



SISTEMAS ELEITORAIS, QUOTAS E REPRESENTAÇÃO FEMININA

Luiz Henrique Vogel

Consultor Legislativo da Área XIX

Ciência Política, Sociologia Política, História, Relações Internacionais

ESTUDO

ABRIL/2005



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



© 2005 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

SISTEMAS ELEITORAIS, QUOTAS E REPRESENTAÇÃO FEMININA

Luiz Henrique Vogel

A representação feminina na Câmara dos Deputados pode ser incrementada a partir de modificações no atual sistema eleitoral brasileiro? Cientistas políticos de várias nacionalidades têm se dedicado à análise da relação entre o sistema eleitoral adotado por diversos países e o incremento da participação das mulheres nos parlamentos.

Embora 95% de todos os países do mundo já tenham assegurado, durante o século XX, dois dos principais direitos democráticos, a saber, o direito de votar e o de ser votado, a presença das mulheres nos parlamentos é bastante desproporcional ao número de mulheres que vivem e trabalham nestas sociedades.

As conclusões dos pesquisadores que se debruçaram sobre a questão da sub-representação das mulheres nos parlamentos indicam que as estruturas políticas, em particular, os sistemas eleitorais adotados, exercem papel mais relevante do que fatores sociais ou culturais. Por exemplo, países com culturas políticas similares podem ter grande diferença na proporção de mulheres nos parlamentos dependendo dos sistemas eleitorais adotados.

Assim, em função deste problema constatado, os pesquisadores começaram a investigar a relação entre sistemas eleitorais e a sub-representação feminina nos parlamentos. O passo seguinte foi perguntar pelos sistemas eleitorais que são mais adequados para estimular o aumento da representação das mulheres, além de pesquisar suas diferenças específicas e os impactos que os diversos sistemas provocam na representação da mulher em vários países.

Há um razoável consenso entre os especialistas a respeito da agregação de duas grandes “famílias” de sistemas eleitorais: os majoritários e os proporcionais. Os primeiros buscam assegurar a representação para os candidatos mais votados e os segundos distribuem as cadeiras na proporção dos votos obtidos pelos competidores.

A seguinte tabela ilustra a evolução histórica do percentual da representação feminina no parlamento e o sistema eleitoral adotado em diferentes países:

| Percentual de mulheres nos parlamentos (24 legislaturas nacionais 1945-1998) | | | | | | | |
|--|------|------|------|--|-------|-------|-------|
| Sistemas Majoritários <i>versus</i> Sistemas Proporcionais | | | | | | | |
| Sistema / Ano | 1945 | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 1998 |
| SM | 3.05 | 2.13 | 2.51 | 2.23 | 3.37 | 8.16 | 11.64 |
| SP | 2.93 | 4.73 | 5.47 | 5.86 | 11.89 | 18.13 | 23.03 |
| Sistemas Majoritários ou Sistemas de Único Representante por Distrito Eleitoral Austrália, Canadá, França (a partir de 1960), Japão, Nova Zelândia (1945-1990), Reino Unido e EUA. <ul style="list-style-type: none"> • Israel não existia em 1945 e não houve eleições na Alemanha Ocidental naquele ano (foram incluídos nos dados a partir de 50). • Grécia, Portugal e Espanha foram incluídos em 1980, 1990 e 1990 (pois tornaram-se democráticos na década de 70). | | | | Sistemas Proporcionais ou Sistemas com vários representantes por Distrito Eleitoral Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França (entre 1945 e 1950), Grécia, Islândia, Irlanda, Israel, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Nova Zelândia (apenas 1998), Noruega, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça e Alemanha (Alemanha Ocidental antes de 1990). | | | |

FONTE: *Women in Parliament: Beyond Numbers*. Livro organizado pelo *International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance)*.

Os dados revelam que até 1970 havia uma pequena vantagem dos Sistemas Proporcionais em relação aos Sistemas Majoritários no que se refere à representação das mulheres nos parlamentos. A partir dos anos 70, 80 e 90, com o surgimento da chamada “segunda geração feminista” nos países desenvolvidos, as mulheres passaram a demandar direitos iguais em uma série de questões, entre elas, a maior participação na vida partidária

Neste contexto, para Richard E. Matland¹, Professor de Ciência Política na Universidade de Houston, Texas, várias razões explicam por que as mulheres alcançaram maior representatividade nos Sistemas Proporcionais:

- nos Sistemas Proporcionais os distritos possuem, em geral, maior magnitude do que nos Sistemas Majoritários, o que também aumenta o número de cadeiras disponíveis para os diferentes partidos;
- com maior número de cadeiras, aumentam as chances dos partidos adotarem estratégias cooperativas entre os sexos, pois reduz-se a competição para a indicação ao primeiro posto em um distrito com única vaga, tal como nos Sistemas Majoritários;

¹ MATLAND, Richard – “Enhancing women political participation: legislative recruitment and electoral systems”. In: KARAN, Azza M. (Org.) *Women in Parliament: Beyond Numbers*. Estocolmo: International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance), 1998.

- c) as candidaturas das mulheres passam a ser vistas como benéficas para a estratégia partidária em função de seu potencial para atrair votos (no contexto da chamada “segunda geração feminista” nos países desenvolvidos);
- d) os diferentes grupos dentro do partido, visando assegurar a harmonia da vida partidária, passam a buscar a proporção na representação das diferentes correntes nas listas partidárias, entre elas a representação feminina;
- e) nos Sistemas Proporcionais há maior probabilidade da disseminação do chamado “processo de contágio”, isto é, a estratégia adotada por um determinado partido, de maneira isolada e pioneira, tende a ser reproduzida pelos concorrentes.

Entre os Sistemas Proporcionais também há diferenças de desempenho no que se refere ao quesito “representação da mulher no parlamento”. Três fatores explicam por que alguns Sistemas Proporcionais são melhores do que outros quanto a este aspecto:

- a) Distritos com maior magnitude (maior nº de cadeiras a serem preenchidas) tendem a aumentar a magnitude dos partidos e a proporcionalidade do sistema. Assim, os partidos têm chances de competir por várias cadeiras e, em consequência, diminui a competição intrapartidária (que historicamente tem colocado as mulheres em posição secundária) e aumenta a representação das várias correntes partidárias, as mulheres inclusive. A posição ideal para as mulheres é quando o país como um todo funciona como um único distrito. Contudo, como essa proposta nem sempre é viável, *países que combinam a lista nacional com representação definida por meio de distritos eleitorais são os mais efetivos para maximizar a presença da mulher no parlamento*. Suécia, Dinamarca, Alemanha e Nova Zelândia são exemplos destes sistemas, situando-se entre os 10 países melhor colocados no quesito “níveis de representação feminina” nos parlamentos (veja tabela no final).
- b) Barreiras na criação de novos partidos: pequenos partidos normalmente elegem um ou dois representantes, em geral homens;
- c) Listas partidárias fechadas: o partido determina o ordenamento dos candidatos e as mulheres, uma vez incluídas em “posições elegíveis” da lista, não podem ser excluídas.

O exemplo da Noruega é esclarecedor a respeito dos efeitos desvantajosos (para as mulheres) da adoção da lista partidária aberta. Apesar de ser um país cujos partidos adotam quotas para mulheres em suas listas, Richard Matland estima que, nos últimos 25 anos, a representação das mulheres foi sistematicamente menor no sistema de lista aberta do que teria sido em um sistema de listas partidárias fechadas com quotas para mulheres.

O pesquisador acredita que, embora a lista aberta ofereça a oportunidade do voto de incentivo à mulher, essa característica pode tornar-se inócua a partir da posição daqueles eleitores com visões mais tradicionais a respeito do papel do sexo feminino na sociedade. Assim, estes votariam em homens com o objetivo deliberado de dificultar a representação feminina no parlamento. Esse traço, constatado na Noruega, país com grande reputação em questões referentes à igualdade entre os gêneros, pode ser acentuado em países no qual as mulheres não possuem a mesma reputação social constatada naquela nação nórdica.

Outra objeção apresentada à lista aberta refere-se ao papel desempenhado pelos partidos para o sucesso eleitoral das mulheres. Na lista aberta, os partidos eximem-se da responsabilidade quando os eleitores decidem não votar nas candidatas do sexo feminino, pois não podem controlar suas decisões. Na lista fechada, os partidos têm a oportunidade de configurar a composição completa da lista sem depender do resultado final decorrente do somatório das decisões individuais dos eleitores.

Além da discussão sobre o papel dos sistemas eleitorais na representação feminina no parlamento, os especialistas chamam atenção para o papel desempenhado pela organização das mulheres dentro e fora dos partidos. No interior dos partidos, as mulheres devem lutar pelo estabelecimento de regras claras para a seleção dos candidatos, pois estas tendem a se beneficiar quando os partidos as adotam. Fora dos partidos, ao organizarem grupos de interesses, as mulheres ganham visibilidade, legitimidade e experiência para participarem ativamente da vida política nacional e, em decorrência, são atraídas pelos partidos por tornarem-se interessantes do ponto de vista da estratégia eleitoral destes.

Assim, Richard Matland frisa que se as forças interessadas na representação da mulher não forem efetivamente organizadas, o sistema eleitoral, por si mesmo, terá apenas um efeito limitado. Em países em desenvolvimento, quando os grupos não estão suficientemente organizados para tirar vantagens das regras do sistema eleitoral proporcional, a adoção deste sistema acarretou efeitos pouco significativos no aumento da representação da mulher nas últimas décadas.

Drude Dahlerup² também chama a atenção para a necessária permeabilidade dos partidos e das organizações da sociedade civil às demandas femininas por participação. A representação política da mulher não pode ser incrementada apenas pelo sistema de quotas, adotado isoladamente. O sistema educacional, organizações não-governamentais, sindicatos, igrejas também exercem um papel importante no incremento da participação da mulher.

Os países nórdicos são um excelente exemplo do papel que a pressão da sociedade civil organizada exerceu no aumento da receptividade dos partidos à representação eleitoral feminina. Nestes países, não existe regra constitucional ou legal que estabeleça algum tipo de quota para mulheres no parlamento. São os próprios partidos que adotam quotas para mulheres por meio de seus estatutos. Atualmente, as mulheres ocupam 40% das cadeiras do parlamento na Suécia, 34% da Finlândia, 38% na Noruega, 34% na Dinamarca e 25% na Islândia (dados mais atualizados do que a tabela abaixo, que data da década de 90).

² DAHLERUP, Drude – “Using quotas to increase women’s political representation”. In: KARAN, Azza M. (Org.) *Women in Parliament: Beyond Numbers*. Estocolmo: International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance), 1998.

Tabela: Participação das mulheres nos parlamentos de países europeus

| País | % Mulheres | Ano Eleição |
|--------------------|------------|-------------|
| Suécia | 45,3 | 2002 |
| Dinamarca | 38 | 2001 |
| Países Baixos | 36,7 | 2003 |
| Finlândia | 36,5 | 1999 |
| Noruega | 36,4 | 2001 |
| Islândia | 35 | 1999 |
| Áustria | 33,9 | 2002 |
| Alemanha | 32,2 | 2002 |
| África do Sul | 29,8 | 1999 |
| Espanha | 28,3 | 2000 |
| Bulgária | 26,2 | 2001 |
| Austrália | 25,3 | 2001 |
| Bélgica | 23 | 1999 |
| Suíça | 23 | 1999 |
| Polônia | 20,2 | 2001 |
| Portugal | 19,1 | 2002 |
| Rep. da Eslováquia | 19,3 | 2002 |
| Reino Unido | 17,9 | 2001 |
| Estônia | 17,8 | 1999 |
| Rep. Checa | 17 | 2002 |
| EUA | 14,3 | 2002 |
| Irlanda | 13,3 | 2002 |
| França | 12,2 | 2002 |
| Itália | 11,5 | 2001 |
| Lituânia | 10,6 | 2000 |
| Hungria | 9,8 | 2002 |
| Grécia | 8,7 | 2000 |
| Rússia | 7,6 | 1999 |

FONTE: *Inter-parliamentary Union and the Center for Voting Democracy*

| Regiões | Parlamento unicameral ou Câmara Baixa | Senado ou Câmara Alta | Duas Casas combinadas |
|---|---------------------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Países nórdicos | 35.9 % | | 35,9% |
| Países da Comunidade Européia (inclusive os nórdicos) | 14.3 % | 9.0 % | 13.2 % |
| Américas | 13.5 % | 12.0 % | 13.2 % |
| Países da Comunidade Européia (sem os nórdicos) | 12.3 % | 9.0 % | 11.5 % |
| África sub-saariana | 11.1 % | 14.0 % | 11.3 % |
| Pacífico | 10.8 % | 21.8 % | 12.7 % |
| Ásia | 9.7 % | 9.9 % | 9.7 % |
| Países árabes | 3.7 % | 1.1 % | 3.4 % |

FONTE: *Women in Parliament: Beyond Numbers*. Livro organizado pelo *International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance)*.

SITUAÇÃO DAS MULHERES NA AMÉRICA LATINA

| País | % Mulheres Câmara Baixa | Eleição |
|-----------------|----------------------------|-------------|
| Costa Rica | 35,1 | 2002 |
| Argentina | 30,7 | 2001 |
| México | 22,6 | 2003 |
| Nicarágua | 20,7 | 2001 |
| Bolívia | 18,5 | 2002 |
| Peru | 17,5 | 2001 |
| Rep. Dominicana | 17,3 | 2002 |
| Equador | 16,0 | 2002 |
| Uruguai | 12,1 | 1999 |
| Colômbia | 12,0 | 2002 |
| Panamá | 9,9 | 1999 |
| Venezuela | 9,7 | 2000 |
| Paraguai | 8,8 | 2003 |
| Guatemala | 8,8 | 1999 |
| Brasil | 8,2 | 2002 |
| Haiti | 3,6 | 2000 |

Fonte: Global Database of Quotas for Women / International IDEA and Stockholm University

Quais as razões da “expressiva” – para os padrões latino-americanos - representação feminina nos parlamentos da Costa Rica e Argentina? Os sistemas eleitorais e a legislação destes países exerceram algum papel nesta situação?

Em 1949 a Costa Rica promulga uma nova Constituição que define a cidadania como sendo “a conjunção de direitos políticos e deveres para ambos os sexos” (art. 90)³. Contudo, Karen Olsen de Figueres, ex-deputada da Costa Rica, chama atenção para o lento crescimento da representação feminina no parlamento até 1998: em 1953, 3 mulheres foram eleitas; entre 1953 e 1986, 26 mulheres foram eleitas; nas eleições de 1998, 11 mulheres elegeram-se em um parlamento de 57 representantes (19%).

A adoção das quotas para mulheres foi proposta pela primeira vez em 1988. O Capítulo II de uma Lei de 1990 sobre a promoção da igualdade social das mulheres tornou compulsório para os partidos políticos a inclusão de mecanismos efetivos para encorajar a participação das mulheres nos partidos e nas listas. Em 1992 foi proposta uma emenda do Código

³ FIGUERES, Karen Olsen de – “A People Marching-Women in Parliament in Costa Rica”. In: KARAN, Azza M. (Org.) *Women in Parliament: Beyond Numbers*. Estocolmo: International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance), 1998.

Eleitoral com o objetivo de estabelecer um percentual mínimo de quotas. Em 1993, o TSE da Costa Rica considerou esta lei inconstitucional.

Em 1996, a quota de 40% para ambos os sexos foi introduzida no Código Eleitoral para as eleições nacionais e locais, exigindo-se que os partidos também estabelecessem em seus estatutos esta obrigatoriedade. Embora houvesse essa obrigatoriedade, as listas que não cumpriam com essa determinação não eram rejeitadas.

O aumento significativo da representação feminina entre 1998 (11 mulheres em 57, o equivalente a 19%) e 2002 (20 mulheres em 57, o equivalente a 35,1%) pode ser explicado por duas decisões do Tribunal Superior Eleitoral, em 1999, que **refinaram** as determinações do Código Eleitoral modificado em 1996:

- a) o Tribunal interpretou a determinação do Código Eleitoral como sendo uma “dupla quota”, isto é, o percentual mínimo de 40% referia-se às “posições elegíveis” da lista (interpretadas como o número de cadeiras que o partido elegeu no distrito na eleição anterior);
- b) o TSE passou a rejeitar as listas que não cumprem com essa determinação.

A Costa Rica adota o sistema proporcional com lista fechada, isto é, o eleitor só pode votar no partido, sem possibilidade de manifestação de sua preferência por um candidato específico da lista.

Na Argentina, segunda colocada na lista acima, a Constituição, de 22 de agosto de 1994, estabelece, no art. 37, que “a efetiva igualdade de oportunidades entre homens e mulheres para acesso aos cargos eletivos e partidários será garantida por ações positivas na regulação dos partidos políticos e do regime eleitoral”. Já art. 2º das disposições transitórias da Constituição proíbe a redução futura, pela legislação, do percentual de quotas vigente quando da promulgação da Carta Maior argentina, isto é, os 30% fixados pela “Lei de Cupos”, de 1991.

A lei eleitoral de 1991 determinou que as listas partidárias devem ter, no mínimo, 30% de mulheres posicionadas em “colocações elegíveis”, isto é, não em posições subalternas apenas para efeitos de cumprir com a exigência de percentual mínimo.

Em 1993, o Decreto 379 fixou o número mínimo de posições que devem ser reservadas às mulheres: no mínimo 1, quando houver entre 2-4 cadeiras em disputa; no mínimo 2, quando houver entre 5-8 cadeiras em disputa; no mínimo 3, quando houver entre 9-11 cadeiras em disputa; no mínimo 4, quando houver entre 12-14 cadeiras em disputa; no mínimo 5, quando houver entre 15-18 cadeiras em disputa; no mínimo 6, quando houver entre 19-20 cadeiras em disputa.

Os partidos que não obedecerem a essas regras têm suas listas rejeitadas pelas autoridades eleitorais. Além disso, em 1999, 22 das 24 províncias argentinas adotaram quotas para as mulheres nas legislaturas estaduais e municipais.

A legislação eleitoral teve efeito significativo no aumento da representação feminina no parlamento argentino. Entre 1983 (ano do retorno à democracia) e 1991, em média, apenas 4% dos deputados eram mulheres⁴. Na primeira eleição posterior à vigência da “Lei de Cupos”, em 1993, 21,3% (27 de 127) dos eleitos eram mulheres. O avanço posterior à legislação foi significativo, pois em 1991, seguindo a média entre 83-91, as mulheres representavam apenas 4,6% (6 de 130) dos deputados eleitos.

A Câmara dos Deputados argentina é eleita para um mandato de 4 anos, com metade dos 257 membros (127 e 130) renovada a cada dois anos. Os deputados são escolhidos em 24 circunscrições eleitorais com múltiplos membros, que correspondem às 23 províncias e a Capital Federal. Em cada eleição, o número de deputados eleitos por circunscrição varia entre 2 e 35.

⁴ JONES, Mark - *Gender Quotas and PR in Argentina*. Texto no site do Center for voting and democracy: <http://www.fairvote.org/reports/1995/chp7/jones.html>