

A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral?

Bruno Bolognesi

Resumo

O objetivo deste trabalho é descrever a evolução da participação feminina antes e depois da adoção das cotas de gênero nos partidos políticos em 1998 para as eleições legislativas. Em seguida, mostramos de que modo os partidos políticos manejam o instituto das cotas e por que seu uso é diferente em diferentes legendas partidárias. A conclusão é que os partidos políticos têm autonomia para lidar de forma particularista com uma política pública universalista.

Palavras-chave: cotas de gênero; partidos políticos; recrutamento político; políticas públicas; mulheres.

Abstract

The purpose of this article is describe the women participation evolution before and after the emerge of gender quotas in the political parties in the 1998's legislative elections. Following up, we present the way the political parties handle the quota's institute and the reason for so different manners of doing it in a diversity of party labels. The conclusion points out that the political parties has autonomy to handle in a particular way an universalist public policy.

Keywords: gender quotas; political parties; political recruitment; public policies; women.

Artigo recebido em 22 de fevereiro de 2012; aceito para publicação em 20 de junho de 2012.

Introdução¹

A partir da discussão recente que cerca dois aspectos do sistema político brasileiro – o institucionalismo e a participação política –, este texto pretende ser uma colaboração para compreender em que medida as cotas eleitorais de gênero podem ser entendidas como uma política pública redistributiva, ou seja, voltada para o incremento da participação de uma minoria, ou se as cotas são apenas mais um artifício do sistema político que em nada aumentam a participação feminina e apenas conserva o *modus operandi* da elite política.

Sobre o autor:

Bruno Bolognesi é Doutorando em Ciência Política na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Do mesmo modo em que esta discussão parece abordar um novo tema, a participação feminina na política, abordaremos outro que também parece ser uma nova temática: os partidos políticos não somente como atores das políticas públicas (BID, 2008). Pretende-se mostrar que os partidos políticos também são elementos que sofrem impacto direto das políticas formuladas também por eles e, mais ainda, que tal impacto deve ser dosado de acordo com as colorações partidárias.

A primeira parte realiza uma discussão que tenta convergir entre temas supostamente não interligados: partidos políticos, políticas públicas e gênero. Mesmo considerando toda a parte da literatura que coloca as legendas partidárias como atores relevantes na temática de políticas públicas, poucas vezes verifica-se internamente como os partidos políticos estão sujeitos ao impacto das últimas². Sobre o terceiro ponto é preciso dizer que não se trata de uma escolha subjetiva ou política. Mesmo o autor acreditando que a inserção de minorias na seara política seja um tema de extrema importância, é preciso dizer que o objeto específico “mulheres” tem grande apelo por dois motivos. Primeiro devido à literatura feminista elaborada no Brasil e no mundo desde a década de 1960, parece-nos especialmente importante colaborar com esse debate. Segundo, pois as cotas de gênero são uma prática comum na vida política, especialmente na América Latina, onde os dados disponíveis ainda carecem de análise e debate.

A segunda parte deste texto explora quantitativamente a inserção das mulheres nos partidos políticos no momento prévio às cotas (1994) e tenta avaliar a estabilidade ou permanência desse incremento de participação após a conferência de Beijing, em 1995³. Os dados que apresentaremos tratam da candidatura feminina nos partidos políticos em diferentes pontos do espectro ideológico, sugerindo que este fator (a ideologia) possa servir como uma variável explicativa ou interveniente no processo de absorção de mulheres em seus quadros. Para isso será realizado um rápido comparativo entre eleitas e não eleitas. O intuito desta comparação é demonstrar que a política pública (cota de gênero) pode ser aplicada apenas *pro forma* e não de modo efetivo. Ou seja, não basta candidatar-se, mas as chances de eleição são um aspecto importante do ponto de vista do impacto e do sucesso de uma ação afirmativa tomada como política pública.

Em último lugar, nossas conclusões indicam que a candidatura é um passo menos importante, porém não desnecessário do incremento da participação feminina. Sugerimos ainda que existem diferenças importantes entre os partidos no momento de incentivar (distribuir recursos) para as campanhas de mulheres. E sugiro alguns pontos que devem ser tratados para poder-se responder acerca do impacto de uma ação afirmativa em uma arena tão consociável e pouco redistributiva quanto a política. Não se trata de traçar um modelo de pesquisa a ser seguido; mas, diante do desafio normativo de incremento à democracia, este texto tenta argumentar a importância de uma investigação profunda sobre o tema e suas possíveis relações com o sistema político, a cultura política, o progresso econômico e o processo de “empoderamento” e participação política de minorias.

As conclusões apontam também para o fato onde, implantadas cotas de gênero nas listas partidárias (ou nas coligações eleitorais) no Brasil, pouco alterou a composição social das elites políticas, bem como das candidaturas políticas. O

incremento de cotas aliado ao aumento na proporção das listas partidárias em relação à magnitude do distrito e não punição pelo descumprimento das cotas acaba por diluir a competitividade e manter a proporção de indivíduos do sexo masculino estável.

Políticas públicas, cotas de gênero e recrutamento político: afinando partidos e participação política

O achado de que as mulheres participam pouco da política – ou não tem seu espaço devidamente preenchido – não nos autoriza supor os motivos pelos quais elas deixam ou não de participar ou os motivos pelos quais são excluídas da arena decisória e eleitoral. Numa comparação pedestre, podemos supor que a ausência das mulheres na política é sintomática, visto a grande proporção das mesmas na População Economicamente Ativa (PEA) – 52,7% (SEADE, 2012) – enquanto que na Câmara Federal elas não chegam a ocupar 20% das cadeiras (TSE, 2010).

Dito isso, poderíamos analisar a inserção feminina a partir de diferentes pontos teóricos. A história do Brasil coloca um enorme peso na figura masculina e paternal, de modo que a mulher fosse automaticamente excluída da cena política. As condições estruturais do Brasil, como baixo desenvolvimento econômico, baixo nível educacional ou deficiente distribuição de renda poderiam explicar o não envolvimento das mulheres na política (ARAUJO & ALVES, 2007). As teóricas do feminismo apontam para a estrutura extremamente ligada ao masculino em nossa sociedade, bem como a reprodução do ambiente social e familiar nas instâncias políticas. Por fim, os cientistas políticos dedicados ao estudo da formação de elites políticas remetem ao problema prático da condição da mulher no meio familiar e na jornada de trabalho, cabendo ao homem o espaço privilegiado da política (NORRIS & LOVENDUSKI, 1995).

É claro que todas essas correntes de pensamento dispõem de um aparato de dados que sugerem ir além da questão puramente de gênero. Mas existe um ponto de convergência que parece comum a todos os achados teóricos e empíricos: a política de cotas como política pública tem impacto positivo na participação e no recrutamento de mulheres na política⁴. A fim de cercar-nos de uma definição mais qualificada, opta-se por citar um trecho de um clássico da literatura sobre políticas públicas no Brasil que bem toca o ponto de equilíbrio entre ações afirmativas e políticas públicas:

[...] política pública é: “uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas” (SOUZA, 2007b, p. 68).

A citação acima deixa claro que uma ação afirmativa como a cota para mulheres nas candidaturas aos cargos eletivos pode ser tomada como uma política pública. Não se trata aqui de uma aproximação conceitual sugerida pelo autor, mas grande parte dos especialistas em políticas públicas no Brasil não hesitam em adiantar as políticas públicas dadas como ações afirmativas em situações e contextos específicos, seja beneficiando minorias, seja assegurando condições mínimas de exercício de direitos⁵.

Não parece adequado, portanto, deter-se ao debate menos teórico e mais conceitual sobre a veracidade de ações afirmativas como políticas públicas. Acredita-se que, baseando-se na literatura brasileira sobre o tema, pode-se tomar isso como um pressuposto dado, sem maiores perdas ou inseguranças.

Entendido que a política de cotas pode e deve ser abordada por tal prisma, o segundo passo é mostrar de que modo as cotas podem influenciar o sistema eleitoral e partidário brasileiro, tendo em vista os processos de recrutamento e seleção de candidatos e participação política.

A abordagem feminista sempre colocou as mulheres no Brasil como minoria em diversos setores. Na política, na família, no trabalho ou na sociedade, as mulheres representam ainda um bastião de exclusão aos postos de elite. Essa vertente teórica lembra-nos que a relação das mulheres com o Estado dá-se em diversas esferas, tais como: cidadãs, esposas dependentes do marido, mães, viúvas, mulheres sozinhas com chefia de família, trabalhadoras assalariadas, consumidoras etc. (DRAIBE, 2007). Porém, apenas os estudos mais recentes, dados da década de 1990 em diante, é que colocam a mulher em posição de relevância na cena política em si.

Não podemos negar, entretanto, que todos esses aspectos abordados possuem uma relação profunda com o exercício de uma carreira política ou de um envolvimento político participativo mais estreito⁶. Norris (1997) mostra que a variável *tempo* é um fator preponderante para dedicação à atividade política profissional. Ora, diante disso não nos parece difícil pensar que num país marcado pelo paternalismo e com rincões culturalmente predominados pelo machismo, a chamada “dupla jornada” possa ser um fator que impeça a participação feminina⁷.

Por outro lado, não podemos supor que a falta de participação feminina deve-se somente a esse ponto. Aspectos como a negação de recursos partidários, emancipação financeira ou flexibilidade na carreira também podem estar associados à baixa interação das mulheres com a política (PERISSINOTTO & BOLOGNESI, 2008). Essencialmente, o primeiro ponto será trabalhado na comparação entre as eleitas e não eleitas neste artigo. O segundo e terceiro pontos apenas apontam que os recursos financeiros são fator preponderante para o sucesso político. Tratando-se de um país com um sistema de lista aberta e candidaturas focadas no indivíduo e não no partido, esse recurso parece ainda mais relevante. Ponto esse que liga exatamente à flexibilidade na carreira profissional. Profissionais bem-sucedidos, profissionais liberais, funcionários públicos e professores, possuem grande mobilidade na carreira para dedicar-se à política. Somente no instante em que as mulheres estiverem ocupando tais postos (e não cargos) é que poderemos avaliar o impacto do gênero por si só nas eleições e profissionalização das carreiras políticas femininas⁸.

Justifica-se com mais um argumento a importância de encarar as cotas de gênero como política pública. Dada uma situação hipotética onde a permanência no cargo seja o objetivo final (casos de ambição estática), podemos pensar que a entrada de mulheres na política de forma voluntária e pouco incentivada é pouco provável. Segundo Htun e Power (2006) apenas com ações afirmativas é que podemos almejar uma ampliação importante no tangente à participação feminina e incremento da qualidade da democracia no Brasil.

Como dissemos antes, as chances que dispõem as mulheres para a inserção na elite política passam por diversas questões já abordadas pela literatura como questões de cunho cultural, desenvolvimento social, economia ou história. O foco aqui é tentarmos cunhar um olhar onde as práticas tendem a concretizar-se, no processo pelo qual todo indivíduo deve passar para adentrar no grupo eleito. Tal processo é o de seleção de candidatos, que está absolutamente ligado à questão das cotas de gênero. Mas isso não será discutido detidamente, já que aqui se trata de perceber o impacto das cotas e não entender o processo de entrada das mulheres na política. Fundamentalmente, o que nos interessa é saber as consequências das cotas no momento de recrutar candidatos e como a implementação destas modificou o jogo político no interior dos partidos.

A interação entre as cotas e os partidos políticos parece ser uma questão respondida pela implementação de cotas de gênero para eleições no Brasil. Ora, se os partidos políticos são legalmente monopolizadores das candidaturas, é de se esperar que a análise sobre a participação feminina e a política de cotas aborde tal instituição. Porém o que encontramos é que a literatura não trata de forma direta ou interveniente o papel destes na agência das cotas de gênero.

A maior parte dos estudos de políticas públicas ou estudos sobre política e gênero colocam a questão das cotas como um desafio para a participação política, ou ainda, um desafio para a ampliação da democracia no país. Álvares (2004) aborda a questão do recrutamento feminino em sua tese de doutorado de forma mais centrada e focada nos aspectos da teoria feminina e começa esboçar alguns passos no sentido de teorizar a relação das mulheres com os partidos políticos.

Porém, é somente em Miguel (2008) que encontramos resposta às perguntas mais específicas sobre o processo de participação política feminina. O autor analisa, entre outros fatores, os aspectos competitivos da candidata nas eleições de 2006. As conclusões apontam que não existe preconceito por parte do eleitorado em relação às candidaturas femininas. O eleitor que consegue enxergar a mulher em pé de igualdade competitiva e de *background* político em relação aos concorrentes do sexo oposto elege a candidata da mesma forma.

É importante notar o aspecto que noticia as questões sobre a competitividade política delas. Por mais que isso possa parecer absolutamente regido por campanhas eleitorais e personalismo político, o aspecto partidário sugere ter alguma influência sob os desempenhos eleitorais. Isso pode ser tido de dois modos: (i) tendo em vista o sistema eleitoral brasileiro, onde a competição intra-lista pode ser determinante no sucesso ou fracasso eleitoral e (ii) no tocante à distribuição de recursos nos partidos políticos, sejam materiais, sejam simbólicos⁹ (NICOLAU, 2004; PANEBIANCO, 2005).

O leitor poderia perguntar-se: mas onde as políticas públicas entram em debate com a competitividade partidária? Sob uma perspectiva de incremento da democracia e da igualdade de participação, a resposta está na análise que se faz do processo de implantação da política de cotas de gênero no Brasil. Assim, apresenta-se um breve histórico de como a teoria política poderia avaliar tal tema no país.

Durante a década de 1990, o mundo experimentou a consequência da uma geração de pós-feministas, que não manifestaram a mesma rebeldia apresentada

pelas mulheres nas décadas de 1960 e 1970. Essa nova geração de cidadãs é produto das conquistas dessa época¹⁰. Ou seja, faz parte para a nova geração de candidatas e eleitas uma nova ordem onde a mulher deve ter seu espaço garantido em todas as esferas sociais. Desse modo, a política de cotas no Brasil pareceu quase que natural e não conflitante durante a sua aprovação como lei.

Mesmo sendo aprovada com grande debate sobre a inclusão de minorias no Brasil, a Lei de cotas de 1995 (Lei n. 9 100/1995) estabelecia um percentil de 20% reservado para mulheres nas listas partidárias. Porém, ao mesmo tempo, os partidos puderam aumentar de 100 para 120% a proporção de candidatos em relação ao distrito. A chamada discriminação positiva ocorreu logo depois da IV Conferência Mundial da Mulher, na qual diversos países assinaram uma plataforma de cooperação para diminuição de desigualdades.

A lei de 1995 foi revista e debatida novamente para as eleições de 1998. Avaliado o impacto nas eleições municipais de 1994, os legisladores aumentaram a cota de participação de 20 para 30% e, ao mesmo tempo, elevaram a possibilidade de apresentação de 150% de candidaturas em relação ao distrito para os cargos proporcionais (Lei n. 9 540/1997).

Esta breve descrição dos fatos poderia ser dada da forma como está. O analista mais atento tende a pensar que tais fatos não ocorreram de forma desinteressada. Ora, o porquê do sucessivo aumento na proporção de candidatos nas listas de partido é um ponto a ser discutido. Nas conclusões deste artigo, indica-se que o simultâneo incremento de cotas aliado ao crescimento na proporção de candidatos que podem ser inscritos por partidos e coligações acaba por diluir a participação feminina e manter o padrão de conduta dos candidatos homens.

As cotas eleitorais no Brasil não exigem a *obrigatoriedade* do preenchimento das mesmas. O espaço para a participação feminina é garantido por lei, mas não há mecanismo que obrigue os partidos políticos a preencher todo esse espaço. Htun e Power (2006) mostram que mesmo com a inserção renovada de mulheres no parlamento brasileiro, as lógicas que operam não estão ligadas às pressões de movimentos sociais ou de uma bancada feminina como ator na formulação de políticas públicas ou de legislação. Quando da entrada das mulheres na elite política, não é possível identificar um comportamento onde a variável sexo¹¹ possa ser considerada determinante ou co-determinante no processo de conduta e comportamento legislativo.

Ou seja, em geral, mesmo com o incremento da participação feminina, o comportamento na arena legislativa segue a ordem institucional da casa. Isso tem reflexos importantes sobre os partidos políticos. Como são estes que recrutam e formam os representantes e legisladores, a lógica partidária de preservação da instituição permanece em vista da lógica de inclusão das minorias. Isso pode ser evidenciado de forma muito explícita nos fatos que acima descrevemos, nos quais a ação afirmativa da política de cotas possui um caráter díblio (ou ao menos cinzento) em sua prática. Os modelos de análise de políticas públicas calcados nos modelos de fazer essas políticas não são capazes de avaliar sem uma revisão ou complementaridade de conceitos e procedimentos.

Evidências empíricas sobre o efeito da política de cotas no Brasil: candidatas, eleitas e partidos políticos

A intenção deste ponto é mostrar de que forma podemos balizar a participação feminina no momento anterior às cotas (eleições federais e estaduais de 1994) e avaliar a estabilidade política das cotas de gênero em três momentos posteriores (eleições federais e estaduais de 1998, 2002 e 2006). Na segunda parte da análise faremos uma comparação entre candidatas e eleitas nas eleições de 2006. A escolha desse ano não é aleatória. Imaginamos que no ano de 2006, transcorridas três eleições com a política de cotas em funcionamento, a estabilidade dessa possa ser mensurada de um modo mais seguro do que em outros anos onde o tema possui ares de novidade.

Tabela 1. Distribuição candidatos, por sexo (1994)

	Frequência	%
Feminino	873	7,2
Masculino	11 328	92,8
Não informado	6	0
Total	12 207	100

Fonte: Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira/Universidade Federal do Paraná (NUSP/UFPR).

Como podemos ver na Tabela 1, a proporção de candidatas nas eleições de 1994 era absolutamente inexpressiva, não chegando ao patamar de 10%. Comparando esse dado com a proporção de mulheres e homens à época, o dado é ainda menos representativo, tendo em vista que as mulheres, num contexto social e político ideal, deveriam ocupar metade das vagas em jogo.

Tabela 2. Distribuição de candidatos, por sexo (1998)

	Frequência	%
Feminino	1 862	12,5
Masculino	13 045	87,5
Não informado	1	0
Total	14 908	100

Fonte: Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira/Universidade Federal do Paraná (NUSP/UFPR).

Observando a eleição de 1998 para deputados federais e estaduais podemos notar que as cotas de gênero parecem ter surtido algum efeito. O crescimento de 5% na proporção de mulheres pode ser interpretado como um efeito imediato

desta política pública. Por outro lado, não sabemos se isso se deve ao incentivo que os partidos oferecem às mulheres para candidatarem-se ou se consiste em um incremento disperso e socialmente amorfo, no qual as mulheres sentiram-se mais propensas e motivadas a candidatar-se.

Lembro que o ano de 1998 é um ano especial diante do contexto político brasileiro. A reeleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC) como Presidente representa para os setores mais progressistas da sociedade uma continuidade no *status quo*, onde as minorias e os movimentos sociais não tinham espaço no interior do governo e do Estado (cf. SALLUM, 1999). Por outro lado, a eleição de 2002 foi dada como uma eleição de intenso debate com a sociedade e de discussão ampla com os movimentos sociais. Isso se deveu, em grande parte, ao diálogo que o partido do presidente-eleito Lula tinha com os setores de base da sociedade. Entre eles as mulheres. Isso pode refletir o crescimento na casa de 7% (de 1994 para 2002) da inserção de mulheres como candidatas a deputada. A Tabela 3, a seguir, ilustra tal afirmação.

Tabela 3. Distribuição candidatos, por sexo (2002)

	Frequência	%
Feminino	2 507	14,2
Masculino	15 103	85,7
Não informado	13	0,1
Total	17 623	100

Fonte: Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira/Universidade Federal do Paraná (NUSP/UFPR).

Os dados acima sugerem não só um crescimento na interação entre política e mulheres, bem como um avanço na quantidade de candidatos disponíveis para a escolha eleitoral. Isso está associado ao aspecto contextual que abordei há pouco, assim como com o amadurecimento da democracia e do jogo político no Brasil. O fato de as novas gerações e novos eleitores apreenderem as normas básicas de campanha, horário eleitoral gratuito, local de votação, adquirirem familiaridade com o procedimento de votação etc.; são todos aspectos que tendem a institucionalizar a democracia e a participação política. No rescaldo disto a participação feminina parece ter encontrado frentes para avanço.

Tabela 4. Distribuição candidatos, por sexo (2006)

	Frequência	%
Masculino	14 856	86,1
Feminino	2 390	13,9
Total	17 246	100

Fonte: Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira/Universidade Federal do Paraná (NUSP/UFPR).

Já nas eleições de 2006, com um quadro de não renovação política, diante da reeleição do Presidente Lula, observamos que a queda na participação das mulheres não foi vertiginosa. Manteve-se o padrão de participação da última eleição e ao mesmo tempo o número absoluto de candidaturas registradas foi equivalente. Acredito que a proporção de mulheres inscritas mantendo-se estável não sugere ainda que essa participação tornou-se estagnada.

Ao longo das quatro tabelas acima apresentadas, podemos ver que o aumento da participação feminina na política segue um padrão ainda pouco representativo. Mesmo considerando a política de cotas como uma importante questão para o fomento democrático, não entendemos que consequências inesperadas não ocorreram. O que podemos sugerir nessa primeira análise é que os partidos têm utilizado a cota de gênero apenas *pro forma*, visto que os mesmos não chegam a cumprir a meta estabelecida legalmente de 30% de mulheres entre os candidatos.

Resta saber se mesmo com esse pequeno crescimento eleitoral as mulheres têm obtido sucesso nessa arena. A comparação entre eleitas e não eleitas e seu desempenho em relação aos homens mostra que a característica “ser mulher” parece não interferir nos processos de sucesso ou fracasso eleitoral.

Tabela 5. Distribuição de eleitos e não eleitos, por sexo (%)

	Pleito eleitoral							
	1994		1998		2002		2006	
	Não eleitos	Eleitos	Não eleitos	Eleitos	Não eleitos	Eleitos	Não eleitos	Eleitos
Masculino	93,89	93,76	88,84	94,35	88,55	N.I.	86,94	91,23
Feminino	6,07	6,24	11,16	5,65	11,40	N.I.	13,06	8,77
Não informado	0,04				0,05	N.I.		

Fonte: Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira/Universidade Federal do Paraná (NUSP/UFPR).

A Tabela 5 demonstra um comparativo entre eleitos e não eleitos durante o período que estamos tratando desagregados pela variável sexo. O que podemos notar é que a proporção de não eleitas cresce substancialmente de 1994 para 2006. No mínimo isso indica uma aproximação no sentido do crescimento da adesão política e do espaço político aberto às mulheres. Porém nada de novo parece surgir, visto que toda a literatura que aborda o tema da inserção de mulheres, seja por discriminação positiva, seja por força das estruturas, frisa constantemente a predominância quase que absoluta de indivíduos do sexo masculino.

Esse primeiro dado comparado mostra que a política de cotas tem tido um efeito pequeno sobre a participação delas. Araújo (2005) mostra que mesmo este aumento pouco significativo pode não ser um apelo direto à política de cotas, mas sim parte de uma tendência que se refere à composição dos parla-

mentos ocidentais. No mesmo sentido podemos achar outros dados como em Santos e Seabra (2009) onde a mesma tendência é verificada na Argentina. A mesma tendência se verifica também no Peru (MATOS, CYPRIANO & BRITO, 2007).

Segundo Htun e Power (2006), esse efeito não verificado da política de cotas dá-se justamente pelos efeitos *perversos* do sistema eleitoral brasileiro (individualismo, personalismo e relações de patronagem, causadas pela combinação de multipartidarismo, grandes magnitudes e lista aberta), bem como a falta de fiscalização e de cumprimento da lei de cotas pelos partidos políticos¹².

Analizando o papel dos partidos políticos frente à política de cotas não podemos afirmar que o não envolvimento das mulheres dê-se unicamente pela falta de envolvimento das mulheres nos partidos políticos. Segundo Álvares (2007), “os 27 partidos que concorreram às eleições de 2002 apresentaram um total de 11 101 881 filiados, sendo destes 43,5% de mulheres e 56,2% de homens”. Partindo desse dado o número de mulheres filiadas aos partidos políticos brasileiros atinge a marca de 4 773 809 filiadas. Aproximando esses dados com a parcela de homens filiados e homens na População Economicamente Ativa (PEA) no Brasil, as mulheres contemplam quase que a proporção adequada como parte do *corpus* político. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (PNAD) de 2006 (IBGE, 2006), as mulheres são 43,6% da PEA. Isso mostra um dado equivalente em referência à massa de filiados políticos.

O motivo pelo qual encontramos essa defasagem justamente quando comparamos os dados entre filiadas e candidatas (o primeiro “degrau” para a vida política) é que no momento do salto entre cidadãs politicamente ativas e candidatas à deputada, as mulheres precisam cumprir requisitos importantes dentro e fora do partido. Segundo Norris (1997) os requisitos formais são quase sempre atingidos pelas mulheres. Entre eles, idade mínima para atividade política, filiação partidária e outros que variam de acordo com o país e o cargo almejado. Álvares (2007) mostra que também características importantes para a vida política são igualmente atingidas por elas. Boa parte das mulheres filiadas apresenta boa formação, bom nível educacional, boa comunicação e ligação com base política; atributos importantes para a profissionalização do desejo em adentrar à elite partidária ou legislativa¹³. Ainda sim existe um aspecto da vida política que a situação das mulheres no país hoje não permite sua dedicação ao mundo competitivo. São nas tarefas que demandam tempo – como havia afirmado anteriormente – que as mulheres deparam com a maior dificuldade. O fenômeno da dupla jornada parece ser um anteparo muito razoável a ser ultrapassado. Deste modo, tanto na vida intra-partidária quanto na estrutura social podemos observar que as mulheres são excluídas. Existe aqui um evento de dupla exclusão dessa categoria específica.

A Tabela 6 apresenta uma regressão binária logística onde foram transformadas algumas variáveis que poderiam impactar a chance de sucesso eleitoral dos candidatos a deputado em variáveis binárias. O teste mede a razão de chance que cada variável produz isoladamente no modelo.

Tabela 6. Razão de chance sobre a chance de sucesso eleitoral dos candidatos a Deputado Federal

Variáveis	Razão de chance
Político profissional	3,259*
Alta escolaridade	4,827**
Sexo (masculino)	3,495**

Fonte: O autor.

Nota: * $p = 0,032$; ** $p > 0,05$.

Como podemos ver nos dados acima, as variáveis sexo (presença da característica atribuída; cf. Keller (1971)) e alta escolaridade não exercem impacto nas chances de sucesso eleitoral. Tal dado sugere que os filtros que operam na exclusão das mulheres não ocorrem no processo eleitoral em si. Os lugares de exclusão são a estrutura social e talvez incentivos no interior dos partidos. Frise o talvez em vista de que os dados aqui apresentados não nos permitem afirmar como funciona o processo de escolha e adoção das cotas de gênero dentro do partido.

O que se pode afirmar com relativo grau de liberdade é que as mulheres definitivamente não ocupam um lugar central nas listas partidárias. Porém, quando as mesmas atingem o posto de candidatas, tornam-se igualmente elegíveis *vis-à-vis* os homens. Isso nos mostra que o veto não é eleitoral, ou seja, o eleitor não se sente desmotivado ou exerce preconceito para votar em candidatas¹⁴.

O incentivo dado no interior dos partidos políticos não parece fazer referência ao sexo. Mais uma vez parece-nos adequado afirmar que as cotas não perfazem seu papel quando tratamos de incremento na participação de minorias. Isso poderia ser aplicado facilmente a outros grupos tradicionalmente excluídos como trabalhadores manuais, mal educados, negros, homossexuais e outros. Porém, o que a literatura sobre políticas públicas pode auxiliar-nos na compreensão desse baixo impacto refere-se não ao formalismo do cumprimento de uma lei, mas à dimensão social em que estão envolvidos os atores relevantes das políticas públicas.

O relatório elaborado pelo Banco Internacional de Desenvolvimento (BID) em 2007 aponta sem muitas dúvidas que os movimentos sociais e a sociedade civil organizada podem ser tidos como um ator importante que faz valer suas pressões e vontades em políticas públicas redistributivas¹⁵. Em sua história, o Brasil não apresenta grandes movimentos emancipatórios que visaram resguardar o direito das mulheres. Essas conquistas sempre estiveram atreladas a outros movimentos sociais de minorias, onde a mulher era incluída como um grupo importante a ser emancipado. O sumo dessas afirmações é que é preciso muito mais do que um formalismo como as cotas de gênero para que as mulheres tenham seu espaço garantido nos partidos políticos de forma ativa e não como números insignificantes.

Não tenho a intenção em afirmar que as filiadas não são ativas ou que as mulheres não procuram as atividades políticas por puro desinteresse. Mas como bem frisa Bourdieu (2008), as posições sociais objetivas interferem profunda-

mente nas preferências subjetivas dos indivíduos. Ou seja, o fato da mulher ocupar uma posição social de exclusão, a sobrecarga em atividades domésticas, o baixo prestígio no ambiente de trabalho e o domínio dos homens como seres políticos relega às mulheres uma percepção de auto-exclusão, onde elas não se sentem devidamente aptas a exercer cargos políticos.

Por outro lado a discussão sobre a engenharia eleitoral perpassa a lógica do funcionamento da política e da democracia no país em estudo. No caso brasileiro é digno de nota o fato de que uma elite composta majoritariamente por homens dificilmente irá ceder espaço por tanto tempo garantido para um grupo em ascensão. A permanência no cargo parece ser um atrativo extremamente importante para as carreiras políticas, por esse motivo em especial a entrada de novos grupos afeta a lógica de preservação dos dominantes¹⁶.

A motivação para a candidatura não parece ser dada apenas por ações afirmativas como dissemos acima. Mais do que isso, a engenharia que perpassa os partidos políticos acaba por ao mesmo tempo delegar espaço para as mulheres e aumentar o espaço para a inserção de quadros que reproduzem o perfil consolidado. Ora, se pensamos que não existem mecanismos para que as cotas sejam devidamente preenchidas, não há sanção simbólica ou material para essa falta e, ainda, mecanismos como o “estrangulamento” de lista não são adotados, apenas uma mudança nos filtros sociais que cercam a política poderia incrementar nossa democracia.

Abaixo se mostra que forma uma análise sobre a absorção de políticas públicas pode diferenciar-se a partir de diferentes formas com que as organizações assumem.

Tabela 7. Razão de chance sobre a chance de sucesso eleitoral dos candidatos a Deputado Federal

	Candidatas (N)	Eleitas (N)	Total candidatos (N)	Total eleitos (N)	Mulheres eleitas/total eleitos (%)	mc/me	Total candidatos \eleitos
PC do B	16	5	71	13	41,7	3,2	5,5
PDT	40	1	378	24	5,3	40,0	15,8
PFL	27	5	227	65	7,4	5,4	3,5
PL	22	1	210	23	4,5	22,0	9,1
PMDB	39	9	340	89	8,5	4,3	3,8
PP	14	3	176	41	5,6	4,7	4,3
PPS	38	2	301	22	9,5	19,0	13,7
PRONA	27	1	125	2	50,0	27,0	62,5
PSB	41	6	320	27	21,7	6,8	11,9
PSDB	46	3	309	66	5,4	15,3	4,7
PSOL	29	1	189	3	33,3	29,0	63,0
PT	42	7	350	83	9,9	6,0	4,2
PTC	18	1	109	3	33,3	18,0	36,3
Total (N)	623	45	4 940	513	-	-	-

Fonte: Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira/Universidade Federal do Paraná (NUSP/UFPR).

Olhando os dados acima as afirmações sustentadas anteriormente fazem mais sentido. Na primeira coluna vemos número absoluto das mulheres que disputaram as eleições para Deputado Federal em 2006. A razão entre a primeira coluna e a quinta coluna fornece-nos imediatamente a taxa de sucesso eleitoral relativo das mulheres em relação aos homens em cada partido analisado separadamente. Diante do elemento ideológico parece que não conseguimos estabelecer padrões sobre o comportamento dos partidos políticos na direção de estabelecer incentivos para o sucesso das mulheres.

Para o PT é preciso lançar seis mulheres para que uma eleja-se ao mesmo tempo em que o PFL necessita lançar apenas 5,4 candidatas. Da mesma forma o PDT necessita lançar 40 mulheres para que uma saia vitoriosa, o Perna precisou de 27 concorrentes. Isso nos diz duas coisas distintas e complementares: *i*) a inclusão de mulheres como candidatas não reflete imediatamente sucesso eleitoral, é preciso que os partidos invistam de fato nas candidaturas femininas e *(ii)*) os partidos possuem estratégias individuais que não podem ser explicadas pela ideologia. O fato absolutamente estranho aos olhos em que o PT e o PFL possuem taxas relativas de sucesso eleitoral próximas, nos leva a perguntar qual a estratégia que estes partidos perseguem para obter o mesmo dado.

Panebianco (2005) ajuda-nos a compreender tal fato a partir de um dado simples. Ao olharmos para a primeira coluna da tabela, veremos que o PT lança mais candidatas do que o PFL. Isso pode soar banal, mas podemos também imaginar que o perfil mais inclusivo dos partidos de esquerda pode ser um elemento central para o sucesso das mulheres nesse setor. Por outro lado, as estratégias agressivas e fundadas no alto desempenho eleitoral fazem com que os partidos de direita desfrutem da mesma taxa de sucesso sem que o investimento organizacional seja tão grande. Ou seja, a diferença não está exatamente na ideologia partidária (não estamos negando que essa não tenha nenhum papel), mas sim na forma com que os partidos organizam-se e são capazes de traçar perfis diferenciados para comportamentos e carreiras políticas¹⁸.

É interessante ver que os partidos políticos podem ser ao mesmo tempo atores e impactados por políticas públicas. E como não poderia deixar de ser, os partidos comportam-se de forma diferente uns dos outros para adequar-se ao novo contexto institucional. Porém, ainda não há meios para que se desconsidere da análise dos partidos o aspecto absolutamente social, onde as mulheres parecem encontrar mais espaço de inserção em partidos de esquerda e centro, como no caso do PMDB (isso não quer dizer que se acarretará sucesso eleitoral mecanicamente).

É importante denunciar esse fato já que boa parte dos estudos sobre políticas públicas são cercados por aparatos institucionais e calcados no funcionamento do mundo político em si. Ou seja, não somente de aspectos institucionais são feitas as políticas públicas e os partidos políticos. A constatação de elementos como a lista aberta, as cotas de gênero, candidaturas individualistas, federalismo e fragmentação partidária não são suficientes para explicar determinados mecanismos de exclusão. O que estamos afirmando é que é necessário um olhar para fora dos meios políticos a fim de estabelecer ou formular as políticas públicas.

Conclusões

Como se afirmou no início deste texto, acredita-se que se pode considerar as cotas de gênero para eleições no Brasil como uma medida de política pública. Não somente pelo aparato conceitual dos estudos do tema, mas também pelo caráter propriamente público em que as cotas inserem-se. Ao mesmo tempo em que estão atreladas a um sistema complexo de instituições, estruturas e indivíduos, as cotas de gênero são uma discriminação positiva que visa garantir direitos a uma minoria específica.

Isso é posto tendo em vista que o incremento da participação feminina por meio da ação afirmativa é um cálculo no qual o benefício é concentrado (mesmo que ineficaz) e o custo diluído. Ou seja, o benefício para as mulheres é pequeno já que não existem sanções para o não preenchimento das cotas e, ao mesmo tempo, os partidos não precisam arcar com nenhuma espécie de custo, visto que o incentivo às carreiras femininas é reduzido e a adoção de cotas é quase que voluntária, na prática.

Os dados descritivos que apresentamos mostraram um incremento ao longo do tempo na participação feminina, mas não podemos afirmar de forma categórica que isso se deve ao advento das cotas de gênero no Brasil. Talvez isso possa ser interpretado como um movimento comum a vários países ou uma tendência de maior participação feminina devido às mudanças geracionais que vivenciam diferentes normas do fazer político.

Quando analisamos o comparativo entre candidatas eleitas e não eleitas podemos observar que a constância dos dados não reflete a intenção da política pública de cotas. Isso é em parte explicado pela falta de incentivo e motivação – objetiva e subjetiva – com que as mulheres têm de lidar para adentrar no meio político, bem como a falta de sanção em relação às cotas deve ser novamente lembrada, sendo este um direito adquirido, mas não garantido.

No comparativo entre os partidos políticos pudemos notar que os partidos parecem ter comportamentos diferenciados para lidar com as cotas de gênero. Mas o padrão revela-se apenas na inclusão de candidatas, onde a maior parte ocorre nos partidos posicionados mais à esquerda do espectro ideológico. Quanto à estratégia de incentivos, observamos que a organização interna dos partidos políticos pode sugerir diferentes modos para que se cumpram as cotas de gênero, ora com processos de inclusão ligados à base social, ora com incentivos calcados em aspectos de arrojo eleitoral.

Respondendo ao título, as cotas de gênero são uma política pública ou engenharia eleitoral? Da forma como foi elaborada e implantada no Brasil a resposta mais viável é que sejam as duas coisas. Ao mesmo tempo em que se intenta aumentar a participação feminina, criam-se mecanismos que retroalimentam o *status quo*. Isso ocorre com o aumento da possibilidade em apresentar-se uma quantidade maior de candidatos e a falta de fiscalização e penalização aos partidos que não precisam cumprir as cotas. Ou, ao menos, fazer com que a proporção seja devidamente estabelecida através do que se usualmente chama estrangulamento de lista¹⁹.

Assim concluímos que mesmo entendendo que a política de cotas seja uma política pública redistributiva, ela ocorre no seio de uma instituição histórica-

mente consociável – o partido político – e tem seus reflexos absorvidos por outra instituição de mesma natureza – o poder Legislativo. Ou seja, a mudança institucional que tinha em vista a adoção de cotas acaba por tendo esse caráter de manutenção do jogo político criando aqui um ótimo de Pareto.

Notas

1. Gostaria de agradecer em especial a leitura e os comentários, sempre bem pontuados, da professora Simone Diniz sobre este manuscrito. Agradeço também ao amigo Luiz Domingos Costa pela partilha de dados, ideias e literatura na construção de alguns achados e sugestões deste texto.
2. Poderia se pensar que se trata de um movimento natural levando em conta a relação entre partidos políticos e políticas públicas. Porém não me sinto negado a pensar que tais instituições possam ser mais do que atores diante da temática de políticas públicas.
3. A conferência de Beijing estabeleceu algumas diretrizes para a adoção de cotas de gênero em diversos países do mundo. O Brasil o faz nas eleições municipais de 1996 e depois adota as cotas na eleição seguinte para os poderes legislativos estaduais e federal em 1998.
4. É bom lembrar que essa cota pode ser aplicada de diferentes modos em diferentes contextos e países. As formas mais comuns são cadeiras reservadas, cotas legislativas de candidatos e cotas de listas partidárias (voluntárias ou não). Um bom panorama sobre isso pode ser encontrado em QuotaProject (2012).
5. Souza (2007a) realiza uma importante distinção entre políticas públicas e políticas sociais. Segundo a autora, é importante diferenciar o “por quê” (políticas públicas) de “o que aconteceu” (políticas sociais). No entanto, este artigo refere-se a ambas as partes do processo, mostrando alguns aspectos de como a política de cotas foi adotada no Brasil, bem como seu contexto e, num segundo momento, alguma análise descritiva das consequências dessa política. Então, acredito que tal distinção puramente analítica possa ser superada nestas poucas páginas.
6. Como ressalta Avelar (2001), a exclusão das mulheres na política decorre em boa parte do processo de marginalização social.
7. O fenômeno da dupla jornada é comumente conhecido por estudiosos, no qual mulheres que, além de suas obrigações profissionais, possuem ainda obrigações domésticas não exercidas pelo companheiro ou por outro membro da família. Logicamente, o tempo livre é menor para elas e mais amplo para eles.
8. Importante notar que essas teses sobre *background* social e político podem ser aplicadas também para outras minorias como negros no Brasil, árabes em Israel ou latinos nos EUA.
9. Samuels (2008) coloca a “patronagem” como um importante recurso simbólico nas atividades de recrutamento político no Brasil.
10. É bom deixar claro aqui que o debate não é o feminismo ou a história deste movimento; a exposição dos fatos apenas auxilia a compreensão de outro. O autor não tem a intenção de resumir todo o processo de emancipação da mulher e nem ao menos discutir todas as consequências e críticas sobre esse recorte específico da teoria política.
11. “Sexo” indica aqui apenas a distinção entre masculino e feminino. Para uma discussão sobre gênero e política, consultar Matos, Cypriano e Brito (2007).
12. Essas consequências serão analisadas de forma mais dedicada na conclusão deste artigo.

13. Cabe ressaltar aqui que estamos tratando apenas de mulheres interessadas em preencher cargos legislativos. As candidatas ao Senado foram excluídas de nossa análise. Isso se deve ao modo pelo qual as formas de recrutamento para o poder Legislativo e para o poder Executivo operam, bem como a circunscrição eleitoral dos cargos.
14. O mesmo dado pode ser encontrado em Perissinotto e Bolognesi (2008).
15. A literatura usualmente coloca no mesmo segmento os grupos de interesse. Acreditamos que tal terminologia não é adequada em vista da diferença entre representar-se e sentir-se representado, quando grupos de interesse não possuem a intenção de fazerm-se representados.
16. A taxa de permanência na Câmara Federal brasileira está na casa dos 50%. Mesmo tomando esse dado como muito permeável à entrada de novos atores, julgamos que 50% representam ainda uma conservação importante para a manutenção de um escopo político-social dominante.
17. Agradeço mais uma vez ao colega Luiz Domingos Costa pela permissão em publicar os dados abaixo apresentados. Os mesmos achados foram publicados em Bolognesi e Costa (2009).
18. O mesmo dado pode ser encontrado em Perissinotto e Bolognesi, 2008.
19. Esse termo é entendido da seguinte forma: para que o percentual de 30% seja atingido, caso não existam mulheres para cumprir esse espaço, eliminam-se homens a fim de estabelecer a fração determinada.

Referências

- ÁLVARES, M. L. M. 2004. *Mulheres na competição eleitoral: seleção de candidaturas e padrão de carreira política no Brasil*. Rio de Janeiro. Tese. (Doutorado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.
- _____. 2006. *Formação de elites e seleção de candidaturas: o 'jardim secreto' da elaboração das listas partidárias*. Trabalho apresentado no 31º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu (MG), 22-26.out.
- AVELAR, L. 2001. *Mulheres na elite política brasileira*. São Paulo: UNESP.
- ARAÚJO, C. 2005. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 193-215. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a13n24.pdf>. Acesso em: 23.jul.2012.
- _____. & ALVES, J. E. D. 2007. Impactos de indicadores sociais e do sistema eleitoral sobre as chances das mulheres nas eleições e suas interações com as cotas. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 535-577. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v50n3/04.pdf>. Acesso em: 23.jul.2012.
- BOLOGNESI, B. & COSTA, L. D. 2009. *Estruturação social e enquadramento institucional no processo de formação das elites políticas: o caso da eleição de mulheres para a Câmara dos Deputados em 2006*. Trabalho apresentado no 1º Seminário Intermediário da ABCP, São Carlos (SP), 18-20.nov.
- BOURDIEU, P. 2008. *A Distinção: crítica social do julgamento*. São Paulo: EDUSP.
- DRAIBE, S. M. 2007. Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHÉ, M. & MARQUES, E. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz.
- HTUN, M. & POWER, T. J. 2006. Gender, Parties, and Support for Equal Rights in the Brazilian Congress. *Latin American Politics and Society*, Oxford, v. 48, n. 4, p. 83-104, Winter.
- KELLER, S. 1971. *Mas alla de la clase dirigente*. Madrid: Tecnos.
- MATOS, M.; CYPRIANO, B. & BRITO, M. 2007. *Cotas de gênero para um reconhe-*

- cimento das mulheres na política: um estudo comparado ações afirmativas no Brasil, Argentina e Peru. Trabalho apresentado no 13º Congresso Brasileiro de Sociologia, Recife (PE), 29.maio-1.jun.
- MIGUEL, L. F. 2008. Political Representation and Gender in Brazil: Quotas for Women and their Impact. *Bulletin of Latin American Research*, Oxford, v. 27, n. 2, p. 197-214, Apr.
- NICOLAU, J. 2004. *Sistemas eleitorais*. 5ª ed. Rio de Janeiro: FGV.
- NORRIS, P. 1997. *Passages to Power*. Legislative recruitment in advanced democracies. Cambridge (UK): Cambridge University.
- _____. & LOVENDUSKI, J. 1995. *Political Recruitment*. Gender, Race and Class in the British Parliament. Cambridge (UK): Cambridge University.
- PANEBIANCO, A. 2005. *Modelos de partido*: organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes.
- PERISSINOTTO, R. M. & BOLOGNESI, B. 2008. *Partidos e recrutamento partidário nas eleições para Deputado Federal em 2006*. Trabalho apresentado no 6º Encontro da ABCP, Campinas, 29.jul.-1.ago.
- RANGEL, P. 2009. O outro lado do Congresso Nacional: um histórico da Bancada Feminina. *Boletim do Núcleo de Estudos sobre o Congresso*, n. 1, “Participação Feminina no Congresso”, Rio de Janeiro, Iuperj.
- SALLUM JR., B. 1999. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimento. *Tempo Social*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 23-47, out. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v11n2/v11n2a03.pdf>. Acesso em: 23.jul.2012.
- SAMUELS, D. 2008. Political Ambition, Candidate Recruitment and Legislative Politics in Brazil. In: SIAVELIS, P. & MORGESTERN, S. *Pathways to Power*: political recruitment and candidate selection in Latin America. University Park (PA): Pennsylvania State University.
- SANTOS, C. T. & SEABRA, J. E. 2009. Ley de Cupo e Participação das Mulheres na Política Institucional Argentina: notas para debate. *Boletim do Núcleo de Estudos sobre o Congresso*, n. 4, “Participação Feminina no Congresso”, Rio de Janeiro, Iuperj.
- SOUZA, C. 2007a. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul.-dez. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>. Acesso em: 23.jul.2012.
- _____. 2007b. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. & MARQUES, E. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz.

Outras fontes

- BID. 2007. *A política das políticas públicas*: progresso econômico e social na América Latina. Relatório 2006. Washington (DC): Elsevier.
- IBGE. 2006. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2006/default.shtml>
- QUOTAPROJECT. 2012. *Global Database for Quotas for Women*. Disponível em: <http://www.quotaproject.org/index.cfm>. Acesso em 24.jul.2012.
- SEADE. 2012. *Inserção feminina no Mercado de trabalho*. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/mulher/index.php?bole=15&tip=02>. Acesso em: 24.jul.2012.
- TSE. 2010. *Eleições 2010*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2010>. Acesso em: 24.jul.2012.

