, referindo-se a qualquer dos sexos, qualquer número de candidatos de qualquer dos sexos atenderá ao critério estabelecido”. Dessa forma, propõe o substitutivo ao projeto:

Art. 1º Esta Lei altera o art. 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para estabelecer que, nas eleições proporcionais, metade das vagas das listas de candidatos de cada partido ou coligação sejam preenchidas por integrantes do sexo feminino. Art. 2º O art. 10 da lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 10. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais até o dobro do número de lugares a preencher. § 1º (Revogado) § 2º (Revogado) § 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá, obrigatoriamente, metade da respectiva lista com integrantes do sexo feminino. ....” (NR) Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Assim como o Projeto de Lei nº 389/2014, a proposta em apreço (PL 4497/2012) prevê a paridade de candidaturas, contudo, é menos abrangente no que tange a sanções ao descumprimento, tempo de propaganda eleitoral e aplicação de recursos do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, o que não o torna tão atrativo.

---

pelo menos uma vaga do quociente partidário de cada partido ou coligação, independentemente da ordem nominal de votação. Também com o escopo de preencher lugares, mas no Senado Federal, quando da renovação de dois terços dos membros, o Projeto de Lei nº 7.539, de 2014 e o Projeto de Lei nº 7.403, de 2017, determinam que cada vaga naquela Casa Legislativa será reservada para eleitos, um do sexo feminino e outro do sexo masculino. Já o Projeto de Lei nº 953, de 2015, pretende tornar obrigatória, no caso de a candidata eleita ser do sexo feminino, a convocação de suplente do sexo feminino, independentemente de sua colocação, para preenchimento da vaga. Com efeito, tais proposições apensadas não atendem ao princípio de que o voto do eleitor é determinante e, por esta razão, não é admissível desconsiderar os votos dados aos candidatos e obrigar o preenchimento de lugares nas casas legislativas em razão do sexo dos candidatos eleitos. Os referidos projetos de lei, portanto, ofendem, a nosso ver, a cláusula pétreia do voto, inserta no art. 60, § 4º, inciso II, da Constituição Federal, bem como o princípio da soberania popular (art. 1º, parágrafo único), que tem no voto um dos principais instrumentos para manifestação sua vontade política. Por fim, quanto ao Projeto de Lei nº 7.131, de 2017, entendemos que a medida que determina a inclusão de candidatos de ambos os gêneros nas chapas para as eleições majoritárias, obrigando que o partido apresente um titular de sexo diverso do vice, viola a autonomia partidária (art. 17, § 1º da CF/88), por interferir diretamente no critério de escolha dos candidatos. Diferentemente do pleito proporcional, em que um grande número de candidatos é apresentado, podendo chegar a 150% das cadeiras em disputa, abrindo-se um amplo leque de escolha ao eleitor, no pleito majoritário para cargos do Poder Executivo pode ser lançada apenas uma chapa por partido ou coligação para cada circunscrição eleitoral. É nobre o objetivo da proposta, que visa a maior inclusão da mulher na vida política, todavia a medida representa uma interferência muito grande na liberdade partidária para escolha de seus postulantes, motivo pelo qual somos pela inconstitucionalidade material da proposição”.

#### *2.4.4 Representação proporcional nas Casas Legislativas*

É oportuno mencionar que a eleição de mulheres e, por conseguinte, sua presença nas casas legislativas, não necessariamente proporciona as mesmas oportunidades oferecidas aos homens. Funções relacionadas à direção ou administração das casas do Congresso Nacional são destinadas aos homens, preferivelmente escolhidos para tanto. A exemplo, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados continha dentre seus membros eleitos para presidirem os trabalhos dos últimos dois anos, apenas uma mulher, enquanto Secretária da Mesa.

Dentre as propostas que buscam garantir à mulher maior espaço na política, a PEC 590/2006, de autoria da deputada federal Luiza Erundina, visa acrescentar ao parágrafo 1º do artigo 58 da Constituição Federal, a representação proporcional de cada sexo para compor as Mesas Diretoras e Comissões (permanentes e temporárias) das casas legislativas do Congresso Nacional, garantindo ao menos uma vaga para cada sexo. A PEC foi aprovada, em segundo turno, pela Câmara dos Deputados, no ano de 2015, tendo sido encaminhada ao Senado no mesmo ano.

§ 1º - Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares que participam da respectiva Casa, bem como a representação proporcional de cada sexo dos integrantes da respectiva Casa, assegurando, ao menos, uma vaga para cada sexo.

Ainda que a proposta não diga respeito a alterações no sistema eleitoral, deve-se pontuar a sua relevância para a consolidação de uma política de presença, possibilitando que as mulheres ocupem os mais variados espaços dentro da política nacional, inclusive em funções administrativas e fiscalizadoras.

### 3 PROPOSIÇÕES À ELEGIBILIDADE FEMININA

No âmbito de representação político-eleitoral, o Brasil adota para a eleição dos membros da Câmara dos Deputados o sistema proporcional, com vistas a possibilitar a participação correspondente dos mais diversos setores que compõe a sociedade. Utiliza do modelo de lista aberta, garantindo maior liberdade ao eleitor na escolha de seu representante, favorecendo a ascensão de novas lideranças partidárias. Ainda que o sistema proporcional favoreça a inclusão de grupos minoritários, sua combinação com as listas abertas não proporciona o referido fim.

Dentre os grupos sub-representados, as mulheres foram amparadas pelas cotas de candidatura, modificadas ao longo de mais de vinte anos desde a sua adoção em 1995, sendo hoje aplicáveis de maneira obrigatória em percentual mínimo de 30% das candidaturas. Sua aplicação possibilitou que as mulheres correspondam a 15% dos deputados federais, avanço observado nas eleições de 2018. Contudo, o avanço perpetrado no espaço de representação político-eleitoral não corresponde à presença feminina no mercado de trabalho, ao acesso à educação ou à saúde. As políticas de cotas tais como hoje apresentadas sugerem a necessidade de mudanças em sua aplicação, assim como no sistema eleitoral e no tipo de lista adotado.

De outro modo, o sistema eleitoral proporcional, da forma como aplicado no Brasil, é alvo de propostas de reforma há mais de trinta anos. Dentre as propostas mais discutidas, a alteração do sistema proporcional por um distrital misto ou pelo modelo denominado “distritão” é alvo de críticos e defensores, inclusive no tocante à representação de grupos minoritários como as mulheres. A PEC nº 77/2003 e a PEC nº 327/2017 trouxeram amplos contornos às discussões sobre eventuais mudanças na forma de se eleger os deputados federais, bem como à participação feminina perante a Câmara dos Deputados.

Para fins de se alcançar um modelo ideal à representação de mulheres, é necessário coadunar o sistema de eleição, o formato de lista aplicável, bem como as ações afirmativas. Os sistemas de eleição mais discutidos se referem ao proporcional, bem como ao distrital misto, devendo ser observada também a proposta do “distritão”, discutida nos projetos de reforma política brasileira. Quanto aos modelos de lista aplicáveis aos sistemas proporcionais e à parte proporcional do distrital misto, são passíveis de debate especialmente os modelos de lista aberta e fechada. No tocante às listas, podem ser aplicados os percentuais mínimos e máximos de candidatura para cada sexo quando do seu preenchimento pelos partidos políticos, sendo

necessário determinar nas listas fechadas a possibilidade de se estabelecer mandatos de posição que obriguem os partidos políticos a destinar às mulheres as primeiras posições das listas.

Toda essa estrutura merece ser analisada sob outros aspectos que influenciam no pleito eleitoral como um todo, tais como o financiamento de campanha, a escolha feita pelos partidos políticos, quanto aos candidatos que concorrerão aos cargos eletivos e possíveis interferências nas candidaturas de mulheres e na aplicação das cotas. Especificamente no tocante à reserva de percentuais mínimos às candidaturas femininas, pontua-se o estabelecimento de sanções aos partidos que desrespeitarem as ações afirmativas.

Nesse sentido, países latino-americanos vêm, desde os anos 1990, implementando políticas de cotas para inclusão de mulheres em suas câmaras baixas, e alterando as legislações eleitorais de maneira a garantir que as ações afirmativas sejam efetivas. Destacam-se a Argentina e a Bolívia que conseguiram ampliar o número de mulheres em seus parlamentos por meio de cotas nas listas partidárias, registrando 38,9% e 53,1% de participação feminina, respectivamente. Dentro da América do Sul, especialmente, são os países com maior número de mulheres em suas câmaras baixas, conforme dados da União Interparlamentar em dezembro de 2018.

A Bolívia, que registra a terceira maior participação de mulheres no ranking geral da União Interparlamentar, e primeira, ao considerarmos apenas os países da América do Sul, também conta com legislações, normas constitucionais e especiais que estabelecem a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, assim como a equivalência de condições na política. Aprovou em 2000 a *Ley contra el acoso y violencia política hacia las mujeres* tipificando atos de violência e assédio político praticado contra mulheres, bem como atos que constituam manobras à aplicação das cotas.

Ultrapassadas as questões legais e procedimentais no que se refere à participação eleitoral de mulheres, é oportuno mencionar como o modelo democrático liberal aplicado às democracias modernas, em especial ao Brasil, corroborou para a perpetuação da desigualdade entre mulheres e homens no âmbito da participação político-eleitoral. A determinação do “indivíduo” e do “cidadão” enquanto atrelado ao masculino negou os direitos políticos às mulheres.

De outro modo, pondera-se a crítica feminista, especialmente proposta por Carole Pateman, aos contratualistas liberais quanto à determinação de diferenças entre os laços de família e os relativos à vida pública, desconsiderando a igualdade e a liberdade das mulheres em relação aos homens. Assim, o maior erro da teoria democrática contemporânea consistiria

na desconsideração da esfera pessoal ou doméstica, centrando seus fundamentos apenas no espaço público ou político, ou ainda na economia e no trabalho. Caberia então, compreender como a extensão do público sobre o privado afetou a cidadania feminina, e como gera influências até hoje, dificultando a participação das mulheres na política representativa.

### 3.1 Sistemas eleitorais

Os sistemas eleitorais majoritários, proporcionais e mistos não possuem apenas um modelo específico que dita as regras eleitorais em todos os países democráticos contemporâneos. Os modelos propostos são incontáveis e se destoam, estabelecendo preceitos em cada país, diante de suas peculiaridades políticas, econômicas e sociais internas, assim como de seus objetivos. Os sistemas são variáveis e geram dificuldade na sua classificação, o que interfere na análise de todas as possibilidades para, então, alcançar um modelo adequado. Assim, pretende-se trazer à discussão os modelos mais defendidos no país para fins de se alcançar uma reforma política.

Discussões acerca da possibilidade de alterar o sistema eleitoral, mais especificamente, o sistema de representação proporcional, que dita as regras das eleições dos membros da Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa e Câmaras de Vereadores, não são inéditas. No período da Constituinte de 1987, propôs-se a adoção do sistema de maioria simples para as eleições parlamentares, contudo, a proposta sequer chegou a ser debatida em plenário. Já os projetos recentes sugerem o emprego de um modelo eleitoral distrital, com a utilização do voto distrital e o denominado “distritão” (TAVARES, 2011, p. 11).

A representação de minorias, especialmente em se tratando de um país com grande densidade demográfica e heterogeneidade de grupos, ainda é o principal argumento em prol do sistema proporcional, afinal, esse sistema tem como objetivo reproduzir no parlamento todos os setores da sociedade, o que favoreceria também a representatividade feminina. A princípio, os sistemas eleitorais proporcionais garantiriam maior número de mulheres no Legislativo, contudo, aponta Nicolau (2012) que existem “dificuldades de estabelecer relações causas deterministas entre sistemas eleitorais e outros aspectos do sistema político”. De todo modo, admite-se certa relação entre os referidos sistemas e a presença de mulheres:

(...) na média, os sistemas proporcionais têm menos desproporcionalidade, mais mulheres representadas e maior dispersão partidária no Legislativo. Ou, dito de outra forma, há mais probabilidade de encontrarmos menos mulheres no Legislativo e

menor dispersão partidária no legislativo nos sistemas majoritários do que nos proporcionais. (NICOLAU, 2012).

O modelo brasileiro aparentemente fortalece a representatividade de grupos sociais, porém, ressalta Dantas (2006, p. 182) que ela é fragilizada, uma vez que fica dispersa por inúmeros partidos. A adoção da coligação partidária nas eleições legislativas contribuiria para a fragmentação: “esse instituto desvirtua a representação política na medida em que o eleitor vota na coligação, mas o candidato eleito para exercer o mandato pertence a um partido, e não à coligação”. Assim, o eleitor ideologicamente ligado a um partido contribuiria, segundo o autor, para eleger um candidato compromissado com outros ideais. No mesmo sentido:

É igualmente importante frisar as deturpações que as coligações produzem no sistema de lista aberta. Ao permitir a coligação entre partidos, de forma a criar uma única lista, esse sistema pode levar o voto uninominal de um eleitor a favorecer um partido completamente diverso do que ele tenha escolhido. Há ainda a absurda hipótese de o voto de um eleitor vir a favorecer um partido em relação ao qual o eleitor possua profunda aversão. (PEREIRA; GELAPE, 2015, p. 275).

Conforme anteriormente destacado, as coligações partidárias no âmbito das eleições pelo sistema proporcional foram proibidas, a teor da emenda ao artigo 17, § 1º, CF, que passará a vigorar a partir das eleições municipais de 2020. A referida alteração pode, por oportuno, prejudicar os partidos menores, uma vez que dependem de coligações para ganharem força eleitoral e garantir um espaço de representação. Tais partidos, em muitos casos, são representativos de minorias políticas, de tal forma que a coligação com partidos maiores pode viabilizar sua eleição, e garantir a representação dessas mesmas minorias.

Ao buscar uma proposta para um sistema eleitoral, Dantas (2006, p. 186-187), afirma que o sistema proporcional deve ser mantido em razão da sua solidez e tradição, realizando-se aperfeiçoamentos, tais como: a adoção de nova fórmula para o cálculo das sobras dos votos – tal como se deu com a reforma do artigo 109, § 2º do Código Eleitoral, a qual possibilitou que todos os partidos ou coligações que participaram do pleito concorram às cadeiras remanescentes (às sobras), sem a necessidade de que tenham atingido o quociente eleitoral –; modificações quanto aos gastos de campanha; a vedação às coligações (também já estabelecida, a teor do artigo 17, § 1º, CF).

No mesmo sentido, Nicolau (2015, p. 118) defende a manutenção do sistema proporcional, porém reconhece a necessidade de aperfeiçoar alguns mecanismos do referido sistema. Dentre as medidas, sugere a proibição de coligações nas eleições proporcionais e o fim da regra que proíbe os partidos que não atingiram o quociente eleitoral de participarem da distribuição de cadeiras, alterações estas que foram realizadas pelas últimas reformas eleitorais,

por meio da Emenda Constitucional nº 97/2017 e da Lei nº 13.488/2017, respectivamente. Também propõe a alteração da fórmula utilizada para distribuir as cadeiras entre os partidos, com a adoção de um sistema de divisores; a introdução de uma cláusula de barreira de 1,5%, de maneira que “para participar da distribuição das cadeiras em cada estado, um partido precisaria receber, pelo menos, este percentual de votos” (NICOLAU, 2015, p. 115). Quanto ao modelo de lista, Nicolau (2015, p. 116) propõe:

A minha sugestão é utilizar um modelo no qual os partidos ordenem a lista previamente às eleições, mas que permita ao eleitor votar em um nome da lista. Assim, caso o eleitor concorde com a ordem definida pelo seu partido, ele vota na legenda, caso não, ele teria a opção de votar em um candidato. A ideia é usar o voto de legenda, que atualmente não tem utilidade para a eleição de nomes, para favorecer os primeiros candidatos listados.

A recomendação não supera a problemática da representação feminina, uma vez que é necessário, conforme pontuado nos capítulos anteriores, que sejam estabelecidas medidas específicas para viabilizar a participação feminina em igualdade de condições com relação aos homens. Para tanto, seria necessário determinar que as mulheres ocupem as primeiras posições das listas dos partidos políticos, todavia, no modelo proposto há a possibilidade de que o eleitor vote especificamente em um candidato e não na legenda, na situação de não concordar com os nomes dispostos nas primeiras posições da lista, o que não garante que mais mulheres sejam efetivamente eleitas. De pronto, deve-se notar que o sistema eleitoral não depende unicamente de si, mas de todo o aparato que envolve as eleições, candidaturas e partidos políticos:

Como agravante, os efeitos jurídicos e políticos de um sistema eleitoral não dependem exclusivamente do sistema em si, mas também de fatores externos, tais como a fidelidade partidária, a cláusula de barreira, a coligação partidária e, em alguns casos, até mesmo o financiamento das campanhas eleitorais. (DANTAS, 2006, p. 185).

A adoção do sistema proporcional brasileiro para a escolha dos membros do Legislativo é questionada em detrimento de outras possibilidades, como do sistema distrital. No sistema distrital misto há a combinação de elementos de outros dois sistemas: o majoritário e o proporcional. Contudo, são diversas as possibilidades de conjugação desse sistema, de maneira que vigoram inúmeros modelos em todo o mundo. O modelo proposto por Barroso denomina-se distrital misto por superposição; elege parte dos parlamentares pelo sistema proporcional (proporcional de lista fechada), parte pelo sistema distrital-majoritário (com voto uninominal, um único candidato é eleito por distrito):

Para o componente majoritário do sistema, a circunscrição (o Estado, por exemplo) é dividida em distritos eleitorais, em cujo âmbito cada partido lançará um candidato, sendo eleito um único parlamentar por cada distrito. Para a dimensão proporcional do

modelo, cada partido apresenta uma lista fechada de candidatos. O eleitor, assim, terá direito a dois votos: o primeiro no candidato de sua preferência no âmbito do distrito; e o segundo, no partido político de sua preferência. Desse modo, na composição da Câmara dos Deputados, metade dos candidatos terão sido eleitos pelo voto distrital e a outra metade pelo voto proporcional, de acordo com a votação de cada partido. (BARROSO, p. 06).

O sistema distrital misto de superposição possibilita que o eleitor tenha direito a dois votos: um destinado a um candidato no distrito e outro na lista partidária fechada. É a fórmula mais simples do sistema distrital misto e ainda garante que o voto pelo sistema proporcional não interfira no voto pelo sistema majoritário, bem como o contrário (BARROSO, p. 63-64). Para Barroso (p. 64-65), as vantagens desse sistema no que tange à parte majoritária do modelo, centram-se no fato de que os eleitores tenham maior proximidade com os eleitos, bem como na possibilidade de que os candidatos explorem as diferenças partidárias. De outra forma, o sistema distrital estimularia uma espécie de clientelismo, uma troca de favores entre candidato e cidadão, bem como a venda de votos, favorecendo interesses locais em detrimento de interesses gerais da sociedade:

Apesar de o sistema distrital fortalecer o elo entre governantes e governados, ele configura-se como um óbice para a densificação da consciência sociopolítica, estimulando a prática do clientelismo e a venda de votos. As ações do candidato eleito serão direcionadas a atingir apenas o grupo social que o elegeu, e que poderá elegê-lo novamente, fortalecendo uma política extremamente regionalista e desigualitária e estimulando a permanência de coronéis locais. Isso torna as eleições um verdadeiro comércio de votos, em que o interesse público é apenas um arcabouço retórico. (AGRA, 2011, p. 58).

O sistema distrital misto tem como um de seus principais entraves facilitar a formação de grupos de maiorias políticas, dificultando assim a representação de minorias. Com relação aos eleitos pelo voto distrital, tal facilitação decorre do fato de que os votos destinados aos candidatos não eleitos não contribuem para a formação do Parlamento (BARROSO, p. 67). Tendo em vista que apenas o candidato que recebe mais votos é eleito, os demais votos, destinados aos não eleitos, seriam “perdidos” ao invés de possibilitar a eleição de outro candidato - algum representante de minorias, por exemplo. Ainda assim, de acordo com Barroso (p. 68), “o sistema distrital misto, ao contrário do distrital puro, não é refratário à representação das minorias”. Haveria a possibilidade de que as minorias atingissem as cadeiras parlamentares, especialmente por meio da dimensão proporcional do modelo distrital misto, mas alerta para a dificuldade de representação de minorias nesse sistema quando comparado ao sistema proporcional puro, visto que as cadeiras a serem preenchidas pela via proporcional correspondem à metade das cadeiras totais.

Em princípio, o modelo distrital misto não parece favorecer a representação de grupos minoritários. No que tange especificamente à representação de mulheres, também não aparenta ser o modelo mais adequado, isso porque dificulta a inclusão de ações afirmativas, especialmente as cotas, tão caras à garantia da representação feminina nos parlamentos. Deve ser considerada uma eventual relutância dos partidos políticos para a inclusão de cotas na parte majoritária do sistema distrital misto:

Se os partidos políticos brasileiros relutaram por quase duas décadas para implementar as cotas, em um sistema eleitoral em que as mulheres têm grandes dificuldades de competir em pé de igualdade com os homens, [...] dificilmente eles concordariam em implementá-las em um sistema com cadeiras uninominais. (SACCHET, 2015, p. 165).

A escolha do sistema eleitoral influencia a forma como os partidos políticos irão estruturar suas campanhas e apresentar seus candidatos, assim como quais candidatos serão escolhidos para disputar as eleições. O sistema majoritário, por si só, dificulta a representação de grupos minoritários uma vez que é eleito apenas o candidato que possui o maior número de votos, o mais votado: considerando que no sistema majoritário apenas um candidato (o mais votado) ocupará o cargo, os partidos políticos possuem a tendência a lançar seus candidatos mais conhecidos, com maior notoriedade política e com mais chances de se consagrarem eleitos, sendo mais provável que esses candidatos sejam homem (dado o contexto patriarcal em que estamos inseridos). Assim, pode-se dizer que o partido político, ao lançar apenas um candidato para concorrer às eleições majoritárias dentro do distrito, dará preferência a um do sexo masculino.

Conforme o modelo proposto por Barroso, considerando que cada partido deve lançar apenas um candidato para concorrer ao voto distrital, não há a possibilidade da aplicação de cotas de candidatura. Em que pese a inaplicabilidade das cotas de candidatura ou de reserva de vaga, ações publicitárias de incentivo à candidatura feminina, pois, poderiam ser utilizadas, ainda que aparentemente não alcancem tanta influência nas estruturas político-eleitorais.

Quanto às eleições distritais, o fator divisão do distrito possui grande relevância e gera consequências na escolha dos candidatos pelos eleitores daquela circunscrição, de forma que eventual divisão dos estados brasileiros em distritos eleitorais merece aprofundado estudo antes de sua aplicação. A divisão dos distritos pode eventualmente favorecer que um ou outro grupo político se destaque nas eleições, em especial, grupos com maior influência econômica, e a proximidade entre eleitor e candidato (apontada como uma característica do sistema distrital) poderia gerar, eventualmente, uma coação por parte desses grupos.

Para Archenti (2014, p. 307), dois fatores dos sistemas eleitorais são fundamentais para a efetividade das cotas de gênero: a magnitude do distrito e o tipo de lista. O primeiro demonstra que pequenos distritos limitam a eficácia das ações afirmativas se os partidos políticos selecionam homens para constar nas primeiras posições das listas, “especialmente quando a expectativa é obter um ou dois assentos e o mandato de posição garante o terceiro lugar para mulheres”. Dessa forma, o nome das mulheres nas listas teria apenas um valor simbólico, enquanto os homens teriam reais chances de conquistar uma cadeira.

Young dispõe sobre a estruturação dos distritos. Haveria a possibilidade de criar distritos eleitorais com maiorias afro-americanas ou latino-americanas, a exemplo dos Estados Unidos, como forma de promover a representação desses grupos, cujas perspectivas estariam de fora do debate público. Na opinião da autora, essa última medida não é a opção preferida, mas não seria um método incorreto ou injusto (YOUNG, 2006, p. 183-184):

Num sistema político, que se baseia em distritos eleitorais do tipo “membro único”, em que “o vencedor leva tudo”, configurar os distritos de modo que grupos minoritários – estrutural ou culturalmente diferenciados e socialmente desfavorecidos – estejam em maioria pode ser a única forma de fazer que os membros desses grupos apareçam como representantes, propiciando que as perspectivas sociais desses grupos tenham mais voz na discussão pública. Uma vez que a igualdade envolve inclusão nesse sentido, tais soluções distritais não são incorretas. (YOUNG, 2006, p. 184).

Nesse sentido, é possível inferir que, para viabilizar a representação feminina em sistemas distritais seria possível estabelecer grandes distritos e estrutura-los de maneira que as mulheres representassem a maioria da população. Ademais, a divisão distrital deve estar associada a ações afirmativas, a exemplo: cotas de candidatura, mandatos de posição em listas fechadas, ou até mesmo reserva de vagas nas casas legislativas.

Com relação aos candidatos eleitos de maneira proporcional (baseado no sistema de representação proporcional), que seriam metade dos candidatos eleitos dentro do sistema misto, haveria a possibilidade de estabelecer cotas, assim como mandato de posição nas listas fechadas. Tendo em vista que a dimensão proporcional se utiliza de listas fechadas, da forma como pontua Barroso, as cotas de candidatura, por si só, não seriam suficientes para viabilizar a representação de mulheres. Isso porque o partido político pode lançar uma porcentagem específica de mulheres, conforme tenha sido anteriormente previsto em lei (seja 30%, 40%, ou até mesmo a paridade entre os sexos), contudo, reservar os últimos lugares da lista a elas, o que dificultaria a sua eleição: os primeiros da lista seriam chamados a ocupar o cargo, conforme o número de votos conquistados pelo partido, e os últimos candidatos da lista não teriam reais chances de alcançar uma cadeira.

Já a adoção do mandato de posição nas listas fechadas iria impor aos partidos políticos a reserva das primeiras posições da lista às mulheres, viabilizando de maneira mais acertada a sua obtenção de uma cadeira. Seria o caso de, por exemplo, estabelecer que a cada duas cadeiras destinadas a candidatos de um sexo, a terceira, necessariamente, deva ser destinada a candidato do outro sexo; ou até mesmo determinar que as listas tenham alternância de candidatos homens e mulheres na proporção de um para um. Ainda assim, há que se considerar que a dimensão proporcional do sistema distrital misto corresponde à escolha de metade dos candidatos que passarão a compor a Câmara dos Deputados, de maneira que eventual cota e mandato de posição serão dissolvidos na outra metade das vagas, estas, preenchidas com a utilização do sistema majoritário.

Em 2017 foi votado o modelo de reforma política tal como disposto na Proposta de Emenda à Constituição 77/2003, rejeitada no plenário da Câmara dos Deputados. A proposta estabelecia a adoção do sistema majoritário nas eleições para os cargos de deputado federal, estadual e distrital nas eleições de 2018, e de vereador nas eleições de 2020, com o uso do chamado “distritão”. A partir do pleito de 2022, para a escolha de deputados seria adotado o sistema distrital misto, no qual metade das vagas seria atribuída aos mais votados nos distritos, enquanto a outra metade seria preenchida conforme a votação dos partidos, em lista preordenada (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

Nos mesmos moldes, a Proposta de Emenda à Constituição nº 327/2017 (apensa à PEC 77/2003) visa criar o sistema majoritário nas eleições para a Câmara dos Deputados, dando nova redação ao art. 45 da Constituição Federal, nos seguintes termos: “Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema majoritário, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal”.

No “distritão” seria regra a exceção hoje utilizada para a escolha dos membros da Câmara dos Deputados (quando nenhum partido ou coligação atinge o quociente eleitoral, consideram-se eleitos os candidatos mais votados, conforme art. 111 do Código Eleitoral). O referido modelo seria exatamente o oposto do democraticamente aceitável; torna o processo mais simples, mas não é mais moderno, legítimo ou barato (LÔBO, 2017, p. 118).

O “distritão” aparenta provocar maiores distorções ao sistema de representação. Aplicando o índice Gallagher, ou índice de desproporcionalidade eleitoral, que mede o grau de “distorção” de um sistema eleitoral (ou, ainda, quanto da vontade do eleitor deixou de ser cumprida), Carlomagno (2015, p. 07-08) simulou com os dados relativos às votações de 2014 para a Câmara dos Deputados, e constatou que o modelo do “distritão” aumenta a

desproporcionalidade quando comparado com o atual sistema proporcional. Os resultados indicam: “No tipo ‘distritão’, apenas 45 cadeiras legislativas mudam de ocupante, o que indica que o fenômeno puxador de votos (principal argumento dos defensores do ‘distritão’) não é tão grande assim” (CARLOMAGNO, 2015, p. 02).

O modelo tem como vantagem simplificar a compreensão do eleitor acerca do processo eleitoral para a escolha dos legisladores, pois garante a eleição dos candidatos mais votados no distrito. Sua adoção pode, eventualmente, reduzir os custos de campanha ou reduzir o número de candidatos, estimular um personalismo (pois seria dado maior destaque ao candidato do que ao partido político) e enfraquecer os partidos, contudo, tais discussões não dão novos contornos à representação feminina. Deve-se, novamente, pontuar a especificidade da participação política das mulheres, com a necessária inserção de ações afirmativas e os mais diversos incentivos.

A redução dos custos de campanha, por si só, não influencia nas campanhas femininas, pois, conforme destacado no capítulo anterior, é necessária uma destinação própria às mulheres, fixando-se um percentual mínimo. Ademais, a diminuição dos custos não parece ser um argumento plausível, a menos que seja determinado o financiamento estritamente público, pois sendo possível o uso de verbas de pessoas físicas, como do próprio candidato, este se utilizará de todos os recursos possíveis para angariar mais votos; assim, o candidato com mais verbas terá, a princípio, uma campanha com maior alcance. Já a coibição ao financiamento com verbas de pessoas físicas sendo, então, determinado o financiamento público das campanhas associada à destinação de um percentual mínimo às mulheres, poderia gerar impacto positivo à visibilidade das candidatas. Isso porque haveria uma “restrição” das verbas, com a utilização apenas de recursos públicos, e parte seria especificamente atribuída às mulheres.

O menor número de candidatos também não atribui vantagens às mulheres, uma vez que a elas ainda deve ser estabelecida uma cota mínima de candidaturas ou a reserva de cadeiras na casa legislativa correspondente. Já o estímulo ao personalismo e o enfraquecimento dos partidos são possíveis consequências que geram impacto na forma como os partidos determinam suas estratégias políticas e de campanha, não aparentando ter efeitos diretos nas campanhas femininas, mas em todo o processo eleitoral.

No que tange ao sistema distrital, que passaria a ser aplicado a partir das eleições de 2022, os eleitores votariam duas vezes: em um candidato de seu distrito e em uma lista preordenada pelo partido político. O modelo, por si só, não fortalece a participação feminina, sendo aqui aplicáveis as considerações realizadas quanto à reforma proposta por Barroso. É

necessária a adoção do mandato de posição dentro das listas dos partidos políticos, de maneira que sejam garantidas às mulheres as primeiras posições. Já quanto à metade das vagas atribuídas aos mais votados dos distritos, poderiam ser aplicadas as cotas de candidatura, caso os partidos pudessem lançar mais de um candidato, ou ainda, aplicar a reserva de assentos se eleitos dois ou mais candidatos por distrito.

Em se tratando de um sistema de representação que garanta a representatividade de minorias e, trazendo à discussão apenas o sistema representativo, excluídas as demais nuances do processo eleitoral que refletem na igualdade de concorrência entre os candidatos, tais como financiamento de campanha, incentivos partidários, ocupação de cargos diretivos dos partidos e participação nas decisões partidárias, o sistema eleitoral proporcional se mostra como mais adequado, especialmente na representação feminina.

O sistema de RP tem múltiplas vagas legislativas e, conseqüentemente, um número maior de candidaturas do que os majoritários e mistos. Quando as vagas são escassas, como no sistema majoritário, os partidos tenderão a selecionar homens para concorrê-las, pois, via de regra, eles têm mais capital político (muitos ocupam ou já ocuparam cargos eleitorais), são mais bem articulados nos partidos, têm apoio de financiadores de campanha e tendem a ser considerados pelos partidos como melhores candidatos natos. Um número maior de vagas, característico da RP, potencializa a seleção pelos partidos de candidatos com perfis distintos dos tradicionais e pertencentes a diferentes grupos sociais, como forma de atrair votos dos mais amplos setores. Conseqüentemente, há mais candidaturas de mulheres, afrodescendentes, indígenas etc., aumentando as chances de sucesso nas urnas de representantes destes grupos. Portanto, o sistema eleitoral em si é uma variável chave para explicar o desempenho eleitoral de mulheres. (SACCHET, 2015, p. 161).

Da mesma forma, Young defende o sistema proporcional como forma de viabilizar uma representação diferenciada em relação ao sistema distrital. A representação diferenciada apontada oportuniza, portanto, que grupos diversos participem efetivamente dos ambientes de decisão política, garantindo a presença de grupos sub-representados tais como as mulheres. A autora também afirma que as jurisdições eleitorais plurinominais, nas quais se elege mais de um membro, maximizam as chances de que grupos marginalizados ou desfavorecidos sejam representados:

Guinier argumenta, a meu ver irrefutavelmente, que jurisdições eleitorais plurinominais (multi-member) com alguma forma de votação cumulativa e representação proporcional maximizariam tais opções, estimulariam coalizões no interior do grupo e, ao mesmo tempo, propiciariam oportunidades organizacionais para que grupos marginalizados ou desfavorecidos fossem representados. Além disso, os efeitos dos distritos “majoritário-minoritários” podem ser similares aos das cadeiras reservadas, nas quais eles se tornam “incólumes”. Os representantes distritais tendem então a se afastar dos eleitores e estes a se tornar relativamente passivos em relação aos seus representantes. Num sistema com distritos multimembros e representação proporcional, os cidadãos precisam ser ativos para promover a representação dos interesses e perspectivas que mais lhes são caros. Unidades

políticas plurinominais com representação proporcional obviamente propiciam uma solução melhor para a representação das perspectivas de grupos espacialmente dispersos. Diversos trabalhos recentes sobre igualdade política apresentam argumentos similares e sólidos acerca de esquemas de votação que usam um ou outro método de representação proporcional baseado em distritos plurinominais. A representação proporcional tende a aumentar a competição partidária e a habilitar mais partidos a obter cadeiras legislativas do que os sistemas em que “o vencedor leva tudo”. Alguns autores argumentam que o sistema de representação proporcional também propicia aos eleitores maiores oportunidades de se juntar a outros em “comunidades de interesses”, tais como um grupo social estrutural. Creio que esses argumentos são persuasivos ao fundamentar a visão de que a representação proporcional provê maior oportunidade para a representação diferenciada do que um sistema baseado em distritos com membro único, em que o vencedor leva tudo (YOUNG, 2006, p. 185-186).

Associa-se o sistema proporcional à multiplicidade de partidos políticos. Em tese, a maior quantidade de partidos dentro do espaço destinado à discussão política acarretaria dificuldades na governabilidade, considerando a discrepância de ideias e ideologias, ao passo em que atende à representação de diversos setores da sociedade e, portanto, de minorias políticas, como indígenas, mulheres, negros. Deve-se levar em conta que em um governo democrático há espaço para oposição, constituindo algo até mesmo esperado nos parlamentos modernos. De todo modo, o ambiente de discussão política deve elucubrar os argumentos trazidos pelos diversos setores da sociedade, sendo oportuna a oposição por parte de alguns grupos. Ainda que as decisões políticas não se pautem na vontade dos grupos de oposição, mas na vontade da maioria numérica que compõe os espaços de poder político, a mera existência dos pequenos grupos é necessária para dar visibilidade a posicionamentos diversos.

O sistema majoritário garante a eleição do mais votado, uma espécie de vale tudo, em que o candidato que conquista mais votos é eleito, enquanto os demais candidatos não conquistam nenhuma representação, ainda que tenham obtido um grande número de votos. Assim, os votos destinados aos candidatos não eleitos são “perdidos”. Em geral, acarreta a super-representação de partidos maiores em detrimento de uma sub-representação de partidos menores, dificultando a representatividade dos mais diversos grupos, o que poderia ser esperado em eventual aplicação do “distritão”. Já o sistema proporcional possui maior correspondência entre o número de votos obtidos por cada partido político e as cadeiras preenchidas, garantindo maior representatividade de setores segmentados e de diversos partidos.

Os modelos distritais, ainda que diminuam as distorções produzidas pelo sistema majoritário, não parecem ser o sistema de representação mais acertado aos grupos minoritários, tais como às mulheres. De toda forma, o sistema eleitoral, por si só, não é suficiente para ensejar maior representatividade, devendo ser considerados aspectos tais como o modelo de lista

adotado e como as cotas se aplicam, sendo certo afirmar a necessidade de adoção de ações afirmativas para viabilizar a presença feminina.

### 3.2 Lista aberta e fechada

O sistema proporcional, a princípio, garantiria maior representação de minorias, uma vez que o principal aspecto a que se propõe é a representação proporcional de diversos setores da sociedade, estimulando o debate político e consolidando uma democracia participativa. Contudo, o referido sistema, por si só, não é suficiente para abarcar grupos sub-representados, sendo necessária a adoção de ações afirmativas, como cotas de candidatura ou mandatos de posição, a depender do tipo de lista, bem como a aplicação de valores mínimos de financiamento de campanha e fomento à participação. De outro modo, há ainda que se considerar a possibilidade de adoção do sistema distrital misto associado à representação especial de grupos com a utilização das ações afirmativas.

O sistema proporcional pode se dar por meio do voto único transferível ou do modelo de lista, sendo esta última aberta, fechada ou flexível. Os modelos de lista são amplamente utilizados pelos países latino-americanos com a implementação de políticas de cotas ou reserva de vagas para mulheres, como ocorre no Chile com a adoção da lista aberta, e na Argentina e Costa Rica com a lista fechada (SPOHR et al, 2016, passim).

Quando adotadas as listas, os partidos políticos apresentam um rol de candidatos que as compõe. Na lista aberta, os eleitores escolhem o candidato que pretendem ver eleito (voto nominal) ou votam na legenda (atualmente no Brasil não se garante muitos efeitos práticos, considerando a necessidade de votação nominal mínima para se conquistar uma cadeira). Já na lista fechada, como ocorre na Argentina, por exemplo, os partidos apresentam a lista dos candidatos com uma ordem estabelecida antes das eleições, e os eleitores votam apenas na legenda.

No *escrutínio de lista fechada*, o eleitor vota em uma lista de candidatos já preordenada pelo partido. Apura-se o total de votos que a lista recebeu. O partido ocupará o percentual das cadeiras que corresponder ao percentual de votos obtidos pela lista partidária. Os candidatos que ocupam os primeiros lugares na lista serão considerados eleitos prioritariamente sobre os candidatos que ocupam posições posteriores. No *escrutínio de lista aberta*, o eleitor tem a liberdade de escolher, dentro de uma lista partidária, os candidatos de sua preferência, sem a obrigação de obedecer a qualquer ordem previamente estipulada pelo partido. (BARROSO, p. 51, grifo do autor).

Conforme anteriormente destacado, o Brasil adota o sistema proporcional de lista aberta<sup>62</sup>. Dois aspectos da lista aberta brasileira merecem destaque: a forma como o nome dos candidatos é apresentada aos eleitores; e o processo de institucionalização do voto partidário (na legenda). No que tange ao primeiro ponto, Nicolau (2005, p. 692) afirma que, diferentemente de outros países que adotam o voto preferencial, no Brasil a cédula não apresenta uma lista completa dos candidatos. Assim, para votar para um candidato à Câmara dos Deputados, deve-se digitar (no caso da urna eletrônica) o número do candidato, não existindo menção aos demais componentes da lista. Para o autor, essa forma de escolha causa nos eleitores a falsa impressão de que o sistema utilizado nas eleições a deputados se dá segundo as regras majoritárias. Pontua outras nuances do sistema:

A utilização do sistema de lista aberta no Brasil chama a atenção por uma série de razões. A primeira delas é a longevidade. Nenhum país do mundo utiliza a lista aberta há tantos anos. A segunda deriva da magnitude do eleitorado brasileiro, 115 milhões em 2002, em contraste com o de outros países que utilizam o mesmo modelo: Polônia, 29,4 milhões (2001); Peru, 14,9 milhões (2001); Chile, 8,1 milhões (2001); Finlândia, 4,1 milhões (1999)<sup>1</sup>; como veremos, o número de eleitores é particularmente importante para definir certos padrões de relação entre representados e representantes. A terceira razão está associada à combinação da lista aberta com outros atributos do sistema eleitoral: grandes distritos eleitorais, possibilidade de realização de coligações eleitorais, eleições simultâneas para outros cargos (presidente e governadores de estado e senadores) e distorção acentuada na representação dos estados na Câmara dos Deputados. (NICOLAU, 2005, p. 690).

O sistema proporcional de lista aberta viabiliza maior liberdade ao eleitor, que pode escolher não apenas em qual partido votar, mas também em qual candidato. Possibilita maior vínculo entre representantes e representados e, de certa forma, facilita a ascensão de novas lideranças (BARROSO, p. 54). Por outro lado, a pessoalidade do voto desestimula o caráter ideológico do partido.

O sistema proporcional em lista aberta estimula a prática do clientelismo e da venda de votos, permitindo que candidatos sem vivência partidária, apenas por terem certa notoriedade, possam ser eleitos, até mesmo realizando uma concorrência desleal com candidatos de seu próprio partido. (AGRA, 2011, p. 60)

É importante destacar que o sistema eleitoral gera influência nas estratégias de campanha dos candidatos<sup>63</sup>. Os sistemas eleitorais de lista aberta tendem a estimular as

<sup>62</sup> De modo diverso, Dantas (2006, p. 165) defende que no Brasil, o sistema utilizado é o de lista fechada não hierarquizadas: “(...) essa espécie de lista faculta ao eleitor definir a ordem de preferência dos candidatos ao votar num único candidato. Ao contrário das listas abertas – que costumeiramente se atribui às listas aplicadas no Brasil –, em que o eleitor participa com maior poder de decisão, podendo reordenar a lista partidária fornecida pelo partido, votar num número menor de candidatos (onde o sistema permitir) e até mesmo introduzir candidatos de outro partido na lista oferecida”.

<sup>63</sup> Para mais, ver: NICOLAU, Jairo Marconi. *O Sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil*. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, 2006, p. 689-720.

campanhas centradas no candidato. Os candidatos reforçam seus aspectos pessoais (reputação pessoal), porquanto necessitam de votos individuais, ou ainda se utilizam de aspectos comuns aos membros do partido (reputação partidária) (CAREY; SHUGART apud NICOLAU, 2005, p. 698-699). “O voto nominal gera a individualização das campanhas e da própria atuação parlamentar” (SIQUEIRA JR., 2011, p. 41).

Enquanto a lista aberta favorece as campanhas políticas centradas no candidato e suas características pessoais, garante maior liberdade ao eleitor para a escolha de seu candidato dentre os inúmeros apresentados pelo partido. O sistema proporcional de lista fechada possibilita maior identificação do eleitor com o partido político, uma vez que o voto é destinado à legenda e não a um candidato específico, o que reforça a importância da ideologia partidária.

O modelo de lista aberta incentiva a competição entre membros de uma mesma legenda, visto que serão eleitos preferencialmente os candidatos com maior número de votos nominais. No Brasil, a competição tende a ser agravada pelo alto grau de incerteza que representa uma eleição para deputado federal, com o número de candidatos de cada lista muito superior ao potencial eleitoral do partido, e diante da pequena informação que os candidatos têm sobre o potencial eleitoral do partido e dos colegas de lista (NICOLAU, 2005, p. 700). A lista aberta gera, então, uma competição dentro do próprio partido político, fazendo com que os candidatos disputem dentro do partido ao qual pertencem, uma vez que o eleitor vota no candidato, especificamente, e não no partido.

Para Archenti (2014, p. 307) as listas abertas, bem como as fechadas e desbloqueadas, produzem dupla competição eleitoral: interpartidária (que determina quantos assentos cada partido político obterá) e intrapartidária (que define dentro de cada grupo quem ocupará os assentos). Normalmente, as mulheres competem com menores condições em ambos os planos, diante de seu posicionamento inferior nas listas e pela menor quantidade de recursos que possuem para as campanhas. Dessa forma, Archenti (2014, p. 307) ressalta a importância das listas fechadas e bloqueadas, pelo fato de impedirem a posterior alteração da ordem dos candidatos, evitando o cancelamento do mandato de posição preestabelecido pela lei de cotas (caso essa exista):

Portanto, o mandato de posição na legislação de cotas opera de maneira positiva nos sistemas eleitorais que adotam os distritos plurinominais grandes combinados com listas fechadas e bloqueadas. Assim, a combinação de cotas com diferentes arranjos institucionais eleitorais e um mandato de posição preciso na legislação são decisivos

no momento de avaliar o objetivo de aumentar a presença de mulheres nas legislaturas<sup>64</sup>. (ARCHENTI, 2014, p. 307-308, tradução nossa).

Por viabilizar o voto no candidato, a lista aberta favorece que novas personalidades recebam uma grandiosidade de votos e despontem no meio político. Já a lista fechada tende a estimular que os líderes partidários estejam nas primeiras posições da lista, como forma de chamar o voto do eleitor, e que sejam eleitos continuamente a cada eleição. Contudo, há a possibilidade de se aplicar mecanismos para barrar essa situação, tal como o bloqueio de posição. Nas listas fechadas e bloqueadas, ficam reservadas determinadas posições a grupos sub-representados, como as mulheres, possibilitando a concorrência como candidatas nas primeiras posições da lista.

O modelo de lista (aberta, fechada ou flexível) pode ser empregado tanto no sistema proporcional quanto no sistema distrital misto. A adoção do sistema distrital misto, em substituição ao atual modelo proporcional brasileiro, é defendida com a utilização de lista fechada. Sobre esse modelo, a principal crítica se refere à ofensa do direito do eleitor em escolher seus representantes, “segundo suas características ideológicas e pessoais” e, ainda, o argumento de que a lista fechada provoca o afastamento do parlamentar da comunidade representada (SIQUEIRA JR., 2011, p. 41). Ao defender o sistema distrital misto, Gomes (2017, p. 161) afirma que a lista aberta e flexível estaria em maior acordo com os princípios democráticos:

Saliente-se, porém, que as listas flexível e aberta (sobretudo esta última) são mais consentâneas com os princípios democráticos. Tem-se ressaltado o risco representado pela lista fechada, pois, ainda que indiretamente, enseja que a cúpula (os “caciques”) das agremiações escolha (ou influencie decisivamente na escolha) os candidatos que figurarão nas primeiras posições da lista, deixando os desafortunados ou adversários ou, ainda, os filiados “pouco influentes” para o final. Por outro lado, na lista fechada o mandatário não é motivado a estreitar relações com os eleitores, menos ainda a prestar-lhes contas de seus atos; sua atenção estará sempre voltada ao “trabalho partidário”, interno, de modo a garantir boas relações e, conseqüentemente, as primeiras posições na lista.

Para Siqueira Jr. (2011, p. 41-42) pressupor que a lista fechada possibilita a oligarquia partidária seria um erro, pois esta pode existir independentemente da lista fechada ou aberta. O autor pontua que a oligarquia partidária estaria presente também no sistema eleitoral proporcional de lista aberta, considerando a possibilidade de priorizar recursos a candidatos da

---

<sup>64</sup> No original: “Por lo tanto, el mandato de posición en la legislación de cuotas opera de modo positivo en los sistemas electorales que adoptan los distritos plurinominales grandes combinados con listas cerradas y bloqueadas. Así, la combinación de las cuotas con distintos arreglos institucionales electorales y un mandato de posición preciso en la legislación resultan decisivos a la hora de evaluar el objetivo de aumentar la presencia de las mujeres en las legislaturas”.

preferência do partido, “causando uma autofagia com a disputa entre candidatos de uma mesma agremiação”. Do mesmo modo, a oligarquia partidária poderia estar presente no sistema distrital misto de lista aberta.

Com a lista fechada, os partidos são os únicos encarregados de definir a ordem dos candidatos que serão eleitos, o que pode gerar certa devoção dos políticos ao partido. Essa característica faria com que os políticos se dedicassem mais ao trabalho partidário do que em outras versões do sistema proporcional (como no de lista aberta), nas quais o eleito tem influência sobre a lista. Um candidato com dedicação ao partido teria maiores chances de ocupar as primeiras posições das listas fechadas definidas pelos partidos políticos. Para Nicolau (2012) essa devoção traz como crítica ao reduzido incentivo dos deputados para prestar contas ao eleitorado, contribuindo para o afastamento entre representantes e representados.

A vantagem do sistema de lista fechada é que ele propicia, inexoravelmente, o fortalecimento dos partidos políticos, diminuindo o personalismo e reforçando a vida partidária. A desvantagem é que este fortalecimento partidário pode forcejar uma “ditadura partidária”, retirando o poder de escolha dos cidadãos e colocando nas mãos das instâncias partidárias. Algumas perguntas revelam problemas contundentes desse sistema: quem elaborará as mencionadas listas? Quais métodos serão utilizados? Haverá uma renovação dos candidatos, ou ocorrerá um fortalecimento dos velhos caciques de nossa história política? (AGRA, 2011, p. 60-61).

Considerando que nas listas fechadas são os partidos políticos que estabelecem a ordem dos candidatos, os partidos dariam preferência por colocar os candidatos mais conhecidos, influentes, e com reais chances de serem eleitos, no topo de suas listas, influenciados pelos “caciques” das agremiações, o que consistiria numa oligarquia partidária. Isso dificultaria a renovação política, a ascensão de candidatos menos conhecidos (e, por vezes, representantes de minorias), de maneira que os mais influentes estariam sempre dentre os primeiros da lista e, conseqüentemente, entre os representantes eleitos. Em uma perspectiva de representatividade feminina, isso significaria que às mulheres estariam relegadas posições inferiores nas listas partidárias.

A dinâmica eleitoral dos partidos políticos está condicionada fundamentalmente por uma racionalidade orientada a ganhar ou melhorar de colocação nas eleições a qual, combinada com os preconceitos da cultura patriarcal e a resistência a mudanças que produzem tendências na estratificação interna do poder do partido, resulta em privilegiar os candidatos masculinos na hora de estabelecer as listas eleitorais. (ARCHENTI, 2014, p. 328, tradução nossa)<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> No original: “La dinámica electoral de los partidos políticos está condicionada fundamentalmente por una racionalidad orientada a ganar o mejorar posiciones en las elecciones la cual, combinada con prejuicios de la cultura patriarcal y la resistencia a promover modificaciones que produzcan cambios en la estructura interna de poder del partido, resulta en privilegiar a los candidatos masculinos a la hora de diseñar las listas electorales.”

A fim de viabilizar a representação de minorias, como mulheres, a utilização das listas fechadas poderia ser mais bem empregada com os mandatos de posição, estabelecendo as primeiras posições das listas aos grupos que se pretende dar representação especial. Dessa forma, os partidos políticos seriam obrigados a garantir aos grupos sub-representados reais chances de conquistarem uma cadeira. Ressalta-se, por oportuno, a necessidade de se estabelecer sanções ao partido político em caso de descumprimento do mandato de posição.

A lista fechada também é apontada como redutora dos custos de campanhas, assim como de doações ilegais. Os votos não serão mais contabilizados em favor de um candidato específico, mas em favor do partido, o que transfere o caráter individual das campanhas para um caráter coletivo (campanha eleitoral do partido político) (SIQUEIRA JR., 2011, p. 42). Contudo, a simples adoção de um modelo de lista não parece suficiente para ensejar maior lisura às doações eleitorais, de maneira que mecanismos de prestação de contas, controle por parte dos órgãos eleitorais, investigações e maiores punições (sejam eleitorais, administrativas ou penais) parecem mais adequadas a dirimir esse problema. Ademais, a eventual redução dos custos não demonstra influência direta sobre a representação de mulheres, conforme anteriormente discutido.

O sistema de lista adotado e as características das leis tendem a refletir sobre as políticas de recrutamento eleitoral, as quais são decididas e orientadas pelos partidos políticos. Haveria, então, uma relação entre o tipo de sistema partidário, o de sistema eleitoral e as formas de recrutamento, assim como seus impactos sobre as cotas (ARAÚJO, 2010, p. 568-569). Países que conseguiram um aumento substancial do número de mulheres em suas casas legislativas, a exemplo da Argentina e da Bolívia, utilizaram-se do sistema de cotas combinado com outros elementos dentro do sistema eleitoral, assim como sanções ao descumprimento das ações afirmativas.

A adoção de listas abertas, ainda que combinada com as cotas, não é suficiente a ensejar a concorrência em condições de igualdade entre mulheres e homens no processo eleitoral brasileiro. As listas fechadas e bloqueadas, com o mandato de posição, seriam alternativas passíveis de serem implementadas no Brasil. O mandato de posição evita que seja cumprida a exigência das porcentagens de candidatura apenas de maneira formal. Com sua adoção, as mulheres passam a ocupar as primeiras posições das listas de candidatura, evitando que a elas sejam reservados lugares simbólicos ao final das listas fechadas e com poucas chances de serem eleitas.

Há de se considerar que: “para além da existência de cotas, uma resolução específica sobre um ordenamento que assegure a colocação das mulheres em posições competitivas nas listas partidárias é de suma importância para o sucesso dessas políticas” (SPOHR et al, 2016, p. 426). Países que apresentam concomitantemente lista fechada e cotas para eleições legislativas nacionais apresentam maiores resultados quanto à participação de mulheres, como Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guiana e Nicarágua. O estabelecimento de uma ordem nas listas é fundamental para assegurar posições competitivas às mulheres (SPOHR et al, 2016, p. 436-437).

Para fins de se aplicar as listas fechadas combinadas com o mandato de posição no Brasil, poderia ser feito o seguinte raciocínio: considerando o estabelecimento das cotas por sexo em no mínimo 30% das listas abertas, haveria a possibilidade de se determinar que a cada três posições da lista fechada, ao menos uma fosse destinada a uma mulher e assim sucessivamente até o final da lista:

Além do sistema RP com lista fechada e das cotas, outro fator destacado é a existência de mandato de posição. O mandato de posição estipula a alocação dos candidatos homens e mulheres nas listas de forma a obedecer o percentual das cotas. No caso brasileiro, que tem cota de 30%, das primeiras três posições das listas de cada partido, no mínimo uma delas seria ocupada por mulher, e assim sucessivamente até o fim da lista. Este mecanismo força os partidos a colocar mulheres nas primeiras posições da lista, que são as mais propensas a darem retorno em termos de assentos legislativos. Sem mandato de posição, como observado no caso da Argentina no início da implementação das cotas, a tendência é que os partidos aloquem mais homens no topo e mais mulheres no final de suas listas, em qual elas terão menos chances de serem eleitas. (SACCHET, 2015, p. 162).

Haveria, portanto, a possibilidade de manutenção das cotas em 30% das listas de candidatura, porém, modificando-se o modelo de lista aberta para o de lista fechada, com a concomitante inclusão do mandato de posição (imprescindível para que as cotas tenham real eficácia dentro do modelo de lista fechada). Dessa forma, os partidos políticos teriam que, necessariamente, incluir ao menos uma mulher a cada três posições da lista. A manutenção do percentual de candidatura, em que pese a eventual alteração do modelo de lista empregado, poderia gerar menor oposição ao seu emprego se comparado com o aumento do percentual. Contudo, alguns países da América Latina, utilizados como exemplos a serem seguidos no tocante à representação feminina, tem se valido da paridade de representação nas listas de candidatura, como a Bolívia.

De acordo com Sacchet (2013, p. 94), três variáveis são importantes para o efetivo cumprimento das cotas: a adoção de um sistema eleitoral de representação proporcional com listas fechadas, mandato de posição e o controle ao seu cumprimento feito pela justiça eleitoral.

Afora essas variáveis, destaca a magnitude do distrito, porquanto distritos maiores se mostram mais favoráveis à participação de mulheres, bem como o perfil ideológico do partido político (partidos à esquerda no aspecto político teriam maior tendência a promover os direitos das mulheres e sua representação política).

Para Pinto (2005, p. 105), o sistema proporcional de lista aberta seria superior ao sistema majoritário para a garantia da representação de mulheres nos parlamentos. Quanto ao sistema proporcional, defende que tanto o modelo de lista aberta como o de lista fechada possuem vantagens e desvantagens. Nas listas abertas o sucesso das campanhas estaria relacionado ao financiamento e ao apoio partidário. No que tange às listas fechadas, destaca que o pequeno número de partidos pode dificultar a candidatura de mulheres:

Em cenários onde as cotas são impostas por lei sua eficácia varia muito segundo o sistema eleitoral. No sistema proporcional onde os candidatos são eleitos a partir de uma lista em grandes regiões eleitorais, como é o caso do Brasil, na proporção dos votos de cada partido, as mulheres têm mais possibilidade de ser eleitas, do que nos sistemas majoritários, onde cada partido enfrenta a eleição em distritos com um único candidato. No sistema proporcional também há diferenças entre listas abertas e fechadas. Qualquer uma delas oferece vantagens e desvantagens, conforme o cenário em que estejam: as listas abertas, aquelas onde os partidos apresentam candidatos sem nenhum tipo de ordenamento, e o eleitor vota em um nome, teoricamente, trariam grandes vantagens para as mulheres, pois possibilitariam a votação a partir de campanhas específicas. Entretanto, a possibilidade de uma campanha vitoriosa está estreitamente ligada ao apoio partidário e à capacidade de angariar fundos privados, quando não há o financiamento público das campanhas.

Nas listas fechadas a situação apresenta três nuances importantes. Quando o sistema atribui ao partido o direito de ordenar a lista, as mulheres, se não tiverem poder dentro do partido, podem ficar na base desta lista, sem nenhuma possibilidade de eleição. Uma situação distinta é quando o partido ordena os candidatos e o eleitor pode mudar esta ordem, o que daria mais chances às mulheres e, finalmente, uma terceira situação constitui-se de listas compostas alternadamente com um nome de homem e um nome de mulher. Uma outra variável dentro do sistema eleitoral que pode pesar na presença das mulheres no Parlamento é o número de partidos. Em democracias estabelecidas com um número reduzido de partidos é mais difícil para a mulher se apresentar com sucesso como candidata, do que em democracias que aceitam um número maior de partidos, onde novas forças políticas estão muitas vezes mais abertas à presença da mulher.

Em que se pesem as distinções estabelecidas, o financiamento de campanhas deve ser entendido como fator crucial para as candidaturas de mulheres, independente do sistema eleitoral ou do modelo de lista adotado. Ainda que seja fator determinante para o sucesso eleitoral no sistema proporcional de lista aberta (uma vez que as campanhas são centradas no candidato e geram concorrência entre os candidatos do próprio partido, como ocorre atualmente no Brasil), a mera adoção das listas fechadas no sistema proporcional ou a introdução de um sistema distrital misto não sugere a diminuição dos gastos em campanhas eleitorais. De outro modo, assim como as cotas de candidatura se mostram necessárias para viabilizar a participação

de mulheres no processo eleitoral, a aplicação de regras eleitorais que obriguem os partidos a destinar percentuais mínimos às campanhas femininas também se fazem necessárias, assim como a coibição a eventual descumprimento. Contudo, conforme pontuado anteriormente, tal apenas seria possível caso fosse determinado o financiamento estritamente público das campanhas, possibilitando o controle dos gastos e da destinação aos candidatos.

Com relação aos partidos políticos, Young (2006, p. 183-184) pontua que estes podem ser um instrumento importante para aplicar os princípios de representação inclusiva, uma vez que sem as medidas afirmativas para a representação de grupos nas instâncias deliberativas, listas de candidatos, convenções, os partidos sofreriam do mesmo inconveniente das instituições estatais quanto à representação de interesses e perspectivas dos segmentos sociais privilegiados, especialmente os grandes partidos ou já consolidados.

Os partidos podem atuar tanto de maneira a fortalecer a representação de grupos minoritários como de forma a esmagar suas posições e identidade. Seria possível, portanto, o estabelecimento de cotas intrapartidárias ou fomento à participação de mulheres nas comissões ou diretórios, assim como em outras instâncias decisórias dos partidos. Os percentuais destinados à participação de mulheres poderiam ser estabelecidos em consonância com o número de filiados de cada sexo dentro do partido, sendo obrigatória a sua inclusão.

Consigna-se que o sistema eleitoral proporcional de lista fechada pode ser identificado como mais adequado à efetiva participação de mulheres quando associado ao mandato de posição, possibilitando a reserva das primeiras posições da lista. Ademais, deve-se destacar que as posições reservadas devem se referir a no mínimo uma posição a cada três, o que garantiria um percentual semelhante ao hoje proporcionado pelas cotas de candidatura. Fatores outros, tais como o financiamento de campanha e inclusão nas instâncias decisórias dos partidos também se fazem necessários para que as cotas não se restrinjam a meras posições nas listas partidárias.

### **3.3 Cotas e paridade política: Argentina e Bolívia**

Ao longo da década de 1990, com o processo de redemocratização que se instalava na América Latina após o enfrentamento de regimes ditatoriais, diante dos movimentos feministas em prol da visibilidade política e considerando a influência das discussões acerca da paridade política na Europa, especialmente na França, diversos países da América Latina passaram a prever o sistema de cotas com vistas a ampliar a participação feminina nos espaços políticos.

Argentina (1991), México (1996), Paraguai (1996), Bolívia (1997), Brasil (1995), Costa Rica (1996), Equador (1997), Panamá (1997), Peru (1997), República Dominicana (1997), Venezuela (1998), Colômbia (2000), Honduras (2000), Uruguai (2009), El Salvador (2013) passaram a prever cotas de gênero nas listas eleitorais plurinominais (ARCHENTI, 2014, p. 306). Em toda a América Latina, apenas três países não utilizam as cotas, sendo que todos os demais possuem cotas de 20% a 50%. Nos anos 1990 e início dos anos 2000, a tendência era pela adoção de cotas de 30%, mas hoje diversos países têm desenvolvido uma política de paridade (SACCHET, 2015, p. 157).

Além do importante sistema de cotas implantado, pontua-se que os sistemas eleitorais se distinguem nos países apresentados, bem como no âmbito em que são realizadas as eleições (municipais, estaduais ou federais). Especificamente quanto aos modelos de sistemas eleitorais, cotas ou paridade, aplicados na América do Sul<sup>66</sup>, alguns países apresentaram maior êxito. As alterações produzidas nos textos constitucionais, legislações eleitorais ou ainda, pela implementação de novas leis de cotas e paridade, merecem ser analisadas especialmente na Argentina e na Bolívia, diante do considerável aumento do número de mulheres em suas câmaras baixas.

Em que pese a Argentina se apresentar na 17ª posição no ranking global da União Interparlamentar de quantidade de mulheres nos parlamentos nacionais, o país é o segundo da América do Sul na referida lista, com 38,9% de presença feminina. Já a Bolívia é o terceiro país no ranking geral de participação feminina nos parlamentos, e o primeiro da América da Sul, com 53,1% (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2018).

O modelo eleitoral argentino é paradigmático no tocante às cotas implementadas, diante de seus efeitos produzidos na realidade política do país. A Argentina possui um parlamento bicameral, utilizando de cotas, estabelecem-se 30% das candidaturas. A renovação dos membros da Câmara dos Deputados é feita a cada dois anos, quando são substituídos metade dos parlamentares.

Mencionado país utiliza o sistema proporcional com lista fechada para realização das eleições de deputados, sendo que em 2000 aprovou Decreto garantindo que a cada três postos na lista fechada, um fosse de gênero distinto dos demais, adaptando, portanto, seu sistema eleitoral a um modelo que viabilizasse maior inclusão feminina (SPOHR et al, 2016, p. 428).

---

<sup>66</sup> Recorte feito considerando existir maiores semelhanças históricas, sociais e culturais com o Brasil, em relação a todos os países latino-americanos.

Enquanto no Brasil é utilizado o sistema eleitoral baseado em lista aberta, na Argentina adotou-se a lista fechada. As listas fechadas evitam a disputa intrapartidária e possibilitam a inclusão de mulheres nas primeiras posições, prometendo maiores probabilidades de eleição. No referido país é aplicada, além das cotas para as mulheres, a obrigatoriedade de uma ordem específica nas listas de candidatura, de maneira que, necessariamente, haja uma mulher entre os três primeiros candidatos (ARAÚJO, 2010, p. 568).

A Argentina foi o primeiro país da América Latina a inserir a política de cotas de candidatura. Em novembro de 1991 promulgou a Lei nº 24.012, chamada de *Ley Nacional de Cupo*<sup>67</sup>, modificando o artigo 60 do *Código Electoral Nacional*. Com a nova redação, o artigo passou a prever o registro da lista de candidatos a partir da publicação da convocação e até 50 dias antes da eleição, perante o juiz eleitoral. As listas devem conter o mínimo de 30% de mulheres candidatas para os cargos a serem eleitos e em proporções com a possibilidade de serem eleitas, de maneira que não são oficializadas as listas que não atendam a esses requisitos<sup>68</sup>. Três anos depois, a Constituição argentina passou a prever as ações afirmativas, quando da sua reforma em 1994. O artigo 37 passou a dispor sobre o uso de ações afirmativas para viabilizar o acesso, em igualdade de condições entre homens e mulheres, a cargos eletivos e partidários<sup>69</sup>.

Com a adoção da *Ley de Cupo* e a modificação constitucional, as cotas passaram a serem difundidas nas legislações dos distritos subnacionais. Isso porque, “no sistema federal argentino, cada um dos distritos subnacionais pode adotar seu próprio projeto institucional legislativo e eleger seu sistema eleitoral para a eleição de cargos públicos”. A aplicação das cotas teve impactos positivos, de maneira geral, e em três dos 24 distritos foram aplicadas a

---

<sup>67</sup> Cupo pode ser traduzido como quantidade, porção ou porcentagem (tradução nossa).

<sup>68</sup> Do original: “Artículo 60. — Registro de los candidatos y pedido de oficialización de listas. Desde la publicación de la convocatoria y hasta 50 días anteriores a la elección, los partidos registrarán ante el juez electoral la lista de los candidatos públicamente proclamados, quienes deberán reunir las condiciones propias del cargo para el cual se postulan y no estar comprendidos en alguna de las inhabilidades legales. Las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo del 30 % de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos. Los partidos presentarán juntamente con el pedido de oficialización de listas datos de filiación completos de sus candidatos y el último domicilio electoral. Podrán figurar en las listas con el nombre con el cual son conocidos, siempre que la variación del mismo no sea excesiva ni dé lugar a confusión a criterio del juez”. (ARGENTINA. Ley 24.012, 1991. Sustitúyese el artículo 60 del Decreto nº 2135/83. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=411>>. Acesso em: 27 jul. 2018).

<sup>69</sup> No original: artículo 37, Constitución de la Nación Argentina: “Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio. La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral.” (Disponível em: <[http://www.oas.org/juridico/mla/sp/arg/sp\\_arg-int-text-const.html](http://www.oas.org/juridico/mla/sp/arg/sp_arg-int-text-const.html)>. Acesso em: 23 dez. 2018).

paridade de gênero nas listas de candidatos às legislaturas provinciais (ARCHENTI, 2014, p. 310-311).

A *Ley Nacional de Cupo* é regulamentada pelo Decreto 1246/2000<sup>70</sup>. Mencionado decreto estabelece que a aplicação da cota mínima de 30% abrange todos os cargos eletivos de Deputados, Senadores e Constituintes Nacionais<sup>71</sup>, e que consiste em um valor mínimo, de forma que nos casos em que a aplicação matemática desse percentual determine frações menores que a unidade, a quantidade mínima será a unidade superior e será regido por tabela anexa ao Decreto<sup>72</sup>.

(...) o mencionado Decreto prevê uma tabela que estabelece o número mínimo de candidatas nas listas em relação ao número de cargos a renovar no distrito. De acordo com essa tabela, quando a porcentagem de 30% determinar frações menores à unidade, deve-se arredondar para cima, quando os centésimos são iguais ou maiores a 50; ou para baixo, quando os centésimos são inferiores ao mencionado valor. Uma das disposições mais importantes desse decreto foi a que estabeleceu um preciso mandato de posição, impondo que resulta indiferente pôr uma mulher ou um homem no primeiro lugar da lista, mas que “nos seguintes lugares da lista incluir-se-á regularmente uma (a) mulher para cada dos (2) homens até que se cubra a porcentagem mínima que exige a Lei n. 24.012 dentro do número total de cargos”. Por outro lado, de acordo com a mencionada tabela, no caso de que fossem renovados 2 cargos, pelo menos um deles deveria ter a mulher como candidata. (SOUZA, 2016, p. 251).

Conforme exposto, ao se renovarem 2 cargos, um deles deve necessariamente ter uma mulher candidata, o que levaria à aplicação de uma cota paritária, ainda que não especificado na lei. A cota efetiva passaria a ser, portanto, de 50%, o que é criticado (SOUZA, 2016, p. 251). Já quando se pretende renovar 3 cadeiras, as listas de candidatos devem necessariamente conter ao menos 1 mulher entre os três primeiros candidatos. Assim, pode-se sintetizar sobre as cotas:

(...) somente se considerará cumprida quando seja aplicada não somente à totalidade dos candidatos da lista como também ao número de cargos a renovar do partido. Por outro lado, estipula que, quando o cálculo da cota mínima determine frações menores à unidade, o conceito de quantidade mínima deve ser entendido como a unidade superior e passa a ser regido por uma nova tabela. Esclarece também as disposições sobre o mandato de posição, ao estabelecer, entre outras normas, que a cada três candidatos da lista, um, no mínimo, deve ser mulher, a não ser que se renovem somente dois cargos, caso em que num deles deve figurar uma pessoa do sexo

<sup>70</sup> A Ley Nacional de Cupo era regulamentada pelo Decreto Reglamentario n° 379/93, derogado pelo Decreto 1246/2000.

<sup>71</sup> Do original: “Artículo 1° — El ámbito de aplicación del artículo 60 del Código Electoral Nacional sustituido por la Ley N° 24.012, abarcará la totalidad de los cargos electivos de Diputados, Senadores y Constituyentes Nacionales”. (ARGENTINA. Decreto 1246/2000. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/65634/norma.htm>>. Acesso em: 27 set. 2018).

<sup>72</sup> Do original: “Art. 2° — El TREINTA POR CIENTO (30%) de los cargos a integrarse por mujeres, según lo prescripto por la Ley N° 24.012, es una cantidad mínima. En los casos en que la aplicación matemática de este porcentaje determinare fracciones menores a la unidad, el concepto de cantidad mínima será la unidad superior y se regirá por la tabla que, como Anexo I, forma parte integrante del presente Decreto. (Ibidem, 2000).

feminino. Por outro lado, dispõe que, se o partido renova somente uma vaga, a pessoa que ocupa o segundo lugar da lista deve ser do sexo oposto à que consta na primeira posição. (SOUZA, 2016, p. 254-255).

O Decreto de 2000 também estabelece que ao ficar vago o lugar da lista ocupado por uma mulher, seja por seu falecimento, renúncia ou incapacitação prévia às eleições, tal deve ser preenchido pela mulher que a siga na lista. Aplica-se tal medida somente no caso de substituição de mulheres<sup>73</sup>. Isso significa que a vaga de um homem pode ser substituída por outro homem ou por uma mulher.

O primeiro ano da aplicação da *Ley de Cupo* de 1991 se deu em 1993, quando o número de mulheres na Câmara dos Deputados subiu de 5% para 14%. Nessa ocasião, a cota teve efeito apenas sobre metade dos assentos, considerando que metade da Câmara argentina é renovada a cada dois anos. Assim, os efeitos da cota não foram observados, de maneira completa, até 1995, quando o número de mulheres subiu para 27%. O número continuou a crescer, chegando a 36% nas eleições de 2005. Em 2001, a *Ley de Cupos* passou a ser aplicada ao Senado, possibilitando o salto do número de mulheres de 5,7% para 37,1% (MARX; BORNER; AND CAMINOTTI apud FRANCESCHET; PISCOPO, 2008, p. 405).

No ano de 2017 foram realizadas eleições para renovar metade das cadeiras (127) da Câmara dos Deputados, tendo sido eleitas 48 mulheres. Atualmente, a *Cámara de Diputados* conta com um total de 257 assentos, dos quais 100 são ocupados por mulheres, representando cerca de 39% (INTERNATIONAL IDEA).

O sucesso da aplicação da lei de cotas está associado a uma série de fatores, tais como a adoção do sistema proporcional de lista fechada. Tal proporcionou um avanço na participação feminina já no ano de 1993, e hoje imprime ao país uma das maiores taxas de representação parlamentar de mulheres em todo o mundo (SPOHR et al, 2016, p. 427).

Dessa forma, as cotas de gênero, na Argentina, tiveram um êxito reconhecido internacionalmente, em virtude de um conjunto de fatores: sistema eleitoral proporcional com listas fechadas e bloqueadas, previsão de mandato de posição, existência de sanções legais para o descumprimento da norma, exigência de aplicação da lei por parte de mulheres políticas e pelo Conselho Nacional da Mulher, promulgação de Decretos para favorecer uma eficaz interpretação e aplicação da lei e decisões do poder jurisdicional que exigem o cumprimento da cota e possibilitam a adequada eficácia da lei. (SOUZA, 2016, p. 256).

---

<sup>73</sup> No original: “Artículo 9° — Cuando una mujer incluida como candidata en una lista oficializada falleciera, renunciara, se incapacitara o cesara en el cargo por cualquier circunstancia antes de la realización de los comicios, será reemplazada por la candidata mujer que le siga en la lista respectiva. Esta medida sólo se aplicará en el caso de reemplazo de mujeres.” (ARGENTINA. Decreto 1246/2000. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/65634/norma.htm>>. Acesso em: 27 set. 2018).

O êxito argentino se deve, portanto, a diversas condições: sistema proporcional de lista fechada, cotas, mandato de posição. As cotas correspondem a uma quantidade mínima de 30% de mulheres nas listas e devem obedecer a um mandato de posição: não importa se a mulher estará no primeiro lugar da lista, mas, necessariamente, deve haver 1 mulher para cada 2 homens da lista, até que se alcance a porcentagem mínima exigida pela lei dentro do número total de cargos. Ademais, a tabela disposta na Lei nº 24.012 prevê que, no caso de se renovarem duas cadeiras, ao menos uma deverá ter uma mulher como candidata.

Em caso de descumprimento do mandato de posição, haverá notificação para que o partido reposicione os candidatos em 48 horas e, não o fazendo, o Tribunal os reposicionará de ofício<sup>74</sup>. Além de todo um sistema articulado com o fito de se garantir a real conquista de cadeiras legislativas pelas mulheres, a Argentina conta com sanções, previstas em lei, ao descumprimento das cotas. O modelo aplicado demonstra que a resistência por parte dos partidos políticos em cumprir as leis eleitorais deve ser superada de formas mais coercitivas.

A Bolívia também conta com uma das maiores taxas de participação feminina na Câmara dos Deputados, tendo dado início as cotas no ano de 1997, com previsão no Código Eleitoral. A *Ley de Reforma y Complementación al Régimen Electoral* estabeleceu cotas de 25% para a *Cámara de Senadores* e de 30% para a *Cámara de Diputados* nas listas de candidatura (BOLÍVIA, 1997). Posteriormente, em 2006, a lei de convocação da assembleia constituinte aumentou a cota mínima de mulheres nas listas de candidatos dos partidos a 40% nas circunscrições plurinominais (ALDANA, 2014, p. 346-347).

Posteriormente, a *Constitución política del Estado Plurinacional de Bolivia* promulgada em 2009 deu destaque à participação das mulheres, explicitando em seu texto a “igualdade de oportunidades”, a “equidade social e de gênero na participação”, a “equivalência de condições entre homens e mulheres” na política, “a participação equitativa e em igualdade de condições entre homens e mulheres”, a exemplo dos artigos 8, 11, 26 e 147.

---

<sup>74</sup> No original: “Artículo 8º — Si por el procedimiento del artículo 61 del Código Electoral Nacional y sus modificatorios, el Juez con competencia electoral determinara que alguna de las candidatas que integran el mínimo del TREINTA POR CIENTO (30%) a que se refiere la Ley N° 24.012, no reúne las calidades exigidas para el cargo o estuviera ubicada en la lista en un lugar posterior al que le correspondiere según el sistema establecido por el presente Decreto, emplazará al Partido, Confederación o Alianza Permanente o Transitoria, en la misma resolución que se pronuncia por la calidad de los candidatos, para que proceda a su sustitución o reubicación en el término de CUARENTA Y OCHO (48) horas de que le sea notificada. Si éstos no lo cumplieran, el Tribunal lo hará de oficio, con las mujeres que sigan en el orden de la lista. Para ello deberá tener en cuenta que las listas de suplentes deben cumplir también los requisitos del presente Decreto.” (ARGENTINA. Decreto 1246/2000. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/65634/norma.htm>>. Acesso em: 27 set. 2018).

No ano de 2010, a promulgação da *Ley 26 del Regimen Electoral* estabeleceu logo no seu artigo 2 a igualdade e a equivalência como “princípios de observância obrigatória, que regem o exercício da Democracia Intercultural”. Sobre a equivalência, dispõe:

A democracia boliviana se sustenta na equidade de gênero e na igualdade de oportunidades entre mulheres e homens para o exercício de seus direitos individuais e coletivos, aplicando a paridade e alternância nas listas de candidatas e candidatos para todos os cargos de governo e de representação, na eleição interna das lideranças e candidaturas das organizações políticas, e nas normas e procedimentos próprios das nações e povos indígena originário campesinos<sup>75</sup>. (BOLIVIA, 2010, tradução nossa).

No artigo 11 reforça a igualdade de condições, consagrando a paridade e a alternância de gênero nas listas. É interessante notar como os movimentos sociais bolivianos contribuíram para alcançar legislações que respeitam minorias e que buscam modificar as estruturas dominantes, estabelecendo, inclusive, normas que propiciam a participação de povos indígenas no processo eleitoral:

Artigo 11. (EQUIVALÊNCIA DE CONDIÇÕES). A democracia boliviana intercultural garante a igualdade de gênero e a igualdade de oportunidades entre mulheres e homens. As autoridades eleitorais competentes estão obrigadas ao seu cumprimento, de acordo com os seguintes requisitos: a) As listas de candidatas e candidatos a Senadoras e Senadores, Deputadas e Deputados, membros das Assembleias Departamentais e Regionais, Conselheiras e Conselheiros Municipais, e outras autoridades eletivas, titulares e suplentes, respeitarão a igualdade e a alternância de gênero entre mulheres e homens, de tal maneira que exista uma candidata titular mulher e, em continuidade, um candidato titular homem; um candidato suplente homem e, em continuidade, uma candidata suplente mulher, de maneira sucessiva. b) Nos casos de eleição de apenas uma candidatura em uma circunscrição, a igualdade, paridade e a alternância de gênero se expressará em titulares e suplentes. No total de referidas circunscrições, ao menos cinquenta por cento (50%) das candidaturas titulares pertencerão a mulheres. c) As listas de candidatas e candidatos das nações e povos indígenas de origem camponesa, elaboradas de acordo com as normas e procedimentos próprios, respeitarão os princípios mencionados no parágrafo precedente<sup>76</sup>. (BOLIVIA, 2010, tradução nossa).

<sup>75</sup> Do original: “Artículo 2. (PRINCIPIOS DE LA DEMOCRACIA INTERCULTURAL). h) Equivalencia. La democracia boliviana se sustenta en la equidad de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para el ejercicio de sus derechos individuales y colectivos, aplicando la paridad y alternancia en las listas de candidatas y candidatos para todos los cargos de gobierno y de representación, en la elección interna de las dirigencias y candidaturas de las organizaciones políticas, y en las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.” (BOLIVIA. Ley 26 del Regimen Electoral. Jun. 2010. Disponível em: <<https://bolivia.infoleyes.com/norma/1888/ley-del-regimen-electoral-026>>. Acesso em: 27 set. 2018.)

<sup>76</sup> Do original: “Artículo 11. (EQUIVALENCIA DE CONDICIONES). La democracia intercultural boliviana garantiza la equidad de género y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Las autoridades electorales competentes están obligadas a su cumplimiento, conforme a los siguientes criterios básicos: a) Las listas de candidatas y candidatos a Senadoras y Senadores, Diputadas y Diputados, Asambleístas Departamentales y Regionales, Concejalas y Concejales Municipales, y otras autoridades electivas, titulares y suplentes, respetarán la paridad y alternancia de género entre mujeres y hombres, de tal manera que exista una candidata titular mujer y, a continuación, un candidato titular hombre; un candidato suplente hombre y, a continuación, una candidata suplente mujer, de manera sucesiva. b) En los casos de elección de una sola candidatura en una circunscripción, la igualdad, paridad y alternancia de género se expresará en titulares y suplentes. En el total de dichas circunscripciones por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de las candidaturas titulares pertenecerán a

A Bolívia conta com um parlamento bicameral, composto por 36 senadores e 130 deputados. Dentre esses últimos, 70 são eleitos por maioria simples em circunscrições uninominais mais as 7 circunscrições indígenas, já os 53 restantes são eleitos por representação proporcional (D'Hont), distribuídos em nove circunscrições plurinominais (ARCHENTI; TULA, 2014, p. 63).

O país adota, portanto, o sistema misto de representação, empregando cotas na parte majoritária e na parte de representação proporcional, a qual é baseada no modelo de lista fechada e conta com mandato de posição. Considerando que a Bolívia é o país da América do Sul com maior número de mulheres no parlamento nacional, pode-se inferir que o sistema eleitoral misto também favorece a inclusão, “contanto que haja cotas e que essas sejam implementadas também na sua parte majoritária em vagas uninominais” (SACCHET, 2015, p. 165).

O grande salto na representação feminina pode ser associado à forte atuação de movimentos sociais e a busca pela garantia de direitos políticos, o que viabilizou a reformulação das cotas com a garantia da paridade (MARTINI, 2015, p. 18). De outro modo, é importante notar que a Bolívia passou por inúmeras mudanças políticas nos últimos 30 anos, com grande movimentação social, situações estas que provocaram inúmeras alterações legislativas no tocante à participação política, especialmente de mulheres e indígenas. Hoje, das 130 cadeiras na Câmara dos Deputados, 69 são ocupadas por mulheres, o que representa cerca de 53% (INTERNATIONAL IDEA).

Na Bolívia, a aplicação de cotas de gênero (1997) às listas parlamentares plurinominais constituiu um avanço legal para a inclusão de mulheres com impacto quantitativo progressivo. Precisamente, o salto mais importante foi entre 1997 e 2012. As legislações emitidas durante este período têm fortalecido os diversos mecanismos institucionais para alcançar a paridade política, não só nas listas partidárias, mas também na representação. Sem dúvida, o status constitucional para a "equivalência de gênero" e "participação igualitária" foi o impulso para organizar as leis eleitorais que se seguiram na configuração do Estado plurinacional. A isso deve se somar a lei de assédio e violência política que fecha um capítulo de fraudes e artifícios realizados pelos partidos políticos para cumprir "apenas" formalmente o que estipulam as normas. Já que, antes da promulgação desta lei, não havia consequências para os partidos políticos que obrigavam as mulheres eleitas a renunciar ou pedir uma licença em favor dos homens<sup>77</sup>. (ARCHENTI; TULA, 2014, p. 65, tradução nossa).

---

mujeres. c) Las listas de las candidatas y candidatos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, elaboradas de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, respetarán los principios mencionados en el párrafo precedente.” (BOLIVIA. Ley 26 del Regimen Electoral. Jun. 2010. Disponível em: <<https://bolivia.infoleyes.com/norma/1888/ley-del-regimen-electoral-026>>. Acesso em: 27 set. 2018.)

<sup>77</sup> No original: “En Bolivia, la aplicación de las cuotas de género (1997) a las listas parlamentarias plurinominales constituyó un avance legal hacia la inclusión de las mujeres con un progresivo impacto cuantitativo. Precisamente, el salto más importante se dio entre 1997 y 2012. Las legislaciones dictadas durante este período han ido

A *Ley 26 del Regimen Electoral* também merece destaque no tocante aos delitos eleitorais e sua atenção especial ao assédio político, sancionado com pena de prisão de dois a cinco anos (artigo 238, p). Além da previsão sobre o assédio político na referida norma, a Lei nº 243/2012 dispõe especificamente sobre o assédio e a violência política contra as mulheres, de maneira que a Bolívia se tornou o primeiro país latino-americano a aprovar legislação nesse sentido.

Importante salientar que a *Ley contra el acoso y violencia política hacia las mujeres* tipificou alguns atos de assédio e violência que constituem manobras usadas pelos partidos políticos para evitar o cumprimento de cotas/paridade (ARCHENTI; TULA, 2014, p. 62). Como exemplo, podemos citar o fornecimento de dados falsos ou informação incompleta da identidade ou sexo da candidata ao Órgão Eleitoral Plurinacional (art. 8, “e”); e divulgar ou revelar informações pessoais e privadas, das candidatas, eleitas, designadas, com o fito de lesar sua dignidade e alcançar sua renúncia e/ou licença contra sua vontade (art. 8, “n”).

Dessa forma, a Bolívia não apenas adotou medidas para promover a paridade eleitoral, como também tem reforçado a igualdade de gênero por meio de leis complementares, a exemplo da *Ley contra el acoso y violencia política hacia las mujeres* e a adoção de políticas públicas para evitar essas violações (ARCHENTI; TULA, 2014, p. 66). Nota-se que em ambos os países a presença feminina se dá em números próximos aos percentuais de cotas estabelecidos por lei, tanto na Bolívia quanto na Argentina. No primeiro país, em que é assegurada a paridade de gênero, as mulheres ocupam 53,1% das cadeiras da Câmara dos Deputados, enquanto na Argentina, cuja cota é de 30%, proporciona 38,9% das cadeiras às representantes (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2018).

Em meio à aplicação de leis de cotas, surgem, na América Latina, discussões sobre a implementação da paridade política, que consistiria na obrigação de que os partidos políticos confeccionem listas de candidatos com 50% de integrantes de cada sexo, de maneira sequencial e alternada. Nesse sentido, a Bolívia adotou a paridade política em 2009, em âmbito nacional, e a Argentina em 2000 e em 2002, apenas em distritos subnacionais (ARCHENTI, 2014, p. 313).

---

fortaleciendo los diversos mecanismos institucionales para lograr la paridad política no solo en las listas partidarias, sino también en la representación. Sin duda el estatus constitucional a la «equivalencia de géneros» e «igual participación» fue el impulso para organizar las leyes electorales que siguieron en la conformación del Estado plurinacional. A ello debe sumarse la ley de acoso y violencia política que cierra un capítulo de engaños y trampas efectuados por los partidos políticos para cumplir «sólo» formalmente con lo que estipulan las normas. Ya que, previamente a la sanción de esta ley, no había consecuencias para los partidos políticos que obligaban a las mujeres electas a renunciar o pedir licencia a favor de los hombres”.

As leis de paridade superam muitas dificuldades apresentadas pelas leis de cotas, tais como imprecisões no mandato de posição e o caráter aleatório da porcentagem mínima de mulheres. Mas, assim como as cotas, a inclusão paritária é limitada quando os sistemas eleitorais apresentam listas abertas ou desbloqueadas e/ou magnitudes de pequenos distritos. A paridade também é limitada quando as leis não a estabelecem juntamente com um mandato de posição que inclua alternância e sequencialidade (ARCHENTI; TULA, 2014, p. 54).

Conforme disposto, ainda que seja obrigatória a observância da paridade de candidaturas, se sua garantia for estabelecida em um sistema eleitoral de lista aberta ou fechada e desbloqueada, ainda podem não resultar em mudanças significativas no número de mulheres eleitas. Tal pode se dar em razão de que os partidos políticos podem cumprir a paridade apenas de maneira formal, deixando de colocar candidatas que tenham real possibilidade de serem eleitas, dando margem à escolha de homens em detrimento de mulheres. Ademais, a verba destinada ao financiamento de campanhas femininas é crucial, especialmente para dar visibilidade às candidaturas, pois caso contrário, novamente, apenas haveria as candidaturas formais, sem reais chances de atingirem um resultado.

Nota-se ainda que, o sistema eleitoral pautado em listas fechadas e bloqueadas, de nada adiantaria na ausência do mandato de posição. Isso porque, diante da organização e da estrutura dos partidos políticos, estes optariam por dar preferência especialmente a candidatos homens nas primeiras posições da lista, pelo fato de apresentarem maiores chances de serem eleitos, além de alimentarem a política patriarcal.

De acordo com Archenti (2014, p. 314), nos sistemas mistos (também chamados de segmentados) em que parte das cadeiras é ocupada por eleições em circunscrições uninominais por maioria simples dos votos e a outra parte das cadeiras é ocupada por candidatos eleitos em circunscrições plurinominais por representação proporcional, a ordem paritária apenas afeta a distribuição das cadeiras que representam circunscrições plurinominais. Quando as eleições se dão para apenas um cargo, os partidos tendem a optar por candidatos homens.

Ademais, eleições que se dão em âmbito de pequenos distritos, ainda que sejam agraciados com cotas ou paridade, não produzem efeitos positivos quanto à inclusão de mulheres. Isso se deve porque quando estão em disputa poucos cargos, os partidos políticos tendem a priorizar os cálculos eleitorais e a sugerir candidatos homens. Assim, o estabelecimento dos homens no topo das listas de candidatura e a pequena quantidade de vagas a serem preenchidas desfavorece que mulheres sejam eleitas (ARCHENTI, 2014, p. 315). O

tamanho da circunscrição eleitoral se refere ao número de vagas disponíveis em um distrito eleitoral.

Um pequeno Distrito, principalmente quando houver grande quantidade de partidos concorrendo às eleições, restringe a eficácia de cotas, porque normalmente os partidos só ganham uma ou duas vagas no Distrito. Nos sistemas de lista fechada, as primeiras posições da lista partidária, que são as únicas com chances de vitória eleitoral, são geralmente ocupadas por homens. Portanto, quanto maior o Distrito, maiores as chances de eleger mulheres. (HTUN, 2001, p. 228).

Dessa forma é importante pontuar que para a adoção do sistema distrital é necessário um longo estudo sobre a magnitude dos distritos e as possíveis consequências eleitorais de sua aplicação, uma vez que pequenos distritos podem dificultar a elegibilidade de minorias, a exemplo das mulheres.

No que tange ao sistema de representação eleitoral, tanto a Argentina quanto a Bolívia apresentaram êxito na forma de sua aplicação, sendo necessário apontar que ambos os países adotaram sanções ao descumprimento das ações afirmativas. O fortalecimento da equidade entre mulheres e homens nas leis bolivianas, juntamente com sanções contra atos de violência e assédio político também são notáveis na garantia das cotas.

### **3.4 O pessoal é político**

A extensão de direitos políticos às mulheres em meio a contextos de movimentos femininos conferiu a capacidade ativa de votar, escolhendo representantes no âmbito político-eleitoral, e a capacidade passiva de ser votada, exercendo a participação eleitoral. Contudo, a cidadania das mulheres é maculada de desigualdades estruturais às quais ficaram historicamente submetidas. Tais desigualdades refletem na participação político representativa, justificando a adoção de ações afirmativas para dirimir as distorções provocadas.

Compreendidos os aspectos históricos brasileiros pela garantia de direitos políticos às mulheres, a introdução das políticas afirmativas e as propostas para viabilizar maior representação no âmbito dos espaços político eleitorais, parte-se para uma crítica feminista à democracia liberal em um aspecto relacional entre a esfera pública (política), e a pessoal (doméstica), sugerindo a extensão da primeira sobre a segunda<sup>78</sup>. Nesse aspecto, a subordinação social das mulheres em relação aos homens teria sido ignorada pelos teóricos democráticos,

---

<sup>78</sup> Pontua-se que, quando falamos que o espaço público deve ser a orientação da vida política, não se quer dizer que o espaço privado é diminuto ou que deverá perder importância; muito pelo contrário. Acredita-se que é o fortalecimento do espaço público e das discussões públicas que possibilitam a pluralidade e a segurança do espaço privado.

sendo oportuno afirmar que na ausência da igualdade social, a igualdade política estaria viciada. Dessa forma, o presente item busca estabelecer uma crítica a modelos sociais que perpetuam desigualdades também no âmbito político, e propor uma responsabilização social para se alcançar a igualdade efetiva entre mulheres e homens, seja no plano político representativo eleitoral, seja no âmbito de convívio social.

A construção da disparidade na representação das mulheres nas instituições políticas, hoje considerada espantosa, se deve a fatores que durante muito tempo ficaram apagados dos relatos históricos, segundo Riot-Sarcey, propondo, então, uma análise dos acontecimentos políticos que a haviam gerado (RIOT-SARCEY, 1994, p. 247). Utilizando-se do contexto francês pela garantia de direitos iguais, fazendo uma contida referência ao ideal da Revolução Francesa, *liberté égalité fraternité*, e à posterior Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, datada de 1789, cuja liberdade, igualdade e fraternidade se estendiam unicamente aos homens, Riot-Sarcey (1994, p. 248) expõe autoras que àquela época contestavam a exclusão feminina dos princípios revolucionários, tais como Olympe de Gouges.

Em 1791, Olympe de Gouges propôs a Declaração dos Direitos Da Mulher e da Cidadã como crítica direta à declaração então proclamada pelo povo francês (povo este, eminentemente masculino). Gouges encaminhou o documento à Assembleia Nacional da França para aprovação, não obtendo sucesso. O documento apresentado continha 17 artigos, assim como a Declaração originalmente aprovada pela Assembleia em 1789, porém, de maneira diversa, incluía as mulheres no papel de cidadãs e garantidoras dos direitos até então proclamados somente aos homens.

Para Riot-Sarcey (1994, p. 248-249) é necessário questionar a origem do sistema representativo cujo modelo é “exportado” às recentes democracias pós-regimes ditatoriais, de maneira a compreender como as mulheres continuam afastadas dos lugares de poder, apesar das garantias legais. Acrescenta a imprescindibilidade em “entender por que as assembleias representativas se perpetuam como reserva de profissionais da política e formam, reproduzindo-se, uma comunidade de semelhantes”. Nesse sentido, relembra a declaração de Siéyès quanto à extensão da condição de cidadão passivo a todos, porém, restringindo a cidadania ativa a alguns, de maneira que as mulheres não deveriam influenciar ativamente na coisa pública (RIOT-SARCEY, 1994, p. 249).

O sentido assim adquirido do cidadão livre digno de se tornar representante do povo vai se perpetuar numa conceitualização de sentido evolutivo comodamente adaptada a uma prática de poder renovada por uma dominação mascarada pelo constante recurso aos princípios liberadores. No decorrer de todo o século XIX, o modelo ganha precisão e forma de maneira a preencher, com palavras, o fosso que não pára (*sic*) de

umentar entre os Indivíduos, por um lado, os cidadãos por outro lado, e aqueles que os representam em nome de uma igualdade civil reconhecida pelo Código - que institucionaliza o tutelamento das mulheres, e que de fato participa da renovação de uma dependência pela invenção de outra. E em virtude de uma potencial igualdade política tanto mais fictícia quanto muito rapidamente os porta-vozes do povo substituem a soberania popular. Apesar da significação dada à universal liberdade por Condorcet, Olympe de Gouges ou Guyomar, uma verdadeira estratégia política é utilizada pelos homens de poder do século XIX, a fim de circunscrever os efeitos da Revolução numa democracia representativa compreendida no sentido dos interesses deles, em nome de necessidades sociais submetidas unicamente ao saber analítico deles. Todos tomam a família como base da sociedade e como valor exemplar do bom governo. (RIOT-SARCEY, 1994, p. 251).

Ainda que existam críticas à desigualdade de classes nas democracias liberais, desconsidera-se a ordem patriarcal do Estado e silencia-se quanto à mulher. Os termos “indivíduo” e “cidadão” referem-se apenas aos homens. (PATEMAN, 1983, p. 04). O argumento liberal de que as desigualdades sociais não afetam a igualdade política mantém a divisão da vida em público e privada, separação que é fundamental para a democracia liberal e que propõe também uma divisão entre homens e mulheres.

O conceito histórico de cidadão implica afirmar que a evolução de seu sentido se deu em função dos interesses dos homens de poder, “que sabem manejar a universalidade das ideias por meio de uma conceitualização identificada com os valores da nação, confundidos com as necessidades do governo deles”. O conceito se torna, então, complexo, quando da pressão dos movimentos sociais, sendo considerada essa nova relação de força, mas ainda mantido o fundamento da hierarquia social (RIOT-SARCEY, 1994, p. 249).

O modelo de democracia representativa, proposto pós Revolução Francesa teve como finalidade suprir os interesses dos homens de poder da época, situação esta que ainda se perpetua nos dias atuais:

Na democracia representativa, como processo democrático, podemos pensar que as mulheres enfrentam uma desvantagem dupla: a exclusão formal inicial da cidadania, derivando posicionamento efetivamente desvantajoso; e a exclusão atual, que denomino de exclusão estendida. Estendida porque muitos de seus efeitos e aspectos se originam indiretamente e não mais formal e diretamente dessa exclusão de base. (ARAÚJO, 2012, p. 154).

A crítica feminista ao liberalismo propõe que o espaço público (vida não doméstica) e o privado (vida doméstica) não podem ser interpretados de maneira isolada, que a separação e dissociação dos espaços mantiveram a mulher restrita ao ambiente familiar, ao cuidado dos filhos, do lar e do marido, de forma que seu “pertencimento” ao âmbito privado serviu de base à concretização do modelo democrático liberal.

Ao construir uma crítica sobre o liberalismo e os teóricos contratualistas, Pateman (1983, p. 07) pontua que, para Locke, os poderes paternos e políticos não seriam os mesmos,

devido à dependência natural dos filhos com relação aos seus pais. Os filhos, quando adultos, seriam livres e iguais, como seus pais, de forma que apenas se justificaria que fossem governados com o seu consentimento. Haveria, portanto, uma diferença entre os laços de família e os relativos à vida política. Porém, Locke não incluiu a mulher nessa crítica, de maneira que, para ele, liberdade e igualdade seriam naturais, mas em relação aos homens, enquanto as mulheres seriam subordinadas. A mulher aceitaria se submeter ao homem ao assinar o contrato de casamento<sup>79</sup>. Assim, a contradição da igualdade e da liberdade em relação à subordinação feminina teria passado despercebida, se encontrando, até mesmo, no centro da teoria e da prática da democracia.

O maior erro da teoria democrática contemporânea e do discurso da liberdade, igualdade e consenso é a indiferença da exclusão da mulher quando se faz referência ao indivíduo, de modo que essa questão nunca é discutida se reflete realidades sociais e políticas. Tal falta de questionamento se deve pelo fato de que os teóricos da democracia, no geral, consideram que seu tema abrange apenas o espaço público ou político, ou até mesmo a economia e o local de trabalho, mas não a esfera pessoal e doméstica, local “natural” das mulheres. Assim, o âmbito doméstico fica fora do escrutínio (PATEMAN, 1983, p. 13-14).

Uma desigualdade da democracia parece ser, portanto, a desigualdade da dicotomia estruturada nas fronteiras do público e do privado. Outra diz respeito ao que é incorporado ou digno de compor ou ser reconhecido como político. As feministas ainda estão às voltas com essa problemática: o que é da esfera da política e o que é pessoal e pode ser realizado no âmbito do privado e da intimidade. Dois aspectos surgem como relevantes: compreender a participação com requisito e como processo de um ambiente que implica participação em esfera pública; e a capacidade de redefinir seus vínculos e a relevância da esfera privada. (ARAÚJO, 2012, p. 163).

Dessa forma, caberia compreender a extensão do coletivo sobre o privado, como isso afetou a construção da cidadania feminina e como isso influencia, ainda que de maneira indireta ou estendida (como propõe Araújo), na plena garantia da cidadania da mulher ainda hoje.

Alguns caminhos estão colocados para repensar a divisão público versus privado e a cidadania política, na medida em que esta permanece como princípio organizador e, ao mesmo tempo, contraditório. As barreiras práticas para as mulheres obterem plenamente ou redefinirem a cidadania reside na inter-relação entre público e privado, especialmente pela divisão sexual do trabalho e do tempo; e o que é esfera pública é algo mais amplo do que aquilo que tem predominando (*sic*) como pertencente à política formal. (ARAÚJO, 2012, p. 164).

A cidadania feminina encontraria, portanto, óbices que ultrapassam a estrutura eleitoral, o sistema de representação ou a adoção de medidas afirmativas, de maneira que

---

<sup>79</sup> Para uma análise mais depurada e extensa das questões aqui pontuadas, cf., PATEMAN, Carole. *O contrato sexual*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

qualquer alteração legislativa nesse sentido teria efeitos práticos até certo ponto. Questões encontradas nas relações privadas estariam também relacionadas à sub-representatividade feminina nos espaços de poder, tais como a sobrecarga nas tarefas domésticas.

Supõe-se que “o trabalho” é realizado em um local de trabalho, e não no âmbito “privado”, bem como que “o trabalhador” é um homem que dispõe de um lugar para descansar, possui roupas limpas, comida, filhos cuidados. Quando a mulher ingressa no mercado de trabalho, não se supõe essas questões, o que nos leva à dupla jornada feminina.<sup>80</sup>

A relutância em considerar o trabalho doméstico não remunerado como trabalho pode ser associada ao fato de não produzir capital de maneira direta. Por não estarem associados a uma geração de renda equivalente, os afazeres domésticos são desconsiderados pela teoria econômica, e não são contabilizados no Produto Interno Bruto (PIB) nacionais. Estima-se que as tarefas domésticas corresponderiam, em média, a 11,2% dos PIBs brasileiros no período de 2001 a 2005 (MELO; CONSIDERA; SABBATO, 2007, p. 449).<sup>81</sup>

O papel da mulher baseado na reprodução biológica, na maternidade e nos afazeres domésticos, definiu seu lugar à esfera doméstica, enquanto ao homem foi associado o exercício do poder econômico e da esfera pública (MELO; CONSIDERA; SABBATO, 2007, p. 436). Contudo, os modelos de família e os papéis a princípio associados aos homens e às mulheres passaram a ser questionados e reexaminados no âmbito familiar e social, trazendo novas abordagens que despertam alterações na participação política, assim como nas relações de trabalho e nos padrões familiares (BERTONCINI; PADILHA, 2017, p. 311-312).

A associação das mulheres às tarefas domésticas centradas no âmbito familiar pode favorecer a formação de suas ambições sociais e políticas, criando entraves ao seu ingresso na vida pública e proporcionando uma espécie de auto-exclusão dos espaços de poder político. Relacionar os papéis historicamente atribuídos às mulheres ao afastamento da política representativa requer pensar em novas delimitações aos espaços públicos e privados, bem como à necessidade de se propor mudanças também no âmbito pessoal.

---

<sup>80</sup> Nesse sentido, Pateman (1983, p. 18-19) argumenta como as trabalhadoras com posições secundárias poderiam tomar seu lugar como participantes iguais em um lugar de trabalho democratizado. Três características da vida remunerada das mulheres trabalhadoras dificultam a participação em condições de igualdade no local de trabalho: o assédio sexual; a necessidade de superação da discriminação sofrida por patrões e sindicatos; a divisão sexual do trabalho. Às mulheres são, ainda, reservados os “trabalhos de mulher”, que não são ocupações de supervisão, mas de posições inferiores e que não exigem capacitação.

<sup>81</sup> Estudo baseado nos “procedimentos usuais de estimativas de bens ou serviços não mensurados por estatísticas econômicas, estatísticas demográficas e sociais originárias da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) que, desde 2001 investiga o tempo gasto na execução de tarefas domésticas” (MELO; CONSIDERA; SABBATO, 2007, p. 436).

A socialização das mulheres para o cuidado e para a autorrealização na vida familiar contribui para moldar suas ambições políticas e percepções sobre suas habilidades para o exercício de tal função, enquanto ao mesmo tempo cria obstáculos concretos para o seu envolvimento com a vida pública. A influência das responsabilidades domésticas e familiares na carreira política é observada em dados empíricos de pesquisas, que revelam um perfil distinto (relacionado à idade e ao estado civil) dos homens e das mulheres que compõem o corpo parlamentar. Portanto, se um dos impedimentos centrais ao envolvimento político das mulheres é o papel que elas desempenham na esfera doméstica, transformar as relações familiares e criar políticas públicas mais pertinentes não seriam objetivos anteriores ao de ampliar os espaços de participação política? (SACCHET, 2012, p. 423).

Não obstante, pretextos empregados pelas próprias mulheres para justificar sua ausência da participação dos debates públicos podem ser questionados como consequência de uma disposição que foi por muito tempo imposta às mulheres, proporcionando com que sintam como incorporadas à suas vidas, algo como o *habitus* tratado por Bourdieu. Dessa forma, os pretextos expostos pelas mulheres podem ser atribuídos a uma espécie de fobia social por não se sentirem pertencentes àquele espaço.

As paixões do *habitus* dominado (do ponto de vista do gênero, da etnia, da cultura ou da língua), relação social somatizada, lei social convertida em lei incorporada, não são das que se podem sustar com um simples esforço de vontade, alicerçado em uma tomada de consciência libertadora. Se é totalmente ilusório crer que a violência simbólica<sup>82</sup> pode ser vencida apenas com as armas da consciência e da vontade, é porque os efeitos e as condições de sua eficácia estão duradouramente inscritas no mais íntimo dos corpos sob a forma de predisposições (aptidões, inclinações). [...] Observa-se assim que, mesmo quando as pressões externas são abolidas e as liberdades formais — direito de voto, direito à educação, acesso a todas as profissões, inclusive políticas — são adquiridas, a auto-exclusão e a "vocaçã" (que "age" tanto de modo negativo quanto de modo positivo) vêm substituir a exclusão expressa: a rejeição aos lugares públicos, que, quando é explicitamente afirmada, como entre os Cabilas, condena as mulheres à discriminação de espaços e torna a aproximação de um espaço masculino, como o local de assembleias, uma prova terrível, pode também se dar em outros lugares, de maneira quase igualmente eficaz, por meio de uma espécie de agorafobia socialmente imposta, que pode subsistir por longo tempo depois de terem sido abolidas as proibições mais visíveis e que conduz as mulheres a se excluírem motu próprio da ágora. (BOURDIEU, 2002, p. 51-52).

De acordo com Céli Pinto (2010, p. 22), há relação entre a ausência de mulheres na estrutura de dominação e sua presença na vida política. No Brasil, essa estrutura de dominação possui duas características que ocasionam efeitos profundos nas formas de participação feminina na vida pública: a grande desigualdade social e “uma hierarquia rígida em relação ao acesso a direitos”. Assim, tais dados deveriam ser considerados tanto na análise do problema quanto na tomada de decisões para transformar a posição das mulheres nos espaços de poder.

---

<sup>82</sup> Sobre violência simbólica, ver: BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina*. Tradução de Maria Helena Kühner. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

No que tange à desigualdade social brasileira, pontua-se que as mulheres, especialmente as mulheres negras, são as mais afetadas pela baixa renda no país (IBGE, 2018). De acordo com relatório da ONU, as mulheres estariam entre as mais beneficiadas pelo programa do governo federal Bolsa Família. O programa de assistência social garantiria maior autonomia às famílias cujas “chefes” seriam mulheres (ONU, 2017).

Situações ainda hoje existentes na sociedade devem ser consideradas na análise da condição de dificuldade da entrada da mulher na política brasileira. Céli Pinto fala do poder pessoal que obtêm os membros de parlamentos e governos; poder este que não possui necessária correspondência com o poder político, porém é essencial “na reprodução de ordens hierárquicas presentes na sociedade brasileira: de classe; de gênero; de etnia; entre outras”. Este poder teria como base a própria hierarquia da sociedade, que legitimou desigualdades durante toda sua história. Afirma que as elites, econômicas, sociais, sindicais, acadêmicas, dentre outras, reproduzem essa desigualdade e protegem os limites dos espaços de poder. A entrada, nesses espaços, de pessoas que desafiam essa ordem é freada de todas as formas. Assim, o espaço da política institucional representativa é apontado pela autora como um espaço do outro, que deve ser rompido e transformado, de maneira que o outro perca a sua inviolabilidade, “seu espaço intacto de reprodução de discurso de poder” (PINTO, 2010, p. 19-20).

Nesse processo de ocupação dos espaços de poder se faz necessária a presença das mulheres, ainda que de maneira determinada por leis e políticas de participação, tais como acontece com as ações afirmativas no âmbito da participação eleitoral. Romper essas barreiras é também necessário para que não se reproduzam as estruturas já presentes e as estáticas da política. Conforme propõe Pinto (2010, p. 23): “é imperativo repensar o espaço público como um espaço de emancipação”.

A democracia liberal brasileira “possui limitações estruturais para incluir novos sujeitos, principalmente, pelos limites que impõe à participação”, contudo, a ausência de mulheres no espaço político não pode ser tida, unicamente, como consequência desses limites. Nesse ínterim, as reformas políticas não alterariam a estrutura das relações de poder que afastam as mulheres da política. Propõe, então, um programa que dê voz às mulheres, que construa espaços nos quais as mulheres falem, e não a confecção de cartilhas ou campanhas publicitárias: “dar a palavra para as mulheres – e só as mulheres podem fazê-lo de modo a não construir novas relações de poder” (PINTO, 2010, p. 22).

As esferas da vida pública e da vida privada devem ser analisadas em conjunto, de maneira que se promova a igualdade social de maneira plena e, por oportuno, a igualdade

política. Para tanto, seriam necessárias medidas para além de formalizações legais, instituindo políticas públicas educacionais sobre igualdade de gênero e conscientização social às mais variadas formas de violência e assédio perpetradas contra mulheres, seja nos ambientes doméstico, político, profissional, acadêmico, dando-se especial atenção à divisão sexual do trabalho, que envolve a transferência dos afazeres domésticos às mulheres.

Nesse sentido, a elaboração de uma proposta de reforma política que contribua para eliminar as barreiras impostas às mulheres para representação nos espaços de poder deve estar alinhada com propostas que visem à eliminação de todas as barreiras que produzem as desigualdades vividas pelas mulheres. Uma jornada dupla de trabalho torna muito difícil a tarefa de sua organização política. A falta de creches e as longas jornadas de trabalho, que compreendem o trabalho remunerado e aquele exercido em casa, produzem uma situação em que o tempo das mulheres é tratado como inesgotável e, obviamente, o tempo da política é incompatível com esse tempo. (PARADIS; ROURE, 2015, p. 185).

Para se pensar em uma reforma política que realmente promova a emancipação das mulheres, é necessário proceder não só à alteração das legislações eleitorais em vigor ou, até mesmo, em uma mudança mais radical, como à do sistema de representação. Referidas mudanças formais, talvez, produzam justamente e somente (eis aqui o problema) o que se propõem: formalismos, inovações nas estruturas normativas, modificações legais. Logicamente, não há que se excluir a relevância dessas alterações. Tais são sim indispensáveis ao bom funcionamento do processo eleitoral, à garantia da representatividade feminina e da efetiva cidadania, bem como ao fortalecimento do regime democrático como um todo.

Pontua-se, também, que o Poder Público deve se comprometer com a promoção da igualdade, seja por meio de políticas públicas, alterações legais, que diminuam as barreiras existentes entre mulheres e homens e, enfim, possibilitem que ambos tenham igualdade de condições ao participar do pleito eleitoral. Determinar que os partidos políticos cumpram a cota mínima de presença feminina, bem como a destinação mínima de verbas para o financiamento das campanhas eleitorais, fiscalizar o seu cumprimento e punir eventuais desobediências e, ainda, promover campanhas publicitárias e educacionais de incentivo à participação feminina são ações que inauguram o desenvolvimento de uma sociedade com maior presença de mulheres na seara política.

Eventuais imposições importam não só aos partidos políticos, que por suas estruturas internas e diante da formação histórica do político reproduzem caracteres patriarcais, excludentes e até mesmo misóginos. Referidas normas e demais alterações são também direcionadas aos cidadãos em geral, que precisam se habituar à presença de mulheres em todos os espaços, principalmente no ambiente político-público representativo. No mais, são dirigidas

às próprias mulheres, seja porque a elas corresponde diretamente, seja em razão de sua auto-exclusão dos espaços de poder, seja para emancipa-las, tanto no ambiente político quanto no âmbito social.

De toda forma, as transformações normativas se esbarram em uma problemática social marcada por condicionantes históricos ainda tão arraigados na sociedade. Vislumbrar a ocupação feminina nas esferas de poder político deve lembrar que nenhum empoderamento nos ambientes públicos será completo se desvinculado de uma completa e total emancipação no ambiente doméstico. E esse é, também, um papel social, um compromisso político. Divisão sexual do trabalho, assédio, violência de gênero, violência intrafamiliar, devem ser enfrentados com apoio do Poder Público, com políticas educacionais e com o enfrentamento diário por toda a sociedade.

## CONCLUSÃO

A representação política de mulheres no âmbito da Câmara dos Deputados não se mostra adequada ou suficiente para viabilizar a plena garantia dos direitos políticos relacionados à capacidade passiva de ser votada, sendo necessário instituir medidas específicas para viabilizar a participação eleitoral feminina. Analisando perspectivas de representação política, com base em Iris Young e Anne Phillips, compreende-se a necessidade da representação especial de mulheres, independente de existir uma identidade específica, ideias ou interesses comuns entre o grupo; e independente do argumento de que os representantes tenham que espelhar as características dos representados.

A possibilidade de ocupação dos espaços político-eleitorais efetiva a cidadania feminina, traz novas perspectivas ao debate político aperfeiçoando a representação democrática, e proporciona a aproximação entre indivíduos de um mesmo grupo (no caso, as mulheres), favorecendo o reconhecimento da sua identidade enquanto grupo, ou ainda, proporcionando discussões sobre pontos de vista individuais diversos sobre situações que dizem respeito às mulheres.

Com o fito de se garantir a adequada participação de mulheres nos cargos políticos eleitos por meio do sistema proporcional, a Lei das Eleições estabeleceu em seu art. 10, § 3º percentuais mínimos e máximos de candidaturas por sexo. A alteração proporcionada pela Lei nº 12.034/2009, determinando o preenchimento das vagas, ampliou a candidatura feminina desde a sua primeira aplicação em 2010, e em 2018 garantiu, pela primeira vez, o preenchimento total das candidaturas, ultrapassando o percentual mínimo e chegando a 32,2% de candidatas em relação ao total.

Nota-se que, no ano eleitoral de 2018, o número de mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados também se ampliou de 9,9% (percentual relativo a 2014) para 15% (relativo a 2018), sendo oportuno mencionar que o percentual de deputadas federais se mantinha estável desde 1998. É possível associar o efetivo cumprimento das cotas de candidatura ao aumento do número de deputadas eleitas, bem como a alterações nas leis eleitorais instituídas desde 2015, a decisões jurisprudenciais e resoluções dos tribunais superiores, bem como ao incentivo institucional e das próprias mulheres ao voto em mulheres.

Contudo, a amostra observada (ano eleitoral de 2018) é muito pequena para se afirmar que essas alterações tenham definitivamente contribuído para a eleição de mais mulheres, sendo também difícil mensurar em que medida cada item possa ter contribuído para tal incremento.

Ademais, para uma pesquisa mais profunda, seria necessário tomar por base cada item e relacioná-lo com uma amostra maior de novos anos eleitorais, não tendo sido disponível tempo hábil para tanto, considerando que as eleições foram realizadas, em primeiro turno, no dia 7 de outubro de 2018.

As alterações realizadas em regras eleitorais que dizem respeito a todo o sistema de eleição proporcional podem em alguma medida ter contribuído para a eleição de 15% de mulheres ao cargo de deputada federal, porém, não é possível especificar quanta influência tenha gerado. Nesse sentido, as Leis 13.165/2015 e 13.488/2017, que dizem respeito, respectivamente, à votação nominal mínima aos candidatos eleitos pelo sistema proporcional e à possibilidade de que todos os partidos e coligações concorram às cadeiras vagas pelo sistema de sobras, podem sim ter favorecido mulheres, mas certamente favoreceram também candidatos homens.

Já no que tange às mudanças legais que se referem especificamente à candidatura, financiamento de campanha e fomento à participação de mulheres, foi destacada a alteração aos art. 44, V e art. 44, § 5º da Lei dos Partidos Políticos feita pela Lei nº 13.165/2015, sobre a destinação de recursos do Fundo Partidário para a criação e manutenção de programas de incentivo à participação política das mulheres e sobre o descumprimento do referido dispositivo; bem como a alteração no art. 93-A da Lei das Eleições feita pela Lei nº 13.488/2017 no tocante à propaganda institucional do TSE de fomento à participação feminina. Ainda, foi apontada a decisão do STF na ADI 5.617, que estabeleceu a aplicação de no mínimo 30% do Fundo Partidário às campanhas femininas em equiparação à cota de candidatura, determinando que, os recursos devem ser aplicados na mesma proporção ao número de candidaturas, caso essas tenham percentual maior do que o previsto na cota. Todas as modificações de alguma forma representam um avanço no processo eleitoral brasileiro para a promoção da concorrência igualitária entre mulheres e homens aos cargos eleitos por meio do sistema proporcional, contudo, novamente, não há como relacionar diretamente tais mudanças com os resultados das últimas eleições ao cargo de deputado federal.

De todo modo, o percentual de 15% de deputadas federais não proporciona uma representação adequada das mulheres, o que faz surgir projetos de lei e de emenda à Constituição com o fito de ampliar as cotas, instituir reserva de vagas nas casas legislativas ou introduzir outras alterações que se aplicam às candidatas ou às mulheres eleitas.

As propostas que sugerem a reserva de cadeiras nas casas legislativas se mostram interessantes para uma aplicação mais concreta das medidas afirmativas, considerando que as

cotas de candidatura possuem limitações outras relacionadas ao pleito eleitoral como um todo, como restrições de financiamento de campanhas e elementos próprios das estruturas internas dos partidos. Contudo, há que se pontuar uma possível resistência dos partidos políticos e dos cidadãos, de maneira geral, na sua aplicação e limitações da candidatura para se alcançar percentuais muito acima dos que hoje representam as mulheres nas casas legislativas. Ainda assim, devem ser consideradas as propostas que estabelecem percentuais mínimos progressivos de reserva de cadeira (PEC 98/2015 e PEC 205/2007), em detrimento daquelas que preveem a reserva de cadeiras sem percentual progressivo (PEC 371/2013).

Já os projetos relacionados à ampliação das cotas de candidatura nas eleições proporcionais, fixando a paridade nas candidaturas entre mulheres e homens, apresentam especial relevância, a teor do que propõe o PL 389/2014 e o PL 4497/2012. Ressalta-se que o primeiro projeto se mostra mais abrangente ao estabelecer sanções ao descumprimento das cotas, reserva de tempo de propaganda eleitoral; sugere aumentar o percentual mínimo do Fundo Partidário destinado ao incentivo da participação de mulheres na política e estabelecer o mínimo de cinquenta por cento do tempo de propaganda partidária gratuita para promover a participação feminina.

Quanto à PEC 590/2006, ainda que não disponha especificamente sobre as candidaturas ou reservas de vagas no âmbito do pleito eleitoral, prevê a representação proporcional de cada sexo nas Mesas Diretoras e Comissões das casas legislativas do Congresso Nacional, medida esta que proporciona às mulheres igualdade no exercício de seu mandato, destacando-se, assim, sua relevância.

Em relação a possibilidade de reforma eleitoral de maior abrangência, especialmente no tocante a mudança no sistema representativo eleitoral, foram analisados o sistema distrital misto e o “distritão”, discutindo a PEC 77/2003 e a PEC 327/2017, bem como suas implicações e ressalvas quanto a listas abertas, fechadas e, essas últimas, se bloqueadas, assim como as cotas de candidatura. No mais, foram considerados os modelos de representação, cotas e demais especificidades envolvendo as legislações eleitorais da Argentina e da Bolívia.

Nesse ínterim, o modelo mais adequado à representação feminina na Câmara dos Deputados brasileira é o sistema de representação proporcional, com listas fechadas e bloqueadas, com aplicação do mandato de posição e cotas de candidatura, prevendo que a cada três posições uma necessariamente deve ser destinada a uma mulher. Ainda assim, merecem ser considerados outros aspectos relacionados ao pleito eleitoral e aos partidos políticos.

Isso porque, independente de alterações no sistema eleitoral brasileiro ou qualquer reforma política realizada em sentido amplo, deve-se considerar que, para a representação de mulheres é necessário a aplicação das cotas de candidatura, combinadas com mecanismos específicos de investigação e punição aos partidos políticos que a descumprirem; destinação de recursos às candidaturas de mulheres em consonância com o percentual de candidatas, com aplicação de sanção ao descumprimento (abrindo-se a discussão sobre o financiamento eleitoral estritamente público); fixação de tempo mínimo de propaganda eleitoral em consonância com o percentual de mulheres candidatas; estabelecimento de cotas intrapartidárias e fomento à participação de mulheres em instâncias decisórias dos partidos; realização de campanhas institucionais de incentivo à participação de mulheres na política. Ademais, a adoção de políticas públicas e eventual legislação voltadas a coibir o assédio e a violência política contra as mulheres, assim como proposto pela Bolívia com a *Ley contra el acoso y violencia política hacia las mujeres*, são passíveis de serem discutidas.

Havendo alteração no sistema de representação eleitoral proporcional para o distrital misto ou o “distritão”, seria oportuna a ampliação das cotas de candidatura, considerando que os referidos modelos guardam distorções do sistema majoritário no que tange à representatividade proporcional de grupos. No mais, aplicam-se as considerações especificadas de maneira geral a todos os sistemas eleitorais como forma de se garantir a participação eleitoral de mulheres na Câmara dos Deputados brasileira.

Vistas as considerações sobre mudanças formais nas estruturas eleitorais, é importante notar até que ponto as alterações legislativas, ações afirmativas e políticas públicas de incentivo à participação das mulheres na política, garantindo de maneira plena sua representação no ambiente político-eleitoral, serão completas se desassociadas de uma total e completa emancipação no ambiente doméstico. Ter a consciência política de que atos cotidianos que, a princípio, parecem inofensivos, podem perpetuar desigualdades tais como às relacionadas à divisão sexual do trabalho, o assédio e a violência em razão do gênero, e que geram influência direta sobre os mais variados âmbitos da sociedade (no trabalho, doméstico, acadêmico, político representativo) é assumir a responsabilidade individual para com o coletivo e, ainda, na desigualdade estrutural entre mulheres e homens.

## REFERÊNCIAS

- ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. *Ciência Política, Estado e Direito Público: Uma Introdução ao Direito Público da Contemporaneidade*. São Paulo: Verbatim, 2011.
- ALDANA, Marlene Choque. Avances en la participación política de las mujeres. Caminos, agendas y nuevas estrategias de las mujeres hacia la paridad en Bolivia. *Revista de Derecho Electoral*. Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica, n. 17, Enero-Junio, 2014, p. 333-356. Disponível em: <<http://www.tse.go.cr/revista/articulos17.htm>>. Acesso em: 23 dez. 2018.
- ALVES, Fernando de Brito. *Constituição e participação popular: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental*. Curitiba: Juruá, 2013.
- ARAÚJO, Clara. Cidadania democrática e inserção política das mulheres. *Revista Brasileira de Ciência Política*. Brasília, n. 9., set./dez. 2012, p. 147-168.
- ARAÚJO, Clara. Rotas de ingresso, trajetórias e acesso das mulheres ao legislativo – um estudo comparado entre Brasil e Argentina. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 18, n. 2, maio/ago. 2010, p. 567-584. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/issue/view/1470/showToc>>. Acesso em: 20 dez. 2018.
- ARCHENTI, Nélica. El proceso hacia la paridad en América Latina. Argentina y Costa Rica, experiencias comparadas. *Revista de Derecho Electoral*. Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica, n. 17, Enero-Junio, 2014, p. 304-332. Disponível em: <<http://www.tse.go.cr/revista/articulos17.htm>>. Acesso em: 23 dez. 2018.
- ARCHENTI, Nélica; TULA, María Inés. Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia y Ecuador. *Ediciones Universidad de Salamanca*. América Latina Hoy, v. 66, 2014, p. 47-68. Disponível em: <<http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/issue/view/alh201466>>. Acesso em: 23 dez. 2018.
- AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. Globo, 2008.
- BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. *Instituto Ideias*, Instituto de Direito do Estado e Ações Sociais, Rio de Janeiro.
- BERNARDELLI, Paula; MAESTA, Letícia. Representação política feminina e democracia interna dos partidos. In: *Mulheres por mulheres: memórias do I Encontro de Pesquisa por/de/sobre Mulheres [recurso eletrônico] / SALGADO; Eneida Desiree; KREUZ, Letícia Regina Camargo; BERTOTTI, Bárbara Mendonça* (Orgs.) - Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2018. Disponível em: <<https://www.editorafi.org/265mulheres>>. Acesso em: 26 jul. 2018.
- BERTONCINI, Carla; PADILHA, Elisângela. Família, dignidade da pessoa humana e relativismo cultural. *Revista Direitos Humanos e Democracia*. Ed. Unijuí. v. 5, n. 9, p. 306-330, jan./jun. 2017. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/6547>>. Acesso em: 27 dez. 2018.
- BESTER, Gisela Maria. A luta sufrágica feminina e a conquista do voto pelas mulheres brasileiras: aspectos históricos de uma caminhada. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho - PR, Brasil, n. 25, p. 327-343, jul/dez 2016. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/907>>. Acesso em: 20 ago. 2018.
- BESTER, Gisela Maria. *Direitos políticos das mulheres brasileiras: aspectos históricos da luta sufrágica e algumas conquistas políticas posteriores*. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Florianópolis, 1996. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/106440>>. Acesso em: 11 set. 2018.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. rev. atual. 9. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2000.

BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina*. Tradução de Maria Helena Kühner. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.617/2016*. Decisão em 15 de março de 2018. Relator Ministro Edson Fachin. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5080398>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.420*. Decisão em 3 de dezembro de 2015. Relator Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4891075>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo de Instrumento nº 2895*, Acórdão nº 2895, de 14/08/2001. Relator Ministro José Paulo Sepúlveda Pertence. Publicação: DJ, vol. 1, de 19/10/2001, p. 141; Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjupesquisa/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=true&docIndex=0&httpSessionName=brsstateSJUT882328230&sectionServer=TSE&grupoTotalizacao=2>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas de Candidaturas*. 2010. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2010/candidaturas-votacao-e-resultados/estatisticas-de-candidaturas>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas do eleitorado – Eleitores filiados por sexo e faixa etária*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/eleitores-filiados-por-sexo-e-faixa-etaria>>. Acesso em 18 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas do eleitorado – Por sexo e faixa etária*. Jul. 2018. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/estatistica-do-eleitorado-por-sexo-e-faixa-etaria>>. Acesso em: 12 set. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Decreto nº 3.029*, de 9 de janeiro de 1881. Lei Saraiva. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/lei-saraiva>>. Acesso em: 11 set. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Informações e dados estatísticos sobre as eleições 2014*. Disponível em: <[http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/informacoes\\_dados\\_estatisticos\\_eleicoes\\_2014\\_web.pdf](http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/informacoes_dados_estatisticos_eleicoes_2014_web.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Partidos políticos registrados no TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: 18 jan. 2019.

BRASIL Tribunal Superior Eleitoral I. Recurso Especial Eleitoral nº 1-49. Relator Ministro Henrique Neves da Silva. Julgado em 04.08.2015. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sadpPush/ExibirDadosProcessoJurisprudencia.do?nproc=149&sgcla=RESPE&comboTribunal=tse&dataDecisao=04/08/2015>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 29-39. Relator Ministro Arnaldo Versiani Leite Soares. Julgado em 6-11-2012. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sadpPush/ExibirDadosProcessoJurisprudencia.do?nproc=2939&sgcla=RESP E&comboTribunal=tse&dataDecisao=06/11/2012>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 243-42. Relator Ministro Henrique Neves da Silva. Julgado em 16.08.2016. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sadpPush/ExibirDadosProcessoJurisprudencia.do?nproc=24342&sgcla=RESPE&comboTribunal=tse&dataDecisao=16/08/2016>> Acesso em: 20 dez. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral Tribunal Superior Eleitoral. *Relatório das eleições 2014*. Disponível em: <[http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/relatorio\\_eleicoes/relatorio-eleicoes-2014.pdf](http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/relatorio_eleicoes/relatorio-eleicoes-2014.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 22.610*, de 25 de outubro de 2007.

Vide ADI 5081. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2007/RES226102007.htm>>. Acesso em: 22 set. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.548*, de 18 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos para as eleições. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2017/RES235482017.html>>. Acesso em: 24 set. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *TSE aprova uso do nome social de candidatas na urna*. 01 mar. 2018. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/tse-aprova-uso-do-nome-social-de-candidatos-na-urna>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *A Mulher na Câmara dos Deputados*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/temas-antiores-desativados-sem-texto-da-consultoria/mulheresnoparlamento/bancada-feminina>>. Acesso em: 12 set. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Bancada feminina alcança maior percentual de deputadas dos últimos anos*. 08 out. 2018. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIA/564041-BANCADA-FEMININA-ALCANCA-MAIOR-PERCENTUAL-DE-DEPUTADAS-DOS-ULTIMOS-ANOS.html>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Plenário rejeita “distritão” e encerra votação sobre novo sistema eleitoral para deputados*. POLÍTICA. 20 set. 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/543114-PLENARIO-REJEITA-%E2%80%9CDISTRITAO%E2%80%9D-E-ENCERRA-VOTACAO-SOBRE-NOVO-SISTEMA-ELEITORAL-PARA-DEPUTADOS.html>>. Acesso em: 26 set. 2018.

BUENO, Emma Roberta Palu. COSTA, Tailaine Cristina. Meu pé de cota laranja: a Justiça Eleitoral e o seu papel na garantia da efetivação da participação da mulher na política. In: *Mulheres por mulheres: memórias do I Encontro de Pesquisa por/de/sobre Mulheres [recurso eletrônico] / SALGADO; Eneida Desiree; KREUZ, Letícia Regina Camargo; BERTOTTI, Bárbara Mendonça* (Orgs.) - Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2018. Disponível em: <<https://www.editorafi.org/265mulheres>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. rev. COIMBRA: Livraria Almedina, 1993.

CARLOMAGNO, Márcio Cunha. Cenários para a reforma política: simulações a partir da adoção do distritão e do fim das coligações nas eleições proporcionais. Newsletter. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil, Curitiba, v. 2, n. 6, p. 1- 23, mar. 2015. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/2587>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

COLLING, Ana Maria. Pós-cidadania feminina. *Revista Territórios & Fronteiras*, Cuiabá, v. 10, n. 2, ago./dez. 2017.

DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DALARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 2 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

DANTAS. Sivanildo de Araújo. *Sistema Eleitoral Proporcional: Uma Proposta Técnico-Política para o Brasil*. Dissertação (Dissertação em Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2006.

ELEIÇÕES 2018. *Candidatos a Deputado Estadual eleitos*. Disponível em: <<https://www.eleicoes2018.com/candidatos-deputado-estadual/>>. Acesso em: 20 dez. 2018

ESTADÃO. *Entre as deputadas federais eleitas, consenso só no que já é consenso*. 11 dez. 2018. Disponível em: <<http://arte.estadao.com.br/focas/capitu/materia/entre-as-deputadas-federais-eleitas-consenso-so-no-que-ja-e-consenso?fbclid=IwAR2jJsU56jrzLA1elPRSZSs4wxIWZ7UfhDue-iA9DwTj1fNM4IBn7ZUund4I>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Políticas Públicas de ações afirmativas: igualdade, solidariedade, alteridade - limites. In: *Constitucionalismo Feminista*. SILVA, Christine Oliveira Peter da; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; FACHIN, Melina Girardi (Coord.); NOWAK, Bruna (Org.). Salvador: JusPodivm, 2018, p. 337-358.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*. 2. ed. rev. e alt. Brasília: TSE/SDI, 2005.

FONSECA, Francisco. (Des)Proporcionalidade na Câmara de Deputados: dilemas, impasses e saídas. In: *Reforma política democrática: temas, atores e desafios*. IANONI, Marcus (org.), Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2015, p. 253-259.

FRANCESCHET, Susan; PISCOPO, Jennifer M. Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina. Printed in the U.S.A. *Politics & Gender*, 4 (2008), p. 393-425.

FREITAS, Juliana Rodrigues; COÊLHO, Lorraine Ferreira. Eleições municipais 2016 e a frustração diante da inoperância do sistema de cotas. In: *Mulheres por mulheres: memórias do I Encontro de Pesquisa por/de/sobre Mulheres [recurso eletrônico]* / SALGADO; Eneida Desiree; KREUZ, Letícia Regina Camargo; BERTOTTI, Bárbara Mendonça (Orgs.) - Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2018. Disponível em: <<https://www.editorafi.org/265mulheres>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

G1. *Partidos novatos têm 37 candidatas eleitos no 1º turno das eleições de 2018*. 08 out. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/08/partidos-novatos-tiveram-37-candidatos-eleitos-no-1o-turno-das-eleicoes-de-2018.ghtml>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

GODINHO, Tatau. Democracia e política no cotidiano das mulheres brasileiras. In: VENTURI, Gustavo; RECAMÁN, Marisol; OLIVEIRA, Suely de (Org.). *A mulher brasileira nos espaços público e privado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. p. 149-160.

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. As ações afirmativas e os processos de promoção da igualdade efetiva. In: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários; AJUFE; Fundação Pedro Jorge de Mello e Silva; The British Council. *Seminário Internacional as minorias e o Direito*. Série Cadernos do CEJ, v. 24, 2001, Brasília, p. 86-123.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 13. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

GROSSI, Míriam Pillar; MIGUEL, Sônia Malheiros. Transformando a diferença: as mulheres na política. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 167-206. 2001. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/issue/view/315>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

HTUN, Mala. A política de cotas na América Latina. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 225-230. 2001. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/issue/view/315/showToc>>. Acesso em: 20 out. 2018.

IBGE. *PNAD Contínua 2017: realização de afazeres domésticos e cuidados de pessoas cresce entre os homens, mas mulheres ainda dedicam quase o dobro do tempo*. Em 18 abr. 2018. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/20911-pnad-continua-2017-realizacao-de-afazeres-domesticos-e-cuidados-de-pessoas-cresce-entre-os-homens-mas-mulheres-ainda-dedicam-quase-o-dobro-do-tempo>>. Acesso em: 11 dez. 2018.

IBGE. *Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação*. 2010-2060. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

INTERNATIONAL IDEA. *Gender quotas database*. Disponível em: <<https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas>>. Acesso em: 27 set. 2018.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. *Women in national parliaments*, Situation as of 1st December 2018. Disponível em: <<http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

KERGOAT, D. Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo. In: EMÍLIO, M.; GODINHO, T.; NOBRE, M.; TEIXEIRA, M. (Orgs.). *Trabalho e cidadania ativa para as mulheres: desafios para as Políticas Públicas*. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2003.

LÔBO, Edilene. “Distritão” e dizimação das minorias políticas: o desserviço à democracia substancial. *Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos*. Maranhão, v. 3, n. 2, jul./dez. 2017, p. 111–130.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. *Direito Eleitoral*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MARTINI, Diandra Avila. Cotas partidárias e sub-representação feminina na América do Sul: Um estudo comparado entre Brasil e Bolívia. In: *1º Seminário Internacional de Ciência Política*. Estado e democracia em mudança no século XXI. Anais (on-line). UFRGS, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/sicp/anais/genero/>>. Acesso em: 27 set. 2018.

MARTINS, Eneida Valarini. A política de cotas e a representação feminina na Câmara dos Deputados. *Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados*. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/343>>. Acesso em: 27 dez. 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELO, Hildete Pereira de; CONSIDERA, Claudio Monteiro; SABBATO, Alberto Di. Os afazeres domésticos contam. *Economia e Sociedade*, Portal de Periódicos Eletrônicos Científicos. Campinas, v. 16, n. 3, dez. 2007, p. 435-454. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/issue/view/908>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. #MulheresNaPolítica: MPF defende adoção de cotas femininas para diretórios de partidos políticos. 22 fev. 2018. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mulheresnapolitica-mpf-defende-adocao-de-cotas-femininas-para-diretorios-de-partidos-politicos>>. Acesso em: 28 set. 2018.

NICOLAU, Jairo Marconi. A representação política e a questão da desproporcionalidade no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 33, jul. 1992, p. 222-235.

NICOLAU, Jairo Marconi. Como aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil. In: *Reforma política democrática: temas, atores e desafios*. IANONI, Marcus (org.), Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2015, p. 105-120.

NICOLAU, Jairo Marconi. O Sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, 2006, p. 689-720.

NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas eleitorais* (Recurso eletrônico). 6 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

PARADIS, Clarisse; ROURE, Sarah de. Para além das fronteiras do patriarcado: reflexões sobre a reforma do sistema político e a refundação do Estado. In: *Reforma política democrática: temas, atores e desafios*. IANONI, Marcus (org.), Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2015, p. 176-190.

PATEMAN, Carole. *Feminismo y democracia*. Democratic theory and practice, ed. Graeme Duncan, Cambridge University Press, 1983. Tradução de Sara Sefchovich.

PATEMAN, Carole. *O contrato sexual*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993

PEREIRA, Rodolfo Viana; GELAPE, Lucas de Oliveira. Anacronismo do sistema proporcional de lista aberta no Brasil: O caso das razões originárias de sua adoção. *Revista de Informação Legislativa*. v. 52, n. 205 jan./mar. 2015, p. 261-279.

PHILLIPS, Anne. De uma política de ideias a uma política de presença? *Estudos Feministas*, v. 9, n. 1. Florianópolis, 2001, p.268-290. Trad.. Luís Felipe Miguel. “From a Politics of Ideas to a Politics of Presence?”, In: PHILLIPS, Anne, *The Politics of Presence* (Oxford: Oxford University Press, 1995. p. 1-26). Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2001000100016>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

- PINTO, Céli Regina Jardim. *Uma história do feminismo no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.
- PINTO, Céli. Política de Cotas. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 103-106.
- PISIER, Evelyne. *História das ideias políticas*. São Paulo: Manole, 2004.
- PITKIN, Hanna F. O conceito de representação. In: CARDOSO, F.H.; MARTINS, C.E. (Orgs.) *Política e Sociedade* 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- PMB. Disponível em: <<http://www.pmb.org.br/>>. Acesso em: 20 dez. 2018.
- RIOT-SARCEY, Michèle. A democracia representativa na ausência das mulheres. Colóquio Internacional Brasil, França e Quebec (Estratégias Feministas e Representações Políticas). *Revista Estudos Feministas*, UFSC, nº especial, 2º sem. 1994, p. 247-255. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/issue/view/297/showToc>>. Acesso em: 23 set. 2018.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Ação afirmativa: O conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. *Revista de informação legislativa*. Brasília, v. 33, n. 131, jul./set. 1996, p. 283-295. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176462>>. Acesso em: 12 dez. 2018.
- SACCHET, Teresa. Que reforma política interessa às mulheres? Cotas, sistema eleitoral e financiamento de campanha. In: Reforma política democrática: temas, atores e desafios. IANONI, Marcus (org.), Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2015, p. 153-175.
- SACCHET, Teresa. Representação política, representação de grupos e política de cotas: perspectivas e contendas feministas. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 20, n. 2, p. 399-431, maio./ago. 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2012000200004>>. Acesso em: 27 dez. 2018.
- SANTOS, Polianna Pereira dos. O sistema proporcional brasileiro e a presença das mulheres no legislativo: uma análise a partir do resultado das eleições municipais de 2016. In: *Mulheres por mulheres: memórias do I Encontro de Pesquisa por/de/sobre Mulheres [recurso eletrônico] / SALGADO; Eneida Desiree; KREUZ, Letícia Regina Camargo; BERTOTTI, Bárbara Mendonça (Orgs.) - Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2018. Disponível em: <<https://www.editorafi.org/265mulheres>>. Acesso em: 26 jul. 2018.*
- SALGADO, Eneida Desiree. Representación política y paridad de género: una propuesta para la participación femenina en Brasil. In: *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo LXVIII, Número 270, Enero-Abril 2018. Disponível em: <<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/63738/55887>>. Acesso em: 27 jul. 2018.
- SCHLOTTFELDT, Shana; COSTA, Alexandre Araújo. Em busca do poder: a evolução da participação política da mulher na Câmara dos Deputados brasileira. *E-legis*, Brasília, n. 21, p. 100-126, set./dez. 2016. Disponível em: <<http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/276>>. Acesso em: 15 dez. 2018.
- SCHUMAHER, Schuma; CEVA, Antonia. *Mulheres no poder: trajetórias na política a partir da luta das sufragistas no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2015.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25 ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.
- SIQUEIRA JR, Paulo Hamilton. Reforma Política. *Estudos Eleitorais*, Tribunal Superior Eleitoral, Brasília, v. 6, n. 1, jan./abr. 2011, p. 31-44.
- SOUZA, Cristiane Aquino de. A eficácia das cotas eleitorais na Argentina e no Brasil. *Revista Novos Estudos Jurídicos - Eletrônica*, v. 21, n. 1, jan./abr. 2016, p. 246-268. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/8766>>. Acesso em: 27 set. 2018.

SPOHR, Alexandre Piffero et al. Participação Política de Mulheres na América Latina: o impacto de cotas e de lista fechada. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 24, n. 2, p. 417-441. 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/44593/31748>>. Acesso em: 06 jan. 2018.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

TAVARES, André Ramos. Processo eleitoral e democracia: a delicada e necessária contextualização da reforma política no Brasil. *Estudos Eleitorais*, Tribunal Superior Eleitoral, Brasília, v. 6, n. 1, jan./abr. 2011, p. 09-30.

UOL. *Após 1 ano, Partido da Mulher tem 2 deputados que nada fazem pelas mulheres*. 26 jul. 2016. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/07/26/apos-1-ano-partido-da-mulher-tem-2-deputados-que-nada-fazem-pelas-mulheres.htm>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

URTADO, Daniela; PAMPLONA, Danielle Anne. A última constituinte brasileira, as bravas mulheres e suas conquistas. In: *Constitucionalismo Feminista*. SILVA, Christine Oliveira Peter da; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; FACHIN, Melina Girardi (Coord.); NOWAK, Bruna (Org.). Salvador: JusPodivm, 2018, p. 53-67.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *Direitos Fundamentais: uma leitura da jurisprudência do STF*. São Paulo: Malheiros, 2006.

World Economic Forum. *Global Gender Gap Report 2017*. Disponível em: <<https://www.weforum.org/reports/the-global-gender-gap-report-2017>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

YOUNG, Iris Marion. *Representação política, identidade e minorias*. Tradução de Alexandre Morales. São Paulo: Lua Nova, n. 67, 2006, p. 139-190. Do original (Capítulo 4) Inclusion and democracy. Oxford University Press, 2000.

## LEGISLAÇÕES

ARGENTINA. *Constitución de la Nación Argentina*. Disponível em: <[http://www.oas.org/juridico/mla/sp/arg/sp\\_arg-int-text-const.html](http://www.oas.org/juridico/mla/sp/arg/sp_arg-int-text-const.html)>. Acesso em: 23 dez. 2018

ARGENTINA. *Decreto 1246/2000*. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/65634/norma.htm>>. Acesso em: 27 set. 2018

ARGENTINA. *Decreto n° 2135*, de 1983. Código Electoral Nacional. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/19442/teexact.htm>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

ARGENTINA. *Ley 24.012*, 1991. Sustitúyese el artículo 60 del Decreto n° 2135/83. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=411>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

BOLIVIA. *Constitución Política del Estado (CPE)*, de 2009. Disponível em: <[https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_Bolivia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf)>. Acesso em: 23 dez. 2018.

BOLIVIA. *Ley 26 del Regimen Electoral*. Jun. 2010. Disponível em: <<https://bolivia.infoleyes.com/norma/1888/ley-del-regimen-electoral-026>>. Acesso em: 27 set. 2018.

BOLIVIA. Lei n° 243, de 28 de maio de 2012. *Ley contra el acoso y violencia política hacia las mujeres*. Disponível em: <<http://senado.gob.bo/legislativa/proyectos-ley/ley-243>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

BOLIVIA. Lei n° 1779, de 19 de marzo de 1997. Ley de reforma y complementacion al Regimen electoral. Disponível em: <<https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/bolivialeydereformaelectoralcuotasfemeninasreforma1997.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2018.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 10 set. 2018.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 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: 28 jul. 2018.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 97*, de 4 de outubro de 2017. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm#art1)>. Acesso em: 24 set. 2018.

BRASIL. *Lei Complementar nº 64*, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp64.htm)>. Acesso em: 15 dez. 2018.

BRASIL. *Lei nº 4.737*. 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm)>. Acesso em: 28 jul. 2018.

BRASIL. *Lei nº 9.096*, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm)>. Acesso em: 24 set. 2018.

BRASIL. *Lei nº 9.100*. 29 de setembro de 1995. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9100.htm)>. Acesso em: 28 jul. 2018.

BRASIL. *Lei nº 9.504*. 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm)>. Acesso em: 28 jul. 2018.

BRASIL. *Lei nº 12.034*. 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112034.htm)>. Acesso em: 28 jul. 2018.

BRASIL. *Lei nº 13.165*. 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm)>. Acesso em: 22 set. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Constituição de 1934*. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 19 ago. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Decreto nº 21.076*. 24 de fevereiro de 1932. Decreta o Código Eleitoral. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 19 ago. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Emenda Constitucional nº 91/2016*. Altera a Constituição Federal para estabelecer a possibilidade, excepcional e em período determinado, de desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-91-18-fevereiro-2016-782395-publicacaooriginal-149499-pl.html>>. Acesso em: 26 set. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei nº 4497/2012*. Altera o § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), modificado pela Lei nº 12.034, de 29 de setembro de

2009, para estabelecer que, nas listas de candidatos de cada partido ou coligação, pelo menos metade do número máximo das vagas seja preenchido, obrigatoriamente, por integrantes do mesmo sexo, nas eleições proporcionais. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=556576>>. Acesso em: 26 set. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Proposta de Emenda à Constituição nº 77/2003*. Suprime o § 5º do art. 14 e dá nova redação ao § 1º do art. 27, ao caput do art. 28, ao inciso I do art. 29, ao parágrafo único do art. 44, aos §§ 1º e 2º do art. 46 e ao caput do art. 82, para pôr fim à reeleição majoritária, determinar a simultaneidade das eleições e a duração de cinco anos dos mandatos para os cargos eletivos, nos níveis federal, estadual e municipal, nos Poderes Executivo e Legislativo. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=117975>>. Acesso em: 26 set. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Proposta de Emenda à Constituição nº 134/2015*. Acrescenta art. 101 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reservar vagas para cada gênero na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas, na Câmara Legislativa do Distrito Federal e nas Câmaras Municipais, nas 3 (três) legislaturas subsequentes. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1724716>>. Acesso em: 25 set. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Proposta de Emenda à Constituição nº 182/2007*. Transformada na Emenda Constitucional 91/2016. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=373327>>. Acesso em: 26 set. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Proposta de Emenda à Constituição nº 205/2007*. Fixa reserva de vaga na representação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para mulheres e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=380754>>. Acesso em: 25 set. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Proposta de Emenda à Constituição nº 327/2017*. Cria o sistema majoritário nas eleições para a Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2140002>>. Acesso em: 26 set. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Proposta de Emenda à Constituição nº 371/2013*. Dá nova redação aos arts. 45 e 46 da Constituição Federal, fixando reserva de vaga para mulheres na representação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=604356>>. Acesso em: 25 set. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Proposta de Emenda à Constituição nº 590/2006*. Dá nova redação ao parágrafo 1º do art. 58 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=339287>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

SENADO FEDERAL. *Projeto de Lei nº 389/2014*. Altera a redação dos arts. 10 e 44 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e dos arts. 44 e 45 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, para garantir o preenchimento por parte dos partidos de cinquenta por cento das vagas nas eleições proporcionais para candidatos de cada sexo, estabelecer reserva de tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão para candidaturas de mulheres, elevar o percentual do Fundo Partidário destinado à manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como o percentual do tempo de propaganda partidária gratuita destinada a promover e difundir a participação política feminina. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119388>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

SENADO FEDERAL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 98/2015 - PEC DA MULHER*. Acrescenta artigo ao Ato das Disposições Transitórias da Constituição para reservar vagas para cada gênero na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas, na Câmara Legislativa do Distrito Federal e nas Câmaras Municipais, nas três legislaturas subsequentes. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122308>>. Acesso em: 25 set. 2018.