

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Direito

Programa de Pós-Graduação em Direito

Sabrina de Paula Braga

**Sistema Eleitoral Proporcional de Lista Fechada:**

**Um mecanismo de promoção da representatividade feminina no Poder Legislativo**

Belo Horizonte

2021

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Direito

Programa de Pós-Graduação em Direito

Sabrina de Paula Braga

**Sistema Eleitoral Proporcional de Lista Fechada:**

**Um mecanismo de promoção da representatividade feminina no Poder Legislativo**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

*Linha de Pesquisa:* História Poder e Liberdade.

*Área de Estudo:* Direito Político.

*Orientadora:* Professora Doutora Adriana Campos Silva

*Co-orientador:* Professor Doutor Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira

Belo Horizonte

2021

---

B813s Braga, Sabrina de Paula  
Sistema eleitoral proporcional de lista fechada: um mecanismo de promoção da representatividade feminina no Poder Legislativo /Sabrina de Paula Braga. — 2021.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dra. Adriana Campos Silva.  
Co-orientador: Prof. Dr. Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

1. Cotas de gênero 2. Representatividade Feminina 3. Sistemas Eleitorais 4. Sistema Proporcional de Lista Fechada I. Título

CDU 342.8(81)

---

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário José Edimar Lopes CRB 3/1512.



DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DIREITO E JUSTIÇA  
BEL<sup>a</sup>. SABRINA DE PAULA BRAGA

Aos dezessete dias do mês de agosto de 2021, às 14h00, via plataforma virtual, reuniu-se, em sessão pública, a Banca Examinadora constituída de acordo com o art. 73 do Regulamento do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, e das Normas Gerais de Pós-Graduação da Universidade Federal de Minas Gerais, integrada pelos seguintes professores: Profa. Dra. Adriana Campos Silva (orientadora da candidata/UFMG); Prof. Dr. Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira (coorientador/UFMG); Profa. Dra. Juliana Cesario Alvim Gomes (UFMG) e Prof. Dr. Adamo Dias Alves (UFMG), designados pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, para a defesa de Dissertação de Mestrado da **Bel<sup>a</sup>. SABRINA DE PAULA BRAGA**, matrícula nº **2018653592**, intitulada: **"SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL DE LISTA FECHADA: UM MECANISMO DE PROMOÇÃO DA REPRESENTATIVIDADE FEMININA NO PODER LEGISLATIVO"**. Os trabalhos foram iniciados pela orientadora da candidata, Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Adriana Campos Silva, que, após breve saudação, concedeu a candidata o prazo máximo de 30 (trinta) minutos para fins de exposição sobre o trabalho apresentado. Em seguida, passou a palavra ao Prof. Dr. Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira, para o início da arguição, nos termos do Regulamento. A arguição foi iniciada, desta forma, pelo Prof. Dr. Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira, seguindo-se-lhe, pela ordem, os Professores Doutores: Juliana Cesario Alvim Gomes, Adamo Dias Alves e Adriana Campos Silva. Cada examinador arguiu a candidata pelo prazo máximo de 30 (trinta) minutos, assegurando a mesma, igual prazo para responder às objeções cabíveis. Cada examinador atribuiu conceito a candidata, tendo se verificado o seguinte resultado:

**Profa. Dra. Adriana Campos Silva (orientadora da candidata/UFMG)**

Conceito:....A.....

**Prof. Dr. Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira (coorientador/UFMG)**

Conceito:....A.....

**Profa. Dra. Juliana Cesario Alvim Gomes (UFMG)**


Conceito:..A.....

**Prof. Dr. Adamo Dias Alves (UFMG)**

Conceito:.....A.....

A Banca Examinadora considerou a candidata...**APROVADA**....., com nota..**90,0 (noventa)**....Nada mais havendo a tratar, a Professora Doutora Adriana Campos Silva, orientadora da candidata, agradecendo a presença de todos, declarou encerrada a sessão. De tudo, para constar, eu, Fernanda Bueno de Oliveira, Servidora Pública Federal lotada no PPG Direito da UFMG, mandei lavrar a presente ata, que vai assinada pela Banca Examinadora e com o visto da candidata.

**BANCA EXAMINADORA:**

  
Prof. Dra. Adriana Campos Silva (orientadora da candidata/UFMG)

  
Prof. Dr. Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira (coorientador/UFMG)

  
Prof. Dra. Juliana Cesario Alvim Gomes (UFMG)

  
Prof. Dr. Adamo Dias Alves (UFMG)

  
- **CIENTE:** Sabrina de Paula Braga (Mestranda)

Dedico esse trabalho a minha avó, Dona Lourdes,  
e a minha filha, Dandara.

## AGRADECIMENTOS

Quando ingressei no Programa de Pós-Graduação em Direito, da UFMG, eu tinha muitas expectativas quanto à possibilidade de me entregar de corpo e alma à pesquisa, pois haveria o tempo e a tranquilidade necessários, frutos de toda uma organização que eu havia planejado milimetricamente para viver, literalmente, a vida acadêmica e poder desfrutar, agora com a maturidade que eu não tinha durante a graduação, dos corredores da nossa Vetusta e das belezas do *campus*. Ledo engano... Meus planos foram alterados do começo ao fim e, para que eu chegasse até o dia de escrever esses agradecimentos, foi preciso apoio, torcida e confiança.

Agradeço, então, a Deus, Jeová, Allah, Universo ou qualquer que seja o nome dessa força que não vejo, mas sinto e creio e aos setenta e dois anjos que me guardam e me protegem.

Agradeço aos meus orientadores, Professora Doutora Adriana Campos e Professor Doutor Marcelo Cattoni, pela compreensão, interlocução, afeto e respeito por todas as especificidades que permearam a minha trajetória no mestrado, da gravidez inesperada às dificuldades de conciliar a maternidade com a vida profissional e acadêmica durante uma pandemia.

Agradeço à Dandara, pela cura, pelo amor, pelos gracejos e fofuras que sempre me arrancam um sorriso, e por dar um novo sentido à minha vida em vários aspectos. Agradeço à minha mãe, que, com todas as dificuldades de uma maternidade solo, fez o impossível para que eu tivesse a melhor educação, me dando asas para alçar meus próprios vôos. Agradeço a meu pai, por ser um exemplo de que os sonhos não envelhecem. Agradeço à Vovó Lourdes, modelo de força e retidão, pelo amor e admiração que sempre me impulsionaram. Agradeço à minha irmã, pela companhia diária e apoio nos momentos difíceis. Ao Renato, por ser perfeito com todas as suas imperfeições, por ter entendido quando poucos entenderiam, por contrariar toda a lógica machista e patriarcal da nossa sociedade, assumindo sua paternidade por inteiro, para que eu pudesse concluir minha pesquisa. À Tia Zeula, por sempre acreditar e me apoiar de todas as formas possíveis. À Tia Eliana, por cuidar do meu bem mais precioso, pela comida cheia de afeto e as longas conversas na mesa da copa, durante o período eleitoral. À Dona Neusa, por ser minha rede de apoio, cuidando da Dandara com todo amor de avó, durante meu processo de escrita. Ao Tio Julimar, que nunca hesita em dizer o quanto se orgulha e se alegra com as minhas conquistas.

Agradeço, ainda, aos colegas da 312ª Zona Eleitoral de Santa Luzia (MG), em especial Val e Inez, por segurarem o rojão comigo, e por mim, nas minhas ausências. Aos Feupoys, em especial Leandro Barbosa, pelo diálogo; Frederico Alvim, pela bibliografia; Lara Ferreira e

Diogo Cruvinel, pelo apoio; João Andrade Neto, pelas aulas de metodologia; Julia Barcelos e Polianna Santos, referências também bibliográficas; Roberta Gresta, pelo pioneirismo ao nos abrir um caminho de oportunidades; Michele Pimentel Duarte e Volgane Carvalho, pela amizade virtual.



*Give me the bass line and I'll chake it  
Give me a record, and I'll breake it  
There's no beginning and no ending  
Give me a chance to go and I'll take it  
Madonna, Pharrel Williams*

## RESUMO

Segundo dados estatísticos levantados pelo Tribunal Superior Eleitoral, nas eleições municipais de 2020, dos candidatos eleitos para as câmaras municipais, 16,5% foram do gênero feminino. Nas eleições de 2018, dos assentos disponíveis nas Assembleias Legislativas do país e na Câmara dos Deputados, 15,56% e 15,1%, respectivamente, foram ocupados por mulheres. Ocupando a 140<sup>a</sup> (centésima quadragésima) colocação na classificação mundial referente à presença de mulheres em parlamentos nacionais, conforme a base de dados da União Interparlamentar as estatísticas sugerem a inadequação da atual política de cotas de gênero na promoção da representatividade feminina na política, em especial no Poder Legislativo. Partindo da apresentação de conceitos fundamentais para a compreensão do fenômeno político, bem como da contextualização da política de cotas por gênero no Brasil e passando pela exposição das principais famílias de Sistemas Eleitorais, o presente trabalho apresenta as políticas afirmativas para implementação da paridade de gênero nos Poderes Legislativos de Argentina, Bolívia e Portugal com o intuito de verificar a possibilidade da promoção da representatividade feminina no Poder Legislativo brasileiro, garantindo o acesso igualitário das mulheres ao poder político e impulsionando sua participação nos espaços públicos de tomada de decisão, a partir da adoção do Sistema Eleitoral Proporcional de Lista Fechada, pré-ordenada por gênero e com posição competitiva da mulher.

**PALAVRAS CHAVE:** Cotas de gênero. Representatividade Feminina. Sistemas Eleitorais. Sistema Proporcional de Lista Fechada.

## **ABSTRACT**

According to statistical data collected by the Superior Electoral Court, in the municipal elections of 2020, 16.5% of the candidates elected for the municipal chambers, were female. In the 2018 elections, 15.56% of the seats available in the country's Legislative Assemblies and 15.1% in the Chamber of Deputies, were occupied by women. Ranking 140th (one hundred and fortieth) position in the world ranking for the presence of women in national parliaments, according to the Interparliamentary Union database, statistics suggest the inadequacy of the current gender quota policy in promoting female representation in politics, in particular in the Legislative Power. Starting from the presentation of fundamental concepts for the understanding of the political phenomenon, as well as the contextualization of the quota policy by gender in Brazil and passing by the exposition of the main families of Electoral Systems, this paper presents the affirmative policies for the implementation of gender parity in Legislative Powers of Argentina, Bolivia and Portugal in order to verify the possibility of promoting female representation in the Brazilian Legislative Power, ensuring women's equal access to political power and boosting their participation in public decision-making spaces, from adoption of the Closed List Proportional Representation System, pre-ordered by gender and with women's competitive position.

**KEYWORDS:** Gender quotas. Women's representativeness. Electoral Systems. Closed List. Proportional Representation.

## **LISTA DE QUADROS**

<b>QUADRO 1 – Sistema Eleitoral para Legislativo Nacional</b>	<b>42</b>
<b>QUADRO 2 – Ranking de mulheres em parlamentos nacionais</b>	<b>59</b>

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>1 Democracia, participação política, representação e representatividade: distinções relevantes.....</b>	<b>18</b>
<b>1.1 Democracia.....</b>	<b>18</b>
<b>1.2 Participação.....</b>	<b>21</b>
<b>1.3 Representação .....</b>	<b>23</b>
<b>1.4 Representatividade .....</b>	<b>25</b>
<b>1.5 Conclusão .....</b>	<b>27</b>
<b>2 A política de cotas por gênero no Brasil.....</b>	<b>29</b>
<b>3 Análise crítica dos sistemas eleitorais proporcionais de lista aberta e fechada.....</b>	<b>37</b>
<b>3.1 Definição de Sistema Eleitoral.....</b>	<b>37</b>
<b>3.2 Classificação dos Sistemas Eleitorais.....</b>	<b>38</b>
<b>3.2.1 Sistemas majoritários</b>	<b>38</b>
<b>3.2.2 Sistemas mistos</b>	<b>40</b>
<b>3.2.3 Sistema proporcional</b>	<b>41</b>
<b>4 Uma política de reconhecimento: o sistema de representação proporcional de lista fechada, pré-ordenada por gênero, com posição competitiva da mulher e os exemplos do direito comparado .....</b>	<b>47</b>
<b>4.1 Argentina, o primeiro país da América Latina a institucionalizar uma política de cotas de gênero.....</b>	<b>47</b>
<b>4.2 Bolívia e a sua posição de destaque no cenário sulamericano quanto à paridade de gênero.....</b>	<b>58</b>
<b>4.3 Antes tarde do que nunca: Portugal e a adoção da política de cotas, 11 anos após a Conferência de Pequim .....</b>	<b>64</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>70</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>72</b>

## INTRODUÇÃO

A partir de 2009, com a alteração da política de cotas por gênero que deixou de prever a reserva de vagas e determinou a obrigação, por parte dos partidos políticos, de apresentarem pelo menos 30% de candidatas do gênero feminino, eu vi de perto, enquanto servidora da Justiça Eleitoral, em um cartório no interior de Minas, o dilema dos partidos para preencherem essas vagas e, principalmente, a situação de vulnerabilidade em que se encontravam as candidatas muitas vezes desinteressadas em assumir tal papel e à mercê das manobras das lideranças partidárias. Nas Eleições Municipais de 2016, a ineficiência da política de cotas, que eu já via na prática desde 2008, tornou-se ainda mais evidente e se materializou em rosto, nome e sobrenome, com as histórias de duas mulheres, as quais peço licença para relatar brevemente sem revelar suas identidades.

A primeira delas relatou que, apesar de nunca haver se candidatado, sua vizinha afirmou ter recebido um santinho de sua candidatura e ter visto sua foto na urna eletrônica. Desesperada com a notícia dessa candidatura desconhecida, ela procurou o Cartório Eleitoral, aos prantos, para se informar sobre as consequências que esse fato poderia acarretar para a sua vida, uma vez que estava prestes a conseguir um emprego como Auxiliar de Serviços Gerais numa repartição pública. Apresentei, à então candidata, mulher negra e periférica, o requerimento de registro de candidatura com sua foto e sua assinatura, e ela disse que assinou um documento, a pedido das lideranças municipais de um determinado partido político, porque trabalhava no Comitê de Campanha como faxineira e achou que tal documento se referia à sua contratação.

A outra mulher procurou o Cartório Eleitoral em janeiro de 2017 a fim de solicitar sua Certidão de Quitação Eleitoral para concorrer a uma das vagas para professores, oferecida pela Rede Estadual na cidade, quando foi informada, pela atendente, que estava em débito com a Justiça Eleitoral. Fui, por isso, chamada a dar orientações à eleitora, que se mostrava indignada com o que ela chamava de erro da Justiça Eleitoral e descobrimos, juntas, que a falta de quitação se devia ao fato dela, como candidata, não ter apresentado Prestação de Contas Eleitorais. A história se repetiu, assim, veio à tona mais um caso de uma mulher que teve um registro de candidatura requerido sem o seu conhecimento, instruído com documentos apresentados às lideranças partidárias locais com o intuito de registrar um mero pedido de filiação. Orientada a procurar o Ministério Público Eleitoral, a eleitora afirmou ter medo de denunciar as lideranças do partido ao qual estava, até então, filiada.

Histórias como essas não são exceção, haja vista o caso paradigmático de Valença do Piauí<sup>1</sup>, em que o plenário do Tribunal Superior Eleitoral manteve a decisão do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí que cassou o mandato de seis vereadores eleitos em 2016, acusados de se beneficiarem de candidaturas fictícias de mulheres que sequer chegaram a fazer campanha eleitoral<sup>2</sup>. São essas histórias, ouvidas nos balcões de atendimento das Zonas Eleitorais por onde passei e sobre as quais li em decisões jurisprudenciais, que me motivaram a pesquisar sobre possibilidades de mudança desse panorama, de sair do lugar comum de que mulher “não nasceu para a política”.

Segundo dados estatísticos levantados pelo Tribunal Superior Eleitoral, nas eleições municipais de 2020, dos candidatos eleitos para as câmaras municipais, 16,5% foram do gênero feminino. Nas eleições de 2018, dos assentos disponíveis nas Assembleias Legislativas do país e na Câmara dos Deputados, 15,56% e 15,1%, respectivamente, foram ocupados por mulheres<sup>3</sup>. Ocupando a 140ª (centésima quadragésima) colocação na classificação mundial referente à presença de mulheres em parlamentos nacionais, conforme a base de dados da União Parlamentar (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2021), as estatísticas sugerem a inadequação da atual política de cotas de gênero na promoção da representatividade feminina na política, em especial no Poder Legislativo — recorte do presente trabalho.

A subrepresentatividade, fruto desse insucesso, faz com que a produção legislativa e as políticas públicas definidas nos espaços decisórios não reflitam os interesses das mulheres e suas diferenças, tanto consideradas entre si, quanto consideradas em relação ao gênero oposto, afetando a qualidade da democracia como um todo. Flávia Biroli (2018, p. 51) sustenta que a “participação institucional amplia os recursos para a politização e ressemantização das experiências e dos problemas enfrentados pelas pessoas”. O Congresso Nacional, Senado e demais instâncias legislativas seriam, segundo a autora, “âmbito privilegiado das disputas” onde são definidas as necessidades prioritárias e como atendê-las, sendo certo que a subrepresentação feminina mantém as mulheres longe do debate e construção de normas e políticas públicas.

O presente trabalho propõe verificar a possibilidade de promoção da representatividade feminina no Poder Legislativo, garantindo o acesso igualitário das mulheres ao poder político e impulsionando sua participação nos espaços públicos de tomada de decisão a partir da adoção

---

<sup>1</sup> Ver BRASIL, TSE, Piauí, 2019. Outros exemplos de decisões neste sentido podem ser vistas nos documentos: Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 162 - Camaquã - RS e Recurso Especial Eleitoral nº 76455 - Nova Esperança - PR.

<sup>2</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Plenário..., 2019.

<sup>3</sup> JUSTIÇA ELEITORAL, 2020.

do Sistema Eleitoral Proporcional de Lista Fechada, pré-ordenada por gênero e com posição competitiva da mulher. Inserida na vertente metodológica jurídico-sociológica, a investigação tem o intuito de compreender o fenômeno jurídico no ambiente social mais amplo, além de trabalhar com as noções de efetividade da relação direito/sociedade, mais especificamente a efetividade da política de cotas por gênero no Brasil. Foram empreendidas investigações jurídico-comparativas, que resultaram na apresentação das políticas de cotas por gênero implementadas na Argentina, Bolívia e Portugal, e jurídico-propositivas, na medida em que este trabalho apresenta sugestão de intervenções no ambiente político-jurídico que favoreçam o aumento da representatividade feminina, a partir do uso de dados secundários, haja vista a utilização de artigos científicos, doutrina e legislação, nacionais e estrangeiros, sobre o tema.

No Capítulo 1, buscou-se apresentar à leitora e ao leitor conceitos fundamentais que permeiam todo o trabalho, quais sejam democracia, participação, representação e representatividade, sem nos afastarmos da ideia de que eles não são estanques e que, segundo Alves e Cattoni de Oliveira (2011, p. 167), utilizados num determinado espaço de tempo, numa determinada região e articulados com um espaço de experiência, possibilitam o estudo das relações criadas por determinado conceito no plano político e social.

O Capítulo 2 apresenta um histórico da política de cotas por gênero no Brasil. Primeiramente, foram apresentados os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher* (realizada em 1979), na *Conferência Mundial sobre População e Desenvolvimento*, (feita no Cairo, em 1994) e na *IV Conferência Mundial sobre a Mulher* (organizada pela ONU, em Pequim, em 1995), que trataram da eliminação da discriminação contra a mulher, do estabelecimento de mecanismos para a promoção da participação igualitária da mulher na vida pública e da importância da promoção da sua participação nos órgãos e processos de formulação de políticas públicas, nos âmbitos regional, nacional e internacional.

Em seguida, são apresentados ainda nesse capítulo os debates que levaram à aprovação da Lei nº 9.100, de 1995, que inaugurou a política de cotas por gênero no ordenamento jurídico brasileiro. Ato contínuo, foram apresentados também os debates referentes ao Projeto de Lei nº 2695, convertido na Lei nº 9.504, de 1997, bem como a alteração sofrida em 2009 e as Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, disciplinando o tema.

Os vários tipos de sistemas eleitorais são explicitados no Capítulo 3, que apresenta a classificação dos sistemas em majoritários, mistos e proporcionais, as vantagens e desvantagens de cada um, segundo cientistas políticos e a crítica à referida classificação, feita por Luís Virgílio Afonso da Silva (1999, p. 67).



O Capítulo 4 apresenta o sistema de representação proporcional de lista fechada, pré-ordenada por gênero, com posição competitiva da mulher, trazendo à baila os exemplos bem sucedidos de Argentina e Bolívia que promoveram uma verdadeira paridade de gênero no Poder Legislativo, e Portugal, país que, não obstante o fato de ter implementado as estratégias previstas na Conferência de Pequim a partir de 2006, atingiu em 2019 a marca histórica de 40% de mulheres no Poder Legislativo, alcançando a 22<sup>a</sup> colocação no ranking mundial de mulheres nos parlamentos.

Em seguida, passamos às considerações finais, onde são apresentadas as conclusões deste trabalho.

Por fim, essa trajetória só foi possível porque o caminho percorrido foi pavimentado (i) pela teoria tridimensional de justiça de gênero de Nancy Fraser (2010), que elegeu a redistribuição, o reconhecimento e a representação como eixos centrais para articular as diversas dimensões de uma concepção de justiça apta a dar conta dos dilemas e problemas relativos à desigualdade social, e de gênero, nas sociedades contemporâneas; (ii) pelos cinco critérios apresentados por Robert Dahl (2001) para que um processo seja verdadeiramente democrático; (iii) pelo tratado sobre representação de Hanna Fenichel Pitkin (2006), em especial o seu estudo sobre representação descritiva, e (iv) pela definição de participação trazida por Carole Pateman (1970).

## 1 Democracia, participação política, representação e representatividade: distinções relevantes

### 1.1 Democracia

Segundo Pietro Costa (2010, p. 211), o termo “democracia”, introduzido por Heródoto, na metade do século V a.C., é uma das principais palavras da retórica política e seu espectro semântico é amplo e composto. Josiah Ober (2013, p. 95; 101-102) aponta que a palavra democracia passou a significar coisas diferentes em tempos e espaços diferentes que vão além da mera tradução em “poder do povo” do termo *demokratia*, que o historiador ressalta como o regime em que o *demos* tem capacidade coletiva de mudar o domínio público, tratando-se de força e capacidade coletiva de agir nesse espaço, reconstruindo o domínio público por meio da ação.

Robert Dahl (2001) dá aos governos de Grécia, Roma e cidades-estado do norte da Itália o nome de governos populares, designados pelos gregos como democracia (*demos* — povo — e *kratos* — poder) e pelos romanos, e posteriormente os italianos, como república (*res* — coisa — e *publicus* — pública). Dahl (2001, p. 21-22) aponta que em 507 a.C. os atenienses adotaram um sistema de governo que durou aproximadamente dois séculos, segundo o qual uma assembleia, da qual todos os cidadãos (homens livres) estavam autorizados a participar, elegia alguns funcionários essenciais para administrar a cidade-estado. Pietro Costa (2010, p. 212) ressalta que a assembleia, responsável pelas decisões supremas, estava no centro da vida política, enquanto as funções executivas eram confiadas ao Conselho dos Quinhentos, composto por membros eleitos por sorteio. Essa forma de governo, denominada democracia, tornou possível, na cidade-estado, a isonomia, qual seja a igualdade dos cidadãos perante a lei, e a isegoria, ou seja, o direito igual de tomar a palavra na assembleia.

Segundo Robert Dahl (2001, p. 23-24), os romanos preferiram chamar seu sistema de governo de república, do latim, a coisa pública, na qual o direito de participar restringia-se inicialmente aos patrícios e, após muitas lutas, ampliou-se também à plebe, e, tal qual na democracia Grega (e em todas as demais democracias até o início do século XX), limitado apenas aos homens.

Após a queda da República romana, com a ditadura de Júlio César, sistema de governo similar surgiu nas cidades-estado do Norte da Itália, no século XII, estando a participação nos corpos governantes circunscrita aos membros das famílias de classe superior e, posteriormente, aberta àqueles que estavam abaixo da escala socioeconômica e começaram a exigir o direito de participar (Dahl, 2001, p. 25).

Sartori (2007) afirma que a ideia clássica de democracia era de um sistema de governo no qual as decisões eram coletivas e cuja comunidade não deixava margem alguma de independência, tampouco concedia qualquer esfera de proteção ao indivíduo, o qual era parte de sua cidade assim como um órgão pertence ao seu organismo. Para Giovanni Sartori, a acepção primária do termo democracia indica uma forma de Estado e de governo, uma entidade política (Sartori, 2007). O cientista político nos chama atenção para o fato de que Tocqueville concebe democracia como o oposto de aristocracia, porquanto esta é uma estrutura social vertical e aquela uma estrutura social horizontal (Sartori, 2007).

Partindo desse conceito, Sartori (2007) então subdivide a democracia em três tipos: (a) a democracia social, que revela uma sociedade orientada por um conjunto de valores que exige que seus membros se vejam e se tratem como socialmente iguais; (b) a democracia econômica, que seria uma subespécie da democracia industrial, a qual se configura como o autogoverno do trabalhador em seu lugar de trabalho; (c) a democracia política, que reduz as vontades de milhões de pessoas sob um único comando, sendo esse apenas um dos seus vários reflexos.

O tempo e a história produziram, segundo Sartori (2007), a democracia direta, ou democracia como participação, e a democracia indireta, ou representativa. Na democracia direta, também chamada de democracia da *polis*, o poder é exercido direta e pessoalmente pelos cidadãos na administração da cidade. A democracia representativa é um sistema em que o regime democrático é confiado aos mecanismos de transmissão do poder que é controlado e limitado.

Schumpeter (1994, p. 269) define a democracia como “(...) um sistema institucional para tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor”<sup>4</sup>. Nesse sentido, o autor sustenta que em um regime democrático o povo não governa realmente, mas tem a oportunidade de aceitar ou não aqueles que o governarão, havendo a possibilidade de livre concorrência entre os possíveis líderes que serão eleitos pelo voto direto (1994, p. 284-285).

Robert Dahl (2001, p. 49) define o estado<sup>5</sup> como um tipo especial de associação que se diferencia das demais por possuir meios de coerção que garantem obediência às regras sob sua jurisdição. O cientista político enfatiza que os membros de qualquer associação devem ser tratados como se fossem igualmente qualificados para participarem do processo de tomada de decisões políticas. Partindo desse pressuposto, Dahl (2001, p. 49) identifica a existência de

---

<sup>4</sup> Do original, em inglês: The democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people's vote.

<sup>5</sup> O autor utiliza o termo *estado* em letras minúsculas.

cinco critérios para que um processo seja considerado realmente democrático. Noutras palavras, só existe de fato uma democracia numa associação, se ela proporcionar oportunidades para: participação efetiva, igualdade de voto, entendimento esclarecido, controle do programa de planejamento e inclusão dos adultos. O autor sustenta, ainda, que uma democracia em grande escala exige funcionários eleitos, eleições livres, justas e frequentes, liberdade de expressão, fontes de informação diversificadas, autonomia para as associações e cidadania inclusiva.

Alysson Leandro Mascaro (2013, p. 86) questiona a associação direta da democracia à existência de eleições. Segundo o jurista, os espaços de deliberação política foram apropriados pelas classes burguesas e, com isso, a escolha de representantes está atrelada a certos graus de autonomia política e de ação em face de poderes econômicos, militares, religiosos, culturais e internacionais, autonomia essa sujeita a pressões de classes e nações que influenciam diretamente nas escolhas.

Cattoni de Oliveira (2016a) aponta que a democracia — que qualifica como sendo, hoje, Constitucional — implica na realização do projeto constitucional do Estado Democrático de Direito, baseado na relação entre as autonomias pública e privada, envolvendo o reconhecimento de que os debates políticos não se restringem aos espaços institucionalizados de poder e também da existência de uma nova concepção de sociedade civil, formada por grupos, movimentos, associações e organizações. O jurista aponta ainda que

O princípio da democracia constitucional garante-se, entre outros: a) pelo reconhecimento do direito fundamental de dizer não; pelo respeito aos direitos políticos das minorias como parte da dinâmica democrática; b) **por meio das diversas formas de participação** e de sufrágio, do direito de associação, do direito de assembleia e de reunião pacíficas, do direito à livre filiação partidária e sindical, assim como do direito de representação política dos vários pontos de vista políticos presentes na sociedade, nos processos legislativos de produção das leis e das demais decisões jurídico-políticas, no âmbito da Administração Pública e mesmo do Poder Judiciário; c) pelo devido processo eleitoral e pelos mecanismos participativos e representativos de fiscalização do governo, inclusive de acordo com os específicos termos de cada sistema de governo, presidencialista, parlamentarista ou de diretório, etc.; d) pelo controle de constitucionalidade e de legalidade das decisões jurídico-políticas; e) por meio de direitos processuais de participação nas diversas deliberações coletivas e sociais; f) pelo reconhecimento das identidades individuais, coletivas, sociais e culturais; g) por ações afirmativas e por programas sociais que visam à inclusão social, econômica e cultural (CATTONI DE OLIVEIRA, 2016a, grifo nosso).

Percebe-se, da leitura da construção do conceito de democracia empreendido por grandes cientistas políticos, que é impossível conceber o termo sem passar pela definição de participação.

## 1.2 Participação

José Luiz Quadros de Magalhães (2012, p. 93-94) indica que uma sociedade livre e democrática está em permanente processo de transformação, porquanto seu destino é fruto da vontade das pessoas que a integram, vontade cuja manifestação decorre da participação. Cattoni de Oliveira (2016b, p. 223) assevera que “a participação democrática é discursiva e se garante através da permeabilidade do sistema político à opinião pública livre, pressupondo-se o controle público dos meios de comunicação formadores de pontos de vista políticos”.

Carole Pateman (1970) argumenta que, em nome das ciências sociais, graves dúvidas surgiram sobre a possibilidade de concretização da democracia como poder do povo mediante a participação de todos. Segundo a autora, no começo do século XX, o tamanho e a complexidade das sociedades e a burocratização do Estado faziam com que muitos autores lançassem dúvidas sobre a possibilidade de compreensão da democracia conforme o conceito cunhado pelos teóricos clássicos. A emergência de Estados fascistas, com altos números de participação em massa, e de Estados totalitários do pós-guerra, baseados também na participação — ainda que apoiada na coerção — fundamentou a ideia da participação estar mais ligada ao conceito de totalitarismo do que de democracia (PATEMAN, 1970, p. 2). Partindo desse paradigma, teóricos modernos da democracia, especialmente os norte-americanos, abandonaram a ideia de teoria democrática centrada na participação do povo. As teorias contemporâneas da democracia têm a participação das elites como ponto crucial, sob o argumento de que o cidadão comum é apático e insensível à política, sem, no entanto, ocorrer a esses teóricos que é possível uma correlação entre tal apatia e o baixo *status* socioeconômico, que alimenta a descrença na política como ferramenta eficaz de transformação (PATEMAN, 1970, p. 104).

Sheth (2002, p. 110-111) aponta que na teoria democrática contemporânea a noção de participação política se expressa por meio da eleição de governos representativos, resguardando os procedimentos de tomada de decisão dos governos eleitos da ação direta que os movimentos populares exercem sobre a democracia representativa. O autor afirma que os teóricos da democracia representativa incorporaram o conceito de participação como o comportamento político dos cidadãos por meio do qual elegem candidatos e tratam a democracia participativa como um ideal inalcançável e que, se praticado, pode levar a terríveis consequências para a própria democracia.

Carole Pateman (1970, p. 67) define que participação consiste basicamente em criar condições adequadas para que as pessoas possam influenciar decisões que as afetem, podendo

essa influência variar de pequena a grande, e argumenta ser plenamente possível existir uma teoria da democracia moderna e viável que contenha a noção de participação em sua essência (PATEMAN, 1970, p. 111).

Segundo Norman H. Nie e Sidney Verba (1972, p. 2), a participação política se refere a atividades praticadas por cidadãos que podem ser mais ou menos direcionadas a influenciar a seleção de componentes dos governos e as ações por eles praticadas. Para os cientistas políticos, a participação é uma técnica para atingir metas, não necessariamente metas sociais, definindo prioridades e decidindo quais recursos serão aplicados para tal (NIE; VERBA, 1972, p. 4). O conceito apresentado por Nie e Verba amplia as possibilidades de participação inclusive para caminhos não eleitorais de influência, na tentativa de afetar as ações realizadas pelos governos.

Para Montero, Teorell e Torcal (2007, p. 336) a definição de participação política, como um conjunto de ações praticadas por pessoas comuns, para o alcance de resultados políticos, consiste em quatro componentes: (i) ações praticadas por (ii) pessoas que não sejam das elites tampouco sejam políticos profissionais, (iii) direcionadas pela intenção de reivindicar demandas e afetar decisões tomadas por outras pessoas, (iv) que não precisam necessariamente ser o Estado ou um governante.

Sherryl Arnstein (1969, p. 216) correlaciona participação e poder. Segundo a autora, é a redistribuição de poder que permite que cidadãos, excluídos de processos econômicos e da política, os quais estão intimamente ligados, se unam determinando como informações serão compartilhadas, políticas públicas serão definidas e recursos serão alocados, podendo, assim, induzir uma reforma social que lhes permita compartilhar dos benefícios de uma sociedade próspera.

Segundo Nadia Urbinati (2006, p. 3-4) a participação democrática é sustentada pela representação, portanto o sistema não pode, na prática, ser operado pelo *demos*, ainda que, para a maioria dos teóricos, a representação seja uma criação neutralizadora da participação política, haja vista que o povo renuncia seu poder de governar ao legitimar o poder estatal. Nesse sentido, converge a obra de Rousseau, segundo a qual liberdade política pressupõe participação universal, concluindo, a partir dessa perspectiva, que a representação é impossível, uma vez que ninguém pode desejar pelo outro. Rousseau aponta que, no lugar de autorizar alguém a agir como soberano, os indivíduos são os próprios soberanos quando assumem, por meio do contrato, a constituição do corpo político (PITKIN, 1967, p. 207) (COSTA, 2010, p. 181-182).

### 1.3 Representação

Embora houvesse na Grécia antiga, institutos e práticas às quais poderíamos nomear como representação<sup>6</sup>, os gregos não tinham termo correspondente para este instituto. A palavra tem então origem latina, sendo que seu significado original, de tornar presente ou apresentar novamente, em nada se relaciona com as instituições romanas ou com seu governo. *Representare* significa, ainda, no latim clássico, trazer objetos inanimados à presença de alguém ou apresentar-se à corte, em resposta a uma convocação (PITKIN, 2006, p. 17). Jellinek (2000, p. 508) aponta que quando foi excluída a reunião geral do povo, na Grécia e Roma antigas, surge a ideia de representação para a execução de atos administrativos pelos magistrados dentro de suas competências. No entanto, é com Thomas Hobbes, em o *Leviatã*, que se inaugura o entendimento moderno do conceito de representação como um artifício de organização da vida pública, cuja autorização é motivada pelo individualismo radical que perpassa toda era moderna (HOLLANDA, 2009, p. 45).

Pietro Costa (2010) afirma que

(...) a representação é uma estratégia contra uma ausência por algum motivo insuperável; representar é colocar em cena, é criar uma presença evocativa ou substitutiva de uma realidade que não se apresenta (ou não se apresenta mais) a não ser de forma mediada (discursivamente, simbolicamente, ‘cenicamente’), mas nem por isso evanescente ou ‘irreal’ (COSTA, 2010, p. 155).

Nadia Urbinati (2006, p. 5) conceitua a representação política como um processo político complexo que ativa a soberania popular unificando e conectando a sociedade e as instituições. Hanna Pitkin (2006, p. 37) pondera que, além de tornar uma república possível, a representação leva os conflitos sociais para um fórum único, onde podem ser controlados pelo equilíbrio, que se materializa quando cada representante busca, de fato, o interesse de seus eleitores.

Habermas (1997, p. 170) leciona que para que uma coletividade, limitada em determinado tempo e espaço, possa se constituir como comunidade de direito, é necessária a existência de uma “instância central autorizada a agir em nome do todo”, que represente cada um e cada uma que faz parte do que ele chama de “associação espontânea de membros do direito”.

Iris Young (2006, p. 151) aponta que a representação é um relacionamento prolongado entre os eleitores e seus agentes num espaço de tomada de decisões, que varia entre momentos

---

<sup>6</sup> Como, por exemplo, os funcionários essenciais da administração de Atenas (DAHL, 2001, p.23-24).

de autorização e de prestação de contas. Tal relacionamento é mediado entre os membros de um eleitorado, entre este e o representante e entre os próprios representantes, num centro de tomada de decisões.

Os teóricos da democracia, desde o século XVIII, caracterizam a representação como uma fusão de deliberação e voto, uma mistura entre autorização formal e influência informal que envolve tanto o cidadão quanto os seus representantes (URBINATI, 2006, p. 224). Conforme apontam Adriana Campos e Ricardo Morais (2020, p. 25) “(...) só há representação se os governantes forem eleitos periodicamente. Isso porque, no sistema de governo representativo, há uma clivagem entre os eleitores e os eleitos, na medida em que estes irão exercer autoridade sobre aqueles”. Os autores asseveram que na ausência de um processo político de eleição, cujo objetivo é reduzir a diferença hierárquica entre povo e governo, não há representação e sim a mera autoridade de uns sobre os outros (CAMPOS; MORAIS, 2020, p. 25).

Bernard Manin (1997, p. 94) ressalta que os criadores do governo representativo não se preocuparam com o fato de que, com as eleições, os cargos poderiam ser distribuídos desigualmente. Alerta, ainda, para uma desigualdade mais latente do governo representativo que foi a ideia de que os representantes deveriam ser socialmente superiores que os eleitores nos quesitos talento, virtude e patrimônio.

Mascaro (2013, p. 88-89) retrata que as primeiras manifestações democráticas, sob a égide do capitalismo, estavam restritas a um espaço apenas suficiente para satisfação da dinâmica dos agentes econômicos burgueses, sem a participação popular e a influência dos trabalhadores, a partir do critério censitário de renda. O jurista aponta que a partir da universalização do salário e a pressão de trabalhadores e outros grupos sociais, a democracia censitária evoluiu para uma democracia ampla.

Manin (1997, p. 132) salienta que a partir da extensão do direito ao voto, no final do século XIX, que culminou na propagação do sufrágio universal, a riqueza deixou de ser um requisito para que alguém se tornasse um representante, surgindo daí, segundo o autor, a crença de que a representação então progredia rumo a um governo popular. No entanto, surgiram os partidos de massa que, juntamente com seus programas políticos, os grandes protagonistas da corrida eleitoral, transformaram o sentido de representação — até então compreendida como a ligação entre representantes e seus representados ou entre as decisões dos governantes e os desejos dos governados. Os representantes, que segundo os fundadores da ideia de governo representativo deveriam ser parte de uma elite dotada de talento e riqueza, passaram a ser cidadãos comuns que, por meio da militância e devoção a uma causa, alcançaram o topo de



seus partidos. Manin (1997, p. 193-195) ressalta que alguns estudiosos decretaram que emergia, então, a crise da representação, no final do século XIX, visto que os representantes tiveram sua autonomia durante o mandato violada, pois estavam sob o controle dos dirigentes partidários, cumprindo plataformas políticas pré-estabelecidas.

Essa compreensão caiu por terra quando verificou-se haver emergido uma nova forma de representação. Iris Young (2006, p. 149-150) afirma que inexistente uma obrigação, ou requisito identitário, de que o representante sempre fale como os eleitores fariam. A filósofa expõe que, considerando que o eleitorado é composto por pessoas diversas, ao compreender a representação como um relacionamento entre atores plurais, dissolve-se a incoerência posta pelo fato de uma só pessoa representar os desejos e experiências de várias outras. Young interpreta o significado normativo de representação como um processo de relacionamento entre representante e representados, no qual um não se põe pelos outros, mas se conectam, assim como os eleitores também devem estar conectados entre si.

Cristina Buarque de Hollanda (2009, p. 110-111), ao perpassar o problema da representação em Rui Barbosa, aponta que, segundo o político e jurista, o caráter representativo de uma assembleia é indicado pelos laços de reconhecimento entre o povo e seus representantes. A autora traz em sua tese três condições formais, enunciadas por Rui Barbosa, para um modelo de representação adequado: (i) a inviolabilidade do direito do eleitor, (ii) o voto secreto e (iii) a representação proporcional e proteção dos direitos das minorias.

Nancy Fraser (2010, p. 114) retrata a representação como a terceira dimensão da justiça de gênero, ao lado do reconhecimento e da redistribuição. Segundo a filósofa, a representação vai além da mera garantia de igual participação política às mulheres de comunidades políticas constituídas, exigindo-se também o reenquadramento do debate que não pode ficar restrito às sociedades políticas estabelecidas como conhecíamos até então, mas ampliando-o ao nível transnacional, reconfigurando-se a justiça de gênero como um problema no qual as dimensões da redistribuição, reconhecimento e representação se integram de modo equilibrado.

#### **1.4 Representatividade**

Representação e representatividade são dois termos intimamente ligados, sendo esta uma parte harmônica e similar àquela. Hanna Pitkin (1967), ao tratar do aspecto descritivo da representação, nos traz a ideia de representatividade. Segundo a autora, as investigações feitas por cientistas políticos, teóricos e filósofos os levam a formularem ideias do que uma representação legislativa, por sua própria natureza, deveria ser. A autora aponta que a verdadeira representação, também conhecida como representatividade, “(...) requer que a

legislatura seja tão seleta que sua composição corresponda exatamente à de toda nação; só então haverá realmente um corpo representativo”<sup>7</sup> (PITKIN, 1967, p. 60). Nesse contexto, quando um representante divide as mesmas experiências com o representado, existe a potencialidade de criação de um laço entre as partes envolvidas no sistema representativo, mantendo os representados mais presentes nos processos de tomada de decisão (PINHEIRO, 2010, p. 54).

Pitkin (1967, p. 61) assevera que, para outros autores, o poder legislativo deve ser um verdadeiro espelho da nação ou da opinião pública, espelho em cujo reflexo se veja não só o povo, mas também o que ela chama de estado de consciência pública ou o movimento que as forças econômicas e sociais exercem sobre a nação. Segundo Hanna Pitkin (1967, p. 61) “o representante não age pelos outros; ele os representa em virtude de uma correspondência ou conexão entre eles, uma semelhança ou reflexo”<sup>8</sup>. Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 1102) enunciam que, havendo representatividade, o organismo representativo é um microcosmo que reproduz, com a maior fidelidade possível, o corpo de cidadãos.

Enquanto a representação se relaciona aos aspectos formais da relação entre eleitores e eleitos, a representatividade diz respeito ao valor, qualidade e capacidade de um representante interpretar autenticamente a vontade de seu representado, seja no que diz respeito a pautas identitárias ou ideológicas, traduzindo em políticas públicas a vontade popular. A luta pela democracia política reivindica objetivos que superam a representação, tais como o reconhecimento, a mudança de composição da classe dirigente, para obter as reformas econômico-sociais que dificilmente seriam concedidas por notáveis e proprietários. Essa luta, no entanto, ataca o núcleo essencial do mecanismo representativo, porquanto vincula o alargamento do sufrágio a uma relação de aproximação entre representantes e representados, na qual a sociedade nega a hierarquização e reclama por seu espelhamento na assembleia representativa (COSTA, 2010, p. 180-181).

A representatividade está intimamente ligada à identidade que, segundo Sawaia (2001, p. 124). “é conceito político ligado ao processo de inserção social em sociedades complexas, hierarquizadas e excludentes, bem como ao processo de inserção social nas relações internacionais”. A construção de uma identidade ocorre pela negação de direitos e afirmação de privilégios, como parte da disputa de poder na discussão sobre inclusão e exclusão. A identidade pode incluir ou excluir determinados grupos do gozo dos direitos de cidadania, um

---

<sup>7</sup> Do original, em inglês: “True representation, these writers argue, requires that the legislature be so selected that its composition corresponds accurately to that of the whole nation; only then is it really a representative body”.

<sup>8</sup> Do original, em inglês: “The representative does not act for others; he ‘stands for’ them, by virtue of a correspondence or connection between them, a resemblance or reflection”.

panorama que somente a representatividade pode minimizar ou reverter. Beiras, Santos Miguel e Schlösser (2020, p. 2) compreendem a representatividade como “(...) o fortalecimento de grupos sociais que se formam a partir da exclusão por ideologias e culturas dominantes-opressoras”. Para os autores, uma sociedade verdadeiramente democrática só pode se desenvolver se estiver atenta às diversidades e equilíbrios de relações de poder advindos desse fortalecimento.

Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 1103) problematizam a representatividade quando questionam quais características da sociedade representada merecem ser espelhadas no Poder Legislativo. Aduzem que além das características políticas e ideológicas, existem ainda as raciais, étnicas, profissionais, de gênero, entre tantas outras de um vastíssimo elenco que seria impossível reproduzir numa assembleia, tampouco escolher quais seriam mais relevantes.

### **1.5 Conclusão**

Esse capítulo, inicial, foi escrito com o objetivo de situar a leitora e o leitor nas discussões trazidas por este trabalho, apresentando conceitos primordiais para a compreensão não apenas da política de cotas de gênero, que será tratada a seguir, mas também da importância de maior presença do gênero feminino nos espaços decisórios, em especial o Poder Legislativo, para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

Considerando os critérios trazidos por Robert Dahl (2001, p. 49) para que um processo seja realmente democrático, há que se questionar se, no panorama brasileiro, resta cumprido o requisito referente à participação efetiva. Uma vez que, conforme aponta Cattoni de Oliveira (2016a), o princípio da democracia constitucional se garante — entre outros — pelo direito de representação política dos vários pontos de vista políticos presentes na sociedade, considerando o baixíssimo percentual de mulheres ocupando assentos na Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores do país<sup>9</sup>, o que se vê é que o contexto político brasileiro aponta para a fragilidade do referido princípio.

Se o destino de uma sociedade democrática é fruto das várias vontades existentes no corpo político, manifestadas por meio da participação (MAGALHÃES, 2012, p. 93-94), há que se questionar se a participação feminina no Brasil é adequada a ponto de influenciar as decisões que afetam não só as mulheres, mas a sociedade como um todo (PATEMAN, 1970, p. 67).

Nancy Fraser (2013, p. 752), ao acolher uma perspectiva tridimensional de justiça, apresenta um princípio normativo inclusivo de paridade participativa. A autora aponta que há má distribuição — quando as pessoas são impedidas de participar igualmente nas estruturas

---

<sup>9</sup> Conforme dados estatísticos apresentados na Introdução deste trabalho.

econômicas —, mal reconhecimento — quando existem hierarquias institucionalizadas que impedem pessoas de interagir socialmente com paridade — e má representação — quando é negada a algumas pessoas a igualdade em deliberações públicas e tomada de decisões democráticas. Segundo Fraser, a má-representação, ou injustiças políticas,

(...) resultaram em demandas por mudanças na modalidade de representação política ordinária – variando desde reivindicações por cotas de gênero em listas eleitorais, direitos multiculturais, autogoverno indígena, autonomia de províncias, de um lado, a demandas por reformas nas contribuições de campanhas políticas, mudanças de zoneamento distrital, representação proporcional, e votação cumulativa, de outro (FRASER, 2013, p. 754).

Partindo da perspectiva trazida pela filósofa, verifica-se que, no contexto brasileiro, o princípio da paridade participativa encontra-se violado em todas as suas dimensões, tornando urgentes as demandas por mudanças, entre outras, na política de cotas de gênero, objeto dessa pesquisa.

Como se vê, os aspectos formais da representação, no Brasil, não correspondem ao que se espera de uma democracia constitucional, tampouco o faz a representatividade. O pequeno número de assentos ocupados por mulheres no Poder Legislativo dificulta, quando não impede, a interpretação autêntica da vontade de suas representadas, que não se vêem espelhadas naquele espaço de poder, que deveria, por natureza, ser diverso e equilibrado, refletindo uma sociedade verdadeiramente democrática (BEIRAS; SANTOS MIGUEL; SCHLÖSSER, 2020, p. 2).

## 2 A política de cotas por gênero no Brasil

Thiago Cortez Costa (2011, p. 190) conceitua as cotas de participação como “regras que estabelecem um número de vagas em um determinado organismo para serem ocupadas por membros de um dado grupo social”. Segundo o cientista político, as cotas forçam os partidos políticos a recrutarem mulheres aptas a serem candidatas dando-lhes oportunidades que elas não teriam dentro de um panorama altamente competitivo e machista da disputa eleitoral.

As cotas por gênero podem ser subdivididas entre cotas para candidatas e candidatos, que especificam percentuais mínimos de candidatura para um dos gêneros nas listas partidárias, e a reserva de assentos, que determina o número de cadeiras a serem ocupadas por pessoas de um gênero sub-representado, em uma ou mais legislaturas (COSTA, 2011, p. 191). Esses arranjos institucionais, também chamados de direitos especiais de representação, que proporcionam ou facilitam a representação de grupos minoritários, são uma resposta às barreiras existentes no processo político, que dificultam sobremaneira a defesa de seus interesses (PINHEIRO, 2010, p. 59).

Uma dessas barreiras é a ideia, que prevaleceu na maioria dos países do mundo até meados do século XX, de que o lugar da mulher não é na política. O discurso da inferioridade da mulher em relação ao homem, baseado numa imagem de fragilidade física construída e naturalizada pela ideologia dominante (GUIMARÃES; MONTE-ALTO; SALGADO, 2015, p. 159-160), foi reproduzido, segundo Pierre Bourdieu (2012, p. 103), pela Família, Igreja e Escola que, “objetivamente orquestradas, tinham em comum o fato de agirem sobre as estruturas inconscientes”.

Apesar desse contexto, no início do século passado, após uma luta histórica em que se destacou o papel das sufragistas, as mulheres obtiveram a possibilidade de exercer seus direitos políticos, sendo que, no Brasil, o voto feminino foi regulamentado em 1932, pelo Código Eleitoral (BARCELOS; SANTOS; SILVA, 2016, p. 128-129). Em 1948, com o advento da *Declaração Universal de Direitos Humanos* (ONU, 1948), reconheceu-se aos homens e mulheres o direito de tomarem parte dos governos de seus países, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos.

Na *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher*, realizada em 1979 e ratificada pelo Brasil, as Nações Unidas aprovaram um acordo fixando agenda voltada ao combate da discriminação por sexo, reafirmando o direito das mulheres ao voto, a se candidatarem em eleições, exercerem funções públicas e participarem da vida pública e política também por meio de organizações não governamentais. O Plano de

Ação da *Conferência Mundial sobre População e Desenvolvimento*, aprovado no Cairo em 1994, também visava estabelecer mecanismos que promovessem a participação igualitária da mulher na vida pública, mas foi a partir da *IV Conferência Mundial sobre a Mulher*, organizada pela ONU em Pequim, no ano de 1995, que inaugurou-se no Brasil a implementação de uma política pública de igualdade de gênero (COSTA, 2011, p. 188-189).

Em 1995, governos de vários países do mundo, dentre eles, o Brasil, comprometeram-se a implementar a plataforma de ação da *IV Conferência Mundial Sobre a Mulher*. Os signatários reconheceram a importância do fortalecimento das mulheres e sua plena participação, em condições de igualdade, em todas as esferas sociais, incluindo a participação nos processos de decisão e acesso ao poder, para o alcance da igualdade, desenvolvimento e paz. Tal fortalecimento consubstancia-se, entre outras ações, na promoção da igualdade de participação de mulheres e homens em todos os órgãos e processos de formulação de políticas públicas no âmbito nacional, regional e internacional<sup>10</sup>.

A Declaração e Plataforma de Ação da *IV Conferência Mundial Sobre a Mulher* prevê, em seu parágrafo 190, que seus signatários se comprometem a adotar medidas para garantir, às mulheres, igualdade de participação e de acesso às estruturas de poder e aos processos de decisão, dentre as quais:

(...) a) comprometer-se a estabelecer a meta de equilíbrio entre mulheres e homens nos organismos e comitês governamentais, assim como nas entidades da administração pública e no judiciário, incluídas, entre outras coisas, a fixação de objetivos específicos e medidas de implementação, a fim de aumentar substancialmente o número de mulheres e alcançar uma representação de paridade das mulheres e dos homens, se necessário mediante ação afirmativa em favor das mulheres, em todos os postos governamentais e da administração pública; **b) adotar medidas, inclusive, quando apropriado, nos sistemas eleitorais, para estimular os partidos políticos a incorporarem as mulheres a postos públicos eletivos e não eletivos, na mesma proporção e nas mesmas categorias que os homens;** c) defender e promover a igualdade de direitos das mulheres e dos homens em matéria de participação nas atividades políticas e de liberdade de associação, inclusive afiliação a partidos políticos e sindicatos; d) examinar o impacto dos sistemas eleitorais sobre a representação política das mulheres nos organismos eletivos e considerar, quando procedente, a possibilidade de ajustar ou reformar esses sistemas; e) monitorar e avaliar os progressos obtidos na representação das mulheres, mediante a coleta, a análise e a divulgação regular de dados quantitativos e qualitativos sobre a presença de mulheres e homens em diversos cargos de tomada de decisões, em todos os níveis dos setores público e privado, e divulgar anualmente dados sobre o número de mulheres e homens empregados em diversos níveis nos governos; garantir a mulheres e homens igual acesso a toda a gama de nomeações públicas e estabelecer, nas estruturas governamentais, mecanismos que permitam aferir os progressos realizados nesse campo; f) apoiar as organizações não governamentais e os institutos de pesquisa que realizam estudos sobre a participação

---

<sup>10</sup> Conforme artigo acessado em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/DecPequimquartconfmulh.html>. Acesso em: 15 de junho de 2021.

das mulheres na tomada de decisões e o efeito dessa participação sobre as decisões e sobre o meio no qual as decisões são tomadas; g) incentivar uma maior participação da mulher indígena no processo de tomada de decisões em todos os níveis; h) incentivar as organizações que recebem financiamento público a adotar políticas e práticas não discriminatórias, a fim de aumentar o número e elevar a categoria das mulheres em suas organizações; i) reconhecer que as responsabilidades partilhadas entre mulheres e homens no âmbito do trabalho e da família promovem maior participação da mulher na vida pública, e adotar medidas apropriadas para lograr esse objetivo, incluídas medidas que visem a compatibilizar a vida familiar e a profissional; j) visar ao equilíbrio entre ambos os sexos nas listas de candidatos nacionais designados para eleições ou nomeações para os órgãos das Nações Unidas, as agências especializadas e outras organizações autônomas do sistema das Nações Unidas, especialmente para os postos mais elevados (BRASIL, 2006, p. 216-217, grifo nosso).

No mesmo ano da conferência de Pequim, foi proposta alteração do *caput* do artigo 92 do Código Eleitoral, por meio do Projeto de Lei nº 783, de 1995 (SUPLICY, 1995, p. 18999), que vigoraria com a seguinte redação: “Art. 92 — Para as eleições que obedecerem ao sistema proporcional, cada partido poderá registrar candidaturas, sendo no mínimo 30% de mulheres até o seguinte limite:”.

As deputadas federais proponentes justificaram o projeto com base nas Conferências Mundiais da ONU, já mencionadas nos parágrafos anteriores, além da premissa expressa na Constituição da República sobre a igualdade entre homens e mulheres, bem como o exemplo de outros países que implantaram legislações de cotas com o fim de acelerar o processo de paridade de gênero e superação de desigualdades de gênero.

Segundo as deputadas:

(...) Se pensarmos no parlamento brasileiro, veremos que a participação feminina nos cargos legislativos tem avançado muito pouco. Somos hoje menos de 7% e caminhamos a passos de tartaruga. Na Assembleia Constituinte, tínhamos 4,5% de mulheres e passamos para 5% na legislatura de 91/95. Diferença de apenas 0,5% em seis anos! Sem ações afirmativas, esta velocidade não será aumentada de maneira que nós mulheres avaliamos como adequada. Além dos empecilhos para obterem indicações para as suas candidaturas, as mulheres geralmente enfrentam dificuldades pessoais na infra-estrutura familiar, na falta de equipamentos sociais (creches, escolas de tempo integral), assim como impossibilidade para maior capacitação. A obrigatoriedade da indicação de mulheres fará com que os partidos, para manterem seus assentos nos legislativos, invistam de várias formas (financeira, capacitação, espaço político), nas mulheres filiadas em suas siglas (SUPLICY, 1995, p. 18999).

A partir do Projeto de Lei nº 783/1995, indo ao encontro do comprometimento do Brasil com os processos de promoção da igualdade de gênero e empoderamento da mulher, firmado na Conferência Mundial, foi promulgada, no mesmo ano, a Lei nº 9.100 (BRASIL, 1995), a qual estabeleceu que os partidos políticos ou coligações deveriam apresentar o percentual mínimo de 20% (vinte por cento) de candidatas do sexo feminino, referindo-se tal percentual às candidaturas deferidas.

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

§ 1º Os partidos ou coligações poderão acrescer, ao total estabelecido no caput, candidatos em proporção que corresponda ao número de seus Deputados Federais, na forma seguinte:

- I - de zero a vinte Deputados, mais vinte por cento dos lugares a preencher;
- II - de vinte e um a quarenta Deputados, mais quarenta por cento;
- III - de quarenta e um a sessenta Deputados, mais sessenta por cento;
- IV - de sessenta e um a oitenta Deputados, mais oitenta por cento;
- V - acima de oitenta Deputados, mais cem por cento.

§ 2º Para os efeitos do parágrafo anterior, tratando-se de coligação, serão somados os Deputados Federais dos partidos que a integram; se desta soma não resultar mudança de faixa, será garantido à coligação o acréscimo de dez por cento dos lugares a preencher.

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

Em janeiro de 1997, foi publicado no Diário da Câmara o Projeto de Lei nº 2.695, de autoria do deputado Edinho Araújo. O projeto, que propunha o estabelecimento de normas para as eleições de 1998, previa, no artigo 10, que cada partido poderia registrar candidatos até o número de lugares a preencher, devendo, cada partido ou coligação, preencher 30% das vagas com candidaturas de mulheres (ARAÚJO, 1997, p. 3288), sob a justificativa de que a ampliação do percentual estaria reforçando a participação das mulheres na vida política (ARAÚJO, 1997, p. 3302).

O projeto foi convertido na Lei nº 9.504/1997 (BRASIL, 1997a), promulgada em 30 de setembro daquele ano, e, com algumas alterações em relação ao projeto original (BRASIL, 1997b), o parágrafo terceiro do artigo 10º ficou assim redigido: “Do número de vagas resultantes 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”.

A nova redação evitou questionamentos quanto à reserva para apenas um dos gêneros ao estabelecer uma regra de representação para ambos, garantindo a reserva de um número mínimo e máximo de vagas para cada sexo nas listas partidárias. Apesar do aumento do percentual de 20% para 30%, o fato dos partidos estarem desobrigados de apresentarem um número mínimo de candidaturas de um dos gêneros, e sim obrigados a reservarem vagas, acabou possibilitando aos partidos contornarem a legislação restringindo o espaço para as mulheres e diminuindo a efetividade da política de cotas.

Outro problema trazido pela Lei 9.504/1997 foi a possibilidade de um partido ou coligação registrar candidatos até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher. O grande número de candidatos num mesmo partido ou coligação torna mais acirrada a disputa intrapartidária ou intracoligacional e as poucas candidaturas femininas ficam perdidas num



enorme universo de opções apresentadas a um eleitorado que compreende o espaço político como sendo naturalmente masculino e reservando para a mulher, quando o faz, algum protagonismo apenas na esfera privada.

Em 2009, com a promulgação da Lei nº 12.034 (BRASIL, 2009), foi alterada a redação do parágrafo 3º do artigo 10 da Lei nº 9.504/1997 e, no lugar de reservar o mínimo de 30% das vagas para candidaturas de um dos sexos, os partidos ou coligações estavam, então, obrigados a preencher tais vagas. Surgia, daí, a imposição aos partidos para a apresentação do mínimo de 30% de candidaturas femininas, já que, nos dias atuais, mulheres ainda são minoria dentre os filiados e na composição das chapas proporcionais.

Nas eleições de 2010, alguns partidos políticos alegaram dificuldade de encontrar número suficiente de candidatas para preencherem o percentual mínimo de 30% de candidaturas previsto em lei e, contrariando interpretação dada pela maioria dos Tribunais Regionais Eleitorais do país, o Tribunal Superior Eleitoral, no julgamento do Recurso Especial Eleitoral nº 78.432, do Estado do Pará, reformou a decisão do regional daquele Estado que deferiu as candidaturas do Partido Democrático Trabalhista, embora o partido não tenha apresentado o percentual mínimo previsto no § 3º do artigo 10 da Lei 9.504/1997. Por seis votos a um, os Ministros do TSE determinaram que o TRE-PA intimasse a agremiação para que incluísse duas candidatas do gênero feminino ou que retirasse dois candidatos do gênero masculino<sup>11</sup>.

Candidatos para as eleições proporcionais. Preenchimento de vagas de acordo com os percentuais mínimo e máximo de cada sexo. 1. O § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/97, na redação dada pela Lei nº 12.034/2009, passou a dispor que, 'do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo', substituindo, portanto, a locução anterior 'deverá reservar' por 'preencherá', a demonstrar o atual caráter imperativo do preceito quanto à observância obrigatória dos percentuais mínimo e máximo de cada sexo. 2. O cálculo dos percentuais deverá considerar o número de candidatos efetivamente lançados pelo partido ou coligação, não se levando em conta os limites estabelecidos no art. 10, caput e § 1º, da Lei nº 9.504/97. 3. Não atendidos os respectivos percentuais, cumpre determinar o retorno dos autos ao Tribunal Regional Eleitoral, a fim de que, após a devida intimação do partido, se proceda ao ajuste e regularização na forma da lei [...]. (Ac. de 12.8.2010 no REspe nº 78432, rel. Min. Arnaldo Versiani.) (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2020).

Thiago Cortez Costa relata que diante da ausência de efeito vinculante da decisão do TSE, os Tribunais Regionais Eleitorais não seguiram o entendimento do TSE e flexibilizaram as cotas, permitindo o registro de listas partidárias sem a observância dos percentuais mínimos (2011, p. 200).

---

<sup>11</sup> Ver BRASIL, 2010.

O que se verificou em eleições subsequentes foi o registro de candidatas sem condições mínimas de êxito nas campanhas. Segundo levantamento estatístico feito pelo Tribunal Superior Eleitoral, nas eleições de 2016, 16.131 (dezesesseis mil cento e trinta e um) candidatos não receberam sequer um voto, dos quais 14.417 (quatorze mil, quatrocentos e dezessete) eram mulheres e 1.714 (mil setecentos e quatorze) eram homens, o que poderia indicar a existência de candidaturas fictícias, também chamadas de “candidaturas laranjas”, registradas somente para o preenchimento da cota (TRIBUNAL SUPERIOR ELEIORAL, 2016).

Em 18 de dezembro de 2019, o Tribunal Superior Eleitoral publicou a Resolução nº 23.609, disciplinando os procedimentos relativos à escolha e ao registro de candidatas e candidatos nas eleições gerais e municipais. Verifica-se, da leitura do instrumento normativo, o claro propósito de coibir, desde a fase de julgamento dos registros, as candidaturas fictícias ou requeridas sem autorização. Os artigos 20, 27 e 36 da Resolução apontam que, havendo a existência de indícios de Registro de Requerimento de Candidatura sem autorização da candidata ou candidato, este não deve ser conhecido pelo Juiz Eleitoral, deixando de ser considerado para todos os fins, inclusive cálculo dos percentuais previstos no artigo 10, parágrafo 3º, da Lei 9.504/1997. Assim dispõe a Resolução:

Art. 20. Os pedidos de registro serão compostos pelos seguintes formulários gerados pelo CANDex:

I - Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP);

II - Requerimento de Registro de Candidatura (RRC);

III - Requerimento de Registro de Candidatura Individual (RRCI).

§ 1º **Os formulários assinados** deverão ficar sob a guarda dos respectivos partidos políticos, ou, sendo o caso, do representante da coligação, até o término do prazo decadencial para propositura das ações eleitorais, permanecendo a obrigação em caso de ajuizamento de ação que verse sobre a validade do DRAP, a veracidade das candidaturas ou outros fatos havidos na convenção partidária, até o respectivo trânsito em julgado.

§ 2º **No processo de registro de candidatura, a Justiça Eleitoral poderá, de ofício ou mediante provocação, requerer a exibição do documento a que se refere o § 1º, para conferência da veracidade das informações lançadas no DRAP, no RRC e no RRCI.**

§ 3º **Desatendido o disposto no parágrafo anterior, a conclusão pela ausência de autorização para o requerimento da candidatura acarretará o não conhecimento do RRC respectivo, o qual deixará de ser considerado para todos os fins, inclusive cálculo dos percentuais** a que aludem os §§ 2º a 5º do art. 17, sem prejuízo da comunicação do fato ao Ministério Público Eleitoral, para adoção das providências que entender cabíveis.

§ 4º Nas ações referidas no § 1º, o juiz poderá, antes de iniciada a instrução, aplicar o art. 373, § 1º, CPC em relação aos fatos a serem provados pela via original do formulário assinado.

[...]

Art. 27. O formulário RRC deve ser apresentado com os seguintes documentos anexados ao CANDex:

I - relação atual de bens, preenchida no Sistema CANDex;

II - fotografia recente do candidato, inclusive dos candidatos a vice e suplentes, observado o seguinte (Lei nº 9.504/1997, art. 11, § 1º, VIII):

- a) dimensões: 161 x 225 pixels (L x A), sem moldura
- b) profundidade de cor: 24bpp;
- c) preferencialmente colorida, com cor de fundo uniforme;
- d) características: frontal (busto), com trajés adequados para fotografia oficial, assegurada a utilização de indumentária e pintura corporal étnicas ou religiosas, bem como de acessórios necessários à pessoa com deficiência; vedada a utilização de elementos cênicos e de outros adornos, especialmente os que tenham conotação de propaganda eleitoral ou que induzam ou dificultem o reconhecimento do candidato pelo eleitor;

III - certidões criminais para fins eleitorais fornecidas (Lei nº 9.504/1997, art. 11, § 1º, VII):

- a) pela Justiça Federal de 1º e 2º graus da circunscrição na qual o candidato tenha o seu domicílio eleitoral;
- b) pela Justiça Estadual de 1º e 2º graus da circunscrição na qual o candidato tenha o seu domicílio eleitoral;
- c) pelos tribunais competentes, quando os candidatos gozarem de foro por prerrogativa de função;

IV - prova de alfabetização;

V prova de desincompatibilização, quando for o caso;

VI - cópia de documento oficial de identificação;

VII propostas defendidas por candidato a presidente, a governador e a prefeito.

§ 1º A relação de bens do candidato de que trata o inciso I do caput pode ser subscrita por procurador constituído por instrumento particular, com poder específico para o ato (Acórdão no REspe nº 2765-24.2014.6.26.0000).

§ 2º O partido político ou, sendo o caso, o representante da coligação e o candidato devem manter em sua posse uma via impressa da relação de bens assinada, até o término do prazo decadencial para propositura das ações eleitorais, permanecendo a obrigação em caso de ajuizamento de ação que discuta a licitude da arrecadação de recursos de campanha, a prática de abuso do poder econômico ou a corrupção, até o respectivo trânsito em julgado.

§ 3º No registro de candidatura, a Justiça Eleitoral poderá, de ofício ou mediante provocação, requerer a exibição do documento a que se refere o § 2º, para conferência da veracidade das informações lançadas no RRC ou no RRCI.

§ 4º Nas ações referidas no § 2º, o juiz poderá, antes de iniciada a instrução, aplicar o art. 373, § 1º, do CPC em relação aos fatos a serem provados pela via original da declaração de bens assinada.

§ 5º A prova de alfabetização de que trata o inciso IV pode ser suprida por declaração de próprio punho preenchida pelo interessado, em ambiente individual e reservado, na presença de servidor de qualquer Cartório Eleitoral do território da circunscrição em que o candidato disputa o cargo, ainda que se trate de eleições gerais.

§ 6º O Cartório Eleitoral digitalizará a declaração de que trata o § 5º, acompanhada de certidão do servidor de que foi firmada na sua presença, e fará a juntada do documento ao processo do registro no PJe ou, se for o caso, o remeterá ao juízo competente para que promova a juntada.

§ 7º Quando as certidões criminais a que se refere o inciso III do caput forem positivas, o RRC também deverá ser instruído com as respectivas certidões de objeto e pé atualizadas de cada um dos processos indicados, bem como das certidões de execuções criminais, quando for o caso.

§ 8º No caso de as certidões a que se refere o inciso III do caput serem positivas, mas, em decorrência de homonímia, não se referirem ao candidato, este poderá instruir o processo com documentos que esclareçam a situação.

§ 9º **Havendo indícios de que, por seu grau de desconformidade com os requisitos do inciso II, a fotografia foi obtida pelo partido ou coligação a partir de imagem disponível na internet, sua divulgação ficará suspensa, devendo a questão ser submetida de imediato ao juiz ou relator, o qual poderá intimar o partido ou coligação para que, no prazo de 3 (três) dias, apresente o formulário do RRC assinado pelo candidato e, ainda, declaração deste de que autorizou o partido ou coligação a utilizar a foto.**

**§ 10. Desatendido o disposto no parágrafo anterior, a conclusão pela ausência de autorização para o requerimento da candidatura acarretará o não conhecimento do RRC respectivo, o qual deixará de ser considerado para todos os fins, inclusive cálculo dos percentuais** a que aludem os §§ 2º a 5º do art. 17, sem prejuízo da comunicação do fato ao Ministério Público Eleitoral, para adoção das providências que entender cabíveis.

[...]

Art. 36. Constatada qualquer falha, omissão, indício de que se trata de candidatura requerida sem autorização ou ausência de documentos necessários à instrução do pedido, inclusive no que se refere à inobservância dos percentuais previstos no § 2º do art. 17, o partido político, a coligação ou o candidato será intimado para sanar a irregularidade no prazo de 3 (três) dias (Lei nº 9.504/1997, art. 11, § 3º). (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2019, grifo nosso).

O acesso das mulheres ao ensino secundário e superior e o aumento da sua representação nas profissões intelectuais, ainda que tenham causado algum enfraquecimento na ideia misógina de inferioridade e exclusão, não foi suficiente para lhes dar iguais oportunidades de acesso a cargos de autoridade e responsabilidade, sobretudo na economia, finanças e política (BOURDIEU, 2012, p. 55, 108). Essa insuficiência também está demonstrada quando fazemos uma análise da evolução histórica da política de cotas por gênero no Brasil. As reformas acontecem, o percentual mínimo de candidaturas aumenta, mas o comprometimento, ou a falta dele, continua o mesmo por parte das lideranças partidárias e, por que não, do legislador, haja vista persistir a existência de lacunas na Lei nº 9.504/1997 que culminam no registro de candidaturas fictícias.

Percebe-se algum esforço, por parte do Tribunal Superior Eleitoral, para regulamentar o processo eleitoral de forma que a política pública de cotas por gênero, ainda que insuficiente frente à sub-representatividade do gênero feminino, seja efetiva e realmente cumprida pelos partidos políticos. E dizemos que há algum esforço, e não todo, porque o próprio TSE vem prolatando sentenças conflitantes em relação à fraude no cumprimento dos percentuais de gênero, ora cassando diplomas e declarando inelegibilidade de candidatos eleitos e suplentes, com base em votação zerada ou ínfima, ausência de atos de propaganda entre outros, como no Recurso Especial Eleitoral nº 409-89.2016.6.26.0031 de Cafelândia/SP (BRASIL, 2020b), ora alegando ser fundamental a persecução de provas outras, além da votação zerada e da inexistência de movimentação financeira e material de campanha, para que se comprove a ocorrência de candidatura fraudulenta, como no Recurso Especial Eleitoral 0602016-38.2018.6.18.0000 de Pedro Laurentino/PI (BRASIL, 2020a). Essas decisões antagônicas favorecem a continuidade da prática de fraude à cota e a impunidade em relação às lideranças partidárias que adotam tal prática como forma de burlar a determinação legal de registro de percentual mínimo de candidaturas de um dos gêneros.

### 3 Análise crítica dos sistemas eleitorais proporcionais de lista aberta e fechada

#### 3.1 Definição de Sistema Eleitoral

Jairo Nicolau (2012, p. 11) conceitua que sistema eleitoral é o conjunto de normas que define como o eleitor fará suas escolhas e como serão computados os votos oriundos dessas escolhas, transformando-os em mandatos. A composição de um parlamento, inclusive, pode variar de acordo com o sistema eleitoral adotado. Luís Virgílio Afonso da Silva (1999, p. 36) problematiza tal definição apontando-a como excessivamente limitada, cuja consequência é a classificação dos sistemas eleitorais considerando apenas a fórmula eleitoral e não levando em conta outros componentes, tais como voto, circunscrição, candidatura e magnitude da assembleia. Uma definição mais ampla é aquela formulada por Douglas Rae (1971), segundo a qual

(...) sistemas eleitorais são o conjunto de normas que regulam os processos pelos quais as preferências eleitorais são articuladas em votos e pelos quais esses votos são transformados em parcelas da autoridade governamental (tipicamente, cadeiras parlamentares) entre os partidos políticos em disputa (RAE, 1971, p. 14)<sup>12</sup>.

Como apontam Gallagher e Mitchell (2005, p. 3-4), organizadores da obra *The Politics of Electoral Systems*, leitores céticos, ao se depararem com uma robusta obra sobre sistemas eleitorais, podem questionar se realmente importa o sistema eleitoral que um país adota: “Alguém, além de alguns fanáticos por sistema eleitoral, sem nada melhor a fazer com seu tempo, ao menos perceberia se um país se move de um sistema paralelo para um sistema compensatório ou vice-versa?”<sup>13</sup>. Os cientistas políticos argumentam que uma pequena reflexão seria suficiente para convencer qualquer pessoa de que um ou outro sistema eleitoral pode fazer a diferença e, para isso, ilustram com o exemplo da história da Grã-Bretanha, a partir do final dos anos de 1970. Segundo os autores, durante os anos de 1980, o Partido Conservador atingiu uma grande maioria parlamentar e, sob o comando de Margareth Thatcher, implementou uma série de mudanças de extrema direita nas políticas econômica e social do Reino Unido. Em 1997 e 2001, o Partido Trabalhista, de Tony Blair, também alcançou larga maioria na Câmara dos Comuns. Ambos os partidos receberam entre 41 e 43% dos votos, sendo certo que se o sistema eleitoral adotado pela Grã-Bretanha fosse o de representação proporcional, ainda que

---

<sup>12</sup> Do original, em inglês: “Electoral laws are those which govern the processes by which electoral preferences are articulated as votes and by which these votes are translated into distributions of governmental authority (typically parliamentary seats) among the competing political parties”.

<sup>13</sup> Do original, em inglês: “Would anyone other than a few electoral system fanatics with nothing better to do with their time even notice if a country moves from a parallel mixed system to a compensatory one or vice versa?”.

não houvesse qualquer alteração no conteúdo dos votos emitidos, o governo formado teria sido diferente. Os cientistas políticos concluem que sob o sistema de representação proporcional, em 2001, por exemplo, o Partido Trabalhista teria que negociar uma coalizão com o Partido Liberal Democrata e, provavelmente, Tony Blair não teria estado livre para enviar tropas britânicas para a guerra do Iraque em 2003 ou Thatcher não teria conseguido implementar políticas de austeridade tão duras para o país na década de 1980.

### **3.2 Classificação dos Sistemas Eleitorais**

Os autores de trabalhos sobre sistemas eleitorais os classificam, basicamente, em três grandes famílias: majoritários, mistos e proporcionais. Silva (1999, p. 67) aponta que os trabalhos que se utilizam da classificação tradicional dos sistemas eleitorais em majoritários, proporcionais e mistos não fazem alusão ao critério classificatório adotado, “havendo simplesmente a exteriorização dos conceitos das diversas espécies de sistemas eleitorais, sem que se saiba com base em quê eles foram separados e classificados”.

#### **3.2.1 Sistemas majoritários**

Os sistemas majoritários têm como objetivo assegurar que os candidatos mais votados sejam eleitos e se subdividem em maioria simples, dois turnos, voto alternativo, sistema de voto único não transferível (SNTV – *single non-transferable vote*, conhecido no Brasil como “distritão”) e o voto em bloco. Os assentos do Poder Legislativo são ocupados pelos candidatos que obtiverem os maiores números de votos, motivo pelo qual apenas o grupo majoritário elege representantes. A crítica em relação a tal sistema é que o referido grupo majoritário nunca representa a maior parte dos eleitores, negando representação às minorias, além de tenderem a produzir resultados desproporcionais e aumentar a probabilidade de uma maioria unipartidária no parlamento (COX, 1997, p. 58). No sistema eleitoral de maioria simples, também conhecido como *first past the post* (FPTP), *single member plurality* (SMP) e *plurality*, os nomes dos candidatos são apresentados ao eleitor que escolherá apenas um deles, sendo eleito o candidato que receber o maior número de votos em cada um dos distritos eleitorais. O número de cadeiras corresponde ao número de circunscrições nas quais cada partido pode apresentar um candidato (NICOLAU, 2012, p. 22). Apontam-se como vantagens do sistema FPTP a simplicidade de usá-lo e compreendê-lo, o fato de permitir aos eleitores que escolham candidatos ao invés de partidos, a possibilidade de dar oportunidade de serem eleitos a candidatos independentes, a exclusão de partidos extremistas das legislaturas e a promoção de uma ligação entre eleitores e seus representantes, uma vez que esses representam circunscrições eleitorais bem definidas, como bairros, cidades ou regiões no lugar de partidos políticos. No entanto, o sistema exclui

partidos menores e minorias da representação, e mulheres da legislatura. Um estudo da União Interparlamentar apontou que comparando as democracias estabelecidas no ano de 2004, as que usavam o sistema *first past the post*, somadas, tinham 14,4% de mulheres na legislatura e as que usavam alguma forma de sistema proporcional tinham, somadas, 27,6% (ELLIS; REILLY; REYNOLDS, 2005, p. 35-37).

No sistema de dois turnos, a eleição acontece em dois momentos. No primeiro turno, cada partido apresenta um candidato para cada distrito eleitoral e é eleito aquele que obtiver mais votos e alcançar o percentual mínimo, que geralmente é de 50%. Se nenhum candidato alcançar o percentual mínimo, um segundo turno é realizado entre os dois candidatos mais votados do distrito no primeiro turno (NICOLAU, 2012, p. 28). Esse sistema permite que os eleitores deem uma segunda chance ao candidato escolhido e, até mesmo, mudar o voto entre o primeiro e segundo turnos. O sistema de dois turnos encoraja a coalizão dos diversos interesses e partidos, por trás dos candidatos bem sucedidos no primeiro turno, até a realização do segundo turno. Uma das maiores desvantagens do sistema são suas implicações quanto a uma profunda divisão da sociedade (ELLIS; REILLY; REYNOLDS, 2005, p. 53).

No sistema de voto alternativo, também conhecido como voto preferencial, o eleitor ordena suas preferências, colocando um número ao lado de cada nome, sendo que, se não houver a ordenação de preferência, o voto é considerado nulo. Se um candidato obtiver mais de 50% dos votos é eleito, e, caso isso não ocorra, é dado início a um trabalho de apuração no qual elimina-se da disputa o candidato menos votado, transferindo-se seus votos para outros candidatos, até que algum deles alcance o percentual mínimo (NICOLAU, 2012, p. 32-33). A eleitora ou eleitor classifica os candidatos de acordo com sua ordem de escolha, o que lhe possibilita expressar suas preferências entre candidatos, ao invés de manifestar apenas sua primeira escolha (ELLIS; REILLY; REYNOLDS, 2005, p. 47-48).

O *single non transferable vote*, ou SNTV, é conhecido no Brasil como “distritão”. Os partidos apresentam o número de candidatos correspondente à quantidade de cadeiras em disputa, em um determinado distrito ou circunscrição eleitoral, e a eleitora ou eleitor vota em apenas um dos nomes, sendo eleitos os que obtiverem mais votos (NICOLAU, 2012, p. 36). Comparado com os demais sistemas majoritários, o SNTV é mais apto a facilitar a representação de partidos minoritários e candidatos independentes, e quanto maior a magnitude do distrito, mais proporcional o sistema pode se tornar. Suas desvantagens são a alta competitividade e, conseqüentemente, fragmentação intrapartidária, além da necessidade dos partidos disciplinarem eleitoras e eleitores para que distribuam os votos entre todas as

candidatas e candidatos, como uma estratégia para conseguirem mais cadeiras (ELLIS; REILLY; REYNOLDS, 2005, p. 113-117).

O sistema de voto em bloco nada mais é do que o uso do sistema de maioria simples, ou *first past the post*, em um distrito com mais de um membro. Cada eleitor vota no número de candidatos correspondente ao número de cadeiras em disputa e são eleitos os candidatos e candidatas mais votados (NICOLAU, 2012, p. 36). Suas vantagens são permitir à eleitora e ao eleitor votar em candidatos individuais, fortalecendo, ao mesmo tempo, o papel dos partidos que demonstram coerência e capacidade organizacional. A desvantagem é que, quando as eleitoras e eleitores direcionam os votos para candidatos de um mesmo partido, ocorre a desproporcionalidade.

### 3.2.2 Sistemas mistos

Jairo Nicolau (2012, p. 79) caracteriza como misto um sistema que se utiliza de duas fórmulas diferentes para a conversão de votos em mandatos, sendo uma delas proporcional e outra majoritária, garantindo, segundo seus defensores, que todos os distritos ou circunscrições eleitorais sejam representados e que haja uma representação razoavelmente proporcional dos partidos. Dentre os sistemas mistos, identificam-se o sistema de correção e o paralelo.

No sistema misto de correção são combinadas as características positivas dos sistemas eleitorais majoritários e proporcionais, sendo uma proporção do parlamento, geralmente das circunscrições de um membro, eleita pelo método de maioria simples, enquanto o restante é constituído por listas de representação proporcional, que compensam qualquer desproporcionalidade produzida pelos resultados majoritários. Todas as cadeiras são distribuídas pela fórmula proporcional, num primeiro momento, e, em seguida, são subtraídas, do total de cadeiras obtidas pela distribuição proporcional, as cadeiras conquistadas no distrito, sendo utilizada a lista fechada na parte proporcional e o sistema de maioria simples em distritos uninominais, podendo um candidato concorrer simultaneamente na lista e no distrito (NICOLAU, 2012, p. 83-87). A vantagem do sistema misto de correção, também chamado de *Mixed Member Proportional*, é manter os benefícios do sistema proporcional e permitir, ainda, a eleição de representantes ligados geograficamente aos distritos. Por outro lado, o fato de ter representantes eleitos de duas formas distintas, sendo um grupo ligado diretamente aos eleitores de seus distritos e outro grupo sem esses laços geográficos e em dívida com seus partidos, pode implicar na falta de coesão de grupos eleitos (ELLIS; REILLY; REYNOLDS, 2005, p. 95).

O modelo paralelo também usa o sistema de representação proporcional e o sistema majoritário, mas o componente relativo à representação proporcional não compensa nenhuma



possível desproporcionalidade oriunda da aplicação do componente majoritário (ELLIS; REILLY; REYNOLDS, 2005, p. 104). Os votos proporcionais e majoritários são dados e contados separadamente, sendo uma parte dos representantes eleita pela fórmula proporcional e outra parte eleita pela fórmula majoritária. A eleitora ou eleitor dá um voto em um partido para a distribuição proporcional e um voto em um nome que concorre na respectiva circunscrição eleitoral, havendo inclusive a possibilidade da candidata ou candidato concorrer simultaneamente na lista e no distrito (NICOLAU, 2012, p. 80-82). Uma das vantagens do sistema paralelo é que, se houverem assentos suficientes reservados para a eleição proporcional, os partidos menores, que não obtiveram êxito na eleição majoritária, ainda podem receber algum assento pela representação proporcional. A desvantagem é que, além de não garantir proporcionalidade, no geral, é um sistema complexo que confunde os eleitores (ELLIS; REILLY; REYNOLDS, 2005, p. 112).

### **3.2.3 Sistema proporcional**

O sistema proporcional foi utilizado pela primeira vez na Dinamarca, em 1855, na eleição da Câmara Alta, por meio do então chamado escrutínio de lista com voto transferível (HOLLANDA, 2009, p. 248). Em seguida, o modelo foi adotado pela Bélgica, em 1899, seguidos da Finlândia, em 1906, Suécia, em 1907, Holanda, em 1917, Suíça, Itália, Noruega e Alemanha, em 1919, e Áustria, em 1920 (SARTORI, 2003, p. 57-58). O fundamento lógico que sustenta todos os sistemas de representação proporcional é a tradução consciente da parcela dos votos de um partido em uma proporção correspondente de assentos na legislatura. Pietro Costa (2010, p. 196) aponta que, ao contrário do sistema majoritário que está a serviço da elite para lhe atribuir poder, o sistema proporcional é o método eleitoral propício para aproximar o parlamento da sociedade, espelhando-a de maneira mais fiel possível numa legislatura e reproduzindo no poder legislativo os movimentos sociais operantes.

Os sistemas de representação proporcional são concebidos para converterem a proporção dos votos do partido em uma proporção correspondente de assentos na legislatura, sendo que, sob o sistema de lista de representação proporcional, cada partido ou grupo apresenta uma lista de candidatos — cujo tamanho é baseado no número de assentos a serem preenchidos — para um círculo eleitoral plurinominal, as eleitoras e os eleitores votam em uma candidata ou candidato ou partido e os partidos obtêm assentos na proporção da sua fração geral da votação.

O sistema proporcional de lista vigora em mais da metade dos países democráticos (NICOLAU, 2012, p. 47), além de ser adotado em quinze dos vinte países da América Latina.

A forma como será feito o ordenamento dos candidatos de cada lista determina a adoção da lista aberta, fechada ou flexível. Alan Wall (2021, p. 7) aponta como desvantagem comum a todos os sistemas de lista o fato de geralmente resultarem em um governo de coalizão, o qual pode ser mais difícil de retirar do poder, além de requererem um sistema partidário eficiente e promoverem a existência de um multipartidarismo baseado em questões bastante específicas (que ele chama de *single-issue-based parties*).

Quadro 1

Sistema Eleitoral para Legislativo Nacional			
País	Ano da eleição	Sistema Eleitoral para Legislativo Nacional	Nº de assentos
Argentina	2019	Sistema Proporcional	257
Bolívia	2020	Sistema Misto de Correção	130
Brasil	2018	Sistema Proporcional	513
Chile	2017	Sistema Proporcional	155
Colômbia	2018	Sistema Proporcional	166
Costa Rica	2018	Sistema Proporcional	57
Cuba	2018	Sistema Majoritário/Dois Turnos	612
Ecuador	2021	Sistema Proporcional	137
El Salvador	2021	Sistema Proporcional	84
Guatemala	2019	Sistema Proporcional	160
Haiti	2015	Sistema Majoritário/Dois Turnos	119
Honduras	2017	Sistema Proporcional	128
México	2021	Sistema Misto de Correção	500
Nicarágua	2016	Sistema Proporcional	90
Panamá	2019	Majoria Simples (FPTP)/Proporcional	71
Paraguai	2018	Sistema Proporcional	80
Peru	2021	Sistema Proporcional	130
Uruguai	2019	Sistema Proporcional	99
Venezuela	2020	Paralelo	277
República Dominicana	2020	Sistema Proporcional	190

Fonte: INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, 2021

O ponto básico de distinção entre os diferentes sistemas de lista em uso é se a alocação de assentos é determinada por subtração ou divisão, sendo este último o que garante mais proporcionalidade na distribuição das vagas entre partidos. Dentre os sistemas de divisão, o de maior sobra é o mais comum e funciona da seguinte maneira: o processo de apuração acontece em dois momentos, sendo que no primeiro, aos partidos com votos que excederem o quociente são atribuídos assentos e o quociente é subtraído do número total de votos, e, no segundo momento, esses partidos, que tiveram as maiores sobras, recebem os assentos restantes, na ordem da quantidade de votos. Outro sistema de divisão é o sistema de maior média, no qual os votos de cada partido são divididos por uma série de divisores para produzir uma média de votos. O partido com a maior média de votos recebe um assento e seus votos são então divididos pelo próximo divisor, e assim sucessivamente até que todos os assentos sejam preenchidos (FARREL, 1998, p. 62 e 64).

Outro ponto particularmente importante no sistema de listas é a estrutura da votação, dividindo-se entre os sistemas de lista aberta e fechada para determinar a alocação de assentos entre os candidatos do partido. “Em outras palavras, uma vez que utilizamos a fórmula eleitoral para calcular quantas cadeiras cada partido tem a ser alocado, precisamos de algum mecanismo para descobrir qual os lugares vão para quais candidatos” (FARREL, 1998, p. 71)<sup>14</sup>.

O sistema de representação proporcional de lista aberta, segundo Allan Wall (2021, p. 1), é inusual quanto à sua qualidade de sistema eleitoral, haja vista o grande número de variações na forma em que é implementado, ao invés de um conjunto de regras comuns a todos eles. No sistema de lista aberta, ou preferencial, o partido apresenta uma lista de candidatas e candidatos, e eleitoras e eleitores escolhem um dos nomes, sendo que os votos em candidatas e candidatos de um determinado partido são somados e definem quantas cadeiras serão obtidas por aquelas e aqueles que obtiverem mais votos.

Suas vantagens são o fato de dar à eleitora ou eleitor múltiplas escolhas, permitir que ela ou ele escolha seu representante dentro de uma estruturação proporcional, reforçar a democracia interna dos partidos e limitar o poder das lideranças partidárias, além de dar oportunidades para candidatos independentes ou lista de candidatos independentes nos países em que este tipo de candidatura é permitida.

---

<sup>14</sup> Do original, em inglês: “Ballot structure is particularly important in the case of list systems. Since the basis of the system is a vote for party, rather than for candidate, there has to be a means of determining the allocation of seats between the party candidates. In other words, once we have used the electoral formula to work out how many seats each party is to be allocated, we then need some mechanism for working out which seats are to go to which candidates”.

Recebe também críticas, pois “(...) além do incentivo para que as campanhas sejam centradas no candidato, a lista aberta afeta os partidos por estimular a competição entre os membros de uma mesma legenda” (NICOLAU, 2006, p. 700). As campanhas são individuais, o que prejudica a construção de uma política partidária e, nas palavras de Luís Virgílio Afonso da Silva (1999, p. 161) “é cada um por si e todos contra todos, independente de partido ou ideologia”. O que existe, de fato, é uma “competição interna altamente atomizada, impessoal, largamente despolitizada e — por fim — enviesada por nossas dificuldades em controlar os fluxos financeiros que abastecem (muito desigualmente) as campanhas individuais” (REIS, 2010, p. 8)<sup>15</sup>. Essa competição intrapartidária, incentivada pela lista aberta, culmina na infidelidade partidária, indisciplina legislativa, personalização dos votos, redução do controle das lideranças partidárias sobre seus membros e candidatos, aumentando o valor da reputação e carisma pessoais como capital político e, por fim, numa enorme fragilidade partidária (SANTOS, 2006, p. 725). Ocorre que, um sistema no qual a ordem do candidato é definida pela sua votação individual tem como consequência a escolha de estratégias eleitorais baseadas na reputação pessoal e viabilizadas, muitas vezes, por políticas de distribuição de verbas e empregos como condição para manter ou ascender na carreira política (SANTOS, 2006, p. 728).

Na versão de lista aberta, tal como usada no Brasil, o fato das eleitoras e eleitores poderem votar em um nome acaba dando a impressão de que o critério majoritário é empregado para preencher todas as cadeiras em uma eleição para deputado e vereador, donde surge uma das principais críticas ao sistema eleitoral proporcional de lista aberta, que é o fato de muitas eleitoras e eleitores não entenderem como alguns candidatos recebem excelente votação e não se elegem (NICOLAU, 2015, p. 105-106). Mathew Shutgart (2005, p. 41-42) assevera que a lista, na verdade, não é “muito aberta na prática” já que, apesar de poderem indicar um candidato, suas escolhas raramente têm impacto sobre aqueles que são de fato eleitos.<sup>16</sup>

Outra crítica que pode ser feita ao sistema de lista aberta é que, não obstante o sistema proporcional de lista, em geral, possibilita que a legislatura inclua membros de grupos majoritários e minoritários (ELLIS; REILLY; REINOLDS, 2005, p. 60), ocorre que as intensas disputas intrapartidárias e o custo de campanha acabam favorecendo aquelas candidatas e aqueles candidatos que dispõem de recursos financeiros para autofinanciamento da campanha

---

<sup>15</sup> Paginação conforme artigo publicado no sitio eletrônico Academia.edu. Disponível em [academia.edu/4183108/Tirando\\_os\\_Partidos\\_do\\_Arrio\\_conjecturas\\_sobre\\_a\\_ado%3%A7%C3%A3o\\_da\\_lista\\_fechada\\_nas\\_elei%3%A7%C3%B5es\\_proporcionais\\_no\\_Brasil](https://academia.edu/4183108/Tirando_os_Partidos_do_Arrio_conjecturas_sobre_a_ado%3%A7%C3%A3o_da_lista_fechada_nas_elei%3%A7%C3%B5es_proporcionais_no_Brasil). Acesso em: 29 jun. 2021.

<sup>16</sup> Do original, em inglês: “However, PLPR systems vary in whether the preference votes are the sole criterion in determining the rank of candidates on the party list. I believe it is misleading to refer to all systems in which voters may give preference votes as ‘open lists’, because the lists are not very open in practice if voters may indicate a choice of candidate but such choices seldom have any impact on which candidates are elected”.

e que, culturalmente, são vistos com maiores chances de converterem votos em mandatos. Ou seja, dentro da dinâmica político-social-econômica brasileira, e conforme as estatísticas das Eleições 2020, os mandatos são exercidos por membros de grupos majoritários: homens (84%) e brancos (53,4%) (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. 2021).

Algumas variações entre os diferentes sistemas de representação proporcional são também encontradas em outros sistemas de lista, como a magnitude do distrito, a cláusula de barreira ou os métodos de alocação de assentos (maior sobra ou média mais alta). No entanto, a maioria das variações são geralmente encontradas apenas nos sistemas de lista fechada, tais como: (a) limites nas escolhas que o eleitor ou eleitora pode fazer como o número de candidatos que pode votar e se vota a favor ou contra um candidato, por exemplo; (b) o formato na qual a lista de candidatos é apresentada; (c) o número de listas que um partido pode apresentar em um distrito; (d) possibilidade de uma candidata ou candidato, ou lista de candidatas e candidatos independentes, se candidatarem; (e) a composição da lista; (f) quantidade mínima de votos que um candidato precisa obter para preencher um assento; (g) o método pelo qual os votos são distribuídos para os candidatos dessa lista; (h) o método usado para distribuição de cotas para grupos minorizados (WALL, 2021, p. 3).

Alan Wall (2021, p. 4) aponta, ainda, que, no chamado sistema flexível, candidatos devem ultrapassar uma barreira mínima de votos pessoais para serem aptos a preencherem um assento, mas a existência de um número mínimo de votos a ser obtido também reduz as chances de candidatas e candidatos serem eleitas e eleitos com uma quantidade muito pequena de votos. Os partidos apresentam listas eleitorais previamente ordenadas, mas dão à eleitora e ao eleitor a possibilidade de alterar a ordem, dando votos preferenciais em quantidade suficiente para que um candidato seja reposicionado na lista (SANTOS, 2006, p. 723).

O sistema de lista fechada, ou não preferencial, é aquele em que o partido político pré-ordena a lista de candidatos a serem eleitos e o votante não pode expressar sua escolha por um candidato específico (GALLAGHER; MITCHELL, 2005, p. 6). Ao contrário das intensas disputas intrapartidárias próprias da lista aberta, na lista fechada a campanha é coletiva e liderada, em cada partido, pelo primeiro ou primeiros da lista. Segundo Jairo Nicolau (2015, p. 114), “o fato de os eleitores passarem a votar somente na legenda não mais em candidatos seria um forte incentivo para que as campanhas se concentrassem mais em temas partidários”, o que favoreceria o protagonismo dos partidos na cena eleitoral, cuja coesão encorajaria os políticos a criarem normas nas quais os objetivos beneficiassem a coletividade.

O sistema de lista fechada sofre críticas por destruir a ligação entre representantes e seus eleitores, pois estes não têm oportunidade de determinar a identidade das pessoas que irão

representá-los, tampouco podem rejeitar um candidato que não tenha desempenhado o seu papel de legislador conforme suas expectativas. Ademais, o sistema de lista fechada também é rechaçado por alguns, devido à excessiva concentração de poder nas mãos dos líderes dos partidos, que determinam a posição de um candidato específico na lista e a sua probabilidade de sucesso, a depender da troca de favores com tais líderes, ficando em segundo plano a sua relação com o eleitorado. No sistema de lista fechada, no qual o eleitor pode apenas dizer sim a uma opção e não para as demais, as oportunidades de participação ampla do eleitor são menores.

Como veremos a seguir, alguns estudiosos (HTUN; JONES, 2002, p. 37; MATLAND, 2002, p. 126; GALLAGHER; MITCHELL, 2005, p. 555; LARSERUD; TAPHORN, 2007, p. 11), apontam que o sistema proporcional de lista fechada impulsiona a representação feminina, especialmente em países conservadores, nos quais perduram traços patriarcais e a exclusão do paradigma feminino de todas as esferas de poder e representação.

#### **4 Uma política de reconhecimento: o sistema de representação proporcional de lista fechada, pré-ordenada por gênero, com posição competitiva da mulher e os exemplos do direito comparado**

As cotas de gênero, em sua forma mais simples, dizem respeito a uma política pública que requer somente que os partidos nomeiem um determinado percentual de candidatas e candidatos dos dois gêneros. No entanto, em alguns países, conforme exemplos que veremos a seguir, a política de cotas determina não somente a inclusão de um percentual mínimo de candidatos de um dos gêneros, mas também a posição dos candidatos na lista, nos casos em que não há previsão de voto preferencial e a lista é fechada. Teoricamente, no sistema de lista aberta, todas as candidatas e candidatos têm as mesmas chances percentuais de serem eleitas ou eleitos, embora na prática, o que vemos é a influência de vários outros fatores aumentando as chances de eleição de determinados segmentos da sociedade em detrimento de outros, tais como financiamento de campanha, apoio dos partidos, capital político, tempo para dedicação à campanha e, no caso específico das mulheres, estas têm, em seu desfavor, questões como os estereótipos de gênero e a divisão sexual do trabalho.

Diante desse quadro, a implantação das cotas de gênero exigiu de alguns países, como Argentina, Bolívia e Portugal, um esforço a mais, com determinação legal de pré-ordenação de gênero das listas partidárias para que se garantisse a eficácia da política pública com o efetivo aumento do número de mulheres nos parlamentos.

##### **4.1 Argentina, o primeiro país da América Latina a institucionalizar uma política de cotas de gênero**

Na Argentina, a luta pelo sufrágio feminino começou com a união das primeiras mulheres universitárias, no final do século XIX, exigindo o direito ao voto e, em 1947, foi aprovada a Lei nº 13.010 que permitiu o voto feminino em nível nacional. Em 1952, elas já ocupavam 15% dos assentos na Câmara dos Deputados e 22%, em 1955, quando ocorreu o golpe militar. Durante os governos constitucionais de 1958-1961 e 1963-1966 a proporção de mulheres ocupando assentos na Câmara dos Deputados oscilou entre 0,5% e 2,7%, chegando a 8% no governo peronista, de 1973 a 1976, quando ocorreu novo golpe militar (ARCHENTI; TULA, 2019, p 25; BORNER; CAMINOTTI; MARX, 2008, p. 103).

As mulheres argentinas protagonizaram o movimento de defesa dos direitos humanos durante o processo de transição democrática e se envolveram profundamente nas esferas partidárias. Nos anos de 1980, militantes se organizaram na luta pela adoção de ações afirmativas no campo da política. Os debates desenvolvidos na *Conferência Mundial da*

*Mulher*, de Nairóbi, nos congressos da Internacional Socialista e na *Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres* (CEDAW) colaboraram para a elaboração de estratégias, por parte das argentinas, para ocuparem os espaços de tomada de decisão, uma vez conscientes da urgência da questão identitária, que estava acima de suas ideologias e/ou ideais políticos, e da discriminação que sofriam, porquanto correspondiam a 48% dos filiados dos partidos políticos e ocupavam apenas 3% dos assentos no Congresso (LUBERTINO, 2003, p. 33-34; BORNER; CAMINOTTI; MARX, 2008, p. 103-104).

As mulheres argentinas concordaram em promover, simultaneamente, dois projetos de cotas e avançar com aquele que prosperasse. Assim em novembro de 1989, a senadora, pela província de Mendoza, Margarida Malharro Torres, apresentou um projeto de lei de reforma do Código Eleitoral, propondo que os partidos políticos apresentassem pelo menos 30% de candidaturas femininas em suas listas, enquanto as deputadas apresentaram projeto parecido, que previa que não poderia haver mais de 70% de candidatos do mesmo sexo na lista dos partidos (LUBERTINO, 2003, p. 3; BORNER; CAMINOTTI; MARX, 2008, p. 105). O projeto foi debatido, aprovado e convertido na Lei nº 24.012 (Lei Malharro) pela Câmara dos Deputados, em 06 de novembro de 1991, fazendo da Argentina o primeiro país da América Latina a adotar cotas de gênero no poder legislativo. A lei emendou o artigo 60 do Código Eleitoral para determinar que, no mínimo 30% dos candidatos das listas propostas pelos partidos deveriam ser mulheres e ocupando, nas listas, posições que as possibilitassem ser eleitas.

#### CODIGO ELECTORAL NACIONAL

Ley Nº 24.012

Sustitúyese el artículo 60 del Decreto Nº 2135/93.

Sancionada: Noviembre 6 de 1991.

Promulgada de Hecho: Noviembre 29 de 1991.

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley:

ARTICULO 1º — Sustitúyese el artículo 60 del Decreto Nº 2135/83 del 18 de agosto de 1983, con las modificaciones introducidas por las leyes Nros. 23.247 y 23.476, por el siguiente:

'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 las 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'.



ARTICULO 2º — Comuníquese al Poder Ejecutivo. — ALBERTO R. PIERRI. — EDUARDO DUHALDE. — Esther H. Pereyra Arandía de Pérez Pardo. — Hugo R. Flombaum.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS SEIS DIAS DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y UNO (ARGENTINA, 1991).

Segundo Borner, Caminotti e Marx (2008, p. 106), “o texto que se transformou em lei não especificava claramente em quais posições das listas partidárias deveriam estar localizadas as mulheres”, mas, em 08 de março de 1993, em razão da celebração do Dia Internacional da Mulher, o presidente Menem promulgou o Decreto nº 379/93, que regulamentou a Lei 24.012, especificando que as cotas de 30% eram a quantidade mínima de candidatas e que, a cada dois homens posicionados na lista, uma mulher deveria ser incluída, além disso, no caso de eleição para somente dois cargos, deveria haver uma mulher candidata para, no mínimo, um deles.

DECRETO REGLAMENTARIO 379/93

EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA DECRETA

Artículo 1º: El ámbito de aplicación de la Ley 24012 abarcará la totalidad de los cargos electivos de parlamentarios nacionales y en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires de Concejales y Consejeros Vecinales.

Artículo 2º: **El TREINTA POR CIENTO (30%) de los cargos a integrarse por mujeres, según lo prescrito por la ley 24012, debe interpretarse como una cantidad mínima.** En los casos en que la aplicación matemática de este porcentaje determinara fracciones menores a la unidad, el concepto de cantidad mínima se regirá por la tabla que como Anexo A integra el presente decreto.

Artículo 3º: El porcentaje mínimo requerido por el Artículo 1º de la Ley 24012 se considerará cumplido cuando dicho porcentaje alcance a la totalidad de candidatos de la lista respectiva, incluyendo los que cada Partido Político, Confederación o Alianza transitoria renueve.

**Artículo 4º: Cuando algún Partido Político, Confederación o Alianza Transitoria se presentara por primera vez, renovara un candidato o no renovara candidatos se tomará en cuenta, a los fines de lo establecido en el Artículo anterior, que la cantidad de cargos es igual a uno. En este caso será indiferente colocar en el primer puesto a mujer o varón, pero en los siguientes lugares de la lista se incluirán regularmente UNA (1) mujer por cada DOS (2) varones hasta que se cubra el porcentaje mínimo que exige la Ley 24012 dentro del número total de cargos.**

**Artículo 5º: En el caso en que el Partido Político, Confederación o Alianza Transitoria renueven dos cargos, al menos uno de los candidatos propuestos debe ser mujer.**

Artículo 6º: Las Confederaciones o Alianzas Transitorias deberán ajustarse a lo establecido en los Artículos precedentes, garantizando la representación del Treinta Por Ciento (30%) de mujeres en la lista oficializada, con independencia de su filiación partidaria y con los mismos requisitos establecidos por los Partidos Políticos, sin excepción alguna.

Artículo 7º: Los Partidos Políticos, Confederaciones y fusiones tanto de distrito como el orden nacional deberán adecuar sus respectivas normas internas para posibilitar la plena vigencia del régimen establecido en la Ley 24.024 antes de la elección de renovación legislativa de 1993.

Artículo 8º: Si por el procedimiento del Artículo 61 del decreto N° 2135 del 18 de agosto de 1983 modificado por las Leyes 23247, 23476 y 24012 el Juez con competencia electoral determinara, que algunas de las candidatas que componen el mínimo exigido del TREINTA POR CIENTO (30%) no reúnen las calidades exigidas

por la Ley, el Partido Político, Confederación o Alianza Transitoria deberá proceder a su sustitución en el término de cuarenta y ocho horas (48hs).

Artículo 9º: Regístrese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese (ARGENTINA, 1993, grifo nosso).

O teor do decreto não foi respeitado por partidos políticos e muitas mulheres, com recursos do Conselho Nacional da Mulher, ajuizaram ações nos juizados eleitorais argentinos tendo decisões favoráveis aos seus pedidos de atendimento à determinação do Decreto e à preordenação das listas de candidatos (LUBERTINO, 2003, p. 39; BORNER; CAMINOTTI; MARX, 2008, p. 108). Após as eleições legislativas de 1993, o número de assentos ocupados por mulheres na Câmara de Deputados passou de 4,3% para 13,6%. O aumento foi expressivo especialmente pelo fato de que esse percentual só se aplicou a 50% dos assentos, uma vez que, na Argentina, metade da Câmara de Deputados se renova a cada dois anos. Nas eleições de 1994, as mulheres ocuparam outros 14,8% dos assentos.

Em 1994, com um Congresso Nacional composto por um terço de mulheres, foi aprovada a reforma constitucional na qual as mulheres alcançaram importantes vitórias políticas. A Constituição passou a prever, em seu artigo 37, real igualdade de oportunidades entre homens e mulheres para acessarem cargos eletivos e postos nos partidos políticos. O inciso 22, do artigo 75, outorgou hierarquia constitucional à *Convenção Sobre Eliminação da Discriminação Contra a Mulher* (CEDAW) e determinou a promoção de políticas afirmativas garantidoras da igualdade de oportunidades e de tratamento de homens e mulheres (CARRIO, 2005, p. 166; LUBERTINO, 2003, p. 39; BORNER; CAMINOTTI; MARX, 2008, p. 108). Outra vitória das mulheres foi o fato de que a Constituição, então reformada, estabeleceu eleições diretas para o Senado, a partir de 2001, abrindo caminho para futura aplicação da lei de cotas também em suas eleições (BORNER; CAMINOTTI; MARX, 2008, p. 108).

#### CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA

Ley Nº 24.430

Ordénase la publicación del texto oficial de la Constitución Nacional (sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994).

Sancionada: Diciembre 15 de 1994.

Promulgada: Enero 3 de 1995.

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley:

ARTICULO 1º.- Ordénase la publicación del texto oficial de la Constitución Nacional (sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994) que es el que se transcribe a continuación:

#### CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA

##### PREÁMBULO

Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes, con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa

común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino: invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia: ordenamos, decretamos y establecemos esta Constitución, para la Nación Argentina.

(...)

Artículo 37- 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.**

(...)

Artículo 75- Corresponde al Congreso:

(...)

22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; **la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer**; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo Nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional.

**23. Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.**

Dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia.

(...)

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

(...)

Cuarta. Los actuales integrantes del Senado de la Nación desempeñarán su cargo hasta la extinción del mandato correspondiente a cada uno.

En ocasión de renovarse un tercio del Senado en mil novecientos noventa y cinco, por finalización de los mandatos de todos los senadores elegidos en mil novecientos ochenta y seis, será designado además un tercer senador por distrito por cada Legislatura. El conjunto de los senadores por cada distrito se integrará, en lo posible, de modo que correspondan dos bancas al partido político o alianza electoral que tenga el mayor número de miembros en la legislatura, y la restante al partido político o alianza electoral que le siga en número de miembros de ella. En caso de empate, se hará prevalecer al partido político o alianza electoral que hubiera obtenido mayor cantidad de sufragios en la elección legislativa provincial inmediata anterior.

La elección de los senadores que reemplacen a aquellos cuyos mandatos vencen en mil novecientos noventa y ocho, así como la elección de quien reemplace a cualquiera de los actuales senadores en caso de aplicación del Artículo 62, se hará

por estas mismas reglas de designación. Empero, el partido político o alianza electoral que tenga el mayor número de miembros en la Legislatura al tiempo de la elección del senador, tendrá derecho a que sea elegido su candidato, con la sola limitación de que no resulten los tres senadores de un mismo partido político o alianza electoral.

Estas reglas serán también aplicables a la elección de los senadores por la ciudad de Buenos Aires, en mil novecientos noventa y cinco por el cuerpo electoral, y en mil novecientos noventa y ocho, por el órgano legislativo de la ciudad.

La elección de todos los senadores a que se refiere esta cláusula se llevará a cabo con una anticipación no menor de sesenta ni mayor de noventa días al momento en que el senador deba asumir su función.

En todos los casos, los candidatos a senadores serán propuestos por los partidos políticos o alianzas electorales. El cumplimiento de las exigencias legales y estatutarias para ser proclamado candidato será certificado por la Justicia Electoral Nacional y comunicado a la Legislatura.

Toda vez que se elija un senador nacional se designará un suplente, quien asumirá en los casos del Artículo 62.

**Los mandatos de los senadores elegidos por aplicación de esta cláusula transitoria durarán hasta el nueve de diciembre del dos mil uno (ARGENTINA, 1994, grifo nosso).**

Outro fator importante para o êxito da lei de cotas foi a petição de María Merciadri de Morini junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, alegando violação às garantias de devido processo, direitos políticos e igualdade perante a lei contra a República Argentina. A peticionária alegou que a Corte Suprema rejeitou apelação contra a decisão que indeferiu sua petição que contestava o fato do Partido União Cívica Radical ter colocado uma mulher na quarta e outra na sexta posição da lista de candidatos, violando a Lei nº 24.012 e o Decreto Regulamentar nº 379/93. Foi assinado um acordo de solução amistosa entre o Estado Argentino e María Teresa Merciadri de Morini, no qual o então presidente Fernando de la Rúa, em dezembro de 2000, promulgou o Decreto nº 1.246, regulamentando a Lei nº 24.012 e determinando que as cotas seriam aplicáveis a todos os cargos eletivos de deputados, senadores e constituintes, e que só seria considerada cumprida quando aplicada ao número de cargos que o partido renovasse na eleição correspondente (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2001).

BUENOS AIRES, [28 DIC 2000]

VISTO la ley N° 24.012 por la que se sustituyó el artículo 60 del Código Electoral Nacional y su Decreto Reglamentario N° 379 del 8 de marzo de 1993, y

CONSIDERANDO:

Que con fecha 6 de noviembre de 1991 el HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN sancionó la ley que instituye la inclusión de mujeres en las listas de candidatos a cargos electivos que presentaran los partidos políticos, obligatoriedad que llega hasta la prohibición de oficializar listas que no contemplan el porcentaje mínimo establecido por la citada Ley N° 24.012.

Que dichas normas son de aplicación para la presentación de listas de candidatos a cargos electivos de diputados, senadores y constituyentes nacionales.

Que, oportunamente, se adujo que la finalidad de la Ley N° 24.012 era lograr la integración efectiva de las mujeres en la actividad política evitando la postergación

que conllevaba el excluir candidatas femeninas en las listas de candidatos con expectativa de resultar electos.

Que, al dictarse el Decreto N° 379/93, se tuvo en cuenta la necesidad de unificar por la vía de la reglamentación, los criterios generales en la aplicación de la norma citada, a fin de que en todos los Partidos Políticos y Alianzas se dé un tratamiento homogéneo al tema tratando de evitar posteriores impugnaciones partidarias o judiciales.

**Que, a pesar de esta intención, el diferente criterio aplicado por los distintos partidos políticos y los fallos también discordantes de los respectivos tribunales, hacen indispensable dictar una norma que tenga en cuenta las más claras y garantizadoras interpretaciones judiciales.**

Que son significativos los casos que no han podido llegar al más alto Tribunal de la Nación dado el escaso tiempo que corre desde la impugnación de la lista y el día de la elección.

**Que esta situación no se ha modificado a pesar de la clara disposición del artículo 37 de la Constitución Nacional, en vigencia desde 1994, ni de lo dispuesto por el artículo 4.1 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer –que posee jerarquía constitucional conforme al artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional reformada en 1994.**

Que debe tenerse en cuenta que uno de los criterios más divergentes corresponde a la ubicación de las candidatas mujeres en las listas, lo que ha motivado en muchos casos que estas estén conformadas por varones en los lugares expectables, contrariando lo dispuesto por la referida Ley N° 24.012, que claramente indica que las mujeres deben ocupar como mínimo el TREINTA POR CIENTO (30%) de la lista en lugares con posibilidad de resultar electas.

Que por todo lo expuesto y teniendo en cuenta las disposiciones de la Constitución Nacional, así como que la COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS ha declarado admisible el Caso N° 11.307 – María MERCIADRI de MORINI – ARGENTINA y se ha puesto a disposición de las partes con el fin de alcanzar una solución amistosa fundada en el respeto de los derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se torna indispensable la derogación del Decreto Reglamentario N° 379/93 y el dictado de una norma que garantice efectivamente el cumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 24.012, la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos, que poseen jerarquía constitucional.

Que la presente medida se dicta en ejercicio de las facultades emergentes del artículo 99, inciso 2 de la Constitución Nacional.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA

DECRETA (DECRETO N° 1246):

**ARTÍCULO 1°** - El ámbito de aplicación del artículo 60 del Código Electoral Nacional sustituido por la Ley N° 21.012, abarcará la totalidad de los cargos electivos de Diputados, Senadores y Constituyentes Nacionales.

**ARTÍCULO 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.**

**ARTÍCULO 3° - El porcentaje mínimo requerido por el artículo 60 del Código Electoral Nacional sustituido por la Ley N° 24.012. se aplicará a la totalidad de los candidatos de la lista respectiva que cada Partido Político, Confederación o Alianza Transitoria nomine, pero sólo se considerará cumplido cuando se aplique también al número de cargos que el Partido Político, Confederación o Alianza Transitoria renueve en dicha elección.**

**ARTÍCULO 4° -** Cuando algún Partido Político, Confederación o Alianza se presentara por primera vez, renovara un candidato o no renovara ninguno, se tomará en cuenta, a los fines de lo establecido en el artículo 3° del presente Decreto, que la cantidad de cargos a renovar es igual a UNO(1). En ese caso será indiferente colocar

en el primer puesto a un candidato mujer o varón, y siempre en el segundo lugar deberá figurar una persona del sexo opuesto al nominado para el primer cargo.

Cuando se renovaren DOS (2) cargos, en uno de ellos deberá nominarse siempre a una mujer.

**No se considerará cumplida la Ley N° 24.012 cuando, en el supuesto de que se renueven solamente UNO (1) o DOS (2) cargos, se incluya sola candidata mujer ocupando el tercer término.**

Cuando se renovaren más de DOS (2) cargos, debe figurar una mujer, como mínimo, en alguno de los TRES (3) primeros lugares.

ARTÍCULO 5° - Cuando se renueve UNO (1), DOS (2) o más cargos, el cómputo siempre se hará a partir del primer lugar y la lista deberá tener por lo menos UNA (1) mujer cada DOS (2) varones para que se cumpla el porcentaje mínimo que exige la Ley N° 24.012. En las listas de candidatos no se podrá ubicar en forma contigua TRES (3) personas de un mismo sexo hasta, por lo menos, el lugar en que, como mínimo, se haya cumplido con el TREINTA POR CIENTO (30%) establecido en la Ley N° 24.012. En todos los casos se privilegiarán medidas de acción positiva a favor de la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos.

ARTÍCULO 6° - Las Confederaciones o Alianzas Permanentes o Transitorias, deberán ajustarse a lo establecido en los artículos precedentes, garantizando siempre, la representación del TREINTA POR CIENTO (30%) de mujeres como mínimo en las listas oficializadas, con independencia de su filiación partidaria y con los mismos requisitos establecidos para los Partidos Políticos, sin excepción alguna.

ARTÍCULO 7° - Los Partidos Políticos, Confederaciones y Alianzas, tanto de distrito como en el Orden Nacional, deberán adecuar sus respectivas normas internas para posibilitar la plena vigencia del régimen establecido por la Ley N° 24.012, y de las disposiciones del presente Decreto, con la debida antelación con relación a la próxima elección de renovación legislativa del año 2001.

ARTÍCULO 8° - Si por el procedimiento del artículo 61 del Código Electoral Nacional y sus modificaciones, 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 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.

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.

ARTÍCULO 10° - En todos los distritos del país, las listas o nominaciones de UNA (1) o varias personas que se presenten para cubrir los cargos electivos nacionales de cualquier tipo, deberán respetar el porcentaje mínimo fijado por la Ley N° 24.012 y de conformidad con las disposiciones del presente Decreto.

ARTÍCULO 11° - Todas las personas inscriptas en el Padrón Electoral de un Distrito tienen derecho a impugnar ante la Justicia Electoral cualquier lista de candidatos cuando consideren que ésta se ha conformado violando la Ley N° 24.012.

ARTÍCULO 12° - Derógase el Decreto 379 del 8 de marzo de 1993.

ARTÍCULO 13° - Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2001, grifo nosso).

Com a mudança na Constituição e a assinatura do Decreto nº 1.246, as mulheres, que antes ocupavam 5,8% dos assentos no Senado, passaram a ocupar 37,1% em 2001 (BORNER; CAMINOTTI; MARX, 2008, p. 110).

Apesar do significativo aumento da representatividade no parlamento argentino, sabe-se que na prática os partidos políticos agem sob uma perspectiva patriarcal, que se explica, em parte, pela inclusão tardia das mulheres na política, fazendo então uma interpretação mais restritiva possível da lei de cotas e apresentando nas listas apenas o mínimo de candidatas do gênero feminino. Esses fatores, e também a presença de mais mulheres no Senado e na Câmara de Deputados, abriram o debate sobre a aplicabilidade de uma política pública de paridade de gênero, segundo a qual os partidos estariam obrigados a apresentarem listas de candidatos com 50% de integrantes de cada gênero, ordenados de forma alternada (ARCHENTI; TULA, 2019, p. 27-32).

Nesse contexto e diante da aprovação de leis de paridade de gênero em âmbito regional, como os casos das províncias de Rio Negro, Córdoba e Santiago del Estero (CAMINOTTI, COGLIANO, 2019), o Congresso aprovou e sancionou a Lei de Paridade de Gênero para as listas de cargos eletivos e partidários (Lei nº 27.412). Nos termos da nova lei, a partir das eleições de 2019, as listas legislativas deveriam conter 50% de candidatos de cada gênero de forma intercalada, além de paridade de gênero também nos órgãos diretivos dos partidos políticos.

PARIDAD DE GÉNERO EN ÁMBITOS DE REPRESENTACIÓN  
POLÍTICA

Ley 27412

Código Electoral Nacional. Modificación.

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de

Ley:

PARIDAD DE GÉNERO EN ÁMBITOS DE REPRESENTACIÓN  
POLÍTICA

ARTÍCULO 1º.- Modifíquese el artículo 60 bis del Capítulo III Oficialización de la lista de candidatos, del Título III De los actos preelectorales, del Código Electoral Nacional, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 60 bis: Requisitos para la oficialización de las listas. **Las listas de candidatos/as que se presenten para la elección de senadores/as nacionales, diputados/as nacionales y parlamentarios/as del Mercosur deben integrarse ubicando de manera intercalada a mujeres y varones desde el/la primer/a candidato/a titular hasta el/la último/a candidato/a suplente.**

Las agrupaciones políticas que hayan alcanzado en las elecciones primarias el uno y medio por ciento (1,5%) de los votos válidamente emitidos en el distrito de que se trate, deberán presentar una sola lista por categoría, no admitiéndose la coexistencia de listas aunque sean idénticas entre las alianzas y los partidos que las integran.

Las agrupaciones políticas presentarán, juntamente con el pedido de oficialización de listas, datos de filiación completos de sus candidatos/as, el último

domicilio electoral y una declaración jurada suscrita individualmente por cada uno/a de los/as candidatos/as, donde se manifieste no estar comprendido/a en ninguna de las inhabilidades previstas en la Constitución Nacional, en este Código, en la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, en la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos y en el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur.

Los/as candidatos/as pueden figurar en las listas con el nombre o apodo con el cual son conocidos/as, siempre que la variación del mismo no sea excesiva ni dé lugar a confusión a criterio del juez.

No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos, ni que incluya candidatos/as que no hayan resultado electos/as en las elecciones primarias por la misma agrupación y por la misma categoría por la que se presentan, salvo el caso de renuncia, fallecimiento o incapacidad del candidato/a presidencial de la agrupación de acuerdo a lo establecido en el artículo 61.

ARTÍCULO 2°.- Modifíquese el artículo 157 del Capítulo II de la elección de Senadores Nacionales, del Título VII Sistema Nacional Electoral, del Código Electoral Nacional, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 157: El escrutinio de cada elección se practicará por lista sin tomar en cuenta las tachas o sustituciones que hubiere efectuado el votante.

**Resultarán electos los dos (2) titulares correspondientes a la lista del partido o alianza electoral que obtuviere la mayoría de los votos emitidos y el/la primero/a de la lista siguiente en cantidad de votos. El/la segundo/a titular de esta última lista será el/a primer/a suplente del Senador que por ella resultó elegido/a.**

**En caso de muerte, renuncia, separación, inhabilidad o incapacidad permanente de un/a senador/a nacional de la lista que hubiere obtenido la mayoría de votos emitidos lo/la sustituirá el/la senador/a suplente de igual sexo.** Si no quedaran mujeres en la lista, se considerará la banca como vacante y será de aplicación el artículo 62 de la Constitución Nacional.

En caso de muerte, renuncia, separación, inhabilidad o incapacidad permanente de un/a senador/a nacional de la lista que hubiere resultado siguiente en cantidad de votos emitidos, será sustituido/a por el/la suplente por su orden.

ARTÍCULO 3°.- Modifíquese el artículo 164 del Capítulo III de los Diputados Nacionales, del Título VII Sistema Nacional Electoral, del Código Electoral Nacional, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 164: **En caso de muerte, renuncia, separación, inhabilidad o incapacidad permanente de un/a Diputado/a Nacional lo/a sustituirán los/as candidatos/as de su mismo sexo que figuren en la lista como candidatos/as titulares según el orden establecido.**

Una vez que ésta se hubiere agotado ocuparán los cargos vacantes los/as suplentes que sigan de conformidad con la prelación consignada en la lista respectiva y el criterio establecido en el párrafo anterior. Si no quedaran mujeres o varones en la lista, se considerará la banca como vacante y será de aplicación el artículo 51 de la Constitución Nacional. En todos los casos los/as reemplazantes se desempeñarán hasta que finalice el mandato que le hubiere correspondido al titular.

ARTÍCULO 4°.- Modifíquese el artículo 164 octies del Capítulo IV De los parlamentarios del Mercosur, del Título VII Sistema Nacional Electoral, del Código Electoral Nacional, el que quedará redactado de la siguiente forma:

**Artículo 164 octies: Sustitución. En caso de muerte, renuncia, separación, inhabilidad o incapacidad permanente de un/a parlamentario/a del Mercosur lo/a sustituirá el/la primer/a suplente del mismo sexo de su lista de acuerdo al artículo 164 septies.**

ARTÍCULO 5°.- Modifíquese el inciso a) del artículo 26, del Capítulo III Presentación y oficialización de listas, del Título II Primarias abiertas, simultáneas y obligatorias, de la ley 26.571, de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 26: Las juntas electorales partidarias se integrarán, asimismo, con un (1) representante de cada una de las listas oficializadas.

Las listas de precandidatos se deben presentar ante la junta electoral de cada agrupación hasta cincuenta (50) días antes de la elección primaria para su oficialización. Las listas deben cumplir con los siguientes requisitos:



a) Número de precandidatos igual al número de cargos titulares y suplentes a seleccionar, respetando la paridad de género de conformidad con las disposiciones del artículo 60 bis del Código Electoral Nacional;

(...)

ARTÍCULO 8°.- Incorpórese como inciso h) al artículo 50 del Título VI de la caducidad y extinción de los partidos, de la ley 23.298, Orgánica de los Partidos Políticos, el siguiente texto:

**Artículo 50: Son causas de caducidad de la personalidad política de los partidos:**

**h) La violación de la paridad de género en las elecciones de autoridades y de los organismos partidarios, previa intimación a las autoridades partidarias a ajustarse a dicho principio.**

ARTÍCULO 9°.- Invítese a los partidos políticos a adecuar sus estatutos o cartas orgánicas a los principios y disposiciones de la presente ley.

ARTÍCULO 10.- Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, EL 22 NOV 2017 — REGISTRADO BAJO EL N° 27412 — MARTA G. MICHETTI. — EMILIO MONZO. — Eugenio Inchausti. — Juan P. Tunessi (ARGENTINA, 2017, grifo nosso).

A lei foi regulamentada pelo Decreto n° 171, de 2019, que dispõe:

EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°.- El principio de paridad de género consagrado por la Ley N° 27.412 se entiende como **la conformación de listas integradas por candidatas y candidatos de manera intercalada, en forma alterna y consecutiva, desde la primera o el primer titular hasta la última o último suplente, de modo tal que no haya DOS (2) personas continuas del mismo género en una misma lista.**

ARTÍCULO 2°.- Todas las personas inscriptas en el padrón electoral de un distrito tienen derecho a impugnar ante la Justicia Electoral cualquier lista de precandidatos y precandidatas o candidatos y candidatas cuando consideren que ésta se ha conformado violando la Ley N° 27.412 o la presente reglamentación.

ARTÍCULO 3°.- Si una lista de precandidatos y precandidatas oficializada por la junta electoral de la agrupación política y comunicada al Juez Electoral conforme el artículo 30 de la Ley N° 26.571 no cumpliera con la integración paritaria de género establecida en el artículo 26 de dicha Ley, éste intimará a la Junta Electoral a ordenarla en el plazo de VEINTICUATRO (24) horas contado a partir de la notificación de dicha intimación.

**Si la lista presentada con posterioridad a la intimación no cumpliera con lo requerido, o se encontrare vencido el plazo establecido precedentemente, el Juez Electoral procederá a ordenarla de oficio.**

En ningún caso se permitirá la participación en las elecciones primarias de una lista que incumpla con la integración paritaria de género.

(...)

ARTÍCULO 7°.- **Cuando un precandidato o precandidata o un candidato o candidata oficializado u oficializada falleciera, renunciara, se incapacitara permanentemente o fuera inhabilitado por cualquier circunstancia antes de la realización de las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias o de las elecciones generales, será reemplazado por la persona del mismo género que le sigue en la lista, debiendo realizar la agrupación política o en su caso la Justicia Electoral, los corrimientos necesarios a fin de ordenarla respetando los requisitos de conformación paritaria establecidos en el artículo 60 bis del Código Electoral Nacional aprobado por la Ley N° 19.945 (t.o. por Decreto N° 2135/83) y sus modificatorias.**

La Justicia Nacional Electoral dará publicidad a dicha corrección en su sitio web.

(...)

ARTÍCULO 9°.- **La paridad de género en el ámbito interno de las agrupaciones políticas, tanto de distrito como del orden nacional, comprende a todos los órganos que prevea, en cada caso, la carta orgánica partidaria respectiva, y a los que transitoriamente pudieran crearse por decisión de los órganos constituidos.** Las respectivas normas internas se adecuarán en tal sentido.

ARTÍCULO 10.- En caso de vacancia por cualquier causa de uno de los cargos titulares del órgano de la agrupación política, el mismo será ocupado por el o la suplente que siga en el orden en el que fueron electos, siempre que su incorporación no altere el principio de integración paritario establecido en el artículo precedente. En caso contrario deberá estarse al suplente del género que corresponda en el orden siguiente de la lista.

ARTÍCULO 11.- El Juez Electoral intimará al partido político que incumpla con la paridad de género en la composición de sus órganos partidarios a subsanar dicha circunstancia, bajo apercibimiento de declarar la caducidad de la personalidad política en los términos del inciso h) del artículo 50 de la Ley 23.298 y sus modificatorias.

ARTÍCULO 12.- **A los fines de la aplicación de las normas sobre paridad de género establecidas en la Ley N° 27.412 y en la presente Reglamentación, el género del candidato o candidata estará determinado por el sexo reconocido en el Documento Nacional de Identidad vigente al momento del cierre del padrón electoral, independientemente de su sexo biológico** o, en su defecto, constancia de la rectificación del sexo inscripta en el Registro Nacional de las Personas, de conformidad con lo establecido en el artículo 7° de la Ley N° 26.743.

ARTÍCULO 13.- Comuníquese, publíquese, dése a la DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese. MACRI - Marcos Peña - Rogelio Frigerio (ARGENTINA, 2019, grifo nosso).

Após a regulamentação da lei de paridade de gênero, o número de mulheres ocupando assentos na Câmara dos Deputados passou de 38,8% para 42,4% e de 41,7% de assentos no Senado para 40,3% nas eleições de 2019, lembrando que houve renovação de 50% dos membros da Câmara dos Deputados e 1/3 do Senado, o que demonstra que os números tendem a crescer e atingir a paridade até 2023.

#### **4.2 Bolívia e a sua posição de destaque no cenário sulamericano quanto à paridade de gênero**

Segundo o site da União Interparlamentar, a Bolívia ocupa a décima colocação no ranking de mulheres em parlamentos nacionais, sendo o país sulamericano mais bem classificado e o quarto melhor colocado da América Latina, antecedido por Cuba, México e Nicarágua.

Quadro 2

Ranking de mulheres em parlamentos nacionais									
Ranking	País	Câmara dos Deputados ou Câmara única				Senado			
		Eleições	Assentos	Mulheres	%	Eleições	Assentos	Mulheres	%
1	Ruanda	set/18	80	49	61,3	set/19	26	10	38,5
2	Cuba	mar/18	586	313	53,4	-	-	-	-
3	Emirados Árabes Unidos	out/19	40	20	50	-	-	-	-
4	Nova Zelândia	out/20	120	58	48,3	-	-	-	-
5	México	jul/18	500	241	48,2	jul/18	128	63	49,2
6	Nicarágua	nov/16	91	43	47,3	-	-	-	-
7	Suécia	set/18	349	164	47	-	-	-	-
8	Granada	mar/18	15	7	46,7	abr/18	13	2	15,4
9	Andorra	abr/19	28	13	46,4	-	-	-	-
10	Bolívia	out/20	130	60	46,2	out/20	36	20	55,6

Fonte: INTERPARLIAMENTARY UNION, 2021

Em 1945 as mulheres alfabetizadas tiveram garantido o direito de se candidatarem nas eleições municipais na Bolívia, mas somente em 1952 o sufrágio universal foi instituído no país, garantindo o direito ao voto não somente às mulheres, mas também a uma grande massa de homens, excluídos do sufrágio por questões étnicas, raciais e sociais que baseavam a hierarquia garantidora dos privilégios da elite composta pelos donos de terra. Após uma sucessão de governos militares, que detiveram o poder entre 1964 e 1982, em 1985 foram convocadas as primeiras eleições, sendo que dos 130 (cento e trinta) deputados eleitos, apenas 4 (quatro) eram mulheres e nenhuma foi eleita senadora. Em 1989, 10 (dez) mulheres foram eleitas deputadas e 2 (duas) senadoras e, em 1993, 12 (doze) mulheres foram eleitas deputadas e 1 (uma) senadora (ROUSSEAU, 2019, p. 393-395).

Em 1997, o movimento feminista, composto por intelectuais de classe média, com o apoio da Subsecretaria para Assuntos de Gênero, mobilizou-se no sentido de pressionar o Congresso boliviano a adotar uma lei de cotas. Segundo Htun e Ossa (2013, p. 8-9), esse movimento não se conectou com as demandas das mulheres indígenas, cujas preocupações eram a erradicação da pobreza e a proteção dos usos e costumes, entre os quais uma hierarquia de gênero, que lhes impossibilitava tomar a palavra em público ou se engajar em ações políticas autônomas. Ainda assim, o movimento culminou com a promulgação, em 19 de março de 1997, da “Ley de Reforma y Complementación al Régimen Electoral — Ley nº 1779 — que estableceu que 30% da lista de candidatas e candidatos à Câmara de Deputados e 25% da lista de candidatas e candidatos ao Senado deveria ser composta por um dos gêneros, não se aplicando, entretanto, aos distritos uninominais (ROUSSEAU, 2019, p. 395). Assim dispunha o artigo 5º, da referida lei:

Ley nº 1779  
Ley de 19 de marzo de 1997  
(...)  
Artículo 5.-  
1. Hasta noventa días antes de cada elección, los Partidos Políticos y Frentes deberán proceder a la inscripción de sus candidatos a Presidente, Vicepresidente, Senadores y Diputados.  
2. Estas listas deberán ser presentadas ante la Corte Nacional Electoral en los formularios correspondientes, y serán.  
a) De candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República.  
b) De candidatos a Senadores Titulares y Suplentes, en las que en cada Departamento al menos uno de cada cuatro candidatos, será mujer.  
c) De candidatos a Diputados plurinominales por cada departamento, en estricto orden de prelación de Titulares y Suplentes. Estas listas incorporarán un mínimo de 30% de mujeres distribuidas de modo que de cada tres candidatos al menos uno sea mujer.  
d) De candidatos a Diputados por circunscripciones uninominales. Titulares y Suplentes con especificación de la circunscripción en la que se presentan, procurando la participación efectiva de la mujer.  
3. Aquellas listas que no cumplan con esta disposición, no serán admitidas por la Corte Nacional Electoral, en cuyo caso el Partido, Frente o Alianza podrá enmendarlas en un plazo de 24 horas de haber sido notificado.  
4. La Corte Nacional Electoral dispondrá la publicación en periódicos de circulación nacional de las listas de candidatos 48 horas después de vencido el plazo de inscripción de candidatos y 48 horas después de cumplido el plazo para modificaciones de listas de candidatos a Senadores y Diputados Plurinominales (BOLIVIA, 1997).

A impossibilidade de aplicação da lei nas eleições em distritos uninominais e o fato da maioria dos partidos terem cumprido a cota nomeando as candidatas como suplentes resultou na eleição, em 1997, de apenas 18% de candidatas pelo sistema proporcional (nos distritos plurinominais) e 3% pelo sistema majoritário (nos distritos uninominais). Em 2002, o número de deputadas eleitas teve um crescimento mínimo, passando a 18,5% de mulheres e aumento

considerável do número de senadoras, passando a ocuparem 14,8% dos assentos. Em 2005, os números caíram, e as mulheres ocuparam 16,9% dos assentos na Câmara e 14,6% no Senado (HTUN; OSSA, 2013, p. 12; ROUSSEAU, 2019, p. 395).

Quando Evo Morales assumiu a presidência e convocou a Assembleia Nacional Constituinte, foi elaborada a *Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente*, que aumentou o percentual de cotas para 40% e, como resultado, foram eleitas 86 mulheres, 33,7% dos constituintes. Nessa oportunidade, a mobilização de mulheres dos variados segmentos bolivianos deu origem ao movimento *Mujeres Bajo la Historia*, que resultou na apresentação de propostas conjuntas à Assembleia Constituinte, entre elas a alternância nas listas dos partidos e o reconhecimento, como crime, da violência política de gênero, que crescia à medida que aumentava a participação das mulheres nos espaços de tomada de decisão (HTUN; OSSA, 2013, p. 10). Esse movimento levou à aprovação da nova Constituição, cujo artigo 147 prevê a participação, em igualdade de condições, de homens e mulheres na formação, exercício e controle do poder político, além de igualdade de gênero em todas as eleições para cargos em organizações políticas (artigo 210), sem mencionar tal obrigação, no entanto, no caso das candidaturas de povos indígenas que, nos termos do artigo 211, se fará de acordo com as formas próprias de eleição dos povos originários (ROUSSEAU, 2019, p. 397).

#### Constitución Política del Estado

(...)

#### Artículo 26.

I. Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres.

(...)

#### Artículo 147.

I. En la elección de asambleístas se garantizará la igual participación de hombres y mujeres.

II. En la elección de asambleístas se garantizará la participación proporcional de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

III. La ley determinará las circunscripciones especiales indígena originario campesinas, donde no deberán ser considerados como criterios condicionales la densidad poblacional, ni la continuidad geográfica.

(...)

#### Artículo 210.

I. La organización y funcionamiento de las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las agrupaciones ciudadanas y los partidos políticos deberán ser democráticos.

II. La elección interna de las dirigentes y los dirigentes y de las candidatas y los candidatos de las agrupaciones ciudadanas y de los partidos políticos será regulada y fiscalizada por el Órgano Electoral Plurinacional, que garantizará la igual participación de hombres y mujeres.

III. Las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos podrán elegir a sus candidatas o candidatos de acuerdo con sus normas propias de democracia comunitaria (BOLIVIA, 2009a).

Em 2009, foi promulgada a lei eleitoral transitória, prevista na Constituição de 2006 (*La Ley de Régimen Electoral Transitorio*), que, usando o termo “igualdade de oportunidades”, determinou a alternância de gênero nas listas dos partidos, no entanto, não se aplicou aos distritos uninominais nem às listas de candidatas e candidatos das nações e povos indígenas, que deveriam ser nomeados de acordo com suas próprias normas e procedimentos (HTUN; OSSA, 2013, p. 12).

RÉGIMEN ELECTORAL TRANSITORIO Ley 4021 (14-Abril-2009)

ARTÍCULO 4 (De los Derechos Políticos).

I. Todas las ciudadanas y ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes y de manera individual o colectiva.

II. La participación ciudadana deberá ser equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres.

III. Toda ciudadana o ciudadano puede participar en organizaciones con fines políticos de acuerdo a la Constitución y las leyes.

(...)

ARTÍCULO 9 (De la Igualdad de Oportunidades Entre Varones y Mujeres).

I. Las listas de candidatas y candidatos a Senadoras y Senadores, Diputadas y Diputados titulares y suplentes, asambleístas Departamentales, Consejeros Departamentales, Concejales Municipales y autoridades en los municipios deberán respetar la igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres, de tal manera que exista un candidato titular varón y enseguida una candidata titular mujer, una candidata suplente mujer y un candidato suplente varón, o viceversa. En el caso de las diputaciones uninominales la alternancia se expresa en titulares y suplentes en cada circunscripción.

II. Las listas de las candidatas y candidatos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, serán nominados de acuerdo a sus propias normas y procedimientos (BOLIVIA, 2009b).

O movimento feminista organizou, então, a campanha “*Mujeres listas para las Listas*” (HTUN; OSSA, 2013, p. 12) que culminou no registro de candidatura de 494 (quatrocentos e noventa e quatro) mulheres como candidatas, das quais apenas 179 (cento e setenta e nove) eram titulares e as demais suplentes. Nessa oportunidade, foram eleitas 29 (vinte e nove) mulheres, que ocuparam 22.3% dos assentos da Câmara dos Deputados, e 15 senadoras, que ocuparam 41.7% dos assentos da casa<sup>17</sup>.

No ano de 2010, o Congresso, eleito sob as regras da Lei Eleitoral Transitória, discutiu e aprovou uma **lei eleitoral permanente**, que determinou a proteção da igualdade e alternância de gênero em todos os processos eleitorais e em todos os níveis, inclusive nos distritos

<sup>17</sup> INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2009.

uninominais, aplicando-se tal princípio nas listas de titulares e suplentes, e também nas listas de candidatas e candidatos das nações e povos indígenas originários (ROUSSEAU, 2013, p. 398). Desta forma, as listas deveriam, a partir de então, ser compostas de forma que exista uma candidata titular mulher, seguida de um homem, e um candidato suplente homem e uma candidata suplente mulher, sucessivamente, nos termos do artigo 11, da lei.

Ley del Régimen Electoral, 30 de junio de 2010

(...)

Artículo 2°. - (Principios de la democracia intercultural) Los principios, de observancia obligatoria, que rigen el ejercicio de la Democracia Intercultural son:

(...)

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.

(...)

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 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, 2010).

A nova lei também previu que, no tocante à eleição das autoridades do Órgão Judicial e do Tribunal Constitucional Plurinacional, 50% das pessoas pré-selecionadas devem ser mulheres. A lei estipula também a paridade e alternância de gênero nas candidaturas a cargos de representação nos departamentos, regiões e municípios, bem como estruturas partidárias. O impacto foi sentido nas eleições de 2014, quando a Bolívia alcançou o segundo lugar no ranking internacional de mulheres no parlamento, com 53,1% de mulheres ocupando a Câmara de Deputados e 47,2% de mulheres no Senado<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2014.

Em outubro de 2019, após as eleições gerais, apesar da Bolívia ter caído uma posição no ranking mundial de nações quanto ao número de mulheres no parlamento, os percentuais permaneceram os mesmos, com 53,1 % de assentos na Câmara dos Deputados ocupados por mulheres e 47,2% no Senado<sup>19</sup>. Em outubro de 2020, em razão da declaração de invalidade das eleições de 2019, novas eleições foram convocadas e os resultados, tais como apresentados no quadro anteriormente visto nesse capítulo, mostram que os índices de mulheres ocupando assentos nas Câmaras de Deputados e Senado Bolivianos continuam altos, o que comprova o sucesso da política de cotas implantada no país.

### **4.3 Antes tarde do que nunca: Portugal e a adoção da política de cotas, 11 anos após a Conferência de Pequim**

Ao contrário da maioria dos países chamados ocidentais, nos quais as mulheres conquistaram seus direitos políticos na primeira onda do feminismo ou imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, em Portugal as mulheres só obtiveram tais direitos após a redemocratização, em 1974 (BRAUM, ESPÍRITO-SANTO, 2007, p. 111).

Convocadas eleições para a formação da primeira Assembleia Constituinte, após a redemocratização, em 1975, 20 (vinte) mulheres foram eleitas, correspondendo a 8% dos Constituintes (MARTINS, 2012, p. 28). A Constituição de 1976 determinou, no artigo 9º, como dever do Estado, a promoção da igualdade entre homens e mulheres. Além disso, a Assembleia Constituinte deu nova redação ao artigo 109, ao trocar o termo cidadãos pela expressão homens e mulheres, ao referir-se à direta e ativa participação na vida política (BRAUM, ESPÍRITO-SANTO, 2012, p. 323).

A Assembleia Constituinte, reunida na sessão plenária de 2 de Abril de 1976, aprova e decreta a seguinte Constituição da República Portuguesa:

Princípios fundamentais

(...)

Artigo 9.º

Tarefas fundamentais do Estado

São tarefas fundamentais do Estado:

(...)

h) Promover a igualdade entre homens e mulheres.

Artigo 109.º

Participação política dos cidadãos

A participação direta e ativa de homens e mulheres na vida política constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático, devendo a lei promover a igualdade no exercício dos direitos cívicos e políticos e a não discriminação em função do sexo no acesso a cargos políticos (PORTUGAL, 1976).

<sup>19</sup> INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2019.



Nas eleições legislativas de 1995, pela primeira vez, o percentual de assentos conquistados por mulheres aumentou desde 1975, passando a 12,2%. Esse percentual aumentou a partir de então, chegando, em 2005, a 21,3% de mulheres eleitas para a Assembleia da República (MARTINS, 2012, p. 28).

Em 1998, o Partido Socialista apresentou um projeto de lei de cotas de gênero e, mesmo detendo 50% dos assentos da Assembleia Legislativa, após as eleições de 1999, o parlamento português rejeitou a proposta. O Partido Socialista e o Bloco de Esquerda, apresentaram quatro novos projetos de lei de cotas em 2000, 2001 e 2003, os quais previam a fixação de um número mínimo de candidatos de cada gênero nas listas. Em 2006, o Partido Socialista novamente alcançou maioria no parlamento e os quatro projetos, com o apoio do Bloco de Esquerda, foram levados a debate e votação na Assembleia Legislativa, com a proposta de adoção de um percentual mínimo de 33% de representação de um dos gêneros, nos níveis regionais, nacional e no Parlamento Europeu (BRAUM; ESPÍRITO-SANTO, 2012, p. 323).

Após os debates, a proposta de lei foi enviada para sanção presidencial, ocasião em que o presidente Cavaco Silva considerou as punições aos partidos que não cumprissem a lei desproporcionais e inadequadas, ameaçando a liberdade partidária e a dignidade das mulheres eleitas. Além disso, o presidente propôs emenda da lei com a inclusão de artigo determinando a revisão da lei após cinco anos de sua promulgação.

As emendas foram votadas e a Lei Orgânica foi promulgada pelo presidente em 21 de agosto de 2006, prevendo que as listas, apresentadas pelos partidos, deveriam conter o mínimo de 33% de candidatos de um dos gêneros, e não poderiam estar posicionados mais de dois candidatos do mesmo gênero sucessivamente. Entretanto, a Lei Orgânica não determinou a aplicação das cotas nas eleições para as freguesias com menos de 750 (setecentos e cinquenta) eleitores e municípios com menos de 7.500 (sete mil e quinhentos) eleitores. (BRAUM; ESPÍRITO-SANTO, 2012, p. 323-329).

E assim foi redigida a lei orgânica que implantou a política de cotas em Portugal:

Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de Agosto  
 Lei da paridade: estabelece que as listas para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu e para as autarquias locais são compostas de modo a assegurar a representação mínima de 33/prct. de cada um dos sexos.  
 A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea c) do artigo 161.º da Constituição, a lei orgânica seguinte:  
 Artigo 1.º  
 Listas de candidaturas  
 As listas de candidaturas apresentadas para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu e para as autarquias locais são compostas de modo a promover a paridade entre homens e mulheres.  
 Artigo 2.º

#### Paridade

1 - Entende-se por paridade, para efeitos de aplicação da presente lei, a **representação mínima de 33,3/prct. de cada um dos sexos nas listas.**

2 - **Para cumprimento do disposto no número anterior, as listas plurinominais apresentadas não podem conter mais de dois candidatos do mesmo sexo colocados, consecutivamente, na ordenação da lista.**

3 - **Nas eleições em que haja círculos uninominais, a lei eleitoral respectiva estabelece mecanismos que assegurem a representação mínima de cada um dos sexos prevista no n.º 1.**

4 - Excepciona-se do disposto no n.º 1 a composição das listas para os órgãos das freguesias com 750 ou menos eleitores e para os órgãos dos municípios com 7500 ou menos eleitores.

#### Artigo 3.º

##### Notificação do mandatário

No caso de uma lista não observar o disposto na presente lei, o mandatário é notificado, nos termos fixados na lei eleitoral aplicável, para proceder à sua correcção no prazo estabelecido na mesma lei.

#### Artigo 4.º

##### Efeitos da não correcção das listas

A não correcção das listas de candidatura nos prazos previstos na respectiva lei eleitoral determina:

a) A afixação pública das listas com a indicação da sua desconformidade à presente lei;

b) A sua divulgação através do sítio na Internet da Comissão Nacional de Eleições com a indicação referida na alínea anterior;

c) **A redução do montante de subvenções públicas para as campanhas eleitorais nos termos da presente lei.**

#### Artigo 5.º

##### Deveres de divulgação

As listas que, não respeitando a paridade tal como definida nesta lei, não sejam objecto da correcção prevista no artigo 3.º são afixadas à porta do edifício do tribunal respectivo com a indicação de que contêm irregularidades nos termos da lei da paridade e comunicadas, no prazo de quarenta e oito horas, à Comissão Nacional de Eleições.

#### Artigo 6.º

##### Divulgação na Internet pela Comissão Nacional de Eleições

1 - A Comissão Nacional de Eleições assegura, no prazo de quarenta e oito horas após a recepção da comunicação prevista no artigo anterior, a divulgação através do seu sítio na Internet das listas de candidatura que não respeitem a paridade tal como definida nesta lei.

2 - As listas de candidatura divulgadas nos termos do número anterior são agrupadas sob a identificação dos respectivos proponentes.

#### Artigo 7.º

##### Redução da subvenção para as campanhas eleitorais

1 - Se violarem o disposto no n.º 1 do artigo 2.º, os partidos, coligações ou grupos de eleitores, conforme o caso, sofrem uma redução na participação nos 80/prct. ou 75/prct. da subvenção pública para as campanhas eleitorais previstas, respectivamente, nos n.os 1 e 3 do artigo 18.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de Junho, nos seguintes termos:

a) Se um dos sexos estiver representado na lista de candidatura em percentagem inferior a 20/prct., é reduzida a participação naquela subvenção pública em 50/prct.;

b) Se um dos sexos estiver representado na lista de candidatura em percentagem igual ou superior a 20/prct. e inferior a 33,3/prct., é reduzida a participação naquela subvenção pública em 25/prct..

2 - O disposto no número anterior não se aplica a listas com um número de candidatos inferior a três.

3 - Se violarem o disposto no n.º 2 do artigo 2.º, os partidos, coligações ou grupos de eleitores, conforme o caso, sofrem uma redução de 50/prct. na participação nos 80/prct. ou 75/prct. de subvenção pública para as campanhas eleitorais a que

teriam direito nos termos dos n.os 1 e 3 do artigo 18.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de Junho.

4 - Nas eleições para a Assembleia da República, os resultados eleitorais obtidos pelo partido no círculo eleitoral onde houve incumprimento dos n.os 1 e 2 do artigo 2.º são abatidos aos resultados eleitorais nacionais, em percentagem equivalente à da redução da subvenção pública para campanhas eleitorais calculada de acordo com o disposto nos números anteriores.

5 - Nas eleições para os órgãos do município e da freguesia, havendo diferentes tipos e graus de incumprimento das listas apresentadas por um partido, coligação ou grupo de eleitores para os diversos órgãos, é tomada como referência a lista que pela aplicação dos critérios dos números anterior implica uma redução maior da subvenção pública para as campanhas eleitorais.

Artigo 8.º

Reapreciação

**Decorridos cinco anos sobre a entrada em vigor da presente lei, a Assembleia da República avalia o seu impacto na promoção da paridade entre homens e mulheres e procede à sua revisão de acordo com essa avaliação.**

Aprovada em 6 de Julho de 2006.

O Presidente da Assembleia da República, Jaime Gama.

Promulgada em 5 de Agosto de 2006.

Publique-se.

O Presidente da República, ANÍBAL CAVACO SILVA.

Referendada em 8 de Agosto de 2006.

O Primeiro-Ministro, José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa (PORTUGAL, 2006).

Em 2017, a Lei Orgânica n.º 03/2006 sofreu alteração por meio da Lei Orgânica n.º 1/2017, ampliando o âmbito de aplicação da Lei de Paridade, estendendo em relação à eleição para as autarquias locais, de modo a assegurar a representação mínima de 33% de cada gênero, além de revogar o item quatro do artigo 2.º, da referida lei, que excepcionou de sua aplicação as listas de candidaturas para as freguesias com 750 (setecentos e cinquenta) eleitores ou menos e os municípios com 7.500 (sete mil e quinhentos) eleitores ou menos (PORTUGAL, 2017).

Em 2019, foi aprovada a segunda alteração à Lei de Paridade, por meio da Lei Orgânica n.º 1/2019, que determinou que estivesse assegurada, a partir de então, a representação mínima de 40% de cada um dos sexos e que previu, em caso de não cumprimento pelos partidos da cota de gênero, a rejeição de toda a lista, revogando-se, ainda, o item 3 do artigo 2.º e os artigos 5.º, 6.º e 7.º e alterando o nome da Lei Orgânica de 2006, que passou a ser designada como Lei da Paridade nos órgãos colegiais representativos do poder político.

Lei Orgânica n.º 1/2019 de 29 de março

Segunda alteração à lei da paridade nos órgãos do poder político, aprovada pela Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de agosto

Assembleia da República decreta, nos termos da alínea c) do artigo 161.º da Constituição, a lei orgânica seguinte:

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei procede à segunda alteração à Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de agosto, que aprovou a Lei da Paridade: estabelece que as listas para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu e para os órgãos eletivos das autarquias

locais são compostas de modo a assegurar a representação mínima de 33 % de cada um dos sexos, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2017, de 2 de maio.

Artigo 2.º

Alteração à Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de agosto

**Os artigos 1.º, 2.º, 4.º e 8.º da Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de agosto, na sua redação atual, passam a ter a seguinte redação:**

«Artigo 1.º

Âmbito

1 - **As listas de candidaturas apresentadas para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu e para os órgãos eletivos das autarquias locais, bem como a lista de candidatos a vogal das juntas de freguesia, são compostas de modo a assegurar a paridade entre homens e mulheres.**

2 - As listas de candidatos às mesas dos órgãos deliberativos das autarquias locais são compostas de modo a respeitar a paridade entre homens e mulheres.

Artigo 2.º

[...]

1 - **Entende-se por paridade, para efeitos de aplicação da presente lei, a representação mínima de 40 % de cada um dos sexos, arredondada, sempre que necessário, para a unidade mais próxima.**

2 - Para cumprimento do disposto no número anterior, não podem ser colocados mais de dois candidatos do mesmo sexo, consecutivamente, na ordenação da lista.

3 - (Revogado.)

4 - ...

Artigo 4.º

Efeitos do incumprimento

1 - **A não correção da lista de candidatura no prazo previsto na respetiva lei eleitoral determina a rejeição de toda a lista.**

2 - No caso da eleição dos vogais das juntas de freguesia, é nula a deliberação da eleição de listas de candidatos que não cumpram os requisitos do artigo 2.º

Artigo 8.º

**Avaliação periódica**

**A cada quatro anos, o Governo, através da Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género, elabora e apresenta à Assembleia da República um relatório sobre o impacto da presente lei na promoção da paridade entre homens e mulheres na composição dos órgãos representativos abrangidos na presente lei, incluindo eventuais sugestões para o seu aperfeiçoamento.»**

Artigo 3.º

Regulamentação

No caso das mesas dos órgãos deliberativos das autarquias locais, os respetivos regimentos dispõem sobre o cumprimento da paridade entre homens e mulheres nas listas de candidatos, devendo ser alterados no prazo de 90 dias após a publicação da presente lei.

Artigo 4.º

Norma revogatória

São revogados o n.º 3 do artigo 2.º e os artigos 5.º, 6.º e 7.º da Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de agosto, na sua redação atual.

Artigo 5.º

Designação e republicação

1 - A Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de agosto, com a redação dada pela presente lei, passa a designar-se «Lei da paridade nos órgãos colegiais representativos do poder político».

2 - É republicada, em anexo à presente lei, da qual faz parte integrante, a Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de agosto, com a redação atual.

Artigo 6.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor 120 dias após a sua publicação.

Aprovada em 8 de fevereiro de 2019.

O Presidente da Assembleia da República, Eduardo Ferro Rodrigues.

Promulgada em 21 de março de 2019.

Publique-se.  
O Presidente da República, Marcelo Rebelo de Sousa.  
Referendada em 22 de março de 2019.  
Pelo Primeiro-Ministro, Augusto Ernesto Santos Silva, Ministro dos  
Negócios Estrangeiros (PORTUGAL, 2019).

O resultado dessas alterações foi que Portugal passou do percentual de 27,4% de assentos ocupados por mulheres, após as eleições de 2009, para 40% após as eleições de 2019, evoluindo da 31<sup>a</sup> para a 22<sup>a</sup> colocação no ranking mundial de mulheres nos parlamentos nacionais<sup>20</sup>. Mais um país que demonstra, em números, que a implantação de uma política de cotas no sistema de lista fechada e com posição competitiva da mulher pode mudar o perfil do de seu parlamento em termos de representatividade.

---

<sup>20</sup> INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2021.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A variação da representação feminina brasileira entre as eleições de 1990, quando não havia mecanismos de apoio a candidaturas femininas, e 2020, sob a égide da exigência de um mínimo de 30% de candidaturas por gênero, é de 10,9%, passando de 5,6% (cinco inteiros e seis décimos por cento) de mulheres eleitas em 1990 (BARCELOS; SANTOS; SILVA, 2016, p. 147) para 16,5% em 2020. Decorridos 30 (trinta) anos entre esses dois processos eleitorais, e 26 (vinte e seis) anos de existência de uma política pública de cotas de gênero no Brasil, salta à vista a necessidade de revisá-la e torná-la eficaz quanto ao seu objetivo, que é a promoção da representatividade feminina no poder legislativo, garantindo a maior presença das mulheres nos espaços de poder e nos processos decisórios.

A pesquisa, da qual derivou-se o presente trabalho, verificou que em países como Argentina, Bolívia e Portugal, a adoção do sistema eleitoral proporcional de lista fechada, pré-ordenada por gênero, com obrigatoriedade de posição competitiva da mulher, causou, em um curto espaço de tempo, um resultado impactante quanto à presença de mulheres no Poder Legislativo, tratando-se de mecanismo eficaz para a promoção da igualdade de gênero e acesso igualitário das mulheres ao poder político. São fatos e números, apresentados no decorrer deste trabalho, que corroboram as afirmações de cientistas políticos que reconhecem a aptidão do sistema proporcional de lista fechada para impulsionar a representação feminina, especialmente em países como o Brasil, no qual o patriarcado, como sistema político-social, aprofunda a dominação do gênero masculino sobre o feminino e naturaliza uma suposta superioridade masculina, seu direito de dominação sobre os fracos e sua aptidão natural para a atividade política.

Os exemplos de Argentina, Bolívia e Portugal, demonstram, com precisão, que uma mudança de sistema eleitoral é uma saída para a solução de um problema que, não obstante 26 anos de tentativas, persiste, e deixa sem respostas as demandas por igualdade de gênero, que estão mais intensas neste século e superaram a questão da mera igualdade de direitos, avançando para a geração de condições para o exercício pleno dos direitos humanos e a cidadania das mulheres.

As principais críticas em relação ao Sistema Eleitoral Proporcional de Lista Fechada referem-se à excessiva concentração de poder nas mãos das lideranças partidárias, ao determinarem a posição de uma candidata ou um candidato na lista, determinando, assim, as suas chances de sucesso. Ocorre que, no panorama atual, ainda que estejamos sob a égide de um sistema em que eleitoras e eleitores têm liberdade para determinarem a posição de

candidatas e candidatos na lista, e a despeito da determinação dos Tribunais Superiores quanto à reserva de percentuais mínimos de recursos financeiros e tempo de rádio e TV a serem distribuídos para as candidaturas femininas, o que se vê são lideranças partidárias distribuindo recursos públicos, sejam eles financeiros ou tempo de rádio e TV, conforme seus interesses, beneficiando candidaturas masculinas e, indiretamente, determinando quem tem as maiores chances de serem eleitos. Além disso, vemos lideranças partidárias se aproveitando das lacunas da Lei nº 9.504/1997 para a prática da fraude à cota de gênero, com o registro de candidaturas fictícias com o objetivo de preencher o percentual mínimo de candidatas e candidatos de cada gênero. Essas práticas não têm outro nome senão concentração de poder, a mesma que dá origem às críticas ao sistema de lista fechada. Além disso, o que se propõe no presente trabalho, e que vem sendo implantado com sucesso na Argentina, Bolívia e Portugal, não é somente a alteração do tipo de lista. Esses países vêm, desde 1991, 1997 e 2006, respectivamente, implantando uma política pública que evolui à medida em que a sociedade, em especial as mulheres, demandam por maior representatividade, criando artifícios legais que obrigam as lideranças partidárias a comporem as listas de candidatas e candidatos de forma que mulheres estejam bem posicionadas e com maiores chances de sucesso na conversão de votos em assentos.

Importante ressaltar que partindo da perspectiva tridimensional de justiça, apresentada por Nancy Fraser, verifica-se, no cenário político brasileiro, a ocorrência da má representação com a clara violação ao princípio da paridade participativa, demandando a adoção de medidas efetivas para que as mulheres estejam de fato representadas no Poder Legislativo, sob pena de permanecermos num contexto de déficit democrático.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Adamo Dias; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. As origens do poder moderador na Constituição Imperial de 1824: Um exemplo de disputa teórica e conceitual segundo a história dos conceitos. *In*: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade (Org.). **Constitucionalismo e história do direito**. Belo Horizonte: Pergamum, 2011, p. 163-190.

ARAÚJO, Edinho. **Projeto de Lei nº 2695, de 1997**. Estabelece normas para as eleições de 3 de outubro de 1998 e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 31 jan. 1997, p. 3287-3303. Disponível em: [imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD31JAN1997.pdf#page=85](http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD31JAN1997.pdf#page=85). Acesso em: 15 jun. 2021.

ARCHENTI, Nélide; TULA, María Inés. Teoría y política en clave de género. **Colección**, Buenos Aires, vol. 30, n. 1, nov. 2018-abr. 2019, p. 13-43. Disponível em: [e-revistas.uca.edu.ar/index.php/COLEC/article/view/1653/1695](http://e-revistas.uca.edu.ar/index.php/COLEC/article/view/1653/1695). Acesso em: 04 jul. 2021.

ARGENTINA. **Decreto 171, de 7 de marzo de 2019**. Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política; DECTO-2019-171-APN-PTE - Ley Nº 27.412. Reglamentación. Buenos Aires: Presidencia de la Nación Argentina, 2019. Disponível em: [oig.cepal.org/sites/default/files/1991\\_ley24012\\_arg\\_0.pdf](http://oig.cepal.org/sites/default/files/1991_ley24012_arg_0.pdf). Acesso em: 3 jul. 2021.

ARGENTINA. **Decreto Reglamentario 379, de 8 de marzo de 1993**. Código Electoral Nacional - Sustitución del art.60 del dec 2135/83. Buenos Aires: Presidencia de la Nación Argentina, 1993. Disponível em: [oig.cepal.org/sites/default/files/1991\\_ley24012\\_arg\\_0.pdf](http://oig.cepal.org/sites/default/files/1991_ley24012_arg_0.pdf). Acesso em: 3 jul. 2021.

ARGENTINA. **Ley nº 24.012, de 6 de noviembre de 1991**. Código Electoral Nacional. Buenos Aires: Presidencia de la Nación Argentina, 1991. Disponível em: [argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24012-411/texto](http://argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24012-411/texto). Acesso em: 2 jun. 2021.

ARGENTINA. **Ley nº 24.430, de 15 de diciembre de 1994 — Constitución de la Nación Argentina**. Ordénase la publicación del texto oficial de la Constitución Nacional (sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994). Buenos Aires: Presidencia de la Nación Argentina, 1994. Disponível em: [servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm](http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm). Acesso em: 4 jul. 2021.

ARGENTINA. **Ley nº 27.412, de 22 de noviembre de 2017**. Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política. Buenos Aires: Presidencia de la Nación Argentina, 2017. Disponível em: [servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/300000-304999/304794/norma.htm](http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/300000-304999/304794/norma.htm). Acesso em: 4 jul. 2021.

ARNSTEIN, Sherry R. A Ladder Of Citizen Participation. **Journal of the American Institute of Planners**, 35:4, 1969, p. 216-224. DOI: 10.1080/01944366908977225.

BARCELOS, Julia Rocha de; SANTOS, Polianna Pereira dos; SILVA, Adriana Campos. Women and politics: a study on female presence in the legislative branch and gender quotas in Brazil. *In*: POLIDO, Fabrício Bertini Pasquot; REPOLES, Maria Fernanda Salcedo (Orgs.).



**Law and Vulnerability / Derecho y vulnerabilidade / Direito e vulnerabilidade.** Belo Horizonte: Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, 2016. Disponível em: [ufmg.br/online/arquivos/anexos/UFMG\\_Law-and-Vulnerability\\_Final%202016.pdf#page=123](http://ufmg.br/online/arquivos/anexos/UFMG_Law-and-Vulnerability_Final%202016.pdf#page=123). Acesso em: 14 jun. 2021.

BEIRAS, Adriano; SANTOS MIGUEL, Samuel; SCHLÖSSER, Adriano. Revisão sistemática da literatura brasileira sobre representatividade de minorias políticas. **Quaderns de Psicologia**, v. 22, n. 1, 2020, p. 1-19. Disponível em: <https://www.quadernsdepsicologia.cat/article/view/v22-n1-santos-schlosser-beiras/1526-pdf-pt>. Acesso em: 13 jun. 2021.

BIROLI, Flávia. **Gênero e Desigualdades: limites da democracia no Brasil.** São Paulo: Boitempo, 2018, 227p.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. Tradução de Carmen C. Varriale *et al.* 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOLIVIA. **Constitución Política del Estado, de 7 de febrero de 2009.** La Paz: Presidencia de la República, 2009a. Disponível em: [oas.org/dil/esp/constitucion\\_bolivia.pdf](http://oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf). Acesso em: 1 jul. 2021.

BOLIVIA. **Ley nº 026, de 30 de junio de 2010.** Ley del Régimen Electoral. La Paz: Presidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 2010. Disponível em: [iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/10\\_2013/04cbbc80-33a9-4856-8e70-0069d5145f52.pdf](http://iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/10_2013/04cbbc80-33a9-4856-8e70-0069d5145f52.pdf). Acesso em: 27 jul. 2021.

BOLIVIA. **Ley nº 1779, de 19 de marzo de 1997.** Ley de Reforma y Complementacion al Regimen Electoral. La Paz: Presidencia de la República, 1997. Disponível em: [reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/bolivialeydereformaelectoralcuotasfemeninasreforma1997.pdf](http://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/bolivialeydereformaelectoralcuotasfemeninasreforma1997.pdf). Acesso em: 1 jul. 2021.

BOLIVIA. **Ley nº 4021, de 14 de abril de 2009.** Regimen Electoral Transitorio. La Paz: Presidencia de la República, 2009b. Disponível em: [oig.cepal.org/sites/default/files/2009\\_ley4021\\_bol.pdf](http://oig.cepal.org/sites/default/files/2009_ley4021_bol.pdf). Acesso em: 1 jul. 2021.

BORNER, Jutta; CAMINOTTI, Mariana; MARX, Jutta. En pie de Igualdad? Quince años de cupo femenino en Argentina. *In:* TOBAR, Marcela Ríos [Ed.]. **Mujer y política: el impacto de las cuotas de género en América Latina.** Santiago: Catalonia, 2008, p. 99-127.

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina.** Tradução de Maria Helena Kühner. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012, 160p.

BRASIL. **Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995.** Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: [planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9100.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9100.htm). Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997a. Disponível em: [planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9504.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm). Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 — Publicação Original**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997b. Disponível em: [camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9504-30-setembro-1997-365408-publicacaooriginal-1-pl.html](http://camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9504-30-setembro-1997-365408-publicacaooriginal-1-pl.html). Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009**. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 — Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 — Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: [planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm). Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.165, de 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm). Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. TSE decide que a cota de 30% de mulheres entre os candidatos é lei. *In*: Brasil. **Portal do Governo Federal**. Brasília, 13 ago. 2010. Disponível em: [gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/area-imprensa/ultimas\\_noticias/2010/08/tse-decide-que-a-cota-de-30-de-mulheres-dentre-candidatos-e-lei](http://gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/area-imprensa/ultimas_noticias/2010/08/tse-decide-que-a-cota-de-30-de-mulheres-dentre-candidatos-e-lei). Acesso em: 29 jul. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Instrumentos Internacionais de Direitos das Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006. 260p. (Série Documentos). Disponível em: [assets-compromissoeatitudeipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2012/08/SPM\\_instrumentosinternacionaisdireitosdasmulheres.pdf](http://assets-compromissoeatitudeipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2012/08/SPM_instrumentosinternacionaisdireitosdasmulheres.pdf). Acesso em: 31 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Embargos de Declaração em Recurso Especial Eleitoral nº 19392 - Valença do Piauí - PI**. Embargos de declaração. Recurso especial. Eleições 2016. Vereadores. Ação de investigação judicial eleitoral. Fraude a cota de gênero. Omissões. Inexistência. Rejeição. Embargante: Coligação Nossa União é com o Povo. Embargados: Francisco De Assis Rodrigues Torres; Leonardo Nogueira Pereira; Maria de Fátima Bezerra de Souza Caetano; Stenio Rommel da Cruz Cerqueira. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão, 17 dez. 2019. Piauí: TSE, 2019. Disponível em: [tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia](http://tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia). Acesso em: 27 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 0602016-38.2018.6.18.0000 - Pedro Laurentino – PI**. Eleições 2016. Recursos especiais eleitorais. AIJE. AIME. Vereador. Fraude à cota de gênero. Inocorrência. Finalidade de burlar a norma. Ausência de prova robusta. Art. 10, § 3º, da lei nº 9.504/97. Candidaturas femininas fictícias. Precedente. RESPE nº 193-92 (Valença/PI). Acórdão regional em consonância com a jurisprudência do TSE. Súmula nº 30/TSE. Desprovimento. Recorrentes: Francisco Barbosa de

Sousa e outras; Ministério Público Eleitoral. Recorridos: José Raimundo Rodrigues Ferreira e outros. Relator: Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, 04 ago. 2020. Brasília, DF: Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, n. 175, 01 set. 2020a, p. 142-164. Disponível em: <blob:https://dje-consulta.tse.jus.br/879fb76a-1ad7-4173-ab6b-e895e60b1c37>. Acesso em: 26 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 409-89.2016.6.26.0031 - Cafelândia - São Paulo**. Ação de investigação judicial eleitoral. Decisão regional. Procedência. Eleições proporcionais. Abuso do poder político. Configuração. Cassação de diplomas e declaração de inelegibilidade. Fraude. Candidaturas femininas. Recorrentes: Paulo Francisco Teixeira Junior e outros. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Relator: Ministro Sérgio Banhos, 6 fev. 2020. Brasília, DF: Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, n. 49, 12 mar. 2020b, p. 14-16. Disponível em: <blob:https://dje-consulta.tse.jus.br/0b10b9df-c133-4f88-a69c-7e0a3e6c025d>. Acesso em: 26 jul. 2021.

BRAUM, Michel; ESPÍRITO-SANTO, Ana. As desigualdades de gênero na participação política em Portugal: uma perspectiva longitudinal. In: FREIRE, André; LOBO, Marina Costa; MAGALHÃES, Pedro [org.]. **Eleições e cultura política: Portugal no contexto europeu**. Lisboa: ICS, Imprensa de Ciências Sociais, 2007, p. 111-155.

CAMINOTTI, Mariana; COGLIANO, Natalia Del. El origen de la “primera generación” de reformas de paridad de género en América Latina: evidencia de Argentina. **Política y gobierno**, v. 26, n. 2, 2º semestre 2019, p. 205-218.

CARRIO, Elisa María. Argentina: a new look at the challenges of women’s participation in the legislature. In: BALLINGTON, Julie; KARAM, Azza. **Women in parliament: beyond numbers**. Stockholm: International Institute for democracy and electoral assistance, 2005, p. 164-172.

CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de; RAMOS, Paola Novaes. Representação e distância na política contemporânea. *Sociedade e cultura*. Goiânia, v. 12, n. 1, p. 55-68, jan./jun. 2009.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. A Democracia Constitucional no Estado Democrático de Direito. **Empório do Direito**, 16 jun. 2016a. Disponível em: <emporiiododireito.com.br/leitura/a-democracia-constitucional-no-estado-democratico-de-direito-por-marcelo-andrade-cattoni-de-oliveira>. Acesso em: 22 jul. 2021.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Processo Constitucional**. 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016b, 350 p.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Informe nº 103/01; Caso 11.307 — María Merciadri de Morini**. Buenos Aires: Organización de los Estados Americanos, 11 out. 2001. Disponível em: <cidh.oas.org/annualrep/2001sp/Argentina11307.htm>. Acesso em: 4 jul. 2021.

COSTA, Pietro. **Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico**. Curitiba: Juruá Editora, 2010. 304p.

COSTA, Thiago Cortez. Cotas de participação e eleições no Brasil. *In: PAIVA, Denise (org.). **Mulheres, política e poder***. Goiânia: Cãnone Editorial, Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de Goiás, 2011, p. 187-212.

COX, Gary W. **Making votes count: Strategic Coordination in the World's electoral systems**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, 340p.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001, 230 p.

ELLIS, Andrew; REILLY, Ben; REINOLDS, Andrew. **Electoral System Design: The New International IDEA Handbook**. Stocholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005.

FRASER, Nancy. Justiça Anormal. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*. São Paulo, v. 108, jan./dez. 2013, p. 739-768.

FRASER, Nancy. Mapping the feminist imagination: from redistribution to recognition to representation. *In: FRASER, Nancy. **Scales of justice: reimagining political sphere in a globalizing world***. New York: Columbia University Press, 2010. 224 p.

FARREL, David M. **Comparing Electoral Systems**. London: Macmillan Press Ltd, 1998, 191p.

GALLAGHER, Michael; MITCHELL, Paul. **The Politics of Electoral Systems**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

GUIMARÃES, Guilherme Athaides; MONTE-ALTO, Eric Vinícius Lopes Costa; SALGADO, Eneida Desiree. Cotas de gênero na política: entre a história, as urnas e o parlamento. **Direito e Gênero**, v. 4, n. 3, 2015, p. 156-182.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre faticidade e validae**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, 1 v.

HOLLANDA, Cristina Buarque de. **Modos de representação política: o experimento da Primeira República brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2009.

HTUN, Mala N.; JONES, Mark P. Engendering the right to participate in decision-making: electoral quotas and women's leadership in Latin America. *In: CRASKE, Nikki; MOLYNEUX, Maxine (Ed.). **Gender ans the politics of right and democracy in Latin America***. New York: Palgrave, 2002, p. 32-56.

HTUN, Mala; OSSA, Juan Pablo. Political inclusion of marginalized groups: indigenous reservations and gender parity in Bolivia. **Politics, Groups, and Identities**, vol. 1, p. 4-25, 4 mar. 2013. DOI: 10.1080/21565503.2012.757443.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY ANS ELECTORAL ASSISTANCE — Americas. *In:*

**Electoral System Design Database**. Stockholm, Sweden, 2021, Disponível em: <https://www.idea.int/datatools/continent-view/Americas/44>

INTER-PARLIAMENTARY UNION — Global data on national parliaments. Monthly ranking of women in national parliaments. *In: IPU PARLINE*. Geneva, Switzerland, 2019. Disponível em: [data.ipu.org/women-ranking?month=11&year=2019](http://data.ipu.org/women-ranking?month=11&year=2019). Acesso em: 1 jul. 2021.

INTER-PARLIAMENTARY UNION — Global data on national parliaments. Monthly ranking of women in national parliaments. *In: IPU PARLINE*. Geneva, Switzerland, 2021. Disponível em: [data.ipu.org/women-ranking?month=6&year=2021](http://data.ipu.org/women-ranking?month=6&year=2021). Acesso em: 1 jul. 2021.

INTER-PARLIAMENTARY UNION — Global data on national parliaments. Woman in national parliaments. *In: IPU PARLINE*. Geneva, Switzerland, 2009. Disponível em: [archive.ipu.org/wmn-e/arc/classif311209.htm](http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/classif311209.htm). Acesso em: 1 jul. 2021.

INTER-PARLIAMENTARY UNION — Global data on national parliaments. Woman in national parliaments. *In: IPU PARLINE*. Geneva, Switzerland, 2014. Disponível em: <http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/classif011114.htm>. Acesso em: 1 jul. 2021.

JELLINEK, Georg. **Teoría General del Estado**. Traducción y prólogo de Fernando de los Ríos. México: Fondo de Cultura Mexicana, 2000.

JUSTIÇA BRASIL. Estatísticas. *In: Portal Justiça Eleitoral. #participaMulher*. Brasil, 2020. Disponível em: [justicaeleitoral.jus.br/participa-mulher/#estatisticas](http://justicaeleitoral.jus.br/participa-mulher/#estatisticas). Acesso em: 27 jul. 2021.

KLINGER, Christina. Bolivia: will women hold onto their gains? Bolivia enshrined equal representation for women in its 2009 constitution. Will the advances survive the present political crisis? **Latin America Bureau**, 02 abr. 2020. Disponível em: [lab.org.uk/bolivia-will-women-hold-onto-their-gains/](http://lab.org.uk/bolivia-will-women-hold-onto-their-gains/). Acesso em: 26 jun. 2021.

LARSERUD, Stina; TAPHORN, Rita. **Diseño para lograr la igualdad**: combinaciones más idóneas, medianamente idóneas y no favorables de los sistemas electorales y cuotas de gênero. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2007, 35p.

LUBERTINO, María José. La experiencia argentina y su futuro. *In: La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas. Informe del taller*, Lima, Peru. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003, p. 36-45.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Democracia e Constituição: Tensão histórica no paradigma da democracia representativa e majoritária — a alternativa plurinacional boliviana. *In: BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco et al. Constituição e democracia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

MANIN, Bernard. **The Principles of representative government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MARTINS, Carla. O gênero na assembleia da república em 36 anos de democracia: parlamento mais paritário mas ainda um “clube masculino”. **Revista Media&Jornalismo**, n. 21, n. especial online 2012. Disponível em:

academia.edu/7530558/O\_g%C3%A9nero\_na\_assembleia\_da\_rep%C3%BAblica\_em\_36\_anos\_de\_democracia  
\_parlamento\_mais\_parit%C3%A1rio\_mas\_ainda\_um\_clube\_masculino\_. Acesso em: 31 jul. 2021.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MATLAND, Richard E. Estrategias para ampliar la participación femenina en el Parlamento: el proceso de selección de candidatos legislativos y los sistemas electorales. *In*: BALLINGTON, Julie; MÉNDEZ-MONTALVO, Myriam (Ed.). **Mujeres en el Parlamento: más allá de los números**. Estocolmo: International Institute for Democracy Assistance, 2002, p. 111-134.

MONTERO, José Ramón; TEORELL, Jan; TORCAL, Mariano. Political participation: mapping the terrain. *In*: DETH, Jan W.; MONTERO, José Ramón; WESTHOLM, Anders. **Citizenship and Involvement in European Democracies: a comparative analysis**. Oxford: Routledge, 2007, p. 334-357.

MORAES, Ricardo Manoel de Oliveira; SILVA, Adriana Campos. Governo representativo e crise do direito democrático: a confusão entre "democrático" e "eleitoral". **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 120, 8 jun. 2020, p. 13-52.

MORAIS, Jose Luis Bolzan de; STRECK, Lenio Luiz. **Ciência política e teoria do Estado**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.

NICOLAU, Jairo Marconi. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. **Dados**, v. 49, n. 4, 2006, p. 689-720.

NICOLAU, Jairo Marconi. Como aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil. **Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos**, v. 4, n. 7, jan.-jun. 2015, p. 101-121.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

NIE, Norman H.; VERBA, Sidney. **Political democracy and social equality**. New York: Harper & Row Publishers, 1972.

NORRIS, Pippa. **Ballot Structures and Legislative Behavior: Changing Role Orientations via Electoral Reform**. Exporting Congress?: The Influence of the U.S. Congress on World Legislatures. Ed. Timothy J; Power and Nicol C. Rae. University of Pittsburgh Press, 2006, 157-184.

OBER, Josiah. A significação original de "democracia": capacidade de fazer coisas, não regra majoritária.

Tradução de Luci Rodrigues de Figueiredoi; Marcelo Garcia Santanai; revisão de Theresa Calvet de Magalhães.

75

*In*: Mello, Cleyson de Moraes; Coelho, Nuno M. M; S. **Direito, Filosofia, Ética e Linguagem**. Juiz de Fora:

Edítar Editora, 2013, p. 95-104.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS — ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 10 dez. 1948. Disponível em: [onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf](http://onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf). Acesso em: 14 jun. 2021.

PATEMAN, Carole. **Participation and democratic theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

PINHEIRO, Marina Brito. **Os dilemas da inclusão de minorias no parlamento brasileiro: a atuação das frentes parlamentares e bancadas temáticas no Congresso Nacional**. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010, 198 p.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. **Lua nova**. São Paulo, v. 67, 2006, p. 15-47.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa, de 25 de abril de 1976**. Lisboa: Presidência da República, 1976. Disponível em: [parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx](http://parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx). Acesso em: 5 jul. 2021.

PORTUGAL. **Lei Orgânica nº 1, de 2 de maio de 2017**. Sexta alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto (lei que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais). Lisboa: Presidência da República, 2017. Disponível em: [dre.pt/home/-/dre/106955047/details/maximized](http://dre.pt/home/-/dre/106955047/details/maximized). Acesso em: 5 jul. 2021.

PORTUGAL. **Lei Orgânica nº 1, de 29 de março de 2019**. Segunda alteração à lei da paridade nos órgãos do poder político, aprovada pela Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de agosto. Lisboa: Presidência da República, 2019. Disponível em: [dre.pt/home/-/dre/121712770/details/maximized](http://dre.pt/home/-/dre/121712770/details/maximized). Acesso em: 5 jul. 2021.

PORTUGAL. **Lei Orgânica nº 3, de 21 de agosto de 2006**. Lei da paridade: estabelece que as listas para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu e para as autarquias locais são compostas de modo a assegurar a representação mínima de 33/prct. de cada um dos sexos. Lisboa: Presidência da República, 2006. Disponível em: [pgdlisboa.pt/leis/lei\\_print\\_articulado.php?tabela=lei\\_velhas&artigo\\_id=&nid=2156&nversao=1&tabela=lei\\_velhas](http://pgdlisboa.pt/leis/lei_print_articulado.php?tabela=lei_velhas&artigo_id=&nid=2156&nversao=1&tabela=lei_velhas). Acesso em: 5 jul. 2021.

RAE, Douglas W. **The Political consequences of electoral laws**: revised edition. New Haven and London: Yale University Press, 1971. 203p.

REIS, Bruno Pinheiro Wanderley. Tirando os partidos políticos do armário: conjecturas sobre a adoção da lista fechada nas eleições proporcionais no Brasil. **Interesse Nacional**, São Paulo, ano 3, v. 9, p. 17-27, abr.-jun. 2010. Disponível em: [academia.edu/4183108/Tirando\\_os\\_Partidos\\_do\\_Arm%C3%A1rio\\_conjecturas\\_sobre\\_a\\_ado%C3%A7%C3%A3o\\_da\\_lista\\_fechada\\_nas\\_elei%C3%A7%C3%B5es\\_proporcionais\\_no\\_Brasil](http://academia.edu/4183108/Tirando_os_Partidos_do_Arm%C3%A1rio_conjecturas_sobre_a_ado%C3%A7%C3%A3o_da_lista_fechada_nas_elei%C3%A7%C3%B5es_proporcionais_no_Brasil). Acesso em: 29 jun. 2021.

ROUSSEAU, Stéphanie. Bolivia: Parity, empowerment, and institutional change. *In*: FRANCESCHET, Susan; KROOK, Mona; TAN, Netina (Editors). **The Palgrave handbook of women's political rights**. London: Palgrave Macmillan, 2019, p. 393-403.

SANTOS, André Marengo dos. Regras eleitorais importam? Modelos de listas eleitorais e seus efeitos sobre a competição partidária e o desempenho institucional. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 49, n. 4, 2006, p. 721-749.

SARTORI, Giovanni. The influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?. *In*: GROFMAN, Bernard; LIPHART, Arend (Editors). **Electoral Laws and their political consequences**. New York: Agathon Press, 2003, p. 43-68.

SARTORI, Giovanni. **Que és la democracia?** Traducción de Miguel Ángel González Rodríguez, María Cristina Pestellini Laparelli Salomon y Miguel Ángel Ruiz de Azúa. Barcelona: Taurus, 2007. Edição Kindle.

SAWAIA, Bader. Identidade — Uma ideologia separatista? *In*: SAWAIA, Bader. **As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social**. 2. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalism, Socialism and Democracy**. London: Routledge, 1994.

SHETH, D.L. Micromovimentos na Índia: para uma nova política de democracia participativa. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 85-131.

SHUTGART, Mathew Soberg. Comparative Electoral Systems Research: The Maturation of a Field and New Challenges Ahead. *In*: GALAGHER, Michael; MITCHELL, Paul. **The Politics of Electoral Systems**. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 25-56.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação no caso brasileiro**. 1ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

SUPLICY, Marta. Projeto de Lei nº 783, de 10 de agosto de 1995. Dispõe sobre o percentual mínimo de candidatas que deve constar da lista dos partidos políticos para as eleições que obedecerem ao sistema proporcional e dá outras providências. Estabelecendo em trinta por cento das vagas para mulheres nos registros de candidaturas no sistema proporcional. Altera a Lei nº 4.737, de 1965. Brasília: Câmara dos Deputados, 19 de agosto de 1995, p. 18999. Disponível em: [camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=182361](http://camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=182361). Acesso em: 31 jul. 2021.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Estatísticas eleitorais. *In*: Portal do Tribunal Superior Eleitoral. Brasília, 02 ago. 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Mais de 16 mil candidatas tiveram votação zerada nas Eleições 2016. *In*: Portal do Tribunal Superior Eleitoral. Brasília, 11 nov. 2016. Disponível em: [jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Novembro/mais-de-16-mil-candidatas-tiveram-votacao-zerada-nas-eleicoes-2016](http://jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Novembro/mais-de-16-mil-candidatas-tiveram-votacao-zerada-nas-eleicoes-2016). Acesso em: 29 jul. 2021.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Plenário mantém cassação de vereadores envolvidos em caso de candidaturas fraudulentas no Piauí. *In*: Portal do Tribunal Superior Eleitoral. Brasília, 17 set. 2019. Disponível em: [tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Setembro/tse-](http://tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Setembro/tse-)



mantem-cassacao-de-vereadores-envolvidos-em-caso-de-candidaturas-fraudulentas-no-piaui. Acesso em: 27 jul. 2021.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Reserva de vaga por sexo. In: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Coletânea de Jurisprudência do TSE — Organizada por assunto. Brasília, 12 ago. 2010. Disponível em: [temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/registro-de-candidato/reserva-de-vaga-por-sexo](http://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/registro-de-candidato/reserva-de-vaga-por-sexo). Acesso em: 15 jun. 2021.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução nº 23.609, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos para as eleições. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 18 dez. 2019. Disponível em: [tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-609-de-18-de-dezembro-de-2019](http://tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-609-de-18-de-dezembro-de-2019). Acesso em: 15 jun. 2021.

URBINATI, Nadia. Representative democracy: principles and genealogy. Chicago: The University of Chicago Press, 2006, 328p.

WALL, Alan. Open list proportional representation: The good, the bad and the ugly. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). 02 jun. 2021. Disponível em: [idea.int/publications/catalogue/open-list-proportional-representation-good-bad-and-ugly](http://idea.int/publications/catalogue/open-list-proportional-representation-good-bad-and-ugly). Acesso em: 21 jun. 2021.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. Lua Nova, v. 67, 2006, p. 139-190. Disponível em: [scielo.br/j/ln/a/346M4vFfVzg6JFk8VZnWVvC/?format=pdf&lang=pt](http://scielo.br/j/ln/a/346M4vFfVzg6JFk8VZnWVvC/?format=pdf&lang=pt). Acesso em: 12 de abr. 2021.