

A INCLUSÃO DE MULHERES NO PARLAMENTO COMO MEDIDA DE JUSTIÇA SOCIAL: ANÁLISE COMPARATIVA DOS SISTEMAS DE COTAS DO BRASIL E DA BOLÍVIA

Anna Carolina Venturini¹
Renata Rocha Villela²

Resumo: O presente artigo tem por objetivo analisar os principais argumentos a respeito da representação política como instrumento de inclusão política e justiça social. Para tanto, sua primeira parte destaca como o conceito de representação evoluiu para considerar essencial à democracia a inclusão de grupos, em especial as mulheres, nos processos decisórios. A segunda parte irá abordar a política brasileira de cotas para mulheres, com foco na análise das leis e seus resultados, para verificar quais aspectos têm contribuído para sua inclusão no Poder Legislativo. Ainda nesta seção, far-se-á uma comparação entre as políticas de cotas adotadas no Brasil e na Bolívia, que é o segundo colocado no mundo e o primeiro na América Latina em número de mulheres eleitas. Em arremate, apresentaremos as conclusões no sentido de que a política de cotas de gênero no Brasil ainda não logrou atingir os fins almejados, vez que, para além das previsões legais, pouco foi feito para contribuir com o aumento da presença das mulheres no Parlamento. A partir do estudo comparativo, sustentamos que alguns mecanismos da política de cotas boliviana poderiam ser replicados no Brasil, de modo a proporcionar maior inclusão de mulheres no Poder Legislativo.

Palavras-chave: representação; democracia; justiça; cotas; gênero.

Abstract: This article aims to analyze the main arguments regarding the political representation as a political instrument of inclusion and social justice. Therefore, its first part highlights how the concept of representation evolved to consider essential to democracy the inclusion of groups, particularly women, in decision-making processes. The second part will address Brazil's policy of quotas for women, focusing on the analysis of the laws that instituted and its results in order to determine which aspects have contributed to the inclusion of women in the legislative branch. Also in this section, a comparison will be made between the quota policies adopted in Brazil and Bolivia, which is the second in the world and the first in Latin America in number of women elected. Finally, the article will present the findings to the effect that the gender quota policy in Brazil has not yet achieved the desired purposes, since, in addition to the legal provisions, little was done to increase the presence of women in Parliament. Based on the comparative study, we argue that some mechanisms of the Bolivian quota policy could be replicated in Brazil, in order to provide greater inclusion of women in the legislative branch.

Keywords: representation; democracy; justice; quotas; gender.

Resumen: Este artículo tiene como objetivo analizar los principales argumentos con respecto a la representación política como un instrumento político de inclusión y justicia social. Por tanto, la primera parte destaca cómo el concepto de representación evolucionó a considerar esencial para la democracia la inclusión de grupos en la toma de decisiones, especialmente las mujeres. La segunda parte abordará la política brasileña de cuotas para mujeres, centrándose en el análisis de las leyes y sus resultados, para ver qué aspectos han contribuido a su inclusión en el poder legislativo. También se hará una comparación entre las políticas de cuotas adoptadas en Brasil y Bolivia, que es el segundo del mundo y primero en América Latina en número de mujeres elegidas. Finalmente, se presentan las conclusiones en el sentido de que la política de cuotas de género en Brasil aún no ha alcanzado los objetivos deseados, ya que, además de las disposiciones legales, poco se hizo para contribuir a la mayor presencia de mujeres en el Parlamento. A partir del estudio comparativo, se sostiene que algunos mecanismos de la política de cuotas de Bolivia podrían repetirse en Brasil, con el fin de proporcionar una mayor inclusión de mujeres en el poder legislativo.

Palabras clave: la representación; la democracia; la justicia; cuotas; género.

1. Introdução

A questão da relação entre democracia e inclusão política é bastante discutida, principalmente diante de questionamentos quanto à legitimidade das decisões tomadas pelos parlamentos de democracias representativas. Apesar de formalmente todos terem igual direito a voto em uma democracia com sufrágio universal, diversos grupos não possuem representação nos parlamentos e, conseqüentemente, não têm suas demandas ouvidas a contento.

É constante o argumento de que a democracia puramente representativa se mostra incapaz de dar

¹ Mestra em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP) e Doutoranda em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). E-mail: annac.venturini@gmail.com

² Mestra e Doutoranda em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail: renatavillela@yahoo.com.br

voz a grupos social ou economicamente oprimidos e marginalizados. É nesse cenário de sub-representação de determinados segmentos sociais e minorias que surgem as primeiras propostas e discussões teóricas a respeito da necessidade de inclusão política de minorias nos processos político-decisórios, bem como sobre o papel da representação política no mundo contemporâneo. No Brasil, por exemplo, apesar de representarem numerosa parcela da população, negros e mulheres foram historicamente excluídos das instituições representativas, situação que permanece até os dias atuais.

Nesse contexto, os debates a respeito das deficiências das democracias representativas passaram a incluir formas de reconstruir a prática representativa e torná-la mais igualitária, inclusiva e aberta a grupos marginalizados, especialmente negros, mulheres e a comunidade LGBT. Ou seja, em razão da reivindicação de espaços de representação política, teóricos passam a analisar a representação como um instrumento de inclusão política e justiça social.

Devido à densidade do tema e à riqueza de contribuições de diversos autores, a primeira parte do artigo irá destacar alguns dos principais argumentos com relação à inclusão por meio da representação de grupos e à ampliação dos mecanismos de participação da sociedade civil nos processos decisórios.

A segunda parte do artigo irá abordar o sistema de cotas de gênero instituído no Brasil. Com esse objetivo, analisaremos os diplomas legais a respeito do tema e os impactos de sua aplicação no número de mulheres eleitas para cargos no Legislativo. A partir disso, procuraremos demonstrar os acertos e desacertos na política de cotas aplicada no país.

Além disso, tendo em vista que a política de cotas, com suas diversas variações, é adotada em mais de cem países, consideramos importante realizar uma análise comparativa para verificar quais aspectos da legislação estrangeira podem ser incorporados ao ordenamento jurídico pátrio para proporcionar maior efetividade à política de cotas aqui adotada. Para fazer a análise comparativa, selecionamos um país cuja experiência com a adoção das cotas gerou resultados positivos. A escolha recaiu sobre a Bolívia, por ser um país da América Latina com democracia recente e situação socioeconômica mais próxima a do Brasil, o que torna mais factível a importação e aplicação dos modelos lá adotados.

Não se tem a pretensão de oferecer uma resposta final às perguntas que orientam este artigo, vez que se trata de um tema complexo e que necessita de estudos mais aprofundados no Brasil. Ou seja, o objetivo é colaborar para o debate a respeito da formulação das políticas de inclusão das mulheres nos Parlamentos e de aspectos que poderiam ser aperfeiçoados na legislação eleitoral brasileira com o objetivo de proporcionar maior igualdade de gêneros na esfera política.

2. Representação como instrumento de justiça

O conceito de representação é um dos mais discutidos pela teoria política moderna. O modelo de governo representativo surgiu no século XVII influenciado pelos ideais liberais e pelos ensinamentos de Montesquieu e Rousseau (MANIN, 2002, p. 8-79). Nos anos que se seguiram a sua implantação, o governo representativo foi eminentemente aristocrático, vez que apenas uma parcela minoritária do povo escolhia, por meio do sufrágio censitário, a minoria governante. Apenas com o sufrágio universal, alcançado no final do século XIX, o governo representativo adquiriu um caráter democrático e passou a ser denominado de democracia representativa ou democracia indireta.

No início no século XX, se inicia um debate a respeito do pluralismo e da participação de grupos de interesse, sendo fundamentais as contribuições de Arthur F. Bentley, Robert A. Dahl e David Truman com

relação ao conceito de democracia. A partir das teorias desenvolvidas pelos pluralistas, a interação entre os grupos passou a ser entendida como um elemento constitutivo do processo democrático. Em seu livro “Poliarquia”, Robert Dahl sustenta que a democratização é formada de pelo menos duas dimensões: a contestação pública e a inclusividade (direito de participação) (DAHL, 1971, p. 5-6). De acordo com Dahl, a principal característica da democracia é a capacidade do governo responder às preferências de seus cidadãos, os quais são politicamente iguais. Para tanto, é necessário que os cidadãos possam formular suas preferências, expressá-las a seus concidadãos e aos governos, e que possam tê-las igualmente consideradas na conduta do governo.

Ressalte-se, todavia, que até a segunda metade do século XX os debates não envolviam questões relacionadas ao conceito da representação política e as desigualdades decorrentes da representação. Em 1967, Hannah Pitkin lança o livro *The Concept of Representation*, o qual trata do conceito e dos tipos de representação, sendo considerado um ponto de partida para as reflexões a respeito da representação.

A partir da década de 1970, movimentos sociais começam a reivindicar espaços de representação política utilizando como principal argumento a identidade social de seus membros, dando relevância às diferenças dos sujeitos para tentar corrigir as desigualdades existentes. Tais reivindicações e lutas fazem com que o debate a respeito das desigualdades sociais colabore para o surgimento de novas concepções de justiça e a promoção de uma sociedade mais igualitária (RAWLS, 1971; 1993; DWORKIN, 2000; 2002), o aprofundamento da democracia por meio da concessão de direitos especiais para grupos específicos (KYMLICKA, 1995) e a promoção da inclusão política pela via da representação (YOUNG, 1990; 2000).

Nessa época, começa-se a discutir se a representação seria ou não efetivamente democrática em sociedades de massa, já que nesses ambientes plurais é difícil assumir que todos compartilhem do mesmo entendimento com relação a inúmeras questões, visto que pessoas com experiências diferentes tendem a ter interesses diferentes (YOUNG, 1990; 2000). Além disso, em circunstâncias de desigualdade social, a ideia do bem comum poderia atuar como uma forma de exclusão. Começa-se a questionar os limites e objetivos da democracia representativa (FERES JÚNIOR, POGREBINSCHI, 2010, p. 137-143), vez que a maioria dos cidadãos se encontrava afastada do núcleo decisório dos atos governamentais e o papel do povo nos assuntos estatais era reduzido à eleição de seus representantes. Assim, passou-se a desenvolver alternativas para renovar o conceito de democracia, a fim de reestruturar o Estado e permitir uma maior ingerência do povo no governo.

A instituição de políticas de discriminação compensatória decorre de práticas de segregação e discriminação de negros, mulheres e outros grupos, práticas estas que impunham barreiras oficiais à ocupação de cargos e espaços por tais grupos. Todavia, mesmo após a abolição das barreiras oficiais, o sistema continuou a negar iguais oportunidades de acesso a posições e a sociedade continuou a oferecer mais oportunidades apenas para um grupo. Diante desse cenário, surge a necessidade de adoção de medidas para compensar desvantagens sociais decorrentes de injustiças sociais (NAGEL, 1973, p. 349). A partir disso, a literatura passa a questionar se a representação política poderia ser compreendida como um instrumento de inclusão e promoção de justiça.

Iris Marion Young - defensora das políticas da diferença e da representação de grupos - argumenta que, em diversas sociedades, alguns grupos têm maior capacidade de usar o processo democrático para interesses próprios, enquanto outros são excluídos e marginalizados (YOUNG, 2000). Teríamos, assim, um círculo vicioso, no qual desigualdades sociais, econômicas e políticas permitem que os mais poderosos utilizem o processo democrático para perpetuar a injustiça e preservar seus privilégios.

Diante desse cenário, Young sustenta que o processo democrático seria a melhor forma de alterar condições de injustiça e promover justiça, vez que a democracia é o único sistema em que todos os membros da sociedade têm (em princípio) possibilidade de influenciar as políticas públicas. Todavia, a legitimidade de uma

democracia depende do grau em que aqueles afetados por ela são incluídos no processo de tomada de decisões e têm a oportunidade de influenciar os resultados. A autora busca explicar a conexão entre democracia e justiça a partir do modelo de democracia deliberativa e dos ideais de inclusão, igualdade política, razoabilidade e publicidade. Young parte da premissa de que em condições ideais, se todos aqueles afetados pelos problemas e suas soluções forem incluídos no processo de discussão e tomada de decisões em bases igualitárias e sem dominação e se eles interagirem razoavelmente e constituírem um público em que as pessoas são consideradas responsáveis entre si, então os resultados de suas discussões tendem a ser mais sábios e justos. Ou seja, em condições de igualdade política inclusiva e razoabilidade pública, o processo democrático atua de modo a descobrir e validar as políticas mais justas.

Além disso, idealmente a democracia requer a igualdade. Aqueles afetados pelas políticas não apenas devem ser incluídos no processo, mas devem ter os mesmos direitos e oportunidades efetivas de expressar seus interesses. A igualdade requer a liberdade de dominação, ou seja, os participantes de um processo democrático ideal devem ser iguais no sentido de que nenhum esteja em posição de coagir ou ameaçar os outros a aceitarem suas propostas. Em vista disso, se mostra necessário formular mecanismos de inclusão que levem em consideração situações de opressão e permitam que grupos oprimidos tenham voz no processo de tomada de decisão.

A igualdade formal mostrou-se ineficiente para eliminar a problemática da discriminação em razão das diferenças. Uma democracia inclusiva envolveria, portanto, mais do que a igualdade formal dos indivíduos e grupos, devendo ser adotadas medidas especiais para compensar desigualdades econômicas e sociais em estruturas sociais injustas e desiguais. Ou seja, o poder de todo cidadão votar e de cada voto ser igualmente considerado não é suficiente para garantir a igualdade política (FISHKIN, 2009, p. 43). Logo, a inclusão não deve significar apenas a igualdade formal e abstrata de todos os membros da comunidade política como cidadãos, mas significa reconhecer explicitamente diferenciações e divisões sociais e incentivar grupos diferentemente situados a dar voz às suas necessidades, interesses e perspectivas sobre a sociedade de maneira que atendam às condições da razoabilidade e da publicidade (YOUNG, 2000).

Dentre as possíveis medidas para garantir a inclusão política, Young argumenta que a representação de grupos pode ser uma prática importante porque permite que os grupos ganhem voz nos locais de tomada de decisão. A representação de grupos seria uma representação de perspectivas. O indivíduo se sente representado quando o representante compartilha de interesses, opiniões ou perspectiva social. Assim, ao instituir a cota para parlamentares negros, por exemplo, será incluído um negro que partilha de uma perspectiva social como a dos representados, mesmo que ele não tenha os mesmos interesses e opiniões do eleitor. Um indivíduo pode não se sentir representado caso o representante, apesar de partilhar das mesmas opiniões e interesses, não tiver a mesma perspectiva social. Haveria diversas formas de implementar a representação de grupos em uma democracia e a escolha dos melhores mecanismos dependeria de diversos fatores, tais como a situação política, a natureza das clivagens sociais, o contexto institucional da representação, entre outros. Ou seja, não haveria uma fórmula pronta a ser utilizada. Um dos possíveis mecanismos é a reserva de cadeiras nos parlamentos para determinados grupos. Tendo em vista que mulheres e outros grupos minoritários são significativamente sub-representados na política, qualquer medida que vise ampliar a presença desses grupos poderá aumentar as chances de que grupos heterogêneos de mulheres e minorias sejam eleitos (MANSBRIDGE, 1999).

Além de Young, a importância dos processos políticos para questões de justiça também é analisada por Nancy Fraser. Em seus primeiros trabalhos (FRASER, 1997), a autora sustenta que o conceito de justiça foi tradicionalmente associado a demandas por redistribuição diante de injustiças econômicas, mas recentemente as discussões sobre justiça passaram a incluir também aspectos relacionados ao reconhecimento de práticas culturais, raças, gênero e sexualidade. Segundo a autora, a justiça requer reconhecimento e redistri-

buição, sendo contraproducente considerar tais aspectos como antagônicos. Todavia, após críticas de outros teóricos (especialmente de Young), Fraser passa a considerar a importância dos processos políticos para a justiça e incorpora um terceiro princípio da justiça: a paridade de participação nas relações sociais. Com base nos ensinamentos de Habermas, a autora argumenta que a paridade de participação é essencial para o avanço da democracia. Dentre as injustiças da representação, estaria o que Fraser denomina de *ordinary-political misrepresentation*, relativa à desigualdade de representação nas instituições políticas. Assim, Fraser considera essencial a participação de todos na política, vez que é nesse espaço que são definidas as regras que regem a sociedade e, especialmente, como injustiças serão reparadas.

Vale destacar que autoras como Young e Mansbridge sustentam que os mecanismos especiais de inclusão de membros de grupos excluídos devem ser temporários (YOUNG, 2000; MANSBRIDGE, 1999). Todavia, apesar de alguns doutrinadores sustentarem que as tais ações afirmativas são, por natureza, medidas de caráter provisório, entendemos que a definição do caráter provisório ou permanente da medida depende do objetivo a ser almejado. Ou seja, medidas que têm por objetivo promover a pluralidade de perspectivas na política não deveriam ser, a nosso ver, medidas provisórias, vez que a diversidade é um objetivo que, por si só, contém um caráter de permanência e continuidade, não devendo, portanto, ser interrompido após determinado lapso temporal.

Além disso, a representação de grupos não exige a inclusão de todos os indivíduos no processo de tomada de decisão (YOUNG, 1997; 2000), mas sim que as experiências e perspectivas dos grupos sejam levadas para os espaços políticos, especialmente para o parlamento. Um modelo de representação de grupos quantitativo e que espelhasse fielmente a participação dos grupos na população poderia ser criticado com base em argumentos semelhantes aos utilizados por Hannah Pitkin. Ao tratar dos modelos de representação, Pitkin critica o modelo de representação descritiva, no qual os espaços representativos funcionariam como microcosmos da população e haveria uma correspondência entre a composição do legislativo e sociedade. De acordo com Pitkin, ao enfatizar a composição do corpo legislativo, a representação descritiva deixaria de lado o conteúdo da representação, característica esta que é considerada fundamental pela autora. Além disso, a representação descritiva não garante a responsabilidade e responsividade (*accountability*) do representante para com o representado (PITKIN, 1967, pp. 60-91).

Todavia, a representação de grupos e a instituição de cotas não são as únicas alternativas, sendo possível também mesclar tais propostas com mecanismos de democracia participativa. A própria Young sustenta que numa democracia comunicativa e inclusiva, a representação e a participação não são excludentes, mas requerem uma à outra.

Dessa forma, percebe-se que a democracia também pode ser fortalecida mediante a pluralização dos modos e espaços de representação. Dentre os autores que tratam da crise da democracia representativa e defendem a criação de mecanismos que propiciem uma maior participação da população nos processos decisórios podemos mencionar Carole Pateman. Em sua obra "*Participation and Democratic Theory*", Pateman discute qual o lugar da participação numa teoria da democracia moderna e constrói o conceito de uma teoria participativa da democracia, a qual se baseia na ideia de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente e que a existência de instituições representativas em nível nacional não é suficiente para a democracia. Na visão da autora, a participação do cidadão no processo de tomada de decisões exerce uma função educativa, vez que por intermédio da participação o indivíduo aprende a distinguir entre seus interesses próprios, amplia seus horizontes e aprende a levar em consideração o interesse público. Para que a função educativa da participação seja cumprida, é necessário que o máximo de participação das pessoas ocorra em outras esferas, de modo que os indivíduos adquiram na prática as habilidades e procedimentos democrá-

ticos, desenvolvendo as atitudes e qualidades psicológicas (PATEMAN, 1992). Uma forma democrática de governo depende da existência de uma sociedade participativa, na qual todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e a socialização por meio da participação possa ocorrer em todas as áreas. Portanto, Pateman defende que o amadurecimento da democracia e da representação depende da ampliação da participação dos cidadãos na esfera pública, pois a participação do indivíduo na base proporciona um aprimoramento das instituições públicas representativas.

As discussões desenvolvidas por autoras como Young, Fraser, Pateman, Mansbridge e outras influenciaram inúmeros trabalhos a respeito da inclusão por meio da representação política como uma questão de justiça fundamental para a democracia. A partir daí, diversos países começaram a discutir medidas para a inclusão de grupos minoritários nos processos decisórios, especialmente mulheres. Nas últimas décadas, diversas constituições e códigos eleitorais foram alterados com o objetivo de aumentar o percentual de mulheres nas eleições (KROOK, 2008, p. 345-346). Segundo Krook (2008, p. 346), tal desenvolvimento das cotas para mulheres sugere que os Estados começaram a considerar as ações afirmativas como cruciais para a estratégia de inclusão das mulheres na vida pública e para a melhoria de seu status social, econômico e político.

3. Inclusão de mulheres nos parlamentos

Diante desse cenário de sub-representação, surgem propostas de medidas que propiciem maior representação dos grupos minoritários e sujeitos a desigualdades estruturais. No caso de mulheres e negros, os movimentos sociais sustentam que o legislativo composto majoritariamente por homens e por brancos não os representam devidamente, razão pela qual medidas que proporcionem maior representação de tais grupos no legislativo seriam necessárias (PHILLIPS, 2001, p. 273).

No caso das mulheres, apesar de representarem uma parcela significativa da população mundial, sua presença em cargos políticos, no alto escalão de empresas públicas e privadas e em Ministérios ainda é bastante reduzida. No Brasil, por exemplo, nas eleições de 2006, apenas 9,2% das cadeiras da Câmara dos Deputados eram ocupadas por mulheres, número que não evoluiu significativamente nas eleições de 2010 (8,8%) e 2014 (9,9%). Dentre todos os membros do Congresso Nacional na legislatura atual, apenas 62 são mulheres, o que equivale ao percentual de 10,43%. Portanto, apesar de representarem mais da metade da população (IBGE, 2010), a participação feminina no Congresso Nacional ainda é ínfima (CAMPOS e MACHADO, 2014).

A justificação da ampliação da presença de mulheres no parlamento costuma ser feita a partir de três argumentos principais (MIGUEL, 2000). O primeiro argumento seria baseado na ideia da representação descritiva (PITKIN, 1967) e de que metade da população não poderia ser representada por apenas 10% dos membros do Congresso Nacional. Todavia, conforme mencionado acima, a representação descritiva é bastante questionável, pois não garante a responsabilidade e responsividade (*accountability*) do representante para com o representado (PITKIN, 1967, pp. 60-91; YOUNG, 1997; PHILLIPS, 2001, p. 270-272). O segundo argumento seria o da política maternal ou do desvelo, ou seja, a presença de mulheres reduziria o caráter agressivo da atividade política, valorizando a solidariedade. Entretanto, tal argumento se mostra incompatível com a questão da justiça social, vez que mantém a divisão do trabalho político entre homens e mulheres e revela uma perspectiva essencialista que naturaliza os papéis sexuais. O terceiro argumento é o de que as mulheres possuem interesses especiais que precisam ser levados em conta, ou seja, o grupo teria o direito de ter seus interesses e perspectivas representados na arena política.

Seja qual for a justificação, a ideia subjacente é a mesma: o aumento do número de mulheres detentoras de cargos eletivos é benéfico e necessário, de modo que não se pode mais coadunar com a sub-repre-

sentação. Assim, com o fim de superar as dificuldades de inserção das mulheres nos Parlamentos, 128 países³ adotam, atualmente, modelos de ações afirmativas⁴ que, apesar de serem unívocos em seu objetivo, diferem na forma seguida para atingi-lo.

Em estudo sobre o tema, Luciana de Oliveira Ramos apresenta os diferentes tipos de sistemas de cotas admitidos na doutrina. De um lado, há autores que entendem existir dois tipos de concretização de cotas, a saber, as aplicáveis às listas de candidatura dos partidos políticos e a reserva de assentos nos Parlamentos. Outra parcela da doutrina adota uma classificação tripla, segundo a qual existem três tipos de cotas de gênero: (i) a *reserva de assentos*, que estabelece um número mínimo de eleitas, indo, portanto, além da reserva de candidaturas; (ii) as *cotas dos partidos*, adotadas voluntariamente pelas agremiações, que se comprometem a indicar um percentual mínimo de mulheres na lista de candidaturas; e (iii) as *cotas legislativas*, que são disposições legais obrigatórias e aplicáveis a todos os partidos, que devem lançar um número mínimo de candidaturas femininas (RAMOS, 2015, pp.70-71).

Clara Araújo, por sua vez, considera que existem dois tipos de cotas: as adotadas por iniciativa voluntária dos partidos políticos e as aplicadas pela legislação, que se dividem nas que incidem sobre “o processo eleitoral, isto é, sobre as listas que os partidos irão apresentar para concorrer” e as cotas que “se aplicam diretamente ao parlamento, via reserva de assentos”⁵.

Dada a variedade de formas de concretização da política de cotas, não é possível selecionar aquela que seja, *a priori*, mais eficaz para conduzir ao aumento do número de mulheres eleitas. A escolha do modelo variará de acordo com o sistema eleitoral adotado no país e as suas características culturais e socioeconômicas. De qualquer forma, parece haver consenso de que o sucesso da política de cotas, seja qual for o modelo seguido, depende da previsão de sanções para seu descumprimento, bem como de mecanismos que permitam que os nomes de mulheres e homens sejam intercalados nas listas de candidaturas.

Tomando por base os conceitos acima expostos, passaremos, no próximo tópico, a analisar as características dos sistemas de cotas de gênero implementados no Brasil e na Bolívia, a fim de aferirmos suas diferenças e semelhanças e se é possível aplicarmos aqui as práticas bem-sucedidas adotadas naquele país.

4. Os sistemas de cotas para mulheres no Brasil e na Bolívia

Desde que foi instituído no Brasil, o sistema de cotas de gênero segue o modelo de ‘cotas legislativas’⁶, por meio do qual todos os partidos devem obrigatoriamente lançar um número mínimo de candidaturas femininas (RAMOS, 2015, p.70). Tal modelo foi introduzido pela Lei Federal nº 9.100/1995, que estabelecia

³ Segundo dados disponibilizados no site *Quota Project* (<http://www.quotaproject.org/country.cfm>). Acesso em 14/02/16.

⁴ As ações afirmativas são definidas como medidas que visam corrigir as desigualdades existentes entre determinados grupos sociais, desigualdades essas, em sua maioria, oriundas de práticas discriminatórias com fundo histórico e cultural (MUNANGA, 2001, p. 31; GOMES, 2001, p. 39).

⁵ *As Cotas por Sexo para a Competição Legislativa: O Caso Brasileiro em Comparação com Experiências Internacionais*. Dados [online]. 2001, vol.44, n.1 Disponível on line: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10/06/2016.

⁶ Clara Araújo também define os sistemas de cotas legislativas como aqueles que “em geral, se destinam à reserva de vagas nas listas eleitorais de todos os partidos, em uma ou mais esferas de representação parlamentar”. *As Cotas por Sexo para a Competição Legislativa* (...), art. cit. Assim, para fins desse artigo, empregamos a expressão “cota legislativa” para nos referirmos ao sistema que, porquanto instituído por lei, é compulsoriamente adotado pelos partidos, que devem indicar um número mínimo de mulheres em suas listas. As cotas legislativas diferem das cotas partidárias, porque aquelas são obrigatórias por força de lei, enquanto estas são adotadas espontaneamente pelos partidos. Difere também da reserva de assentos, já que este modelo determina um número mínimo de mulheres que devem efetivamente ser eleitas e empossadas, ao passo que as cotas legislativas tratam apenas da indicação de um número mínimo de mulheres nas listas partidárias.

normas para a realização das eleições municipais daquele ano, sendo a novidade prevista no § 3º de seu art. 11⁷.

Em sua formulação original, a norma previa a reserva de 20% das candidaturas para mulheres. Considerando a redação do *caput*, que previa que os partidos poderiam registrar candidatos até 120% do número de lugares a preencher, na prática os 20% reservados para mulheres foram acomodados de forma a garantir que os candidatos homens não fossem demasiadamente afetados pelas cotas, haja vista estar garantida a reserva de 100% das vagas em seu benefício (RAMOS, 2015, p. 80).

Tendo em vista o caráter casuístico daquela lei, aplicável apenas às eleições municipais de 1995, o regramento das cotas passou a ser ditado pela Lei nº 9.504/1997⁸, criada com o intuito de estabelecer normas gerais para as eleições em todos os entes da federação. Houve poucas alterações na redação do artigo, conforme se nota da sua redação atual, conferida pela Lei nº 12.034/2009⁹:

Art. 10. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo:

(...)

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

Dentre as alterações, verifica-se que o *caput* do art. 10 especificou o âmbito de incidência das cotas, que, como se observa, são aplicáveis somente aos cargos preenchidos por meio do sistema proporcional com lista aberta adotado para a eleição de deputados federais, estaduais e distritais e de vereadores, ficando de fora os cargos majoritários (presidente, governador, prefeito e senador).

Foram alterados, ainda, o número de candidatos que cada partido ou coligação pode registrar, que passou de 120% para 150%, e o percentual reservado às mulheres, que subiu para 30%. Mais uma vez, o número de candidaturas reservadas foi diluído com o aumento do número total de candidaturas, de modo que, na prática, não houve grande alteração em relação ao regime instituído pela Lei nº 9.100/95.

A par desse dispositivo, há outros na legislação eleitoral com o intuito de promover a participação das mulheres, a exemplo do artigo 93-A da Lei nº 9.504/1997, que permite que, entre 1º de março e 30 de junho dos anos eleitorais, o Tribunal Superior Eleitoral promova propaganda institucional em rádio e televisão, destinada a incentivar a igualdade de gênero e a participação da mulher na política. No mesmo sentido, o artigo 44, inciso V e § 5º, da Lei nº 9.096/1995¹⁰, determina aos partidos políticos o dever de aplicar ao menos 5% dos recursos oriundos do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, sob pena de serem obrigados a crescer, no ano subsequente, o percentual de 2,5% do Fundo para essa destinação.

⁷ 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: (...) § 3º Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres BRASIL. Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995. Disponível online: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9100.htm. Acesso em 19/02/2016.

⁸ BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Disponível online: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm. Acesso em 19/02/2016.

⁹ BRASIL. Lei Nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Disponível online: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112034.htm. Acesso em 19/02/2016.

¹⁰ BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Disponível online: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm. Acesso em 19/02/2016.

Não obstante, não há na legislação brasileira a previsão de sanções para o descumprimento dos percentuais mínimos de candidaturas femininas. Com o objetivo de conferir maior efetividade ao art. 10, §3º, acima transcrito, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral determina a notificação dos partidos que o descumprirem para regularizar a situação, seja lançando a candidatura de mais mulheres, seja reduzindo o número de candidatos do sexo masculino. Ainda assim, o partido notificado que não cumprir o determinado não poderá ter o pedido de registro de candidatura negado, de modo que permanece inalterado o quadro de ausência de sanções.

Nota-se, portanto, que o desenho da política de cotas adotada no Brasil é demasiadamente simples e precisar ser reelaborado, a fim de permitir a efetiva inclusão das mulheres nos cargos eletivos. A maior evidência do seu insucesso é que, nas eleições de 2014, apenas 52 das 513 vagas existentes na Câmara dos Deputados foram preenchidas por mulheres. A defasagem fica ainda mais evidente quando comparamos o sistema de cotas brasileiro com o adotado em outros países da América Latina.

Exemplo de política de cotas bem-sucedida é a adotada na Bolívia, tanto que permitiu que em menos de vinte anos o país se tornasse o segundo melhor colocado no ranking mundial no que concerne à presença feminina no Parlamento.

As cotas de gênero foram introduzidas naquele país em 1997, dois anos após sua previsão na legislação brasileira. Sua primeira versão foi inserida no Código Eleitoral boliviano, que determinava que os partidos tivessem ao menos 30% de mulheres em suas listas nacionais de candidatos, distribuídas de tal forma que ao menos um em cada três candidatos da lista fosse do sexo feminino (BENAVIDES, 2003). Trata-se, pois, de cotas legislativas, à semelhança do modelo adotado no Brasil.

Embora o modelo original da política de cotas tenha proporcionado o aumento do número de eleitas, os resultados realmente expressivos foram atingidos após as reformas introduzidas pelo Presidente Evo Morales, eleito em 2006.

O gérmen da nova política de cotas foi o artigo 26.1 da Constituição de 2008¹¹, que dispõe que todos os cidadãos e cidadãs bolivianos têm direito de participar livremente da formação, exercício e controle do poder político, estando assegurada a igualdade de condições entre homens e mulheres.

A principal mudança no desenho institucional da política de cotas boliviana se deu com a edição da Lei nº 026, de 30 de junho de 2010¹², cujo artigo 2º prevê, dentre os princípios regentes da Democracia Intercultural vigente no país, o da Equivalência¹³.

A forma de cumprimento do princípio da equivalência é descrita mais adiante, no artigo 11, que apresenta contornos mais definidos da política de cotas aplicada no país:

(EQUIVALÊNCIA DE CONDIÇÕES). A Democracia intercultural boliviana garante a equidade de gênero e a igualdade de oportunidades entre mulheres e homens. As autoridades eleitorais competentes estão obrigadas ao seu cumprimento, conforme os seguintes critérios básicos:

¹¹ BOLÍVIA. Constituição Federal, de 21 de outubro de 2008. Disponível online: http://www.comunicacion.gob.bo/sites/default/files/docs/Nueva_Constitucion_Politica_del_Estado_Boliviano_0.pdf. Acesso em 19/02/2016.

¹² BOLÍVIA. Lei nº 026, de 30 de junho de 2010. Disponível online: <http://tse.oep.org.bo/index.php/marco-normativo/ley-026-r%C3%A9gimen-electoral>. Acesso em 19/02/2016.

¹³ O princípio da equivalência estabelece que “A democracia boliviana se sustenta na equidade de gênero e igualdade de oportunidades entre mulheres e homens para o exercício de seus direitos individuais e coletivos, aplicando a paridade e alternância às listas de candidatas e candidatos para todos os cargos do governo e de representação, na eleição interna das lideranças e candidaturas das organizações políticas, e nas normas e procedimentos próprios das nações e povos indígenas de origem camponesa” [tradução livre].

- a) As listas de candidatas e candidatos a Senadoras e Senadores, Deputadas e Deputados, membros das Assembleias Departamentais e Regionais, Conselheiras e Conselheiros Municipais e outras autoridades eletivas, titulares e suplentes, respeitarão a paridade e alternância de gênero entre mulheres e homens, de tal maneira que exista uma candidata titular mulher e, em continuidade, um candidato titular homem; um candidato suplente homem e, em continuidade, uma candidata suplente mulher, de maneira sucessiva.
- b) Nos casos de eleição de apenas uma candidatura em uma circunscrição, a igualdade, paridade e alternância de gênero se expressará em titulares e suplentes. No total das referidas circunscrições, ao menos cinquenta por cento (50%) das candidaturas titulares pertencerão a mulheres.
- c) As listas de candidatas e candidatos das nações e povos indígenas de origem camponesa, elaboradas de acordo com as suas normas e procedimentos próprios, respeitarão os princípios mencionados no parágrafo precedente [tradução livre].

A primeira grande novidade proporcionada por essa lei foi a determinação de utilização das cotas na elaboração de listas para a escolha de quaisquer autoridades eletivas. Isso inclui as listas, elaboradas pela Assembleia Legislativa Plurinacional, para eleição dos Magistrados do Tribunal Supremo de Justiça, do Tribunal Agroambiental, do Tribunal Constitucional Plurinacional e os Conselheiros e Conselheiras do Conselho da Magistratura.

Nota-se, também, que o desenho institucional da política é bem mais complexo e detalhado, havendo regras para garantir a igualdade, paridade e alternância inclusive nos casos de candidatura única na circunscrição. Da mesma forma, o artigo 58 (II) da lei determina que, caso a lista contenha número ímpar de candidatos, a preferência deverá ser dada às mulheres.

Uma das razões que explica os bons resultados obtidos com a adoção da alternância na elaboração das listas é que a Bolívia adota um sistema misto de correção, em que parcela dos deputados e senadores é escolhida por meio do sistema de representação proporcional com listas fechadas. Esse mecanismo da alternância impede que as elites partidárias manejem a ordem de candidatos na lista com o intuito de privilegiar as candidaturas masculinas, deixando os nomes das candidatas nas últimas posições, sem chances de eleição.

É igualmente bem detalhada a sanção aplicável àqueles que elaborarem as listas de candidatura sem seguir as regras previstas no artigo 11. Conforme disposto no artigo 107, “o descumprimento desta disposição dará lugar à não admissão da lista completa de candidaturas, caso em que se notificará a rejeição à organização política, que deverá emendar em um prazo máximo de setenta e duas (72) horas contados de sua notificação” [tradução livre]. Nota-se, portanto, que é conferida a oportunidade de emenda às listas que não observarem os princípios da igualdade e alternância. Transcorrido o prazo sem que as correções sejam feitas, a consequência é a desaprovação de toda a lista.

Também neste aspecto a política de cotas boliviana difere bastante da brasileira, haja vista que nossa legislação não prevê qualquer reprimenda aos partidos políticos que não respeitarem o mínimo de candidaturas femininas. Ainda que o Tribunal Superior Eleitoral tente conferir maior efetividade ao mandamento legal, não pode substituir o Poder Legislativo na criação de sanções não previstas em lei, o que mostra que o problema somente poderá ser solucionado com a alteração da legislação.

Além das previsões da Lei nº 026/2010, a igualdade de condições entre homens e mulheres na Bolívia é reforçada pela Lei nº 018, de 16 de junho de 2010¹⁴, que regulamenta o funcionamento do Órgão Eleitoral Plurinacional. O artigo 4 (6) da Lei também faz menção ao princípio da Equivalência e, mais adiante, o artigo 91 (3) considera falta grave, passível de punição com perda de função ou destituição, o descumprimento dos

¹⁴ BOLÍVIA. Lei nº 018, de 16 de junho de 2010. Disponível online: <http://tse.oep.org.bo/index.php/marco-normativo/ley-018-oep>. Acesso em 19/02/2016.

princípios da igualdade, paridade e alternância entre homens e mulheres.

Também tem importante papel a Lei nº 243, de 28 de maio de 2012¹⁵, cujo objetivo é estabelecer mecanismos de prevenção, atenção, sanção contra atos individuais ou coletivos de perseguição e/ou violência política contra as mulheres, com o fim de garantir o exercício pleno de seus direitos políticos. A lei é voltada a proteger todas as mulheres candidatas, eleitas, designadas ou em exercício da função político-pública.

Dentre seus princípios regedores, a lei elenca a despatriarcalização, que enuncia que o Estado deverá implementar “um conjunto de ações, políticas e estratégias necessárias para desestruturar o sistema patriarcal baseado na subordinação, desvalorização e exclusão sustentadas nas relações de poder, que excluem e oprimem as mulheres nos aspectos social, econômico, político e cultural”. Para perseguir esse objetivo, a lei tipifica uma série de atos de perseguição e violência política e considera que serão nulos os atos praticados por mulheres sujeitas a uma dessas situações. Prevê, ainda, que todas as instituições públicas deverão adotar tais regras em sua normativa interna.

Esse arcabouço jurídico permitiu que, nas primeiras eleições por ele regidas, realizadas em 2014, 53% das vagas na Câmara dos Deputados e 47% das vagas do Senado fossem preenchidas por mulheres. Isso alavancou o país à segunda posição no ranking mundial, ficando atrás apenas da Ruanda, que conta com 63% de mulheres na Câmara e 38% de mulheres no Senado¹⁶. Esse resultado contrasta com as cifras do ano 1982, em que o país contava com apenas 2% de mulheres eleitas para os cargos legislativos, o que demonstra a grande mudança operada em pouco mais de trinta anos¹⁷.

Mesmo diante dos bons resultados obtidos, o governo e as associações de mulheres continuaram empenhados na implementação de projetos com o fito de garantir a igualdade de gênero do país. Em associação com o *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA), foram desenvolvidos programas para o monitoramento das propagandas eleitorais, com a finalidade de proporcionar maior visibilidade às mulheres candidatas na mídia, e para desenvolver a habilidade das mulheres conduzirem suas próprias campanhas e governos, treinando-as para fazer valer a agenda feminina nos debates no âmbito do Legislativo¹⁸.

Esses dados evidenciam a obsolescência da política brasileira. Desde que as cotas de gênero foram introduzidas na legislação pátria, muito pouco foi feito para fomentar a igualdade entre homens e mulheres. O que a experiência boliviana comprova é que não basta criar um dispositivo legal que determine o lançamento de um número mínimo de candidatas. É preciso ir muito além, seja aperfeiçoando o desenho institucional da política, seja divulgando programas que difundam os valores da igualdade.

É certo que, para que fosse possível replicarmos à risca a política de cotas boliviana, seria necessário efetuar uma reforma eleitoral, instituindo o sistema proporcional com listas fechadas, organizadas com base no método da alternância. Isso porque o sistema proporcional com listas abertas não garante o revezamento entre candidatos e candidatas, que é um dos fatores que permite o excelente resultado da política de cotas naquele país.

¹⁵ BOLÍVIA. Lei nº 243, de 28 de maio de 2012. Disponível online: <http://www.comunicacion.gob.bo/?q=20130725/ley-n%C2%BA243-contr-a-el-acoso-y-violencia-politica-hacia-las-mujeres>. Acesso em 19/02/2016.

¹⁶ Conforme dados disponibilizados no Livroto “+ Mulheres na Política”, elaborado pela Procuradoria Especial da Mulher do Senado Federal do Brasil e pela Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados do Brasil. Disponível on line: <http://www12.senado.gov.br/institucional/procuradoria/proc-publicacoes/2a-edicao-do-livreto-mais-mulheres-na-politica>. Acesso em 17/02/2016.

¹⁷ Conforme dados divulgados no site do IDEA, reportagem intitulada “Bolivia: 51 per cent of women elected to parliament”. Disponível em <http://www.idea.int/americas/bolivia/bolivia-49-percent-women-parliament.cfm>. Acesso em 17/02/2016.

¹⁸ Conforme informações da equipe do IDEA atuante na Bolívia disponibilizadas na reportagem “Bolivian women’s political agenda in the 2014 elections. Disponível no site <http://www.idea.int/americas/bolivia/bolivian-womens-political-agenda-in-the-2014-elections.cfm>. Acesso em 22/01/2016.

Não obstante a dificuldade de se efetuar reformas profundas no sistema eleitoral brasileiro, há outras medidas mais simples que podem ser adotadas para impulsionar a eleição de mulheres no país. A primeira delas é a previsão de sanções para o descumprimento da cota mínima de candidaturas femininas. Por mais pertinentes que sejam os argumentos contrários à adoção de sanção, como o fato de que incentivará “candidaturas laranja”, sua instituição poderá colaborar para que a inclusão de mulheres se torne, forçosamente, um hábito.

Esse hábito é especialmente necessário para os partidos políticos, que apresentam grande resistência à inclusão de mulheres na competição eleitoral. Conforme revelou um *survey* realizado e publicado pela DataSenado, a maioria das mulheres não se candidata por receio das dificuldades que enfrentarão dentro dos partidos, como a falta de financiamento às suas campanhas e de apoio que as coloque em situação de igualdade com os demais candidatos. Evidente, portanto, a necessidade da mudança de hábitos, que só será possível caso os partidos políticos e seus dirigentes se vejam compelidos a lidar com a inclusão de mulheres. Tendo em vista a existência de demanda reprimida de mulheres que teriam interesse em se candidatar caso o ambiente partidário fosse mais igualitário, a mudança de hábitos no interior das agremiações poderia até mesmo pôr fim ao problema das “candidatas laranja”, pois o interesse em participar da vida política seria espontâneo (RAMOS, 2015, p. 97-99).

A fim de evitar a inviabilização da participação de partidos que realmente não têm condições de cumprir a cota, o desenho da cláusula sancionatória poderá incluir a previsão de uma “excludente de punibilidade” aos partidos que comprovarem de forma cabal as razões de seu descumprimento. Para fazer jus a tal benefício, os partidos deverão demonstrar que tomaram as medidas ao alcance para incentivar as candidaturas femininas, como a realização de programas de promoção e difusão da participação política.

Conquanto seja possível vislumbrar que tal “excludente de punibilidade” esvaziaria o conteúdo da norma sancionatória, devido ao grande número de casos em que o cumprimento da cota é impossível, entendemos que ela tornará factível a instituição da sanção e terá o condão de atingir os partidos que não esgotaram as possibilidades de indicação de mulheres, embora pudessem tê-lo feito. Em outras palavras, a dificuldade enfrentada em algumas circunscrições não pode ser o pretexto para impedir a punição dos partidos que poderiam ter aplicado as cotas em circunscrições mais populosas.

Além da instituição de sanção, poderíamos importar do modelo boliviano a alternância de gêneros na indicação de titulares e suplentes. Embora essa medida não garanta, por si só, grande aumento do número total de mulheres eleitas no país, contribuirá, ao menos, para o aumento do número de mulheres senadoras, o que já seria bem-vindo, considerando que para as eleições do Senado não há previsão de cotas.

Tal possibilidade se explica: não raro os senadores concorrem, ao longo de seus mandatos, aos cargos de governador, presidente ou vice-presidente e, quando eleitos, sua vaga passa ao suplente. No caso de senadores do sexo masculino, sua renúncia possibilitaria a assunção do cargo por uma mulher, caso a regra que se propõe fosse aplicada. Para se ter ideia do efeito prático da medida, após as eleições de 2014, quatro mulheres poderiam ter assumido cargos no senado, em substituição aos titulares – todos homens – que assumiram vaga de governador¹⁹.

A par disso, a experiência boliviana nos comprova também a essencialidade da mudança da mentalidade da população. Esse foi objetivo da supramencionada Lei nº 243, que, por sua importância, recebeu menção honrosa do Prêmio de Políticas do Futuro, concedido pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pela *Inter Parliamentary Union* às políticas criadas para proporcionar melhores condições de vida para as gerações

¹⁹ Após as eleições de 2014, renunciaram aos cargos os Senadores Wellington Dias (PI), Pedro Taques (MT), Eduardo Braga (AM) e Rodrigo Rollemberg (DF), que foram substituídos, respectivamente, por Regina de Sousa, José Antonio Medeiros, Sandra Braga e Hélio Lima.

atuais e futuras²⁰. Nesse sentido, poderíamos adotar uma lei semelhante, condenando práticas de abuso e discriminação contra a atuação das mulheres candidatas, eleitas e titulares de cargos públicos, o que facilitaria a reprovação e punição de tais condutas.

Embora as leis, por si só, não tenham o condão de induzir comportamentos, podem ser o ponto de partida ou o estímulo para a promoção de campanhas que difundam os valores da igualdade e combatam a situação de subalternidade da mulher, que dá azo não apenas à desigualdade na política, mas também às desigualdades sociais e no mercado de trabalho e à violência doméstica.

A realidade brasileira tem mudado, é certo, mas em grande parte devido ao esforço da sociedade civil. É preciso, também, que o governo abrace a divulgação dos valores da igualdade e diversidade, a fim de tornar a sociedade mais justa e igualitária, e a democracia, realmente representativa.

5. Conclusões

Conforme exposto no início do artigo, a democracia representativa passa por uma crise, que pode ser explicada, em parte, pelo alijamento de diversos grupos das instâncias de poder. Nesse quadro, é fácil compreender os motivos que levam os cidadãos a se desinteressarem por política. De fato, os assuntos de interesse de grande parte da população não chegam a ser discutidos no âmbito legislativo e, quando o são, não são abordados sob a perspectiva de seus grupos de interesse, justamente porque eles não contam com representantes que partilhem de sua perspectiva social.

O revigoramento da democracia representativa deve perpassar, necessariamente, pela criação de mecanismos de inclusão, a fim de que as decisões e as políticas públicas possuam maior legitimidade e respaldo social e possam ter suas finalidades e resultados controlados pela sociedade civil. É injustificável que um país tão diverso e plural como o Brasil conte com um Parlamento homogêneo, composto majoritariamente por homens brancos, heterossexuais e de meia idade, sem ter representantes dos diversos grupos étnicos e culturais e de faixas etárias, credos, gêneros e sexualidade diferentes.

No atual panorama, os grupos minoritários têm voz apenas em associações de bairro, movimentos sociais e organizações da sociedade civil. Por mais importantes que sejam essas formas associativas, é preciso que a agenda de tais grupos chegue às instâncias decisórias, o que só é possível caso seus integrantes sejam eleitos para cargos políticos. Ocorre que as elites partidárias não têm interesse em englobar as minorias e dividir com elas o poder, o que evidencia a necessidade de adoção de ações afirmativas que abram espaço a seus representantes.

Neste artigo, defendemos a necessidade de inclusão das mulheres, que, apesar de serem a maioria da população, fazem parte das minorias quando se trata de representação política. A despeito de o Brasil ser um dos 128 países que adota um sistema de cotas de gênero, demonstramos a ineficácia de nossa política pública, que não consegue proporcionar o aumento do número de eleitas e não proporciona condições para que as titulares de mandato atuem no Parlamento em situação de igualdade perante os homens.

A experiência comparada nos demonstra com clareza que o sistema de cotas de gênero do Brasil está ultrapassado e precisa ser redesenhado. A inspiração para a construção da nova política pode advir das boas práticas adotadas pelos países vizinhos. Por esse motivo, analisamos a política adotada na Bolívia, que é o país latino americano que obteve os melhores resultados com as cotas de gênero.

Após a análise, sugerimos a importação de algumas soluções adotadas naquele país. Demonstrou-

²⁰ Conforme previsto no site http://www.worldfuturecouncil.org/fpa_2014.html. Acesso em 19/02/2016.

se que há reformas que prescindem de emenda constitucional, necessária apenas para o emprego das listas fechadas. Dessa forma, salta aos olhos que o maior obstáculo a ser enfrentado é a falta de vontade política dos legisladores, razão pela qual é imperioso que os interessados na reforma da legislação de cotas exerçam verdadeira pressão em prol do atendimento de sua demanda.

Referências bibliográficas

ARAÚJO, Clara. 2011. **As Cotas por Sexo para a Competição Legislativa: O Caso Brasileiro em Comparação com Experiências Internacionais.** *Dados* [online]. Vol.44, n.1. Disponível on line <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000100006&lng=en&nrm=iso>.

BENAVIDES, Jimena Costa. 2003. **The Implementation of Quotas: Latin American Experiences.** Disponível em http://www.quotaproject.org/CS/CS_Costa_Bolivia_25-11-2003.pdf. Acesso em 19/02/2016.

CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. 2014. **A Cor e o Sexo da Política: composição das câmaras federais e estaduais** (2014). Textos para discussão GEMAA (IESP-UERJ), n. 7.

DAHL, Robert. 1971. **Poliarchy.** New Haven and London: Yale University Press.

DWORKIN, Ronald. 2000. **Uma questão de Princípio** (trad. Luís Carlos Borges), São Paulo, Martins Fontes.

_____. 2002. **Levando os direitos a sério.** São Paulo: Martins Fontes.

FERES JÚNIOR, João; POGREBINSCHI, Thamy. 2010. **Teoria Política Contemporânea: uma introdução.** Rio de Janeiro: Campus/Elsevier.

FRASER, Nancy. 1997. **Justice Interruptus: Critical Reflections on the “Postsocialist” Condition.** New York: Routledge.

FRASER, Nancy. 2009. **Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado.** *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (77), 11-39. <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452009000200001>

GOMES, Joaquim B. Barbosa. 2001. **Ação Afirmativa & Princípio Constitucional da Igualdade (O Direito como Instrumento de Transformação Social. A Experiência dos EUA)**, Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar.

IBGE. *Censo demográfico da população brasileira.* Brasília: IBGE, 2010. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>.

KROOK, Mona Lena. 2008. **Quota Laws for Women in Politics: Implications for Feminist Practice.** *Social Politics*, 15 (3): 345-368.

KYMLICKA, Will. 1995. **Multicultural Citizenship: A liberal theory of minority rights** (Oxford political theory). Oxford: Oxford University.

MANIN, Bernard. 2002. **The Principles of Representative Government.** Cambridge: Cambridge University Press.

MANSBRIDGE, Jane. 1999. **Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent ‘Yes.’** *Journal of Politics*, 61 (August): 628–57.

MIGUEL, Luis Felipe. 2000. **Teoria política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.15, n.44.

MUNANGA, Kabengele. 2001. **Políticas de Ação Afirmativa em Benefício da População Negra no Brasil: um ponto de vista em defesa de cotas.** *Sociedade e Cultura*, v. 4, n. 2, jul./dez, p. 31-43.

NAGEL, Thomas. 1973. **Equal Treatment and Compensatory Discrimination.** *Philosophy and Public Affairs*, Princeton, v. 2, n. 4, p. 348-363, Summer.

- PATEMAN, Carole. 1992. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- PHILLIPS, Anne. 2001. **De uma política de ideias a uma política de presença?**. *Estudos Feministas*, ano 9, 2º semestre.
- PITKIN, Hanna. 1967. **The Concept of Representation**. Londres: University of California Press.
- RAMOS, Luciana de Oliveira. 2015. **Os Tribunais Eleitorais e a Desigualdade de Gênero no Parlamento: ampliando ou reduzindo a representação de mulheres na política?**. São Paulo. Tese de Doutorado em Direito do Estado. Universidade de São Paulo.
- RAWLS, John. 1971. **A Theory of Justice**. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.
- _____. 1993. **Political liberalism**, New York, Columbia University Press.
- YOUNG, Iris Marion. 1990. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press.
- _____. 1997. **Deferring group representation**. In: SHAPIRO, Ian; KYMLICKA, Will (orgs.), **NOMOS XXXIX: Ethnicity and group rights**. New York/London: New York University Press.
- _____. 2000. **Inclusion and Democracy**. New York: Oxford University Press.