



**REPRESENTAÇÃO FEMININA NOS PARLAMENTOS BRASILEIROS: DISCUTINDO  
OS DIREITOS POLÍTICOS DAS MULHERES A PARTIR DE MODELOS E  
EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS**

*WOMEN REPRESENTATION IN BRAZILIAN PARLIAMENTS: DISCUSSING  
WOMEN'S POLITICAL RIGHTS BASED ON INTERNATIONAL STANDARDS AND  
EXPERIENCES*

---

**Carlos David Carneiro**

Mestre e Doutor em Teoria e Filosofia do Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Foi Pesquisador Visitante na Harvard Law School. Graduou-se em direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados do Brasil e professor de curso de Pós-Graduação Lato Sensu no Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento CEFOR da Câmara dos Deputados.

**Resumo**

Atualmente, quase metade dos países do mundo adota algum tipo de ação afirmativa de gênero para eleições parlamentares. No Brasil, não é diferente. No entanto, a baixíssima representatividade feminina no parlamento brasileiro coloca em questão a eficácia do modelo adotado. Este artigo busca então realizar um diagnóstico do modelo brasileiro, à luz das dificuldades sofridas pelas mulheres no caminho da representação política, do debate teórico acerca da adoção de ações afirmativas e de modelos e experiências de outras partes do mundo. O objetivo, à luz dos argumentos contidos nesses passos, é reavaliar a experiência brasileira e sugerir possíveis mudanças na legislação.

**Palavras-chave:** Ações afirmativas; Representação Feminina; Mulheres; Parlamentos.

**Abstract**

Almost half the countries in the world adopt at least one type of affirmative action in order to promote women representation in parliaments. Although Brazilian legislation also provides a kind of affirmative action with this objective, the results so far call into question the efficacy of the model. Therefore, this article aims to discuss the brazilian model of affirmative action for women representation in parliaments, discussing the difficulties that women suffer in the way to political representation, the convenience of adopting affirmative actions in general and the international experience on this subject. The main

objective, considered the steps above, is to reevaluate brazilian experience on the subject and to suggest eventual change in legislation.

**Key-words:** Affirmative actions; Women Representation; Women; Parliaments.

## 1. INTRODUÇÃO

Atualmente, quase metade dos países do mundo adota algum tipo de cota eleitoral para mulheres em seus parlamentos (DAHLERUP, 2009). No Brasil, pelos menos desde 1995, uma série de legislações vêm sendo aprovadas ou discutidas como forma de incentivar a participação feminina na política e diminuir a lacuna representativa entre homens e mulheres.

Não obstante, apenas 9,9% das cadeiras da Câmara dos Deputados são ocupadas atualmente por parlamentares mulheres. Para que se tenha uma ideia, a média mundial é de 23% (QUOTAPROJECT, 2016). Se considerarmos que, segundo dados da PNAD, as mulheres são pouco mais de 51% da população brasileira (IBGE, 2016) e que, segundo o TSE, elas são 52% das eleitoras (TSE, 2016), não se pode negar que haja aí, de fato, ao menos em um âmbito descritivo, uma lacuna representativa substancial que não pode ser ignorada.

Para além do âmbito descritivo, no entanto, a baixa representação de mulheres nos parlamentos, como sugere a literatura internacional, pode estar associada a fatores sociais estruturais de desigualdade entre homens e mulheres (cf.FOX; LAWLESS, 2014), além de poder exercer influência direta sobre as políticas públicas (BENSTEAD, 2016) e sobre a própria percepção acerca do papel da mulher nas sociedades (BANERJEE; DUFLO, 2012). Dessa maneira trata-se de uma questão candente para os estados democráticos de direito e para a própria justiça política nas sociedades contemporâneas.

Como encarar ou remediar a sub-representação feminina nos parlamentos, no entanto, é um tema mais controverso, que demanda desde uma discussão mais abstrata acerca do sentido da representação até discussões acerca da justiça ou injustiça das ações afirmativas, um dos principais cursos de ação propostos por especialistas para remediar a desigualdade entre os gêneros no parlamento.

Longe de esgotar a literatura ou as variáveis implicadas, este estudo tem como objetivo avaliar os desenhos legislativos no Brasil em prol representação feminina no

parlamento à luz das dificuldades enfrentadas pelas mulheres para adentrar na política, das discussões doutrinárias acerca das ações afirmativas e de modelos e experiências visualizadas em outras partes do mundo. Para tanto, lança-se mão tanto de discussões doutrinárias acerca da justiça ou conveniência das ações afirmativas como de revisão bibliográfica acerca do tema.

Dessa maneira, busca-se discutir, em primeiro lugar, a existência de dificuldades enfrentadas por mulheres para adentrar e permanecer na política, problemas estes, que, ao que tudo indica, estão na base da desigualdade verificada na participação de homens e mulheres na política.

Em segundo lugar, cuida-se de discutir a justiça da adoção de ações afirmativas de gênero, sopesando argumentos favoráveis e contrários à adoção dessas medidas. Mais adiante, procura-se traçar ainda um panorama da experiência internacional acerca do tema no que diz respeito à implementação de marcos legais visando a equidade de gêneros nos parlamentos, quando passa a se discutir a conveniência de diversos modelos a partir de experiências concretas levantadas.

Ness sentido, a literatura pesquisada aponta, como se discutirá a seguir, quase que invariavelmente, para uma correlação positiva entre a implementação dos mais diversos modelos de cotas e a ampliação feminina nos parlamentos (MEDERO, 2010, p.714), apontando ainda que a adoção de cotas foi o principal mecanismo utilizado para o incremento da participação feminina na política nas últimas décadas (DOMINGO et al.2015, p.32 e ss). Na penúltima seção, à luz dos argumentos e informações levantados nas seções anteriores, discute-se a experiência brasileira acerca do tema, analisando-se a legislação aprovada até o presente dia e seus eventuais resultados no combate à sub-representação feminina, ressaltando-se ainda decisões judiciais recentes cujas consequências ainda não puderam ser mensuradas. Por fim, procura-se traçar alguns cenários de enfrentamento das questões elencadas, levantando, a partir do estudo elaborado, cursos de ação e ressaltando certas aporias que não podem ser ignoradas.

A todo o tempo, procurou-se cotejar circularmente argumentos abstratos acerca do tema com dados retirados de experiências concretas de adoção de políticas afirmativas, procurando deixar claro, em todo o caso, os limites das considerações traçadas e a natureza essencialmente controversa da questão levantada.

## 2. DESIGUALDADE DE GÊNERO NO PROCESSO DE SOCIALIZAÇÃO E VIESES IMPLÍCITOS COMPARTILHADOS

Há razões bastante intuitivas, reforçadas na literatura especializada, para se argumentar que, de fato, mulheres enfrentam mais dificuldades para se tornarem candidatas que seus pares do gênero masculino. Não raro levanta-se a histórica exclusão das mulheres do espaço público (PATEMAN, 1993), somado a associação feminina ao ambiente doméstico (OKIN, 1998), como alguns dos fatores preponderantes de entrave à entrada das mulheres na política.

Pesquisas recentes, como a realizada por Richard Fox e Jeniffer Lawless nos Estados Unidos, não só confirmam essas dificuldades, como vão além ao analisar com um grau maior de precisão os problemas e dilemas sofridos pelas mulheres em seus processos de socialização, apontando, para além da dúvida razoável, que mulheres, de fato, enfrentam mais dificuldades que os homens para ingressarem na vida pública.

Malgrado os avanços das mulheres em relação à escolaridade e participação no mercado de trabalho, Fox e Lawless apontam, por exemplo, que a lacuna entre os gêneros no que concerne à ambição política é amplamente internalizada pelas mulheres. Quando comparadas a homens em situação socioeconômica e ocupacional similar, grande parte das mulheres entrevistadas na pesquisa dos autores afirmaram sentir-se menos qualificadas e mais receosas de concorrer a cargos eletivos. Essa lacuna, segundo os autores, decorreria diretamente do processo de socialização desigual e discriminatório entre homens e mulheres. (FOX, LAWLESS, 2014, p.499).

Na pesquisa elaborada por ambos com alunos e alunas do ensino médio e do preparatório para a faculdade em um Estado dos EUA, Fox e Lawless constaram que as mulheres são menos encorajadas por pais e familiares a se candidatarem no futuro a cargos eletivos e menos expostas a discussões políticas, educação cívica e atividades competitivas nas escolas e cursos preparatórios (FOX; LAWLESS, 2014, p.510). Todos esses fatores, ligados aos demais processos de socialização, teriam um efeito direto nas autoconfianças e ambições políticas das jovens entrevistadas.

Uma outra linha de pesquisa, relacionada ao chamado viés implícito (*implicit bias*), também mostraria hoje, para além da dúvida razoável, existência de preconceitos e estereótipos socialmente compartilhados, dentre os quais aqueles que associam mulheres a adjetivações negativas e/ou atividades menos valorizadas socialmente. Um dos testes utilizado nesse campo de pesquisas, o IAT (Implicit

Association Test), mede, por exemplo, o quão fácil é para as pessoas associar certas categorias sociais (como negros ou brancos, ricos ou pobres, etc.) a palavras e categorias abstratas com implicações avaliativas (como feio ou bonito, perigoso ou não perigoso, bom ou mal, etc.).

No que diz respeito mais especificamente a questões relacionadas ao gênero feminino, Jost *et al.* mostram que em pesquisa realizada nos Estados Unidos, mulheres em entrevistas de emprego que apresentam a si mesmas como tendo as mesmas qualidades profissionais de seus pares masculinos, têm menos chance de serem contratadas pelas empresas pesquisadas (JOST *et al.*, 2009, p.47). Da mesma maneira, Jennifer Saul mostra, por exemplo, que mulheres se saem melhor em testes anônimos em universidades ou aceites para revistas científicas, o que levaria a inferir, segundo a autora, que nos casos de avaliação não anônima, no qual o gênero é identificado, haveria um viés implícito discriminatório contra mulheres (SAUL, 2012, p.258).

Ainda que nenhum estudo do tipo levado a cabo por Fox e Lawless, Jost e al. ou Saul, até onde pesquisado, tenha sido realizado no Brasil, a pesquisadora Flávia Biroli constatou, em sentido similar, alguns mecanismos de reforço negativo no que concerne à representação feminina na imprensa. Segundo Biroli, líderes políticas femininas seriam apenas 10,1% das personagens citadas nas seções de notícias das grandes revistas brasileiras. Ainda que consideremos, por exemplo, que essa sub-representação apenas reproduz a sub-representação própria do sistema político, não se pode ignorar aí um reforço portentoso à baixa associação da mulher no imaginário brasileiro à atividade política, baixa associação essa, é claro, mitigada pela ascensão recente de líderes mulheres no cenário político brasileiro.

Assim, tanto no que diz respeito a internalizações sofridas nos processos de socialização quanto à presença de estereótipos inferiorizantes na sociedade, estudos recentes mostrariam que mulheres, de fato, enfrentariam dificuldades não enfrentadas por seus pares masculinos na hora de disputar posições de destaque, dentre elas, posições políticas em cargos eletivos. Isso para não falar, é claro, da desigualdade de recursos, tema que será abordado mais adiante.

### **3. O RECONHECIMENTO DAS DESIGUALDADES E A OPÇÃO PELAS AÇÕES AFIRMATIVAS**

Conclusões como as mencionadas nos estudos citados, somadas à constatação fática da baixa representação de mulheres nos parlamentos, favoreceram a defesa da utilização de ações afirmativas, visando promover uma maior participação feminina na política. Para os intentos desse artigo, utiliza-se a definição do verbete da Enciclopédia de Filosofia da Universidade de Stanford, para o qual o termo “ação afirmativa” estaria relacionado à tomada de decisões acerca do incremento da representação de mulheres ou outras minorias em espaços dos quais foram historicamente excluídas (FULLINWIDER, 2016).

Apesar de remontar a políticas implementadas por John F. Kennedy, a expressão “ação afirmativa” se popularizou a partir da ordem executiva nº. 11.246, instituto análogo à medida provisória brasileira, assinada pelo então Presidente Lyndon Johnson, que passou a exigir que os contratantes federais tomassem “ações afirmativas” para impedir a discriminação no serviço público. Essas e outras políticas vedatórias de discriminações, no entanto, somadas às lutas de movimentos sociais e novas discussões no âmbito da filosofia política, sobretudo a partir da década de 70, favoreceram também a adoção dessas como “discriminações positivas em favor de certas minorias” (FULLINWIDER, 2016).

A fundamentação para essas “discriminações positivas ou inversas” giravam em torno de argumentos que frisavam desde a necessidade de reparação histórica às discriminações e sujeições passadas até a compreensão dessas políticas como medidas atuais de equidade, quando passou-se a considerar, por exemplo, o acesso à universidade ou à representação política como bens que deveriam ser melhor distribuídos na sociedade. Além disso, outros argumentos passaram a ser utilizados, como o valor intrínseco da diversidade nos espaços públicos e privados e a necessidade de integração dos mais diversos segmentos sociais à vida das comunidades políticas.

Nesse terceiro rol de argumentos, são valorizados aspectos como a importância simbólica da ascensão de representantes de determinados grupos sociais, dentre outras coisas, para o empoderamento de outros membros do grupo (cf. STEELE, 2010, p.134 e ss.), bem como as próprias vantagens deliberativas decorrentes da diversidade de experiências e pontos de vista na esfera pública. Voltaremos a explorar esses aspectos nas próximas seções, tendo em vista, sobretudo, o caso das ações

afirmativas que visam à promoção da participação da mulher na política (FULLINWIDER, 2016).

Por ora, no que diz respeito à ação afirmativa de cotas para mulheres nos parlamentos, pode-se oferecer a seguinte sistematização de alguns dos principais argumentos favoráveis à medida, baseados nas três dimensões de defesa das ações afirmativas visualizadas acima, também largamente reproduzidas pela literatura (cf. MANSBRIDGE, 2005, p.622):

- 1 – As cotas são uma compensação para barreiras que impediram ou impedem as mulheres de uma disputa justa por acentos nos parlamentos e garantiriam direitos mais equitativos de representação;
- 2 – Cotas seriam uma medida de aprofundamento democrático, uma vez que a diversidade social estaria mais bem refletida no parlamento;
- 3 – Mulheres possuem certas experiências que podem enriquecer o debate dos parlamentos e levantar causas que, de outra maneira, não seriam colocadas;
- 4 – A presença de mulheres nos parlamentos tende a encorajar outras mulheres a participarem da política e a mudar a própria percepção sobre a mulher na sociedade.

Diante desses argumentos, insurgem-se imediatamente, como reconhecido pela literatura (DAHLERUP, 2009), análogos opostos, que podem ser organizados, sem prejuízo de outros, da seguinte maneira:

- 1 – Cotas violam o princípio da igual oportunidade, uma vez que dariam às mulheres um privilégio injustificado.
- 2 – Ao focalizar nos direitos dos candidatos, cotas negligenciariam o princípio democrático, uma vez que os eleitores não estariam totalmente livres para decidir sobre seus representantes.
- 3 – Muitas mulheres não querem ser eleitas apenas por serem mulheres, mas por “seus méritos” e ideias próprias.
- 4 – Cotas podem estigmatizar mulheres como menos capazes que os homens ou mesmo “essencializar” o que significa ser mulher em determinada sociedade.

Quando confrontamos a questão contida no primeiro argumento favorável e no primeiro argumento contrário às cotas, remontaríamos ao próprio fundamento da igualdade, problema este de difícil resolução normativa, tendo em vista que, muitas vezes, os interlocutores partem de premissas bastante distintas acerca da questão.

Dito de outra maneira, encarar a igualdade de um ponto de vista formal ou defender que as desigualdades reais devam ser compensadas com discriminações

positivas ainda é tema controverso no âmbito da filosofia política e não encontra resolução pacífica nos dias de hoje (cf. GARGARELLA, 2014). Alguns autores inclusive duvidam que este tipo de problema tenha alguma solução, ao menos tomando como ponto de partida as categorias de igualdade com as quais trabalhamos hoje (cf. MACINTYRE, 2007, cap.1).

No que diz respeito aos demais argumentos, no entanto, é possível balizar de alguma forma a tomada de posição política e os possíveis desenhos legislativos com base em experiências consolidadas. Além disso, a própria sinalização dada pela legislação e jurisprudência brasileiras, que, como se verá mais adiante, já adotaram uma posição normativa favorável a compensações às mulheres por desigualdades reais, nos afastam do ônus, ao menos no escopo desse estudo, de desenvolver a questão sobre o próprio sentido da igualdade, que nos levaria a abraçar ou rechaçar de pronto a questão da adoção de políticas de ação afirmativa.

Assim, nas próximas seções deste artigo, ao passo em que se discute a experiência nacional e internacional sobre o tema, as questões de número 2,3 e 4 voltam a ser discutidas, dessa vez, confrontadas como algumas experiências reais e discussões doutrinárias acerca de seus resultados.

#### **4. A ADOÇÃO DE COTAS NAS LEGISLAÇÕES ELEITORAIS NO MUNDO**

Estudos mostram que, a partir dos anos 30 e, sobretudo, anos 90, pelo menos 90 países adotaram alguma forma de política de cotas, como reserva de assentos, cotas partidárias e outras previsões legais relacionadas a cotas femininas, com variados graus de sucesso (TREMBLAY, 2007, p.538).

Sem dúvida, um dos marcos na implementação extensiva das cotas de gênero foi a 4ª Conferência das Nações Unidas sobre a Mulher, realizada em Pequim, em 1995. A conferência estabeleceu como um de seus principais pontos a necessidade de se garantir a igualdade de gênero em todas as esferas, principalmente a política, apontando em sua plataforma a necessidade da participação das mulheres nos fóruns de tomada de decisão e outros espaços institucionais (SPOHR et. al., 2016, p.419). A partir daí, verifica-se uma expansão contínua da adoção de políticas de cotas em países da África, Ásia, Europa Oriental, Oceania e América latina (MEDERO, 2010, p.705).

Assim, muitos países passaram a adotar políticas como a capacitação de mulheres para a ocupação de cargos eletivos, a provisão de incentivos financeiros e o estabelecimento de espaços organizacionais específicos para a promoção da participação feminina. No que diz respeito particularmente às cotas, diversos países passaram a adotar, de forma voluntária ou compulsória, reserva de vagas nas listas dos partidos políticos, reserva de assentos ou necessidade mínima de representação feminina nos distritos, a depender também de seus respectivos sistemas eleitorais. Estudos apontam que o modelo mais utilizado é justamente a reserva de vagas para mulheres nas listas eleitorais dos partidos (SPOHR et al., 2016, p.422).

Concomitantemente à adoção das mais diversas políticas de cotas, pesquisas recentes sugerem um aumento progressivo na participação feminina nos parlamentos. Nas câmaras baixas, por exemplo, o percentual de mulheres saltou de 3% em 1945 para 18,7% em 2009 (MEDERO, 2010, p.708). Entre os países que em 2010 ultrapassavam 40% de representação feminina no parlamento, apenas dois (Finlândia e Cuba) não adotavam políticas de cotas<sup>1</sup>. Não obstante a este aumento progressivo, hoje as mulheres permanecem sub-representadas nos parlamentos, figurando, como salientado na introdução deste estudo, como apenas 23% dos representantes eleitos no mundo.

Apesar da persistência da sub-representação feminina, pode-se afirmar que, com algumas exceções, há uma correlação positiva entre a implementação dos mais diversos modelos de cotas e a ampliação da participação feminina nos parlamentos (MEDERO, 2010, p.714). Mais que isso, estudos apontam que a adoção de cotas foi o principal mecanismo de aumento da participação feminina na política nas últimas décadas (DOMINGO et al., 2015, p.32 e ss).

Segundo dados da União Interparlamentar e do Quotaproject, os países nórdicos são aqueles com o maior percentual de mulheres nos parlamentos, com 41,1% de representação feminina no parlamento. Desses países, apenas Finlândia e Dinamarca não adotam política de cotas. Em seguida, os parlamentos dos países americanos têm em média 27,7% das cadeiras ocupadas por mulheres. Na América do Norte, Estados Unidos e Groelândia não adotam política de cotas. Já na América

---

<sup>1</sup> No escopo deste artigo, não tratamos da “qualidade democrática” dos parlamentos nas experiências internacionais mencionadas, o que por certo deve ser feito em estudos posteriores para se averiguar qualitativamente variáveis como a autonomia dos mandatos ou mesmo o funcionamento real do parlamento como um todo. Por ora, trata-se apenas de mencionar o grau de representatividade feminina, o que por si só já é uma variável importante a ser considerada.

Latina, a não adoção de qualquer política de cotas é uma exceção, como no já referido exemplo de Cuba.

Ainda no que diz respeito à experiência da América Latina, a Bolívia aparece como o país com a maior proporção de mulheres no parlamento, com 53,1% de mulheres ocupando a câmara baixa (INTER-PARLAMETARY UNION, 2016), número este que cresceu substancialmente depois da exigência legal de paridade nas listas partidárias, estabelecida em 2010.

O primeiro país a adotar uma política de cotas para as mulheres, no entanto, foi a Argentina, que em 1991 estabeleceu cotas para as mulheres nas listas partidárias. Hoje, como dito anteriormente, poucos países, como Cuba, Guatemala e Venezuela não adotam políticas legais de cotas para as eleições nacionais. Não obstante, neste último país, o tribunal eleitoral exigiu, a partir de 2005, paridade de gênero na formação das listas partidárias (PISCOPO, 2015, p.33).

Acerca dos patamares de representação das mulheres nos parlamentos latino-americanos hoje, para se ficar em poucos exemplos, temos que a proporção nas câmaras baixas é de 42,5% no México, 41,6% no Equador, 35,8% na Argentina, 16,2% no Uruguai e 15,8% no Chile. O Brasil, como já mencionado aparece entre os últimos colocados, com apenas 9,9% de representação feminina na Câmara dos Deputados.

Os países europeus (excluídos os nórdicos) possuem atualmente 24,5% das cadeiras de seus parlamentos ocupados por mulheres. Mais uma vez, a maioria dos países adota algum tipo de cotas para a representação feminina nos parlamentos. Mesmo no Reino Unido, que possui um sistema eleitoral distrital, em tese menos propenso à adoção de uma política de cotas, dois dos três maiores partidos adotaram uma política de cotas femininas voluntariamente e a própria ideia de cotas obrigatórias tem ganhado força perante a opinião pública (O'NEIL, 2015). A título de outros exemplos, é possível citar ainda o caso da França, que estabelece que mulheres devem compor pelo menos 50% das listas partidárias ou da Alemanha, onde os maiores partidos se comprometeram a reservar de 30% a 40% de suas listas para candidatas mulheres.

Os parlamentos da África subsaariana, por sua vez, possuem 23,1% de ocupação feminina, seguido pelos países Asiáticos, com 19,2%, e pelos países Árabes, com 17,6%. Já os países do pacífico atualmente possuem 16,3% de seus parlamentos ocupados por mulheres. Apesar de em termos agregados estarem abaixo dos países americanos e europeus, os países do continente africano foram os que

apresentaram os maiores crescimentos na representação feminina nos parlamentos nas últimas décadas. Esses crescimentos teriam se dado principalmente devido ao protagonismo feminino em cenários de guerras, conflitos e redemocratização e à influência de movimentos e entidades globais para a adoção de seus protocolos, como foi o caso da adoção das políticas recomendadas pelas Nações Unidas (BAUER, 2007, p.04).

Mesmo que esses números não sobreponham outras variáveis não avaliadas, como a autonomia dos mandatos e a própria qualidade democrática dos parlamentos, dados da União Interparlamentar mostram que entre os dez países com maior representação feminina no parlamento, quatro são africanos. Rwanda é o país com a maior proporção de mulheres no parlamento, com 63,8% da câmara baixa composta por mulheres. Em seguida aparecem Seicheles em quarto lugar, com 43,8%, Senegal em sexto com 42,7% e África do Sul em oitavo lugar, com 41,7% da câmara baixa composta por mulheres (INTER-PARLAMETARY UNION, 2016).

## 5. OS MODELOS E SEUS IMPACTOS

Segundo o critério adotado por Dahlerup (2009) em seus estudos sobre o tema, haveria pelo menos três modelos mais gerais de cotas para mulheres nos parlamentos, a partir dos quais as experiências atuais podem ser classificadas. Seriam eles:

- a) Reserva de assentos (número mínimo de cadeiras no parlamento reservadas para mulheres por meio de mudanças constitucionais ou legislativas).
- b) Cotas em listas de candidaturas (cotas estabelecidas por mudança constitucional ou legislativa sobre as listas apresentadas pelos partidos).
- c) Cotas partidárias (voluntariamente estabelecidas pelos partidos políticos).

A partir da apresentação destes três modelos, molda-se uma ampla discussão na literatura especializada sobre o mecanismo mais eficaz a ser utilizado. Ainda que para algumas pesquisadoras ainda haja lacunas na literatura acerca deste tema (DOMINGO et al., 2015, p.33), alguns estudos apontam que a combinação das cotas com sistemas eleitorais proporcionais de lista fechada como o modelo que obtêm mais resultados no que diz respeito ao aumento da participação feminina no parlamento (cf. SPOHR et al, 2015, p.436; MEDERO, 2010, p.714).

Outros estudos, no entanto, apontam que, em democracias mais consolidadas, a combinação da adoção de um sistema de cotas com o sistema eleitoral tende a ser menos relevante (TREMBLAY, 2016, p.548). No que diz respeito às cotas voluntárias, um estudo realizado por Didier Ruedin aponta que, uma vez que variáveis culturais passam a ser consideradas, praticamente não há associação entre a adoção de cotas voluntárias e o aumento da proporção de mulheres nos parlamentos (RUEDIN, 2012, p.106). Essa variedade de conclusões, portanto, aponta para a controvérsia acerca da eficácia de modelos “fechados”, chamando a atenção ainda para as peculiaridades de cada realidade nacional.

O aumento na proporção de mulheres parlamentares, no entanto, não é a única resposta esperada na adoção dos mais diversos modelos de cotas. Efeitos como o aumento do empoderamento e da autoestima das mulheres como possíveis líderes políticas, a mudança na percepção da mulher nas sociedades e o próprio acesso às instâncias de decisão real não raro são mencionados como argumentos e/ou resultados desejados para a adoção do sistema de cotas. A expectativa por esses tipos de resultados oportuniza o retorno à discussão aos pontos de divergência em relação aos argumentos acerca das cotas levantados anteriormente, quais sejam, os pontos 3 e 4.

Retomando a discussão realizada anteriormente, o ponto 3 gira em torno de discutir se, de fato, a presença de mulheres tem o condão de mudar a agenda dos parlamentos e chamar a atenção para certos temas que, de outro modo, não seriam tratados. Ou se, de modo inverso, mulheres seriam simplesmente indivíduos com os mais diversos pontos de vista, o que não levaria, per se, à constituição de algum tipo de agenda coletiva. O ponto 4, como mencionado, gira em torno de saber se as cotas tendem a encorajar e promover a percepção da mulher na política ou se, de outro modo, podem estigmatizar mulheres como menos capazes de se elegerem, como sugere o argumento, “por seus próprios méritos” (sic).

No que diz respeito ao ponto 3, ainda que não haja uma resposta definitiva, alguns estudos apontam para uma associação histórica, no caso das políticas de gênero e raça, entre a eleição de representantes dessas minorias e o incremento de agendas que lhe dizem respeito (MANSBRIDGE, 2005, p.625). Recentemente, outro estudo concluiu pela existência de uma correlação positiva entre a adoção de cotas femininas com o aprimoramento de políticas públicas relacionadas à saúde da mulher (CHANTILES; WESTFALL, 2016).

Da mesma forma, em um estudo realizado por Lindsay Benstead acerca da realidade da Argélia e do Marrocos, essa autora mostra que mesmo em contextos autoritários e clientelistas, a adoção de cotas para representantes femininas está associada a uma redução na desigualdade das prestações de serviços entre homens e mulheres (BENSTEAD, 2015, p.2016). Dessa maneira há pelo menos algumas indicações que a presença feminina, ainda que individualmente algumas representantes possam se abster de agendas de gênero mais amplas, está correlacionada à adoção de agendas relativas a questões de gênero.

Algumas estudiosas do tema como Jane Mansbridge alertam, no entanto, para o risco de se “essencializar” determinado segmento, como se não houvesse diferenças entre mulheres ou como se as mulheres devessem “cristalizar” uma certa identidade específica para se fazerem representar. O receio de Mansbridge, é que este tipo de compreensão essencializador sobre uma “bancada feminina” ou “agenda feminina” proporcionada pela adoção de políticas afirmativas termine por reforçar estereótipos de gênero e reduzir as diferenças presentes a uma unidade artificial (MANSBRIDGE, 2005, p.630 e ss.). De certo, trata-se de uma preocupação que não pode ser minimizada.

Já no que diz respeito ao ponto 4, isto é, a efeitos que podemos chamar um tanto impropriamente de “simbólicos” da adoção das cotas, os argumentos e evidências parecem ser controversos e variados. Em pesquisa realizada tomando como base 12 países da Europa, Américas e Ásia, Li e Khoo concluíram que a adoção de cotas está relacionada a um incremento de 10 a 15% na proporção de pessoas que acreditam que as mulheres podem ser pelo menos tão boas representantes políticas quanto os homens (LI, Lili; KHOO, Michelle). Da mesma maneira, em um estudo mais focalizado no oeste da Índia, Banerjee e Duflo (2011, p.261), concluíram que moradores de vilas onde funcionavam reservas de vagas para representantes femininas tendiam a ter atitudes mais positivas em relação a líderes mulheres.

Outros estudos sugerem, no entanto, como no estudo de caso do Sri Lanka, que a adoção de cotas pode ter efeitos adversos para a imagem das mulheres eleitas. Segundo Morgan Clark, criou-se naquele país uma percepção largamente partilhada de que as mulheres eleitas para assentos reservados não seriam “verdadeiras representantes”, carecendo de legitimidade para exercerem mandatos políticos fortes (CLARK, 2015, p.6). Preocupações desse tipo, aliás, são recorrentes em relação à política de reserva de assentos. Mesmo certas líderes de movimentos de mulheres

temem que a reserva de vagas prejudique a legitimidade das lideranças eleitas ou crie hierarquias entre “cotistas” e “não cotistas” dentro das próprias bancadas femininas (BAUER, 2007, p.19).

Por outro lado, em pesquisa realizada no Reino Unido, na qual levou-se em conta variáveis como escolaridade formal e experiência profissional e política, Allen, Cutts e Campbell não encontraram nenhum indício significativo de discriminação de mulheres previamente eleitas por sistema de cotas partidárias e nem que essas mesmas mulheres fossem menos qualificadas para o exercício de seus mandatos (ALLEN; CUTTS, CAMPBELL, 2014, p.01). Aqui deve-se levar em conta, contudo, a relação específica visualizada naquele país entre o sistema de cota adotado e o sistema eleitoral.

De todo o modo, da mesma forma, em estudo realizado em províncias mexicanas, Pär Zetteberg concluiu também que não há diferenças no que diz respeito a constrangimentos institucionais significativos entre representantes eleitas por cotas e representantes não eleitas por cotas, isto é, não há diferenças substanciais quanto ao questionamento de suas legitimidades enquanto lideranças ou marginalização política dos mandatos. Segundo a autora todas lutariam, de alguma forma, para não se tornarem lideranças meramente simbólicas dentro de uma cultura ainda patriarcal (ZETTEBERG, 2008, p.455).

Já no que diz respeito aos efeitos das políticas de cotas e o interesse feminino em participar da política, Pär Zetterberg, em outro estudo, pesquisando em um universo de 17 países latino-americanos, concluiu que há pouca ou nenhuma correlação entre a adoção de algum modelo de cotas e o interesse feminino pela política (ZETTERBERG, 2009, p.734 e ss).

Esses resultados díspares em relação aos “efeitos simbólicos” da adoção de diversas políticas de cotas, que vão desde o incremento positivo da percepção social acerca das mulheres como líderes políticas à estigmatização de representantes eleitas pelo sistema de cotas no caso do Sri Lanka, parecem indicar que esses efeitos variam não só em função dos modelos adotados, mas talvez dos próprios discursos ou percepções partilhadas que são constituídos sobre as políticas. Em outras palavras, parece haver aí um espaço próprio da “política” acerca das políticas que parece conferir algum peso sobre seus próprios desempenhos.

No que diz respeito ao estudo de Zetterberg acerca do interesse feminino pela política após a implementação da política de cotas, no entanto, suas conclusões

parecem fornecer um bom exemplo para um melhor enquadramento da cota enquanto política pública. Segundo a própria autora (ZETEBERG, 2009, p.735), muitos outros fatores que não o aumento da presença feminina nos parlamentos influenciariam no interesse das mulheres pela política e sua disposição de concorrerem, como a permanência de práticas clientelistas e a própria concentração de poder real na estrutura política.

Dessa maneira, ainda que se seja favorável a adoção legal de uma política de cotas, não se pode crer que elas serão a panacéia para a participação feminina nem que a discussão acerca de sua implementação deva estar descolada de outras questões estruturais relacionadas aos sistemas democráticos. Inclusive, críticas às políticas de cotas ressaltam justamente que estas podem ser usadas para ilidir outras faces das desigualdades de poder entre homens e mulheres, como o acesso a recursos e às instâncias de decisão (PISCOPO, 2015, p.36).

Restaria ainda a necessidade de se tecer um breve comentário em relação ao ponto 2. Afinal, as cotas seriam uma medida de aprofundamento democrático, uma vez que a população estaria mais representada em sua diversidade no parlamento ou negligenciaria o princípio democrático, uma vez que os eleitores não estariam totalmente livres para decidir sobre os seus representantes?

Novamente, pode-se eleger o argumento de Mansbridge (2005) acerca do essencialismo para se considerar com certas reservas a ideia de que a mera presença de mulheres seja capaz de refletir em profundidade as impressões, preferências e posições deliberadas das cidadãs representadas, uma vez tendo em conta a pluralidade de demandas e identidades constituídas entre as próprias mulheres.

A este respeito, Mansbridge procura reconhecer que a mera presença de mulheres favorece sim simbólica e materialmente o tratamento de certas questões, mas que não se pode deixar de tomar cuidado com a rigidez de agendas ou mesmo com os limites representativos das cotas (MANSBRIDGE, 2005, p.635). Já em relação ao argumento da liberdade do eleitor, é preciso por o problema em perspectiva.

Isto porque o que quer que entendamos por “liberdade do eleitor” está condicionado a um certo desenho legislativo que necessariamente molda escolhas e preferências, não raro sob o prejuízo de um ou mais pontos de vista. Um eleitor de um partido pequeno, em um sistema distrital, por exemplo, pode se sentir injustiçado por seu partido ter obtido 20% dos votos, mas não ter ganho nenhuma cadeira no parlamento por ter perdido em todos os distritos. Da mesma forma, um eleitor que vota

no candidato mais votado em determinada eleição proporcional, pode se frustrar ao descobrir que seu candidato não foi eleito devido ao quociente eleitoral.

De modo que o argumento da limitação da escolha eleitoral pela adoção de uma política de cotas teria que confrontar uma série de limitações impostas por qualquer sistema eleitoral, com seus determinados objetivos implícitos e efeitos colaterais. No entanto, se considerarmos que, ainda que esse não seja um desdobramento necessário, a presença de uma política de cotas baseada na reserva de assentos possa causar a impressão de distorção da “vontade soberana” ou um ressentimento em relação às parlamentares eleitas, um curso de ação possível é a opção por um outro modelo de cotas.

Isso porque a “reserva de assentos” de fato opera, no momento da apuração, um deflator em certas preferências ou cria, a depender de seu desenho legislativo, um universo eleitoral reservado, o que pode de fato, mas não necessariamente, ser compreendido pelo eleitorado com certas reservas ou mesmo como um mecanismo “injusto” em relação a suas escolhas. Mesmo que esses argumentos sejam todos questionáveis, parece haver certos mecanismos para evitar este tipo de crítica.

Quando associados a sistemas eleitorais de lista pré-ordenada ou flexível, por exemplo, não há qualquer arranjo adicional (como deflatores) para definir os vencedores das eleições, já que eles emergiram justamente das listas votadas, listas nas quais a reserva de vagas femininas já estariam garantidas. Assim, além de ser considerado pela literatura o modelo mais eficaz no que diz respeito ao incremento da participação feminina, a reserva compulsória de vagas em listas partidárias, quando pré-ordenadas ou flexíveis, parece responder melhor ao argumento 2 contrário às cotas, ou seja, o argumento da “distorção” da soberania popular.

## **6. IMPACTO DAS LEGISLAÇÕES DE COTAS PARA MULHERES NO BRASIL**

Quando se trata da realidade brasileira, tem-se que a primeira legislação relativa à cotas femininas propriamente ditas adveio das alterações propostas pelo Projeto de Lei no.783, de 1995, de autoria da então Deputada Marta Suplicy, subscrito por outras trinta parlamentares (MASCHIO, 2003, p.06).

Originalmente, o projeto previa que cada partido deveria destinar pelo menos 30% das vagas de suas listas a candidatas mulheres. A legislação incorporou

posteriormente o projeto de lei, reduzindo, no entanto, para 20% o mínimo de mulheres candidatas, conforme passou a dispor o artigo 11, parágrafo terceiro, da Lei no. 9.100/1995. Posteriormente, com o advento da lei n.9.504/97, o percentual mínimo de mulheres candidatas passou novamente para 30%.

Para Rodrigues (2016, p.7), nos casos de 1995 e 1997, a legislação demonstrou não ser suficiente para ampliar a participação das mulheres no parlamento brasileiro. Até as eleições de 2006, as exigências da legislação sequer garantiram a participação de mulheres na política eleitoral em consonância com os percentuais exigidos em lei.

Em 2009, com o advento da Lei no.12.034, que alterou a redação do art.10, §3º, da Lei 9.504/97, as cotas para as listas partidárias passaram a ser impositivas, substituindo-se a antiga redação, que dispunha que os partidos “deveriam reservar” vagas para as mulheres, por uma redação mandatória:

§3º. Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.

Em 2010, de fato, o percentual global de candidatas finalmente aproximou-se substancialmente do mínimo estabelecido por lei, alcançando 22,4% (TSE, 2010). Não obstante, mesmo em 2014, quando o percentual geral de candidaturas femininas ultrapassou o patamar legal, alcançando 31,05% das candidaturas, ainda se podia visualizar o descumprimento do percentual mínimo em 11 dos 32 partidos que disputaram as eleições de então (TSE, 2014).

O fato, no entanto, é que se visualizou um incremento na participação feminina nas eleições. Não se pode afirmar de forma categórica, contudo, que se isso se deva ao advento da política de cotas. Alguns autores, por exemplo, levantam hipóteses alternativas como uma tendência comum a vários países de um aumento na participação feminina devido às mudanças geracionais que vivenciam diferentes formas de fazer política (cf. BOLOGNESI, 2012, p.126). Outros autores (as), no entanto, afirmam que à primeira vista, a imposição legal das cotas, somadas a posturas mais incisivas por parte do Ministério Público e do Tribunal Superior Eleitoral para o cumprimento da lei (GUERREIRO, 2014), podem sim ter contribuído para o aumento da participação das mulheres.

Uma outra alteração recente no que diz respeito a ações afirmativas, de maneira mais ampla, visando a participação feminina na política, se deu com a aprovação da

Lei nº 13.165/2015, alcunhada de “minirreforma eleitoral”. Dentre outros dispositivos, esta Lei modificou, por exemplo, os parágrafos 5º-A e 7º da Lei no.9.096/1995, passando a permitir que os recursos do fundo partidário destinados a difusão da participação da mulher não utilizados nas atividades partidárias pudessem ser destinados a campanhas eleitorais de candidatas dos partidos.

Além disso, o artigo 9º da Lei nº 13.165/2015 ampliou o potencial de canalização de recursos para campanhas eleitorais de candidatas, estipulando que nas três eleições que se seguissem à publicação da lei, os partidos deveriam reservar no mínimo 5% e no máximo 15% do montante do fundo partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para o financiamento de suas candidatas. Estranha-se, como não poderia deixar de ser, que uma ação afirmativa estabeleça um patamar “máximo”, neste caso, 15%.

Não obstante a estas medidas, como salienta Rodrigues (2016, p.09), o crescimento do número de candidaturas não foi acompanhado por um crescimento análogo da bancada feminina na Câmara dos Deputados, como pode ser observado na tabela abaixo.

Tabela 1. Evolução da bancada feminina na Câmara dos Deputados (1986-2014)

<b>Ano</b>	<b>Deputadas Eleitas</b>
1986	26
1990	29
1994	37
1998	29
2002	42
2006	45
2010	45
2014	51

Note-se que, em 2014, a bancada feminina elegeu apenas 51 deputadas, o que, como citado em seção anterior, equivale a algo da ordem de 9,9% das cadeiras da câmara baixa brasileira. Como também mencionado anteriormente, a média mundial dos parlamentos é de 23% de vagas ocupadas por mulheres. No que diz respeito às Assembleias legislativas dos Estados da Federação, a proporção de mulheres eleitas

não distou consideravelmente de suas análogas federais, perfazendo, no entanto, uma proporção ligeiramente maior, de 11,3% (TSE, 2016a).

A desigualdade de recursos, ao que parece, figura como elemento importante na perpetuação do fosso verificado entre homens e mulheres. Os números oficiais de financiamento de campanha mostram, por exemplo, que candidatas mulheres gastam bem menos nas eleições do que os candidatos do sexo masculino. Em estudo levantado por Rodrigues (2016), é possível verificar que enquanto os 3.885 candidatos do sexo masculino a cargos proporcionais gastaram, em 2014, uma média de 277 mil reais na campanha, as 1.534 candidatas gastaram uma média de 75,6 mil reais. Isto é, as campanhas de candidatos do sexo masculino tiveram um financiamento médio mais do que três vezes superior ao registrado para candidatas do sexo feminino (RODRIGUES, 2016, p.25).

É claro que aqui apresenta-se um problema de causalidade no qual a competitividade de determinada candidatura pode influenciar em sua capacidade de atrair recursos, o que não necessariamente se dá por um viés de gênero. Seja como for, o acesso a recursos financeiros figura no sistema brasileiro como um fator preponderante para o sucesso político, fator esse agravado pela adoção de um sistema eleitoral de lista aberta, que faz com que as campanhas sejam focadas no indivíduo e não no partido político (BOLOGNESI, 2012, p.116).

No que diz respeito às eleições municipais de 2016, estas também não trouxeram grandes novidades no que diz respeito à participação feminina. A proporção de vereadoras eleitas foi de apenas 13% (TSE, 2016b). Mais que isso, segundo o TSE, 14.498 candidatas não obtiveram quaisquer votos, o que representa 10% do total das candidaturas femininas. Já no que diz respeito aos homens, apenas 1.704 não obtiveram votos, o que equivale a apenas 0.6% dos postulantes (ROSSI, 2016).

Números como estes mostram que as cotas partidárias não vêm sendo preenchidas de maneira adequada, estabelecendo, muitas vezes, candidaturas meramente nominais. Não se deve, no entanto, atribuir este fato tão somente a eventual má vontade de alguns partidos, mas à própria falta de acesso a recursos e outros fatores de ordem sociológica, alguns mencionados ao longo deste trabalho, que afastam muitas mulheres o horizonte da política (cf. BOLOGNESI, 2012, p.116).

Seja como for, em 2016, o Grupo Executivo Nacional da Função Eleitoral (GENAFE), ligado à Procuradoria Geral Eleitoral, estabeleceu por meio da Orientação 01/2016, que os Procuradores Regionais Eleitorais instruem os promotores eleitorais

que oficiam nos municípios em que candidatas a cargos de vereador não receberam voto algum a instaurar Procedimentos Preparatórios Eleitorais e, confirmada a não veracidade das candidaturas, denunciar os responsáveis por crime de falsidade ideológica eleitoral e propor ação de impugnação de mandato eletivo pela fraude em face dos candidatos do sexo masculino diplomados (GENAFE, 2016).

Ainda que o problema das candidaturas meramente nominais não fosse visualizado, a política de cotas partidárias no Brasil claramente não promoveu uma expansão substancial na proporção de mulheres no parlamento. A partir do momento em que a legislação reconhece a necessidade de se adotar algum tipo de postura afirmativa em relação à participação da mulher e, ao mesmo tempo, depara-se com os resultados obtidos nos últimos anos pelas políticas implementadas, é forçoso concluir a necessidade de se transitar para outro modelo de ações afirmativas.

Nesse sentido, os últimos impulsos de reforma deixaram a seara dos desenhos legislativos e passaram a estar concentrados na esfera judicial. O primeiro deles, diz respeito ao julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.617/DF, no qual o Supremo Tribunal Federal decidiu, por maioria, que a distribuição de recursos do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais deve ser feita na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos, respeitado o patamar mínimo de 30% de candidatas mulheres previsto no artigo 10, parágrafo 3º, da Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições).

A ação foi ajuizada pela Procuradoria-Geral da República (PGR), que questionou então o já aludido artigo 9º da Lei 13.165/2015, alcunhada de “minirreforma eleitoral”, que, como visto, estabeleceu percentuais mínimos e máximos de recursos do Fundo Partidário para aplicação em campanhas eleitorais de mulheres, fixando ainda um prazo de vigência da regra de três eleições a partir da publicação da lei. Além da equiparação já assinalada, o Supremo Tribunal Federal também julgou procedente a Ação Direta para eliminar o limite temporal fixado para a ação afirmativa, assinalando que esta deve durar até a superação do estado de coisas que lhe deu causa.

O voto do Ministro Relator, Edson Fachin, apesar de pouco dialético no que diz respeito ao cotejo de possíveis argumentos jurídicos contrários à adoção de ações afirmativas, por incorporado à ordem jurídica no acórdão a ser publicado, pode servir de paradigma para atual compreensão acerca da constitucionalidade das ações afirmativas visando a participação da mulher na política, como ponto de ancoragem para a discussão de eventuais desenhos legislativos futuros a serem discutidos.

No que nos importa mais de perto, o Ministro estabelece então cinco premissas para o voto, que são desdobradas em seguida em argumentos jurídicos que de tomam por base uma leitura da Constituição, os compromissos convencionais assumidos pelo Brasil e a jurisprudência e a doutrina prévias em relação às ações afirmativas. Em primeiro lugar, respondendo ao que chamou-se aqui anteriormente de ponto 1 acerca da discussão da justiça política das ações afirmativas, o Ministro afirma que essas prestigiam o direito a igualdade.

Em seguida, o Ministro alude à incompatibilidade da discriminação entre os sexos na distribuição de recursos que são públicos. Em terceiro lugar, afirma que a autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, especialmente ao direito à igualdade. Em quarto lugar, defende que a igualdade entre homens e mulheres exige não apenas que as mulheres tenham garantidas iguais oportunidades, mas também que sejam empoderadas por um ambiente que as permita alcançar igualdade de resultados. Por fim, entende que a participação das mulheres nos espaços públicos é um imperativo do Estado, uma vez que ampliação da participação pública feminina permite equacionar as medidas destinadas ao atendimento das demandas sociais de mulheres (STF, 2018)<sup>2</sup>.

No que interessa a este estudo mais de perto, o salto entre igualdade de oportunidades e igualdade de resultados, no curso do voto em discussão, parecem adentrar em uma seara semântica não produtiva aos intentos aqui traçados. O argumento voltado para políticas públicas, por sua vez, não parece um argumento calcado propriamente na constitucionalidade das ações afirmativas, mas de sua desejabilidade. Cabe, no entanto, breves notas acerca das três primeiras premissas do voto do Ministro Fachin que parecem balizar mais de perto a *ratio decidendi*. Contra discussões mais abstratas acerca da justiça política, o Ministro parece assentar suas premissas, em diversos momentos, em mandamentos contidos na própria ordem jurídica.

No que diz respeito à promoção da igualdade por meio das ações afirmativas, defende, por exemplo, que a Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, da qual o Brasil é signatário, estabelece em seu artigo 2º, o compromisso com a “realização prática” do princípio da igualdade do homem e da mulher e a “proteção efetiva” da mulher contra todo ato de discriminação. Dessa forma,

---

<sup>2</sup> Até o presente momento, não foi publicado ainda o inteiro teor do acórdão, motivo pelo qual faz-se aqui uma citação genérica e não paginada, a partir da publicação do voto do Ministro Relator por sítio eletrônico especializado discriminado nas referências.

extrai da própria ordem jurídica incorporada no ordenamento pátrio a necessidade de se garantir uma igualdade para além da igualdade formal.

Da mesma forma, no que diz respeito à equidade na distribuição de recursos públicos, defende que esta envolve a fundamentalidade das normas constitucionais referentes à atividade financeira do Estado, devendo estar em conformidade, portanto, com os fins da Constituição da República. Por fim, apesar de adentrar em discussões doutrinárias acerca da “eficácia horizontal dos direitos fundamentais”, aduz ao fato de que o próprio art.17 da Constituição Federal dispõe ser livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, “resguardados os direitos fundamentais da pessoa humana”. Dessa maneira, mais uma vez, retira do próprio ordenamento a norma que baseia a própria limitação da autonomia de pessoas jurídicas de direito privado como os partidos políticos. (STF, 2018).

Dessa maneira, como *ratio decidendi* da decisão em sede de ADI confirmada por seus pares, estes fundamentos passam a figurar como paradigmáticos da atual compreensão acerca da constitucionalidade das ações afirmativas visando a participação das mulheres na política, para além de uma política de cotas em sentido estrito.

Como se sabe, no entanto, com o advento da Lei nº. 13.487/2017, foi instituído o Fundo Especial de Financiamento de campanha, que passou a responder pelo montante preponderante de recursos públicos destinados a campanhas políticas. Ocorre que a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal dizia respeito apenas ao Fundo Partidário, não tratando da nova legislação. No dia 22 de maio de 2018, mediante consulta formulada pela Senadora Vanessa Grazziotin e outras parlamentares, o Tribunal Superior Eleitoral, respondeu, no entanto, que a *ratio decidendi* da orientação firmada na Suprema corte, quando do exame da ADI 5617/DF, deveria valer também para a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Além disso, o TSE também respondeu afirmativamente à distribuição equitativa do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, prevista nos arts. 47 e seguintes da Lei das Eleições (TSE, 2018).

Dessa maneira, por via judicial, as mulheres lograram obter a distribuição equitativa de recursos do Fundo Partidário, destinado a campanhas políticas, de recursos do Fundo especial de Financiamento de Campanha e, por fim, do tempo de propaganda eleitoral gratuita. Se os efeitos das cotas de gênero nas listas partidárias

até então obteve resultados não satisfatórios, é preciso analisar o impacto das decisões judiciais mencionadas nas eleições vindouras.

## 7. CONCLUSÕES

Muitos dos apontamentos resultantes das reflexões aqui desenvolvidas foram elencados no próprio curso do estudo. No entanto, como forma de sistematizar as colocações aqui realizadas, cuida-se de sumarizar a discussão, reforçar alguns dos pontos elencados e, sobretudo, avaliar, como era o objetivo de início, o diagnóstico da seção anterior à luz dos argumentos e dados coligidos.

Em primeiro lugar, como visto, a adoção ou não de uma política de cotas envolve uma querela altamente abstrata, qual seja, a de decidir se discriminações positivas com vistas a reparar desvantagens históricas ou atuais ou promover a diversidade violam ou não o princípio democrático da igualdade. Conforme este estudo procurou frisar, trata-se de tema controverso da filosofia política contemporânea, que procurou-se delinear em seus contornos fundamentais.

A despeito da posição última acerca desse tema, que não pôde ser desdobrada em sua inteireza no escopo desse artigo, uma vez que, como salientado, tanto o legislação brasileira quanto a Suprema Corte reconhecem a ação afirmativa como um meio legítimo de remediar a sub-representação feminina no parlamento e uma vez que as dificuldades adicionais das mulheres para ingressar na política emergem como fatos reconhecidos para além da dúvida razoável, é possível superar parcialmente a necessidade da resposta última e trabalhar sobre as informações colhidas até aqui para se balizar a tomada de decisão e os consequentes desenhos legislativos acerca do tema.

Nesse sentido, como visto, estudos mostram que os mais diversos modelos de ação afirmativa visando o incremento da participação de mulheres no parlamento promovem, com poucas exceções e variados graus de sucesso, este objetivo. Quando comparada com o baixo desempenho do modelo brasileiro de cotas na lista das candidaturas, essa conclusão, no entanto, deve levar a uma reflexão acerca de eventuais mudanças legais. Ainda mais quando, como constatado ao longo deste artigo, os patamares brasileiros permanecem baixíssimos, mesmo frente à insatisfatória média mundial.

Uma dificuldade do modelo atual, à luz dos elementos analisados, resta possivelmente na associação entre cotas de candidaturas e sistema proporcional de lista aberta, que permite, muitas vezes, com que o preenchimento das vagas seja meramente nominal e, não garante, ao mesmo tempo, prioridades em termos de recursos ou chances de eleição à candidata mulher.

A esse respeito, é preciso lembrar que, apesar de estudos terem mencionado que a relação entre ações afirmativas e sistema eleitoral tenda a perder a centralidade quando variáveis culturais passam a ser consideradas, pelo menos dois trabalhos de análise entre países aqui coligidos sugeriram que a combinação de um sistema eleitoral proporcional de listas pré-ordenadas produz melhores resultados no que diz respeito ao aumento da participação feminina no parlamento (cf. SPOHR et al, 2015; MEDERO, 2010).

Trata-se de uma conclusão intuitiva uma vez que, em sistemas como esses, é possível assegurar às candidatas mulheres lugares de destaque nas listas de votação, impedindo a arregimentação meramente nominal e garantindo, ao mesmo tempo, que os partidos se engajem em suas candidaturas. Esse fato, é claro, não leva em consideração eventuais desvantagens desses sistemas em outros âmbitos.

Um outro ponto importante, visualizado nas seções anteriores, é que alguns dos estudos também sugerem a melhora da percepção acerca das mulheres enquanto líderes políticas e o enfrentamento de determinadas agendas quando da adoção de ações afirmativas de gênero. Os limites visualizados neste campo bem como as críticas levantadas por algumas autoras sugerem, no entanto, que a adoção de ações afirmativas não deve ilidir a discussão acerca de questões estruturais, como as relacionadas à distribuição de poder político e econômico, por exemplo. Por outro lado, outros estudos mostraram que as ações afirmativas podem promover, inclusive, deslocamentos nesses próprios campos.

Como também se constatou, em pelo menos um estudo de caso, a reserva de assentos promoveu um questionamento acerca da legitimidade das mulheres eleitas, o que, ponderou-se, no entanto, poder ter ocorrido meramente pela maneira como as cotas são representadas nos embates presentes no espaço público e no imaginário coletivo. Aqui, há um outro ponto de contato em relação ao diagnóstico da situação brasileira, uma vez que, no sistema eleitoral atual, uma alternativa natural para se garantir a representatividade feminina por meio de ações afirmativas seria justamente a

reserva de assentos<sup>3</sup>, o que abre, diretamente, a discussão acerca da distorção da soberania popular ou da deflação do valor do voto individual.

Mais uma vez, como sugerido, essa discussão deve levar em conta que todo o sistema eleitoral comporta em si distorções que podem levantar críticas, como a priorização dos maiores partidos no caso dos sistemas distritais ou a possível não eleição do candidato mais votado, nos sistemas proporcionais de lista aberta. Dessa forma, todo o arranjo eleitoral comporta consigo objetivos implícitos como a majoritariedade ou proporcionalidade, passível de críticas. Reserva de vagas, nesse sentido, não seria um objetivo menos nobre ou impassível de ser absorvido na cultura política a despeito de suas contradições.

No entanto, mais uma vez, a adoção de cotas em listas partidárias fechadas ou flexíveis parece ser um modelo menos vulnerável ao argumento da distorção da soberania popular, já que nenhum mecanismo de compensação precisaria ser feito na apuração dos votos e a lista seria exatamente aquela determinada pelo próprio eleitor.

Diante das dificuldades em se mudar o sistema eleitoral e das próprias controversas acerca da conveniência de determinado sistema, o foco da discussão tende a ser deslocado, no entanto, para soluções dentro do próprio sistema atual. Como discutido na seção anterior, decisões judiciais recentes atuaram de modo ostensivo para promover uma redistribuição de recursos públicos no sentido de garantir maior equidade entre candidaturas de homens e mulheres. A depender do comportamento dos atores diante desse novo cenário e dos resultados eleitorais alcançados, é possível que a discussão acerca dos desenhos legais futuros sejam redimensionadas, tornando mais ou menos relevante a questão do sistema eleitoral.

## 8. REFERÊNCIAS

ALLEN, Peter; CUTTS, David; CAMPBELL, Rosie. *Measuring the Quality of Politicians Elected by Gender Quotas – Are They Any Different?* **Political Studies**. 2014.

---

<sup>3</sup> Atualmente, a proposta legislativa que se encontra em grau mais avançado de tramitação a este respeito é justamente a PEC 134/2015, aprovada em dois turnos no Senado Federal e sujeita à apreciação do Plenário da Câmara dos deputados. A PEC prevê, a partir de sua promulgação, uma reserva mínima de assentos para cada gênero nos legislativos municipais, estaduais e federal (excluído o Senado Federal), atingindo o patamar de 16% a partir da terceira legislatura. O texto encontra-se disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1724716>.

- BAUER, Gretchen. Party Quotas versus Reserved Seats: Comparing Electoral Gender Quotas for Parliament in East and Southern Africa. **Annual Meeting of the American Political Science Association**. 2007.
- BENSTEAD, Lindsay. Why Quotas Are Needed to Improve Women's Access to Services in Clientelistic Regimes. **Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions**. Vol 29, no.2, 2016.
- BANERJEE, A.; DUFLO, E. **Poor Economics: A Radical Rethinking of the way to fight global poverty**. New York: Public Affairs, Barnes, T.D, & Burchard, S.M (2012).
- BIROLI, Flávia. Mulheres e política nas notícias: Estereótipos de gênero e competência política. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. Vol. 90, 2010.
- BOLOGNESI, Bruno. A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral? **Paraná Eleitoral**. Vol.1, No.2, 2012.
- CHANTILES, Carissa; WESTFALL, Aubrey. The Political Cure: Gender Quotas and Women's Health. **Politics & Gender**. Vol.12, Issue 3, 2016.
- CLARK, Morgan. Gender Quotas: A Path to Women's Empowerment? **Vanderbilt University Board of Trust**. Vol 10, Fall, 2015.
- DAHLERUP, Drude. About Quotas. **Quotaproject: Global database of quotas for women**. 2009. Disponível em: <http://www.quotaproject.org/aboutQuotas.cfm>, acesso em 14/11/2016.
- DOMINGO, Pilar et al. **Women's voice and leadership in decision-making**. ODI Report, 2015. Disponível em <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9627.pdf>.
- O'NEIL, Tam. Record gains for women in UK election, but only quotas can bring gender parity. **ODI**. Disponível em <https://www.odi.org/comment/9534-record-gains-women-uk-election-only-quotas-can-bring-gender-parity>, acesso em 11/11/16.
- FOX, Richard; LAWLESS, Jennifer. Uncovering the Origins of Gender Gap in Political Ambition. **American Political Science Association**, Vol 108, No.3, 2014.
- FULLINWIDER, Robert. Affirmative Action. **The Stanford Encyclopedia of Philosophy**. 2016. Disponível em <https://plato.stanford.edu/entries/affirmative-action/>. Acesso em 14/11/2016.
- GARGARELLA, Roberto. **As Teorias da Justiça Depois de Rawls**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2014.
- GUERREIRO, Gabriela. TSE defende punir partidos que não cumprirem cota feminina na eleição. Folha de São Paulo, 19/03/2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/03/1427790-tse-defende-punir-partidos-que-nao-cumprirem-cota-feminina-na-eleicao.shtml>, acesso em 14/11/2014.
- IBGE. **Porcentagem de homens e mulheres**. Disponível em < <https://teen.ibge.gov.br/sobre-o-brasil/populacao/quantidade-de-homens-e-mulheres.html>>. Acesso em 17/11/2016.
- INTER-PARLAMENTARY UNION. **Women in National Parliaments**. Disponível em <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. Acesso em 17/11/2016.
- JOST, John et al. The existence of implicit bias is beyond reasonable doubt: A refutation of ideological and methodological objections and executive summary of ten studies that no manager should ignore. **Research in Organizational Behavior**, No. 29, 2009, p.39-69.
- LILI, Li; KHOO, Michelle. Impact of Gender Quotas on the Perception of Women's Suitability as Political Leaders. **Asian Journal of Public Affairs**. Vol. 8, Issue 2, 2016.
- LÜHISTE, Maarja; KENNY, Meryl. Pathways to power: Women's representation in the 2014 European Parliament elections. **European Journal of Political Research**. Vol 55, 2016. p.626-641.

- MACINTYRE, Alasdair. **After Virtue: A Study in Moral Theory**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2007.
- MANSBRIDGE, Jane. Quota Problems: Combating the Dangers of Essencialism. **Politics & Gender**. Vol. 1, No.4, 2005.
- MASCHIO, Jane. Eficácia/ineficácia do Sistema de cotas para mulheres. **Resenha Eleitoral**. Vol.10, no.1, 2003.
- MEDERO, Gema Sánchez. Los “sistemas de cuota” y sus efectos en los parlamentos y en los partidos políticos. **Estudos Feministas**. Vol. 18, No.3, p.703 e ss.
- OKIN, Susan. “Gender, the public and the private”. In: PHILLIPS, Anne (ed.). **Feminism and politics**. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- PATEMAN, Carole. **O Contrato Sexual**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- PISCOPO, Jennifer. States as Gender Equality Activists: The Evolution of Quota Laws in Latin America. **Latin America Politics and Society**. Vol.57, No.3, 2015.
- QUOTAPROJECT. **About the project**. Disponível em <http://www.quotaproject.org/aboutProject.cfm>. Acesso em 17/11/2016.
- RODRIGUES, Ricardo José Pereira. **A Evolução da Política de Cota de Gênero na Legislação Eleitoral e Partidária e a Sub-representação Feminina no Parlamento Brasileiro**. No Prelo, 2016.
- ROSSI, Amanda. 14,5 mil vereadoras não recebem nenhum voto no país. **G1**, 2016. Disponível em <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/blog/eleicao-2016-em-numeros/post/145-mil-candidatas-vereadora-nao-recebem-nenhum-voto-no-pais.html>. Acesso em 17/11/16.
- RUEDIN, Didier. The Representation of Women in National Parliaments: A Cross-national Comparison. **European Sociological Review**. Vol.28, No.1, 2012.
- SAUL, Jennifer. Ranking Exercises in Philosophy and Implicit Bias. **Journal of Social Philosophy**, Vol. 43, no.3, Fall 2012, p.256-273.
- SPOHR, Alexandre. Participação Política de Mulheres na América Latina: o impacto de cotas e de lista fechada. **Estudos Feministas**. Vol. 24, No. 2, 2016.
- STEELE, Claude M. **Whistling Vivaldi: how stereotypes affect us and what we can do**. New York: W.W. Norton & Company, 2011.
- STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 5617/DF**. Relator: Ministro Edson Fachin. DJE: 23/03/2018. Voto do relator disponível em <https://www.conjur.com.br/dl/voto-relator-ministro-fachin-fundo.pdf>, acesso em 29/08/2018
- TREMBLAY, Manon. Democracy, Representation and Women: A Comparative Analysis. **Democratization**. Vol 14, No.4, p.533-553.
- TSE. **Estatísticas do eleitorado – por sexo e faixa etária**. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/estatisticas-de-eleitorado/estatistica-do-eleitorado-por-sexo-e-faixa-etaria>>. Acesso em 17/11/2016
- TSE. **Estatísticas eleitorais de 2010**. Disponível em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2010/candidaturas-votacao-e-resultados/estatisticas>. Acesso em 29/08/2018.
- TSE. **Estatísticas eleitorais de 2014**. Disponível em <http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-antiores/estatisticas-candidaturas-2014/estatisticas-eleitorais-2014>. Acesso em 17/11/2016a.
- TSE. **Estatísticas eleitorais de 2016**. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2016/resultados>>. Acesso em 17/11/2016b.

TSE. **Consulta No.0600252-18**. Relatora: Ministra Rosa Weber. DJE: 22/05/2018. Voto da relatora disponível em <https://www.conjur.com.br/dl/voto-rosa-weber-consulta-publica.pdf>, 2018.

ZETTERBERG, PÄR. The Downside of Gender Quotas? Institutional Constraints on Women in Mexican State Legislatures. **Parliamentary Affairs**. Vol.61, no.3, 2008.

ZETTERBERG, PÄR. Do Gender Quotas Foster Women's Political Engagement? Lessons from Latin American. **Political Research Quarterly**. Vol 62, No.4, p.2009.

Recebido em 05/05/2017

Aprovado em 26/09/2018

Received in 05/05/2017

Approved in 26/09/2018