Parte II - Mulheres, Direitos e Instituições

6. Sistemas eleitorais e presença das mulheres na representação política: apontamentos de uma perspectiva comparada entre Brasil, Finlândia e Áustria

Maria Aparecida Azevedo Abreu

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

ABREU, M.A.A. Sistemas eleitorais e presença das mulheres na representação política: apontamentos de uma perspectiva comparada entre Brasil, Finlândia e Áustria. In: VITALE, D., and NAGAMINEM R., eds. *Gênero, direito e relações internacionais: debates de um campo em construção* [online]. Salvador: EDUFBA, 2018, pp. 154-178. ISBN: 978-85-232-1863-8.
<https://doi.org/10.7476/9788523218638.0007>.

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

SISTEMAS ELEITORAIS E PRESENÇA DAS MULHERES NA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA:

apontamentos de uma
perspectiva comparada
entre Brasil, Finlândia e
Áustria

Maria Aparecida Azevedo Abreu

Introdução

As desigualdades sociais entre homens e mulheres se apresentam muitas vezes de forma injusta e constituem um problema em todos os países do mundo em maior ou menor intensidade, com matizes variados. O Fórum Econômico Mundial – World Economic Forum – elabora e divulga anualmente, desde 2006, o *Relatório Global de Desigualdade de Gênero – Global Gender Gap Report* –, em que a desigualdade de gênero é medida de acordo com um índice que varia de 0 (zero) a 1 (um), ou de 0 (zero) a 100 (cem por cento), em que o 0 (zero) seria a absoluta desigualdade, e o 100%, ou 1 (um), seria a absoluta igualdade. O índice é composto de 4 dimensões: (i) Participação econômica e oportunidades; (ii) Educação; (iii) Saúde e Mortalidade; (iv) Ocupação de cargos e de poder político. Em nenhum país o índice 1 é atingido. O país que, há vários anos, está mais perto da igualdade, é a Islândia, que recentemente aprovou uma lei em que empresas devem mostrar em seus planos de cargos e salários que praticam a equidade salarial entre homens e mulheres. Mesmo naquele país, conhecido por suas greves de mulheres, não se pode dizer que homens e mulheres são socialmente iguais.

Na última edição publicada desse relatório, em 2017, o Brasil ocupava a 79ª posição, com o índice global de 0,687. Nas dimensões de educação e saúde e mortalidade – que envolvem direitos reprodutivos básicos, que não abarcam o direito ao aborto –, o país atingiu praticamente a igualdade. No entanto, no entanto, na dimensão das oportunidades econômicas, sua posição é a 91ª, com o índice 0,640 e na política, sua posição é a 86ª, com o índice 0,132.

Embora mulheres e homens brasileiros tenham atingido a igualdade em relação aos anos de estudo, assim como em vários outros países do mundo, há ainda a concentração de mulheres em determinadas profissões e homens em outras, sendo que as últimas são mais valorizadas que as primeiras, configurando, assim, as consequências econômicas da denominada divisão sexual do trabalho. (BIROLI, 2017)

Dentre as quatro dimensões utilizadas no Fórum Econômico Mundial, a desigualdade entre homens e mulheres na representação política é a que

apresenta *scores* mais baixos em todos os países e constitui a forma como as demais desigualdades se evidenciam e, provavelmente, um dos instrumentos importantes pelos quais elas permanecem, uma vez que os atores políticos que poderiam modificar a realidade, ao menos do ponto de vista político, continuam sendo predominantemente homens.

No presente capítulo, procurarei comparar a representação política no Brasil com a de países que adotam sistema eleitoral parecido com o nosso: o sistema eleitoral proporcional de lista aberta. Poucos países no mundo adotam esse sistema. Muitos países que adotam o sistema proporcional, utilizam a lista partidária fechada como alternativa de escolha do eleitor.

Escolhi comparar o Brasil com a Finlândia, que ocupa boa colocação nos rankings de igualdade entre homens e mulheres no mundo e a Áustria, outro país que, embora considerado economicamente desenvolvido, apresenta índices de igualdade melhores que os nossos, mas não tão igualitários quanto os da Finlândia. Acredito que a comparação possa trazer elementos para o debate sobre nosso aprimoramento institucional.

A representação política, a ponta do *iceberg* erigido pelas demais dimensões da desigualdade entre homens e mulheres

Esta é a dimensão em que o Brasil se encontra na pior posição em rankings internacionais. Além do Fórum Econômico Mundial, já mencionado, A União Inter-Parlamentar – Inter-Parliamentary Union – apresenta, em um relatório de 2018, que a média mundial de representação parlamentar das mulheres em janeiro de 2018 era de 23,4 %, o que representa uma significativa melhoria, se comparado com o índice de julho de 1995, que era de 11,3%. (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2018) Neste relatório, foram apresentados os avanços ocorridos nos países com eleições nacionais em 2017, o que não foi o caso do Brasil. No próximo relatório, é possível que haja alguma melhora na colocação desse índice, dado o incremento da representação das mulheres nas assembleias estaduais e na Câmara Federal dos Deputados.

A representação política é uma das dimensões em que se verifica a desigualdade entre os sexos e que se expressa de forma provavelmente mais intensa. Utilizo aqui o termo “sexos” e não “gênero” porque a desigualdade se verifica entre os indivíduos a partir de sua determinação biológica, que se dá de forma binária. Se fosse levada em consideração a categoria gênero, com todas as suas nuances e todos os problemas que ela traz à binariedade homem/mulher, a situação da desigualdade entre os gêneros seria ainda mais dramática, pois praticamente não há transgêneros e lésbicas representantes e há uma baixa presença de deputados que se afirmam gays. Mas não é a representação dessas variadas e complexas formas de expressão de sexualidade e de estar no mundo que será objeto deste texto. O alvo será algo anterior e que se constitui como um problema presente em todo o mundo: a desigualdade de representação entre homens e mulheres.

Mas, se esse problema aparece após as mulheres terem direito a voto, direito este que se espalhou pelas democracias ocidentais somente no século XX – o primeiro país a conceder a franquia do voto às mulheres foi a Nova Zelândia, em 1893 –, a desigualdade de representação pode ser considerada como parte de toda uma estrutura de divisão sexual do trabalho que remonta à antiguidade. Nas sociedades antigas, de um modo geral, as mulheres não eram consideradas cidadãs e, a elas, eram reservadas as atividades da esfera doméstica. Com um mundo mais rigidamente dividido entre a esfera pública e a esfera privada, aos homens cabiam predominantemente as atividades contidas na primeira e às mulheres, na segunda. Ao longo dos séculos, a organização da produção se modificou, e com a criação e a expansão do mercado, inclusive do mercado de trabalho, as mulheres adentraram à esfera pública, principalmente para incrementar uma produção que já não podia mais contar exclusivamente com a participação masculina, e também para contribuir para a manutenção econômica da vida doméstica e para a sua reprodução.

A despeito dessa flexibilização de uma divisão que, na antiguidade, se apresentava como ontológica, entre espaço público e espaço privado, na contemporaneidade ainda não se escapa de uma divisão sexual do trabalho baseada na separação, ainda mais rígida do que as demandas por

igualdade entre os sexos exigiriam, entre espaço doméstico e espaço não-doméstico. (OKIN, 2001) Essa divisão ilumina o quanto as mulheres são consideradas, na maioria das organizações familiares, as responsáveis exclusivas pelos afazeres domésticos e, principalmente, pelas atividades de cuidado. Tal responsabilidade contribui para que as mulheres, nas suas demais atividades, enfrentem custos maiores e tenham de conciliar suas atividades profissionais fora e dentro do lar. (BIROLI 2016, 2017; HIRATA; KERGOAT, 2007)

A divisão sexual do trabalho não diz respeito somente à responsabilização das mulheres pela atividade doméstica, mas também à divisão de áreas do conhecimento e do mundo profissional destinadas mais a esse ou aquele sexo. Por exemplo, enquanto a engenharia, a construção civil, as atividades militares, são predominantemente exercidas por homens, as atividades relacionadas ao cuidado – enfermagem, professoras de nível fundamental, assistentes sociais, pedagogas, apenas para ficar com alguns exemplos – são, em sua maioria, exercidas por mulheres. Mesmo dentre profissões como professores universitários, médicos, advogados, há especialidades que podem ser consideradas de presença majoritariamente “feminina” ou “masculina”.

Tal divisão poderia significar apenas a expressão de vocações distintas. No entanto, sabemos que aos afazeres domésticos e às atividades voltadas ao cuidado são socialmente atribuídos valores inferiores àquelas atividades propriamente da produção. E há áreas intelectuais que também são mais valorizadas e ocupadas de forma mais expressiva pelos homens. Portanto, há uma atribuição diferenciada de valor para as atividades consideradas “masculinas” em relação àquelas consideradas “femininas”, com desvantagem para estas. Ou seja, as atividades desempenhadas pelas mulheres são menos valorizadas do que as desempenhadas pelos homens. E tal atribuição de valor inferior ocorre mesmo quando atividades semelhantes são desempenhadas pelos dois sexos. Como consequência disso, temos que, em todo o mundo, a diferença de salário entre homens e mulheres é estabelecida na razão de que estas recebem como remuneração, em média, 0,8 do que eles recebem.

Neste contexto, a representação política nas câmaras de representantes, – atividade pública por excelência, e exercida, em nosso mundo contemporâneo, por profissionais – pode ser considerada a ponta extrema em que as mulheres, ao adentrar essa esfera, se encontram em um lugar que não é reservado a elas. Assim como também não é reservado a outros grupos excluídos daquilo que se considera o padrão dominante das sociedades – o homem heterossexual e branco. Neste ponto, a literatura feminista, ao tratar da desigualdade de representação, deu importantes contribuições não só para a busca de uma maior igualdade entre homens e mulheres, nessa esfera, como também para uma maior igualdade geral de representação. Ao problematizar os obstáculos que as mulheres enfrentam para serem representantes, a própria representação política e a sua capacidade de refletir os diversos segmentos da população – sua dimensão especular – é colocada em cheque.

Não abordarei aqui o debate em ordem cronológica, mas partirei de uma abrangência mais ampla, para então atingir um debate mais específico sobre o que os representantes efetivamente representam ou deveriam representar.

Nancy Fraser, ao elaborar sua concepção abrangente de justiça, inclui a representação como uma das dimensões que se tornaram necessárias para a formulação de uma teoria da justiça que abrangesse as demandas dos diversos movimentos sociais, inclusive o feminista. A autora aponta que se a redistribuição se evidenciou como insuficiente a partir das demandas por reconhecimento que diversos grupos, entre eles dentre as próprias mulheres – lésbicas, transgêneros –, também estas duas dimensões não são suficientes para garantir os mecanismos de justiça necessários para abranger a necessidade de *representação* desses grupos, que inclusive é um mecanismo para que as outras dimensões possam ser atendidas. Em outras palavras, a representação pode contribuir para uma maior equidade na justiça propriamente distributiva e também para o reconhecimento das e o respeito às diferenças e identidades dos diversos grupos. (FRASER, 2009)

A respeito do debate da representação propriamente dita, muito foi debatido, a partir da pergunta se haveria interesses específicos das mulheres e, se eles existem, se a presença delas nos órgãos de representação

seria o mecanismo adequado para a representação desses interesses. Esse debate remete, ainda, a um debate sobre o que se espera de um (a) representante: que ele represente os interesses de seus (suas) representado(s)s, ou que, após eleito(a), ele(a) represente o interesse de todos, ou seja o interesse público.

Virginia Sapiro (1998) enfrentou a questão, e apontou que, apesar de ser possível afirmar que há interesses das mulheres, não é possível afirmar, da mesma forma, que elas sejam conscientes deles e sejam as suas melhores defensoras. A condição de mulher é diferente da condição de feminista, e não há garantia de que uma mulher seja mais feminista que um homem e, para afirmar isso, ela invocou uma literatura nos anos 1970, que apontava que poucas mulheres eleitas queriam ser identificadas como defensoras das causas femininas *per se*.

De forma mais aprofundada e detida, Anne Phillips dedicou boa parte de sua reflexão sobre a democracia à representação feminina. Em *Engendering Democracy* ela afirma a necessidade de que a igualdade de oportunidades – entre elas a de ser representante – deva também ser estendida às mulheres. (PHILLIPS, 1991) Com isso, ela aponta para a legitimidade dos mecanismos de ação afirmativa para garantir tal representação. Em trabalhos posteriores, sua reflexão foi se tornando mais sofisticada e envolveu um debate sobre representação em que se confrontavam duas posições: na representação das mulheres deveria ser dada uma ênfase à representação de ideias feministas, ou simplesmente uma maior presença das mulheres já seria uma meta a ser alcançada? Essa dicotomia, entre uma política das ideias e uma política da presença – sendo que esta remonta à concepção de representação simbólica, na classificação canônica de Hannah Pitkin (1995) – foi explorada em seu *The Politics of Presence*, em que suas reflexões se estendem para grupos étnicos e raciais. Nele, é colocada em uma tensão – sem que seja definitivamente feita a opção pela defesa de um ou outro elemento da dicotomia – em que é apontada a importância de que os diversos grupos estejam *presentes* nas câmaras representativas – o que, de uma certa forma, reforça o caráter especular do sistema representativo, eminentemente o proporcional –, mas que é igualmente importante que ideias feministas sejam defendidas.

Na literatura de países que implementaram o sistema de cotas (CAMINOTTI, 2013) é apontado que a maior presença das mulheres teria contribuído para que pautas feministas fossem abordadas e seus interesses fossem protegidos. Mas tal afirmação é sempre de difícil demonstração, pois, para prová-la, o mesmo assunto deveria ser submetido a uma outra câmara em que hipoteticamente, no lugar de mulheres, houvesse homens, e, neste caso, a matéria não fosse aprovada. No entanto, do ponto de vista histórico, a literatura aponta correlação entre o aumento de representação das mulheres e avanços em pautas consideradas feministas. De qualquer forma, na situação atual em que a representação se encontra, parece evidente que há um déficit de representação dos interesses das mulheres. Como exemplo disso, podemos citar todas as questões ligadas aos direitos reprodutivos, especialmente ao aborto.

A despeito da riqueza deste debate, é possível, ainda, defender uma maior participação das mulheres como representantes pelo simples fato de que elas também têm a *liberdade* de serem representantes. Ainda que entendamos que os representantes, após eleitos devam estar imbuídos de interesses públicos – e não parciais –, é possível argumentar: as mulheres também devem ter a liberdade de serem as representantes do interesse público, ou das causas “universais”. (ABREU, 2011) A este ponto poderia ser apresentada a objeção: ora, mas nas sociedades democráticas não há nada que obste que as mulheres sejam representantes, a despeito dos resultados evidentemente favoráveis aos homens. E, nessas mesmas sociedades democráticas, como expressão da soberania popular, as preferências dos eleitores, expressas no voto, devem ser respeitadas. E, se as mulheres não se colocam como as melhores opções, não há por que sejam eleitas. De acordo com essa posição, o eleitor não escolheria entre homens e mulheres, mas o melhor candidato, de qualquer sexo.

O problema da aceitação dessa justificativa é que ela não problematiza o fato de as mulheres não se candidatarem. Seria simplesmente falta de interesse? A realidade de países que passaram por dizimações de população masculina em decorrência de guerra, como é o caso de Ruanda, e de países que adotaram percentuais ousados de reserva de vagas para candidaturas de mulheres é de que não faltaram candidatas. Então, pode-se

dizer que há contextos sociais e, principalmente, institucionais, mais ou menos favoráveis à candidatura de mulheres. Esses contextos institucionais são definidos principalmente pelos partidos. (NORRIS, 2013)

No mundo, pode-se dizer que não há país que atingiu a igualdade de representação política tanto em cargos eletivos quanto em cargos administrativos. Aqueles países que conquistaram a igualdade em sua câmara de representantes o alcançaram por meio de algum mecanismo de cotas para mulheres, seja nas leis que disciplinam os partidos, seja com reservas de cadeiras nos lugares de representação sob escrutínio eleitoral. Estes são os casos de Ruanda, Bolívia (ABREU, 2015) e Costa Rica. (ABREU, 2010)

Estes mecanismos atingem seus objetivos ou por meio de reserva de cadeiras nas câmaras representativas, ou por meio da obrigatoriedade de que os partidos apresentem candidaturas de mulheres. Neste último caso, o sistema eleitoral proporcional de lista fechada tem sido o mais eficiente para garantir a efetiva participação das mulheres. Exemplos de países que tiveram sua representação aumentada, como foi o caso da Argentina, da África do Sul e de Marrocos, apenas para ficar com alguns exemplos. Na literatura internacional, é já reconhecido que os sistemas eleitorais majoritários são menos favoráveis à representação não só das mulheres, mas também de outros segmentos da população. Em relação aos sistemas proporcionais, há estudos indicando que magnitudes distritais médias (CAREY; HIX, 2011) são as mais adequadas para possibilitar uma representação política que reflita de modo mais ajustado os diversos segmentos da população. Dentre os países que utilizam o sistema proporcional, poucos são aqueles que utilizam o sistema proporcional de lista aberta. Um deles é o Brasil. Para analisar o que esse sistema eleitoral produz do Brasil, ele será comparado com dois outros, o da Finlândia e o da Áustria que, embora se apliquem sobre situações sociais bastante diversas, apresentam algumas regras institucionais semelhantes ao nosso, e outras diferentes. A comparação, provavelmente, irá propiciar uma melhor compreensão do funcionamento de nosso sistema e de seus efeitos sobre a presença de mulheres nas instâncias de representação. Passa-se, então, aos casos a serem analisados.

O Brasil e a representação política das mulheres

Em 2018, no Brasil, mais especificamente no Rio de Janeiro, a comoção em torno do assassinato de Marielle Franco, vereadora eleita em 2016, com grande expressividade política, e também negra, favelada e lésbica, qualificações que reivindicava, colocou a discussão sobre a representação política em um outro patamar. Marielle representava não somente as mulheres negras pobres e lésbicas, mas todo um conjunto de pessoas que viu em sua atuação um novo modo de fazer política. Marielle, com sua presença, colocava no parlamento municipal os segmentos que representava. Com suas ideias, representava todos aqueles que desejavam uma cidade mais justa – uma conjunção da representação das ideias e da presença, para ficar com a clássica divisão feita por Anne Phillips. Sua base eleitoral não se resumiu à população que representava simbolicamente. De repente, boa parte da população do Rio de Janeiro, de homens e mulheres, homo ou hererossexuais, se viram representados por uma mulher negra, favelada e lésbica, identidade que reivindicava e da qual não abria mão. Uma barreira importante da representação política: os interesses da representação simbólica tornaram-se interesses gerais e universais. Ela tinha acabado de ser indicada relatora da Comissão parlamentar que iria acompanhar, na Câmara Municipal, a intervenção militar no Rio de Janeiro, e ela já vinha denunciando os abusos policiais que vinham ocorrendo em Acari. Tratava-se de um quadro político promissor, pré-candidata a vice-governadora pelo partido.

O caso extraordinário de representação empreendida de maneira exitosa por Marielle Franco, a ponto de sua morte ter repercussão internacional, não ameniza, no entanto, os baixos índices de representação política no Brasil. Dentre os indicadores utilizados pelo Fórum Econômico Mundial, é aquele em que o país se encontra em pior posição. Há três eleições nacionais consecutivas, a representação de mulheres na câmara de deputados não ultrapassa os 10%. O crescimento da representação nas câmaras municipais, por sua vez, não pode ser considerado substantivo, nem mesmo consistente. É necessário esperar mais algumas eleições para verificar os efeitos das últimas manifestações feministas sobre a representação.

Como já apontado, o sistema eleitoral brasileiro é proporcional de lista aberta. Em nossa lei, atualmente, é prevista uma cota de participação na lista de ao menos 30% de candidatos/as de cada sexo. No entanto, coligações podem apresentar como candidatos um número equivalente a 150% das cadeiras em disputa. (ABREU, 2015) Isso faz com que cada partido possa de fato apresentar candidatas mulheres, mas sem que elas sejam, de fato, candidatas competitivas. No Brasil, o índice de competitividade das eleições, – número de candidatos em razão do número de cadeiras em disputa, é bastante alto, em especial nos distritos em que a magnitude é maior. Além disso, a magnitude distrital – número de cadeiras a serem ocupadas – varia de 8 a 70 na Câmara Federal dos Deputados, de 24 a 94 nas assembleias legislativas, e de 9 a 55 nas câmaras de vereadores.

Pode-se dizer que nossa lei de cotas, por conta de nosso sistema eleitoral de lista aberta e do grande número de candidatos que cada partido/coligação pode apresentar, não tem funcionado. Nas eleições deste ano, com a garantia de reserva dos recursos do fundo partidário para candidaturas de mulheres, houve um incremento de sua representação na Câmara Federal dos Deputados, de 51 para 77, e nas assembleias estaduais, de 119, para 161 (de um total de 1059) deputados. No senado, não houve aumento no número de eleitas e uma senadora já eleita deixará sua vaga para ocupar o governo do estado do Rio Grande do Norte. Com isso, temos em todo o Congresso Nacional cerca de 15% de presença de mulheres. Vejamos o que ocorre em dois outros países, com realidades sociais bastante diferentes, mas com sistemas eleitorais proporcionais de lista aberta, como o nosso. Examinemos a Finlândia e, posteriormente, a Áustria.

A representação de mulheres em sistemas eleitorais proporcionais de lista aberta: os casos da Finlândia, da Áustria e do Brasil

Finlândia

No *ranking* geral do Fórum Econômico Mundial de 2017, a Finlândia ocupava a 3ª posição e, em relação ao empoderamento político, que leva em

consideração a ocupação de posições ministeriais e, também, de representação política propriamente dita, ela ocupa a 5ª posição, com 42% de mulheres no Parlamento.

O sistema proporcional de lista aberta funciona na Finlândia desde 1906, quando as mulheres também adquiriram o direito de votar. O sistema adotado era então semelhante ao brasileiro. A diferença notável é que, desde 1978, os partidos não podem apresentar mais candidatos do que o número de vagas em disputa. Além disso, nos distritos menores, o número total de candidatos não pode ser maior que 14, o que obriga os partidos a fazerem coligações, ou apresentarem estrategicamente candidatos que tenham chances de vencer a disputa. Essa prática foi adotada com a intenção de que os candidatos que são apresentados por um partido tenham efetivamente representatividade no interior desse partido. No momento da escolha do eleitor, a competitividade intra-partidária já foi parcialmente resolvida, e ele pode escolher entre os tradicionais líderes partidários e nomes novos, apostando na renovação, sem ter de respeitar uma ordem partidária prévia.

No sistema político finlandês, são 200 representantes, em um sistema representativo unicameral. A Finlândia é uma república parlamentar unitária. Para as eleições, o território é dividido em 13 distritos. Com exceção da ilha de Aland, em que apenas uma cadeira é disputada, a partir de 2013, com a nova divisão distrital, válida para a eleição de 2015, a magnitude dos distritos varia de 7 a 35, de acordo com a população. (MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS FOR FINLAND, 2018)

A quase paridade na apresentação de candidatos dos dois sexos foi uma conquista no país. Em 1986, houve um primeiro *Equality Act*, que, no entanto, estabelecia a igualdade política em termos muito genéricos. Tentou-se, por meio judicial, dar efetividade à igualdade pretendida pela reivindicação de igualdade. Foi somente em 2005 que se aprovou a exigência da presença de ao menos 40% de mulheres em qualquer instância política do país, seja administrativa, seja representativa. Daí o sucesso das medidas na Finlândia. No ato de 2005, é previsto, em sua Seção 4ª: que a composição dos corpos administrativos, que exercem autoridade pública, dos comitês governamentais consultivos, e todos os corpos

administrativos dever respeitar a porcentagem de ao menos 40% para cada sexo, salvo casos que sejam justificáveis para uma situação representativa diferente.

Com esta medida, a Finlândia vem conquistando uma persistente maior participação das mulheres em suas câmaras representativas e também em seus órgãos de governo. Apesar de contar com um sistema eleitoral semelhante ao nosso, o controle sobre a disciplina dos partidos no que tange à igualdade entre os sexos, e até mesmo em relação à competitividade eleitoral interna a cada partido, é muito maior que em nosso sistema.

Áustria

No ranking geral do Fórum Econômico Mundial, a Áustria ocupa a 57ª posição e, em relação ao empoderamento político, a 54ª. Esta comparação poderia sugerir que ela está melhor nos índices de empoderamento político do que nos demais. No entanto, em relação à educação e à saúde, o atingiu praticamente a paridade. O que ocorre é que, nestes campos, muitos países também o atingiram, então muitos possuem o score alto, embora não ocupem posições relativas altas.

Em relação ao empoderamento político, é necessário apontar que a Áustria, em seu sistema eleitoral, também utiliza o sistema proporcional de lista aberta. No entanto, diferentemente da Finlândia, não há qualquer cota obrigatória de apresentação de candidaturas, ou de ocupação de posições por sexo, e os partidos detêm grande poder sobre as listas partidárias.

São 183 membros do conselho Nacional, eleitos por um sistema proporcional de lista aberta. São nove distritos, cuja magnitude varia entre 7 e 36. Há uma cláusula de barreira de 4% dos votos, para que o partido tenha representação. Na última eleição, em 2017, chamou a atenção que o partido neonazista finalmente conseguiu ultrapassar a cláusula de barreira, conquistando espaço representativo e demonstrando o avanço conservador naquele país.

Além da cláusula de barreira, há uma quantidade mínima de votos que cada candidato deve ter para conseguir ocupar o lugar de representação. No nível federal, essa “cláusula de barreira” [*threshold*] individual é de 7%,

de 10 % no nível estadual e de 14% nos distritos locais, com extensão territorial inferior à dos estados.

Este sistema faz com que a votação seja extremamente personalizada (EDER; JENNER; MÜLLER, 2014), e isso não tem contribuído para a representação das mulheres. Na última eleição, de acordo com o acompanhamento da Inter-Parliamentary Union (2018), houve um incremento de apenas pouco mais de 1% na representação das mulheres. Além disso, os distritos de magnitude relativamente alta tendem a já não produzir mais uma representação efetivamente proporcional, mas a favorecer candidatos com bases eleitorais [*constituencies*] em seus respectivos locais, com forte identificação pessoal. Embora alguns partidos apresentem cotas voluntárias, elas não são suficientes para que a presença de mulheres no sistema representativo da Áustria seja tão expressivo quanto é na Finlândia.

Voltando ao Brasil

O que a comparação com os sistemas eleitorais da Áustria e da Finlândia, especialmente dando a esta sua perspectiva histórica, confirma, é que o desenho das instituições eleitorais pode ser determinante para a efetiva participação das mulheres. Mesmo em um sistema proporcional de lista aberta, é possível prever mecanismos que garantam a efetiva presença feminina no processo eleitoral e na representação política, como ocorre na Finlândia.

E o que impede que nossa lei de cotas efetivamente funcione?

Em primeiro lugar, é necessário ressaltar que, desde 1986, quando se iniciou a abertura democrática, com a eleição frequente, de 4 em 4 anos, e a pluralidade de partidos, o percentual de mulheres eleitas para deputadas federais tem sido bastante baixo, como mostra o gráfico a seguir.

É curioso notar neste gráfico que o percentual de participação das mulheres na Câmara Federal dos Deputados caiu em 1998, justamente no ano seguinte à lei que estabeleceu a primeira versão de nossa regra de cotas para os sexos nas candidaturas dos partidos.

Gráfico 1 – Percentual de mulheres eleitas para a Câmara Federal dos Deputados no Brasil, desde 1986.

Fonte: TSE e Álvares, 2008.

Teria sido, então, o estabelecimento de um percentual mínimo de candidatos e candidatas uma medida equivocada? Pode-se dizer que não, pois até as eleições de 1994, o percentual de mulheres candidatas também era muito baixo. Em 1986, foi de 6,5%, em 1990 foi de 6,0%, e em 1994, foi de 6,2%. Então, na verdade, a baixa representação correspondia ao baixo percentual de candidaturas.

A Lei nº 9.504/1997, a primeira a estabelecer algum tipo de cotas de sexo para as eleições no Brasil, ao definir o número de candidatos que cada partido poderia lançar, em cada disputa, estabeleceu, em sua redação original:

Art. 10. [...]

§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo.

O uso do verbo reservar, combinado com o alto número de candidatos que cada partido poderia apresentar, foi interpretado pelos partidos

como se 30% do total de candidatos que ele poderia apresentar devessem ser reservados para mulheres, e as candidaturas destas não precisassem ocorrer efetivamente.

O resultado de tal interpretação foi o de que, em 1998 tivéssemos apenas um total de 10,3% de candidatas mulheres, para deputada federal e, em 2002, de 11,4%, com praticamente nenhum partido aplicando a regra das cotas e nem por isso sofrendo sanções eleitorais por isso.

Por conta disso foi que em 2009 se alterou a redação de tal dispositivo legal para a seguinte forma, com a Lei nº 42.034/2009:

Art. 10. [...]

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

De fato, os partidos passaram a ofertar, entre as suas candidaturas, 30% de mulheres. No entanto, várias delas receberam zero votos, o que indica que se tratava de candidaturas fictícias. Isso foi possível, porque a lei brasileira permite que o partido ou coligação apresente como candidatos o número de até 150% dos cargos em disputa, em alguns casos chegando a 200%, de acordo com as regras do já referido artigo 10.

Isso quer dizer, em termos eleitorais, que se o número de cadeiras em disputa for, por exemplo, 10, cada partido ou coligação poderá apresentar uma lista com 20 candidatos. Se o número de vagas em disputa for 20, o número de candidatos pode ser de até 30. Ainda de acordo com essa lei, desses 20 candidatos, 6 deles deverão ser mulheres, em lista que será ordenada exclusivamente pelo voto nominal do eleitor. Ora, dificilmente um partido ocupará todas as vagas e, portanto, facilmente ele pode preencher todas as suas vagas com homens, sem que as mulheres tenham oportunidade, de fato, de sequer apresentar suas candidaturas, se a elas não forem dadas, no âmbito partidário, as mesmas condições de competição oferecidas aos seus colegas homens. Este quadro se agrava dada a variação da magnitude dos distritos eleitorais brasileiros, que vai de 8 a

70. No caso do distrito mais populoso, São Paulo, onde há 70 vagas para deputado federal, uma mulher poderá ter de concorrer com 104 candidatos apenas de seu partido/coligação. Se essa candidatura não for apoiada pelo partido, ela (ou qualquer outro candidato homem), terá poucas chances de ter êxito. O diagnóstico que se tem do sistema brasileiro, que combina um sistema proporcional de lista aberta com a possibilidade de um partido oferecer um grande número de candidatos, é que a política de cotas tem sido inefetiva.

Possíveis soluções para o sistema brasileiro

A partir da constatação da inefetividade do nosso sistema de cotas, cabe, então, traçar possíveis cenários para a alteração desse quadro, embora a conjuntura política da atual legislatura da Câmara dos Deputados deixe poucas esperanças para que o atual quadro de baixa representação das mulheres se reverta. O primeiro cenário deve ser traçado a partir da permanência do sistema proporcional como está, com os mesmos distritos e com a lista partidária aberta. Nesse caso, a solução seria a reserva de cadeiras para as mulheres mais votadas da lista. Essa tem sido a reivindicação predominante da bancada feminina do Congresso, como será exposto adiante. Outra solução seria estabelecer a obrigatoriedade de destinação de parte dos recursos partidários para candidaturas de mulheres, e também a determinação de distribuição de tempo de tevê compatível com a promoção da participação das mulheres. Essa solução poderia acarretar uma modificação nos mecanismos de formação das preferências dos eleitores, além de dar maior visibilidade às mulheres já no momento das candidaturas. Um segundo cenário, pouco provável, seria a manutenção do sistema proporcional, com os mesmos distritos, mas com a adoção de listas partidárias fechadas. Nesse caso, devido à alta fragmentação do sistema partidário brasileiro, em que muitos partidos não conseguem eleger sequer três deputados em um distrito, a adoção de cotas de um terço continuaria produzindo poucos efeitos. Seria necessário, então, adotar a alternância entre os sexos, ou definir que, se dois forem os candidatos eleitos, um será mulher.

Em um terceiro cenário, em que fosse adotado o sistema majoritário – distrital, na nossa linguagem jornalística –, o prejuízo para as mulheres seria inequívoco. A literatura internacional já consagrou que os sistemas majoritários são prejudiciais para a representação dos diversos grupos da sociedade, inclusive as mulheres. (NORRIS, 2004, 2011, 2013) No quarto cenário, com a adoção do “distritão”, em que os eleitores passariam a votar em candidatos e não em partidos, permitindo que os mais votados numericamente, sem qualquer quociente partidário, ocupem as cadeiras disponíveis, a única solução possível é a reserva de cadeiras para as mulheres.

A posição adotada pela bancada brasileira de mulheres, nos debates no congresso, desde 2015

Diante do que era possível na pequena reforma eleitoral que o país passou em 2015, comandada por Eduardo Cunha, então presidente da Câmara dos Deputados, e das posições que foram por ele adotadas, a bancada feminina adotou como estratégia a defesa da reserva de cadeiras. Foi proposta, pela deputada Moema Gramacho (PT/BA), a Emenda Aglutinativa nº 26, que estabelecia: “Na composição de cada Casa Legislativa será assegurada a participação de no mínimo vinte por cento de membros de cada gênero, pelo período de 3 (três) legislaturas consecutivas, sendo vedada qualquer outro tipo de cota, na forma da lei”. No entanto, mesmo essa proposta pouco ambiciosa em relação às demandas dos movimentos feministas, e também das políticas de cotas adotadas em outros países, não se demonstrou viável.

Foi então apresentada a Emenda Aglutinativa nº 58, que estabelecia: “Nas eleições para Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas dos Estados, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Câmaras Municipais, para o período de três legislaturas consecutivas, será assegurada a eleição mínima de membros de cada sexo na circunscrição eleitoral respectiva, nos seguintes percentuais, desprezada a fração: I- dez por cento na primeira legislatura; II – doze por cento na segunda legislatura; e III – dezesseis por cento na terceira legislatura”. Não é possível deixar de notar que a referida proposta alteraria pouco o quadro da representação política por

sexos no País. Apesar da ambição quase nula dessa proposta, ela foi derrotada na Câmara dos Deputados, pois obteve apenas 293 votos favoráveis, quando necessitava Na Comissão Temporária de Reforma Política do Senado, a segunda proposta foi aprovada, embora tenha havido manifestações, como a do Senador Aloysio Nunes, de que ela feria os princípios da democracia, pois o voto em uma mulher teria um peso maior do que o voto em um homem.

Nesta última eleição, foram feitas interpretações pelo Tribunal Superior Eleitoral das regras de financiamento de candidatos, de forma que fosse assegurado acesso aos recursos do fundo partidário por mulheres. Tal medida pode ter sido uma das causas para o aumento no número de deputadas, mas a extensão de seus efeitos positivos ainda deve ser devidamente mensurada. .

Justificando as cotas

Embora a participação das mulheres na representação política seja inferior à dos homens em praticamente todo o mundo, para muitos isso pode não se apresentar como um problema, uma vez que, nos países democráticos, as mulheres têm igual direito de candidatar-se. Além disso, interferir no processo de escolha do eleitor poderia ser considerado mais nocivo à democracia – que se assenta na liberdade dos indivíduos e na ideia “uma cabeça, um voto” – do que estabelecer regras atribuindo pesos diferentes a determinados candidatos. As principais objeções à adoção de cotas podem ser resumidas em três argumentos. 1. As mulheres têm igual oportunidade de candidatar-se; se não o fazem é porque assim não querem; então, não faria sentido “obrigá-las” a participar do processo eleitoral e, ainda mais, reservar lugares para elas. 2. Eleitores não votam em homens ou mulheres; votam em conjuntos de ideias, interesses, plataforma política, apresentados por um(a) candidato(a); dar vantagem às mulheres seria ferir o princípio democrático da livre escolha. 3. As mulheres são maioria do eleitorado. Se elas não votam em mulheres, por que reservar cotas? A primeira objeção não condiz com os relatos das mulheres que participam da atividade política, que sempre se referem às dificuldades

para se firmar como candidata viável nos partidos. Além disso, a presença de mulheres nos movimentos sociais é muito mais expressiva do que nos cargos representativos, o que afastaria a ideia de que as mulheres não gostariam de participar da política. Se não se candidatam mais pode ser porque não recebem os devidos incentivos do partido, ou porque antecipem dificuldades que enfrentarão no processo eleitoral, inclusive para defender uma plataforma feminista. Estudo de Clara Araújo e Doriam Borges (2013) confirma o que estudo anterior, realizado em outro ambiente político e cultural (CHAPMAN, 1993), já apontava: quaisquer que sejam os atributos necessários para que se tenha sucesso em uma campanha eleitoral, os homens já vêm mais equipados por eles. Se analisados os perfis de homens e mulheres eleitos, eles são bastante parecidos, mas parece que há mais homens com as qualidades necessárias para se tornar viáveis eleitoralmente do que mulheres na mesma situação.

Tudo isto indica que, no recrutamento, os partidos optem por homens por eles se apresentarem mais viáveis para ser eleitos. Ora, mas esse não é um dado da natureza, que não deva ser questionado e transformado por instituições, se o que se pretende é promover uma maior igualdade de representação dos diversos segmentos da população, entre eles homens e mulheres. Essa e outras operações de cálculo estratégico político faz com que as opções que se apresentam ao eleitor já tenham passado por um crivo que assimila as restrições que as estruturas sociais oferecem a determinadas candidaturas. A afirmação contida na segunda objeção é verdadeira, mas ela não constitui obstáculo para que se implemente uma política de cotas. Ao contrário, se não há diferença entre os sexos para os eleitores, qual o problema, então, em, ao invés de um homem, se eleger uma mulher com a mesma plataforma política? O que tal objeção não leva em consideração é que, para chegar a ser uma candidata conhecida, a mulher tem mais dificuldades do que o homem. Entre outros fatores, porque o homem consegue ter uma vida partidária mais intensa, que provavelmente é proporcionada por ele poder delegar a suas esposas o trabalho doméstico – ou sua administração – e o cuidado com os filhos. A dificuldade enfrentada pelas mulheres ocorre mesmo se ela quiser defender plataformas gerais. Como o estudo de Araújo e Borges (2013) indica, as

candidaturas femininas ainda são muito marcadas pela expectativa do familismo e da adoção de posições ligadas a questões sociais, e muitas vezes de assistência. A terceira objeção é talvez a de mais fácil afastamento. Se o que se pretende é implementar alguma medida “corretiva” para uma situação injusta de disputa eleitoral entre homens e mulheres, assim é porque se admite que, a partir de todas as situações sociais – as desigualdades entre homens e mulheres não são somente de representação, mas de remuneração, de segurança, de autonomia –, as mulheres são de alguma forma oprimidas, se não diretamente pelos homens, pelo menos por estruturas sociais que as coloca em posições de desvantagem e inferioridade. Se examinarmos a literatura sobre dominação e opressão, desde Weber (1996), passando por Bourdieu (1999), Tilly, 1998 e Bartky (1990). Quando Charles Tilly utiliza o conceito de “desigualdade categórica”, o faz para afirmar, que o sujeito que se encontra na posição de dominado, oprimido ou inferiorizado na relação de desigualdade tende a emular o comportamento do dominador/opressor/superior, corroborando as estruturas de dominação/ opressão/desigualdade. Esse comportamento do oprimido é elemento essencial para que a opressão perdure. Portanto, culpar as mulheres pela não-eleição de suas colegas mulheres é culpar o próprio segmento inferiorizado pela desigualdade sofrida. Enfrentadas essas objeções, convém ainda ressaltar que a crença de que o voto do eleitor é livre de influências sociais e que a preferência se forma de maneira racional não resiste a uma análise detida e aprofundada dos mecanismos de funcionamento dos processos eleitorais no mundo contemporâneo. Sabemos que cada vez mais as campanhas são caras – e por isso o financiamento empresarial vem sendo também questionado –, os candidatos são produtos de propaganda, e a viabilidade de um candidato passa muito pelo grau de investimento que um determinado partido tem em relação a ele. Com isto, qualquer estímulo que se dê para que os partidos passem a apoiar candidaturas de mulheres pode significar uma reversão do atual quadro de desigualdade de representação. Por fim, as cotas são defendidas como mecanismo transitório até que os ambientes partidários sejam efetivamente mais igualitários e livres, não só para as investidas de

homens e mulheres, mas também para os demais segmentos atualmente subrepresentados.

Conclusão

O Brasil está entre os países com os mais baixos índices de participação das mulheres na representação política. A despeito disso, em nosso contexto político, o debate sobre a implementação de cotas para que tal participação se amplie é pouco ousado, resultando no aumento tímido que tivemos da presença de mulheres na representação legislativa, nestas últimas eleições.

O caso do Brasil ajuda a iluminar o quanto regras feitas tomando como referencial a liberdade partidária podem, na verdade, reforçar mecanismos sociais de padrão de comportamentos e, por que não dizer, de opressão. A lista proporcional aberta é justamente aquela defendida como a que confere mais liberdade ao eleitor e, na forma com que é adotada no Brasil, confere-lhe um sem número de opções.

No entanto, a teoria feminista já tem nos alertado que os mecanismos de preferência não são tão racionais quanto se supõe, e isso se reforça na arena eleitoral. Com a pouca informação acerca das regras eleitorais, a assimetria de poder econômico dos partidos e dos candidatos e das candidatas, e a concentração da visibilidade eleitoral das eleições majoritárias, a escolha dos parlamentares, no Brasil, se dá como um jogo de cartas marcadas em que poucas surpresas acontecem. Muitos candidatos são lançados tendo em vista a capilarização da campanha dos partidos, para que estes possam atingir o quociente eleitoral. Os critérios de prioridade de financiamento no interior dos partidos são muito pouco transparentes para o eleitorado.

Este não é exatamente um problema do sistema proporcional de lista aberta. Há como dar maior liberdade ao eleitor do que aquela garantida pelos sistemas eleitorais proporcionais de listas fechadas, mas com alguns limites aos partidos, como verificamos ser o caso da Finlândia. Em relação à igualdade entre homens e mulheres, é possível alcançar resultados substantivos fazendo alterações incrementais no sistema eleitoral,

sem mudar suas características centrais. Mas os 85% de homens que hoje compõem a Câmara dos Deputados e o Senado terão de concordar com tal compartilhamento de poder. Seremos capazes disso?

Referências

- ABREU, M. A. A. *A minirreforma política de 2009 e as políticas de cotas de gênero para a Câmara dos Deputados*. Brasília: IPEA, 2010. p. 589-599. (Brasil em desenvolvimento, v. 3).
- ABREU, M. A. A. *Cotas para mulheres no legislativo e seus fundamentos republicanos*. Brasília, DF: IPEA, 2011. (Texto para Discussão, n. 1645).
- ABREU, M. A. A. Mulheres e representação Política. *Revista Parlamento e Sociedade*, n. 3, p. 27-44, 2015.
- ÁLVARES, M. L. M. Mulheres brasileiras em tempo de competição eleitoral: seleção de candidaturas e degraus de acesso aos cargos parlamentares. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 51, n. 4, p. 895-939, 2008.
- ARAÚJO, C.; BORGES, D. Trajetórias políticas e chances eleitorais: analisando o ‘gênero’ das candidaturas em 2010. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 21, n. 46, p. 69-91, jun. 2013.
- BARTKY, S. L. *Femininity and domination: studies in the phenomenology of oppression*. New York: Routledge, 1990.
- BOURDIEU, P. *A dominação masculina*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.
- CAMINOTTI, M. La representación política de las mujeres en el período democrático. *Revista SAAP*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, v. 7, n. 2, 329337, nov. 2013.
- CAREY, J.; HIX, S. The Electoral Sweet Spot: Low Magnitude Proportional Electoral Systems. *American Journal of Political Science*. v. 55, n. 2, p. 383-397, Apr. 2011
- CHAPMAN, J. *Politics, feminism and reformation of gender*. London: Routledge, 1993.

EDER, Ni.; JENNY, M. e MÜLLER, W. C. Winning over voters or fighting party comrades? Personalized constituency campaigning in Austria. *Electoral Studies*. v. 39, p. 316-328, 2015.

FRASER, N. *Scales of justice: reimagining political space in a globalizing world*. New York: Columbia University Press, 2009.

HIRATA, H.; KERGOAT, D. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 37, n. 132, p. 595-609, set./ dez. 2007.

INTER-PARLIAMENTARY UNION (IPU). *Women in Parliament in 2017: the year in review*. Genebra: IPU, 2018.

MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS FOR FINLAND. Available on: <<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=58850&nodeid=15998&contentlan=2&culture=en-US>>. Access on: 18 Apr. 2017.

NORRIS, P. *Electoral engineering: voting rules and political behavior*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

NORRIS, P. *Democratic Deficit: critical citizens revisited*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

NORRIS, P. Recrutamento político. *Revista de Sociologia Política*, v. 21, n. 46, p. 11-32, 2013.

OKIN, S. Gender, the Public and the Private. In: PHILLIPS, A. (Org.). *Feminism and politics*. Oxford: Oxford University Press, 1998. p. 116-140.

PHILLIPS, A. *Engendering democracy*. University Park: Pennsylvania University Press, 1991.

PHILLIPS, A. *The politics of presence: the political representation of gender, ethnicity and race*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

SAPIRO, V. When are interests interesting? The problem of political representation of women. In: PHILLIPS, A. (Ed.). *Feminism and politics*. Oxford: Oxford University Press, 1998. p. 161-192.

TILLY, C. *Durable Inequality*. Berkeley: University of California Press, 1998.

TILLY, C. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas eleitorais. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

WEBER, M. *Economía y Sociedad*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1996.

WORLD ECONOMIC FORUM. *Global Gender Gap Report*. Genebra: WEF, 2017.