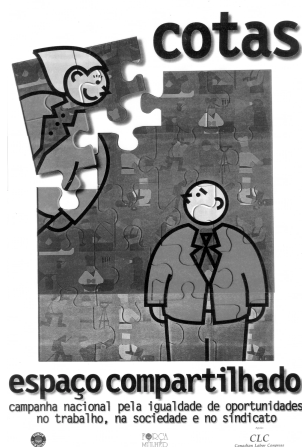




POTENCIALIDADES E LIMITES DA POLÍTICA DE COTAS NO BRASIL¹

CLARA ARAÚJO

Resumo: A partir de um balanço sobre as eleições de 1996, 1998 e 2000, o artigo analisa o impacto das cotas sobre os resultados eleitorais, concluindo pela pequena eficácia dessa iniciativa sobre o acesso das mulheres ao legislativo brasileiro. Procura, então, identificar alguns fatores explicativos para esse processo, vinculados ao contexto e ao sistema político e eleitoral. Ao mesmo tempo, tece considerações críticas sobre as avaliações que procuram explicar tais resultados a partir da "resistência partidária masculina", concebida de modo genérico. Por fim, discute a importância de uma análise multicausal para a compreensão da participação política das mulheres.

Palavra chave: cotas, acesso ao poder, ações afirmativas.

O tema do acesso ao poder ocupou significativo espaço na agenda das pesquisas e dos movimentos feministas nesta última década. As estatísticas sobre participação por sexo nos parlamentos continuam a indicar uma sub-representação das mulheres nas instâncias de decisão política, tornando-se emblema do *déficit* gerado pela exclusão histórica de que elas foram alvo, ao mostrarem que o quadro atual ainda está longe de um patamar mais equitativo. Isto fica claro quando vemos os dados da IPU (Inter-Parliamentary Union) de abril de 2000 sobre parlamentos, os quais indicam que a participação feminina correspondia a 13,4%

¹ Este trabalho é baseado em pesquisa realizada para a tese de doutorado da autora. Agradeço ao CNPq a concessão de uma bolsa de doutorado, e à Capes, que viabilizou bolsa sanduiche de 8 meses para pesquisa na Inglaterra. Após a apresentação no seminário promovido pelo CFEMEA foram acrescentados alguns dados relativos às eleições de 2000.

nas Câmaras Baixas (equivalente à Câmara Federal), e a 13,8% somados o Senado e as Câmaras Baixas.

É notório que este quadro vem sofrendo importantes e positivas alterações nos últimos anos e os índices acima, embora baixos, já refletem esta alteração, decorrente, também, das novas estratégias assumidas pelos movimentos de mulheres. Num estudo no qual foram analisados países com sistemas políticos e eleitorais diferenciados, Rule² constatou que um dos fatores responsáveis pela elevação da participação das mulheres no parlamento, na década de noventa, foi a adoção de políticas de ação afirmativa, incluindo-se aí as políticas de cotas, quer por iniciativa voluntária dos partidos quer por legislações eleitorais. As cotas vêm-se transformando numa das estratégias privilegiadas na luta das mulheres por inserção nas esferas de poder, gerando impactos simbólicos importantes ao contribuir para alterar determinadas percepções sobre o lugar da mulher na política, e também impactos objetivos, quantitativos, ao propiciar aumentos efetivos nos percentuais de mulheres presentes nas esferas de representação parlamentar em muitos países nos quais vêm sendo adotadas as cotas. A implantação de políticas de cotas é também responsável pela elevação dos percentuais de presença feminina nos parlamentos de muitas nações latino-americanas. Como veremos em detalhe mais adiante, nesse continente está concentrada a maior parte das experiências de cotas implantadas através de legislação nacional, inclusive a do Brasil, iniciada com as eleições municipais de 1996.

No entanto, quando olhamos para os resultados quantitativos iniciais da política de cotas no Brasil, e os comparamos com os de outras experiências semelhantes, verificamos que os índices brasileiros continuam pouco animadores.³ Como interpretar as diferenças entre estes resultados? Como explicar a permanência de tão baixos percentuais de presença feminina no parlamento brasileiro? Argumenta-se aqui que a análise desse processo requer um olhar mais abrangente, que considere mas, ao mesmo tempo, ultrapasse a abordagem centrada — em geral de maneira genérica — na denominada “resistência” e/ou “discriminação” masculinas. Este enfoque, embora considere um aspecto presente na realidade, não é capaz de dar conta da diversidade de fatores envolvidos no processo. Além de desconsiderar, ou considerar de forma residual, toda a lógica político-pragmática envolvida nas empreitadas em torno do poder, também não ajuda a explicar como muitos países latino-americanos com trajetórias e culturas políticas semelhantes às do Brasil, e talvez mais conservadores quanto ao chamado “machismo latino”, vêm apresentando quadros bem mais favoráveis às mulheres na esfera política, inclusive em relação às suas iniciativas de cotas. Com o fito de destacar outras possíveis dimensões analíticas, este texto

² RULE, 1997.

³ A tabela 1 anexa oferece um panorama da maior parte dos países latino-americanos, podendo-se constatar que os índices de representação parlamentar das mulheres brasileiras encontram-se entre os mais baixos do continente.

procura contemplar as experiências internacionais, seus sistemas políticos, para sugerir que os resultados observados no Brasil se explicam, também, por fatores relacionados com as características do sistema e da cultura política brasileiras e, mais particularmente, com o tipo de sistema eleitoral adotado no país.

O sistema de cotas e as suas modalidades

As iniciativas partidárias de estabelecer cotas para as direções internas dos partidos e, sobretudo, para as candidaturas aos cargos legislativos ocorreram, inicialmente, via partidos de esquerda, permanecendo esta uma característica dos processos mais recentes. A adesão de outros partidos — de centro e, nalguns casos, de direita — deu-se sobretudo em decorrência do denominado “contagion-effect from the left”.⁴ Ou seja, uma vez adotada uma política simpática ou com apelo eleitoral por um determinado partido, outros tenderão a segui-la em função dos resultados que a mesma pode vir a propiciar. Portanto, a adesão partidária às ações afirmativas ou às cotas não vem ocorrendo apenas em razão de possíveis princípios ideológicos ou de efetivos compromissos feministas. Em parte, são imperativos pragmáticos, voltados para ganhos eleitorais imediatos, que movem tais iniciativas.

Na esfera da representação parlamentar, é possível identificar dois tipos de cotas: aquelas adotadas por iniciativa própria 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 aquelas aplicadas através de legislação nacional, compulsórias. Com relação às cotas adotadas via legislação, existem aquelas que incidem diretamente sobre o parlamento, através de uma reserva de assentos a serem ocupados pelas mulheres — modalidade que foi ou vem sendo adotada em alguns países da Ásia e do norte da África; e existem ainda as que se aplicam às eleições, isto é, incidem sobre as listas eleitorais que os partidos irão apresentar, através de um percentual mínimo de reserva das vagas para as mulheres ou para cada sexo.⁵

Este trabalho concentrar-se-á particularmente em torno da experiência dos países com legislação nacional estipulando a cota para as candidaturas de todos os partidos. Em levantamento realizado até ao ano 2000, identificaram-se 14 países⁶ com este tipo de legislação, inclusive o Brasil, conforme pode ser visto na tabela dois, anexa, na qual constam os seus respectivos sistemas representativos e eleitorais, bem como os índices de presença feminina nos parlamentos antes e depois das cotas. Como a tabela permite notar, quase todos os países estão

⁴ DARCY et alii, 1994, RULE e ZIMMERMAN, 1994, e JONES, 1998.

⁵ Os diversos tipos de cotas, bem como os principais argumentos que as justificam, foram tratados em detalhe em ARAÚJO, 1999.

⁶ Além dos que se encontram na tabela, a Colômbia e o Paraguai aprovaram recentemente legislações sobre cotas mas não tinham realizado eleições. Há também o caso da Coreia do Norte com cotas para as candidaturas, mas sem dados disponíveis.

situados do continente latino-americano. Na Europa, onde se encontram as principais experiências de cotas partidárias bem-sucedidas, até ao momento em que esta pesquisa foi concluída apenas um país, a Bélgica, havia aprovado uma legislação nacional. Ao mesmo tempo, noutros países europeus com democracias consideradas mais consolidadas estas propostas vêm sendo objeto de muita polémica e, em alguns casos, de rejeição.⁷ A razão dessa concentração no continente latino-americano precisa ser melhor analisada posteriormente. Como pistas, desde já podem ser indicadas a mencionada 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 no contexto internacional. Como sugerem Ramirez e Eneaney, neste cenário haveria uma menor consolidação das estruturas institucionais destes países, em comparação com as democracias clássicas, de modo que processos inovadores tenderiam a ser mais facilmente assimilados. Este último aspecto pode ser reforçado por dados dum levantamento realizado por Rule, que constatou uma maior concentração de iniciativas de ação afirmativa para mulheres na política entre os países de democracia recente.⁸ Ao lado desses fatores, é importante atentar para as características dos sistemas eleitorais dos países nos quais as cotas foram apresentadas como proposta de legislação e foram objeto de grandes polémicas e resistência. Em geral, são países com sistemas eleitorais do tipo misto (parte proporcional e parte majoritário) ou majoritário (os chamados distritais puros). E nos de sistemas eleitorais proporcionais, como nos casos da Espanha e de Portugal, imperam sistemas de listas de votação fechadas, casos em que a adoção de cotas pode efetivamente vir a alterar lugares e chances entre os competidores. Esses elementos apontam desde já para uma relação entre impactos de políticas de cotas e tipo de sistema eleitoral, a ser melhor analisada posteriormente.

Os resultados eleitorais no Brasil e o impacto das cotas

1. O efeito das cotas sobre a disputa para a Câmara Federal em 1998

Neste caso, a base da comparação será 1990, pois ela permite que sejam cotejados pleitos anteriores e posteriores às cotas. Analisando-se inicialmente o item candidaturas, objeto imediato da política de cotas, a tabela anexa de número três permite observar um ligeiro decréscimo no universo de candidatas entre 1990 e 1994, que passa de 6,39% para 6,15%. Mas entre 1994 e 1998 ocorre

⁷ Esses foram os casos da Itália, França (que recentemente aprovou o princípio da paridade na Constituição) e Inglaterra. Ainda na Europa, em Portugal proposta de legislação foi debatida mas não aprovada. Na Espanha há proposta de legislação em debate.

⁸ RULE, 1997, RAMIREZ e ENEANEY, 1998.

uma elevação significativa do percentual de mulheres entre os concorrentes, que passa de 6,15% a 10,35%. Tal elevação pode indubitavelmente ser lida como um efeito direto das cotas, embora estas não tenham chegado a atingir metade da meta mínima estabelecida, que em 1998 foi de 25%. De todo modo, pela primeira vez as candidaturas para a Câmara Federal alcançaram a marca dos dois dígitos.

Também na tabela três chama atenção a relação entre percentual de candidatas existentes e de votos obtidos. 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 eleger-se. Isto ocorre porque as chances de eleição dependerão, 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 entraram na disputa como efeito das cotas. Embora em termos absolutos o volume de cotas tenha aumentado em 1998, porque aumentou também a votação geral, em termos proporcionais verificamos que o potencial de votos das mulheres ficou estacionado entre 5 e 6% do volume total. Mais ainda: a análise agregada sobre a quantidade 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. Isto indica que há um contingente novo de mulheres dispostas a concorrer mas que, ao mesmo tempo, este contingente não é necessariamente formado a partir de pessoas com atuações políticas anteriores e bases eleitorais construídas.

Analisando-se o desempenho partidário no âmbito das candidaturas, constata-se que apenas dois pequenos partidos de esquerda alcançaram a cota de 25% — o PCB (Partido Comunista Brasileiro) e o PCO (Partido da Causa Operária). Em relação a quem elege, observa-se através da tabela de número cinco que entre os grandes partidos, embora o perfil ideológico permaneça um importante referencial, algumas alterações vêm ocorrendo. Os percentuais de mulheres eleitas entre os grandes partidos são baixos de maneira geral, mas tradicionalmente os partidos mais à esquerda elegem um contingente maior de mulheres. É mister assinalar, contudo, que os partidos de esquerda analisados, que antes apresentavam indicadores bem mais elevados, vêm gradativamente reduzindo a proporção de mulheres entre seus eleitos, ao passo que os partidos de centro a tem elevado. Os partidos mais à direita continuam elegendo muito pouco, conforme se pode notar na tabela seis. Esta tabela tende a revelar, também, certos padrões diferenciados de inserção das mulheres, já analisados noutros trabalhos.⁹

Entre os partidos situados à direita, continua predominando a eleição de mulheres em regiões consideradas menos desenvolvidas em termos socioeconômicos, apoiada sobretudo em laços de parentesco. A esquerda elege predominantemente a partir de vínculos com movimentos associativos. Esta distribuição, por sua vez, corresponde, grosso modo, à distribuição de forças dos partidos. A competitividade das candidatas está também condicionada pela força partidária nessas regiões, assim como pelas condições gerais que marcam o processo, e as cotas tendem a estar também inseridas neste contexto.

Embora em termos quantitativos o quadro das candidaturas indica um cenário que ainda permite certo otimismo, o da votação indica um cenário preocupante. A análise do universo de eleitos chega a ser desanimadora, tendendo a confirmar a ausência de impacto das cotas sobre as chances de eleição para a Câmara Federal, neste primeiro momento. Este resultado, contudo, não pode ser considerado de modo isolado. É necessário compreendê-lo à luz do contexto mais geral da evolução da presença feminina na Câmara Federal, apresentada através da tabela quatro, que toma como base o ano de 1982, quando teve início a redemocratização do país. Como se nota ali, a maior alteração na presença de mulheres ocorre em 1986, quando se dá a primeira eleição após a redemocratização. Depois de 1986, o ritmo do crescimento se foi paulatinamente reduzindo e nas eleições de 1998, quando as cotas são implementadas, paradoxalmente alcança índices negativos, ficando o percentual de deputadas eleitas situado em 5,63% do total de eleitos. Isto também nos faz supor que, para além de determinantes normativos e sistêmicos, o contexto político mais geral pode vir a ser decisivo para um melhor ou pior desempenho dos setores que querem ingressar na elite política.

2. As cotas nas Assembléias Legislativas

Nas Assembléias Legislativas também houve uma ampliação significativa do universo de mulheres concorrentes, que passou de 7,2% candidatas em 1994 para 12% em 1998. Ainda assim, tal crescimento também se manteve aquém da cota mínima de candidaturas, 25%. Do mesmo modo que para o pleito federal, no cômputo geral das candidaturas, apenas um partido ultrapassou as cotas e, mais uma vez, tratou-se dum pequeno partido de esquerda, o PCO.

Diferentemente das eleições para a Câmara Federal, cresceu o percentual de mulheres eleitas para as Assembléias Legislativas, que em 1994 foi de 7,8%, elevando-se para 9,7% em 1998. Porém, ao contrário do que sugerem algumas análises, este crescimento parece não depender das cotas, emergindo mais como uma tendência, conforme se pode observar na tabela sete. Ela indica um crescimento constante do percentual de eleitas nos últimos pleitos, do qual o

⁹ Entre outras, por BLAY, 1990.

aumento ocorrido em 1998 não destoia ao ponto de poder ser atribuído às cotas.

3. As cotas nas eleições municipais

Os resultados da adoção das cotas nas eleições municipais de 1996 foram analisados mais detalhadamente em trabalhos anteriores,¹⁰ e as suas conclusões apontavam para a elevação do percentual de candidatas. Constatou-se que os percentuais obtidos se aproximavam da cota mínima estabelecida, naquela eleição estipulada em 20%. No entanto, avaliou-se que embora este resultado aparentemente indicasse um efeito positivo das cotas sobre o universo de candidatas, a falta de dados relativos a eleições anteriores não permitia estabelecer uma série estatística mínima, dificultando assim conclusões mais categóricas. Noutras palavras, existiam informações para 1992 e para 1996, mas não para 1988, últimas eleições municipais antes de 1992. Em se tratando de determinar a influência das cotas sobre o contingente de eleitas, o quadro se mostrava igualmente complexo. Não obstante os resultados indicassem um crescimento no percentual de vereadoras, que passou de 7,5% em 1992 para 11,2% em 1996, a ausência de informações sobre o pleito de 1988 impedia uma análise comparativa entre, pelo menos, uma eleição anterior e outra posterior às cotas. Concluía-se, portanto, que só com as eleições municipais de 2000 seria possível analisar de forma mais consistente os efeitos desta política sobre as candidaturas ao cargo de vereador.

Realizadas as eleições municipais de 2000, as estatísticas disponíveis não indicam grandes alterações em comparação com o pleito anterior. Em relação às concorrentes ao cargo de vereador, os percentuais estimados para 1996, de 18%, chegaram em 2000 a 19,2% de mulheres. Este ligeiro crescimento, no entanto, perde significado se considerarmos que em 1996 as cotas foram estipuladas em 20% e em 2000 passaram para 30%. Ou seja, comparativamente, pode-se considerar que o objetivo imediato da cota ficou mais difícil de ser alcançado. Já no que diz respeito às eleitas, os índices ficaram praticamente iguais. Como se pode comparar através da tabela 8, em 1996 foram eleitas 11,2% de mulheres e em 2000 o percentual alcançado foi de 11,6%. Ou seja, pode-se dizer que nas últimas eleições o desempenho das mulheres se manteve praticamente inalterado. Este dado ganha ainda mais relevância porque se trata da primeira comparação entre dois pleitos idênticos nos quais as cotas foram aplicadas.

Que leitura pode ser feita a partir destes resultados?

Embora o universo de candidatas afete as chances de ingresso por gênero, o problema deve-se menos ao número de concorrentes e mais às condições gerais que marcam o processo. Estas são constatações válidas também para o Brasil. Considerando esta perspectiva analítica, há que se rediscutir o peso que de

¹⁰ ARAÚJO, 1998, 1999 e 1999a.

fato alguns dos aspectos recorrentemente destacados pela literatura local tem sobre os resultados estatísticos apresentados. Por outro lado, argumenta-se que outros fatores menos debatidos devem ser considerados igualmente relevantes nas análises sobre a experiência brasileira de cotas.

Tem sido muito mencionado em avaliações sobre os resultados das cotas o problema do curto período de adoção desta política no país, o que implicaria num volume pequeno de discussão e de experiência, e tornaria os compromissos partidários pouco efetivos. Sem desconsiderar o fator tempo como elemento de acúmulo de experiência, e a possibilidade de que, num prazo mais longo, se produzam alterações nas percepções dos atores políticos e nos seus referenciais simbólicos em relação às mulheres, é no entanto pouco provável que esse aspecto seja decisivo para a análise dos resultados das cotas. Isto porque a comparação com experiências noutros países, que pode ser observada através da tabela dois, mostra que muitos resultados favoráveis ocorreram desde o início e não dependeram deste fator.

Outro item muito citado, mas que mereceria ser melhor contextualizado, é o da denominada “resistência partidária” à inclusão de mulheres na competição eleitoral. Sem desconhecer a existência de preconceitos e discriminações que operam como forças de inércia, e das possíveis resistências daí decorrentes, trata-se de considerá-las no interior da dinâmica e da lógica política predominantes. A abordagem, quando é centrada de maneira genérica nas resistências partidárias, tende a diluir as diferenças efetivamente existentes nos níveis de compromissos e investimentos entre os distintos partidos, conforme o demonstrou Lovenduski.¹¹ Esta pesquisadora tipificou as iniciativas partidárias em três tipos diferentes, mais ou menos de acordo com o perfil ideológico: nas “estratégias da retórica”, nas ações afirmativas e nas discriminações positivas, respectivamente entre os partidos de direita, de centro e de esquerda. Ademais, acaba por não explicar a razão pela qual investimentos diferenciados entre os partidos, ainda que pequenos de modo geral, tendem a apresentar resultados semelhantes. Esta abordagem tende ainda a supor a existência de um amplo universo de mulheres aptas e dispostas a concorrer, que não encontrariam da parte dos dirigentes partidários, sejam eles de esquerda, centro ou direita, qualquer respaldo ou portas abertas para tanto. Quanto a isto, é interessante registrar que em pesquisa com base em dados quantitativos e qualitativos¹² ficou constatado que não existe uma recusa ou veto recorrente dos dirigentes à participação das mulheres no momento da definição das candidaturas. De fato, o problema é anterior. Não há um grande universo de mulheres dispostas a concorrer. Mas é importante assinalar que isto ocorre não porque elas sejam mais apáticas do que os homens, e sim porque as suas trajetórias sociais e a sua situação estrutural frente às relações de gênero,

¹¹ LOVENDUSKI, 1993.

¹² Ver ARAÚJO, 1999.

aliadas às condições em que a política institucional e a competição eleitoral operam no país, não lhes oferecem um cenário favorável ou sequer animador. Assumir como dado decisivo um “veto” com a marca de gênero no momento da composição das chapas eleitorais, implica considerar que esta dimensão sobredetermina qualquer lógica eleitoral, deixando em segundo plano cálculos de ganhos objetivos que orientariam a ação (ou a ausência dela) dos partidos em relação às mulheres. O que parece pouco provável.

A análise do sistema e das leis eleitorais necessita ser pensada também em termos de cálculos de racionalidade instrumental e estratégica dos partidos frente ao sistema, objetivando produzir ou evitar determinadas consequências. Como tem sido sugerido, cada sistema eleitoral é mediado pelas relações entre as suas dimensões legais e o contexto sociopolítico e institucional.¹³ A análise da inserção das mulheres no mundo da política parlamentar pode ser enriquecida com a inclusão deste olhar, considerando-se este e outros aspectos, para além de um enfoque centrado apenas na manifestação da “resistência masculino-partidária”. Compreender o cenário atual da 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. Em outras palavras, faz-se necessário contemplar as interseções entre as relações sociais de gênero, com os seus estereótipos e preconceitos que se manifestam nos diferentes espaços públicos, e as características do sistema político e eleitoral ao qual a análise está remetida, e que podem ser mais ou menos favoráveis aos setores que historicamente se encontram excluídos e lutam para ingressar no campo político. Nesta perspectiva, o problema da representação das mulheres envolve dimensões analíticas distintas, que vão desde antecedentes comuns de exclusão histórica, passando pelas suas trajetórias sociais marcadas pela condição de gênero e por aspectos relacionados com as condições socioeconômicas, até aspectos do sistema político tais como a cultura política e os sistemas partidário e eleitoral. Por razões de espaço, não é possível detalhar aqui cada uma destas dimensões. Importa destacar aspectos relacionados com o sistema político, particularmente os ligados ao sistema eleitoral, ainda pouco debatidos na literatura local, e que emergem como relevantes para entender os resultados quantitativos das cotas.

Um primeiro item a ser considerado diz respeito ao sistema de representação política. Há praticamente um consenso quanto à influência do sistema de representação 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

¹³ TAVARES, 1994.

menos favoráveis às mulheres e que sistemas mistos (distrital misto) tendem a ser pouco favoráveis, ao passo que sistemas proporcionais tenderiam a ser os mais favoráveis em termos de acesso a mandatos legislativos. A tabela nove anexa, relativa aos primeiros 20 países colocados na lista de participação parlamentar de mulheres, é indicativa desta 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.¹⁴ Portanto, neste aspecto, o país poderia ser enquadrado entre os que apresentam uma 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 de listas de candidaturas e votação.¹⁵ É este último aspecto que ganha relevância na avaliação sobre a eficácia das cotas.

No interior de sistemas de representação proporcional, um aspecto bastante debatido é o da relação entre chances de acesso das mulheres e o tipos de lista eleitoral, isto é, a forma como os partidos estruturam as suas candidaturas e como os eleitores escolhem os parlamentares. Com variações que não é possível detalhar aqui, pode-se dizer que existem basicamente três tipos de listas. Primeiro, a *lista fechada*, na qual os partidos estabelecem a hierarquia de prioridades dos 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. Segundo, a *lista semi-fechada* ou *flexível*, na qual é apresentada uma ordem de prioridades pelos partidos, mas isto pode vir a ser alterado pelos eleitores no momento de votação, podendo estes últimos redefinir a prioridade dos nomes. Finalmente, há a *lista aberta*, na qual o partido só compõe um universo de nomes, sem ordem de prioridades formal, e o eleitor vota num único candidato, sem necessariamente ter de 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. De acordo com muitos autores, 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.¹⁶ 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.¹⁷ Contudo, 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

¹⁴ 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.

¹⁵ Ver, entre outros, RULE e ZIMMERMAN, 1994, e JONES, 1998.

¹⁶ NICOLAU e SCHIMITT, 1995, TAVARES, 1994, e NOHLEN, 1995.

¹⁷ LIMA JUNIOR, 1997.

razão do maior investimento dos candidatos no conjunto da lista partidária e da característica extremamente individualizada que a competição com base na votação em um único candidato — lista aberta — tende a assumir, dependendo por vezes a eleição da eliminação dos seus próprios companheiros de partido. Além disto, argumenta-se também que na lista fechada a ordem dos nomes não é necessariamente favorável às mulheres, e estas podem ficar dependentes das avaliações das direções partidárias. Algumas evidências, no entanto, tendem a contrariar esta tese. Embora sejam apresentados índices que mostram uma situação favorável nos sistemas de lista semi-fechada e, em seguida, fechada, o fato é que uma das poucas nações a adotar a lista aberta, a Finlândia, é hoje o terceiro país em participação parlamentar de mulheres. Ou seja, qualquer conclusão que se concentre num único fator explanatório arrisca-se a ser problemática; é necessário considerar um conjunto de elementos interrelacionados. No caso da Finlândia, por exemplo, tem sido destacado que a cultura política, assim como a organização do movimento de mulheres, constituem fortes elementos explicativos para os índices alcançados.

Se há controvérsias quanto à influência do tipo de lista sobre as chances de eleição das mulheres em geral, por sua vez a relação entre sistemas de lista e eficácia das cotas parece ser mais claramente observável, quando se comparam os resultados obtidos pelas cotas de acordo com o tipo de sistema e de lista eleitoral dos países. A tabela 2 apresenta os países que têm legislação de cotas, permitindo uma comparação entre os diversos sistemas eleitorais e os tipos de lista. Ao lado disto, balanços de algumas experiências permitem identificar que as tensões presentes nos processos tendem a se situar muito em torno da disposição das listas.

Na Bélgica, que adota sistema de lista semi-fechada ou flexível, a legislação sobre cotas, em seu início, apenas estabelecia a reserva de vagas para as mulheres, não definindo o ordenamento interno dos nomes. Neste caso, o lugar que as candidatas ocupariam na lista dependeria do seu peso político, da sua capacidade de pressão e da avaliação da direção partidária. Em razão disto, constatou-se que desde o período de implantação, em 1993, as candidatas continuavam sendo alocadas principalmente na base da lista, e nem toda a cota vinha sendo preenchida. As ativistas tomaram uma série de medidas no sentido de tentar estabelecer critérios de organização das listas, já que os resultados não vinham sendo muito animadores. Nas eleições realizadas em junho de 1999, quando também foi ampliada a cota mínima, houve alteração substantiva no índice de eleitas, passando de 12% em 1995, para 23%. A representação dobrou, o que sugere que a ação organizada das mulheres surtiu efeito positivo sobre os partidos. Essa tensão também é objeto de registro em relação a muitos casos na América Latina. Na Costa Rica e no Peru a lei de cotas não definiam a ordem de alternância das listas e isto foi considerado como uma das maiores

limitações da lei. No Equador, além da cota de 30%, garantiu-se também a definição de que os nomes deveriam ser alternados em termos de 1/1, o que parece ser um grande avanço. As avaliações realizadas após as eleições de 2000 identificaram como um dos aspectos problemáticos o não cumprimento da legislação. Ainda assim, o saldo foi considerado bastante positivo. O Paraguai aprovou uma legislação sobre cota mínima obrigatória, mas não estabeleceu qualquer definição acerca da alternância dos nomes.¹⁸

Ainda na América Latina, para além das avaliações mais gerais, há também contrastes entre os resultados concretos produzidos pela lei de cotas em sistema eleitoral de lista fechada ou semi-fechada, por um lado, e de lista aberta, por outro. Isto torna-se importante porque são países pertencentes a um continente cujas culturas, trajetórias econômicas e de construção democrática guardam certa identidade, variando no grau de organização política e no tipo de sistema eleitoral. A comparação dos índices obtidos após as cotas entre a Argentina e o Equador, ambos com listas fechadas e com legislação sobre alternância de ordenamento de nomes por sexo, e os demais países, permite constatar que nos dois primeiros essa política elevou em muito o universo de eleitas. Vale lembrar que a Argentina já experimentou quatro eleições em que se adotou este sistema, nas quais se elegeu, respectivamente, 21% (1993), 28% (1995) e 27,6% (1997) e 26,5% (1999) de mulheres para o parlamento.¹⁹ Este incremento não se explica apenas pelo efeito cumulativo da medida. O caso argentino é paradigmático sobretudo por ter sido o primeiro a conseguir aprovar procedimentos que interferem nos percentuais de candidaturas e também no ordenamento das mesmas no interior das listas.²⁰ Além disto, na Argentina qualquer lista que não preencha a cota se torna inválida. 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 a 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 anexa, outros países latino-americanos nos quais 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 piores

¹⁸ Avaliações registradas no periódico *Mujer* (FemPress) de abril de 1998 e de abril e junho de 2000.

¹⁹ Metade da Câmara dos Deputados é renovada a cada dois anos.

²⁰ Vale lembrar o caso da Itália, que também estabeleceu procedimentos sobre o ordenamento, mas foi considerado inconstitucional pouco depois.

desempenhos até o momento, foram verificados 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%. Note-se que em ambos os casos se trata de sistemas eleitorais de lista aberta.²¹

Qual a relação que pode ser estabelecida entre tais resultados e o tipo de lista respectivo? Com base no que foi discutido acima, é possível sugerir 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 como o do Brasil, em que o voto pode ser dado exclusivamente ao 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 disto, no cômputo interno de cada partido, o que vai contar, sobretudo, é a quantidade de votos que cada candidato consiga obter.

Cabe fazer um registro de que não está em foco uma abordagem normativa, em torno de definições sobre o procedimento eleitoral mais democrático, inclusive porque a bibliografia registra muitas polêmicas a respeito. Ademais, dificilmente uma norma institucional, por mais democrática que seja, resolverá o problema das chances de vitórias eleitorais. Nada indica que um sistema de lista fechada seja necessariamente mais favorável a certos setores, ou mesmo mais democrático em termos de definições coletivas. Mesmo em relação ao ordenamento por sexo, a 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. Isto pode ser válido também para a lista semi-fechada, mas não tem efeito sobre listas abertas. Ter clara a relação entre sistemas eleitorais e impactos de cotas pode contribuir para uma reflexão sobre o estatuto político dessas propostas para o movimento de mulheres, qual o seu peso em cada contexto e em torno de que aspectos as ações devem ser direcionadas. Isto implica considerar também outros fatores que incidem sobre a competição eleitoral, para além do sistema de lista, e que serão aqui apenas registrados.

²¹ Além desses, o Peru também possui sistema de lista aberta. Sobre os tipos de listas por países ver, entre outros, NOHLEN, 1995, e NICOLAU, 1999.

A problemática da cultura política mais geral do país e, particularmente, a cultura política de gênero é um outro fator que incide de modo indireto sobre a eficácia dessas estratégias. A cultura política pode vir a ser mais ou menos favorável para ajudar a construir um sentido de inclusão em relação às mulheres. Conforme sugeriu Norris,²² culturas políticas mais igualitárias tenderiam a ser mais abertas e a valorizar a participação das mulheres, ao passo que culturas políticas mais tradicionais seriam mais conservadoras neste aspecto. Vale o registro de que o termo “tradicional” se refere às culturas aferradas à tradição e à hierarquia, independentemente de ser o seu regime político considerado democrático. Nesta classificação, a Inglaterra, por exemplo, é tida como um país marcado por cultura política tradicional, ao passo que os países escandinavos — principais referências de presença política — como países com cultura mais igualitária. Nestes últimos, as cotas não constituiriam tanto um vetor da ampliação da participação, sendo mais uma resultante deste sentido inclusivo. Conforme indica a literatura,²³ nos países escandinavos as cotas foram adotadas inicialmente por partidos de esquerda e, em seguida, de centro, como reflexo do debate e do espaço ocupado pelas mulheres no interior dessas agremiações.

A bibliografia que trata da cultura política no Brasil identifica traços opacos no que diz respeito à incorporação de valores e categorias políticas tais como “cidadania” como direito e conquista; “participação” como direito e requisito democrático. Quanto a isto, entrevistas realizadas com dirigentes partidários, parlamentares e candidatos²⁴ indicaram alguns elementos interessantes no âmbito da cultura política e das percepções de gênero, nos quais se destacam particularmente dois: a) a presença de um forte sentido de “concessão” imputado às cotas, na qual estas seriam menos fruto de conquista ou pressão, e mais expressão de uma “benesse concedida às mulheres”, conforme sugeriram alguns parlamentares e dirigentes; e b) a pequena expectativa em relação ao cumprimento da legislação — as cotas surgem como algo criado para não funcionar como procedimento legal efetivo, tal como tantas outras legislações em vigor no país. Vale notar, porém, que estas percepções não são uniformes, variando de intensidade quanto ao perfil ideológico e ao gênero do entrevistado.

Há que se considerar ainda a dimensão do sistema partidário, que influencia a participação das mulheres de modo mais direto em dois aspectos: de forma mais geral, no seu grau de fragmentação, se multipartidário ou de concentração partidária; e no contexto interno aos partidos, nos itens relativos ao perfil ideológico e nível de institucionalização partidária. De acordo com a literatura, sistemas com poucos e grandes partidos tenderiam a ser desfavoráveis, porque a compe-

²² NORRIS, 1993.

²³ BYSTIDZIENSKI, 1995, e SKJEIE, 1993.

²⁴ Para a pesquisa na qual se apóia este artigo.

tição 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. No contexto interno a cada partido, ideologias de esquerda e partidos mais estruturados em termos organizacionais, inclusive com maior grau de concentração das suas decisões em torno dessas instâncias e menor em lideranças individuais, tenderiam a oferecer um ambiente mais favorável à participação das mulheres. Vários estudos mostram que os partidos ideologicamente mais à esquerda tendem a absorver e investir mais em mulheres, e que isto se reduz à medida em que o perfil se volta mais para a direita.²⁵ No Brasil, como foi visto, ainda são os partidos de esquerda que proporcionalmente mais elegem mulheres, embora seus padrões se venham aproximando dos padrões do Centro. Um levantamento sobre a presença feminina nas instâncias decisórias dos partidos políticos também indica que são as organizações de esquerda aquelas que mais absorvem mulheres em seus diretórios, conforme pode ser observado na tabela dez.

Por fim, há que se considerar as características da competição eleitoral no que diz respeito ao seu aspecto econômico, particularmente a ausência de financiamento público e democrático das campanhas. Isto tende a afetar especialmente as candidaturas de setores que tradicionalmente estão ausentes das instâncias políticas e estão tentando ingressar nelas. Campanhas mais individualizadas e marcadas por situações de competição entre candidatos de um mesmo partido tendem a requerer redes de apoio e financiamento maiores, centradas, em geral, em compromissos individuais dos candidatos. No contexto brasileiro, em que a ausência de financiamento público, sobretudo estatal, é um fato constatado pela maioria dos estudos, esse cenário se torna ainda mais complexo e adverso, sobretudo para aquelas mulheres que se estão tentando eleger fora dos padrões tradicionais de ingresso feminino.

As características da Lei de Cotas brasileira e suas possibilidades frente ao sistema eleitoral

Ao lado dos fatores abordados acima, em especial aquele relativo ao sistema de lista e à competição eleitoral propriamente dita, a legislação sobre cotas no Brasil veio acompanhada de duas características que a limitaram ainda mais. Uma primeira diz respeito à não-obrigatoriedade de preenchimento dos percentuais. De acordo com a lei, caso o percentual mínimo estabelecido (a partir de 2000 em 30%) não seja preenchido por um dos sexos, não pode vir a ser preenchido pelo outro sexo, mas é possível deixá-lo em aberto, lançando as candidaturas disponíveis, sem que por isto haja alguma sanção sobre o partido. A

²⁵ NORRIS, 1993, e CHAPMAN, 1993.

segunda limitação ocorre por vias indiretas e se refere 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% de candidatos para o total de vagas em disputa, o que significa um número bastante grande de competidores. Isto não só torna mais difícil o preenchimento das vagas, como abre espaço para que não existam deslocamentos de candidatos, ou existam poucos, já que o universo tende a ser suficientemente amplo para incluir a todos. O resultado nas eleições de 1998 e 2000 foi o não preenchimento das cotas na maioria dos partidos e a ausência de mobilização e debates no momento da formação das listas. Em geral não vêm ocorrendo deslocamentos de candidatos — homens — em favor da inclusão de outros candidatos — mulheres. Do mesmo modo, não existem ônus legais para o partido pelo fato de não se ter preenchido as cotas. Neste contexto, as possibilidades de mobilização das mulheres e dos partidos como um todo tendem a ser pequenas e os seus possíveis efeitos simbólicos minimizados.²⁶ Na ausência de mecanismos objetivos que gerem ou estimulem debates, esses processos tendem a ser marcados por procedimentos burocráticos e formais. Diante disto, é possível sugerir que a característica do sistema eleitoral e da legislação contribuem também para explicar o porquê de as duas leis de cotas terem sido aprovadas sem grandes resistências por todos os partidos, independentemente dos seus perfis ideológicos. Tal se deveria a que a capacidade por parte destas leis de alterar a lógica do processo eleitoral do país, no sentido de deslocar e/ou incluir atores, é pequena.

Conclusão: cenários possíveis

Buscou-se aqui avaliar a influência de alguns fatores relativos ao sistema político na eficácia das cotas. A aprovação da política de cotas e sua implantação é, em si, um fato positivo, pois possibilita tornar visível na agenda político-eleitoral a sub-representação das mulheres e estabelecer responsabilidades partidárias quanto à alteração deste quadro. Mas sendo estes os seus objetivos, faz-se necessário cotejá-los com os resultados obtidos, não apenas olhando para as candidaturas, mas também para quem se elege, uma vez que as mulheres, assim como os homens, querem “estar lá”, e não apenas competir.

Embora os dados disponíveis não permitam conclusões definitivas, os resultados obtidos até ao momento não apontam para um balanço muito favorável. Em termos de alterações nas candidaturas o balanço é parcialmente positivo, pois elevou razoavelmente o universo de candidatas. Contudo, em termos de impacto sobre os eleitos, os resultados são inócuos. E as avaliações necessitam

²⁶ Conforme se constatou nas entrevistas com dirigentes partidários e candidatas realizadas para a tese citada. Para as eleições de 2000 esse processo ainda não foi sistematizado, mas as evidências existentes até o momento apontam nessa mesma direção.

considerar isto. Entre fatores que também interferem no processo e determinam resultados diferenciados, mereceram destaque o tipo de sistema eleitoral e mais especificamente de lista eleitoral, a cultura política, além das características da lei de cotas aprovada no país, que tendem a limitar a sua eficácia. Diante disto, que cenários possíveis se delineiam à frente?

Um primeiro seria o da manutenção da atual legislação de cotas e do sistema eleitoral até então vigente com todas as características já mencionadas. Neste caso, parece pouco provável que as cotas sigam uma trajetória cumulativa de resultados positivos. Do ponto de vista das candidaturas, o investimento dos partidos depende, também, da extensão em que as cotas possam ou não interferir na sua engenharia eleitoral. Como foi visto, nas condições atuais esta interferência tende a ser muito pequena. Até que ponto as mulheres, mesmo sem outros investimentos ou apoios, se sentirão estimuladas a continuar competindo sem que haja um retorno eleitoral, é uma questão em aberto. A política eleitoral visa a ocupar espaços. Quem compete, em geral o faz orientado por um objetivo concreto, o de obter vitórias eleitorais, mesmo quando o sentido da ação é ideológico ou motivado por algum outro interesse. E isto também é válido para as mulheres. É pouco provável que as candidaturas femininas se ampliem gradativamente se estas não espelharem processos anteriores de participação e possibilidades de ganhos efetivos. Em outras palavras, é pouco provável que mulheres estejam dispostas a apenas competir, sem que se verifiquem resultados mais concretos em termos de vitórias eleitorais.

Um segundo cenário seria o da alteração da legislação de cotas, de modo a incluir sanções para o não-cumprimento dos percentuais estipulados. Com isto, esperar-se-ia que os partidos viessem a estimular mais a candidatura das mulheres com investimentos anteriores ao momento eleitoral, de modo a viabilizar as suas chapas de forma competitiva. Ainda assim, permaneceriam interrogações sobre as possibilidades de eleição, dado que, no sistema eleitoral brasileiro, a definição de candidaturas e a eleição propriamente dita parecem guardar pequena relação.

Um terceiro cenário é o da possível alteração no sistema de lista, em direção a uma lista semi-fechada, possibilidade que vem sendo discutida no Congresso Nacional. Neste caso, além da obrigatoriedade do preenchimento, seria estratégico garantir um procedimento para a organização interna da lista, de modo que a ordem de alocação dos nomes considerasse a existência da cota. É pouco provável que tal proposição seja aceita sem grandes polêmicas como ocorreu com a atual legislação, uma vez que as listas semi-fechadas tenderiam a interferir efetivamente nas chances eleitorais dos candidatos. De todo o modo, se for aceita esta proposição, o seu efetivo cumprimento dependerá do poder de organização e de pressão das mulheres. Ademais, a adesão dos movimentos de mulheres a tal alteração exigiria uma reflexão mais profunda acerca dos pontos positivos e negativos de cada modalidade de lista, para além de um olhar

voltado apenas para as cotas. Em outras palavras, porque as cotas não constituem um princípio, mas sim uma estratégia política, como muitas outras, é a adequação de tal estratégia que merece ser pensada. Já o sistema político e eleitoral merece ser analisado como um todo, e não em função da sua acomodação a uma política específica.

Caso se confirme que a eficácia das cotas diante do tipo de sistema eleitoral brasileiro tende mesmo a ser pequena, quais os desdobramentos disto em termos políticos? Como foi assinalado, muitos estudos vêm chamando a atenção para o fato de que fatores como as condições em que se dá a competição, o acesso a fundos públicos e a democratização da propaganda, entre outros, tendem a ser mais relevantes do que o grau de competitividade das candidatas. Diante disto, como ampliar a agenda de intervenção e de denúncia, de modo a criar condições mais efetivas para que mais mulheres concorram? Posto que em qualquer sistema de listas as suas condições estruturais tendem a ser adversas, como atuar sobre estes outros aspectos, mesmo que não se perca de vista o recurso às cotas (desde que estas não se tornem o único centro de ação política)? Sem pretender obter respostas imediatas, estas são questões que ficam para a continuidade do debate.

Referências bibliográficas

- ARAÚJO, Clara. "Mulheres e representação política: a experiência das cotas no Brasil". *Revista Estudos Feministas*, v. 6, n. 1, 1998, p. 71-91.
- _____. *Cidadania incompleta: o impacto da lei de cotas sobre a representação política das mulheres brasileiras* (tese de doutorado). Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.
- _____. "As cotas para mulheres, analisando resultados e perspectivas". *Teoria e Sociedade*, n. 4, 1999a, p. 105-134.
- BLAY, Eva. "Enfrentando a alienação: as mulheres e o poder local". XII Congresso da Associação Internacional de Sociologia, Madri, 1990.
- BYSTIDZIENSKI, J.. *Women in Electoral Politics: Lessons from Norway*. Westport: Praeger, 1995.
- CHAPMAN, J.. *Politics and Reformation of Gender*. London: Routledge, 1993.
- DARCY, R., WELCH, S., e CLARCK, J.. *Women, Elections and Representation*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1994.
- JONES, M.. "Gender Quotas, Electoral Laws and the Election of Women: Lessons from the Argentine Province". *Comparative Political Studies*, v. 31, n. 1, 1998, p. 3-21.
- LIMA JUNIOR. *Instituições políticas democráticas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- LOVENDUSKI, Joni. "The Dynamics of Gender and Party Politics". In: NORRIS, Pippa, e LOVENDUSKI, Joni (eds.). *Gender and Party Politics*. Oxford: Oxford University Press, 1993.
- NICOLAU, J.. *Sistemas eleitorais, uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- NICOLAU, J., e SCHIMITT, R.. "Sistema eleitoral e sistema partidário". *Lua Nova, Revista de Cultura e Política*, n. 36, 1995, p. 127-147.
- NOHLEN, D.. *Sistemas electorales y partidos politicos*. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México e Fondo de Cultura, 1995.
- NORRIS, Pippa. "Conclusion". In: NORRIS, Pippa, e LOVENDUSKI, Joni (eds.). *Gender and Party Politics*. Oxford: Oxford University Press, 1993.
- RAMIREZ, F., e ENEANEY, E.. "From Women's Suffrage to Reproduction Rights? Cross-National Considerations". *International Journal of Comparative Sociology*, v. 38, n. 1-2, p. 3-15.
- RULE, W., e ZIMMERMAN, J. (eds.). *Electoral Systems in Comparative Perspectives: Their Impact on Women and Minorities*. London: Greenwood Press, 1994.
- RULE, Wilma. "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, 1997.
- SKJEIE, H. "Engendering the Male Political Hegemony: The Norwegian Experience". In: NORRIS, Pippa. "Conclusion". In: NORRIS, Pippa, e LOVENDUSKI, Joni (eds.). *Gender and Party Politics*. Oxford: Oxford University Press, 1993.
- TAVARES, J. G.. *Sistemas Eleitorais nas democracias contemporâneas: teorias, instituições e estratégias*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

Analyzing Strategies: The Potentials and Limits of Quota Policies in Brazil.

Abstract: Taking stock of the 1996, 1998 and 2000 election campaigns, this article analyzes the impact of quota policies on electoral outcomes, coming to the conclusion that this initiative has had limited effectiveness in promoting women's access to the Brazilian legislature. From there, I seek to identify some of the factors that could explain this process, as linked to the context and to the political and electoral system. At the same time, I develop some critical considerations regarding the evaluation of these outcomes as the results of male resistance within parties, conceived of in a generic sense. Lastly, I discuss the importance of multi-causal analysis for the understanding of women's political participation.

ANEXOS

Tabela 1 - Mulheres no parlamento em países da América Latina e por ordem de colocação entre 179 países

País	Últimas eleições realizadas	Número de mulheres eleitas	% de mulheres no parlamento	Colocação na graduação internacional
Cuba	1998	166	27,6	13º
Argentina	1999	71	26,5	16º
Costa Rica	1998	11	19,3	29º
Guiana	1997	12	18,5	25º
Equador	1998	21	17,4	30º
México	1997	87	17,4	30º
El Salvador	1997	14	16,7	33º
R. Dominicana	1998	24	16,1	35º
Jamaica	1997	8	13,3	41º
Guatemala	1995	10	12,5	44º
Venezuela	1998	25	12,1	47º
Colômbia	1998	19	11,8	49º
Bolívia	1997	15	11,5	51º
Trinidad y Tobago	1995	4	11,1	53º
Chile	1997	13	10,8	55º
Peru	1995	13	10,8	55º
Nicarágua	1996	9	9,7	60º
Panamá	1999	7	9,7	60º
Honduras	1997	12	9,4	62º
Uruguai	1994	7	7,1	79º
Brasil	1998	29	5,7	89º
Paraguai	1998	2	2,5	104º

Fonte: IPU, setembro, 1999.

Tabela 2 - Países com legislação de cotas e resultados eleitorais antes e depois da adoção da lei¹

País	Ano da Lei	Instâncias Legislativas	Sistema Eleitoral	Sistema de Lista	% da Cota	Rep. Fem. Ant. à Lei ²	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 ³	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	1997	Todas	Proporcional	Aberta	25%	10,8	15%/2000
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, 1997,1999 e 2000; Polanco, 1999; Women'Right, 1997.

1 Colômbia e Paraguai aprovaram recentemente legislação de cotas, mas ainda não realizaram eleições.

2. Não se está considerando aqui os índices em termos evolutivos. Em alguns 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.

3. Incluindo o parlamento nacional.

Tabela 3 - Evolução das candidaturas, do volume e do percentual de votação das mulheres em relação ao total de votos obtidos pelos candidatos, 1990-1998

Ano	% do Total de Candidatos	Total de Votos ⁴	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

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

Tabela 4 - 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*.

Tabela 5 - Distribuição das eleitas para a Câmara Federal entre os seis maiores partidos, 1994-1998

Partido	1990			1994			1998		
	Total Eleitos	Mulheres Eleitas	%	Total Eleitos	Mulheres Eleitas	%	Total Eleitos	Mulheres Eleitas	%
PDS/PPR/PPB	42	4	9,3	52	3	5,8	60	0	0,0
PFL	83	3	3,6	89	2	2,3	105	5	4,8
PMDB	108	6	5,6	107	8	7,5	83	8	9,6
PSDB	38	1	2,5	63	5	7,9	99	7	7,1
PDT	46	6	13,0	34	2	5,9	25	1	4,0
PT	35	5	14,3	50	7	14,0	58	5	8,6

Fonte: Tabela composta a partir de Nicolau (1998) e Anuário Congresso Nacional - 1991 para 1990; e TSE, 1994-1998.

Tabela 6 - 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.

⁴ Votos apenas nos candidatos, excluídos os votos na legenda dos partidos.

POTENCIALIDADES E LIMITES

Tabela 7- Evolução da Participação das Mulheres nas Assembléias Legislativas, 1982 - 1998

Ano	Total de Eleitos	Mulheres Eleitas	% do Total	Taxa Mudança
1982	947	28	3,0	-
1986	953	31	3,3	10,7%
1990	1049	58	5,5	87,0%
1994	1045	82	7,8	45,5%
1998	1036	101	9,7	23,2%

Fonte: TSE; Nicolau (1998); Avelar (1996).

Tabela 8 – Evolução da Participação das Mulheres nas Câmaras de Vereadores, Brasil, 1992 –2000

Ano	Total de Eleitos	Mulheres Eleitas	% do Total
1992	52.962	3.952	7,5%
1996	58.323	6.536	11,2%
2000	60.267	7.001	11,6%

Tabela 9- 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.

Tabela 10 - Evolução da Participação de Mulheres nos Diretórios Nacionais dos Partidos Analisados, 1986-1999

Partido	1986			1991			1996			1999		
	Total	Fem.	%	Total	Fem.	%	Total	Fem.	%	Total	Fem.	%
PPB	-	-	-	-	-	-	-	-	-	160	8	5,0
PFL ⁵	121	3	2,5	121	2	1,7	177	3	1,7	190	5	2,6
PMDB	121	3	3,3	121	4	3,3	141	9	6,4	119	8	6,7
PSDB	-	-	-	121	8	6,6	121	6	5,0	236	19	8,1
PDT	119	11	9,2	119	11	9,2	121	18	14,9	160	29	18,1
PT	81	5	6,2	82	5	6,1	86	27	31,0	62	19	31,0

Fonte: tabela composta a partir de Avelar (1996) e TSE, para o período até 1996; listagens dos diretórios nacionais para 1999.

5 Para 1999 contam 200 vagas no diretório nacional, porém 10 delas encontram-se em branco