

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Eneida Valarini Martins

A POLÍTICA DE COTAS E A REPRESENTAÇÃO FEMININA NA
CÂMARA DOS DEPUTADOS

Brasília
2007

ENEIDA VALARINI MARTINS

A POLÍTICA DE COTAS E A REPRESENTAÇÃO FEMININA NA
CÂMARA DOS DEPUTADOS

Monografia apresentada para aprovação no curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo do programa de Pós-graduação do Cefor (Centro de Formação da Câmara dos Deputados).

Orientador: Antonio Teixeira de Barros

Brasília
2007

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ____/____/2007

Martins, Eneida Valarini.

A política de cotas e a representação feminina na Câmara dos Deputados
[manuscrito] / Eneida Valarini Martins: -- 2007.
58 f.

Orientador: Antonio Teixeira de Barros.
Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Centro de Formação, Treinamento e
Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em
Instituições e Processos Políticos do Legislativo, 2007.

1. Mulher na política, Brasil. 2. Representação proporcional, Brasil. 3. Ação
afirmativa, Brasil. 4. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. I. Título.

CDU 396.9(81)

A POLÍTICA DE COTAS E A REPRESENTAÇÃO FEMININA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Monografia – Curso de Especialização em Instituições e
Processos Políticos do Legislativo da Câmara dos Deputados –
2º Semestre de 2007.

Aluna: Eneida Valarini Martins

Banca Examinadora:

Orientador: Antonio Teixeira de Barros

Examinadora: Rejane Maria de Freitas Xavier

Brasília, de

2007.

RESUMO

O Brasil adota cotas para candidaturas de mulheres em nível municipal desde 1995. Em 1997, essas medidas foram estendidas para todas as eleições proporcionais e estabeleceram a reserva de no mínimo 30% e no máximo 70% de vagas para cada sexo nas listas partidárias. Neste trabalho, investigamos o desempenho da política brasileira de cotas, tendo como objetivo geral analisar a eficácia dessa medida no aumento da representação feminina da Câmara dos Deputados. Procuramos examinar o processo de aprovação do projeto de lei que deu origem às cotas; comparar os dados das eleições para Câmara dos Deputados antes e após a implantação dessa política; e analisar a influência do tipo de sistema eleitoral. Para tanto, utilizamos técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. A avaliação dos resultados eleitorais indica que as cotas brasileiras não são instrumentos suficientes para aumentar a representação política da mulher. Quanto a isso vale destacar os pontos negativos da legislação que instituiu as cotas, como a não obrigatoriedade do preenchimento dos percentuais, a inexistência de punição em caso de descumprimento, e a ampliação do número de candidatos que podem ser lançados, que aumentou substancialmente o número de concorrentes. Devido a essas características a lei brasileira é apenas indicativa. Os dados do TSE mostram que as candidaturas femininas estão longe de alcançar o percentual das cotas. Nas últimas eleições as mulheres registraram 12,7% do total de candidatos para Câmara dos Deputados. A despeito disso, as análises apontam que houve incremento nas candidaturas femininas após as cotas. O mesmo não pode ser dito com relação aos ganhos eleitorais. Não se notam impactos na evolução do percentual de eleitas. Portanto, as cotas podem até ter estimulado as mulheres a se candidatar, mas parecem não interferir na tarefa de elegê-las. Alguns estudos indicam que esse comportamento poderia estar condicionado ao sistema eleitoral brasileiro, mais precisamente ao tipo de lista. Em eleição de voto unipessoal a candidatura não garante a eleição. No entanto, o exame de algumas experiências internacionais revela que as listas abertas não são exatamente um empecilho à representatividade feminina. Além disso, a adoção de listas fechadas não assegura que as mulheres sejam colocadas em posições elegíveis no rol dos partidos. Portanto, sugerimos que as cotas para serem efetivas precisam ser compulsórias, a lei deve prever sanções, e o percentual deve incidir sobre a lista efetiva do partido e não sobre a lista potencial, como acontece. Finalmente, ainda que as cotas sejam importantes para estimular o ingresso das mulheres às instâncias políticas, acreditamos que a base da mudança continua nas esferas sociais e culturais.

Palavras-chave: Cotas, representação feminina, Câmara dos Deputados, sistema eleitoral, Brasil.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	06
2	AÇÕES AFIRMATIVAS NA POLÍTICA	10
2.1	COTAS, IGUALDADE E MINORIA	10
2.2	DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO E COTAS PARA MULHERES	14
2.3	AS COTAS NO BRASIL	18
3	O DESEMPENHO DAS COTAS BRASILEIRAS.....	23
4	OS SISTEMAS ELEITORAIS E AS COTAS	32
5	EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS	39
6	CONCLUSÃO.....	50
	ABSTRACT.....	54
7	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	55

1 INTRODUÇÃO

As distinções históricas entre homens e mulheres resultaram na condição marginalizada feminina em muitos aspectos, inobstante as transformações que as relações humanas vêm alcançando no sentido da igualdade entre os gêneros. Se a diferenciação sexual faz parte de nossas características essenciais como espécie animal, os papéis sociais dos gêneros fazem parte da estrutura desigual de poder. A definição de que a esfera pública é para os homens enquanto as mulheres pertencem à esfera privada deu base histórica à exclusão política das mulheres. Este fato foi corroborado por visões tradicionais sobre a mulher na política que reforçaram a hipótese da apatia feminina, introjetando no inconsciente coletivo a tese de que as mulheres não se interessavam pela vida pública.

Sobre esta estrutura, a política se consolidou como um reduto masculino, situação incompatível com a democracia, que reclama uma distribuição mais equânime dos recursos políticos entre os cidadãos. Prova desta preocupação são os desdobramentos da Plataforma de Ação Mundial da IV Conferência Mundial da Mulher, em Pequim (1995), ratificada pelo Brasil, que determina ao Estado a tomada de medidas para eliminar os preconceitos, e a superioridade de um gênero sobre o outro.

A Constituição de 1988 já estabeleceu um avanço ao considerar a busca da igualdade material, e não apenas formal, entre os gêneros. Desde então o Brasil tem incorporado alterações legislativas, de modo a tentar eliminar as diferenças entre homens e mulheres. No final dos anos noventa, foi aprovada a lei n.º 9.504, que contém dispositivo de cotas por gênero nas candidaturas para as eleições proporcionais de todo o país. Interessa como objeto de estudo do presente trabalho, o impacto dessa política de cotas sobre a representação feminina da Câmara dos Deputados desde a sua implantação até as eleições de 2006.

A questão do incentivo à participação política, sobretudo por meio de cotas para candidaturas está longe de se apresentar unânime, suscitando controvérsias entre os estudiosos a respeito da sua aplicabilidade. Não obstante, é desnecessário afirmar que um dos princípios

fundamentais da democracia – a igualdade política – não vem sendo aplicado no arranjo político brasileiro, quando se refere ao grau de participação feminina.

Com efeito, a adoção de ações afirmativas, em especial de cotas de representação política para mulheres, é apontada como elemento importante no aumento da presença feminina nas casas legislativas. No Brasil, no entanto, a política de cotas vem despertando intensos debates quanto a sua eficácia, sobretudo após as experiências eleitorais sob sua vigência. A experiência brasileira parece não ter repetido o sucesso de outros países da América Latina que conseguiram incrementar significativamente a participação feminina no parlamento após a adoção de ações afirmativas.

Nesse sentido, o objetivo do presente estudo é contribuir para a compreensão do desempenho das medidas afirmativas no parlamento brasileiro. A política de cotas é responsável por avanços no número de mulheres candidatas e/ou eleitas para a Câmara dos deputados? Como se dá a relação das cotas com o sistema eleitoral no Brasil? A reserva de candidaturas pode funcionar em um sistema no qual o eleitor vota antes no candidato que no partido? Acreditamos que essas perguntas são oportunas para entender a dinâmica do processo de cotas na política.

Algumas explicações têm sido oferecidas para a continuidade da sub-representação feminina ao longo do tempo. Fatores estruturais, incluindo os níveis de desenvolvimento sócio-econômico; o impacto das instituições políticas, como o sistema de escolha dos candidatos; e os fatores culturais, como a predominância de atitudes tradicionais definindo os papéis de gênero, podem influenciar. Portanto a discussão da representação das mulheres envolve vários campos de estudo.

O nosso objetivo foi dar ênfase à avaliação do papel do sistema eleitoral brasileiro na configuração dos resultados das cotas para mulheres, sem, no entanto, excluir todos os outros elementos citados da influência que exercem nos dados a serem analisados.

Como primeira hipótese para este trabalho, consideramos que a política brasileira de cotas não teve sucesso. Uma vez que a porcentagem mínima reservada pela cota é de trinta por cento, o esperado seria que se elessem mulheres em percentual próximo desse patamar.

Partindo dessa premissa, foi examinado em um primeiro momento, o impacto da ação afirmativa sobre as candidaturas femininas e sobre os resultados em termos de eleitas para a Câmara dos Deputados. Posteriormente, investigou-se de que maneira o sistema eleitoral pode influenciar a efetividade das cotas de candidatura.

Para tanto, procedeu-se o exame do processo de aprovação do projeto de lei que originou a política de cotas de âmbito nacional; também, foram comparados os dados das

eleições para Câmara dos Deputados antes e depois da aprovação do sistema de cotas. Após, foi levada a efeito uma pesquisa entre as análises da influência do sistema eleitoral sobre a participação feminina e a eficácia das cotas que existem na literatura; e ao final, por meio da comparação entre o caso brasileiro e as experiências internacionais, procurou-se apontar os principais fatores que podem explicar o desempenho da lei de cotas no Brasil.

A nossa investigação se centrou nos aspectos teórico, histórico e de dados estatísticos. Para tanto, foram empregadas as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

A pesquisa bibliográfica foi embasada em artigos científicos, teses e livros que envolviam a temática do trabalho. Grande parte do material pôde ser encontrado no Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, na Biblioteca do Senado Federal, na Biblioteca do Tribunal Superior Eleitoral, bem como em sítios eletrônicos de revistas científicas.

Os dados estatísticos eleitorais dos processos e dos resultados das eleições para Câmara dos Deputados, antes e após a aprovação da lei de cotas, foram acessados junto ao TSE (Tribunal Superior Eleitoral) via sistema de informática e via biblioteca;

O inteiro teor dos dispositivos de cotas e o encaminhamento das votações no momento da aprovação do projeto de lei foram colhidos no Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, via sistema de informática da Câmara dos Deputados.

Os dados eleitorais relativos aos outros países foram obtidos, dentre outros meios científicos, nos sítios do *Inter-Parliamentary Union (IPU)* e do *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) and Stockholm University*.

A escolha do tema se deve à constatação da situação inferior da mulher na política brasileira e a um questionamento pessoal a respeito das origens e das causas da falta de participação feminina nas instâncias institucionais de poder. Movida por essa curiosidade, após pesquisa em material bibliográfico, veio a descoberta dos estudos a respeito do posicionamento das mulheres na política de alguns países da Europa e da América Latina.

Verificou-se nessa exploração inicial que o tema da representação política feminina além de ser alvo de muitos estudos pelo mundo, se tornou uma importante demanda de discussão acadêmica no Brasil. Assim, não é objetivo do presente estudo tratar de uma temática pouco debatida, bem como não é nossa pretensão esgotar o assunto do fenômeno da exclusão política das mulheres.

Ao contrário, a confrontação das teorias já publicadas a respeito do tema será de suma valia para a confirmação ou contestação das hipóteses apresentadas, bem como para a construção da base teórica da investigação.

Estudos precedentes somados aos dados atuais serão as fontes para condução precisa do trabalho de monografia ora proposto. Tais fontes, além de servirem suficientemente aos objetivos deste estudo, estão claramente ao alcance e limitam-se a âmbitos verificáveis, razões pelas quais a pesquisa será puramente bibliográfica e documental.

A contribuição deste trabalho está no enriquecimento do debate em torno da participação da mulher no legislativo brasileiro, tanto por trazer à tona antigas questões conjugadas à análise de dados recentes (referentes ao Brasil e a outros países), quanto por enfocar a questão do sistema eleitoral como coadjuvante para a eficácia da política de cotas.

É desnecessário enfatizar a relevância do tema: a idéia de exclusão de grupos das instâncias decisórias não combina com a democracia. Portanto, além de dar visibilidade ao fato da sub-representação feminina, o debate ora proposto será importante para fornecer subsídios que aprimorem as estratégias na busca da igualdade de fato entre homens e mulheres na representação política.

O desenvolvimento do trabalho passa por quatro capítulos distintos, mas interligados entre si. O capítulo 2 procura contextualizar as ações afirmativas voltadas para as mulheres na política da seguinte forma: primeiro traça as definições de ações afirmativas, de igualdade e de minoria, e enfoca a posição político/social da mulher; depois, aborda as teorias da representação, assim como o papel das cotas na democracia; e ao final, comenta o processo de aprovação da lei brasileira de cotas na Câmara dos Deputados. No terceiro capítulo são analisados os dados das eleições proporcionais federais antes e após a adoção da política de cotas. O quarto examina a influência do sistema eleitoral na eficácia dessa política. Por último, o capítulo cinco sintetiza experiências internacionais de ações afirmativas para mulheres nos parlamentos.

2 AÇÕES AFIRMATIVAS NA POLÍTICA

2.1 Cotas, Igualdade e Minoria

Para apresentar e contextualizar a questão das cotas de representação para mulheres faz-se necessário em primeiro lugar definir o que são as ações afirmativas, bem como relacioná-las aos conceitos de igualdade e de minoria que servem de base para a sustentação teórica das cotas.

Ações afirmativas são medidas que combatem a discriminação por meio da compensação da desigualdade de oportunidade. São ações corretivas, voluntárias ou compulsórias, que pretendem eliminar desigualdades historicamente acumuladas, bem como compensar perdas provocadas pela discriminação e marginalização, garantindo a igualdade de oportunidades e tratamento. Elas surgem a partir da necessidade de promover os grupos inferiorizados na sociedade e conferir-lhes uma preferência a fim de assegurar seu acesso a determinados postos que, de outro modo, estariam deles excluídos total ou parcialmente (MOEHLECKE, 2002).

Na arena política, as ações afirmativas são resultado da crítica aos limites de inclusão que têm marcado o modelo clássico de cidadania. Já que os direitos legais básicos relativos ao voto e à representação política não têm sido suficientes para reverter a significativa assimetria de espaços, há entendimentos favoráveis às ações no sentido de promover a representação de certos grupos que têm sido subordinados ou excluídos. As mulheres fazem parte desses grupos.

A visão liberal¹, na qual cada um é o melhor juiz de seu próprio interesse, foi usada como argumento quando da luta pela conquista do voto feminino (MIGUEL, 2000).

¹ A visão liberal prescreve que a liberdade individual deve ser ampla e sustenta a igualdade de direitos para todos os cidadãos. Os seguidores do liberalismo defendem o livre uso, por cada indivíduo, de suas faculdades e aptidões. No entanto, para o liberalismo, a igualdade é garantida apenas na lei e não de fato. Essa corrente não

Esperava-se que com essa conquista efetivada, as mulheres elegeriam outras mulheres, sem necessidade de nenhuma medida além da mera igualdade política formal. Contudo, isso não aconteceu, e o conceito liberal teve que ser reformulado e até mesmo negado para se defender a intervenção do estado², em lugar da liberdade permissiva que só serviu de fortalecimento para as desigualdades sociais e políticas. Assim, os obstáculos enfrentados no acesso aos cargos públicos, gerados pelas desigualdades entre os gêneros, são fatos que demonstram a necessidade de ações positivas para inserir as mulheres no mundo da política. Das várias ações criadas para obter uma assembleia legislativa mais equilibrada em termos de gênero, as mais comuns são as cotas que reservam um percentual mínimo de candidaturas para as mulheres.

O objetivo imediato das cotas femininas na política é, então, acelerar o ritmo de acesso das mulheres às instâncias de representação. Outros efeitos que se espera das cotas são transformações de ordem cultural, aptas a subtrair do imaginário coletivo a idéia de que a mulher é incapaz de agir na política. Supõe-se que as cotas criam modelos a seguir, uma vez que mais mulheres em posições políticas serviriam de exemplo a outras mulheres. Esses efeitos incidiriam de forma bastante positiva na reversão do ciclo da discriminação. Porém, as evidências, até agora, são insuficientes para confirmar essas suposições. Os resultados que, na verdade, se observam são práticos, ou seja, as cotas ultrapassam as barreiras contra as mulheres ao propiciarem condições que facilitem seu ingresso aos cargos públicos.

As ações afirmativas são amparadas pelo conceito de igualdade material. A igualdade que se logra obter com essas medidas não é apenas a igualdade formal, que está na lei, mas acima de tudo a equiparação dos direitos na prática. De acordo com o princípio da isonomia, o igual deve ser tratado igualmente e o desigual desigualmente, na medida exata de sua diferença (COUTINHO, 2000). A aplicação neutra da norma só consagra a desigualdade originária, na medida em que ela perpetua e legitima a diferença. Por isso, deve ser dado tratamento prioritário e diferenciado àqueles grupos ou pessoas que são carecedores da igualdade, em razão de circunstâncias específicas. Em síntese, pode-se afirmar que a igualdade tanto é não discriminar, como discriminar em busca de uma maior equalização³.

admite a existência de restrições de liberdade ou oportunidade por qualquer outro motivo. O Estado Liberal, também denominado Estado Mínimo, caracterizava-se pela neutralidade assumida na cena econômica e social.

² Sensível aos abusos e iniquidades cometidos em nome da liberdade, o Estado passou a adotar postura intervencionista. É o chamado Estado Social em busca da igualdade material e de fato.

³ Por isso as ações afirmativas são também conhecidas como discriminações positivas.

O princípio da paridade entre os sexos está inscrito na Constituição brasileira de 1988⁴: “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações nos termos desta constituição”. No entanto, esse princípio não produz efeitos concretos. Na esfera política, por exemplo, as mulheres estão em situação inferior comparadas aos homens. Para os defensores das ações afirmativas, é preciso combater esse desequilíbrio por meio de políticas compensatórias que acelerem a igualdade de fato, ou seja, com medidas voltadas para a promoção da mulher enquanto sujeito político.

Alguns autores costumam chamar os destinatários das ações afirmativas de minorias. Apesar de representarem o maior número de pessoas da globalidade dos que compõem a sociedade brasileira⁵, as mulheres podem ser tidas como minoria⁶ por causa da distribuição desigual de poder entre elas e os homens. Uma vez constatado o reduzido acesso aos postos político-decisórios, pode-se afirmar que as mulheres brasileiras pertencem a uma classe minoritária, embora compondo o maior percentual populacional e eleitoral⁷.

Por outro lado, os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁸ expõem que as mulheres obtiveram avanços substanciais no acesso à educação e ao trabalho. No entanto, as próprias mudanças da condição feminina obedecem à lógica do modelo diferencial entre os gêneros. Uma perspectiva essencialista⁹, que apresenta um eterno feminino associado às tarefas de cuidar dos outros e naturaliza o trabalho das mulheres em áreas como educação, saúde e serviço social. Os homens continuam a dominar o espaço público e a área de poder, ao passo que as mulheres ficam destinadas na maioria das vezes ao espaço privado (doméstico) ou a espécies de extensões desse espaço. *O discurso da política*

⁴ Artigo 5º, Inciso I, Constituição da República Federativa do Brasil (2000).

⁵ Segundo o censo demográfico brasileiro do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da população residente em 2000, as mulheres perfaziam 86.223.155 (50,78%) de um total de 169.799.170 habitantes.

Enquanto os homens eram em número de 83.576.015. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default_censo_2000.shtm>. Acesso em 8 nov. 2007.

⁶ As minorias são conceituadas não a partir de seu aspecto numérico, matemático, mas levando em conta a sua aceção de oportunidade social e política e conseqüentemente a sua capacidade de defender de forma eficaz os próprios interesses. Então, entende-se por minoria os grupos não dominantes, aqueles que se encontram qualitativamente em uma situação de inferioridade, sujeitos à discriminação de outros grupos prevalentes. São vulneráveis por manifestarem dificuldade no exercício da cidadania (MOEHLECKE, 2002).

⁷ Segundo a estatística do eleitorado do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, dados referentes a outubro de 2007 indicam que as mulheres representam 51,72% do eleitorado brasileiro. Disponível em:

<<http://www.tse.gov.br/internet/index.html>>. Acesso em 8 nov. 2007.

⁸ Segundo pesquisa do IBGE, realizada em 2005, por Grandes Regiões, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas, as mulheres brasileiras somam 56,1% do total de pessoas com 12 anos ou mais de estudo e 57% dos que freqüentam o ensino superior. Na área do trabalho, as mulheres representam, aproximadamente, 43% da população economicamente ativa. Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/default.shtm>>. Acesso em 8 nov. 2007.

⁹ O essencialismo faz com que os indivíduos possuam características e aptidões inatas, das quais não podem ser dissociados. É como se a mulher ou o homem não pudessem se afirmar como tal sem as propriedades consideradas naturalmente femininas ou masculinas, respectivamente.

maternal insula as mulheres nesse nicho e, desta forma, mantém a divisão do trabalho, uma divisão que, mais uma vez, destina aos homens as tarefas socialmente mais valorizadas (MIGUEL, 2000, p. 3).

Quem descreve com propriedade como o essencialismo direcionou a construção dos papéis dos gêneros é o sociólogo francês Pierre Bourdieu.

As aparências biológicas e os efeitos, bem reais, que um longo trabalho coletivo de socialização do biológico e de biologização do social produziu nos corpos e nas mentes conjugam-se para inverter a relação entre as causas e os efeitos e fazer ver uma construção social naturalizada, como o fundamento in natura da arbitrária divisão que está no princípio não só da realidade. (BOURDIEU, 1999, p. 9)

Bourdieu se consagrou, principalmente, por causa da sua abordagem a respeito das relações de dominação. Para o autor, o dominado tende a adotar, sobre si, o ponto de vista do dominante, por isso, parece natural que estruturas antigas da divisão entre os gêneros ainda determinem a direção e a forma das mudanças na sociedade (BOURDIEU, 1999). Graças à distinção das funções sociais de cada gênero, as mulheres são desprovidas de capital político¹⁰, ou seja, não são socialmente reconhecidas como capazes de ação política legítima e efetiva (BOURDIEU, 1989). As mulheres, portanto, não possuem crédito político, são vistas e se vêem como inabilitadas politicamente devido ao processo de “dominação simbólica”.

A dominação simbólica permite que (...) a ordem estabelecida, com suas relações de dominação, seus privilégios e suas injustiças, salvo uns poucos acidentes históricos, perpetue-se apesar de tudo tão facilmente, e que condições de existência das mais intoleráveis possam permanentemente ser vistas como aceitáveis ou até mesmo como naturais. (BOURDIEU, 1999, pp.7-8).

Isso expõe a negação do direito da mulher a possuir capacidades e interesses próprios diferentes daqueles historicamente estigmatizados. A partir desta perspectiva, a subalternidade é mantida e mascarada por um véu de superioridade moral. Mesmo a mulher que está em postos políticos é vista como portadora de uma “sensibilidade especial” por isso seria a agente de uma política do desvelo oposta à política de interesses masculina.

Supondo que seja mesmo possível que o poder simbólico tenha mantido as mulheres nessa situação de vulnerabilidade, perguntamo-nos se as ações afirmativas seriam capazes de romper o círculo vicioso da dominação. Nossa investigação sobre o assunto não encontrou uma resposta definitiva para essa questão. Por isso não se pode afirmar (nem negar) que as cotas, mesmo ampliando o número de mulheres em posições de poder institucional, evitariam a adaptação “automática” ao papel socialmente esperado.

¹⁰ Bourdieu (1989) explica que o capital político é uma das formas de capital simbólico presentes nas sociedades contemporâneas. É uma espécie de crédito social que confere poderes ao homem político. O homem político retira sua força política da confiança (ou crédito) que um grupo põe nele.

Outro fator chave que influencia a participação das mulheres é a cultura política. Ela também parece determinar se, em uma sociedade, as mulheres possuem ou não capital político. Em razão disso, acreditamos que o referido conceito guarda estreita relação com a dominação simbólica.

A cultura política, por sua vez, tem a ver com as atitudes e orientações dos cidadãos, principalmente, em relação à política. Envolve as crenças, os valores e as identidades dos diferentes grupos existentes na sociedade. Razão pela qual, sustenta-se que as análises de cultura política contribuem para explicar o comportamento político dos indivíduos, destacando a forma como os valores culturais direcionam a tomada de decisão (BORBA, 2005).

Norris e Inglehart (2001) explicam que em sociedades com atitudes tradicionais em relação ao papel da mulher, geralmente não há estímulo para que elas concorram aos cargos públicos. Isso se deve aos valores que permeiam partidos políticos e eleitores e os tornam hostis a participação política feminina.

Várias parlamentares brasileiras denunciam a resistência dos partidos em apoiar suas candidaturas. Segundo elas, há sutis resistências ao feminino nesses espaços. Os partidos são responsáveis por parte significativa das dificuldades que as mulheres enfrentam quando decidem se candidatar. Os partidos apresentam práticas patriarcais, antigas e agressivas contra as mulheres. (GROSSI & MIGUEL, 2001, Depoimentos de parlamentares no Seminário Mulheres na Política – Mulheres no Poder, Brasília, 2000).

Por outro lado, acredita-se que a cultura política igualitária tende a tornar o público mais receptivo à inclusão das mulheres. Nos países nórdicos, por exemplo, os próprios partidos políticos decidiram estimular candidaturas femininas por meio de cotas. Como a atitude partidária normalmente segue os valores da população, sugere-se que, nessas sociedades, o eleitorado acolha com facilidade a presença das mulheres na política.

2.2 Democracia, Representação e Cotas para Mulheres

Portanto, não se pode questionar a situação de minoria das mulheres no espaço público, nem a existência de barreiras culturais e simbólicas à sua participação política. No entanto, quando se trata de programar ações para corrigir esse déficit, as resistências são visíveis tanto na teoria quanto na prática política. Antes de entrar no campo do embate teórico propriamente dito, é preciso entender a relação entre democracia e representação. Existe uma pergunta a respeito desse assunto que parece não ter resposta, mas vale como reflexão para

iniciar o debate: qual o papel que as instituições representativas desempenham nos regimes democráticos, uma vez que, em recentes décadas, muitos críticos sugerem que elas têm servido para desencorajar a cidadania ativa e para fechar o domínio público à maioria das pessoas?

Como solução para o problema da deliberação coletiva surgiu a figura do representante. Com o tempo o poder legislativo se tornou o espaço por excelência da representação nos regimes democráticos. Entretanto, a democracia representativa sofre, hoje, intensos ataques quanto à verdadeira representatividade dos tomadores de decisão e se faz acompanhar de uma crescente insatisfação com seus resultados práticos. Pois, na medida em que as pessoas eleitas para tomarem as decisões que dizem respeito à coletividade não representam toda a coletividade, inevitavelmente excluem-se as perspectivas dos segmentos sociais vulneráveis, ou seja, dos que menos desfrutam de capital político. Daí resulta uma grande insatisfação com a vida pública e, principalmente, com a representação.

Em primeiro lugar, cumpre esclarecer que esta discussão parte da premissa básica de que a democracia é um meio de promover justiça e inclusão. Portanto, o regime democrático não pode se basear apenas no sufrágio universal, onde todos os cidadãos adultos têm direitos políticos. A presença de eleições livres é condição necessária, mas não suficiente para definir uma democracia se o voto não estiver acompanhado de condições que propiciem a inclusão da maioria das pessoas nos benefícios da política.

De acordo com a revista eletrônica *The Economist*, a mais recente classificação dos regimes políticos qualifica apenas 28 países como democracias plenas. O *The Economist Intelligence Unit's* lista critérios bem apertados para mensurar o nível democrático de um país¹¹. Esse apanhado considera, dentre outros índices, que a presença de membros do sexo feminino no parlamento nacional seja um ponto positivo na escala de democratização (KEKIC, 2007). Mesmo não fazendo parte de um estudo acadêmico, essa classificação evidencia que o conceito estreito de democracia, que abarcava somente a liberdade política (eleições livres), não é mais aceito com unanimidade. A idéia atual é muito mais ampla e envolve inúmeros fatores, entre os quais o grau de participação institucional das mulheres.

Se a presença de mulheres eleitas em um parlamento indica um dos caminhos favoráveis à ampliação da democracia, pode-se inferir que uma representação equilibrada em relação aos gêneros seja mais democrática que a sobre-representação masculina, vigente atualmente. As ações afirmativas surgem no momento em que as diferenças entre homens e

¹¹ Nessa pesquisa, foram considerados 60 indicadores para avaliar o grau de democracia, distribuídos em 5 critérios: eleições livres; liberdades civis; características do governo; participação política e cultura política.

mulheres na representação parecem ser incompatíveis com a própria democracia. Por isso, há demandas crescentes por medidas que auxiliem na superação da diminuição política a que se acham sujeitas as mulheres.

O problema está em justificar a inserção do sistema de cotas nos espaços representativos. Há muita resistência ao fato de o *locus* político poder ser alvo de ações afirmativas. A polêmica está na adequação das políticas de cotas nas democracias, em que os cidadãos devem eleger, livremente, os seus representantes. Observa-se que esse impasse não acontece com tanta veemência em outras esferas, pois são comuns as intervenções estatais para promover a igualdade sócio-econômica, como a reserva de vagas nas áreas da educação ou do trabalho.

A primeira corrente de pensamento contrária às cotas na política tomou emprestadas as idéias do liberalismo. Argumenta-se que a esfera da representação é estéril, ou seja, não se contamina pelas desigualdades sociais. Esse entendimento deriva do pressuposto que na política são cidadãos livres e iguais que se enfrentam. A segunda corrente enfatiza a visão da representação como sendo prioritariamente uma questão de idéias (representação virtual) e não de características do representante, como sexo, raça etc. Representar-se-ia não a mulher nem o homem, mas ideais e como tais independem do gênero. Esta é uma visão segundo a qual cada membro do Parlamento atua para a nação como um todo e não para aqueles que o elegeram (para o seu grupo). Por isso não se pensaria em “interesses” como algo pessoal, mas em interesses gerais e amplos, como o bem-estar do todo (BURKE, 1942).

Entretanto, foram os interesses pessoais e específicos que triunfaram na representação. Até então, a representação era considerada superior à democracia direta, o seu substituto moderno cujo único objetivo era assegurar o bem público. Hoje, o parlamento e o governo são vistos como meios para a realização de fins privados. A política foi reduzida à articulação do apoio de diversos grupos ou os votos são “comprados” por favores materiais. As observações de Mayhew (1974) a respeito do comportamento parlamentar corroboram o fato de que os representantes são movidos por interesses particularistas, que lhe garantam a reeleição¹². Conseqüentemente, o parlamentar tende a atender os interesses do grupo que dá suporte para a reeleição. Enquanto Burke defende a representação do interesse coletivo, do bem comum da nação, o que predomina, segundo Mayhew, é o mandato imperativo (MAYHEW, 1974).

Antes de Mayhew, Anthony Downs (1957) já havia formulado uma teoria que explica porque não haveria igualdade política na democracia. O autor esclarece que, diferente do que

¹² A principal constatação de Mayhew é a de que as atividades do parlamentar são baseadas na motivação eleitoral.

prega o discurso liberal, os votos não têm o mesmo peso¹³. Poucos grupos influenciam as decisões políticas. Existe, na verdade, a prevalência dos interesses de quem possui mais recursos coletivos, um destes é o capital político. O enfoque na desigualdade demonstra que as bases da atuação política estão longe de ser neutras em relação às clivagens existentes na sociedade. Por essa razão, o discurso moderno reconhece que o social contamina o espaço público. Essa nova abordagem derruba a noção de superioridade da política em relação ao contexto sócio-cultural.

Diante das constatações anteriores, houve nos anos noventa um reconhecimento dos limites da “política de idéias”, em que se julga que a identidade do representante possui relevância nula, e o deslocamento em busca de uma política inclusiva. Esse é um campo cheio de complexidades. Na literatura existente há quem defenda que todas as clivagens da sociedade devem ser representadas. Se um sistema é considerado injusto porque as mulheres são minoria no Parlamento, embora compondo pouco mais de 50% da população, o mesmo poderia ser dito para outros grupos. Porém, a proposta de uma representação descritiva ou estatística, segundo a qual o parlamento se transforma numa espécie de espelho da sociedade, traz consigo um problema. Ela mina as bases da responsabilização e da prestação de contas política dos eleitos para com seus eleitores (PHILLIPS, 2001).

O fracasso das experiências democráticas calcadas em idéias, no que tange à capacidade inclusiva do corpo político, aliado ao reconhecimento dos limites de uma possível representação descritiva levou outros autores a proporem soluções intermediárias. Partindo do princípio que as idéias não podem ser tratadas separadamente das pessoas que as conduzem, Phillips sugere que se alie a política de idéias à política de presença. A autora considera que a melhor representação é aquela que não deixa de lado a corrente ideológica, mas também respeita as características do representante.

Embora a política de idéias seja um veículo inadequado para tratar da exclusão política, há pouco que se possa ganhar simplesmente pendendo para uma política de presença. Tomadas isoladamente, as fraquezas de uma são tão dramáticas quanto as falhas da outra. (PHILLIPS, 2001, p. 289).

Porém, essa nova versão da representação deixa em aberto uma questão crucial: a correspondência das idéias em relação à identidade dos representantes. Ao que parece, as mulheres, apenas por serem mulheres, não terão sempre os mesmos interesses uma vez que

¹³ Como há incerteza a respeito das políticas que devem ser adotadas, os parlamentares são persuadidos a atender interesses específicos. Os grupos que possuem mais capital político tendem a ter mais influência sobre o parlamentar. Essa concepção destrói a premissa “um homem, um voto”, na medida em que demonstra a existência da desigualdade de influência na democracia (DOWNS, 1957).

elas podem fazer parte de vários outros grupos. De fato, pertencer a um grupo não significa expressar suas demandas. Da mesma forma que mulheres candidatas não precisam ter comprometimento com a questão feminina. Além disso, as mulheres podem discordar sobre quais são seus verdadeiros interesses ou quais as medidas políticas que devem apoiar (ARAÚJO, 1998)

No entanto, alguns autores chamam a atenção para a questão do gênero se diferenciar das demais porque sempre esteve presente como componente essencial em todas as sociedades. As mulheres, assim como os homens, também fazem parte dos “outros grupos”, compartilham os interesses relativos à raça, à condição social e ao trabalho, dependendo em qual ou quais perspectivas estejam inseridos, mas a condição primeira e comum a todos é a diferença de gênero. *A humanidade foi dividida em dois lados, um masculino, outro feminino: essa característica é compartilhada por todas as sociedades* (DIAZ, 2003, p. 93).

Outras propostas para a representação feminina advogam que se fale em perspectiva social em vez de interesse. Para essas, o acesso das mulheres às deliberações públicas é necessário não porque elas teriam as mesmas opiniões ou interesses, mas porque elas partem de uma mesma perspectiva social, vinculada a certos padrões de experiências de vida. A palavra é significativa: trata-se de um ponto de partida (as mulheres devem estar lá porque são as únicas que carregam a perspectiva feminina) e não de chegada (não se sabe quais interesses as mulheres defenderão, o importante é que elas estejam lá). Essa abordagem mostra que a necessidade da presença das mulheres na arena política não é suprimida caso se encontrem outras formas de proteger seus “interesses” (MIGUEL, 2000). Os padrões de experiência compartilhados pelas mulheres fazem com que elas tenham perspectivas sociais peculiares associadas ao gênero. As mulheres possuem interesses diversos, mas a perspectiva social é a mesma, ou seja, qualquer que seja sua posição na sociedade, as mulheres têm em comum o fato de estarem separadas dos homens por uma conotação simbólica negativa.

2.3 As cotas no Brasil

Antes de abordar a política de cotas brasileira vale a pena demonstrar que há uma classificação para as ações afirmativas em favor das mulheres. Existem dois principais tipos de cotas, dependendo da localização no processo eleitoral. O ciclo eleitoral pode ser classificado em duas fases distintas: uma primeira quando ocorre a apresentação dos candidatos para a eleição; e a segunda, que diz respeito à maneira que os assentos

parlamentares são distribuídos. As cotas podem incidir em qualquer das fases, tanto sobre as candidaturas, quanto diretamente sobre o parlamento, via a reserva de assentos.

Além disso, dos mecanismos institucionais específicos voltados para as mulheres, existem também as diferenças de iniciativa. Há aqueles que são adotados por iniciativa voluntária dos partidos políticos sem que haja legislação formal – caso dos países escandinavos e de muitos outros países europeus com partidos que assumem estas políticas; e os que são aplicados por meio de lei.

No Brasil se adota cotas para candidaturas femininas como legislação nacional na reserva de vagas partidárias para as eleições proporcionais de todo o país. Elas incidem no processo eleitoral sobre as listas dos partidos. Portanto as ações afirmativas brasileiras se aplicam na primeira fase do ciclo eleitoral.

Cumpra esclarecer que há também diversidade no *locus* onde a política é aplicada. Há, em alguns casos, o incentivo às mulheres em várias instâncias políticas, e não apenas no terreno da representação. Contudo, interessa ao presente estudo as experiências de cotas que atingem o espaço da representação política, ou seja, a casa legislativa, mais especificamente a câmara baixa, no caso de parlamentos bicamerais.

Para atender à Plataforma de Ação Mundial da IV Conferência Mundial da Mulher, em Pequim, assinada pelo Brasil em setembro de 1995, foi incluído um dispositivo de cotas na Lei n. 9.100, de 29 de setembro de 1995, que estabelecia normas para a realização das eleições legislativas municipais seguintes. Tal Plataforma recomendava ações afirmativas para a aceleração da diminuição das defasagens quanto às exclusões das mulheres dos centros de poder político.

A Lei n. 9.100 estabelecia que 20% (vinte por cento), no mínimo, da lista de cada partido ou coligação deveria ser preenchida por candidaturas de mulheres. No entanto, a negociação para a aprovação da cota resultou também em um aumento do número de candidatos que os partidos/coligações pudessem lançar em cada pleito, de 100% (cem por cento) como era anteriormente, para 120% (cento e vinte por cento) do número de lugares a serem preenchidos.

Lei N.º 9.100, de 29 de setembro de 1995 (Diário Oficial da União de 02/10/95)

Artigo 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.

§ 4º Em todos os cálculos, será sempre desprezada a fração, se inferior a meio, e igualada a um, se igual ou superior.

(grifo nosso)

Dois anos depois, em 1997, a aprovação de uma nova lei eleitoral estabelece cotas para candidaturas também para as eleições proporcionais estaduais e federais. Aumenta a cota estipulada (a cota seria transitoriamente de 25% e depois de 30%), mas também aumenta em 30% o número de vagas para candidaturas. Com essa resolução, os partidos poderiam lançar candidatos em número de até 150% do total de vagas para a Câmara dos Deputados estabelecidas para o partido.

Lei N.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (DOU 01/10/97)

Artigo 10. Do Registro de Candidatos – “Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher.

§ 1º No caso de coligação para as eleições proporcionais, independentemente do número de partidos que a integrarem, poderão ser registrados candidatos até o dobro do número de lugares a preencher.

§ 2º Nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder de vinte, cada partido poderá registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital até o dobro do das respectivas vagas; havendo coligação, estes números poderão ser acrescidos de até mais cinquenta por cento.

§ 3º, Do Registro de Candidatos – “Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar no mínimo trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo”.

Artigo 80 Das Disposições Transitórias – “Nas eleições a serem realizadas no ano de 1998, cada partido ou coligação deverá reservar, para candidatos de cada sexo, no mínimo vinte e cinco por cento e, no máximo, setenta e cinco por cento do número de candidaturas que puder registrar.

(grifo nosso)

A Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, foi aprovada após intensa discussão no legislativo brasileiro. Porém, poucas vezes tiveram a coragem de se levantar contra o objetivo que o dispositivo de cotas pretendia alcançar, a maior equidade entre homens e mulheres na representação política – o que não significa uma unanimidade efetiva quanto a questão, mas o reconhecimento de que a defesa aberta da exclusão das mulheres parece não integrar mais o espaço do discurso parlamentar.

O exame do processo de aprovação do projeto de lei n. 2695, de 1997 na Câmara dos Deputados, demonstra que a proposição foi objeto de impasse quanto a vários de seus dispositivos. Contudo, com relação ao artigo que institui as cotas não há registros de enfrentamento em plenário. Vale a pena destacar a posição do relator do projeto quanto ao instituto das cotas:

Em relação à reserva de número mínimo de vagas para candidaturas de mulheres, acolhemos o percentual de trinta por cento pleiteado pela bancada feminina da Casa; porém com nova fórmula redacional, que nos parece melhor atender ao que se deseja promover, ou seja, maior igualdade dos sexos na representação política. O texto do Substitutivo estipula, genericamente, que cada partido ou coligação deverá reservar no mínimo trinta por cento e no máximo setenta por cento das vagas para candidaturas do mesmo sexo, exceto nas eleições a serem realizadas em 1998, quando estes percentuais ainda deverão restringir-se a vinte e cinco e setenta e cinco por cento, respectivamente, como norma de transição (Relator deputado Carlos Apolinário, Diário da Câmara dos Deputados de 21/08/1997, p. 234. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em: 7 nov. 2007).

O substitutivo determinou (essa foi a redação final aprovada) a reserva de cotas para cada sexo e não explicitou o maior objetivo das cotas que é o aumento da representação para as mulheres. De fato, poder-se-ia supor que ao resguardar uma porcentagem mínima para as mulheres, o projeto estaria discriminando os homens. Dessa forma, tal medida poderia ser considerada inconstitucional uma vez que se destinaria a conceder privilégios a um grupo em contraposição ao postulado da igualdade. Esse pode ter sido o temor do legislador. Porém, o objetivo maior das cotas de representação, viabilizar o aumento da participação política institucional, depende da sua capacidade em deslocar atores masculinos em favor das mulheres, que são sub-representadas. Parece incoerente declarar que uma política que busca o equilíbrio de poder entre os gêneros possa atentar contra o princípio da igualdade.

Além disso, a preocupação com a paridade, para que nenhum dos gêneros tenha superioridade sobre o outro na representação, não é convincente. Parece surreal o legislador acreditar que a mulher, até então sub-representada em todas as instâncias de poder, venha a superar o homem nas eleições por causa das cotas. Todas as evidências demonstram que os homens não necessitam de proteção especial da lei para garantir os seus direitos de acesso aos cargos eletivos, em resumo não fazem parte de um grupo vulnerável ou minoria, como as mulheres.

A leitura das notas taquigráficas sugere que pouca atenção foi dada ao dispositivo da ação afirmativa. Apesar de não registrar discursos parlamentares, em Plenário, contrários à instituição das cotas, poucas manifestações favoráveis foram encontradas.

A inovação da reserva das cotas de 30%, no mínimo, e 70, no máximo, para candidatos de cada sexo é muito importante. Estaremos assegurando um número cada vez mais expressivo de mulheres participando do pleito eleitoral. Votarei a favor dessa proposição do ilustre Relator, pois a considero um avanço (Deputado Marconi Perillo, Diário da Câmara dos Deputados de 27/08/1997, p. 99. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em: 7 nov. 2007).

Por outro lado, os registros revelaram a tentativa de diminuir o percentual da cota, por meio de emenda. A mesma foi rejeitada em plenário.

Emenda Modificativa n. 0047: Dê-se ao § 3 do art. 10 do Substitutivo a seguinte redação: “Cada partido ou coligação deverá reservar no mínimo vinte por cento e no máximo oitenta por cento das vagas para candidatos do mesmo sexo.” (Diário da Câmara dos Deputados de 28/08/1977, pp. 110 e 143. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em: 7 nov. 2007)

Outro artigo do projeto que não sofreu oposições foi o que ampliava do número de candidatos que o partido pudesse lançar. Acredita-se que o legislador tenha aumentado o número total de vagas para candidaturas por que temia a aprovação das cotas e a redução dos lugares para alocar os candidatos homens. Assim, ampliaram-se as vagas em 30%, percentual equivalente ao estabelecido pela própria cota (de acordo com a lei de 1995 o percentual era de 120%).

Cumpram-se, também, que o mecanismo de ação afirmativa no Brasil veio acompanhado da não-obrigatoriedade do preenchimento da cota. De acordo com a lei, as vagas devem ser reservadas, mas não há determinação para que sejam efetivamente preenchidas, nem há a previsão de sanção sobre o partido. Disso depreende-se que, caso o percentual mínimo estabelecido (30%) não seja ocupado por um dos sexos, não pode vir a ser pelo outro, mas é possível deixar as vagas em aberto, lançando as candidaturas disponíveis.

O prévio entendimento de que a fragilidade do mecanismo de cota não apresentava garantia de mudanças no sentido de deslocar e/ou incluir atores, pode ter sido um dos motivos pelo qual ele obteve certa aceitabilidade por praticamente todos os parlamentares, independente da filiação partidária. Os dispositivos do projeto de lei, apresentados anteriormente, parecem ter convencido os legisladores de que as cotas possuíam baixa capacidade para alterar a lógica do processo eleitoral do país.

3 O DESEMPENHO DAS COTAS BRASILEIRAS

As cotas para candidaturas femininas passaram a incidir sobre as eleições proporcionais de todo o país a partir de 1998¹⁴. Desde então, os partidos que lançaram candidatos para Câmara de Vereadores, em nível municipal, para as Assembléias Legislativas, em nível estadual e, no nível federal, para a Câmara dos Deputados deveriam respeitar as disposições da Lei n. 9.504, de 1997 quanto ao percentual mínimo reservado para cada sexo em suas listas. Cumpre lembrar, no entanto, que para a presente pesquisa interessa avaliar o impacto das cotas para a representação feminina somente no nível federal, ou seja, na Câmara dos Deputados.

As primeiras eleições federais sob vigência das cotas produziram resultados contraditórios quanto ao desempenho das mulheres. Com relação ao contingente de candidatos do sexo feminino, em 1998 não se atingiu metade do percentual mínimo, que para aquele ano foi de 25% (quadro n. 1). Os partidos aproveitaram a brecha da legislação que determinava apenas a reserva, mas não o preenchimento, e não completaram as vagas, deixando-as no todo ou em parte vazias (ARAÚJO, 2001a). Então, a porcentagem não incidiu sobre a lista efetiva, mas sobre a lista potencial, uma vez que a cota recaiu sobre o número total de candidatos que o partido poderia lançar e não sobre o número de candidatos que o partido realmente lançou. Apesar disso, registrou-se uma elevação do número absoluto e do percentual de candidatas em comparação com as eleições anteriores (quadro n. 1). Isso pode ser considerado em decorrência da adoção das cotas, que, parece ter estimulado mais mulheres a se candidatar.

¹⁴ Esta é, na verdade, a segunda experiência com cotas eleitorais no Brasil. A primeira foi em 1996, nas eleições para as Câmaras de Vereadores, sendo assegurada uma cota mínima de 20% para as candidatas mulheres (Lei n. 9.100, de 29 de setembro de 1995).

Quadro n. 1 - Percentual de candidatas para Câmara dos Deputados 1982-2006

Ano	Total de candidatos (M e F) N.A.	Candidatas (F) N.A.	% de candidatas em relação ao total (F/T)
1982	1.585	58	3,65
1986	2.539	166	6,53
1990	3.827	229	5,98
1994	3.008	185	6,15
1998	3.417	353	10,3
2002	4.289	490	11,4
2006	4.961	630	12,7

Fonte: para os anos de 1982 a 1990 – ÁLVARES (2004); para 1994 a 2006 – TSE¹⁵.

N.A. (Números Absolutos)

% (percentual)

F (feminino)

M (masculino)

T (total)

Quadro n. 2 - Percentual de mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados 1982-2006

Ano	Total de eleitos (M e F) N.A.	Eleitas (F) N.A.	% de eleitas (F)
1982	479	8	1,67
1986	487	25	5,13
1990	503	30	5,96
1994	513	38	7,40
1998	513	29	5,65
2002	513	42	8,18
2006	513	45	8,77

Fonte: para 1982 a 1994 – PORTO (2000); para 1998 a 2006 – TSE.

Por outro lado, em termos de representantes eleitas, os números são desanimadores. As eleições de 1998 tiveram um resultado líquido negativo, o percentual de mulheres vitoriosas decresceu quase dois pontos em relação a 1994 (observar quadro n. 2). Isso, aparentemente, demonstra o fracasso da política de cotas, uma vez que o aumento das candidaturas não se traduziu em resultados eleitorais. Algumas explicações podem ser dadas ao fato, mas nenhuma delas ultrapassa o limite das especulações. Nesse contexto, uma pergunta é oportuna: o acréscimo no volume de candidatas pode ter sido prejudicial neste primeiro momento? A resposta não é definitiva, mas sugere que esse contingente maior de mulheres que se candidatou para as eleições de 1998 não foi suficiente para alterar a lógica do processo eleitoral. Alguns autores concordam com a idéia de que naquelas eleições as mulheres não concorreram com os homens, mas com elas mesmas (MIGUEL, 2000 e

¹⁵ Disponível em <<http://www.tse.gov.br/internet/index.html>>. Acesso em: 14 nov. 2007.

ARAÚJO, 1998). O aumento da concorrência feminina parece ter provocado uma diluição dos votos entre as próprias candidatas, o que contribuiu para diminuir as suas chances eleitorais. Significa dizer que a competição entre as mulheres cresceu.

Quadro n. 3 - Candidatas e candidatos (números absolutos e percentuais) Câmara dos Deputados 1982-2006.

Ano	Total de candidatos (M e F) N.A.	Candidatas (F) N.A.	Candidatos (M) N.A.	% de Candidatas em relação ao total (F/T)	% de Candidatos em relação ao total (M/T)
1986	2.539	166	2.373	6,53	93,46
1990	3.827	229	3.598	5,98	94,01
1994	3.008	185	2.822	6,15	93,81
1998	3.417	353	3.064	10,3	89,66
2002	4.298	490	3.806	11,4	88,55
2006	4.961	630	4.331	12,7	87,30

Fonte: para 1982 a 1990 – ALVARES (2004); para 1994 a 2006 – TSE.

Outro fator que merece destaque é a ampliação do número total de candidatos que o partido ou coligação lançam para concorrer ao pleito. O aumento permitido pela lei foi suficiente para que os partidos rearranjassem todos os candidatos homens na reserva dos setenta por cento que a cota estabelece. De acordo com o quadro n. 3, em 1994 havia 2.822 candidaturas masculinas, já em 1998 (primeira eleição com as cotas) concorreram ao pleito 242 homens a mais. Isso demonstra que os partidos foram capazes de acomodar os candidatos masculinos sem a necessidade de deslocamentos, já que o universo foi amplo o suficiente para incluir a todos. Não ocorreu a retirada de nomes masculinos em favor da inclusão de candidatas mulheres. Assim as mulheres tiveram que concorrer com todo o contingente masculino anterior. A análise dos resultados sugere também que os homens tenham sido mais eficientes que as mulheres em angariar votos. Como consequência aconteceu o efeito inverso que se pretendia com as cotas: a bancada feminina da Câmara dos Deputados diminuiu.

Essa interpretação pode levar a conclusões precipitadas. Como a de que o eleitorado brasileiro não estaria disposto a votar em mulheres. No entanto, uma discussão centrada na votação não pode ser definitiva, uma vez que devido às características do sistema eleitoral brasileiro, a quantidade de votos, apesar de importante, não é determinante para uma eleição. Muitos candidatos que possuem votação expressiva são eliminados, ao passo que outros, com votações menos significativas, conseguem eleger-se. Isto porque, as chances de eleição irão depender, também, do quociente eleitoral, assim como das coligações feitas pelos partidos.

Já no pleito de 2002, as mulheres tiveram melhor desempenho eleitoral. A taxa de mulheres eleitas aumentou 2,53 pontos percentuais em comparação com a eleição anterior (quadro n. 2). Isso pode ser creditado às cotas? Pode, mas também pode ser devido à recuperação do ritmo de crescimento que se observava desde 1982, conforme quadro n. 5. A análise da porcentagem de representantes eleitas ao longo de todas as eleições demonstra que as mulheres estão avançando em ritmo contínuo sem que se registre outro impacto nessa trajetória, a não ser a curva negativa marcada pelas eleições de 1998. É possível, então, verificar o avanço na representação feminina. Mas a interpretação dessa evolução não permite atribuí-la à política de cotas. Igualmente, não se pode afirmar que os resultados seriam os mesmos na ausência da ação afirmativa.

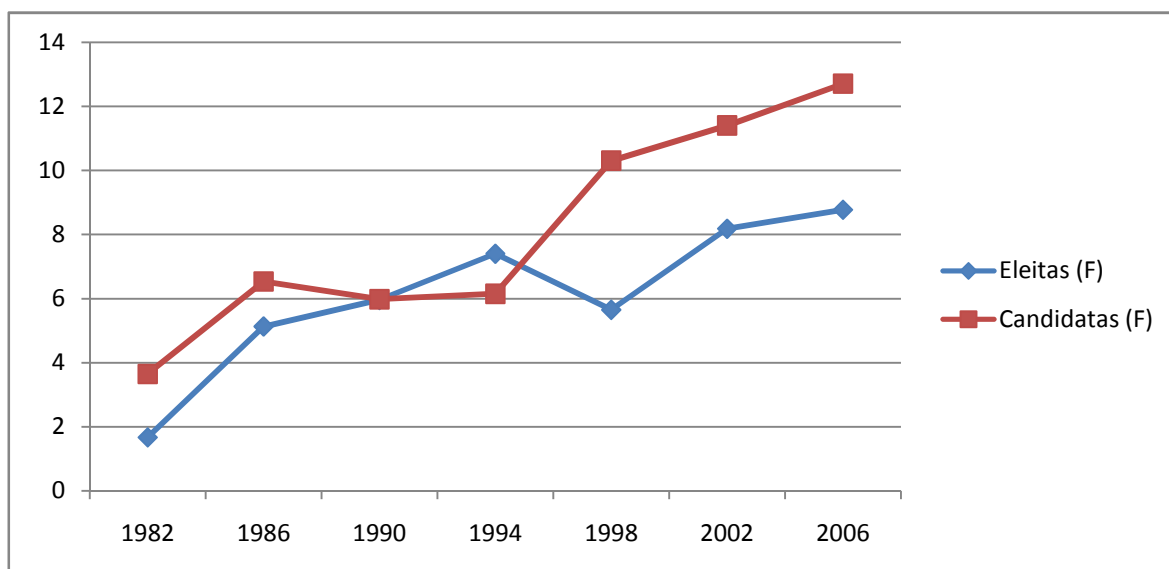
Quadro n. 4 – Percentual de eleitas com relação ao número de candidatas para Câmara dos Deputados 1982-2006.

Ano	Candidatas (F) N.A.	Eleitas (F) N.A.	% eleitas com relação ao nº de candidatas (F/F)
1982	58	08	13,79
1986	166	25	15,06
1990	229	30	13,10
1994	185	38	20,54
1998	353	29	8,21
2002	490	42	8,57
2006	630	45	7,14

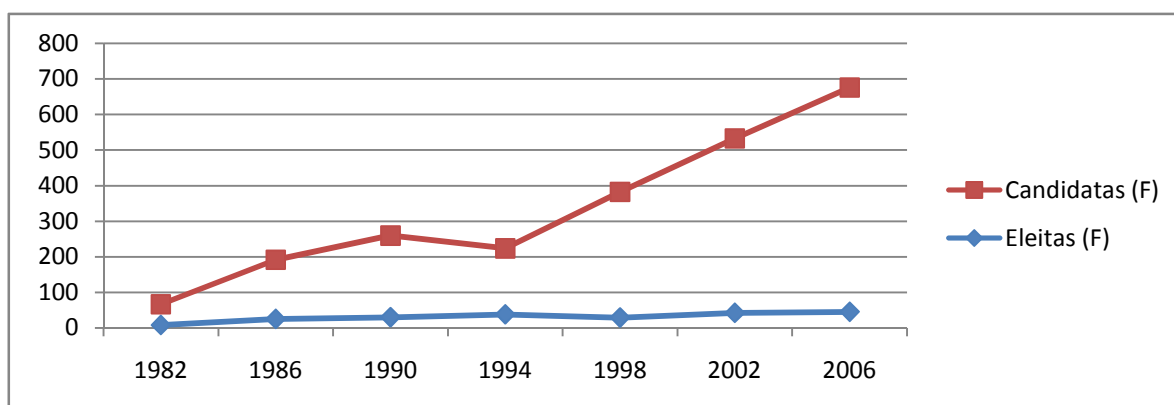
Fonte: para 1982 a 1990 – ÁLVARES (2004); para as eleitas entre 1982 a 1994 – PORTO (2000); para 1994 a 2006 – TSE.

Os pleitos que se seguiram servem para dar ênfase ao fato de que a eleição das mulheres não está condicionada ao volume de candidatas. Os números do quadro n. 4 mostram que a despeito do aumento significativo de candidaturas femininas, não se verificam ganhos em termos eleitorais. A partir da adoção da política de cotas, o percentual de eleitas em relação ao número de candidatas sofre uma redução. Essas diferenças indicam que a capacidade de concorrer com chances de vencer deve envolver outros fatores que não a política de cotas. Mesmo uma rápida comparação entre as trajetórias dos gráficos contidos nos quadros 5 e 6 mostra que não há coincidência entre o grau de candidaturas e o desempenho eleitoral e que não existe uma relação clara de causa e efeito entre a adoção da política de cotas e a eleição de mulheres.

Quadro n. 5 – Evolução do percentual (%) de candidatas e eleitas de 1982 a 2006.



Quadro n. 6 – Evolução do número absoluto (N.A.) de candidatas e eleitas de 1982 a 2006.



Os quadros 5 e 6 apontam o aumento de candidatas mulheres ocorrido a partir de 1998, portanto após as cotas. Observa-se, também, que isso difere da tendência pré-existente. Portanto, no nosso entendimento, a participação crescente das mulheres que se candidatam para a Câmara dos Deputados parece acontecer devido à política de cotas. Entretanto, é preciso destacar que apesar do incremento, as candidaturas femininas nas últimas eleições não alcançaram metade do percentual mínimo estabelecido pela cota (quadro n. 1).

Quadro n. 7 – Percentual de candidaturas e eleitas, por Estado, para a Câmara dos Deputados em 2006.

Estado	% Candidaturas (F)	% Eleitas (F)
Acre	15,7	12,5
Alagoas	11,8	0,0
Amapá	14,7	50
Amazonas	12,7	25

Bahia	7,3	10,26
Ceará	8,2	4,55
Distrito Federal	14,9	0,0
Espírito Santo	20,2	40
Goiás	6,8	11,8
Maranhão	11,4	5,6
Mato Grosso	17,7	25
Mato Grosso do Sul	21,6	0,0
Minas Gerais	10,2	5,7
Pará	15,7	11,8
Paraíba	6,7	11,8
Paraná	9,8	0,0
Pernambuco	11,8	4,0
Piauí	4,8	0,0
Rio de Janeiro	13,6	13,4
Rio Grande do Sul	11,4	9,7
Rio Grande do Norte	11,3	25
Rondônia	16,4	12,5
Roraima	15,7	25
Santa Catarina	10,5	6,3
São Paulo	14,4	4,3
Sergipe	24,5	0,0
Tocantins	22,2	12,5

Fonte: ARAÚJO (2007)¹⁶.

Para ilustrar as diferenças regionais na eficácia da ação afirmativa, incluímos na análise os percentuais eleitorais de 2006 distribuídos por Estados. O quadro n. 7 mostra como o acolhimento da política de cotas ocorreu pelo Brasil. Em 2006, nenhum Estado apresentou proporção de mulheres candidatas superior a 25% do total. O percentual de candidatas femininas em alguns estados, não chegou a cinco por cento. No caso das eleitas, seis Unidades da Federação ficaram sem representação feminina na Câmara dos Deputados: Alagoas, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Paraná, Piauí e Sergipe. O estado com melhor desempenho, Rio de Janeiro, obteve 13,4% de deputadas (quadro n. 7). Apesar de os dados disponíveis não permitirem conclusões definitivas, os resultados indicam uma desobediência geral à reserva mínima de candidaturas estabelecida pelas cotas. Além disso, é possível verificar que a despeito das discrepâncias estaduais no desempenho eleitoral das mulheres, o percentual de eleitas não guarda relação com o de candidatas.

¹⁶ Informações extraídas da apresentação de Clara Araújo, professora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, intitulada *Avaliação do sistema de cotas no Brasil*. A apresentação fez parte do ciclo de palestras do Seminário “Trilhas do Poder das Mulheres: Experiências Internacionais em Ações Afirmativas” que aconteceu nos dias 19 e 20 de junho de 2007 em Brasília, Brasil.

Quadro n. 8 – Relação de candidatos por partido e gênero, para Câmara dos Deputados em 2006

Partido	Masculino (M)	%M/T	Feminino (F)	%F/T	Não Informado (NI)	%NI/T	Total (T)
PAN	80	83.33	16	16.67	0	0.0	96
PC do B	53	75.71	17	24.29	0	0.0	70
PCB	11	78.57	3	21.43	0	0.0	14
PCO	24	82.76	5	17.24	0	0.0	29
PDT	341	89.5	40	10.5	0	0.0	381
PFL	200	88.11	27	11.89	0	0.0	227
PHS	132	86.84	20	13.16	0	0.0	152
PL	189	89.57	22	10.43	0	0.0	211
PMDB	303	88.6	39	11.4	0	0.0	342
PMN	135	87.1	20	12.9	0	0.0	155
PP	161	92.0	14	8.0	0	0.0	175
PPS	263	87.38	38	12.63	0	0.0	301
PRB	18	90.0	2	10.0	0	0.0	20
PRONA	99	78.57	27	21.43	0	0.0	126
PRP	100	92.59	8	7.41	0	0.0	108
PRTB	80	86.96	12	13.04	0	0.0	92
PSB	280	86.42	44	13.58	0	0.0	324
PSC	175	86.63	27	13.37	0	0.0	202
PSDB	262	85.07	46	14.94	0	0.0	308
PSDC	115	89.84	13	10.16	0	0.0	128
PSL	94	95.92	4	4.08	0	0.0	98
PSOL	160	84.66	29	15.34	0	0.0	189
PSTU	22	81.48	5	18.52	0	0.0	27
PT	308	87.75	43	12.25	0	0.0	351
PT do B	98	88.29	13	11.71	0	0.0	111
PTB	204	91.48	19	8.52	0	0.0	223
PTC	91	83.49	18	16.51	0	0.0	109
PTN	55	88.71	7	11.29	0	0.0	62
PV	278	84.24	52	15.76	0	0.0	330
TOTAL	4.331	87.3	630	12.7	0	0.0	4.961

Fonte: TSE

O quadro n. 8 demonstra a distribuição por partidos dos dados eleitorais de 2006. Dos vinte e nove partidos que lançaram candidatos para deputado federal em 2006, apenas três (PC do B, PCB e PRONA) continham em suas listas de candidaturas mais de 20% de mulheres, mas nenhum deles chegou a vinte e cinco por cento do total. Em quatro listas (PP, PRP, PSL e PTB) o registrou-se menos de 10% de candidatas. Os resultados confirmam a tese de que política de cotas brasileira é meramente indicativa. Como os partidos e coligações não são obrigados a ocupar a cota, devendo apenas reservá-la, resulta que nenhuma das listas preenche totalmente as vagas.

A análise anterior demonstra que, como as cotas no Brasil não são compulsórias, a participação feminina encontra um duro obstáculo nos partidos políticos. Segundo pesquisadores (DIAZ, 2003), com relação às políticas indicativas, é possível distinguir dois tipos de implementação das cotas entre os partidos políticos. Uma pode ser chamada de abordagem minimalista, isto é, não preencher totalmente a cota com candidatas mulheres, esse é o caso brasileiro. O outro tipo de implementação é a abordagem maximalista, isto é, cumprir a cota preenchendo todo o percentual estabelecido para mulheres na lista. As abordagens estão evidentemente relacionadas com as posições dos partidos em relação à lei.

No Brasil, as cotas não promoveram mudanças significativas no quadro da Câmara dos Deputados, por que não ampliaram os caminhos para a vitória eleitoral das mulheres. As candidatas ainda precisam, em um primeiro momento, ganhar o apoio do partido político, e em um segundo momento, do eleitor. Em razão disso, podemos afirmar que a política de cotas brasileira não funciona como ação afirmativa de fato, uma vez que não equivale a uma medida compensatória, nem está sendo capaz de distribuir oportunidades para as mulheres.

A despeito da evolução nas candidaturas femininas os resultados eleitorais continuam aquém do percentual da lei. As mulheres se candidatam, mas não angariam mandatos. Não se encontra explicação para essa realidade analisando apenas os números. Questões de natureza cultural são cruciais para se chegar a uma compreensão mais aprofundada do quadro atual. A influência das atitudes culturais na conformação do quadro da representação política feminina tem mobilizado as energias de muitos autores, dentre eles Norris e Inglehart (2001). Esses estudos indicam que obstáculos de ordem prática, como as condições de atuação política no país, e simbólica, como os preconceitos e estereótipos, dificultam a inclusão das mulheres. Além disso, a situação negativa do gênero feminino aliada às desvantagens sociais das mulheres (menor condição econômica, por exemplo) propiciam um cenário desanimador para a competição eleitoral feminina.

No entanto, entendemos que as ações afirmativas têm como objetivo amortecer os efeitos desses condicionantes por meio da imposição de medidas reparatórias ou distributivas. Se a ação brasileira não está sendo adequada para inserir mais mulheres na arena de poder deve ser por outros fatores relacionados às deficiências do próprio dispositivo.

Como vimos, a legislação que estabeleceu a Lei de Cotas possui alguns itens que a tornam pouco eficaz e não veio acompanhada de medidas capazes de alterar a dinâmica do processo eleitoral. Os números indicam que muito há por fazer nesse campo. A possibilidade de que as vagas reservadas não sejam preenchidas por mulheres constitui uma das fraquezas da atual legislação. Trata-se de questão relevante para eventual proposta que corrija essa deficiência.

Os resultados confirmam que a mera reserva de vagas, sem a obrigação de preenchê-las, tem sido insuficiente como instrumento de estímulo aos partidos para que apresentem candidaturas de mulheres nas eleições proporcionais. A lógica político-eleitoral ainda é mais forte na escolha das candidaturas que a lógica do gênero expressa na lei de cotas. A forma mais direta de resolver essa insuficiência consiste em estabelecer a obrigatoriedade do preenchimento, com sanções ao partido em caso de não cumprimento.

Mas há outro problema, a candidatura não garante a eleição. Os subsídios obtidos nas análises anteriores são condizentes com essa afirmação. Os dados que examinamos indicam claramente que o aumento no número de candidatas não reflete em aumento de mulheres eleitas. Isso comprova o baixo impacto das cotas sobre o resultado eleitoral para a Câmara dos Deputados. Contudo esse comportamento da política de cotas brasileira não pode ser considerado de modo isolado. De acordo com os estudos a respeito, outro condicionante pode contribuir para essa situação, o contexto institucional¹⁷.

Em geral os especialistas concordam que não se pode esperar que um país modifique sua concepção tradicional sobre os papéis sociais dos gêneros da noite para o dia. Então, a incorporação de uma cultura mais igualitária é uma situação que não é rapidamente resolvida. Contrariamente, a política institucional, que neste caso são as normas que regem as eleições, pode ser modificada com mais presteza.

Então, qual é o papel das instituições nesse processo? O sistema eleitoral brasileiro pode barrar a eficiência da política de cotas? Parece que em eleições de voto unipessoal, onde eleitor escolhe o candidato e não uma lista partidária, as mulheres que conseguem se eleger, o fazem por mérito próprio, as ações afirmativas não ajudam nessa operação. O próximo capítulo pretende examinar essas questões e identificar o papel dos diferentes sistemas no ingresso das mulheres ao parlamento, sobretudo quando existem políticas de cotas implementadas.

¹⁷ Outras condições inerentes à política brasileira também influenciam a efetividade das cotas. O encarecimento das campanhas eleitorais e o menor apoio partidário às mulheres são exemplos. Essas situações, porém, são resultantes do tipo de sistema eleitoral e da cultura política existente no país. Primeiramente, o sistema de representação brasileiro de listas abertas estimula candidaturas individuais, cujo sucesso eleitoral está intimamente ligado às estratégias onerosas de campanha, como a propaganda. Por sua vez, a atitude partidária pode estimular ou desencorajar a participação política feminina, tal como sucede em cultura política tradicionalista.

4 OS SISTEMAS ELEITORAIS E AS COTAS

Interessa ao presente capítulo, a análise do sistema e das leis eleitorais em termos de resultados para a representação feminina. Pretende-se avaliar como o sistema eleitoral molda a representação, e de que maneira ele influencia a participação política das mulheres. Antes de iniciar o estudo proposto, os parágrafos iniciais serão dedicados à conceituação da instituição “sistema eleitoral”.

Nas democracias representativas o poder é exercido por representantes eleitos por todo o povo, segundo normas que constituem o chamado sistema eleitoral, variante de país a país. As eleições livres e legítimas são realizadas nos termos da legislação específica que estabelecem o processo eleitoral e a distribuição dos cargos em disputa. No Brasil o sistema eleitoral é fundamentalmente regulado pela Constituição Federal, pelo Código eleitoral, pela Lei dos Partidos Políticos, pela Lei de Inelegibilidade e pela Lei Eleitoral e por uma vasta gama de dispositivos legais correlatos. É importante destacar, pois é exigência da ordem jurídica, que a legitimidade do pleito depende da observância de normas previamente definidas.

No entanto, a *representação nunca é perfeita e resulta sempre aproximada* (ARBLASTER, 2004, p.113). Esse problema fica extremamente agudizado, quando em uma sociedade apenas a maioria ou até a maior das minorias for a única representada. Nessa esfera o sistema eleitoral tem forte influência. As normas que definem as eleições podem favorecer a presença de várias correntes partidárias ou restringir a representação a um ou dois partidos.

Muitos autores assinalam que é fundamental entender os aspectos ligados ao sistema eleitoral para interpretar os resultados quantitativos das cotas de representação. Quando se trata de representar minorias excluídas dos processos políticos, por meio da implementação de ações afirmativas, um sistema eleitoral pode ser mais receptivo às intervenções e gerar mais impactos positivos que outro.

Se por um lado, a representação de vários partidos políticos no legislativo possibilita a diversidade de correntes ideológicas e impede ou pelo menos dificulta a ditadura da maioria, por outro, a alta fragmentação partidária torna mais difícil a ação do governo. Essa discussão faz parte do embate teórico “representação versus governabilidade” que a democracia sofre na atualidade. Cabe registrar, entretanto, que o nosso estudo enfoca o modo de escolha dos representantes e a sua relação com a inclusão das mulheres no meio político. Não está em foco uma abordagem sobre qual sistema eleitoral é mais democrático ou mais eficiente do ponto de vista da governabilidade.

Partindo de tais premissas, definiremos inicialmente o papel do sistema de representação sobre as chances eleitorais das mulheres, sem a interferência de ações afirmativas¹⁸. Depois abordaremos as diferenças entre as modalidades de listas partidárias no que diz respeito à efetividade do sistema de cotas eleitorais.

No sistema de representação majoritária, aquele que no Brasil é conhecido como “distrital puro”, o candidato que obtiver o maior número de votos é eleito, enquanto no sistema proporcional a escolha é partilhada, pois a exigência é que se atinja o número mínimo de votos (quociente eleitoral). Diz-se que os sistemas majoritários estão mais ligados à idéia de democracia representativa, por dar uma maioria de cadeiras para uma minoria do eleitorado, enquanto o sistema proporcional relaciona-se com a idéia de democracia participativa (MORAES, 2005).

No sistema majoritário geralmente o partido político não tem peso, a escolha é restrita a candidatos em detrimento das propostas partidárias. Isso personifica as eleições e promove maior ligação do eleitor com o representante. A conexão eleitor/representante é ainda maior onde se adota candidato único por distrito, porque o eleitor identifica o seu parlamentar o que facilita o acompanhamento das suas atividades no parlamento. Nessa forma de representação não existe fragmentação partidária, há em alguns casos a formação de sistemas bipartidários, nos quais um partido detém a maioria absoluta enquanto o outro forma a oposição.

Portanto, a representação majoritária facilita o controle dos eleitores sobre a natureza do governo, pois um só partido governa sem a necessidade de alianças, e poderá ser recompensado ou punido nas eleições subseqüentes de acordo com o seu desempenho (NICOLAU, 2004). Esse sistema favorece com que o representante fale e vote em nome da maioria do grupo representado, enquanto a opinião da minoria não estaria representada, ou estaria sub-representada no processo de tomada de decisões. O grande inconveniente desse

¹⁸ Com efeito, especialistas que se dedicam ao estudo dos sistemas eleitorais tendem a admitir que alguns tipos de representação podem contribuir para a eleição de mulheres.

tipo de representação é não espelhar proporcionalmente a vontade popular por não refletir a distribuição dos votos.

Importa ressaltar que, por meio de comparações estatísticas entre os sistemas de representação, vários trabalhos têm concluído que nos majoritários há maior dificuldade em alterar a estrutura de poder existente e representar setores historicamente excluídos, ou seja, aqueles que possuem menor capital político (ARAÚJO, 2001a). Por isso os sistemas de representação majoritária tendem a ser menos favoráveis às mulheres, ao passo que sistemas proporcionais parecem ser os mais receptivos em termos de acesso a mandatos legislativos. Ainda em relação às minorias, há na literatura uma forte conexão entre sistemas com poucos e grandes partidos e menor representação de minorias, porque a competição é mais concentrada e a ocupação dos espaços no interior das organizações partidárias tende a ser mais consolidada. Já a *existência de muitos partidos permitiria maior renovação e inclusão de mulheres, pois haveria maior competição, menos partidos tradicionais e mais agremiações abertas à incorporação de setores diversos* (ARAÚJO, 2001a, p. 244-245).

Os sistemas de representação proporcional são mais democráticos, na medida em que tentam garantir a representação de opiniões e vontades, proporcionalmente ao peso delas, reproduzidas nos partidos (ARBLASTER, 2004). Nos países que adotam esse sistema, há uma gama ampla de opções para o eleitor, oferecidas em listas partidárias, enquanto os majoritários geralmente propõem candidatos individuais. Parece que a representação proporcional tende a garantir a presença das minorias nas diversas circunscrições eleitorais, segundo o número de votos recebidos. Existe a pretensão, pelo menos em tese, de reproduzir a divisão do número de cadeiras do parlamento, de maneira mais próxima e fiel possível, à representação proporcional dos partidos (MORAES, 2005). Portanto, esse sistema é o que produz a maior correspondência entre a proporção total de votos lançados para um partido nas eleições e a proporção de assentos que o partido obtém na legislatura. Embora na prática, a maior ou menor correspondência entre votos e cadeiras dependa de uma série de fatores.

Se ganha de um lado, na representação, o que se pode perder do outro, na fragmentação. Argumentos contrários à representação proporcional realçam a dificuldade em se conseguir uma maioria em meio a tantas correntes diversas, devido ao alto número de partidos.

Por outro lado, a representação proporcional apresenta índices mais altos de participação de mulheres nos parlamentos, por refletir as feições do eleitorado, se comparado aos sistemas majoritários. O nível de competição partidária, em termos de número de partidos e seus graus de polarização ideológica, é outro fator que pode influenciar as oportunidades das

candidaturas femininas. Além disso, para Nicolau (2004), esse sistema, sobretudo em distritos com alta magnitude¹⁹, permite com maior facilidade estabelecer mecanismos de ação positiva, como as cotas eleitorais. Entretanto, os estudos de Siaroff (2000) e Norris & Inglehart (2001) indicam que o aumento da competição partidária e a presença de distritos de alta magnitude não são garantias para a eleição de mulheres. Para esses autores, a cultura política do país é mais impactante para a representação de mulheres no parlamento²⁰.

No Brasil vigora o sistema proporcional, portanto, nesse aspecto, o país poderia ser enquadrado entre os que apresentam uma situação mais favorável para as mulheres. No entanto, no interior do sistema de representação proporcional há um fator que ganha relevância na avaliação da eficácia das cotas: o sistema de composição de listas de candidaturas e votação (ARAÚJO, 2001a). A forma como os partidos estruturam as suas candidaturas e como os eleitores escolhem os parlamentares parece ser fundamental para explicar os resultados alcançados pelas cotas de representação. Por isso é importante entender a diferença entre os processos que adotam lista fechada, lista flexível ou lista aberta.

No sistema proporcional mediante **lista partidária fechada**, *o partido determina uma ordem inalterável de candidatos previamente às eleições* (MAINWARING, 1991, p. 36). Se ele conquistar cinco cadeiras, os cinco primeiros nomes da lista são os eleitos. O eleitor escolhe um partido, mas não vota em um candidato específico desse partido. Superando as disputas pessoais, a preferência eleitoral, no sistema de listas fechadas, recairia sobre os partidos, portanto sobre programas e linhas ideológicas. Para Araújo (1998), os sistemas de listas fechadas parecem possibilitar uma atuação mais coletiva e menos competitiva entre os candidatos durante as eleições e evitam a competição entre homens e mulheres do mesmo partido.

Com as listas fechadas a disputa eleitoral, em vez de operar-se na sociedade, se instala primariamente no partido, pois só serão eleitos os que ocuparem os primeiros lugares nas listas. Do pré-ordenamento deriva uma pré-eleição, pois a ordem na lista partidária é decisiva. O problema, porém, aparece quando não há regras nacionais regendo o procedimento de ordenamento das listas. Nesse caso, a influência de alguns candidatos na máquina partidária poderia levar à oligarquização das eleições.

Mas, quando se adotam critérios para determinar o preenchimento das listas, torna-se viável a aplicação de políticas de ação afirmativa. Com a vantagem de que em um sistema de

¹⁹ A magnitude do distrito é o termo usado para designar o número de candidatos que cada região eleitoral pode eleger, de acordo com a população e observando uma representatividade mínima. Quando a magnitude é pequena tende a ser pouco favorável às mulheres (ARAÚJO, 2001a).

²⁰ É importante destacar esses autores não consideraram as políticas de cotas em suas análises.

listas fechadas a alteração promovida na lista dos candidatos seja transferida quase automaticamente para os eleitos (MIGUEL, 2000). Na eleição por listas fechadas, as cotas para candidaturas femininas seriam mais fáceis de operacionalizar. A “Ley de Cupos”, na Argentina, é um exemplo no qual, obrigatoriamente, as candidatas têm que constar pelo menos nas 3^a, 4^a e 5^a posições nas listas (JONES, 1998).

Outra modalidade, a **lista flexível** é aquela na qual o partido apresenta uma lista fechada, mas não bloqueada. O eleitor pode escolher a lista de candidatos na ordem em que foi apresentada, ou alterar a ordem dos candidatos, redefinindo a prioridade dos nomes. Se os eleitores concordam com a lista, eles votam no partido. Caso não concordem, podem indicar a preferência por determinados candidatos, *o que é feito de duas maneiras: assinalando o nome da lista ou reordenando suas preferências* (NICOLAU, 2004, p. 44). Embora haja a possibilidade, estudos realizados nos países que adotam a lista flexível, indicam que raramente ocorre alteração na ordem dos candidatos definida pelos partidos, e o impacto do voto preferencial se torna mínimo. Por isso, os resultados das cotas para representação política em sistemas de listas semi-fechadas tendem a ser parecidos com o que ocorre nas listas fechadas.

Finalmente, em sistemas de **listas abertas** (voto nominal) são os eleitores que definem quais nomes da lista serão eleitos, como é o caso brasileiro para o Legislativo. Essa modalidade de lista existe em, apenas, mais quatro países do mundo além do Brasil²¹. No Brasil *os partidos apresentam uma lista aberta de candidatos, definida, em princípio, com base no número de cadeiras em disputa, e onde o eleitor escolhe apenas um nome. Há um quociente eleitoral mínimo a ser alcançado para que o partido tenha direito à representação* (ARAÚJO, 1998, p. 88). Como o eleitor vota no candidato, independentemente do partido, a possibilidade de grandes disparidades entre a composição das listas dos partidos/coligações e a do parlamento é bem maior. Devido a essas disparidades, as cotas de candidaturas parecem não funcionar quando aplicadas em sistemas proporcionais de lista aberta.

Há argumentos favoráveis à lista aberta. Primeiro, ela assegura o voto pessoal. Advoga-se que essa seria a modalidade mais democrática, pois dá ao eleitor o direito de escolher seu representante, enquanto no sistema de listas fechadas fica sua vontade subordinada à lista preordenada pelo partido. Esse voto pessoal fortaleceria os vínculos entre o eleitor e o eleito, como acontece em um sistema majoritário. Segundo, há menos dependência do candidato em relação à direção partidária.

²¹ Além do Brasil, Peru, Finlândia, Polônia e Chile adotam sistema proporcional de listas abertas (NICOLAU, 2004, p. 49-50).

No entanto, a lista aberta está inserida na representação proporcional. O eleitor, embora votando no candidato de sua escolha, pode contribuir para a eleição de outro candidato que tenha atingido o quociente eleitoral. Na hipótese das coligações brasileiras há desvio ainda maior, ao votar na legenda de um partido, ou no seu candidato, pode eleger um candidato de outro partido, quando estes fizerem parte da mesma coligação, pois há formação de uma lista única. Apesar da independência em relação à direção partidária, na lista aberta o peso das articulações individuais é maior, o que gera competição entre os candidatos de um mesmo partido.

Pelo exposto, é possível sugerir que no interior dos sistemas proporcionais a escolha em lista fechada tende a favorecer o trabalho das candidatas mulheres na disputa eleitoral, principalmente por possibilitar maior eficácia para as cotas²². Então o Brasil está em certa desvantagem. Apesar da política de cotas, o fraco desempenho eleitoral das mulheres brasileiras pode ser, em parte, creditado ao sistema eleitoral. As cotas para candidaturas parecem não funcionar bem em listas abertas.

Por seu turno, Araújo (1998) assevera que a correlação entre as chances de eleição das mulheres em geral e os tipos de lista tem indicado conclusões distintas. Não há evidências que o sistema proporcional de listas fechadas aumenta o desempenho feminino em termos de representação (caso não haja cotas). Nesse sentido, a autora ilustra em seu trabalho, alguns estudos sobre os impactos do sistema eleitoral na representação política de mulheres. Já, as análises que comparam eleições via listas fechadas e eleições via listas abertas, tomando as cotas como referencial, parecem mostrar resultados mais esclarecedores (ARAÚJO, 2001a). Esses estudos comparativos demonstram que, na maioria dos casos, o sistema de listas fechadas pré-ordenadas com alternância de nomes femininos é o que gera resultados impactantes para as ações afirmativas, porque elege mulheres, no mínimo, na mesma porcentagem estipulada nas cotas. Contudo, a própria autora lembra que qualquer conclusão que se concentre num único condicionante arrisca-se a ser problemática (ARAÚJO, 2001a). É necessário conjugar o estudo dos sistemas eleitorais ao de outros fatores que se relacionam com a condição política feminina como, por exemplo, a cultura política.

O argumento liberal de que as mulheres disputam em condições de igualdade com os homens foi derrubado tanto nas relações de trabalho quanto na competição política. Os indicadores econômicos demonstram que as brasileiras ainda recebem salários menores que os

²² Desde que haja determinação para que as mulheres sejam colocadas em posições elegíveis na lista.

dos homens²³. Portanto, de maneira geral, elas possuem menos capital financeiro. Soma-se a isso o fato de a mulher brasileira deter, também, menos capital político²⁴.

Contudo, os aspectos sócio-econômicos e culturais evoluem lentamente. As ações afirmativas, como as cotas de candidaturas, procuram acelerar o processo de mudança por meio da imposição transitória da igualdade material. Além disso, espera-se que, dentre outras mudanças estruturais, o equilíbrio artificial que as cotas provocam possa contribuir para que a situação de desigualdade se transforme com mais velocidade também no âmbito cultural.

Veremos no próximo capítulo que as experiências de cotas em países latino-americanos, com características sócio-culturais semelhantes às do Brasil, revelam a eficiência das ações afirmativas. Algumas dessas experiências parecem contribuir para a tese de que a baixa representação das mulheres brasileiras possa ser fruto de uma deficiência da organização política do país. Outras nem tanto. Se as características do sistema eleitoral provocam reflexos no sistema político, sugerir-se-ia que as listas abertas são uma barreira para o funcionamento da lei de cotas. Pois a combinação entre campanha individualista e competição intra-partidária, gerada pela eleição em listas abertas, parece desastrosa para as candidaturas femininas, ainda mais quando somada às onerosas campanhas políticas brasileiras.

²³ Segundo pesquisa do IBGE, realizada em 2005, nas Grandes Regiões, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas, considerando todos os trabalhos, os homens brasileiros recebem por mês, em média R\$ 904,80 (novecentos e quatro reais e oitenta centavos), enquanto as mulheres recebem R\$ 643,50 (seiscentos e quarenta e três reais e cinquenta centavos). Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 08 nov. 2007.

²⁴ Assunto abordado no segundo capítulo.

5 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

O cenário da sub-representação feminina foi amplamente discutido na IV Conferência Mundial Sobre a Mulher, realizada em Pequim, em 1995. A Plataforma da Conferência recomendava que medidas especiais, incluindo cotas eleitorais, deveriam ser implementadas pelos estados com o intuito de estimular a participação das mulheres na política. A partir de então, dezenas de países passaram a adotar providências para aumentar as chances de acesso das mulheres aos parlamentos. Dentre as providências destacam-se as ações positivas com o fim de minimizar os obstáculos que elas enfrentam no processo eleitoral. As cotas têm sido a estratégia mais usada para impulsionar a entrada das mulheres na esfera da representação. Algumas experiências internacionais demonstram que em pouco tempo, até mesmo após uma única eleição sob vigência de cotas, o número de mulheres parlamentares pode progredir significativamente.

O *Inter-Parliamentary Union* (IPU) estima que, em 2000, as mulheres representavam cerca de 13% dos membros das câmaras baixas de todos os parlamentos, sendo que em 1985 o percentual era de 12%. Se continuasse nesse ritmo evolutivo, no começo do século 22 a mulher ainda não teria conquistado a paridade com o homem nas instâncias legislativas (NORRIS & INGLEHART, 2001). Entretanto, na última década registrou-se um incremento que acelerou a expectativa (quadro n. 9). Evolução que coincide com a crescente adoção de ações afirmativas na política e que contribuiu para que as mulheres alcançassem o percentual de 17,5% dos membros daquelas casas²⁵.

²⁵ Média mundial para a câmara baixa Inter-Parliamentary Union (IPU) <<http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>>. Acesso em: 10 nov. 2007.

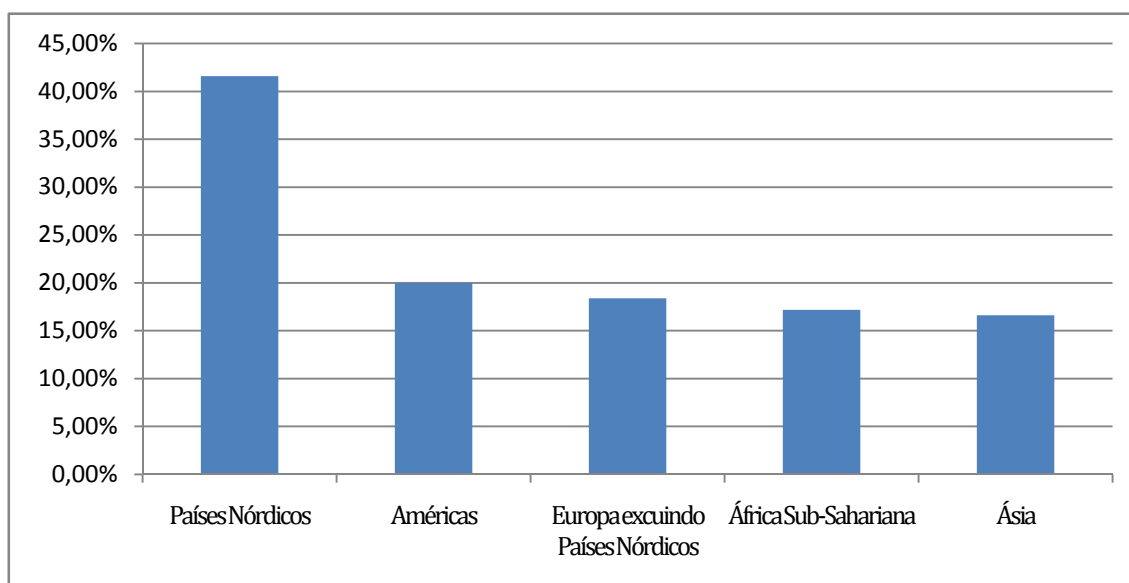
Quadro n. 9 - Mulheres no Parlamento 1945 - 2007

	1945	1965	1975	1985	1995	2000	2007
Número de parlamentares	26	94	115	136	176	177	189
% Mulheres nas Câmaras Baixas	3.0%	8.1%	10.9%	12.0%	11.6%	13.4%	17.5%

Fonte: IPU

Cotas eleitorais e de gênero são usadas em um número cada vez maior de países em todas as regiões do mundo. Hoje mais de 40 países possuem legislações nacionais de cotas e mais de 160 partidos políticos adotam voluntariamente cotas para assegurar um mínimo de mulheres incluídas como candidatas nas eleições (BALLINGTON, 2007)²⁶.

Quadro n. 10 - Médias regionais para Câmaras Baixas.



Fonte: IPU

Porém, ainda não há equilíbrio entre os gêneros na participação política institucional. Com relação ao poder legislativo, apenas 19 países apresentam participação de mulheres na câmara baixa, superior a 30% (quadro n. 11). Durante os últimos doze meses, os países Nórdicos elegeram os mais altos números de mulheres para essas casas. Sua média regional

²⁶ Informações extraídas da apresentação de Julie Ballington, pesquisadora do Inter-Parliamentary Union (IPU), intitulada *Implementing Special Measures: Global trends*. A apresentação fez parte do ciclo de palestras do Seminário “Trilhas do Poder das Mulheres: Experiências Internacionais em Ações Afirmativas” realizado nos dias 19 e 20 de junho de 2007 em Brasília.

subiu para mais de 40% (41,6%) (quadro n. 10). Todas as outras regiões contrastam com esses resultados. O continente americano possui o segundo maior escore, com 20% de representação feminina na câmara baixa, um pouco superior à média europeia (18,4% sem contar os países Nórdicos), mas bem inferior à média dos países nórdicos²⁷.

No topo do ranking mundial está Ruanda seguida pela Suécia, que estão próximas de alcançar a paridade entre os gêneros, com 48,8% e 47,3%, respectivamente, de representantes mulheres. Recentemente a Costa Rica se juntou a eles ao eleger 38,6% de mulheres para o legislativo. É agora o único país latino-americano que se encontra entre as cinco melhores posições de representação feminina do mundo (quadro n. 3).

Os países da América Latina se distribuem em extremos. Três deles têm mais de 30% da Câmara composta por mulheres, como Costa Rica, Cuba e Argentina. Enquanto o Brasil se encontra no grupo dos quarenta países com o pior desempenho, que apresentam menos de 10% de representantes mulheres na Câmara dos Deputados. No ranking do IPU, o Brasil está no 101ª lugar de um total de 134 posições (quadro n. 11).

Como explicar as diferenças entre o desempenho eleitoral das mulheres nesses países? Existe uma tendência em associar o nível de desenvolvimento sócio-econômico à inclusão de mulheres na arena política. Nas recentes décadas, as mulheres das sociedades pós-industriais têm alcançado posições de prestígio nos setores públicos e privados. No entanto esses argumentos não explicam as disparidades que ocorrem na proporção de representantes femininas no parlamento, entre sociedades muito similares economicamente, como os contrastes observados nos índices do Canadá (ranking 48º) e dos Estados Unidos (67º), e entre a Holanda (7º) e a Itália (63º) (quadro n. 11). Uma comparação entre a proporção de eleitas para a Câmara Baixa dos Parlamntos de alguns países confirma que o alto nível de desenvolvimento sócio-econômico não é condição necessária para o sucesso das mulheres (NORRIS & INGLEHART, 2001). O que sugere que a situação estrutural do país não é suficiente para determinar que mais mulheres ocupem cargos eletivos.

Quadro n. 11 - Mulheres nos parlamentos nacionais

Ranking	País	Eleições Mês/ano	% Mulheres nos Parlamntos Nacionais (Câmara Baixa ou Unicameral)
1	Ruanda	09 2003	48.8
2	Suécia	09 2006	47.3
3	Finlândia	03 2007	42.0

²⁷ Média mundial para câmara baixa: 17,5%. Inter-Parliamentary Union (IPU) <<http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>>. Acesso em: 10 nov. 2007.

4	Costa Rica	02 2006	38.6
5	Noruega	09 2005	37.9
6	Dinamarca	02 2005	36.9
7	Holanda	11 2006	36.7
8	Cuba	01 2003	36.0
8	Espanha	03 2004	36.0
9	Argentina	10 2005	35.0
11	Bélgica	06 2007	34.7
12	África do Sul	04 2004	32.8
13	Áustria	10 2006	32.2
13	Nova Zelândia	09 2005	32.2
15	Alemanha	09 2005	31.6
19	Peru	04 2006	29.2
21	Guiana	08 2006	29.0
24	Timor Leste	06 2007	27.7
25	Afeganistão	09 2005	27.3
26	Namíbia	11 2004	26.9
28	Vietnã	05 2007	25.8
29	Iraque	12 2005	25.5
29	Suriname	05 2005	25.5
31	Equador	10 2006	25.0
32	Suíça	10 2003	25.0
33	Austrália	10 2004	24.7
47	Portugal	02 2005	21.3
48	Canadá	01 2006	20.8
52	República Dominicana	05 2006	19.7
52	Reino Unido	05 2005	19.7
53	Trinidad e Tobago	10 2002	19.4
56	Venezuela	12 2005	18.6
57	França	06 2007	18.5
57	Nicarágua	11 2006	18.5
60	Guiné Equatorial	04 2004	18.0
63	Itália	04 2006	17.3
65	Bolívia	12 2005	16.9
66	El Salvador	03 2006	16.7
67	Panamá	05 2004	16.7
67	Estados Unidos	11 2006	16.3
73	Chile	12 2005	15.0
81	Grécia	03 2004	13.0
90	Uruguai	10 2004	11.1
96	Paraguai	04 2003	10.0
98	Japão	09 2005	9.4
101	Brasil	10 2006	8.8
105	Colômbia	03 2006	8.4
123	Haiti	02 2006	4.1
134	Quirgistão	02 2005	0.0

Fonte: IPU²⁸.

²⁸ Women in National Parliaments, disponível em <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>. Acesso em: 10 nov. 2007.

Então, porque as mulheres tiveram mais avanços em uns países que em outros na esfera pública? Alguns autores sugerem que o legado histórico de uma região, independente do seu desenvolvimento econômico, afeta fortemente a sua cultura e, conseqüentemente, as atitudes com relação à mulher. Há muito mais que a simples diferença entre sociedades ricas e pobres.

O fator cultural exerce uma influência fundamental na determinação do papel social dos gêneros. O que significa dizer que na busca da igualdade material entre homens e mulheres, a cultura política²⁹ pode atuar como um facilitador ou uma barreira, dependendo da predominância de atitudes igualitárias ou tradicionais, respectivamente, com relação à posição da mulher na sociedade. Essas atitudes interferem tanto no preparo da mulher para se candidatar, quanto nos critérios usados pelos dirigentes partidários na escolha dos candidatos (NORRIS & INGLEHART, 2001). Por isso, muitas análises indicam a cultura política como fator mais importante que a situação econômica na conformação da relação homem/mulher (SIAROFF, 2000; NORRIS & INGLEHART, 2001). De uma maneira geral, sociedades mais igualitárias³⁰ tendem a apresentar mais mulheres no parlamento que em outros sistemas.

É importante ressaltar, porém, que mesmo tendo a cultura em favor da igualdade, as sociedades pós-industriais que conseguiram chegar a um patamar alto de representação de mulheres, o fizeram graças à implementação de ações afirmativas no sentido de incluir mais mulheres na esfera pública. Essa reflexão sugere que os altos índices de participação são um efeito direto da ação positiva adotada. A cultura política, por sua vez, influenciou positivamente a alta receptividade das medidas inclusivas para mulheres, já que na maioria desses países as cotas são acolhidas voluntariamente pelos partidos políticos. Por outro lado, nem a existência de marcante desigualdade social, nem a presença de culturas patriarcalistas impediu a progressão da participação política feminina na América Latina, após a adoção das cotas.

Apesar de não serem as únicas responsáveis pela evolução da participação feminina, os dados indicam que as cotas cumprem um papel significativo. Dos dezenove países com representação parlamentar feminina próxima dos quarenta por cento, dezesseis possuem iniciativas de cotas eleitorais ou reserva de assentos no parlamento. Dos cinquenta países que tiveram renovação parlamentar em 2006, vinte e três adotavam cotas de gênero, estes

²⁹ A definição de cultura política encontra-se no segundo capítulo.

³⁰ Especialmente aquelas nas quais as mulheres obtiveram direitos políticos mais cedo e onde há uma longa tradição da social democracia.

elegeram 21,7 por cento de mulheres, os outros (sem política de cotas) elegeram 11,8 por cento (BALLINGTON, 2007).

Dentre os regimes democráticos, os países nórdicos foram os pioneiros na implementação de estratégias de discriminação positiva (por volta dos anos 70)³¹. Lá, as ações afirmativas foram adotadas como política voluntária dos partidos políticos e são responsáveis pelos incrementos visíveis das mulheres nas instâncias de representação. Suécia, Noruega e Finlândia respondem respectivamente, por índices de 47,3%, 37,9%, 42,0% de mulheres na câmara baixa (quadro n. 3). Note-se que esses países levaram quatro décadas para chegar aos altos níveis de participação feminina registrados hoje. Em outras palavras, o fator tempo é um condicionante que precisa ser levado em conta na avaliação do desempenho de suas políticas de cotas. Além disso, há registros de que a ampla atuação e a pressão femininas aliadas à cultura igualitária foram significantes para o alto nível de inclusão social das mulheres naqueles países (SIAROFF, 2000).

Entretanto, a maior parte das ações afirmativas determinadas em lei está concentrada em países de democracia recente. Há indícios de que as estruturas institucionais menos consolidadas desses países estariam mais abertas a legislações inovadoras. Contrariamente, democracias consolidadas seriam menos receptivas às cotas (ARAÚJO, 2001^a). Além disso, o fator cultural parece ser determinante para a assimilação de ações em favor das mulheres. Norris e Inglehart (2001) demonstram em sua pesquisa que países fundamentados em valores tradicionais apresentam percentuais menores de mulheres no parlamento. São exemplos: a França, a Itália e a Inglaterra, que consideraram inconstitucionais os projetos de lei que previam cotas para mulheres no legislativo nacional. Entretanto, naqueles países, alguns partidos políticos tomaram a iniciativa de reservar as candidaturas voluntariamente. Na Europa, até o momento em que esta pesquisa foi concluída apenas três países, incluindo a Bélgica, haviam aprovado cotas em lei para o parlamento nacional³².

Em alguns países da Ásia e da África são adotadas cotas que incidem diretamente sobre o parlamento, por meio de reserva de assentos para serem ocupados pelas mulheres.

³¹ Cumpre ressaltar, porém, que as primeiras experiências institucionais de cotas se deram nos países socialistas do leste europeu. Tais experiências não serão pormenorizadas neste trabalho porque se baseavam em parâmetros de organização política não democráticos.

³² De acordo com o *Global Database of Quotas for Women* do *International IDEA*, Portugal aprovou lei de cotas em 2006 e a Espanha em 2007, para o legislativo nacional. Disponível em: <www.quotaproject.org>. Acesso em: 30 out. 2007.

Isso explica, por exemplo, a maior presença de mulheres nos parlamentos do Afeganistão (25ª posição no ranking mundial) e da Ruanda (1ª)³³ (quadro n. 11).

Quadro n. 12 - Situação das mulheres na América Latina

País	% Mulheres nas Câmara Baixa	Cotas / Sistema eleitoral
Costa Rica	38,6	40% / Proporcional de lista fechada
Argentina	35,0	30% / Proporcional de lista fechada
Peru	29,2	30% / Proporcional de lista aberta
Equador	25,0	30% / Misto
México	22,6	30% / Misto
Rep. Dominicana	19,7	30% / Proporcional
Venezuela	18,6	Sem cotas ¹ / Misto
Nicarágua	18,5	Sem cotas ² / Proporcional
Bolívia	16,9	A cada 3 candidatos, uma mulher / Misto
Panamá	16,7	30% / Proporcional
Chile	15,0	Sem cotas ³ / Proporcional de lista aberta
Uruguai	11,1	Sem cotas ² / Proporcional de lista fechada
Paraguai	10,0	20% / Proporcional de lista fechada
Brasil	8,8	30% / Proporcional de lista aberta
Colômbia	8,4	Sem cotas / Proporcional de lista fechada
Guatemala	8,2	Sem cotas / Proporcional
Haiti	4,1	Sem cotas / Majoritário

Fonte: Global Database of Quotas for Women / International IDEA and Stockholm University e NICOLAU, 2004.

¹Existiram provisoriamente cotas de 30%.

²Há cotas voluntárias de 30% em alguns partidos políticos.

³Há cotas voluntárias de 20% em alguns partidos políticos.

Na Costa Rica a cota de 40% para ambos os sexos foi introduzida, em 1996, no Código Eleitoral para as eleições nacionais e locais. Muito embora, inicialmente, os partidos tenham descumprido as determinações legais. Então, em 1999 a justiça eleitoral decidiu pela obrigatoriedade das cotas e passou a rejeitar as listas que não obedeciam às recomendações da lei. O resultado foi um incremento significativo da presença de mulheres na câmara baixa após as eleições de 2002. Em 1998, antes da medida compulsória, foram eleitas 11 mulheres

³³ Ruanda sofreu uma grande transformação sócio-econômica após o genocídio de 1994. Trinta e nove por cento dos lares passaram a ser chefiados por mulheres que ajudaram na reconstrução do país. Seu governo implementou, então, programa de cotas mínimas para estimular a participação feminina. Entre as ações adotadas está a reserva de assentos para mulheres no parlamento (Seminário “Trilhas do Poder das Mulheres: Experiências Internacionais em Ações Afirmativas” que aconteceu nos dias 19 e 20 de junho de 2007 em Brasília, Brasil). Trinta por cento da composição do Senado (seis lugares) e vinte e quatro assentos da Câmara dos Deputados, no mínimo, devem ser ocupados por mulheres (International IDEA and Stockholm University, 2006, disponível em <<http://www.quotaproject.org>>. Acesso em: 30 out. 2007.)

de um total de 57 parlamentares (19%), em 2002 foram eleitas 20 mulheres (35,1%)³⁴. Atualmente, elas compõem 38,6% da câmara baixa (quadro n. 4). A obrigatoriedade do cumprimento da lei somada à imposição de sanções em caso de não preenchimento da cota foram decisivas para que a ação afirmativa costarriquenha promovesse efetivamente o aumento do número de parlamentares mulheres.

A Bélgica é peculiar por ter sido o primeiro Estado-membro da União Europeia a introduzir cotas em sua legislação. A lei belga não diz nada a respeito da ordem em que os candidatos devem ser apresentados na lista³⁵. Uma vez que a obrigatoriedade está relacionada apenas com o número de candidatas femininas, cabe aos partidos decidirem se colocam as mulheres em posições elegíveis. Segundo Mercedes Diaz (2003) as oportunidades reais para as mulheres não melhoraram depois das cotas. E muitos partidos chegaram a reduzir a porcentagem de mulheres em posições elegíveis. Para a pesquisadora, o aumento de mulheres no parlamento, nas primeiras eleições com cotas, se deveu em primeiro lugar às diferenças dos partidos em termos de assentos, seguido pela iniciativa de alguns em colocar as mulheres em posições elegíveis e não à lei de cotas propriamente dita. Entretanto, os estudos de Diaz se basearam nas eleições de 1999. Após esse ano, os números em termos de mulheres eleitas para a câmara baixa, evoluíram expressivamente, mesmo com as limitações da política de cotas. Isso sugere que o efeito simbólico da lei aliada à cultura política mais igualitária pode ter provocado um efeito contágio entre os partidos para a adoção de atitudes inclusivas. Em suma, a avaliação do caso belga permite inferir-se que quando a política de cotas se baseia exclusivamente na quantidade, e não na posição da lista, a alocação das mulheres em posições elegíveis depende da vontade dos partidos. Essa vontade, por sua vez, está intimamente ligada à cultura política.

Um exemplo de discriminação positiva que deu certo desde a sua implantação é o caso argentino. A Argentina foi o primeiro país do mundo a aprovar cotas de gênero em lei nacional. Desde 1991, a *Ley de Cupos* estabelece que 30% da lista eleitoral deve ser preenchida por um dos gêneros e que a disposição dos nomes na lista deve ser alternada de forma a não haver mais do que dois nomes consecutivos do mesmo gênero. Como resultado, as mulheres compõem, atualmente, cerca de 30% dos assentos da Câmara dos Deputados

³⁴ International IDEA and Stockholm University, 2006. Disponível em <<http://www.quotaproject.org/displayCountry.cfm?CountryCode=CR>>. Acesso em: 30 out. 2007

³⁵ No caso Belga, a lei Smet-Tobback estabelece um limite máximo por sexo de 2/3 por lista partidária. Foi plenamente aplicada pela primeira vez nas eleições de 1999. O número de mulheres aumentou de 12,7% em 1995 para 23,3% em 1999. Cumpre esclarecer que na Bélgica o eleitor pode optar pela lista toda ou escolher candidatos individuais (sistema de lista flexível), mas o chamado efeito “devolução” permite que o sistema privilegie as posições mais altas na lista, mesmo que algum candidato tenha mais votos pessoais (DIAZ, 2003).

argentina. Cumpre destacar que na década de 80 (anterior à *Ley de Cupos*) as mulheres representavam em média 4% dos deputados eleitos (JONES, 1998).

Na Argentina, na Noruega e na Suécia a porcentagem concedida às mulheres como cotas de candidaturas correspondeu, grosso modo, às representantes eleitas. Esses países têm em comum o voto em lista partidária³⁶. Antes das eleições, os partidos decidem a hierarquização dos candidatos dentro da lista, respeitadas as cotas para mulheres. Então, votar na lista de um determinado partido importa na anuência, pelo eleitor, do ordenamento dos candidatos. Ao final da eleição, as cadeiras que o partido fizer jus, de acordo com sua proporção de votos, serão ocupadas a partir do topo da lista, num escalonamento realizado de cima para baixo (do topo à base da lista). Qualquer alteração que se faça na lista se transfere quase automaticamente para os eleitos. Por isso, as cotas são mais eficientes em sistemas de listas fechadas.

Mas a eleição em listas fechadas não é condição necessária para a eficácia das cotas. A Finlândia adota o sistema de lista aberta (NICOLAU, 2004, p. 50) e é hoje o terceiro no mundo em participação parlamentar de mulheres. Nesse caso, além das cotas outros fatores concorrem para explicar o avanço feminino na política. Segundo as observações de Araújo (2001b), a Finlândia possui uma cultura igualitária e conta com um importante movimento de mulheres, engajado nas questões políticas. Esse contexto interfere favoravelmente no apoio dos partidos e da sociedade à inclusão de mulheres na política³⁷. A igualdade política ajuda a esclarecer por que as cotas funcionam na Finlândia, mesmo na presença de condições institucionais desfavoráveis, como as listas abertas. Isso reforça a tese de que se deve considerar a multicausalidade nas análises sobre o acesso das mulheres à representação política.

O mérito dos países que superaram a resistência masculina e aprovaram medidas eficazes no combate à sub-representação das mulheres está, na maioria dos casos, intimamente ligado à cultura de igualdade e de participação dessas sociedades, como também da inserção das mulheres em movimentos reivindicatórios. A cultura política quando igualitária parece somar forças com as ações afirmativas e, independente do tipo de cotas ou do sistema eleitoral, gera efeitos positivos para a inclusão das mulheres na vida política. Ao

³⁶ Na Argentina o sistema é de listas fechadas e bloqueadas. Na Suécia e na Noruega há possibilidade do eleitor reordenar a lista conforme suas preferências, chamada lista flexível. (NICOLAU, 2004, p. 44)

³⁷ As cotas, na Finlândia (em torno de 40%) são adotadas voluntariamente como parte de uma política partidária de inclusão feminina (*Global Database of Quotas for Women* do International IDEA and Stockholm University. Disponível em < <http://www.quotaproject.org/index.cfm> >. Acesso em: 12 nov. 2007.)

passo que, a cultura tradicional, caracterizada por relações verticais e de autoridade e dependência, representa uma barreira que as iniciativas de cotas precisam transpor.

A análise dos resultados das cotas no Brasil em comparação com as experiências dos países nórdicos coloca em evidência as diferenças culturais que separam a eficiência da ineficiência dessas políticas. Os índices brasileiros são baixos principalmente por causa da cultura política tradicional. O comportamento político brasileiro perpetua as desigualdades estruturais presentes na sociedade, entre elas a baixa representação política feminina.

No entanto, o exercício do poder continua a ser um processo complexo. A inserção das mulheres por meio de cotas não muda automaticamente a cultura política. Quanto a isso, é preciso destacar que o fato de as mulheres estarem representadas nos legislativos não significa que elas tenham poder efetivo. Norris & Inglehart (2001) lembram que estratégias de ações afirmativas foram usadas por nações comunistas do leste europeu³⁸. Após a democratização desses países, as cotas foram abandonadas e a proporção das mulheres nos parlamentos sofreu um forte declínio. Dessas e de outras experiências conclui-se que as mulheres ainda que exerçam cargos políticos, podem estar excluídas do poder. Por outro lado, casos como o dos Estados Unidos demonstram que uma cultura igualitária não é suficiente para produzir resultados favoráveis às mulheres na política. Outros fatores institucionais e/ou estruturais podem agir como barreiras ao acesso das mulheres aos cargos eletivos.

Então, para avaliar a questão, foram observados dois países latino-americanos, Argentina e Costa Rica, que sob muitos aspectos de estrutura econômica e cultura política são comparáveis ao Brasil. No entanto, no tocante ao número de parlamentares mulheres, esses dois países são bem mais bem sucedidos. Os três têm em comum a adoção do sistema proporcional nas eleições para câmara baixa. Porém, as listas partidárias da Argentina e Costa Rica, como mencionado outrora, são fechadas e bloqueadas. As leis argentina e costarricense obrigam a alocar as candidatas em posições elegíveis nas listas, situação que não pode ser alterada na eleição, pois se vota na lista completa, sem possibilidade de modificação. Além disso, existem sanções para o partido que não cumprir esses requisitos. No Brasil, ainda que o preenchimento da cota fosse obrigatório, não estaria garantida a eleição de mulheres em percentual igual ao da cota. Do ponto de vista da engenharia eleitoral, as listas abertas não asseguram, de antemão, ao candidato o ganho do mandato, já que o seu posicionamento na relação do partido não corresponde às chances de eleição, como acontece

³⁸ Atualmente, segundo Norris & Inglehart (2001) regimes não democráticos como Cuba e China também adotam cotas para as mulheres no parlamento.

nas listas fechadas. No Brasil, as cotas podem até estimular candidaturas femininas, mas o desempenho eleitoral ainda depende do trabalho individual na campanha.

Um caso que enriquece a análise dos sistemas eleitorais é o do Peru. As eleições peruanas para o legislativo nacional são regidas pelo sistema proporcional de listas abertas. Lá, as cotas foram aprovadas em lei para o parlamento nacional em 1997, mesmo ano da lei brasileira³⁹. Desde então, o país assiste a um aumento gradativo de parlamentares mulheres, e hoje alcança patamares próximos aos da Argentina (quadro n. 4). Apesar de o caso peruano necessitar de estudos mais detalhados, duas considerações iniciais podem ser elaboradas. Em primeiro lugar, a influência do tipo de lista na eficácia das cotas não é determinante. A atuação das cotas peruanas revela que as listas abertas nem sempre prejudicam o desempenho eleitoral feminino. Por último, a comparação entre Brasil e Peru sugere que o resultado das cotas pode estar relacionado à vontade do eleitorado⁴⁰.

Portanto, a nenhum dos fatores envolvidos no processo da representação feminina pode-se dar destaque. As correlações anteriores indicam que vários são os condicionantes que interferem na conformação final da participação política das mulheres. Talvez, de toda a análise do presente capítulo, possa-se inferir que os países latino-americanos bem sucedidos em suas políticas de cotas tenham superado o problema cultural por meio da adoção de políticas afirmativas precisas combinadas com um terreno institucional propício. Essa inferência permite propor algumas reflexões. Quando o fator cultural funciona como obstáculo, é prudente que a política de cotas seja compulsória, pois, nesse contexto as ações positivas costumam ir contra a vontade geral dos partidos e da sociedade, que estão mergulhados em práticas tradicionais. Além disso, as provisões de cotas deveriam ser formuladas com a determinação exata do percentual e da maneira como devem ser alocados seus destinatários. É importante, também, que a lei estabeleça punições para o não cumprimento. Ainda, se as cotas agem no processamento das eleições, por meio de reserva de candidaturas, a compatibilidade com o sistema eleitoral tende a aumentar as chances de sucesso. Sobretudo, importa ressaltar que há necessidade de monitoramento e acompanhamento dessas medidas, para que os objetivos sejam alcançados. Finalmente, sem desmerecer o papel que os processos sócio-culturais cumprem na constituição feminina do parlamento, muita atenção deve ser dada aos processos institucionais nos quais as cotas estão inseridas.

³⁹ *Global Database of Quotas for Women* do International IDEA and Stockholm University. Disponível em <<http://www.quotaproject.org/index.cfm>>. Acesso em: 12 nov. 2007.

⁴⁰ Todavia, essa conexão ainda precisa ser confirmada.

6 CONCLUSÃO

As relações sociais são marcadas pela dicotomia entre o que é papel da mulher e do homem distintamente. Do mesmo modo, a construção da cidadania baseou-se numa concepção entre o que constituiria diferenciadamente as esferas feminina e masculina. A política não está imune a esta realidade. Apesar de se haver firmado o entendimento de que a arena política seria estéril, o espaço da representação está contaminado pelas desigualdades encontradas na sociedade e se tornou um espaço de exclusão por excelência.

O processo de democratização enfrentou e ainda enfrenta o problema de desigualdade de gênero no espaço político. Não importa o país que se analise, os homens detêm o monopólio da representação política. A reduzida presença das mulheres nos cargos eletivos não deixa de ser uma expressão da fragilidade da democracia, que em seus ideais reclama uma distribuição mais igualitária dos recursos políticos entre os cidadãos sem distinção.

As limitações da democracia representativa em incluir identidades coletivas levaram à busca de estratégias para ampliar a inserção dos indivíduos excluídos, especialmente as mulheres. As ações afirmativas, em especial as políticas de cotas, traduzem uma espécie de desencanto com a representação política. De fato, elas anunciam os limites da igualdade formal e negam a “esfera pública esterilizada”. As cotas são, então, a maneira encontrada para acelerar o ritmo de acesso de mulheres às instâncias de representação.

Para analisar a representação feminina é preciso dar conta da diversidade de fatores envolvidos no processo e considerar toda a lógica histórico-cultural e de estrutura política que influenciam as empreitadas em torno do poder. Entre eles a cultura política é fator fundamental para entender as disparidades que ocorrem na representação das mulheres nos parlamentos nacionais. Mas não pode ser considerada isoladamente. As instituições políticas interferem fortemente na capacidade dos sistemas absorverem esses novos sujeitos coletivos.

Então, uma das explicações para o baixo desempenho eleitoral feminino no Brasil invoca questões relacionadas com a cultura política. Com efeito, a cultura patriarcal brasileira

introjeta e confirma a desigualdade de gênero. Por causa dela, as mulheres não são vistas como agentes políticos capazes. Essa é a maior barreira ao ingresso da mulher na esfera da representação. No entanto é interessante observar que muitos países latino-americanos com trajetórias e culturas políticas semelhantes às do Brasil apresentam quadros bem mais favoráveis em relação à participação política feminina. Esses países conseguiram bons resultados devido às políticas de cotas. O que nos leva a crer que ações positivas eficientes transformam a realidade mesmo diante de condições culturais desfavoráveis.

No Brasil, a aprovação da política de cotas e a sua implantação é, em si, um fato positivo, pois possibilita tornar visível a sub-representação das mulheres e estabelecer as responsabilidades do estado quanto à alteração deste quadro. Mas faz-se necessário também que isso se traduza em resultados eleitorais.

Porém, a legislação brasileira de cotas é meramente indicativa. Os partidos não são sequer obrigados a preencher efetivamente as vagas. Foi o que ocorreu, aliás, na maioria dos casos. Além desse, as análises das eleições realizadas sob vigência da lei enfatizam outros aspectos negativos. Destacam-se a ampliação do número total de candidaturas permitidas aos partidos, que possibilitou a inscrição do mesmo contingente de candidatos masculinos sem que se verificassem deslocamentos; e a inexistência de sanção no caso do não cumprimento da lei (a sanção é fundamental para que a cota funcione).

Importa, ainda, enfatizar que o processo de aprovação da proposta de cotas no parlamento ocorreu sem polêmicas ou maiores oposições. Isso sugere que os legisladores pareciam prever que a lei seria incapaz de alterar os padrões eleitorais do país, ou seja, de aumentar a representação das mulheres. No que diz respeito à eficácia social, foi como se a lei de cotas tivesse sido aprovada para não funcionar, tal como tantas outras legislações em vigor no país.

Também merece destaque nesse processo o tipo de sistema eleitoral e mais especificamente de lista partidária. As cotas não são compatíveis com o sistema eleitoral brasileiro. Não é estranho encontrar diferenças entre a porcentagem da cota para candidatas e a de mulheres no parlamento, uma vez que em sistema de lista aberta a candidatura não garante a eleição. No entanto, não se pode concluir que a introdução do sistema de votação em lista partidária fechada no Brasil resultaria, de antemão, na vitória eleitoral das mulheres. As experiências demonstram que o sistema de listas fechadas não assegura, por si só, a eficiência da política de cotas. Para que isso aconteça é necessária a aprovação de medidas que obriguem os partidos a alocar as mulheres nas posições elegíveis da lista. Acreditamos ser pouco provável que tais medidas tenham aceitabilidade no Congresso Nacional, uma vez que

o ordenamento das listas fechadas interfere efetivamente nas chances eleitorais dos candidatos. Portanto, é difícil supor que um sistema de listas fechadas venha favorecer de imediato as mulheres no Brasil.

Os resultados eleitorais das cotas obtidos até agora são mais instigantes do que conclusivos, mas permitem alguns comentários. Pelo lado das candidaturas, o contingente de mulheres aumentou razoavelmente com as cotas. Isso mostra que as ações surtiram um efeito simbólico importante, uma vez que as mulheres estão mais encorajadas a se candidatar. Em termos de resultados eleitorais, as cotas não tiveram impacto. As análises indicam que o sistema de cotas no Brasil não é adequado para incrementar a representatividade feminina. Se não forem criados mecanismos suplementares, o quadro de mulheres na Câmara dos Deputados não atingirá índices significativamente maiores que os apresentados. A política que aí está precisa ser complementada com regulações que obriguem o preenchimento do percentual estipulado na cota.

Outra medida importante refere-se à incidência do percentual. A porcentagem, hoje, recai sobre a lista potencial, que é ampla e admite um amortecimento dos efeitos da cota em relação a lista efetiva. As avaliações do capítulo três demonstram que, mesmo sob a vigência da ação afirmativa, os partidos lançam, em média, doze por cento de candidaturas femininas. É necessário que a cota incida sobre a lista real do partido, só assim, o percentual do contingente de candidatas mulheres sofrerá um acréscimo equivalente ao reservado pelas cotas. Espera-se que a partir do momento que representarem um número significativo em relação ao total de candidatos as mulheres recebam mais investimentos dos partidos⁴¹.

Eis uma lição que pode ser tirada dessa pesquisa: o sistema de cotas para mulheres, no Brasil, foi estruturado com uma série de empecilhos para a sua efetividade. O maior deles é a arquitetura da própria política de cotas, seguido pelo sistema eleitoral em listas abertas (por não transferir os percentuais de candidaturas para os resultados eleitorais). Esses dois fatores esvaziaram o objetivo da ação afirmativa – que é aumentar a representação feminina. E os efeitos que se esperava das cotas foram minimizados.

Quanto ao sistema eleitoral, ainda que venha provocar certa dificuldade para as cotas, experiências de outros países reforçam que ele não tem o condão de impedir o êxito das mesmas, como supúnhamos no início da pesquisa. Ademais, como lembra Clara Araújo (2001b), a adesão a alteração do sistema de listas eleitorais exigiria uma reflexão mais

⁴¹ Essa é uma especulação a respeito do comportamento partidário em relação às mulheres, caso elas chegassem a representar um contingente expressivo nas listas de candidaturas.

profunda acerca dos pontos positivos e negativos de cada modalidade, para além de um olhar voltado apenas para a representação de mulheres.

Por isso nos concentramos, agora, nos aspectos da lei propriamente dita, cujo aperfeiçoamento depende, em grande parte, da pressão política de movimentos por inclusão feminina. Enquanto não existir um sistema de cotas preciso que corrija as imperfeições da lei atual, as perspectivas de modificação substancial do quadro feminino da Câmara dos Deputados, em curto prazo, são desalentadoras. Não se pode apenas esperar pela evolução histórica, ela acontece muito lentamente quando se trata de instituir transformações de tal monta, muito embora nos faltem parâmetros para afirmá-lo com certeza.

Em linhas finais, não há dúvidas de que a ação afirmativa consiga gerar resultados quantitativos imediatos, desde que criada para tal. No entanto, ainda que o número seja importante, devido ao simbolismo de criar um equilíbrio artificial entre os gêneros, acreditamos que a base da mudança continua nas esferas social e cultural. Tomando emprestadas as palavras de Pierre Bourdieu (1999, p. 139), *só uma ação política que leve realmente em conta toda a ordem social poderá, em longo prazo, contribuir para o desaparecimento progressivo das diferenças*. No que se refere ao efeito cultural das cotas, se elas são capazes de provocar mudanças nos padrões mais arraigados de cultura e estrutura social, somente análises rigorosas no decorrer de sua vigência poderão responder. Por enquanto, há muitas especulações, e elas têm divergido a respeito.

ABSTRACT

Brazil adopts quotas for women's candidacy at the municipal level since 1995. In 1997, these measures were extended for national elections and established a reserve of a minimum 30% and maximum of 70% of openings for each gender on party lists. This task investigates the performance of Brazilian gender quota and analyzes the effectiveness of this measure in the advances for female representation in national lower house (House of Representatives). Given these objectives, we seek to examine the process of the bill approval that gave rise to the quotas, compare the election data for the House of Representatives before and after implementation of this policy, and analyze the influence of the electoral system. For this, we used bibliographical and documentary research techniques. The assessment of the electoral results indicates that Brazilian quotas are not sufficient instruments to increase female representation in national parliament. In this regard, it is worth emphasizing the negative points of the legislation that instituted the quotas, such as the non-obligatory nature of the percentage compliance, the non-existence of punishment in case of non-compliance and the increase of the number of candidates. Due to these characteristics, the Brazilian law is only indicative. The electoral data demonstrated that female candidacy is far from reaching the minimum quota. In the last two elections, women represented 12.7% of the total candidates for the House of Representatives. On the other hand, the analyses point out that there was an increase in female candidacy after the quotas. The same could not be said to electoral gains. No impacts in the evolution of the elected women percentages have been noted. Therefore, even the quotas have stimulated the women to run, they did not interfere in the task of selecting them. Some studies suggest that this behavior could be conditioned to the Brazilian electoral system, more precisely to the type of list. In open party lists, candidacy does not guarantee the entry into the elected office. However, some international experiences revealed that open list is not exactly an obstacle to female representation. Furthermore, the adoption of closed lists does not ensure that women will be placed in eligible positions on the party lists. Therefore, for effectiveness of Brazilian quotas we suggest that the measure must be compulsory, the law should provide for sanctions, and the percentile should be reflected in the effective party list and not on a potential list, as it now occurs. Finally, given the importance of quotas to stimulate women's representation, we believe that the basis for change continues to be in the cultural and social spheres.

Key words: Quotas, female representation, House of Representatives, electoral system, Brazil.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁLVARES, Maria Luzia Miranda. *Mulheres na competição eleitoral: seleção de candidaturas e padrões de carreira política no Brasil*. Tese de Doutorado, IUPERJ - Rio de Janeiro, 2004. 335p.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular, e accountability. *Lua Nova*, São Paulo, n. 55-56, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 14 nov. 2007.

ARAÚJO, Clara. Mulheres e representação política: a experiência das cotas no Brasil. *Revista Estudos Feministas*, vol. 6, n. 1. Rio de Janeiro, 1998, pp. 71-90.

_____. Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil. *Revista Estudos Feministas*, 2001a, pp.231-252.

_____. As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais. *Dados*, Rio de Janeiro – 2001b, vol.44, n. 1, ISSN 0011-5258. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 10 de outubro de 2007.

_____. Participação política e gênero: algumas tendências analíticas recentes. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)*, n. 52, 2001c, pp. 45-77.

_____. *Avaliação do sistema de cotas no Brasil*. Trabalho apresentado no Seminário “Trilhas do Poder das Mulheres: Experiências Internacionais em Ações Afirmativas”, Brasília, 2007. Não publicado.

ARBLASTER, Anthony. *A Democracia*; tradução de José Espadeiro Martins. Mem Martins: Europa-América, 2004, 163 p.

AVELAR, Lúcia. *Mulheres na elite política brasileira: canais de acesso ao poder*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, Centro de Estudos, 1996 - 94p.

BALLINGTON, Julie. *Implementing Special Measures: Global trends*. Trabalho apresentado no Seminário “Trilhas do Poder das Mulheres: Experiências Internacionais em Ações Afirmativas”, Brasília, 2007. Não publicado.

BOBBIO, Norberto. (1909-2004) Democracia representativa e democracia direta. *O futuro da democracia*; tradução de Marco Aurélio Nogueira. Ed. Paz e Terra, 2002, São Paulo, 207p.

BORBA, Julian. Cultura política, ideologia e comportamento eleitoral: alguns apontamentos teóricos sobre o caso brasileiro. *Opinião Pública*, Campinas, v. 11, n. 1, 2005, p. 147-168.

BOURDIEU, Pierre, 1930. *Dominação masculina*; tradução de Maria Helena Kuhner. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999, 157p.

_____. *O poder simbólico*; tradução de Fernando Tomaz. Lisboa: Difel, 1989. 311p.

BRASIL. Constituição (1998). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2000. 87 p.

_____. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 out. 1995. Seção 1, pp. 15333.

_____. Lei nº 9.504, de 30 de Setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º out. 1997. Seção 1, pp. 21801.

BURKE, Edmund (1729-1797). *Textos políticos / Edmund Burke* ; [versión española e introducción de Vicente Herrero]. México: Fondo de Cultura Económica, 1942. 372 p.

CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE A MULHER, 1995, Pequim. Relatório e plataforma de ação. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1996. 352 p.

COUTINHO, Aldacy Rachid. Relações de gênero no mercado de trabalho: uma abordagem da discriminação positiva e inversa. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, v. 34, 2000, pp. 13-34.

DOWNS, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row, 310 p.

DIAZ, Mercedes Mateo (2002). As cotas fazem diferença? Ações positivas no parlamento Belga. *Opinião Pública*; tradução de Pedro Maia Soares. Campinas, v. 9, n. 1, 2003, pp. 68-97.

FLEISCHER, David. O impacto da reforma política sobre a Câmara Federal. *Plenarium*, v.1, n.1, pp. 123-141, nov. 2004.

GROSSI, Miriam Pillar; MIGUEL, Sônia Malheiros. Transformando a diferença: as mulheres na política. *Revista Estudos Feministas - UFRJ*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, 2001, pp. 167-206.

JAQUETTE, Jane S. Regional differences and contrasting views. *Journal of Democracy*, v.12, n. 3, 2001, pp. 111-125.

JONES, Mark P. Gender quotas, electoral laws, and the election of women: lessons from the argentine provinces. *Comparative political studies*, v.31, n.1, pp. 3-21, feb. 1998.

JUKOVSKY, Vera Lúcia R. S. *Representação Política da mulher*. São Paulo: J. de Oliveira, 2000, 113p.

KEKIC, Laza. The Economist Intelligence Unit's index of democracy. *The Economist*, 22 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.economist.com>>. Acesso em: 14 nov. 2007.

MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais. *Revista Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, 1991, pp. 34-58.

MAYHEW, David. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.15, n.44, pp. 1-17. São Paulo, 2000.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa: história e debates no Brasil. *Caderno de Pesquisas*, São Paulo, n. 117, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 14 nov. 2007.

MORAES, Alexandre. Sistemas eleitorais e regime de governo presidencial. *Direito Constitucional Contemporâneo*, pp. 25-48. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

NICOLAU, Jairo. A reforma da representação proporcional no Brasil. IN: BENEVIDES et al., *Reforma Política e Cidadania*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2003, pp. 201-224.

_____. *Sistemas Eleitorais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, 111p.

NORRIS, Pippa. Gender differences in political participation in Britain: traditional, radical and revisionist models. *Government and Opposition*, v. 26, n. 1, 1991, pp. 56-74.

_____. Women politicians: transforming Westminster? *Parliamentary Affairs*, v. 49, n. 1, 1996, pp. 89-102.

_____; INGLEHART, Ronald. Cultural obstacles to equal representation. *Journal of Democracy*, v. 12, n. 3, 2001, pp. 126-140.

PAIVA, Maria Arair Pinto. Espaço público e representação política. *Direito, Estado e Sociedade*. Rio de Janeiro, n. 7, 1995, pp. 73-92.

PHILIPS, Anne, 1995. De uma política de idéias a uma política de presença? tradução de Luís Felipe Miguel. *Revista de Estudos Feministas*. 2001, pp. 268-290.

PINTO, Céli Regina Jardim. Espaços deliberativos e a questão da representação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 2004, pp. 97-113.

PORTO, Walter Costa, 1937. *Dicionário do voto*. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. 475 p.

ROGRIGUES, Almira. Reforma política e participação. *Democracia Viva*, Brasília, n. 23, 2004, pp. 3-7.

SIAROFF, Alan. Women's representation in legislatures and cabinets in industrial democracies. *International Political Science Review*, v. 21, n. 2, 2000, pp. 197-215.