

NOVAS DEMANDAS POR RECONHECIMENTO POLÍTICO – AS COTAS PARA MULHERES NAS INSTÂNCIAS DE REPRESENTAÇÃO: O CASO BRASILEIRO EM COMPARAÇÃO COM AS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

*Clara Araújo**

Resumo: O trabalho analisa as políticas de cotas por sexo para a competição legislativa, destinadas a promover a ampliação da representação política das mulheres. Procura comparar a experiência brasileira com experiências em curso em outros países, identificando fatores que contribuem para tornar essa política mais ou menos eficaz. Destaca, particularmente, aqueles fatores relacionados ao sistema eleitoral.

Palavras-chave: Políticas de cota, Feminismo, Reconhecimento, Mulher e política.

INTRODUÇÃO

A baixa representação feminina nas instâncias de representação legislativa constitui um dado quase universal, salvo algumas exceções, nas quais se incluem os países escandinavos e países com regimes políticos definidos como socialistas. Conforme registra a literatura, as concepções que nortearam a construção das democracias ocidentais trataram de normatizar espaços e direitos distintos para homens e mulheres, com estas últimas ficando excluídas da condição de cidadãos por um longo período (PATEMAN, 1993). Essa herança e as desigualdades estruturais que marcam as relações sociais de gênero têm dificultado a superação das disparidades existentes entre a presença de homens e mulheres na arena da representação política. E o fato é que os direitos básicos de cidadania, relativos ao voto e à representação política, não têm sido suficientes para reverter o processo histórico de exclusão a que as mulheres se viram submetidas durante a construção dos espaços políticos institucionais

Diante disso, os movimentos feministas vêm elaborando uma análise crítica sobre os limites da democracia representativa e suas práticas políticas institucionais, formulando novas estratégias capazes de intervir mais diretamente sobre os canais de acesso às esferas de decisão. As ações afirmativas e as cotas para as instâncias parlamentares podem ser consideradas expressão deste movimento e do reconhecimento público que suas demandas alcançaram. Tais políticas vêm se generalizando internacionalmente como estratégia política visando compensar o fosso existente entre homens e mulheres na representação e aproximar estas últimas de uma participação mais eqüitativa. Já em 1997 foram identificadas iniciativas de ação afirmativa ou de cotas destinadas à esfera da representação legislativa, em partidos específicos ou através de legislação, em 49 países (RULE, 1997).

Este trabalho faz um balanço da política de cotas por sexo recentemente adotada no Brasil para a competição legislativa, comparando-a com experiências semelhantes em andamento em outros países. Está baseado em dados de pesquisa recentemente concluída,¹ e toma por base empírica os resultados eleitorais de 1996 – eleições para Câmaras de Vereadores - e de 1998 – eleições para Assembléias Legislativas e Câmara Federal, quando as cotas foram adotadas pela primeira vez no Brasil.

*Departamento de Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro-Brasil.

¹ Esse trabalho, que levantou dados para a minha tese de doutorado, foi possível graças ao apoio concedido pela Capes e pelo CNPq/ Brasil, através de bolsas de pesquisa. Agradeço à Faperj o apoio que viabilizou a apresentação dos resultados no IV Congresso Luso-afro-brasileiro de Ciências Sociais.

EXPERIÊNCIAS DE COTAS NO CAMPO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

As iniciativas partidárias de estabelecer cotas para as direções internas e, particularmente, para as candidaturas aos cargos legislativos, deram-se inicialmente via partidos de esquerda, o que permanece como característica geral dos processos mais recentes. A adesão dos outros partidos, os de centro e, em alguns casos, os de direita, deu-se, sobretudo, em decorrência do denominado "efeito contágio da esquerda" (contagion-effect from the left), que significa que, uma vez adotada uma política simática ou com apelo eleitoral por um determinado partido, outros tendem a segui-la em razão dos resultados que a mesma pode propiciar para a organização partidária (DARCY et al, 1994; RULE & ZIMMERMAN, 1994; JONES, 1998). Observa-se, portanto, que esse "efeito-contágio" não vem ocorrendo apenas em razão de possíveis adesões aos objetivos políticos que norteiam essas estratégias, embora esse seja um fator importante na sua contextualização. Em parte, são imperativos pragmáticos, voltados para ganhos eleitorais, que movem tais iniciativas.

Existem dois tipos de cotas: as aplicadas através de legislação nacional, portanto, compulsórias, e as adotadas por iniciativa voluntária dos partidos políticos. Em relação às primeiras, existem as cotas que se destinam às eleições, isto é, incidem sobre as listas que os partidos irão apresentar para concorrer, através de um percentual mínimo de reserva das vagas dos concorrentes para as mulheres; e existem as cotas que se aplicam diretamente ao parlamento, através de uma reserva de assentos a ser ocupada pelas mulheres. Aqui serão tratadas particularmente as experiências de legislação de cotas para partidos políticos.

As cotas criadas através de legislação e destinadas à reserva de vagas nas listas eleitorais afetam a todos os partidos em determinado país, embora haja variações em cada legislação quanto ao restante dos procedimentos. Nessa categoria podem ser identificadas diferentes experiências. Há países que chegaram a aprovar e até a adotar essa medida mas não o fazem mais. Em outros foram apresentados projetos de lei ao parlamento, os quais foram ou estão sendo objeto de avaliação. E uma terceira situação é a dos países que aprovaram uma legislação a respeito e a estão implementando. Na primeira situação encontram-se, por exemplo, a França e a Itália. A França, com um sistema misto de governo, foi um dos primeiros países europeus de democracia liberal a discutir a proposta de cotas na perspectiva de uma legislação nacional. Em 1982 aprovou-se uma lei reservando às mulheres um percentual de 25% das candidaturas das listas partidárias para as eleições municipais, que não chegou a ser implementada porque no mesmo ano foi considerada inconstitucional sob o argumento de que iria de encontro ao princípio da igualdade entre os sexos. Na Itália duas leis eleitorais foram aprovadas em 1993. Uma delas estabelecia que nas listas partidárias proporcionais nenhum dos dois sexos poderia ser representado com menos de 25% dos candidatos, e a segunda definia a ordem dessa presença. Homens e mulheres deveriam aparecer alternadamente na lista, num procedimento definido como *zipper system*. A nova legislação eleitoral que estabelecia o sistema misto definia que 25% do parlamento italiano seria eleito por representação proporcional e o restante majoritário. A aplicação foi considerada um sucesso no processo de eleição proporcional, com as mulheres obtendo 33,3% dos assentos, ao passo que na parte dos eleitos correspondente ao sistema majoritário elas obtiveram apenas 9%. De todo modo, isso possibilitou que a representação total de mulheres, que alcançara 8,1% em 1992, saltasse para 15,1% em 1994. Em 1995, porém, a Corte Constitucional considerou a legislação inconstitucional, pelas mesmas razões do caso francês, isto é, por ir de encontro ao princípio da igualdade (RULE, 1997). A Itália teve, portanto, uma breve experiência de cotas que não prosseguiu.

Há também o caso dos países com histórico de debates em torno de projetos de lei tratando de cotas obrigatórias e extensivas a todos os partidos políticos. Nessa situação encontram-se, entre outros, a Índia, Espanha, Portugal e Chile.

Por fim há as políticas que estão sendo implementadas com base em legislação nacional, as quais interessam particularmente à presente análise. Nesta modalidade foram identificados dez países² incluindo o Brasil, distribuídos entre sistemas eleitorais proporcionais e mistos (ARAÚJO, 1999). Todas as experiências podem ser definidas como recentes, já que só foram iniciadas na década de noventa, não se encontrando, portanto, completamente

² Mais recentemente também a Colômbia aprovou uma Lei de Cotas, ampliando para dez o número de países da América Latina que adotam sistemas de cotas.

sistematizadas. A única exceção é o caso argentino, por ser o mais antigo e também por apresentar uma legislação considerada avançada, sendo o paradigma para essas políticas. Na tabela 1 anexa são apresentados os países com seus respectivos sistemas eleitorais e índices de presença feminina nos parlamentos antes e após as cotas.

Como se pode notar, quase a totalidade dos países com legislação nacional está situada no continente latino-americano. Na Europa, onde se encontram as principais experiências de cotas partidárias bem-sucedidas, até o momento em que este levantamento foi concluído, um único país, a Bélgica, possuía legislação nacional. Como foi assinalado mais acima, nos países europeus com democracias mais consolidadas, essas propostas vêm sendo alvo de muita polêmica. A razão dessa concentração no continente latino-americano precisa ser mais bem analisada, mas como pistas, podem ser sugeridas a trajetória de redemocratização de muitos países latino-americanos, que contou com a destacada participação das mulheres e a busca de legitimidade política dessas democracias recentes. Conforme assinalam RAMIREZ e ENEANEY (1998), as estruturas institucionais desses países encontram-se menos consolidadas, de modo que processos inovadores tendem a ser mais facilmente assimiláveis. Isso é corroborado por levantamento empírico conduzido por RULE (1997) no qual ficou constatado que a maior concentração de políticas de ação afirmativa encontrava-se nos países de democracia recente.

Alguns traços do panorama geral exposto chamam atenção. As legislações concernentes à reserva de assentos parlamentares em geral ocorrem em países com culturas mais tradicionais e menos igualitárias em relação ao gênero. A maior parte das experiências de cotas compulsórias para os partidos políticos encontra-se em países que restabeleceram suas democracias em período mais recente. Em países com democracias mais consolidadas essas propostas enfrentam maior resistência. Ao mesmo tempo, é preciso notar que os países que acumulam as experiências mais bem-sucedidas de cotas partidárias não possuíam, até o momento da conclusão da pesquisa, cotas compulsórias. Neste caso, embora as políticas de cotas abarquem hoje a maior parte das organizações partidárias, trata-se de iniciativa de alçada interna dos partidos.

A eficácia mais geral das políticas de cotas parece estar condicionada pela conjunção de uma série de elementos, tais como o grau de organização e força dos movimentos organizados de mulheres no interior dos partidos, a cultura política ou ainda as condições do sistema eleitoral, aspecto a ser particularmente destacado neste trabalho.

A TRAJETÓRIA POLÍTICA DAS MULHERES NO CONTEXTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

As mulheres brasileiras conquistaram o direito ao voto em 1932, ou seja, 51 anos após a proclamação e o voto masculino qualificado. Frequentemente esse fato tem sido lembrado como exemplo de seu ingresso tardio na política e um dos fatores responsáveis pela assimetria existente na participação por gênero. No entanto, não se pode imputar exclusivamente à cidadania tardia a responsabilidade pelos baixos índices de representação política feminina até os dias atuais. De fato, quando inserimos o país no cenário internacional da conquista do voto pelas mulheres, cronologicamente o encontramos à frente de várias nações européias, muitas das quais concederam o direito ao voto masculino entre o final do século XVIII e a primeira metade do séc. XIX, e também à frente de boa parte dos países latino-americanos. Com efeito, pode-se dizer que o Brasil não é expressão de um atraso, mas sim de um padrão político quase universal e, no interior desse padrão, não pode ser considerado como retardatário. De todo modo, o fato é que esse ingresso generalizadamente tardio criou um déficit estrutural para as mulheres no mundo político.

Ao lado disso, no caso brasileiro, dois fatores de ordem histórica podem ser lembrados. Um primeiro refere-se à conturbada trajetória de construção da democracia brasileira, com suas interrupções de direitos políticos (dois períodos ditatoriais – entre 1937 e 1945 e entre 1964 e 1984 – perfazem 38 anos de autoritarismo na recente história republicana do país), os quais dificultaram ainda mais a inserção das mulheres nessa arena. Um segundo aspecto está relacionado com a cultura política, historicamente marcada pela prática do clientelismo como dimensão inerente à formação da elite local.³ Tais aspectos contribuíram para a permanência das desigualdades de gênero no âmbito da política institucional.

³ Um interessante resgate dos autores da primeira metade deste século que analisaram a formação política brasileira e de como as mulheres foram inseridas nessas interpretações encontra-se em AGUIAR, Neuma. *Perspectivas Feministas e Conceitos de Patriarcado na Sociologia Clássica e no Pensamento Sócio-Político Brasileiro*. Rio de Janeiro : IUPERJ, 1996.

Embora com tradição de presença política em importantes momentos da história do país, a participação política institucional das mulheres só começa efetivamente a se modificar a partir do início da década de 80. Fatores de ordem sócioeconômica, como o incremento dos índices de mulheres no mercado de trabalho e o aumento das taxas de escolaridade merecem ser destacados nesse processo. Mas foi sobretudo com o início do processo de redemocratização do país que se verificou um salto mais substancial, quando a presença de mulheres na Câmara Federal passa de 8 para 26 parlamentares nas eleições de 1986. Desde então e até 1994 esse crescimento se manteve num ritmo mais vegetativo. Com efeito, no período atual, o cenário da participação parlamentar das brasileiras permanece pouco alterado em relação à década anterior, inclusive se o compararmos com países da América Latina, nos quais a conquista ao voto feminino deu-se mais tardiamente e as trajetórias políticas têm sido tão ou mais conturbadas que a brasileira. São muito poucos os países da América Latina que possuem índices de representação feminina no parlamento mais baixos que os do Brasil.

A TRAJETÓRIA DA APROVAÇÃO DAS COTAS NO BRASIL: UM RÁPIDO BALANÇO

A aprovação das cotas no Brasil não foi marcada por debates ou grandes polêmicas como observado em outros países. Um balanço do processo indica que a proposta não chegou a mobilizar setores mais amplos da sociedade ou mesmo o movimento feminista, predominando, em geral, uma posição de interrogação acerca da validade da iniciativa, e isto mesmo entre os movimentos sociais de mulheres.

No processo preparatório à IV Conferência de Beijing, em 1995, o tema foi objeto de análise, ocupando, entretanto, lugar residual entre as propostas indicadas nos relatórios resultantes dos encontros feministas⁴. A política de cotas assumia um caráter ambíguo diante dos movimentos sociais de mulheres: ao mesmo tempo em que era vista como algo inovador, havia reservas quanto à sua eficácia e sua natureza. Quanto a isso, a principal defensora da Lei de Cotas no Congresso Nacional, deputada Marta Suplicy, reconhece que embora “na etapa de preparação da Conferência de Beijing, tanto os documentos do Comitê governamental como os da Articulação Nacional de Mulheres preconizassem a implantação de ações afirmativas, as cotas relativas a cargos nunca foram prioridade” (SUP LIC Y, 1996).

A primeira proposta de cotas foi apresentada em 1995. Para a eleição às Câmaras de Vereadores ficou estabelecido que, no mínimo, 20% das vagas das listas eleitorais deveriam ser preenchidos por mulheres. Ao mesmo tempo, o número de vagas na lista eleitoral foi ampliado, passando de 100% para 120% do total de cadeiras em disputa. Completar o mínimo de 20%, porém, não foi definido como algo obrigatório na legislação. A reserva de 20% implicava que os partidos não poderiam preenchê-la com nomes masculinos, mas poderia ser deixada em aberto, caso não houvesse número de mulheres suficientes.

No final de 1997, quando foi votada a nova lei eleitoral, de n. 9504 que estabeleceu regras permanentes para os futuros pleitos eleitorais, a reserva de vagas na forma de cotas foi incluída como legislação permanente. Ficou definido que nas eleições parlamentares de 1998 - para deputados estaduais e federais - as cotas seriam, transitoriamente, de 25% como o mínimo a ser preenchido para cada sexo. A partir daí, nas eleições seguintes, o percentual mínimo seria de 30%. Também nesse caso, ampliou-se o número de vagas nas listas eleitorais, passando a um máximo de 150% das cadeiras em disputas. O preenchimento das cotas permaneceu orientado pela norma aprovada em 1996, isto é, os partidos seriam obrigados a manter o percentual da reserva e não poderiam ocupar as vagas com candidatos do outro sexo, mas não seriam obrigados a preenchê-las integralmente.

OS RESULTADOS ELEITORAIS NO BRASIL E O IMPACTO DAS COTAS

Os resultados da aplicação das cotas nas eleições municipais de 1996 foram analisados mais detalhadamente em trabalhos anteriores (ARAÚJO, 1998; 1999). Retomando sucintamente suas conclusões, foi identificada uma elevação do percentual de candidatas e de eleitas para as Câmaras Municipais em 1996, em comparação com o

⁴ O relatório do Seminário “Gênero e Relações de Poder”, um dos cinco seminários realizados no Brasil antes da Conferência de Beijing, indica que a proposta de cota “foi o tema que mais suscitou discussão durante todo o Seminário. Não houve em si uma recusa, há uma certa preocupação na definição de seus parâmetros, no tipo de cotas ou incentivos a serem estabelecidos(...)”.

pleito anterior, realizado em 1992. Quanto às candidaturas, constatou-se que os percentuais obtidos se aproximavam da cota mínima estabelecida, naquela eleição estipulada em 20%. Foi sugerido que embora esse resultado aparentemente indicasse um efeito positivo das cotas sobre o universo de candidatas, a falta de dados relativos às eleições anteriores não permitiam uma conclusão mais definitiva. Em se tratando de determinar a influência das cotas sobre o contingente de eleitas o quadro tornava-se mais complicado. Isso porque, embora os resultados indicassem um crescimento no percentual de vereadoras, que passou de 7,5% em 1992, para 11,2% em 1996, faltavam informações sobre o pleito anterior, de 1988, o que impedia uma análise comparativa entre, pelo menos, três eleições. Sabia-se que em 1982 as eleitas correspondiam a 3,5% do total de vereadores. Mas em relação à eleição seguinte, realizada em 1988 não existem dados sistematizados. Com essa lacuna tornava-se difícil estabelecer comparações e conclusões. A eleição de 1998, a segunda a ser aplicada a legislação de cotas, estipulando um percentual mínimo de 25% de vagas para cada sexo, mas a primeira em que essa política foi adotada para Assembléia Legislativas e Câmara Federal, oferece dados um pouco mais consistentes e capazes de serem comparados com pleitos anteriores às cotas, o que permite melhor comparação e identificação dos impactos das cotas sobre o acesso feminino à representação legislativa.

Tomando-se como base para comparação as eleições de 1990,⁵ a tabela anexa de número 2 permite observar que o contingente de mulheres que se candidata e que se elege no Brasil é ainda relativamente pequeno. Nota-se um ligeiro decréscimo no universo de candidatas entre 1990 e 1994. Entre 1994 e 1998 ocorre uma elevação significativa desse percentual, de 6,15 % para 10,35 %, o que pode ser lido como efeito das cotas. Mas a alteração não chegou a alcançar metade do percentual mínimo estabelecido. Ainda no âmbito das candidaturas, chama atenção a relação entre percentual de candidatas e de votos, identificados também na tabela 2. Importa assinalar que dentro das características do pleito eleitoral brasileiro, a votação é importante, mas não é determinante para uma eleição. Nos partidos que elegem representantes, em geral, são os mais votados que conseguem vagas. Mas muitos candidatos que possuem votação expressiva são eliminados, ao passo que outros, com votações menos significativas, conseguem se eleger. Isso porque as chances de eleição irão depender, também, do quociente eleitoral, assim como das coligações feitas pelos partidos. De todo modo, observar a relação entre o total de candidatas e o volume de votos ajudar a entender a potencialidade das candidaturas femininas que ingressam como efeito das cotas. Embora em termos absolutos o volume de votação tenha aumentado, porque aumentou também a votação geral, em termos proporcionais o potencial de votos das mulheres ficou estacionado entre 5 e 6% do volume total. Na verdade, a análise agregada sobre o volume de votos revela que nas últimas eleições houve redução da competitividade eleitoral média das candidatas, já que o universo de concorrentes cresceu substantivamente e o de votos permaneceu estacionado.

Se o volume de votação já indica um cenário pouco animador, a análise do universo de eleitos confirma a ausência de impactos das cotas sobre a eleição para a Câmara Federal nesse primeiro momento. Importa compreender esses resultados no contexto mais geral da evolução da presença feminina na Câmara Federal. A tabela 3 toma como base o ano de 1982, quando se iniciou a redemocratização do país. Como é possível notar, a maior alteração na presença de mulheres ocorre entre 1982 e 1986, quando se dá a primeira eleição após a redemocratização. Depois de 1986 o ritmo do crescimento foi sendo paulatinamente reduzido e, paradoxalmente, nas eleições de 1998, quando as cotas são implementadas ele alcança índices negativos, com o percentual de deputadas eleitas ficando situado em 5,63 % do total de eleitos.

Entre os partidos políticos, no âmbito das candidaturas, apenas dois pequenos partidos de esquerda alcançaram a cota de 25% - o PCB (Partido Comunista Brasileiro) e o PCO (Partido da Causa Operária) ambos sem representação no Congresso Nacional. Em relação a quem elege, observa-se que embora o perfil ideológico continue sendo importante, algumas alterações vêm ocorrendo. Os partidos de esquerda, antes apresentando indicadores bem mais elevados, vêm gradativamente reduzindo a proporção de mulheres entre seus eleitos, ao passo que os de centro vêm elevando essa proporção. Os partidos mais à direita continuam elegendo muito pouco, conforme se pode notar na tabela de número 4.

⁵ No Brasil o mandato é de quatro anos mas as eleições para vereadores e prefeitos - respectivamente legislativo e executivo municipal - não coincidem com as eleições para deputados, governadores e presidente, ocorrendo desse modo uma eleição a cada dois anos.

QUE LEITURA PODE SER FEITA A PARTIR DOS RESULTADOS ACIMA?

Tem sido observado que embora a competitividade individual das candidatas afete as chances de ingresso, o problema do ingresso por gênero é menos o número de concorrentes e mais as condições gerais que marcam o processo. Tais condições envolvem as trajetórias culturais e sociais do país; as características específicas do sistema político e eleitoral; e o grau de organização dos movimentos de mulheres. Compreender o cenário atual de presença feminina nas instâncias de representação, implica trabalhar com multiplicidade de causas, envolvendo diferentes dimensões de análise, sistêmicas e não sistêmicas, e incorporando o contexto específico, a fim de que possam ser identificados traços comuns e particulares à *diáde* gênero e poder político. Nessa perspectiva, o problema da representação das mulheres envolve dimensões analíticas distintas, que vão desde um *background* comum de exclusão histórica; passando por suas trajetórias sociais, marcadas por sua condição de gênero; por aspectos relacionados com as condições sócioeconômicas; assim como aspectos do sistema político, tais como a cultura política, o sistema partidário e eleitoral. Por razões de espaço não será possível detalhar aqui cada uma dessas dimensões. Interessa destacar particularmente um aspecto ainda pouco debatido na literatura, relacionado com o sistema eleitoral, e que emerge como relevantes para entender os resultados das cotas.

Há praticamente um consenso quanto à influência do sistema de representação eleitoral sobre as chances de acesso das mulheres. Através de comparações estatísticas vários trabalhos têm concluído que sistemas de representação majoritária (ou aquilo que no Brasil é conhecido como "distrital puro") tendem a ser menos favoráveis às mulheres, sistemas mistos (distrital misto) tendem a ser pouco favoráveis, ao passo que sistemas proporcionais tenderiam a ser os mais favoráveis em termos de acesso à mandatos legislativos. (RULE e ZIMMERMAN 1994; TAAGEPERA, 1994). A tabela 5 anexa, relativa aos primeiros 20 países colocados na lista de participação parlamentar de mulheres é indicativa dessa diferenciação. No Brasil vigora o sistema proporcional, no qual os partidos podem lançar e eleger vários candidatos num mesmo distrito eleitoral, a depender da sua votação e da magnitude do distrito.⁶ Portanto, neste aspecto, o país se enquadraria entre os que possuem situação mais favorável. Porém o sistema eleitoral também é formado por outros fatores, tais como a magnitude do distrito, que, segundo a literatura, quando é pequena tende a ser pouco favorável às mulheres, e o sistema de composição e votação.

No interior de sistemas de representação proporcional, um aspecto bastante debatido é o da relação entre chances de acesso das mulheres e tipos de lista eleitoral. Isto é, a forma como os partidos estruturam as suas candidaturas e os eleitores escolhem os parlamentares. Com variações que não são possíveis de detalhamento neste trabalho, pode-se dizer que existem basicamente três tipos de listas. A **lista fechada**, na qual os partidos estabelecem a hierarquia de prioridades de seus candidatos e os eleitores votam na lista partidária como um todo, sem poder alterar a sua ordem, ou seja, vota-se predominantemente no partido. A lista **semi-fechada** ou **flexível**, na qual é apresentada uma ordem de prioridades pelos partidos, mas tal prioridade pode vir a ser alterada pelos eleitores no momento de votação, os quais podem redefinir essa ordem; e, por fim, a **lista aberta**, em que o partido só compõe um universo de nomes, sem ordem de prioridades formal, e o eleitor vota no nome de um único candidato, sem necessariamente ter que votar para a legenda partidária. Esta última modalidade de lista existe atualmente em apenas cinco países no mundo, e o Brasil é um deles. Os sistemas de listas abertas tendem a ser identificados como mais individualizados, no que diz respeito à competição eleitoral. Nesse sistema, a influência partidária tenderia a ser menor, o peso das articulações individuais, maior, e haveria maior competição entre os candidatos de um mesmo partido. (NICOLAU e SCHIMITT, 1995; TAVARES, 1994; NOHLEN, 1995). Mas há quem ressalte o papel positivo da lista aberta no que diz respeito à influência do eleitor sobre a escolha dos representantes e à menor dependência do candidato em relação à direção partidária. (LIMA JUNIOR, 1997). A maior parte da literatura sugere que as listas fechadas ou semi-fechadas tendem a ser mais favoráveis às mulheres, quando comparadas à lista aberta. Isto se daria em razão da característica extremamente individualizada que a competição com base na votação em um único candidato tende a assumir, com a eleição dependendo, às vezes, da eliminação dos seus próprios parceiros partidários. Algumas evidências, no entanto, tendem a contrariar essa tese, como é o caso da Finlândia, país com sistema de lista aberta, hoje o terceiro no mundo em participação parlamentar de

⁶ A magnitude do distrito designa o número de candidatos que cada região eleitoral pode eleger, de acordo com a população e observando uma representatividade mínima. No Brasil a menor magnitude é de oito representantes por distrito e a maior de setenta.

mulheres. Isto reforça a perspectiva analítica que considera a multicausalidade na análise sobre acesso das mulheres à representação política. No caso da Finlândia, a cultura política, assim como a organização do movimento de mulheres constituem fortes elementos explicativos.

Se há controvérsias quanto à influência do tipo de lista sobre as chances de eleição das mulheres em geral, a relação entre sistemas de lista e eficácia das cotas parece ser mais bem observada quando se compara os resultados obtidos pelas cotas de acordo com o tipo de sistema e de lista eleitoral do país. Voltando à tabela 1, que apresenta os 10 países com legislação de cotas de acordo com o sistema eleitoral e o tipo de lista, pode-se verificar melhor tal relação. Na Bélgica, que adota sistema de lista semi-fechada ou flexível a legislação sobre cotas em seu início apenas estabelecia a reserva para as mulheres, não definindo o ordenamento interno dos nomes. Neste caso, o lugar que as mulheres ocuparão na lista depende de sua capacidade de pressão e das avaliações da direção partidária. Em razão disto, constatou-se que desde que teve início essa política, em 1993, as candidatas continuavam sendo alocadas principalmente na base da lista, e nem toda a cota vinha sendo preenchida. Uma série de medidas no sentido de tentar estabelecer critérios de organização das listas foi tomada pelas ativistas, já que os resultados não vinham sendo muito animadores. Em razão disso, nas eleições realizadas em junho de 1999, quando também foi ampliada a cota mínima, houve alteração substantiva no índice de eleitas, que passou de 12% em 1995, para 23%. A representação dobrou, o que sugere que a ação organizada das mulheres surtiu efeito positivo sobre os partidos.

No restante dos casos há contrastes entre os resultados produzidos pela lei de cotas em sistema eleitoral de lista fechada ou semi-fechada, por um lado, e de lista aberta, por outro. Isto é significativo porque são países pertencentes a um continente cujas culturas, trajetórias econômicas e de construção democrática guardam certa identidade, variando, sobretudo, no grau de organização política e no tipo de sistema eleitoral. A comparação entre os índices obtidos após as cotas na Argentina e os demais permite constatar que naquele país essa política alterou muito a quantidade de eleitas. Vale lembrar que enquanto todos os outros países da América Latina tiveram, até o momento, um pleito eleitoral com cotas, a Argentina já experimentou quatro eleições adotando esse sistema e elegendo, respectivamente, 21% (1993), 28% (1995) e 27,6% (1997) e 26,5% (1999) de mulheres para o parlamento.⁷ É importante assinalar que esse incremento não se explica apenas pelo efeito cumulativo da medida: o caso argentino torna-se paradigmático sobretudo por ser o único a ter conseguido aprovar procedimentos que interferem nos percentuais de candidaturas e também no ordenamento das mesmas no interior das listas. Esses procedimentos tornam inválida qualquer lista que não preencha a cota e estabelece que deve haver alternância na ordem da lista, de acordo com os percentuais de homens e mulheres na disputa existentes. Isto ajuda a solucionar um dos obstáculos identificados nos sistemas de lista fechada ou semi-fechada, que é a freqüente alocação das mulheres na base, onde não há muitas chances de eleição. Como são obrigados a preencher a lista e garantir a alternância de candidaturas femininas e masculinas de acordo com a proporção de candidatos de cada sexo, os partidos se vêem impelidos a investir em programas mais permanentes para as mulheres, a fim de que seja possível cumprir a cota mínima e obter bons resultados eleitorais. Com isto, a possibilidade de resultados concretos, objetivos, no curto prazo, e de alterações mais profundas na cultura política de gênero no médio e longo prazo tornam-se mais efetivas.

Como se pode observar na tabela mencionada, outros países latino-americanos onde foram realizadas eleições após a aprovação dessas legislações apresentaram resultados considerados positivos. É o caso, por exemplo, da Costa Rica e da República Dominicana. É possível notar, também, que dois dos mais fracos desempenhos até o momento, foram registrados no Panamá, que ampliou de 9,0% para 9,7% o seu percentual de deputadas, e no Brasil, cujo índice de eleitas para a Câmara Federal foi reduzido de 6,23% para 5,63%. Em ambos os casos, trata-se de sistema eleitoral de lista aberta.⁸

⁷Metade da Câmara dos Deputados é renovada a cada dois anos.

⁸Além desses, o Peru também possui sistema de lista aberta. Sobre os tipos de listas por países ver, entre outros, NOHLEN(1995) e NICOLAU (1999).

Com efeito, do que foi sucintamente exposto acima é possível afirmar que as cotas tendem a apresentar maior eficácia nos sistemas de listas fechadas ou semi-fechadas e menor nos sistemas de lista aberta. A formação de uma lista de nomes para concorrer em sistemas eleitorais tipo o do Brasil, em que o voto pode ser exclusivamente no candidato e a competição é muito individualizada, tende a ser um procedimento formal e legal. Não se vota na lista, mas sim no candidato. É este que o eleitor fica conhecendo na propaganda eleitoral, muitas vezes feita de maneira desvinculada do partido. Compor uma lista de nomes partidários não diz nada sobre ser prioritário ou estar efetivamente no cenário da disputa. Além disso, no âmbito interno a cada partido, o que vai contar, sobretudo, é a quantidade de votos que cada candidato consiga obter.

Por outro lado, nada indica que um sistema de lista fechada seja necessariamente mais favorável a certos setores, ou mesmo mais democrático. Além dos aspectos mencionados anteriormente, a ordem da colocação irá depender também do peso eleitoral do candidato e das avaliações políticas dos dirigentes. Ainda assim, porque nas listas fechadas ou semi-fechadas há maior interferência do partido na organização e na apresentação das candidaturas, as possibilidades de ação das cotas sobre o processo eleitoral tendem a ser mais efetivas. Ao mesmo tempo, o caso argentino mostrou que a lista fechada pode vir a funcionar melhor para adoção de cotas se as mulheres tiverem força política para impor outros requisitos, tais como alternância na ordem dos nomes ou algum tipo de sanção pelo seu não preenchimento. E isto pode ser válido também para a lista semi-fechada.

AS CARACTERÍSTICAS DA LEI DE COTAS BRASILEIRA E SUAS POSSIBILIDADES FRENTE AO SISTEMA ELEITORAL

Ao lado da característica do sistema de lista, a legislação sobre cotas no Brasil veio acompanhada de duas características que a limitaram ainda mais, ambas mencionadas no início deste trabalho. Uma primeira diz respeito à não-obrigatoriedade de preenchimento dos percentuais estabelecidos. De acordo com a lei, caso o percentual mínimo estabelecido (para as eleições de 2000, de 30%) não seja preenchido por um dos sexos, não poderá vir a ser preenchido por candidatos do outro sexo. Mas é possível deixá-lo em aberto, lançando as candidaturas existentes, sem que haja alguma sanção sobre o partido. A segunda limitação ocorre por vias indiretas e diz respeito ao contingente de candidatos que pode ser lançado. A legislação aprovada em 1997 ampliou em 50% o número de candidatos que podem concorrer, ou seja, um partido pode lançar até 150% das cadeiras que se encontram em disputa, o que significa um número bastante grande de candidatos. Isto não só torna mais difícil o preenchimento das vagas, como abre espaço para que, em geral, não exista deslocamento de competidores, já que o universo tende a ser suficientemente amplo para incluir todos. Em 1998 isto implicou no não-preenchimento das cotas na maioria dos partidos e na ausência de mobilização e debates no momento da formação das chapas. Não houve deslocamento de candidatos – homens – para a inclusão de outros candidatos – mulheres –, e nem ônus para o partido pelo fato de não se ter preenchido as cotas. Situação que parece ter-se repetido na formação das listas para as eleições de 2000. Nesse contexto, as possibilidades de mobilização das mulheres e dos partidos como um todo tenderam a ser pequenas e os seus possíveis efeitos simbólicos minimizados⁹. Na ausência de mecanismos objetivos que gerassem ou estimulassem debates, o processo foi marcado por procedimentos burocráticos e formais. Com efeito, é possível sugerir que a característica do sistema eleitoral brasileiro, aliada ao tipo de legislação adotada, contribuem também para explicar o porquê de as duas leis de cotas terem sido aprovadas com relativa facilidade por todos os partidos, independentemente dos perfis ideológicos: o seu baixo impacto quanto à capacidade de alterar a lógica do processo eleitoral do país e, consequentemente alterar a situação das mulheres na representação proporcional.

CONCLUSÃO

Este trabalho objetivou apresentar um panorama geral das políticas de cotas atualmente em vigor e, a partir do caso brasileiro, avaliar mais especificamente a influência de alguns fatores sobre a eficácia das cotas, entre os quais destaca-se o sistema eleitoral. A aprovação da política de cotas e sua implantação pretende tornar visível na

⁹ Conforme se constatou nas entrevistas com dirigentes partidários e candidatos realizadas para a tese citada.

agenda político-eleitoral a sub-representação das mulheres e estabelecer responsabilidades partidárias quanto à superação desse quadro. O balanço necessita, portanto, cotejar objetivos e resultados, não apenas em termos de candidaturas, mas também de acesso efetivo aos cargos de representação, já que as mulheres quando se candidatam, assim como os homens, pretendem se eleger, e não apenas competir.

Em relação ao Brasil, embora os dados não permitam conclusões categóricas, é possível afirmar que os resultados obtidos até o momento não apontam para um balanço muito favorável. Em termos de candidaturas os resultados são parcialmente positivos, mas nas eleições são inócuos. Também a eficácia simbólica parece, até o momento, reduzida, uma vez que foram escassos os debates e mobilizações no interior dos partidos, os quais poderiam sensibilizar os seus membros e ampliar o compromisso com a participação política das mulheres.

Considerando a análise desenvolvida, é pouco provável que alterações significativas venham a ocorrer nos pleitos posteriores, embora só os resultados poderão indicar algo nesse sentido. De todo modo, os dados disponíveis indicam que o contexto específico e as características do sistema político não são indiferentes para ampliar ou reduzir as chances de acesso das mulheres às esferas de poder. Embora venham se transformando em estratégia privilegiada, as políticas de cotas também são mediadas por tais fatores. No caso brasileiro, os limites observados desafiam o feminismo a incorporar à sua análise, até o momento centrada no aspecto da "resistência masculina", uma leitura crítica sobre as características do sistema eleitoral e da legislação de cotas aprovada, aspectos que não são indiferentes aos resultados obtidos.

BIBLIOGRAFIA

1. ARAÚJO, Clara (1998). Mulheres e representação política – a experiência das cotas no Brasil. *Revista Estudos Feministas*, vol. 6, n. 4, pp. 71-91.
2. _____ (1999) *Cidadania incompleta: o impacto da lei de cotas sobre a representação política das mulheres no Brasil*. Tese de doutorado, IFCS/UFRJ.
- _____ (1999a) As cotas para mulheres e os resultados de 1996 e 1998- analisando resultados e perspectivas. *Revista Teoria e Sociedade*, n.4, UFMG.
3. BYSTYDZIENSKI, Jilii. (1995) *Women in Electoral Politics - Lessons from Norway*. Westport: Praeger.
4. CHAPMAN, Jenny. (1993) *Politics, Feminism and Reformation of Gender*. Londres: Routledge.
5. CLARCK, Janete. (1994) "Getting There: Women in Political Office". Em: M.Githens, Pippa Norris e Joni Lovenduski (orgs.) *Different Roles, Different Voices*. Op. cit.
6. DARCY, Robert, WELCH Susan e CLARCK, Janet. (1994) *Women, Elections and Representation*. Lincoln & London: University of Nebraska Press.
7. DIETZ, Mary G. (1985) "Citizenship with a Feminist Face - the Problem with Maternal Thinking", *Political Theory*, Vol. 13, nº 1, pp. 19-37.
8. _____. (1997) "Men and Women in Politics: Democracy Still in the Making - A Comparative Study". *Series "Report and Documents"*, nº 28. Genebra: IPU.
9. JONES, Mark. (1998) "Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women - Lessons from the Argentine Provinces", *Comparative Political Studies*, vol. 31, nº 1, pp. 3-21.
10. LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. (1997) *Instituições políticas democráticas*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
11. LOVENDUSKI, Joni. (1993) "The Dynamics of Gender and Party Politics". Em: Pippa Norris e Joni Lovenduski (orgs.) *Gender and Party Politics*. Op. cit.
12. MATLAND, Richard. (1996) "The Contagion of Women Candidates in Single-Member District and Proportional Representation Electoral Systems: Canada and Norway", *The Journal of Politics*, vol. 58, nº 3, pp. 707-733.
13. NICOLAU, Jairo Marconi e SCHIMITT, Rogério. (1995) "Sistema eleitoral e sistema partidário", *Lua Nova*, Revista de Cultura e Política, nº 36, CEDEC, pp. 127-147.
14. NICOLAU, Jairo Marconi. (1998) *Dados eleitorais do Brasil*. Rio de Janeiro: Revan: IUPERJ-UCAM.
15. NOHLEN, Dieter. (1995) *Sistemas electorales y partidos políticos*. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma do México e Fondo de Cultura Económica (2ª edição).

16. NORRIS, Pippa. (1993) "Conclusion". Em: Pippa Norris e Joni Lovenduski (orgs.) *Gender and Party Politics*. Op. cit.
17. _____, e LOVENDUSKI, Joni. (1995) *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
18. PATEMAN, Carole. (1993) *O contrato sexual*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
19. PHILLIPS, Anne. (1995) *The Politics of Presence*. Oxford: Oxford University Press.
20. POLANCO, Jaqueline Jiménez. (1999) "La representación política de las mujeres en América Latina", *Revista América Latina Hoy*. Madrid e Salamanca: Universidad Complutense y Universidad de Salamanca, fevereiro.
21. RAMIREZ, F. & ENEANEY, E. (1998) From Suffrage to Reproduction Rights? Cross-National Considerations. *International Journal of Comparative Sociology*, vol. 38, n. 1, pp.3-15.
22. RULE, Wilma. (1994) "Parliament of, by, and for the People: Except for Women?". Em: Wilma Rule e Joseph Zimmerman (orgs.) *Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities*. Westport, Connecticut e Londres: Greenwood Press.
23. _____. (1997) *Political Rights, Electoral System and the Legislative Representation of Women in 73 Democracies: a Preliminary Analysis*. XVII Congresso Mundial da Associação Internacional de Ciência Política, Seul, agosto.
24. SAINSBURY, Diane. (1993) "The Politics of Increased Women's Representation: the Swedish Case". Em: Pippa Norris e Joni Lovenduski (orgs.), *Gender and Party Politics*. Op. cit.
25. SKJEIE, Hege. (1993) "Engendering the Male Political hegemony: the norwegian experience". Em: Pippa Norris e Joni Lovenduski (orgs.), *Gender and Party Politics*. Op. cit.
26. SQUIRES, Judith. (1996) "Quotas for Women: Fair Representation?". Em: Joni Lovenduski e Pippa Norris (orgs.) *Women in Politics*. Op. cit.
27. SUPPLY, Marta. (1996) "Novos paradigmas nas esferas de poder", *Revista Estudos Feministas*, vol. 4, n° 1, pp.126-137.
28. TAAGEPERA, Rein. (1994) "Beating the Law of Minority Attrition". Em: Wilma Rule e Joseph Zimmerman (orgs.) *Electoral System in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities*. Op. cit.
29. TAVARES, José Antônio Giusti. (1994) *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas - teoria, instituições, estratégias*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
30. TOSCANO, Moema. (1985) *Mulher, trabalho e política: caminhos cruzados do feminismo*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Americana.
31. ZIMMERMAN, Joseph. (1994) "Equity in Representation for Women and Minorities". Em: Wilma Rule e Joseph Zimmerman (orgs.), *Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities*. Op. cit.

ANEXOS

Tabela 1 - Países com legislação de cotas e resultados eleitorais antes e depois da adoção da lei

País	Ano da Lei	Instâncias Legislativas	Sistema Eleitoral	Sistema de Lista	% da Cota	Rep. Fem. Ant. à Lei ¹⁰	Rep. Fem. Post. Lei / Ano
Argentina	1991	P. Nacional	Proporcional	Fechada	30%	4,7 %	26,5% / 1999
Bélgica	1994	P. Nacional	Proporcional	Flexível	25%	9,4%	23,3% / 1999
Bolívia	1997	P. Nacional	Misto	Fechada	30%	11,5%	Só em 2002
Brasil ¹¹	1998	Todas	Proporcional	Aberta	25%	6,2%	5,7% / 1998
Costa Rica	1997	P. Nacional	Proporcional	Fechada	30%	14%	19,3 / 1998
Equador	1997	P. Nacional	Misto	Fechada	20%	4,5%	14,6% / 1998
Panamá	1998	P. Nacional	Proporcional	Aberta	30%	9,7%	9,7% / 1999
Peru ¹²	1997	Municipal	Proporcional	Aberta	25%	-	-
República Dominicana	1997	P. Nacional	Proporcional	Fechada	25%	11,7%	16,1% / 1998
Venezuela	1997	P. Nacional	Misto	Fechada	30%	5,9%	13,1% / 1998

Quadro composto com base em dados da IPU, 1997 e 1999; Polanco, 1999; Women'Right, 1997.

Tabela 2 - Evolução do volume e do percentual de votação das mulheres em relação ao total de votos obtidos pelos candidatos, 1990-1998

Ano	% do Total de Candidatas	Total de Votos ¹³	Votos das Mulheres Candidatas	% de Votos das Mulheres Candidatas
1990	6,37	33.430.981	1.863.075	5,74
1994	6,15	41.483.869	2.276.672	5,49
1998	10,19	57.350.866	3.418.866	5,96

Fonte: para 1990: Resultado das Eleições dos Senhores Deputados Realizadas em 3 de Outubro de 1990, Congresso Nacional, 1991. Para 1994 e 1998: TSE.

Tabela 3 - Incremento ocorrido no percentual de mulheres na Câmara Federal, 1982-1998

Ano	Total Eleitos	Eleitas	% Eleitas	Taxa de Mudança
1982	487	8	1,67	-
1986	487	26	5,33	219,0
1990	503	30	5,96	11,8
1994	513	32	6,23	4,5
1998	513	29	5,63	-9,6

Fonte: *idem*

¹⁰ Não se está considerando aqui os índices em termos evolutivos. Em alguns desses países houve mais de uma eleição entre a aprovação da cota e o mandato atual. O ano da última eleição é considerado até o momento em que os dados foram coletados.

¹¹ Incluindo o parlamento nacional.

¹² Sem dados sobre as eleições municipais.

¹³ Votos apenas nos candidatos, excluídos os votos na legenda dos partidos.

Tabela 4 - Evolução da presença de mulheres na Câmara Federal de acordo com o perfil ideológico, 1990-1998

Perfil Ideológico	1990			1994			1998		
	Total Eleitos	Mulheres Eleitas	%	Total Eleitos	Mulheres Eleitas	%	Total Eleitos	Mulheres Eleitas	%
Direita	248	9	3,6	193	6	3,1	217	5	2,3
Centro	154	7	4,5	205	14	7,3	182	15	8,2
Esquerda	101	14	13,9	115	12	10,4	114	9	7,8
Total	503	30	6,0	513	32	6,2	513	29	5,6

Fonte: Tabela composta a partir de dados do TSE.

Tabela 5- Países com índices acima de 20% de participação de mulheres nas Câmaras Baixas

País	Sistema Eleitoral	Tipo de Lista	Número de Assentos	% Mulheres	Ano da Eleição
Suécia	Proporcional	Flexível	349	42,7	1998
Dinamarca	Proporcional	Flexível	179	37,4	1998
Finlândia	Proporcional	Aberta	200	37,0	1999
Noruega	Proporcional	Flexível	165	36,4	1997
Países Baixos	Proporcional	Flexível	150	36,0	1998
Islândia	Proporcional	Fechada	63	34,8	1999
Alemanha	Misto	Fechada	669	30,9	1998
África do Sul	Proporcional	Fechada	400	30,0	1999
Nova Zelândia	Misto	Flexível	120	29,2	1996
Argentina	Proporcional	Fechada	257	27,6	1997
Cuba	Outro Sistema	-	601	27,6	1998
Áustria	Proporcional	Flexível	183	26,2	1995
Vietnã	Outro Sistema	-	450	26,0	1997
Moçambique	Proporcional	Fechada	250	25,2	1994
Seychelles	Misto	-	34	23,5	1998
Bélgica	Proporcional	Flexível	150	23,3	1999
Austrália	Majoritário	-	147	22,4	1998
Namíbia	Proporcional	Fechada	72	22,2	1994
China	Outro Sistema	-	2974	21,8	1997-1998
Espanha	Proporcional	Fechada	348	21,6	1996

Fonte: IPU, Setembro, 1999.