

A Câmara das Deputadas: Um panorama da representação parlamentar feminina em Argentina, Brasil e Uru.

Rangel Patricia.

Cita:

Rangel Patricia (2010). *A Câmara das Deputadas: Um panorama da representação parlamentar feminina em Argentina, Brasil e Uru*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/406>

"Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010."

1- Título de la Ponencia: A Câmara das Deputadas: Um panorama da representação parlamentar feminina em Argentina, Brasil e Uruguai

2- Nombre y Apellido de los autores: Patrícia Rangel

3- Área temática: Política Comparada > Representación política y género

RESUMO: Este trabalho se é o resumo de minha dissertação de mestrado, defendida em 2008. Trata-se de uma pesquisa sobre representação parlamentar feminina em perspectiva comparada entre três países da América do Sul: Argentina, Brasil e Uruguai. Foi analisada a inserção das mulheres no Poder Legislativo, mais especificamente na Câmara Baixa, utilizando como variável central os sistemas eleitorais e como variáveis auxiliares, fatores sócio-econômicos, culturais e outros aspectos políticos. O resultado é uma hiper-descrição comparativa do estudo de três casos.

INTRODUÇÃO

Não faz muito tempo que as mulheres começaram a receber a atenção dos estudiosos das ciências sociais. No âmbito da história do pensamento ocidental, aquilo que se convencionou chamar de *estudos de gênero* ainda engatinha frente a análises de temas tradicionalmente considerados relevantes. Mulheres e homens, exercendo funções distintas ou semelhantes na empreitada de construção das sociedades, receberam tratamento assimétrico em todos os campos, desde a participação política até a divisão de tarefas nos lares. Tratando-se da academia, somente nas últimas décadas as mulheres passaram a ser destacadas por alguns dos muitos holofotes que iluminam sujeitos sociais no palco do espetáculo do mundo humano.

Definindo *poder político* como a capacidade de tomar decisões e fazer valer escolhas no mundo público, é notório que as mulheres ainda não alcançaram uma posição de poder na sociedade. Tal fato não justifica, entretanto, nem respalda mitos como apatia política ou desinteresse pelas coisas públicas por parte das mulheres. Como explica Lúcia Avelar (2001), a sub-representação política das mulheres deriva, entre outros fatores, da lógica de marginalização social. Seja como for, argumenta a mesma autora, as dificuldades encontradas pelas mulheres em função de sua condição não são decorrentes de sua situação individual, ou de deficiências particulares: as razões para a baixa representação feminina são de natureza estrutural. Apesar de toda a militância feminista pela igualdade na organização política, os ganhos ainda são poucos, uma vez que a conquista da igualdade formal não é a mesma da igualdade real, e a ampliação dos direitos de cidadania aos setores desprivilegiados é um processo lento.

Na maior parte dos países, as mulheres tiveram de esperar muito tempo para serem eleitas e ainda não são substancialmente representadas em cargos eletivos. Na América do Sul, em especial, a porcentagem de mulheres legisladoras é baixa e o processo de *feminização* dos parlamentos não é linear. “Náufragas em um oceano de machos”, a frase que o escritor uruguaio Eduardo Galeano escreveu para descrever as legisladoras de seu país, serve também para ilustrar o panorama da representação feminina na região.

Em 1995, a Conferência Mundial sobre a Mulher das Nações Unidas estabeleceu um mínimo de 30% como meta mundial de participação feminina em casas legislativas. Entretanto, dados da União Interparlamentar (IPU, da sigla em inglês), órgão vinculado à Organização das Nações Unidas (ONU), mostraram que, 13 anos depois, essa meta foi alcançada em somente 20 Câmaras de Deputados no mundo. Em 2008, segundo a IPU, a média de mulheres nos parlamentos do mundo era de menos de 20%: havia 18.2% de mulheres nos parlamentos (ambas as casas), sendo 18.4% na câmara baixa e 17.3% na câmara alta. Um relatório das Nações Unidas apontou que, no atual ritmo, a igualdade de participação entre os gêneros só será concretizada em cem anos.

O relatório da IPU de 2008 sobre a participação feminina nas Casas Legislativas de 189 países do mundo todo apontou Ruanda em primeiro lugar. Do segundo ao quinto lugar, havia dois países nórdicos (Suécia e Finlândia) e um latino-americano (Cuba). Do 5º ao 10º lugar, estavam mais dois países nórdicos (Dinamarca e Noruega), dois países da Europa Continental (Holanda e Espanha), dois latino-americanos (Costa Rica e Argentina) e um africano (Moçambique)¹. Na Tabela 1, podemos ver o ranking dos dez países com maior participação na Câmara baixa no mundo e observar que só havia um Estado sul-americano entre estes, a Argentina.

<i>Posição no ranking</i>	<i>País</i>	<i>Última eleição</i>	<i>Total de deputados</i>	<i>Mulheres eleitas</i>	<i>% de mulheres</i>
1	Ruanda	out/03	80	39	48.8%
2	Suécia	set/06	349	164	47.0%
3	Cuba	jan/08	614	265	43.2%
4	Finlândia	mar/07	200	83	41.5%
5	Argentina	out/07	255	102	40.0%
6	Países Baixos	nov/06	150	59	39.3%
7	Dinamarca	nov/07	179	68	38.0%
8	Costa Rica	fev/06	57	21	36.8%
9	Espanha	mar/08	350	127	36.3%
10	Noruega	set/05	169	61	36.1%

Fonte: IPU, 2008.

Como mostra a Tabela 2, as mulheres que participam mais são as provenientes dos países nórdicos, enquanto as que participam menos estão em Estados árabes. Nas Américas, somente 20.8% dos legisladores eram mulheres em julho de 2008 (ambas as casas) e, ainda assim, tinha uma das melhores performances por região, perdendo só para os países nórdicos e a Europa (OSCE, incluindo países nórdicos).

<i>Região</i>	<i>Câmara Baixa/Única</i>	<i>Câmara Alta</i>	<i>Ambas as casas</i>
Países Nórdicos	41.4%	-	-

¹ Em 2006, Noruega estava em 3º e Dinamarca em 5º. Cuba estava em 7º, Costa Rica em 8º e Argentina em 9º. Os três países latino-americanos subiram e os dois nórdicos desceram. Também caiu a Espanha, que ficava empatada com Cuba em 7º. Ruanda permaneceu em 1º e Moçambique, que era o 10º, saiu da lista dos 10 primeiros.

Europa (membros OSCE*)	21.2%	19.0%	20.7%
Américas	21.6%	20.2%	20.8%
Europa (membros OSCE**)	19.3%	19.0%	19.2%
Ásia	18.3%	16.6%	18.2%
África Sub-Saariana	17.1%	20.8%	17.5%
Pacífico	12.9%	31.8%	14.9%
Estados Árabes	9.7%	7.0%	9.1%
Média mundial	18.4%	17.3%	18.2%

* Incluindo países nórdicos.
** Excluindo países nórdicos.
Fonte: IPU, 2008.

Afirma Almira Rodrigues (2005) que a exclusão das mulheres dos cargos de decisão é um fenômeno mundial. A baixa representatividade das mulheres, argumenta Silvia Camurça (2007), é uma das maiores contradições da democracia ocidental. Apesar de o número de legisladoras ter subido na maior parte dos países nos últimos, a presença feminina no Poder Legislativo ainda está aquém do exigido para haver paridade entre os sexos, o que aponta para um *déficit democrático* (TREMBLAY, 2007). Fala-se em déficit democrático porque cada vez mais a representação das mulheres tem sido considerada fator relevante para se analisar as instituições democráticas de um país, segundo Pamela Paxton (2000). Partindo desse panorama, devemos destacar que a situação no Cone Sul segue a tendência mundial: a participação feminina tem aumentado nos últimos anos, mas ainda é insuficiente.

Segundo dados da IPU sobre a câmara baixa (julho de 2008), a Argentina contava com 40% de deputadas, o Uruguai com 12,1% e o Brasil com 9%. A Argentina estava em 5º, o Brasil estava em 105º e o Uruguai, em 90º no ranking mundial (IPU, 2008). Nos outros Estados sul-americanos a situação era a mesma, sendo a média mundial 18.4% neste ano, percebemos que, excetuando-se a Argentina, o Cone Sul apresentava, em 2008, um índice significativamente menor do que a média. O estudo (IPU, 2008) revelou que o Brasil é o penúltimo colocado na América do Sul, como podemos observar se organizamos os países segundo sua posição no ranking mundial.

Cabe ressaltar que, em 2008, somente 30 mulheres presidiam o parlamento nos 189 países que possuem uma instituição legislativa. Ou seja, elas ocupam 11.3% dos 265 postos de presidência nos parlamentos. Somente Colômbia e Venezuela fazem parte desse time na América do Sul. Entre os países da região que já tiveram presidenta de uma de suas câmaras estão o Peru (1995), o Uruguai (1963), a Argentina (1973), a Bolívia (1979), o Suriname (1997), a Venezuela (1998) e o Chile (2002) (IPU, 2008).

Devido à marginalização dos estudos sobre as mulheres, a lacuna existente sobre seu papel no mundo público é enorme, lançando esses sujeitos social numa trajetória de invisibilidade que resiste a despeito das tentativas de modificá-la. Este trabalho teve a intenção de contribuir, ainda que modestamente, para diminuir tal lacuna, oferecendo um panorama da presença feminina na política institucional de três países da América do Sul: Argentina, Brasil e Uruguai. O período escolhido contempla as eleições legislativas desde o ano da redemocratização em cada um até 2008, ano de finalização do trabalho. Trata-se de uma hiper-descrição do estudo de três casos. Apesar de possuir preocupações normativas, este trabalho não se pretende um receituário nem tem o objetivo de propor uma agenda.

Foi analisada a inserção das mulheres no Poder Legislativo, representante legítimo da população de um país. O Legislativo desempenha papéis essenciais para a democracia ao representar o povo, legislar sobre temas de interesse nacional e ao fiscalizar recursos públicos com vistas a atender demandas e necessidades da população. O trabalho tratou somente da Câmara baixa, órgão de representação mais imediata. Nos três casos, a Câmara dos Deputados é composta por representantes de todas as províncias ou estados e dos distritos federais, sendo que o número de legisladores é proporcional ao tamanho de cada distrito eleitoral.

A escolha dos países foi feita com base em cinco motivos: 1) os três são membros do Mercosul; 2) os três possuem sistema bicameral; 3) todos presenciaram nos últimos anos a ascensão de governos de esquerda – teoricamente mais preocupados com igualdade e inclusão de atores sociais historicamente marginalizados; 4) cada um tem uma trajetória em relação a políticas de ação afirmativa para mulheres – a Argentina é reconhecidamente um caso de sucesso na aplicação do mecanismo de cotas para o sexo minoritário nas listas de candidatos dos partidos políticos, o Brasil adotou um sistema que não produziu os mesmos resultados e o Uruguai ainda caminha em direção à aprovação de legislação semelhante; 5) os três apresentam perfis bastante distintos no que tange à questão do envolvimento feminino na *res publica* – Ao contrário do Uruguai e do Brasil, a Argentina possui uma longa tradição de inclusão da mulher à política. O Uruguai já foi considerado um país avançado em matéria de promoção de direitos civis e políticos da mulher, mas atualmente se verifica considerável retrocesso. No Brasil, a força dos movimentos feministas parece não se refletir na conquista do espaço político institucional pelas mulheres.

O objetivo do trabalho foi apontar as interpretações já existentes para os processos de representação parlamentar feminina nesses países e tentar sistematizar os fatores que determinam se muitas ou poucas mulheres terão sucesso em eleições legislativas. Muitos elementos influenciam a performance de candidatas que concorrem a uma cadeira em assembleias legislativas. Contudo, cada vez mais se destaca a relação entre *representação de mulheres* e tipos de *sistemas eleitorais* e se apontam novas interpretações sobre os vínculos entre essas duas dimensões. Mas será que o sistema eleitoral é, por si só, uma variável suficiente para determinar o sucesso ou o fracasso das eleições de mulheres para cargos legislativos? Quais os motivos para resultados positivos e negativos de representação feminina? Em que medida *fatores culturais e sócio-econômicos* também influenciam a presença feminina nos parlamentos? E quanto à demanda dos *partidos políticos* por candidatos e às *cotas*? Essas são algumas perguntas que o trabalho explorou. A idéia-guia é que *os níveis de representação femininos estão diretamente relacionados ao tipo de sistema eleitoral, em primeira análise, e a fatores culturais, sócio-econômicos e políticos, em um segundo momento.*

Sobre as fontes e referências, foram reunidos esforços de naturezas distintas: por um lado, foi feita uma extensa pesquisa bibliográfica com o intuito de compreender o fenômeno estudado de um ponto de vista teórico e, por outro lado, foi levada a cabo uma intensa investigação no sentido de reunir a maior quantidade possível de dados para verificar a procedência dos argumentos. Foram consultados documentos oficiais, estatísticas eleitorais, e trabalhos de instituições e organizações no tema mulheres e eleições. Além de dados fornecidos pela própria IPU, pelos tribunais eleitorais e pelas Câmaras dos Deputados dos três países em seus sítios eletrônicos, foram utilizados também estudos de instituições e organizações não-governamentais como o Instituto de

la Mujer (Argentina), o CFEMEA (Brasil) e o Cotidiano Mujer (Uruguai). Além disso, informações de jornais argentinos, brasileiros e uruguaios também foram consideradas.

Também no âmbito da pesquisa, realizei, sem vínculo institucional, um estudo de campo no CFEMEA², totalizando uma carga de 30 horas semanais, para coletar mais dados e análises de excelência³, certificando-me da qualidade e da confiabilidade das informações e argumentos utilizados em minha dissertação. Durante quatro meses, estive em Brasília acompanhando as mobilizações do movimento feminista, monitorando as ações dos parlamentares e os projetos dos deputados federais em matéria de interesse das mulheres, participando dos eventos e congressos afins. O resultado deste esforço foi a realização de um estudo que reúne investigações sobre a representação feminina na Câmara baixa de três países em um período consideravelmente longo.

O trabalho está dividido em cinco partes: esta introdução, que aborda algumas do debate sobre espaço público e mulher e da discussão sobre representação feminina (nossa variável dependente), do *déficit* democrático nas assembleias legislativas e suas consequências. A Parte 2 apresenta a explicação do método empregado, o modelo analítico de Manon Tremblay (2007), que realiza a análise da representação feminina com base nas características dos sistemas eleitorais e enriquece a investigação debruçando-se sobre outros fatores, que a autora classifica em três tipos: fatores culturais, fatores sócio-econômicos e fatores políticos (inclui legislação de cotas e ação de partidos políticos).

A Parte 3 se debruça sobre a variável independente para o processo de representação feminina (fatores culturais, fatores sócio-econômicos e fatores políticos). A Parte 4 oferece um panorama descritivo e comparativo dos processos de representação feminina na Argentina, no Brasil e no Uruguai apresentando os resultados de todas as eleições para a Câmara baixa desde a redemocratização, seguidos da aplicação do modelo de Tremblay. Esse modelo é especialmente interessante pois a análise institucional de representação política e gênero tem dado ênfase à sub-representação da mulher como *fenômeno multi-causal* e apontado determinadas características institucionais como mais ou menos favoráveis à eleição de mulheres. Na última parte, há uma síntese dos argumentos centrais apresentados.

METODOLOGIA

A metodologia da dissertação foi baseada no modelo analítico proposto por Manon Tremblay em seu livro *Women and legislative representation: electoral systems, political parties, and sex quotas* (2007). Para interpretar o processo de *feminização* das assembleias legislativas, a autora desenha uma metodologia que estabelece como variável central o impacto dos *sistemas eleitorais* e, como variáveis secundárias, fatores que ela distribui em três grupos: 1) *outros fatores políticos*, 2) *sócio-econômicos* e 3) *culturais*.

² Centro Feminista de Estudos e Assessoria. Trata-se de uma organização não-governamental, sem fins lucrativos, que trabalha pela cidadania das mulheres e pela igualdade de gênero.

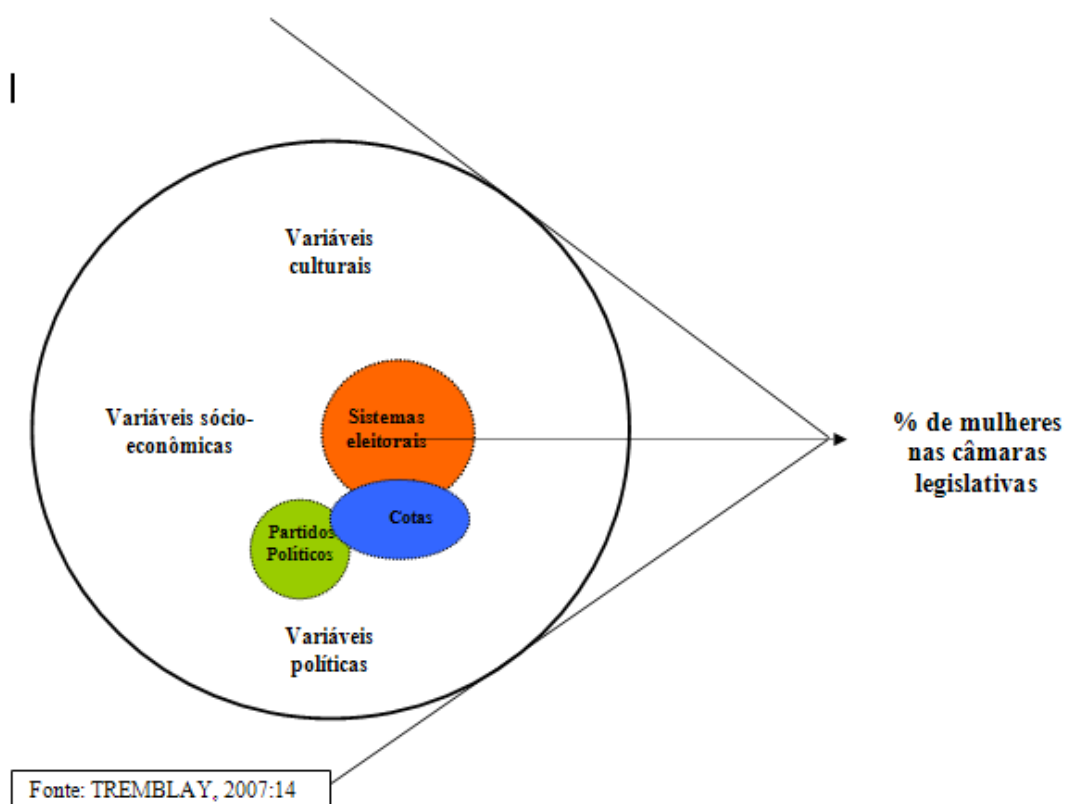
³ A organização é conhecida por ser referência no assunto, por intensa militância feminista e por sua *advocacy* no Congresso Nacional.

A análise comparativa dos três casos em questão foi focada em três procedimentos: 1) traçar perfil das parlamentares na legislatura atual (região e orientação ideológica, existência ou não de presidentas da câmara, membros da mesa e líderes de blocos parlamentares, agenda legislativa e presença nas comissões parlamentares, bancada feminina); 2) recuperar o histórico da participação feminina nas eleições e resultados de todos os pleitos para o cargo de deputada federal desde o ano da redemocratização; 3) aplicar do modelo de Tremblay, que por sua vez, desdobra-se numa análise de quatro grupos de fatores relevantes. A investigação destes fatores se insere no campo de estudo da teoria política, nas análises de participação, representação e democracia como regime político. São eles:

- os sistemas eleitorais (sistema de votação, magnitude dos distritos eleitorais e grau de proporcionalidade entre votos e cadeiras, sistema de listas);
- outros fatores políticos (sistema partidário e competição legislativa, cotas, recrutamento de candidatas e atitude dos gatekeepers, oferta de candidatas);
- sócio-econômicos (educação, trabalho remunerado e obrigações domésticas);
- fatores culturais (atitudes culturais relativas à mulher na sociedade e na política e os movimentos feministas).

A partir de ampla revisão bibliográfica apresentada na dissertação, e utilizando como base o modelo analítico de Tremblay, podemos organizar os fatores que influenciam a *feminização* das assembléias legislativas na imagem seguinte:

Figura 1: Esquemática do modelo analítico de Tremblay.



A variável dependente, ou o fenômeno explicado, é a proporção de mulheres no Legislativo, enquanto a variável independente, ou explicativa, é formada por um

conjunto de três categorias: fatores culturais, sócio-econômicos e outros fatores políticos. A figura esquematiza a dinâmica criada pelos fatores, dando ênfase ao papel central dos sistemas eleitorais (que recebe status especial), considerando a atuação de partidos políticos e cotas e pensando a interação desses com variáveis culturais, políticas e sócio-econômicas. A posição de destaque dos sistemas eleitorais é expressa na figura por sua posição central, como o centro da constelação de variáveis independentes e pela linha que os liga à variável dependente.

A linha pontilhada ao seu redor indica que o sistema eleitoral, por si só, não determina o grau de *feminização* do Legislativo. A contribuição dos partidos e das cotas e o fato de estarem intimamente relacionados ao sistema eleitoral se tornam explícitos na imagem, pois as duas categorias ficam adjacentes à do sistema eleitoral. É importante ressaltar que a separação dos fatores envolvidos no processo de representação feminina em grupos distintos será feita por razões estritamente didáticas. Todos eles são extremamente complexos e multifacetados, sendo difícil enquadrá-los em um desses grupos.

EXPLICAÇÃO DOS FATORES QUE COMPÕEM A VARIÁVEL INDEPENDENTE

Sistemas Eleitorais e Representação Feminina

Para nos aprofundarmos numa discussão acerca da representação feminina, é preciso apontar o que entendemos por representação política. A abordagem de Tremblay (2007) apropria-se de uma tipologia de quatro formas de representação política: 1) representação simbólica, que incorpora uma entidade ou idéia (por exemplo, uma bandeira representando um país); 2) representação formal, ou normas e procedimentos por meio dos quais representantes são eleitos (exemplo: sistemas eleitorais); 3) representação descritiva, que se refere a semelhanças e diferenças entre representantes e representados; e 4) representação substantiva, que reúne as atividades de representação ou as responsabilidades atribuídas a representantes e representados.

Do ponto de vista da representação formal – regras e procedimentos utilizados para escolher os representantes –, podemos considerar os sistemas eleitorais como principal mecanismo dessa escolha e, conseqüentemente, do processo através do qual a vontade da população é traduzida em cadeiras nas assembleias legislativas. Ao conjunto de regras utilizadas para definir como o eleitor pode realizar suas escolhas em uma eleição, assim como a forma de contar os votos e traduzi-los em cadeiras de uma assembleia legislativa, damos o nome de *sistema eleitoral*. É importante ressaltar que a escolha do sistema eleitoral reflete a concepção de representação política de um país.

Clara Araújo e José Eustáquio Diniz Alves (2007) apontam que um dos fatores que ajudam a compreender resultados distintos em países semelhantes é o tipo de sistema eleitoral, uma vez que suas características, apesar de não serem decisivas, influenciam as chances de elegibilidade das candidatas. Estudos apontando a associação entre representação feminina e sistemas eleitorais não são novidade: ainda na década de 1950, Maurice Duverger (1955) destacara a relação positiva entre sistemas de representação proporcional e presença de mulheres nas câmaras legislativas. Contudo, somente nos

anos de 1980, com os trabalhos de Pippa Norris (1985) e Wilma Rule (1987), é que se consolidou a relevância do sistema eleitoral no acesso das mulheres ao Legislativo.

Em seu trabalho *Women and Legislative Representation* (2007), ao qual nos referimos constantemente neste trabalho, Tremblay considera três grandes famílias de sistemas eleitorais: 1) sistemas majoritários; 2) sistemas de representação proporcional; e 3) sistemas mistos. Cada um deles está baseado em uma concepção de representação política que representa a configuração da assembléia legislativa no momento, e cada grande família pode ser dividida em outros subtipos. Como explica Nicolau (2004), os sistemas majoritários visam garantir a eleição dos candidatos que obtiveram mais votos, enquanto os proporcionais garantem que os cargos disputados sejam distribuídos proporcionalmente à votação recebida pelos candidatos. Os sistemas mistos combinam características de ambos.

Segundo Araújo e Alves (2007) e Tremblay (2007), sistemas de RP frequentemente são apontados como mais favoráveis à eleição de mulheres. Um estudo realizado com base no índice da Freedom House em 2005⁴ indicou que a proporção de mulheres em câmaras baixas ou câmara única de 88 países democráticos se distribuía da seguinte forma: 10,8% em sistemas plurais/ majoritários, 17,7% em sistemas mistos e 21,1% em sistemas de representação proporcional. Apesar de a representação proporcional ser geralmente atrelada ao sucesso feminino em eleições, nem sempre esse sistema se mostra favorável às mulheres. É o caso do Chile, de Israel e de Portugal. Isso nos mostra que não se deve ignorar a influência dos sistemas eleitorais sobre as chances de eleição das mulheres, mas deve-se ter em mente que eles interagem com um amplo arranjo de outros fatores, criando uma dinâmica que influencia a proporção de mulheres parlamentares (TREMBLAY, 2007).

Segundo Pippa Norris (1993), há três elementos cardeais nos sistemas eleitorais que influenciam a representação: o sistema de votação, a magnitude dos distritos e o grau de proporcionalidade entre votos e cadeiras. Para ela, é mais fácil conseguir representação feminina em distritos plurinominais, com um alto número de cadeiras por distrito.

Um distrito eleitoral é “a unidade territorial onde os votos são contabilizados para efeito de distribuição de cadeiras em disputa” (NICOLAU, 2004:13). Em cada um dos distritos, elege-se certo número de representantes, sendo que o número de cadeiras a serem ocupadas em cada um desses distritos é denominado de magnitude, identificada pela letra M. A magnitude pode ser nacional, provincial, departamental/estadual, municipal ou seccional. O seu tamanho pode ser de tipo uninominal (M=1, só um representante é eleito e só se pode aplicar o princípio de decisão por maioria) ou plurinominal (M>1, dois ou mais candidatos podem ser eleitor por circunscrição). Quanto mais ampla a magnitude do distrito, maior o número de vagas em jogo, e maior a probabilidade de inscrever mulheres na lista eleitoral. Já em distritos pequenos, os partidos só podem ambicionar ganhar um ou dois cadeiras e geralmente privilegiam candidaturas masculinas.

A fórmula eleitoral e o tipo de distrito, como explica Nicolau (2004), definem quantas cadeiras um partido terá, mas não resolvem que ocupará esses lugares. Os critérios para distribuir as cadeiras entre os candidatos de cada partido podem ter maior ou menor

⁴ Ver Tremblay, 2007:7.

grau de influência dos eleitores. O tipo de lista utilizado na representação proporcional, portanto, refere-se à possibilidade de o eleitor expressar preferência por partidos políticos ou candidatos. Ainda Nicolau (2004) descreve quatro tipos de lista: fechada, aberta, livre e flexível. Contudo, trataremos aqui só dos dois primeiros.

A fechada não permite que o eleitor modifique a lista original apresentada pelo partido, fazendo valer a decisão partidária no processo de seleção dos candidatos e a posição que os mesmos ocupam na folha. As cadeiras são ocupadas pelos primeiros nomes da lista. A lista aberta, por outro lado, permite que a definição dos nomes dos candidatos a ocuparem as cadeiras conquistadas pelo partido fique exclusivamente a cargo do eleitor. Neste modelo, o partido apresenta uma lista não-ordenada de candidatos e o eleitor escolhe um deles. Os votos recebidos pelos candidatos dessa lista são então somados e calcula-se o número de cadeiras conquistadas. Estas são ocupadas pelos mais votados.

Segundo Archenti & Tula (2008a), a lista fechada possui a vantagem de impedir que se anule o pré-ordenamento de uma lista confeccionada com observância de alternância de sexo, uma vez que o eleitor não pode alterar a ordem dos nomes dos candidatos na cédula. Por esse motivo, argumentam Marx et al.(2007), as cotas por sexos apresentam maiores chances de obter sucesso quando são aplicadas em sistemas de lista fechada, como na Argentina e no Uruguai, do que em lista abertas como no Brasil. Archenti & Tula (2008a) explicam que listas abertas rompem acordos e equilíbrios no âmbito político institucional, além de tornar o processo eleitoral personalizado.

Araújo & Alves (2007) concluem que o tipo de lista não é decisivo na eleição de mulheres. A efetividade do sistema de cotas, por sua vez, dependeria de uma série de condições, entre elas: sanções para o não-cumprimento da lei, movimentos de mulheres com força suficiente e poder de barganha, distritos com alta magnitude, entre outros.

Outros fatores políticos

Quando falamos em fatores políticos, estamos nos referindo àqueles elementos que moldam a demanda por candidatos. Em se tratando de representação feminina, os fatores políticos podem tomar duas dimensões: 1) a dos direitos políticos da mulher, que tem a ver com sua cidadania⁵; 2) a do regime político, cujas variáveis incluem a estrutura do parlamento (número de legisladores e duração do mandato), a natureza da carreira legislativa, o sistema partidário (número de partidos disputando as eleições, número de partidos atuando na assembléia legislativa, a ideologia dos partidos que compõem o governo, entre outros) e o sistema eleitoral. É necessário entender que os sistemas eleitorais, por si só, não determinam a proporção de mulheres legisladoras, e sim contribuem para isso. Há outras variáveis extremamente relevantes de natureza política, das quais merece atenção especial os partidos políticos (sistema partidário e competição legislativa) e os mecanismos de ação afirmativa (cotas para mulheres).

As *cotas* se apresentam como um fator de impacto imediato no processo de *feminização* das casas legislativas. Elas funcionam como mecanismos de discriminação positiva para combater o problema estrutural da baixa participação feminina. Esse artifício foi

5 A cidadania, por sua vez, é mensurada pelo ano no qual as mulheres conquistaram o direito ao voto. Alguns estudos (PAXTON, 2000) têm apontado a ligação entre esse ponto e a proporção das mulheres no Legislativo, ou entre o ano do sufrágio feminino e a qualidade da democracia em determinado país.

recomendado em 1986 pela 1ª Conferência Ministerial Européia⁶ sobre a igualdade entre homens e mulheres e hoje é uma estratégia ampla e crescentemente utilizada. O ponto de partida institucional para a adoção das cotas como políticas e ação afirmativa, contudo, foram as recomendações das Nações Unidas, que instaurou o debate acerca da exclusão política feminina a partir da década de 1970. A ONU desenvolveu uma Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres em 1979 e posteriores Recomendações e Plataformas de Ação das Conferências Mundiais de Nairobi (1985) e Beijing (1995), que marcaram as pautas. Esses instrumentos internacionais tiveram grande impacto nas agendas dos governos e motivaram o desenvolvimento de três tipos de estratégias institucionais para a promoção da mulher e processos e arenas de decisão política: Planos e Programas de Igualdade e Tratamento, Escritórios da Mulher (nos Executivos) e a incorporação de Ações Afirmativas ou cotas no sistema político.

A eficácia do instrumento, por sua vez, está associada a vários fatores. O sistema eleitoral, que pode gerar condições para promover ou impedir a eficácia das cotas, é o principal deles. A legislação de cotas máximas para cada sexo, as configurações institucionais e as conseqüências das cotas no sistema político nos ajudam a compreender a dinâmica das arenas onde se dá o conflito de interesses, cujos resultados influenciam as oportunidades de setores da sociedade.

Fatores sócio-econômicos

Trabalhamos aqui com fatores sócio-econômicos enquanto elementos que moldam as condições materiais que favorecem ou prejudicam candidaturas femininas. Alguns acadêmicos (DARCY, WELCH e CLARK, 1994) argumentam que os partidos não convocam muitas mulheres por não encará-las como candidatas em potencial e que, se as condições sócio-econômicas delas fossem elevadas, haveria um crescimento análogo na sua presença em partidos e nas casas legislativas.

Relacionadas à falta de condições materiais suficientes para que as mulheres possam se dedicar completamente à política estão as responsabilidades domésticas, variável que pode ser apontada como um dos principais fatores que impedem as mulheres de se dedicarem à política. Segundo Pippa Norris (1985), as obrigações domésticas limitam o tempo e a disposição das mulheres para a atividade política. Ilustração disso é o fato de que grande parte das parlamentares não tem encargos familiares. Parlamentares mulheres também possuem mais que o dobro de chances do que os homens de serem solteiras.

Fatores culturais

Sobre fatores culturais, os últimos trabalhos sobre teoria da modernização cultural (INGLEHART e NORRIS, 2003 e 2000, INGLEHART, NORRIS e WELZEL, 2002) demonstram empiricamente que a cultura exerce uma grande influência sobre o acesso das mulheres a cargos políticos. Atitudes tradicionais impactariam diretamente a decisão, a preparação e as chances dessas na disputa por cargos de representação. Tais atitudes também influenciariam o eleitorado e os critérios utilizados pelos líderes de partidos para a escolha de candidatas. Os principais fatores culturais apontados como

⁶ Esta adotou a Declaração sobre a igualdade entre as mulheres e os homens e a Resolução sobre políticas e estratégias para buscar a igualdade na vida pública e política.

determinantes da proporção de mulheres em casas legislativas são a religião, a educação e os papéis sociais atribuídos ao gênero (NORRIS 1985, NOWACKI 2003, PAXTON 1997, entre outros).

ANÁLISE COMPARATIVA

Devido à limitação de espaço, não será possível reproduzir a análise que foi realizada em detalhes entre os três casos. Por conta disso, os dados serão majoritariamente deixados de lado e passaremos direto ao diagnóstico encontrado, ou o cerne qualitativo da questão e as diferenças mais relevantes entre os países estudados.

Argentina, Brasil e Uruguai compartilham, ente si e com diversos outros países, um histórico de marginalização e exclusão das mulheres nos âmbitos da política institucional. Mesmo várias décadas após assegurarem o direito ao voto e se consolidarem como maioria do eleitorado, as mulheres não conseguiram se tornar metade dos candidatos e, muito menos, dos representantes. Esse problema estrutural, que compromete a qualidade das instituições da democracia representativa, foi agravado com a sucessão de golpes de Estado e com a ascensão dos regimes ditatoriais na região. Em contrapartida, por meio de remédios institucionais, a Argentina obteve sucesso em estabelecer uma inclusão rápida e ampla de mulheres na Câmara dos Representantes, ao contrário de seus vizinhos Brasil e Uruguai, que continuaram sendo os “lanterninhas” sul-americanos. Em 2008, a Argentina era o país com maior número de mulheres ocupando cargos políticos na só no Cone Sul, mas em todo o continente americano.

Em todos os países estudados, houve grande incremento da participação feminina na Câmara dos Deputados após a democratização⁷. Ainda assim, nos cinco primeiros anos da década de 1990, os índices mais baixos de participação feminina na América Latina (onde a média foi de 12%) encontravam-se na América do Sul: Brasil (5.2%), Peru (5.7%) e Chile (5.8%). Vale ressaltar que até aquela década, a presença feminina em câmaras baixas (ou em câmaras únicas) não superou, em médio, os 9% do total de cadeiras (BARREIRO et al., 2004).

O incremento, ainda que pequeno, no número de legisladoras na região ocorreu graças à implementação de leis de cota e outras políticas de discriminação positiva. São 10 os países latino-americanos que adotaram cotas obrigatórias para mulheres no Congresso⁸. Em 1991, a Argentina foi o primeiro país do mundo a sancionar uma cota mínima para candidaturas femininas com a reforma da legislação eleitoral. No Brasil, apesar de o PT e a CUT adotarem mecanismos similares em seus órgãos internos, a primeira lei de cotas veio em 1995, foi reformulada em 1997, e a primeira aplicação para cargos legislativos federais ocorreu em 1998. No Uruguai, apesar de diversos projetos e debates, nenhuma lei de cotas foi sancionada.

⁷ Em relação ao Brasil, a representação feminina durante regimes ditatoriais foi praticamente inexistente: entre 1930 e 1945 houve pouquíssimas candidatas e quase nenhuma eleita; e entre 1964 e 1985, a proporção foi inferior a 2%. A tendência desde 1982 é de crescimento, com incremento a partir de 1985 após a redemocratização. São considerados marcos no aumento da representação política da mulher as eleições de 1986, 1990, 1994 e 1998.

⁸ Costa Rica, Argentina, Honduras, México, Peru, Bolívia, Panamá, Equador, Paraguai e Brasil. Colômbia e Venezuela estabeleceram, ambas em 1997, cotas de 30% para ambas as câmaras, que foram consideradas institucionais em 2001 e 2000, respectivamente.

Tabela 3: Mulheres na Câmara de Deputados ao final de cada eleição - Argentina, 1983-2007

<i>Ano</i>	<i>Total</i>	<i>Mulheres</i>	<i>% de mulheres</i>
1983	254	11	4.3%
1985	254	11	4.3%
1987	254	12	4.7%
1989	254	16	6.3%
1991	257	14	5.4%
1993 (cota)	257	35	13.6%
1995	257	70	27.2%
1997	257	73	28.4%
1999	257	70	27.2%
2001	257	75	29.2%
2003	257	87	33.9%
2005	257	92	35.8%
2007	255	102	40%

Fonte: Elaboração própria com base em Marx et al. (2007) para o período 1983-2006; e IPU (2008) para o período 2007-2009.

Sobre a existência e articulação de uma Bancada Feminina, Brasil e Uruguai possuem instâncias interpartidárias articuladas em torno de interesses relacionados aos direitos das mulheres, ao contrário da Argentina. Isso se torna mais viável nos casos brasileiro e uruguaio pois as parlamentares compõem uma minoria em ambas as casas legislativas e podem criar/ manter tal mecanismo de articulação com o propósito de promover determinadas propostas voltadas para a cidadania feminina que são priorizadas por legisladoras de partidos políticos distintos. Na Argentina, onde as deputadas são quase metade da casa, não há nenhuma instância similar, ao menos de caráter suprapartidário.

Em relação a presidentas da Câmara, membros da mesa e líderes de blocos parlamentares, os dados analisados apontam que a distribuição nos cargos de condução da atividade legislativa nas Câmaras de Deputados é desigual em termos de gênero e que, apesar do ponto em comum, os quadros são distintos. Nos casos brasileiro e uruguaio, a baixa presença de legisladoras se traduz em reduzida participação nos cargos de liderança e, no caso argentino, há maior participação feminina em cargos de liderança, mas não nos de maior peso, como blocos partidários mais influentes.

A respeito da agenda legislativa e da presença nas comissões parlamentares, nos três casos podemos observar que o sexo das legisladoras parece condicionar sua dedicação a questões tradicionalmente consideradas femininas: infância, educação, saúde, assistência social, assim como projetos que afetam particularmente a vida das mulheres, de forma relativamente independente da orientação ideológica dos partidos. Em outras matérias, como a legislação trabalhista no caso do Brasil, as orientações partidárias parecem ter um peso e uma influência maiores na atuação das legisladoras. Em todos os casos, observou-se presença reduzida de mulheres em comissões dedicadas à economia, a finanças, a orçamento, à indústria e à defesa nacional.

Esse fenômeno de maior participação feminina em comissões dedicadas a temas tradicionalmente considerados típicos de mulher, segundo Marx et al. (2007), pode ser explicado a partir de duas perspectivas: 1) como uma expressão autêntica das preferências políticas das legisladoras ou 2) como indicador da exclusão de mulheres de

comissões consideradas como de maior poder e prestígio. Heath et al. (2005), com base na análise da composição de comissões parlamentares em países latino-americanos, aponta que, com o aumento de mulheres nas assembleias legislativas, os homens passaram a defender seus lugares nas comissões consideradas mais importantes, destinando às mulheres comissões tomadas como menos relevantes, dedicadas a temas sociais. No caso argentino, à medida que cresceu a proporção de mulheres na Câmara, aumentou sobre-proporcionalmente sua presença em tais comissões.

Marx et al. (2007) argumentam que as legisladoras não escolhem a comissão de sua preferência, mas são destinadas a ela. O processo de escolha das comissões passaria pelas autoridades da Câmara em acordo com os líderes dos blocos partidários, levando em conta a formação profissional e a experiência do parlamentar. Schwindt-Bayer (2003), ao contrário, sustenta que a seleção das comissões, ao menos em parte, reflete as prioridades políticas das legisladoras, que vêm sua presença em comissões de natureza social e cultural como uma possibilidade de promover seus projetos.

A análise dos sistemas eleitorais dos três países em questão nos permitiu verificar algumas dessas conclusões e refutar outras. Após a análise de variáveis do sistema político-eleitoral, a única coisa que se pode afirmar é que não existe fórmula eleitoral mágica, e que o sucesso da representação feminina em cargos legislativos dependem da interação de um sem-número de fatores e das peculiaridades de cada país.

No que tange ao *sistema de representação*, a Argentina confirmou a tendência apresentada ao passo que Brasil e Uruguai contradisseram a afirmação, uma vez que os três adotam sistema de representação proporcional. Em relação às *listas eleitorais*, novamente a Argentina corroborou a premissa de que lista fechada aumenta as chances de eleição para mulheres e o Brasil confirmou a tendência de listas eleitorais abertas prejudicarem sua eleição (Ver Tabela 3 e Tabela 4). O Uruguai, que assim como a Argentina, adota listas fechadas, no entanto, mostrou que nem sempre esse sistema é favorável às candidaturas femininas, o que nos leva a concluir que listas fechadas e pré-ordenadas só beneficiam mulheres candidatas se houver o comprometimento dos partidos com a inclusão de mulheres ou algum tipo de legislação de cotas por sexo no sentido de obrigar a alternância do ordenamento por sexo, tornando o mecanismo de ação afirmativa mais eficaz (Ver Gráfico 3 e Gráfico 4).

Tabela 4: Mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados – Brasil (1982-2006)

<i>Eleição</i>	<i>Deputadas eleitas</i>	<i>Deputados eleitos</i>	<i>Total</i>	<i>Mulheres (%)</i>
1982	8	471	479	1.7%
1986	26	460	485	5.4%
1990	30	473	503	6%
1994	32	481	513	6.2%
1998	29	484	513	5.6%
2002	42	471	513	8.2%
2006	45	468	513	8.8%

Fonte: Elaboração própria com dados de Marx et al. (2007) para o período 1984-2002 e dados do banco do TSE para 2006.

Também os países analisados confirmaram o pressuposto de que *distritos eleitorais plurinominais* aumentam as chances de eleição de mulheres, uma vez que a existência de mais vagas em jogo torna a disputa em cada distrito menos competitiva do que em distritos onde só um representante é eleito. Em relação à *magnitude dos distritos*

eleitorais, argumenta-se que, sobretudo em sistemas de representação proporcional, haveria uma tendência a diversificar e incluir *outsiders* em distritos grandes, com maior número de candidatos e maior proporcionalidade, e que em distritos pequenos a competição dentro do partido se aproximaria da do tipo majoritária uninominal. O Uruguai segue a regra: se estiver em um distrito pequeno, a candidata pode precisar obter até o dobro de votos que necessitaria se estivesse em um de maior magnitude e, como as mulheres são consideradas “risco político” nesse caso, raramente se elegem em departamentos de baixa magnitude. A razão para isso não é complexa: em distritos de baixa magnitude, tão numerosos no país, não é possível garantir a representação dos concorrentes. A fórmula proporcional, nesse caso, tende a funcionar como um sistema majoritário.

A mesma afirmação foi refutada pelo caso brasileiro, onde as mulheres tendem a ser candidatas e se eleger mais em distritos pequenos, uma vez que a competição eleitoral é menos acirrada nestes. Na Argentina, a regra também não se aplica, uma vez que há garantias institucionais para que as mulheres fiquem no topo da lista, rompendo a tendência “natural”. É interessante que um mesmo fenômeno tem origens e características distintas: tanto Argentina quanto Brasil se afastam da regra de que distritos grandes são mais favoráveis à mulher mas, no primeiro isso se deve a circunstâncias administrativas e institucionais adequadas para favorecer candidaturas femininas em distritos onde a competição é mais forte e, no segundo, porque a disputa em distritos de ampla magnitude se tornou tão acirrada que desestimula a participação.

Sobre o *sistema partidário* e a *competição legislativa*, no Brasil, os partidos são considerados instituições débeis e, também por isso, a militância em associações coletivas, sindicatos e movimentos sociais são âmbitos de participação política e exercício de funções de liderança para as mulheres. Na Argentina, a solidez e estabilidade do sistema partidário, combinado com as cotas, é o espaço mais comum e viável para a participação política de mulheres. No Uruguai, o alto grau de fragmentação partidária acaba criando alta oferta de candidatos e, como cada lista tem poucas chances reais de eleição, conseguem conquistar cadeiras somente os principais líderes políticos, que raramente são mulheres.

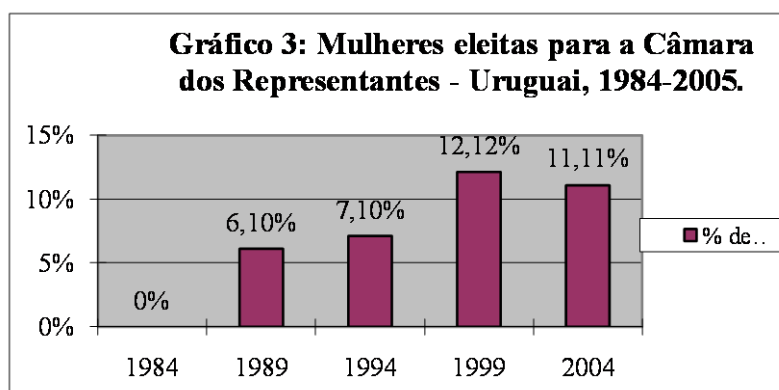
Em todos os casos, os principais responsáveis pelo *recrutamento dos candidatos* são os líderes dos partidos, instâncias nas quais as lógicas de exclusão de gênero continuaram sendo observadas. Apesar de o quadro na Argentina ser mais favorável às mulheres que o do Brasil e do Uruguai, vale para os três a regra de que os critérios e métodos utilizados pelos líderes partidários não são transparentes ou democráticos. Outra diferença interessante entre os casos analisados é que, no Brasil, na maioria dos casos, as mulheres só entram na disputa para completar as cotas e somar votos para outros candidatos. Por outro lado, no caso argentino, as cotas têm uma relação direta com possibilidades de eleição.

Tratando de orientação ideológica dos *partidos políticos*, parece haver uma regra de que a esquerda é mais aberta à participação feminina. Os partidos de orientação esquerdista ou de centro-esquerda foram, em todos os casos, os que primeiro estabeleceram regras para diminuir a desigualdade de poder no interior das organizações, bem como os que possuíam bancada feminina mais expressiva. O Brasil, neste ponto, configura uma exceção, visto que nas últimas eleições o partido que saiu com maior percentual de mulheres na Câmara foi o PMDB. Também, como vimos, a ascensão de governos de

esquerda nos três casos não implicou em mudanças substantivas nas relações de gênero. Principalmente no Brasil e no Uruguai, mesmo com a esquerda assumindo a direção do país, a atmosfera de entusiasmo entre as filas de feministas foi frustrada pelo fato de que as mulheres continuaram sendo minoria em cargos políticos.

Já entrando na questão da *oferta de candidatos*, ou seja, recursos e motivação para a decisão de competir a um cargo legislativo, os principais incentivadores das candidaturas femininas na Argentina são as próprias instâncias partidárias. No Brasil, ao contrário, movimentos sociais, sindicatos e laços familiares possuem grande influência na decisão. No Uruguai, raramente a motivação inicial para a candidatura parte da própria mulher, mas sim de seus parentes, dos companheiros de sindicato ou partido. Em relação aos recursos para a campanha, eles não são decisivos no caso argentino, uma vez que os candidatos têm direito a fundos do Estado e os gastos da campanha são limitados (também o sistema de listas fechadas faz as chances de vitória de um candidato dependam menos de seu desempenho individual). No caso brasileiro, ao contrário, recursos individuais têm um papel central no desempenho do candidato.

O *sistema de cotas* na Argentina prevê a alternância de sexo com pelo menos 30% de vagas distribuídas ao longo de toda a lista, o que diminui a competição entre candidatos do mesmo partido e exclui a possibilidade de se deixar as mulheres no final da lista⁹. No Brasil, apesar de a porcentagem reservada às candidaturas ser a mesma (30%), a adoção de lista aberta impede qualquer tipo de pré-ordenamento dos candidatos e não há nenhum recurso que obrigue o cumprimento das cotas pelos partidos. Pelo contrário: a mesma legislação que estabelece o mecanismo de ação afirmativa permite que os partidos políticos ofereçam candidatos em número de até 150% das vagas disponíveis, o que neutraliza a ação das cotas. O Uruguai, por sua vez, não possui nenhuma lei de cotas, mas projetos já foram apresentados nesse sentido. Estudos apontam que, com mecanismo de ação afirmativa para mulheres em cargos legislativos, o número de deputadas subiria consideravelmente, mas não alcançaria o percentual reservado para as candidaturas femininas.

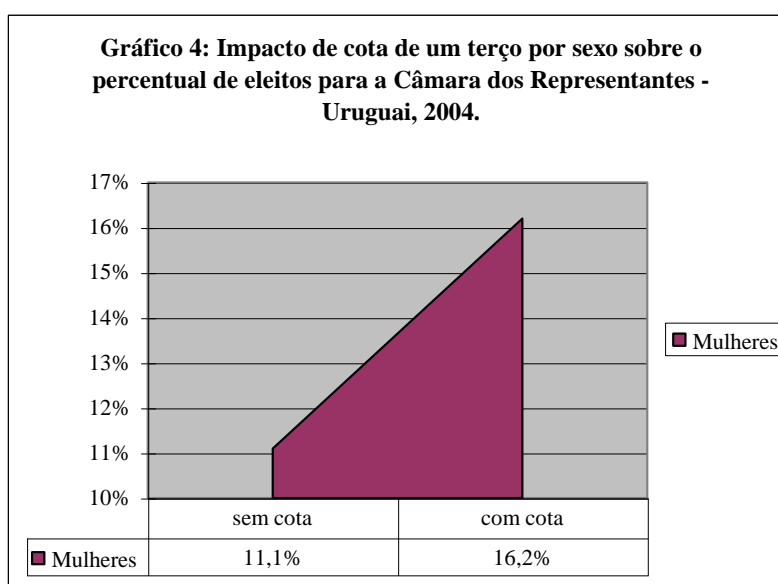


Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Corte Eleitoral.

⁹ Dos 11 países latino-americanos que possuem legislação de cotas, somente 6 (entre eles a Argentina) estabeleceram algum tipo de pré-ordenamento dos candidatos na lista de forma a observar a alternância de gênero. Nos casos analisados, a Argentina é o único.

Ao contrário de outros fenômenos, não é difícil compreender o sucesso das *cotas* na Argentina e seu fracasso no Brasil. O sucesso das cotas em muito se deveu à sua interação com o sistema eleitoral, sendo beneficiadas pelo sistema de listas fechadas e bloqueadas e pelo modelo de representação proporcional. Outra diferença entre Argentina e Brasil é a atuação das instituições responsáveis pelo cumprimento e aplicação das normas eleitorais. No primeiro, as decisões judiciais positivas da Câmara Nacional Eleitoral foram decisivas para legitimar o sistema de cotas. Além de encontrar condições favoráveis no caso Argentina, o sistema de cotas é respeitado pelos partidos políticos, graças às sanções previstas. Esse é o primeiro passo para criar um ambiente favorável para a participação feminina e para estimular mulheres com interesse em política a se tornarem candidatas.

No segundo, o descaso das instituições e a ausência de sanções para os violadores da norma contribuem para que o mecanismo assumisse um valor mais simbólico do que efetivo e incentivaram a perpetuação do descumprimento da lei. No caso brasileiro, a institucionalização da ação afirmativa já não era respeitada em sua etapa de preparação. A cada novo projeto de lei visando diminuir as disparidades de participação política entre os sexos, apresentava-se outro projeto neutralizando seu efeito. E assim ocorreu no caso das duas leis de cotas aprovadas do país: sempre se estabelecia simultaneamente o antídoto para o próprio remédio e nenhuma das legislações estabelecia em conjunto as medidas necessárias para fazer valer a aplicação das cotas.



Fonte: Johnson, 2005.

Sobre as *atitudes culturais relativas à mulher na sociedade e na política*, merece destaque o fato de que os três países são comunidades enraizadas em valores patriarcalistas e sociedades periféricas do capitalismo tardio, nas quais há forte legitimação da desigualdade e da divisão sexual do trabalho, de papéis bastante distintos para homens e mulheres. Esse fato implica numa forte resistência das instituições partidárias e do eleitorado à participação político-institucional de mulheres, associadas à esfera privada, as tarefas domésticas e ao cuidado com os outros. Daí a necessidade de se estabelecer normas que condicionem práticas sociais mais igualitárias, de modo a alterar a cultura política e a mentalidade da população. Nesse sentido, apesar de seu uma

sociedade ainda extremamente sexista, a Argentina caminha bem à frente dos vizinhos, desenvolvendo e fazendo valer leis em prol da igualdade entre os sexos na política.

Observamos que, com a correta aplicação das cotas na Argentina, há um fenômeno ausente no caso brasileiro: uma mudança na cultura política, a superação da marginalização feminina e das instituições sociais ancoradas na desigualdade de gênero. Uma legisladora argentina relata¹⁰ que, nas primeiras aplicações das cotas, os partidos faziam as listas partidárias e deixavam em branco as vagas para mulheres, a serem preenchidas no último momento. Hoje, ao contrário, a presença feminina das listas e nos partidos é natural, elas se apresentam como iguais aos homens e são tomadas por eles como iguais. Deixaram de ser protegidas para se tornarem pares. Isso é o que Charles Taylor chama de “treinamento em práticas sociais” que ajudam a nos recriar através da prática de remodelar nossos hábitos, redefinindo a hierarquia social.

Normas que condicionem práticas sociais igualitárias são necessárias pois, como argumenta Robert Merton (1970), o enfrentamento às crenças por si só não é suficiente, pois os remédios morais não servem ao físico. Assim, a educação pode ajudar, mas é um processo lento e gradual que não deve ser tomado como base para a superação da marginalização feminina. As instituições, sim, podem ajudar a alcançar mudanças de comportamento. É preciso dar um fim planejado e deliberado aos mitos, pois eles só se cumprem na ausência de controles institucionais eficazes. Foi exatamente isso que ocorreu na Argentina e que falta acontecer no Brasil e no Uruguai. Ou seja, em circunstâncias administrativas e institucionais adequadas, a marginalização feminina pode ser suplantada.

E, de certa forma, as cotas existem para que as cotas não sejam necessárias. O objetivo da ação afirmativa é condicionar hábitos e práticas que impliquem mudanças na cultura política de forma a incorporar mulheres em cargos eletivos como coisa natural. É que afirma uma parlamentar argentina da UCR: “¿A que aspiro yo como mujer? A que el día de mañana no exista mas el cupo, a exista que una maduración y una conciencia em los partidos políticos acerca de que el protagonismo de la mujer debe ser importante, independientemente de que exista una Ley de Cupo Femenino” (Cf. MARX, 2007:181).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proporção de mulheres em cargos eletivos, assim como sua ascensão a posições de poder na vida pública é, na maioria dos sistemas políticos, extremamente reduzida. Considerando quatro tipos de representação política (representação simbólica, formal, descritiva e substantiva), pode-se afirmar que existe um déficit de representação em países nos quais não existe paridade entre os sexos nas casas legislativas.

No sentido de defender a representação descritiva, argumenta-se que o corpo político deve representar todos os segmentos existentes na mesma proporção do peso que tais segmentos exercem na formação do corpo social. Esse recorte ressalta o impacto estrutural da desigualdade na esfera pública por conta da marginalização de determinados grupos. Contudo, a teoria democrática clássica não desenhou o

¹⁰ Cf. Marx, 2007:176-7.

mecanismo representativo com o objetivo de criar um espelho da composição da sociedade. O único particularismo definido na construção do parlamento seria a representação territorial e o objetivo da assembléia, representar os interesses da nação, não interesses específicos.

Ainda assim, dada a grande dificuldade da maioria das democracias em incorporar segmentos relevantes da sociedade e do eleitorado nos espaços de poder a despeito da igualdade de direito e do sufrágio universal, passou-se a considerar injustas as barreiras enfrentadas por determinados grupos sociais no exercício da política institucional. A baixa presença das mulheres nos domínios da democracia representativa, desse modo, é encarada como sintoma da limitação da democracia real, que pressupõe uma engenharia política com capacidade para incluir as identidades sociais relevantes de uma população. A representação feminina tem sido cada vez mais considerada como termômetro para medir qualidade da democracia e como critério para se mensurar a cidadania e a igualdade de oportunidades.

Alguns estudiosos, como Drude Dahlerup (1988), indicam a existência de uma expectativa de que a simples inclusão de mais mulheres (mais precisamente, de uma massa crítica feminina) faça diferença na política. Outros autores, por exemplo Magdalena León e Jimena Holguín (2005), radicalizam o ponto, argumentando que a eleição de um certo número de legisladoras é, por si só, capaz de transformar a política institucional por meio da incorporação de temas relacionados a necessidades, direitos e interesses femininos, geralmente não contemplados por legisladores homens. É como se as mulheres tivessem, como diferencial, um estilo político mais responsável e mais cooperativo. Implicaria realmente a representação de mulheres um número adequado de legisladoras nas assembléias? Tem mesmo importância quem são os representantes, ou seria mais relevante observar o que eles fazem?

Apesar de geralmente se estabelecer um vínculo entre a representação descritiva (presença ou inclusão) e a representação substantiva das mulheres, tal vínculo que pode não existir, apontam Jutta Marx et al. (2007). Mesmo sem questionar a necessidade de inclusão de mulheres em assembléias legislativas, as autoras afirmam ser necessário problematizar a relação entre “presença” e “representação”. O argumento de que um maior acesso feminino ao Parlamento melhora a representação da sociedade em termos descritivos mas não questionaria o que os representantes devem fazer em relação a seus cargos. Não necessariamente uma deputada possui consciência de gênero só por ser mulher.

Por fim, o movimento feminista tende a considerar que não adianta não só eleger mais mulheres, e sim mais mulheres com consciência de gênero, ou seja, com consciência de sua situação de marginalização e dispostas a fortalecer a solidariedade com base na idéia que a desigualdade é estrutural e que todas as soluções para esse problema devem ser coletivas, e não individuais. É preciso haver a combinação de uma política de *presença* (mais mulheres) com uma política de *idéias* (consciência de gênero, fim da desigualdade, aprofundamento da democracia). Esse argumento nos permite demandar maior incorporação de mulheres em cargos legislativos sem presumir que a simples inclusão se traduza automaticamente em preferências ou interesses comuns, nem que uma assembléia legislativa mais equilibrada do ponto de vista do gênero contemple temas de relevância para a cidadania feminina.

Sugestões para se superar o baixo índice de representação parlamentar feminina

Superar um sistema social enraizado culturalmente na desigualdade entre os sexos não é tarefa fácil. Por isso, os avanços no âmbito privado e a mudança de mentalidade têm que ser acompanhados por normas e mecanismos legais que viabilizam a aplicação dos direitos da mulher enquanto direitos sociais e humanos. Contudo, o que percebemos na América do Sul é a aplicação de políticas públicas que somente oferecem assistência parcial às mulheres e não contribuem de fato para construir um novo sistema político e social que contemple ambos os sexos e, portanto, toda a sociedade. Segundo Avelar (2001), a necessidade de se superar a discriminação coletivamente deriva da natureza da situação de opressão contra a mulher: opressão compreende “situações de *déficit de reconhecimento* que apenas poderão ser superadas coletivamente, por meio de estruturação de identidades coletivas que possibilitam lutar contra essas condições”¹¹. Os temas a serem politizados através do ativismo e da ação política vêm a democratizar demandas e a reconhecer que grupos distintos possuem necessidades diferentes.

Podemos citar diversas ações para, em conjunto com transformações institucionais, incrementar a representação parlamentar feminista: o desenvolvimento de uma consciência feminista na qual as organizações se inspirem e tirem forças para sua luta; a formação de militantes com uma consciência de gênero nas agências de organização política para incentivar a participação e a coesão entre as mulheres; o ingresso de fato nos partidos políticos; o envolvimento em organizações sindicais e movimentos sociais; o recrutamento e formação de lideranças e formulação de estratégias; a conquista de apoio financeiro de agentes solidários e a posse de recursos necessários para a organização política; o desenvolvimento de pesquisa sobre questões de gênero; *advocacy* visando pressionar os governantes a favor das demandas femininas; a construção de centros de referência e assessorias parlamentares (como o CFEMEA no Brasil) e instituições independentes que apóiem candidaturas femininas (como a Emily’s nos EUA, que arrecada fundos para superar dificuldades financeiras encontradas pelas candidatas na competição eleitoral).

São muitas sugestões, mas as cotas são, sem dúvida, o mecanismo mais conhecido e um dos mais eficazes para incrementar o número de mulheres em cargos eletivos. A possibilidade de eleição ou não de uma mulher não é somente fruto de suas capacidades, mas também do partido, que “exibe” à sociedade seus membros. Há centenas de mulheres trabalhando nos bastidores da política, mas somente algumas são vistas e reconhecidas. O sistema de cotas fornece os meios adequados para que as mulheres possam ter acesso à luta eleitoral em condição de igualdade com os homens. Em cargos de poder, elas passam a ter acesso a ferramentas eficazes para desenhar estratégias de gênero com metas no sentido de defender os interesses da população feminina: desenvolver aparato judicial adequado para combater a violência doméstica, o tráfico de pessoas, os obstáculos ao ingresso em espaços de poder e discriminação no ambiente de trabalho, para estimular a elevação dos salários e desenvolver ações compensatórias em matéria de legislação trabalhista, para garantir o acesso a serviços sociais pelas estrangeiras.

Contudo, como questiona Sérgio Buarque de Holanda (2006), como esperar grandes transformações em uma sociedade que mantém os fundamentos tradicionais que se

11 AVELAR, 2001, p.25.

pretende superar? Muito provavelmente, mesmo com instituições adequadas, as transformações mais ousadas serão superficiais e artificiais enquanto os esquemas avaliativos e as disposições de comportamento estiverem incorporados nos sujeitos.

Como atenta Souza (2006), mudanças estruturais devem implicar mudanças qualitativas no tipo de *habitus* para todos os grupos sociais envolvidos em tais transformações. As disposições de comportamento internalizadas implicam em uma noção de dignidade que, quando compartilhada por todos os membros de diversos grupos sociais, conseguem homogeneizar a economia emocional de uma sociedade. É essa dignidade que faz com que indivíduos levem o outro em consideração, atitude que se apresenta como o fundamento do reconhecimento social para que a regra jurídica de igualdade seja eficaz e encha de sentido a noção moderna de cidadania. Tal dimensão de dignidade, de respeito mútuo tem de ser disseminada para que a dimensão jurídica da cidadania e da igualdade entre os sexos seja efetiva em uma sociedade. Ou seja, os controles institucionais só são eficazes legalmente se a percepção de igualdade estiver internalizada e presente no cotidiano.

Em toda a América do Sul, o debate sobre a ampliação da participação feminina na política precisa seguir em frente. No Brasil, país conservador e permeado de preconceitos, ele se faz ainda mais necessário. Os obstáculos ao ingresso das mulheres nas esferas de poder são fruto de uma cultura machista e patriarcal enraizada no cotidiano e imposta pela força da tradição a toda a sociedade. É essencial que a sociedade reconheça que a mulher tem condições de decidir sobre a coisa pública tanto quanto o homem. Somente assim estaremos no caminho de uma sociedade mais evoluída e igualitária. A Argentina dá o exemplo aos vizinhos, ainda muito atrás dela em termos quantitativos e qualitativos. No Uruguai, o presidente que se diz progressista, ameaça vetar a escolha do Congresso de aprovar a legalização do aborto em novembro de 2007. Para o Brasil, falta um pouco mais. Como disse uma vez Albert Einstein, “é mais difícil quebrar um preconceito do que um átomo”. Só resta esperar que esse não seja tão difícil de se quebrar e que, em breve, nossas legisladoras não sejam mais náufragas em um oceano de machos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ARAÚJO, C. & ALVES, J. (2007) *Impactos de Indicadores Sociais e do Sistema Eleitoral sobre as Chances das Mulheres nas Eleições e suas Interações com as Cotas*. Rio de Janeiro: DADOS – Revista de Ciências Sociais, Vol.50, nº 3.

ARCHENTI, N. & TULA, M.I. (2008a). "Algunas cuestiones iniciales sobre las leyes de cuotas". In: ARCHENTI, N. E TULA, M.I.(eds.) *Mujeres y Política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Heliasta.

_____. (2008b). "La ley de cuotas en la Argentina. Un balance sobre logros y obstáculos". In: ARCHENTI, N. & TULA, M.I. (eds.) *Mujeres y Política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Heliasta.

AVELAR, L. (2007). "Participação Política". In: AVELAR & CINTRA: *Sistema Político Brasileiro – Uma Introdução*. Editoras Konrad-Adenauer e UNESP.

_____. (2001). *Mulheres na elite política brasileira*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer: Editora da UNESP.

BARREIRO, L.; LÓPEZ, O.; SOTO, C. e SOTO, L. (2004). "Sistemas electorales y representación femenina na América Latina". *Série Mujer y Desarrollo* n° 54. Santiago de Chile: CEPAL (Unidad Mujer y Desarrollo).

DAHLERUP, D. (1988). "From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics". *Scandinavian Political Studies*, Vol.11, N°4.

DARCY, R.; WELCH, S. & CLARK, J. (1994). *Women, Election & Representation*. Lincoln: University of Nebraska Press.

DUVERGER, M. (1955). *The political role on women*. Paris: UNESCO.

HEATH, R. M.; SCHWINDT-BAYER, L.A. & TAYLOR-ROBINSON M.M. (2005). "Women in the Sidelines: Women´s Representation on Committees in Latin América Legislatures". *American Journal of Political Science*, Vol. 49, N°2 (April).

HOLANDA, S. B. (2006), *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

INGLEHART, R. & NORRIS, P. (2003). *Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change around the World*. Cambridge, Cambridge University Press.

_____. (2000). "Cultural Barriers to Women´s Leadership: a Worldwid Comparison". Paper apresentado no Congresso Mundial da IPSA, Quebec. agosto de 2000. Disponível em www.paippanorris.com (Acesso em 01/12/2006).

INSTITUTO SOCIAL Y POLÍTICO DE LA MUJER (no prelo) *Mujeres en Lugares de Decisión En Argentina - Poder Ejecutivo*. Disponível em www.ispm.org.ar (Acesso em 20/09/2007).

_____. (no prelo) *Mujeres en Lugares de Decisión En Argentina - Poder Legislativo*. Disponível em www.ispm.org.ar (Acesso em 20/09/2007).

_____. (no prelo) *Mujeres en Lugares de Decisión En Otros Paises - Jefas de Estado*. Disponível em www.ispm.org.ar (Acesso em 20/09/2007).

_____. (no prelo) *Mujeres en Lugares de Decisión En Otros Paises - Parlamentarias*. Disponível em www.ispm.org.ar (Acesso em 20/09/2007).

_____. (no prelo) *Mujeres en Lugares de Decisión En Otros Paises - Alcaldesas y Consejalas*. Disponível em www.ispm.org.ar (Acesso em 20/09/2007).

INTER-PARLIAMENTARY UNION (2008). *Women in Parliaments : Situation as of 31 July 2008 – World Classification*, disponível em <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> (Acesso em 13/09/2007).

_____. (2007). *Women in Parliaments : Situation as of 30 November 2007 – World Classification*, disponível em <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> (Acesso em 13/02/2007).

_____. (2007). *Women in Parliaments : Situation as of 30 November 2007 – World Average*, disponível em <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> (Acesso em 13/02/2007).

_____. (2006). *Women in Parliaments : Situation as of 31 January 2006 – World Average*, disponível em <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> (Acesso em 13/02/2007).

_____. (2006). *Women in Parliaments : Situation as of 31 January 2006 – World Classification*, disponível em <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> (Acesso em 13/02/2007).

_____. (1999). *Women in Parliaments : Situation as of 25 December 1999 – World Average*, disponível em <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> (Acesso em 13/02/2007).

LEÓN M., & HOLGUÍN, J. (2005). “La cuota sola no basta: el caso de Colombia”. In: LEON, M. (ed.). *Nadando contra la corriente*. Mujeres y cuotas en los países andinos. Quito y Lima: UNIFEM.

MARX, J; BORNER, J & CAMINOTTI, M. (2007). *Las legisladoras: cupos de género y política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana.

MERTON, R. (1970). *Sociologia: teoria e estrutura*. São Paulo: Mestre Jou.

NICOLAU, J. (2006). “Voto personalizado e reforma eleitoral no Brasil”. In: SOARES, G. & RENNÓ, L. (eds.), *Reforma Política: Lições da História Recente*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

_____. (2004). *Sistemas Eleitorais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

NORRIS, P. (1997). “Introduction: theories of recruitment”. In: NORRIS (ed.), *Passages to Power. Legislative recruitment in advanced democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. (1993). “Conclusions: Comparing legislative recruitment”. In: LOVENDUSKI, J., NORRIS, P. (eds.). *Gender and Party Politics*. London: Sage.

_____. (1985). “Women’s Legislative Participation in Western Europe”. *West European Politics* 8, nº.4:90-101.

PAXTON, P (2003). “Women in National Legislatures: A Cross-National Analysis”. *Social Science Research*, 26, nº.4:442-464.

_____. (2000). Women’s Suffrage in the Measurement of Democracy: Problems of Operationalization *Studies in Comparative International Development*, Fall 2000, Vol. 35, No. 3:92–111.

RODRIGUES, A. (2005). *As Mulheres e a Política: uma Análise de Gênero e Etnia no Espaço da Política*. Disponível em www.cfemea.org.br, Acesso em 12/04/2008.

RULE, W. (1987). "Electoral Systems, Contextual Factors, and Women's Opportunity for Election to Parliament in Twenty-Three Democracies". *Western Political Quarterly* 40 (3): pp.477-486.

SCHWINDT-BAYER, L. (2004). "Women's Representation in Latin American Legislatures: Policy Attitudes and Bill Initiation Behavior". Prepared for delivery at the *2004 Annual Meeting of the Midwest Political Science Association*. Chicago, Illinois, April 15-18.

SOUZA, J. (2006). *A construção da Subcidadania: Para uma Sociologia Política da Modernidade Periférica*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.

TREMBLAY, M. (2007). *Women and legislative representation: electoral systems, political parties, and sex quotas*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Internet:

Câmara dos Deputados da Argentina: www.diputados.gov.ar, Acesso em 01/12/2007

Câmara dos Deputados do Brasil, Acesso em 01/12/2007

Câmara dos Deputados do Uruguai, Acesso em 01/12/2007

CFEMEA (www.cfemea.org.br), Acesso em 01/09/2008

Consultora Cifra (Uruguai): www.cifra.com.uy, Acesso em 18/08/2008

Corte Eleitoral do Uruguai: www.corteelectora.gub.uy, Acesso em 18/08/2008

Idea International: www.idea.int.com, Acesso em 18/08/2008

Instituto Social y Político de la Mujer (www.ispm.org.ar), Acesso em 20/09/2007

Inter-Parliamentary Union (www.ipu.org), Acesso em 31/10/ 2007

Poder Legislativo (Uruguai): www.parlamento.gub.uy, Acesso em 18/08/2008

Legislação e documento oficiais:

Argentina

Constitución da la Nación Argentina (1994).

Ley 24.012 (Ley de Cupo Femenino), publicado en Boletín Oficial de 3 de diciembre de 1991.

Decreto 379/1993, publicado en el Boletín Oficial de 4 de enero de 2001.

Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación
[<http://www.diputados.gov.ar>]

Brasil

Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais Nº 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições, 2004.

Lei Nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Estabelece normas para as eleições). Câmara dos Deputados. Legislação Eleitoral, 3ª edição. Brasília, 2002.

Comissão Especial "Ano da Mulher 2004". Relatório, Brasília, 2004, Senado Federal.