



A POLÍTICA DE COTAS NA AMÉRICA LATINA¹

MALA HTUN

Resumo: Tendo como pano de fundo o avanço na liderança das mulheres na América Latina, marcado pelo aumento do número de mulheres em cargos eletivos, pela adoção da política de cotas em muitos países e pelo crescimento do tema da igualdade entre mulheres e homens nos programas políticos, analisa-se a variação dos efeitos das políticas de cotas. Entre os fatores determinantes para os resultados destas políticas estão: a natureza do sistema eleitoral, com base em listas abertas ou listas fechadas; a existência ou não da norma de obrigatoriedade de posição competitiva das mulheres na lista partidária; e, finalmente, o compromisso partidário, no qual as políticas de cotas estão inseridas.

Palavras-chave: liderança, cotas, sistema eleitoral, lista, mulher

Na década de 90, houve avanços sem precedentes na liderança das mulheres na América Latina. Primeiro, houve um aumento extraordinário do número de mulheres em cargos eletivos. Segundo, onze países da América Latina aprovaram leis de cotas que estabelecem o número mínimo de mulheres candidatas às eleições nacionais. Terceiro, mulheres de diferentes partidos políticos e orientações ideológicas cada vez mais se unem em alianças políticas para pressionar por mu-

¹ Texto editado a partir das notas taquigráficas da comunicação apresentada no seminário *Mulheres na política, mulheres no poder*, realizado pelo CFEMEA, CNDM, Bancada Feminina no Congresso Nacional e outras entidades, em Brasília, de 16 a 18 de maio de 2000.

danças nas questões que afetam as mulheres. Quarto, o tema de igualdade entre homens e mulheres foi ganhando espaço nas agendas políticas nacionais.

Estes fatos são sinais de uma mudança dramática no contexto da liderança feminina na região. Hoje, vou focar apenas um aspecto deste quadro, a política de cotas. A minha proposta central é a de fazer uma avaliação dos resultados da política de cotas na América Latina.

Começarei por descrever, com brevidade, a situação das mulheres em termos de liderança na América Latina. Analisarei os efeitos do estabelecimento de cotas para o desempenho eleitoral das mulheres na América Latina. E para concluir, analisarei a hipótese de o incremento de mulheres no poder produzir ou não mudanças em termos de resultados de políticas públicas.

A liderança das mulheres na América Latina

Hoje as mulheres ocupam 15,3% das vagas nas Câmaras dos Deputados na América Latina e Caribe, constituindo a segunda maior média regional do mundo. Há três anos atrás, este percentual era de apenas 10%. A representação das mulheres nos Ministérios nacionais também aumentou, fato demonstrado pelo ingresso de mulheres em importantes Ministérios, como o da Justiça e Relações Exteriores. Anteriormente, a participação das mulheres nos Ministérios estava restrita aos postos de saúde, educação e outros relacionados com as questões sociais.

Por outro lado, a presença feminina também aumentou nas esferas de poder estaduais e municipais, incluindo cargos de Governadores e de Prefeitos. Certamente, estes ganhos foram importantes e expressivos, mas não o suficiente para compensar o desequilíbrio entre a presença da mulher nos partidos políticos, onde elas são entre 30% e 40% dos militantes, e entre a presença das mulheres no eleitorado, onde representam mais da metade do número total de eleitores.

Onze países da América Latina, num período relativamente curto, aprovaram leis que estabelecem cotas. Com exceção da Argentina, todos os demais países adotaram leis de cotas nos anos posteriores à 4ª Conferência Mundial sobre as Mulheres, realizada em Beijing, em 1995, e depois de uma série de importantes encontros regionais entre as mulheres políticas da América Latina.

Em maio de 1995, parlamentares do sexo feminino da América Latina reuniram-se em São Paulo para discutir a experiência argentina com cotas e as políticas de cotas no restante do mundo. Além disto, a plataforma de ações adotadas pelos governos, a partir da Conferência de Beijing, endossou o compromisso de assegurar acesso igualitário à participação das mulheres, tanto nas estruturas de poder quanto nos cargos de tomada de decisões. Os encontros regionais produziram idéias sobre cotas, e levaram as participantes a propor leis sobre o assunto nos seus próprios Parlamentos; por sua vez, a Plataforma de Beijing legitimou o uso da política de cotas em âmbito mundial. A questão central é: qual o resultado efetivo da aplicação de cotas?

Os efeitos das cotas e os sistemas eleitorais

Na média, as cotas produziram um aumento de seis pontos percentuais na presença feminina no Parlamento. Em termos históricos, um ganho de seis pontos representa um grande salto, isto porque estatísticas mundiais demonstram que a média de aumento da presença feminina de uma eleição para outra é de dois pontos percentuais. Então, seis pontos - repito - representam um grande salto. Mas, os efeitos das cotas têm variado significativamente entre os países.

Somente na Câmara dos Deputados da Argentina e no Senado do Paraguai, o aumento da presença das mulheres acompanhou de perto o nível das respectivas cotas. Nas Câmaras dos Deputados da Bolívia, do Brasil, do Panamá e do Paraguai e nos Senados da Bolívia e da Venezuela, as cotas produziram pequenos efeitos.

Para entendermos o porquê dos diferentes resultados do uso de cotas sobre o desempenho eleitoral das mulheres nestes países, é necessário olharmos para a interação entre cotas e os sistemas nacionais eleitorais. A natureza do sistema eleitoral de cada país afeta significativamente o sucesso da política de cotas.

Todos os onze países com leis de cotas elegem os seus Parlamentares a partir de listas partidárias usando representação proporcional, embora em alguns países um percentual fixo de Parlamentares é escolhido por representação distrital. Todas as leis de cotas latino-americanas estipulam um percentual mínimo para o número de candidatos do sexo feminino.

Além desta similaridade quanto à diretriz geral, as leis e o contexto da aplicação de cotas variam significativamente. Quatro fatores determinam o sucesso da aplicação de cotas. Passamos agora a analisar cada um individualmente.

O primeiro fator é a natureza da lista partidária: se aberta ou fechada. Num sistema de lista fechada, cada partido controla o posicionamento dos seus candidatos na sua lista. Neste sistema, os eleitores votam nos partidos e não nos candidatos. A quantidade de votos recebida por partido determina quantos candidatos da lista serão eleitos. Entretanto, durante a campanha eleitoral, os candidatos de um mesmo partido lutam juntos pela maximização dos votos da legenda. Argentina, Bolívia, Costa Rica, República Dominicana, Paraguai e Venezuela têm sistema de lista fechada.

Por outro lado, num sistema de lista aberta, como o do Brasil, os eleitores escolhem os seus candidatos votando nestes e não nos partidos. Desta forma, o fator que determina quem serão os eleitos é a quantidade de votos recebidos por cada candidato individualmente. Assim, fundamentalmente, as eleições produzem uma competição interna em cada partido, fazendo com que os candidatos de um mesmo partido disputem a preferência do eleitorado entre si e entre os candidatos dos demais partidos. Esta é a situação do Brasil.

O segundo fator é uma norma que chamo de obrigatoriedade de posição competitiva na lista partidária, que significa colocar mulheres em posições que lhes possibilitem ser selecionadas. Ou seja, não basta estar na lista do partido, é

imprescindível estar nas primeiras posições da lista. Explico melhor.

Num sistema de lista fechada, o partido apresenta aos eleitores uma lista partidária com candidatos ordenados numericamente. O voto recebido pelo partido determina quantas pessoas da lista serão eleitas. Por exemplo, imagine-mos que um Município vai eleger dez Vereadores. Cada partido apresenta uma lista com dez candidatos. Se um partido recebe 25% dos votos, duas ou três pessoas das primeiras posições da lista serão eleitas. Fica claro com este sistema que não basta apenas estar presente na lista do partido, há que se estar no início da lista. Obrigatoriedade de posição competitiva na lista é portanto isto: uma norma que diz que as mulheres têm de ser colocadas no início da lista e não nas posições inferiores.

A lei argentina tem uma norma de obrigatoriedade de posição competitiva da lista que diz que cada terceira posição deve ser ocupada por uma mulher. Se, por exemplo, um partido estiver concorrendo a somente duas vagas num Distrito, pelo menos um dos candidatos terá de ser mulher. Em países com sistema de lista fechada, mas sem esta norma de obrigatoriedade de posição competitiva para mulheres, como a Costa Rica, a República Dominicana e a Venezuela, a eficácia de cotas tem sido menor. Na Costa Rica, por exemplo, os partidos tendem a colocar mulheres nos últimos lugares da lista partidária. Assim, elas ficam praticamente sem chance de eleição. Portanto, num sistema de lista fechada, torna-se imperativa a existência da obrigatoriedade de posição competitiva na lista para as mulheres.

O terceiro fator é o tamanho da circunscrição eleitoral. Este tamanho refere-se ao número de vagas disponíveis num Distrito eleitoral. Um pequeno Distrito, principalmente quando houver grande quantidade de partidos concorrendo às eleições, restringe a eficácia de cotas, porque normalmente os partidos só ganham uma ou duas vagas no Distrito. Nos sistemas de lista fechada, as primeiras posições da lista partidária, que são as únicas com chances de vitória eleitoral, são geralmente ocupadas por homens. Portanto, quanto maior o Distrito, maiores as chances de eleger mulheres.

Resumindo, na maioria dos países, a perversa combinação do sistema de lista aberta, a inexistência de obrigatoriedade de posicionamento competitivo e o pequeno tamanho da circunscrição eleitoral reduz significativamente a eficácia de uma política de cotas.

O quarto fator de impacto sobre a eficácia de cotas é o compromisso partidário. As cúpulas partidárias devem buscar o compromisso não apenas com o estabelecimento de cotas, mas também com a sua real eficácia. No Brasil, a legislação eleitoral para o pleito de 1998 estabelecia que 25% dos candidatos deveriam ser mulheres. Mas na média, apenas 10% dos candidatos o eram.

A experiência de outros países revela a importância do compromisso de boa-fé das cúpulas partidárias. Na Argentina, as ativistas femininas forçaram o

compromisso com os partidos. Lá, uma combinação de listas partidárias fechadas, obrigatoriedade de posicionamento competitivo e uma moderada magnitude da circunscrição eleitoral criaram as condições favoráveis para a eficácia do sistema de cotas. Não obstante, nas eleições de 1993, partidos de várias províncias desrespeitaram as normas sobre a colocação de mulheres em posições competitivas. Num claro sinal de reação, as ativistas femininas levaram o caso de desrespeito às leis, à justiça, e conseguiram uma sentença dos juizes eleitorais que declarasse as listas inválidas.

O ponto central da questão é que onze países aprovaram leis estabelecendo cotas. Entretanto, a presença feminina nos parlamentos alcançou o nível das cotas apenas em dois deles: na Argentina, na sua Câmara de Deputados, e no Paraguai, no seu Senado. Este fato mostra que a maioria das instituições eleitorais prejudica a eficácia da lei de cotas e muitos partidos políticos na região não estão comprometidos com elas.

Mulheres no poder, mudanças nas políticas públicas?

Produz um maior número de mulheres no poder mudanças nas leis e nas políticas públicas que as beneficiam? Estatísticas mundiais demonstram que a presença de mais mulheres no poder se traduz na introdução de novos itens na agenda política. Um estudo sobre a Argentina, por exemplo, demonstra que as mulheres legisladoras tendem, na média, a participar de comissões parlamentares e a introduzir mais projetos relacionados com as questões dos direitos da mulher, da criança e da família, mais do que os homens.

Entretanto, não está claro se um maior número de mulheres no poder facilita a aprovação de legislações novas. Uma coisa é ajudar a construir uma agenda política, outra é estabelecer coalizões que apoiem mudanças reais nas leis e nas políticas públicas.

Mesmo quando muitas mulheres estão presentes, elas nem sempre agem juntas em favor de lei ou de políticas que beneficiem todas as mulheres. Isto porque existe, em primeiro lugar, a fidelidade e a disciplina partidárias. A existência da disciplina partidária muitas vezes impede que as mulheres de diferentes partidos se unam para pressionar por mudanças nas questões de interesse feminino. Em segundo lugar, questões sobre igualdade ou discriminação sexual não estão entre as prioridades das mulheres que se elegem.

Praticamente ninguém fez campanhas que tivessem como plataforma exclusiva a questão das mulheres. As mulheres que conquistam o poder devem as suas posições aos seus partidos - geralmente a líderes, homens ou parentes - e não a outras mulheres.

Para concluir, as mulheres divergem sobre quais são seus interesses. Vale salientar que os legisladores apresentam as cotas como a solução política para as demandas das mulheres na participação de tomada de decisões.

A POLÍTICA DE COTAS NA AMÉRICA LATINA

O que pretendi mostrar hoje é que existe uma considerável variação no sucesso do uso das cotas. A eficácia do uso de cotas depende das instituições eleitorais e do compromisso partidário. Então, se o objetivo do legislador ou líder político é aumentar a presença das mulheres no parlamento, a mera criação de uma lei de cotas não é suficiente.

A experiência latino-americana demonstra que para ter sucesso o sistema de cotas ou tem de ser acompanhado por uma reforma eleitoral, ou então a própria lei de cotas tem de criar mecanismos compensatórios para diminuir o prejuízo causado pelo sistema eleitoral sobre as candidaturas femininas.

Existe uma disputa entre os defensores das cotas. Por um lado, as mulheres que chegam ao poder com a cota têm, segundo alguns, de estar comprometidas com a questão da mulher. Ou seja, ser-se mulher não é suficiente, é ainda preciso ser-se feminista. Por outro lado, há quem ache que a democracia requer a presença das mulheres, em quaisquer posições.

Pessoalmente, acho perigosa a exigência de que as mulheres lutem por um certo programa político. Na minha opinião, as mulheres são um grupo diverso, um grupo heterogêneo e terão diversas posições. Considero isto uma vantagem e não uma desvantagem.

No Brasil o problema com as cotas é que, em primeiro lugar, a lista aberta gera uma competição no interior do partido. Em segundo lugar, a cota no Brasil não é obrigatória. Ou seja, a lei diz que os partidos têm que reservar 30% das vagas para as candidaturas femininas, mas os partidos não têm de preencher essas vagas com mulheres. Quer dizer, o partido pode sair com uma lista com menos candidatos e sem nada de mulheres. Não é obrigatória a cota no Brasil.

Terceiro, a lista fechada funciona melhor do que a lista aberta, porque o partido tem condições de controlar a inclusão da mulher na lista. Agora, se os partidos o quiserem, podem colocar mulheres nas últimas posições da lista. É imperativo que num sistema de lista fechada a lei de cotas contenha também uma norma de obrigatoriedade de posição competitiva na lista, que declare que as mulheres têm de ser colocadas no início da lista e não nas últimas posições.

Evaluating the Results of Quota Systems in Politics in Latin America

Abstract: *This article discusses the varying effects of quota systems, as they emerge from a scenario of women's increased inroads into politics in Latin America, expressed in the increased number of women in elected offices, the implementation of quota systems and increased presence of the issue of gender equality in political agendas. The character of the electoral system, as based on "open" or "closed" lists; the absence or presence of a norm of a compulsory competitive position for women within political parties and political parties' commitment to quota policies are the crucial factors that determine variation.*

Keywords: *leadership, quotas, electoral system, lists, women.*