

Por que elas são poucas? Uma revisão sobre as causas da baixa presença de mulheres no Congresso brasileiro

*Natália de Paula Moreira¹
Lorena Guadalupe Barberia²*

Introdução

De acordo com dados da Inter-Parliamentary Union (IPU, 2016), em fevereiro de 2016 as mulheres ocupavam, em média, 22,6% dos assentos nos Parlamentos, enquanto, em 2000, elas representavam apenas 13%. Tais porcentagens parecem indicar que houve um significativo avanço na participação feminina nos altos cargos políticos. No entanto, as mulheres permanecem sub-representadas na política, principalmente quando se compara a porcentagem de cidadãs ou de eleitoras e a porcentagem de eleitas.

Ao longo dos últimos 30 anos, um número expressivo de trabalhos tem apresentado contribuições significativas para entender o problema da baixa presença feminina na política. De um modo geral, a literatura em Ciência Política tem mobilizado explicações envolvendo o sistema político, o sistema eleitoral, os aspectos socioculturais dos países, as características dos candidatos, entre outros. Enquanto algumas dessas explicações foram extensivamente exploradas pela literatura, outras foram pouco mobilizadas, apesar de se mostrarem promissoras.

Neste artigo apresentaremos uma revisão sobre os principais achados da literatura sobre o tema e, em boa medida, o nosso foco recairá sobre a literatura que analisou o caso brasileiro. O Brasil é um bom caso

para se analisar detidamente por, pelo menos, três razões. Primeiro, apesar de contar com uma cota de gênero, adotada a partir de 1997, pouco progresso tem sido observado quase 20 anos após a sua implementação. Nas últimas eleições brasileiras, em 2014, as mulheres conquistaram 9,94% dos assentos na Câmara dos Deputados e 16,05% no Senado; antes da adoção das cotas, nas eleições de 1994, elas representavam 6,65% dos assentos na Câmara e 8% no Senado. Segundo, embora estejam em menor número nos altos cargos políticos, as mulheres representam uma parcela expressiva da população e do eleitorado brasileiro. Elas representam 52,12% do eleitorado (BRASIL, 2014) e 51,3% da população (IBGE, 2013). Finalmente, as brasileiras têm ocupado posições proeminentes no cenário político nacional. Bons exemplos dessa proeminência podem ser vistos nas eleições de 2014, com a reeleição para a presidência de uma mulher, Dilma Rousseff, e outra candidata bem posicionada, Marina Silva, que ficou em terceiro lugar.

A partir do levantamento da literatura, dividimos as explicações sobre a baixa participação feminina na política formal em quatro grandes grupos de estudos. O critério para nos concentrarmos nesses quatro grupos se deve ao fato de que essas explicações

1 Natália de Paula Moreira é doutoranda em Ciência Política no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP).

2 Lorena Guadalupe Barberia é professora no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP). Email: lorena.barberia@gmail.com

foram as mais estudadas pela literatura⁴. O primeiro grupo de estudos trata do impacto de variáveis do sistema eleitoral sobre a participação política feminina. No segundo grupo, organizamos os estudos que avaliam o impacto dos partidos políticos e das instituições políticas. O terceiro grupo aborda temas relacionados à ambição e à experiência política. E, finalmente, o último grupo trata do impacto do contexto institucional e do processo de democratização sobre a participação feminina.

O Sistema Eleitoral

O sistema eleitoral tem sido apontado como uma das principais variáveis explicativas do fenômeno da baixa eleição de mulheres. Estudos têm apresentado evidências de que a representação proporcional, em comparação aos sistemas majoritários, é mais favorável à eleição de mulheres, uma vez que incentiva a entrada de novatos na política (ARAÚJO, 2005) e, no limite, tende a possibilitar a representação de minorias (MYERSON, 1993)⁵.

Analisando dados de democracias desenvolvidas, no período pós II Guerra Mundial, Matland (2005) apresenta evidências de que as mulheres são mais eleitas em sistemas de representação proporcional do que em sistemas majoritários. De acordo com o autor, os sistemas de representação proporcional apresentam magnitude distrital entre moderada e alta, enquanto os sistemas majoritários apresentam magnitude distrital baixa⁶. Conforme a magnitude distrital aumenta, as chances do partido de vencer mais assentos no Parlamento também aumentam; conseqüentemente, os partidos tendem a equilibrar suas apostas eleitorais dando oportunidades para mais de um interesse interno ao partido, por exemplo, os interesses das mulheres (MATLAND, 2005)⁷.

Porém, para entender o impacto do tipo de representação política sobre a eleição de mulheres, é fundamental analisar como se dá a interação entre sistemas de representação e o tipo de lista⁸. Estudos têm indicado que o sistema de lista aberta, como é adotado no Brasil,

4 Além das explicações que aqui serão analisadas, há outras que também foram exploradas pela literatura, porém não nos deteremos na análise dessas. A título de exemplo, podemos citar: a religião predominantemente no país (NEIVA, 2008) e o nível de desenvolvimento econômico (MIGUEL; QUEIROZ, 2006).

5 Em sistemas majoritários, o vencedor é o candidato ou o partido com a maioria dos votos (em geral, há apenas um vencedor por cada distrito). Por outro lado, em sistemas proporcionais, o sistema eleitoral é desenhado para assegurar que os votos recebidos pelo partido, ou a coalizão, sejam traduzidos em assentos nas legislaturas (MATLAND, 2005).

6 Matland (2005) define magnitude distrital como sendo o número de assentos por distrito eleitoral e magnitude partidária como sendo o número de assentos que um partido vence em um distrito eleitoral específico.

7 Jones et al. (2012) chamam a atenção para a relação positiva entre magnitude partidária e eleição de mulheres. Os autores ressaltam que ainda não foi investigado pela literatura qual é o formato da relação entre essas duas variáveis (linear, logarítmica ou outra), porém eles acreditam que duas outras variáveis são relevantes para explicar a relação entre magnitude partidária e eleição de mulheres, quais sejam: tipo de lista e o desenho da cota eleitoral.

8 De acordo com Araújo (2001, p. 240), há três tipos de lista. “Primeiro, a lista fechada, na qual os partidos estabelecem a hierarquia de prioridades dos seus candidatos e os eleitores votam na lista partidária como um todo, sem poder alterar a sua ordem, ou seja, vota-se predominantemente no partido. Segundo, a lista semi-fechada ou flexível, na qual é apresentada uma ordem de prioridades pelos partidos, mas isto pode vir a ser alterado pelos eleitores no momento de votação, podendo estes últimos redefinir a prioridade dos nomes. Finalmente, há a lista aberta, na qual o partido só compõe um universo de nomes, sem ordem de prioridades formal, e o eleitor vota num único candidato, sem necessariamente ter de votar para a legenda partidária.”

tende a desfavorecer a eleição de mulheres⁹. A explicação mobilizada pela literatura é de que em um sistema de lista aberta, além da competição entre os partidos políticos, há também uma competição acirrada entre os candidatos dentro do partido. Como ressalta Jones (2000, p. 40, tradução nossa), “uma vez que os votos preferenciais que determinam que ele ou ela seja eleito, os candidatos de um mesmo partido competem entre si para obter votos preferenciais nas eleições gerais”¹⁰. De acordo com essa literatura, nesse tipo de sistema, a influência dos partidos tende a ser menor e, por consequência, o peso das articulações individuais é maior¹¹. Assim, a mulher estaria ainda mais em desvantagem, uma vez que é novata na política. Por outro lado, nos sistemas de lista fechada, os partidos competem entre si para obter mais votos e cada candidato tem incentivos para maximizar o número de votos do partido como um todo, uma vez que as cadeiras são distribuídas de acordo com o número total de votos obtidos pelo partido. Ademais, o impacto positivo da

lista fechada pode ser ainda mais reforçado se estiver associado a uma cota de gênero e a um dispositivo de ordenação dos nomes dos candidatos na lista¹².

De um modo geral, há dois tipos de cotas para mulheres na política: aquelas adotadas por iniciativa dos partidos políticos e aquelas asseguradas pela legislação do país e, portanto, obrigatórias. Os estudos têm se concentrado, principalmente, em analisar os impactos das cotas adotadas via legislação específica sobre a participação das mulheres na política¹³. As cotas asseguradas via legislação nacional são de dois tipos: (I) reserva de assentos legislativos e (II) cotas eleitorais. Enquanto no primeiro tipo a política recai sobre a reserva de assentos no Parlamento¹⁴, as cotas eleitorais incidem sobre as candidaturas – a porcentagem de candidatos de cada sexo que deve ser apresentada nas listas partidárias. Como ressalta Krook (2010, p. 38, tradução nossa), a política de reserva de assentos:

Altera as instituições sistêmicas por meio da revisão dos mecanismos de eleição determinando um

9 Entretanto, Araújo (2001; 2005) pondera que o sistema de lista fechada pode jogar contra a eleição de mais mulheres, uma vez que elas ficam excessivamente dependentes dos líderes partidários para conseguir uma boa posição na lista. De acordo com Jones et al. (2012, p. 334), na ausência de cotas de gênero, o efeito da utilização da lista aberta ou fechada depende de como as elites partidárias – as quais decidem a formação da lista – encaram a inclusão de mulheres na política. Nesse sentido, os autores afirmam que “si las élites partidarias son más progressistas que los votantes del partido, entonces las mujeres tienen más probabilidades de ser elegidas en una competencia con listas cerradas; mientras que, por el contrario, se verán más beneficiadas por las listas abiertas si las bases electorales del partido son más progresistas que sus élites.”

10 “Al ser los votos preferenciales los que determinan el que él o ella resulte elegido, los candidatos de un mismo partido compiten entre ellos para obtener votos preferenciales en las elecciones generales” (JONES, 2000, p. 40, no original).

11 Araújo (2001) ressalta que a lista aberta pode apresentar alguns aspectos positivos, por exemplo, a maior influência do eleitor sobre a escolha dos candidatos e a menor dependência das(os) candidatas(os) em relação aos partidos.

12 A literatura também se refere a esse mecanismo como “*mandato de posição*”, ver Jones (2000).

13 Como veremos na seção seguinte, os partidos políticos têm um papel fundamental na promoção da participação feminina na política. No caso brasileiro, Araújo (2005) ressalta que os partidos adotam um discurso favorável à eleição de mulheres, porém tal proposta não passa do plano dos compromissos intencionais.

14 Como define Norris (2006, p. 6), assentos reservados “are allocated to women legislators either by appointment or election, established by constitutional provision or electoral law”.

número mínimo de parlamentares do sexo feminino. Sendo assim, elas diferem das cotas legislativas ou de partidos uma vez que elas garantem a presença feminina, embora a proporção de mulheres que as reservas estipulam é geralmente menor do que os outros tipos, frequentemente menor do que 10%, mas às vezes pode chegar até a 30%¹⁵.

Enquanto a política de reserva de assentos surgiu pela primeira vez na década de 1930 e tem se concentrado geograficamente na Ásia, África e Oriente Médio, as cotas legislativas foram implementadas pela primeira vez no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 e, particularmente, são encontradas em países da América Latina, no sul da Europa, Oriente Médio e África (KROOK, 2010).

De acordo com dados de Norris (2006), nos países em que se adota a política de reserva de assentos, a proporção de mulheres eleitas excede a proporção dos assentos reservados para mulheres. Nesse sentido, a autora afirma que a política de reserva de assentos funciona para estabelecer um patamar mínimo de participação feminina na política¹⁶. Quando implementada pela lei eleitoral, a reserva de assentos garante um mínimo de participação mínima, sem a incerteza que é tão

característica dos cenários que envolvem a política de cotas legislativas, por exemplo. Além disso, uma importante literatura tem apresentado evidências de que a política de reserva de assentos tem efeitos significativos sobre a participação feminina na política e a promoção dos interesses das mulheres (CHATTOPADHYAY; DUFLO, 2004). Chattopadhyay e Duflo (2004) utilizam-se de uma experiência única implementada na Índia, a partir de uma emenda à Constituição indiana, em 1993. Os autores analisam dados sobre os investimentos em bens públicos locais providos pelos conselhos locais indianos (*Gram Panchayats*), os quais adotam uma política de reserva de assento de um terço das posições de liderança para as mulheres. Dado que os conselhos locais, que são selecionados para reservar um terço de seus assentos às mulheres, são aleatoriamente indicados – tais condições simulam um experimento natural –, os autores concluem que a política de reserva de assentos afeta a provisão de bens públicos, principalmente, com relação às preferências das mulheres. As políticas públicas produzidas pelas mulheres, nos conselhos locais com reserva de assentos,

15 “Reserved seats alter systemic institutions by revising mechanisms of election to mandate a minimum number of female representatives. As such, they differ from party and legislative quotas in that they guarantee women’s presence, although the proportion of women they stipulate is generally much lower than these other types, often less than 10 percent but sometimes as much as 30 percent” (KROOK, 2010, p. 38, no original).

16 Porém, Norris (2006, p. 12) ressalta que a avaliação do impacto da adoção da política de reserva de assentos não é uma tarefa fácil, principalmente, pelo fato de que a reserva de assentos é uma política controversa. De acordo com a autora, “some [authors] have argued that this mechanism may be a way to appease, and ultimately sideline, women. Where appointed to office, if lacking an independent electoral or organizational base, women may be marginalized from exercising any independent power and responsibility, and patronage can reinforce control of parliament by the ruling party. This is particularly true in regimes, which have limited institutional checks and balances, and weak legislatures, with power concentrated in the hands of the executive. The purpose of reserved seats also depends upon the level at which it is set, and if too low, this may result in ‘token’ representation, creating a ceiling rather than a floor. Reserved seats also need organizations to develop effective training programs for women leaders who are considering running for office, so that they develop the skills, knowledge, and confidence to fulfill their roles.”

atendem diretamente aos interesses das eleitoras de tais locais¹⁷.

Além da Índia, outros países também adotam a política de reserva de assentos para mulheres, podemos citar à título de exemplo: Paquistão, Ruanda, Tanzânia, Afeganistão, Uganda, Sudão, Somália, Marrocos, entre outros¹⁸. Vale ressaltar que a Índia e o Paquistão compartilham entre si um mesmo passado colonial, em que testemunharam tentativas por parte do governo britânico de implantar políticas de reserva de assentos para mulheres ao longo da década de 1930. Porém, após a independência, os dois países adotaram abordagens opostas com relação à política de reserva de assentos. Enquanto o Paquistão tem investido no aumento da participação política das mulheres desde o início dos anos 1950, a Índia apenas voltou a considerar a política de reserva de assentos no final dos anos 1980. De acordo com Krook (2010), atualmente, ambos os países têm uma cota de um terço dos assentos para as mulheres no governo local, porém o Paquistão apresenta também uma política de reserva de assentos para mulheres em nível nacional. Desse modo, apesar de apresentarem similaridades, Índia e Paquistão adotaram diferentes abordagens para a questão

da participação feminina na política, o que de fato explica as diferentes proporções de mulheres na política nesses dois países: Paquistão com 20,59% de participação feminina e Índia com 11,97%, de acordo com dados da Inter-Parliamentary Union¹⁹.

Por outro lado, um grande número de países tem adotado a política de cotas eleitorais e o seu impacto tem variado significativamente entre as nações. Analisando o impacto de curto prazo das cotas eleitorais sobre a participação política feminina, Norris (2006) aponta que há três grupos: (I) países que tiveram um crescimento acentuado no número de mulheres na política logo após a implementação da cota, como exemplo temos o caso da Argentina; (II) países que tiveram um crescimento modesto, nesse sentido, a autora cita o caso do Peru e da Bélgica, e; (III) países que tiveram um crescimento mínimo da participação feminina, alguns dos casos mais evidentes são Brasil, França e México. Para a autora, a eficácia da cota eleitoral depende de um número de fatores²⁰. Estudos que se atentaram para o impacto das características do sistema eleitoral sobre a eficácia das cotas têm concluído que as cotas legislativas têm maior impacto em sistemas de representação proporcional,

17 Os autores comparam dados obtidos a partir de um survey com dados sobre investimentos em bens públicos, os resultados mostram que “in West Bengal, women complain more often than men about drinking water and roads, and there are more investments in drinking water and roads in GPs reserved for women. In Rajasthan, women complain more often than men about drinking water but less often about roads, and there are more investments in water and less investment in roads in GPs reserved for women” (CHATTOPADHYAY; DUFLO, 2004, p. 1411).

18 Um aspecto que merece ênfase é a adoção da política de reserva de assentos em países de cultura predominantemente muçumana e onde há a prevalência de atitudes tradicionais com relação aos papéis de gênero. Nesse sentido, Norris (2006) ressalta que a política de reserva de assentos, nesses países, pode não só aumentar o número de mulheres em posições de liderança, como também pode contribuir para mudar as atitudes com relação aos papéis de gênero na sociedade, de um modo geral.

19 Consulta ao site da Inter-Parliamentary Union, em março de 2016.

20 Entre os fatores, a autora cita: o sistema eleitoral, a magnitude distrital, a implementação de mecanismos que forcem o seu cumprimento, o tipo de listas partidárias (fechadas ou abertas), a existência de mandato de posição na lista (isto é, regra específica que exige uma determinada ordenação dos nomes de homens e mulheres nas listas partidárias), a punição aos partidos que não cumprem a lei de cotas, entre outros fatores.

com listas fechadas e alta magnitude distrital (Krook, 2010). Analisando dados dos países da América Latina que adotaram o sistema de cotas, Jones (2000) nota que as cotas apenas tiveram resultados expressivos na Argentina (na Câmara dos Deputados) e no Paraguai (no Senado) devido, principalmente, ao sistema de lista fechada, a presença de mandato de posição na lista²¹ e a presença de distritos com magnitude mediana a grande. O autor ainda chama atenção para o fato de que as leis de cotas variam de maneira significativa entre os países. Por exemplo, a porcentagem mínima estabelecida pela cota varia de 20%, no Paraguai, a 50%, na Costa Rica²². Para explicar porque alguns países obtiveram resultados satisfatórios e outros não com a implementação das cotas, Jones (2000) ressalta a importância da utilização de um mecanismo de mandato de posição na lista – permitindo, desse modo, que as candidatas ocupem boas posições na lista partidária – e da presença de sanções aos partidos que não cumprem o mínimo de candidaturas femininas exigido pela legislação eleitoral.

Analisando o caso da participação feminina na política na Argentina e na França, Krook (2010) chama atenção para três fatos: (I) na década de 1990, antes da implementação das cotas legislativas, os dois países apresentavam percentagens semelhantes de participação feminina na política; (II) ambos os países, no final da década de 1980,

estavam debatendo a inclusão de uma cota legislativa para as candidatas, e; (III) a regulação da cota adotada pela França era mais radical do que aquela adotada pelo governo argentino. Porém, o resultado obtido foi no sentido contrário ao esperado. Atualmente, os franceses têm 26,17% dos assentos ocupados por mulheres na Assembleia Nacional e 25% no Senado, enquanto os argentinos apresentam 35,80% das cadeiras ocupadas por mulheres na Câmara dos Deputados e 41,7% no Senado²³. Krook (2010) explica que a diferença entre os dois países deve-se ao processo de adoção, implementação e reforma da lei de cotas ao longo do tempo. Enquanto na Argentina esse processo ocorreu de maneira harmoniosa e articulada, na França o processo foi caracterizado por uma ampla desarticulação. É válido notar que apesar da lei de cotas na Argentina ter alcançado excelentes resultados com relação à eleição de mulheres, estudos apontam que as mulheres continuam marginalizadas na legislatura argentina e isso afeta o seu desempenho político (HTUN et al., 2013)²⁴.

Se a lei de cotas argentina é retratada como um exemplo de sucesso pela literatura, a lei de cotas brasileira tem sido avaliada pelos estudiosos como um caso de fracasso. De acordo com Miguel e Queiroz (2006, p. 382), “a timidez da lei [de cotas] brasileira comprime fortemente a possibilidade de uma ampliação expressiva, em curto

21 De acordo com Jones (2000), o principal objetivo do mecanismo de “mandato de posição” é evitar que os partidos amontoem as candidatas no final da lista – posição na qual teriam chances mínimas de serem eleitas. O autor exemplifica falando sobre o caso da lei de cotas argentina e da boliviana, em que uma de cada três posições da lista deve ser ocupada por uma mulher. Nesse sentido, Jones (2000) conclui que a eficácia da lei de cotas, em um sistema de lista fechada, depende da presença de um mecanismo de mandato de posição na lista.

22 Dados obtidos no site da organização Quota Project – Global Database of Quotas for Women, acesso em março de 2016.

23 Dados obtidos no site da Inter-Parliamentary Union, em março de 2016.

24 Analisando dados do congresso argentino do período de 1983 a 2007, Htun, Lacalle e Micozzi (2013) encontram que mais projetos de leis que focam nos direitos das mulheres foram apresentados quando as mulheres alcançaram maiores proporções em ambas as casas do Congresso. Porém, a taxa de aprovação dos projetos de lei caiu ao longo do tempo.

prazo, da presença feminina nos espaços de poder.“ A lei de cotas brasileira foi implementada em nível nacional nas eleições de 1998 (ARAÚJO, 2003) e sofreu alterações em 2009 (Lei nº 12.034/2009). Entre os principais aspectos que Araújo (2001) e Htun (2001; 2005) apontam como relevantes para explicar a baixa eficácia da lei, podemos destacar: (I) a ausência de sanções rígidas aos partidos que descumprem com os percentuais mínimos estabelecidos na lei (*mínimo de 30% de candidatura de cada sexo*) e (II) o sistema eleitoral de lista aberta. Como afirma Araújo (2001, p. 243):

A formação de uma lista de nomes para concorrer em sistemas eleitorais como o do Brasil, em que o voto pode ser dado exclusivamente ao candidato e a competição é muito individualizada, tende a ser um procedimento formal e legal. Não se vota na lista, mas sim no candidato. É este que o eleitor fica conhecendo na propaganda eleitoral, muitas vezes feita de maneira desvinculada do partido. Compor uma lista de nomes partidários não diz nada sobre ser prioritário ou estar efetivamente no cenário da disputa. Além disto, no cômputo interno de cada partido, o que vai contar, sobretudo, é a quantidade de votos que cada candidato consiga obter.

Apesar dos avanços com relação à punição aos partidos que desrespeitam a legislação de cotas – por exemplo, nas eleições de 2014, aqueles partidos que não incentivaram

a presença das mulheres na política foram punidos com a redução do tempo de propaganda em TVs e rádios²⁵ –, a legislação atual ainda não estabelece fortes sanções aos partidos que descumprem as exigências legais, consequentemente, tal fato tem limitado a eficácia da lei.

Como temos ressaltado, a literatura tem identificado que o sistema eleitoral contribui de forma marcante para o grau de representação feminina no parlamento. Os avanços nessa linha de pesquisa têm sido conquistados em grande parte devido ao uso de estudos de caso. As pesquisas reforçam de forma robusta que contextos semelhantes com sistemas eleitorais distintos levam a resultados diferentes. Como o sistema eleitoral também tem resultados importantes para o sistema partidário, na próxima seção iremos explorar a influência dos partidos na representação das mulheres nos parlamentos.

Partidos Políticos

O processo de seleção e nomeação de candidatos é uma das funções principais dos partidos políticos. A nomeação de candidatos varia consideravelmente, não somente entre os países, como também entre os diferentes partidos políticos. Nesse sentido, a literatura tem dedicado um grande esforço

25 Entre as ações julgadas, os partidos que efetivamente sofreram punição foram o PSC – condenado à perda de 80 minutos na TV – e o PTB – com redução de 10 minutos de seu tempo de propaganda eleitoral. Tal informação foi obtida no site Gazeta Online da Globo. Disponível em: <http://gazetaonline.globo.com/novo/_conteudo/2014/02/noticias/politica/1480100-participacao-feminina-oito-partidos-punidos-por-nao-seguirem-a-lei.html>. Acesso em: 14 abr. 2016. No entanto, muitos partidos têm se utilizado de candidaturas “laranjas” para cumprir a lei, como denunciou Marco Aurélio Mello, então presidente do TSE: “A partir do momento em que os partidos políticos não observem o previsto na legislação, cabe ao Ministério Público interferir e representar contra o partido político. Ocorre que nesse filtro para a escolha de candidatos, se escolhem candidatos que não vão figurar. Se escolhem verdadeiras ‘laranjas’, apenas para constar que estão atendendo à lei, mas não oferecem as condições de fato para isso”. Tal citação foi obtida no site da Folha de S. Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/03/1427790-tse-defende-punir-partidos-que-nao-cumpriram-cota-feminina-na-eleicao.shtml>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

em mensurar o impacto das variáveis relacionadas aos partidos políticos sobre a eleição de mulheres²⁶.

O processo de seleção de candidatos pode se distinguir com relação à centralização ou não da escolha de nomeação e com relação a ser uma seleção mais burocrática ou *patronage-oriented* (MATLAND, 2005). No sistema em que a seleção de candidatos é burocrática, as regras são detalhadas, explícitas e estritamente seguidas, enquanto no sistema *patronage-oriented* as regras são pouco claras e a autoridade é, em geral, uma liderança carismática ou tradicional. De acordo com Matland (2005), sistemas em que a seleção é burocrática e que apresentam regras para garantir a representação de mulheres são mais favoráveis à candidatura de mulheres. Por outro lado, sistemas cujas regras não são claras oferecem barreiras às mulheres, pois é mais difícil para elas conseguirem entrar no círculo interno de poder nos partidos. Analisando o processo de escolha dos candidatos políticos, pelas lideranças partidárias paraenses para a Assembleia Legislativa e a Câmara dos Deputados, Álvares (2008b) encontra evidências de que o processo de seleção dos candidatos reflete um jogo complexo

de interações entre os atores políticos. De acordo com a autora, a legislação estatutária é apenas uma parte do processo de escolha dos candidatos, há uma base informal de seleção que varia significativamente entre os partidos. Os dados coletados²⁷ por Álvares (2008b) indicam que o processo de seleção é significativamente diferente entre os partidos: (I) no PT, há regras estatutárias rígidas, porém, são os líderes que compõem as listas, e; (II) no PMDB, não há regras, os filiados apresentam-se como candidatos e a executiva escolhe os mais notáveis. Enquanto no PSDB e no PMDB são os líderes que indicam os candidatos, no PT há espaço para que os grupos e associações indiquem os nomes, como também os militantes de base podem fazer uma relação dos principais nomes.

Ademais, as características dos partidos também influenciam a eleição de mulheres. Estudos apresentam evidências de que as mulheres têm mais chances de serem eleitas em partidos de grande porte e de esquerda. Costa et al. (2013) encontram evidências de que partidos de esquerda investem mais nas candidatas e os partidos menores dão mais oportunidade a elas. Porém, os partidos de grande porte oferecem mais recursos e,

26 Os partidos políticos têm um papel fundamental não somente na eleição de mais mulheres como também sobre o perfil das mulheres que são eleitas para os cargos políticos. Analisando os casos da Argentina (de 1947 a 1955) e do México (de 1947 a 1964), Zaremborg (2013) conclui que o modo como houve a inclusão das mulheres no mercado eleitoral teve um impacto significativo sobre a política de assistência social nesses dois países. Enquanto na Argentina a expansão do direito ao voto foi seguida de uma inclusão centrada na mobilização territorial, no México as mulheres foram incluídas por meio de cooptação e, portanto, sua influência sobre a área de assistência social foi limitada. No caso argentino, o tipo de inclusão permitiu que benefícios sociais chegassem a um expressivo número de mulheres. Enquanto no caso argentino o acesso das mulheres aos cargos públicos se dava com base em experiência comprovada de trabalho com assistência social nas bases, o acesso aos cargos públicos no México se dava com base em possuir uma escolaridade alta e ter experiência política em alguns setores do partido. De acordo com Zaremborg (2013), no caso argentino houve *justicia social* e no caso mexicano houve *gestión social*. A autora encontra evidências de que o caso brasileiro se assemelha ao caso mexicano de cooptação.

27 A autora utilizou dados de entrevistas com diversos atores políticos do PT, PSDB e PMDB. Como salienta Álvares (2008b), “63 formulários foram analisados, distribuídos entre quinze (15) mulheres, presidente de partido, servidora pública; parlamentares da AL Câmara de Vereadores e Câmara de Deputados. E quarenta e oito homens, entre os quais: um Secretário de Estado, Presidente da AL, assessor parlamentar, secretários-gerais, presidentes de partido e 41 parlamentares (das três instâncias legislativas, com incidência maior na AL). Há também a utilização dos dados de quatro entrevistas.” (ÁLVARES, 2008b, p.26).

portanto, elegem mais candidatas. De acordo com Araújo (2005), partidos de esquerda e mais estruturados organicamente respondem mais efetivamente às demandas das mulheres. Analisando dados das eleições para a Câmara dos Deputados brasileira, Alves e Araújo (2011) encontram que as chances de uma mulher se eleger é significativamente maior se ela for filiada a um dos quatro grandes partidos brasileiros (PMDB, PT, PSDB e DEM), porém, entre esses, a chance é ainda maior se ela for uma candidata petista.

No processo de escolha dos candidatos, a avaliação das experiências profissionais e políticas dos candidatos é uma parte relevante. Como afirma Matland (2005, p. 97, tradução nossa), “a característica mais amplamente valorizada [que os selecionadores do partido olham] é o histórico do aspirante na organização do partido e no distrito eleitoral”²⁸. De acordo com Álvares (2008b), para o recrutamento no PT, é importante que o candidato tenha uma história no partido, enquanto no PMDB importa se o candidato é alguém notável, filiado e simpatizante do partido e, finalmente, no PSDB, o candidato deve ter uma trajetória pessoal significativa. Por outro lado, ter experiência como líder ou um maior engajamento político, seja em movimentos sociais ou em partidos, é um aspecto motivador para que o indivíduo se lance como candidato a um cargo. Como notam Araújo e Borges (2013, p. 73), “tanto para homens como para mulheres, as trajetórias públicas individuais e a liderança pessoal

constituíram as principais motivações [para concorrer]. As ‘motivações pessoais’ mesclam-se com as trajetórias políticas”. Porém, as autoras ressaltam que os candidatos do sexo masculino apresentam maior experiência política do que as candidatas, principalmente, com relação à ocupação de cargos no poder Executivo, Legislativo e em organizações²⁹. A exceção são as organizações de moradores em que as mulheres apresentam uma experiência maior.

Além disso, o processo de recrutamento e de seleção de candidatos tem um impacto relevante sobre o comportamento e a lealdade dos políticos (SIAVELIS; MORGENSTERN, 2008). Assim como Álvares (2008b), Siavelis e Morgenstern (2008, p. 6, tradução nossa) defendem que não só as variáveis institucionais, mas também as variáveis partidárias influenciam o processo de seleção e de recrutamento dos candidatos. De acordo com os autores, “as leis eleitorais não determinam sozinhas o grau pelo qual os processos de recrutamento e seleção são centralizados; assim, as leis eleitorais não conseguem explicar completamente os tipos de candidatos e o comportamento resultante dos políticos”³⁰. Nesse sentido, os autores avaliam a lealdade dos candidatos utilizando-se de quatro tipos ideais que foram obtidos a partir da interação entre variáveis do sistema eleitoral e variáveis de seleção e recrutamento. Os tipos ideais que os autores propõem são: *party loyalists*, *constituent servants*, *entrepreneurs* e *group delegates*. O

28 “The most widely valued characteristic is the aspirant’s track record in the party organization and in the constituency”. (MATLAND, 2005, p. 97, no original).

29 Araújo e Borges (2013) chamam atenção para o fato de que os candidatos do sexo masculino, em geral, apresentam maior experiência eleitoral e familiaridade com as campanhas eleitorais. Tal experiência se mostra um diferencial durante a competição eleitoral.

30 “Electoral laws do not alone determine the degree to which R&S procedures are centralized; thus electoral laws fail to completely explain candidate types and the resulting behavior of politicians.” (SIAVELIS; MORGENSTERN, 2008, p. 6, no original).

primeiro tipo ideal, *party loyalists*, emerge da seleção de candidatos centralizada, dominada por elites e burocratizada. Nesse sentido, os *party loyalists* buscam seguir as demandas do partido que são expressas pela ideologia partidária e pelo programa do partido. *Constituent servants*, por sua vez, emergem tanto de sistemas proporcionais com baixa magnitude, quanto em sistemas majoritários. Esse tipo é mais fácil de ser encontrado em cenários em que a força do nome do partido nas eleições é diluída pelas variáveis legais; assim, *constituent servants* cultivam mais o suporte do eleitorado, em detrimento do apoio do partido político. Por outro lado, o tipo *entrepreneurs* tende a emergir mais facilmente em sistemas federalistas do que em sistemas unitários. Esse tipo de candidato é, em geral, autofinanciado ou financiado por grupos de interesse. *Entrepreneurs* são extremamente independentes e buscam o apoio dos eleitores, principalmente, em período eleitoral, momento em que se utilizam de retórica populista. Finalmente, *group delegates* representam um grupo de interesse ou uma corporação. Um candidato *group delegate* tende a defender os interesses do grupo de interesse que ele representa nas políticas de âmbito nacional. Utilizando-se desses tipos ideais, Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2008) testam algumas hipóteses sobre a participação feminina. As autoras avaliam o efeito do tipo de legislador na eleição de mulheres para o Senado e para a Câmara dos Deputados de seis países (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México

e Uruguai), no período que cobre desde o processo de redemocratização. O caso brasileiro é codificado pelas autoras como tendo legisladores *entrepreneurs*, dada maneira como se dá o processo de recrutamento e seleção empreendidos pela maioria dos partidos, com exceção do PT. Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2008) concluem que nos locais onde os legisladores são do tipo *party loyalist* tende a haver uma participação feminina maior do que nos países em que os parlamentares são do tipo *entrepreneurs*. As autoras ainda chamam atenção para o fato de que as cotas de gênero só são eficientes em países em que os parlamentares tendem a apresentar um perfil *party loyalist*. Ademais, Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2008) apresentam resultados que corroboram com a literatura sobre listas, uma vez que seus resultados mostram que as mulheres alcançam melhores índices de representação política quando a lista é fechada em comparação com a lista aberta.

Os partidos são, sobretudo, relevantes para a viabilização de candidaturas de grupos minoritários. Nesse sentido, Campos e Machado (2014) e Meneguello et al. (2012) ressaltam que a extrema dificuldade de viabilização das candidaturas das mulheres, em particular daquelas autoidentificadas como negras, deve-se à resistência dos partidos à apresentação e promoção dessas candidaturas³¹. Segundo Htun (2001), os líderes partidários devem almejar não apenas alcançar a percentagem de candidaturas estabelecida pelas cotas de gênero, mas também despende esforços para eleger suas candidatas³².

31 De acordo com Araújo (2005), no Brasil, os partidos adotam um discurso favorável à eleição de mulheres, porém, tal engajamento fica no plano dos compromissos intencionais.

32 A fim de construir um ambiente mais igualitário dentro da instituição partidária, alguns partidos incluem cotas partidárias. Como menciona Matland (2005, p. 97), “the crucial point is that political parties have the power to compensate for the skewed nature of their pool of aspirants through the use of quotas or other party rules which can lead to greater gender equality.”

Um dos recursos, de que dispõem os partidos³³, e que é extremamente importante para a eleição de candidatas, é o financiamento de campanha. Nesse sentido, estudos têm apresentado evidências que o financiamento de campanha é um dos principais fatores que explicam o baixo desempenho eleitoral das mulheres (SACCHET; SPECK, 2012). Analisando dados de arrecadação de campanha dos candidatos ao cargo de deputado federal e estadual para as eleições brasileiras de 2006, os autores encontram que as candidatas arrecadam menos recursos e, como consequência, elas obtêm um baixo êxito nas urnas.

A literatura não é consensual sobre o efeito da fragmentação partidária sobre a eleição de mulheres. Uma hipótese levantada é a de que quanto maior a fragmentação partidária menor é o número de mulheres eleitas. Assim, a alta fragmentação partidária no sistema eleitoral brasileiro seria prejudicial à representação política feminina. Por outro lado, há aqueles que ressaltam que o número de partidos na disputa não atua como um obstáculo à eleição de mulheres, uma vez que a elevada fragmentação beneficiaria grupos *outsiders*. De acordo com Araújo (2005, p. 206),

Pode-se dizer que o fato de, no Brasil, em geral, predominar o multipartidarismo sem grandes e poucos partidos – compreendidos como partidos que detêm acima de 30% das cadeiras legislativas – configuraria um cenário favorável às mulheres, pois grandes e poucos partidos, [...], tendem a ter postura mais conservadora em relação aos grupos *outsiders* da política. Por outro lado, o fato de

existir um grande número de partidos muito pequenos não facilita a eleição de mulheres, embora elas possam ser absorvidas como candidatas. Os partidos elegem pouco e, nesse caso, estão envolvidos aspectos de competitividade relacionados com o tipo de capital eleitoral requerido.

Ambição política nascente e experiência política

A decisão de concorrer a um cargo político é influenciada pela ambição política do candidato, pelos recursos que ele tem à disposição e pela oportunidade de concorrer (MATLAND, 2005). Um dos fatores-chave que tem sido abordado pelas pesquisas mais recentes sobre mulheres na política diz respeito à ambição política dos candidatos. De acordo com Lawless (2015), o baixo número de mulheres nos altos cargos políticos está intimamente relacionado à ambição política *nascente* dos candidatos. Analisando o caso estadunidense, Jeniffer Lawless e Richard Fox buscam identificar e explorar as razões pelas quais há poucas mulheres concorrendo às eleições. Nesse sentido, os autores conduziram o *survey* Citizen Political Ambition Studies que foi aplicado inicialmente em 2001, uma nova onda em 2008 e, finalmente, uma última onda em 2011³⁴. O *survey* foi aplicado com cidadãos estadunidenses e teve abrangência nacional. Foram entrevistados cidadãos que poderiam ser potenciais candidatos a concorrer a um cargo público. Os resultados encontrados pelos autores revelam que, entre os candidatos potenciais, os homens são 15% mais prováveis do que as mulheres a terem recebido sugestões para

33 Outros recursos de que dispõem os partidos são, por exemplo, o tempo de propaganda eleitoral (rádio e televisão) e o número do candidato na urna (Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997). Entre os números disponibilizados pelos partidos aos candidatos, há números que são relativamente mais fáceis de serem memorizados pelo eleitor do que outros, o que se tornaria uma vantagem para aqueles que obtêm um “bom” número.

34 Em suma, os autores aplicaram três *surveys* de abrangência nacional com candidatos potenciais. Para mais informações, veja Lawless (2015).

concorrer a um cargo político (LAWLESS; FOX, 2005, 2010, 2012). Ademais, os homens são mais prováveis a se autoavaliar como qualificados para concorrer a um cargo público, apesar de ambos os sexos julgarem os mesmos fatores quando examinam os principais requisitos que um candidato político deve apresentar. A conclusão dos autores é de que há um *gender gap* com relação à ambição política *nascente*³⁵. Como ressalta Matland (2005, p. 94, tradução nossa), “homens, em praticamente todas as culturas, são socializados para ver a política como uma esfera legítima para eles agirem. Isso leva a que homens tenham um maior conhecimento e interesse pela política, e uma maior ambição política”³⁶. Analisando as percepções de parlamentares, ex-candidatos/as e membros de

partidos sobre os obstáculos e entraves à ampliação da participação de negros e mulheres na política, Meneguello et al. (2012, p. 55) ressaltam que “a carga de conservadorismo e preconceito que sobrecarrega a escolha das mulheres pela construção de uma carreira política constitui uma dimensão marcante das trajetórias analisadas”. Assim, devido ao *gender gap*, apenas as mulheres mais qualificadas e ambiciosas politicamente irão emergir como candidatas, sendo que aquelas que são eleitas, de um modo geral, apresentam um desempenho político superior ao desempenho exibido pelos homens (ANZIA; BERRY, 2011)³⁷.

Porém, o desafio é ainda maior para aquelas mulheres que estão concorrendo pela primeira vez a um cargo político. Analisando

35 Corroborando esse ponto, Araújo e Borges (2013, p. 73) dizem que “o ‘gap’ da desigualdade na representação vai além de uma decisão livre e autônoma de homens e mulheres que definiria um traço inato de gênero na tendência à participação.”

36 “Men, across virtually all cultures, are socialized to see politics as a legitimate sphere for them to act in. This leads to men having a greater knowledge of and interest in politics, and greater political ambition.” (MATLAND, 2005, p. 94, no original). Além disso, as mulheres são mais prováveis a interromper suas carreiras políticas por questões familiares. Um exemplo é quando a mulher se torna mãe e decide interromper temporariamente ou definitivamente sua carreira política. Um exemplo recente é da ex-deputada federal brasileira, Manuela D’Ávila, que estava cotada para ser candidata à prefeitura de Porto Alegre (RS), porém desistiu da candidatura a fim de se dedicar aos cuidados de sua filha. Como justifica a ex-deputada federal em carta divulgada em sua página oficial do Facebook. “Dentre essas causas [políticas defendidas pela ex-deputada] estão, justamente, aquelas que dizem respeito ao desenvolvimento de nossas crianças na primeira infância. Minha filha Laura tem apenas cinco meses. Sei o quanto ela precisa de mim em seus primeiros mil dias, fundamentais para o desenvolvimento. Não adiantaria lutar pelo desenvolvimento de nossos bebês e não fazer valer a minha luta para minha própria filha! Mais do que com teorias, é com a nossa prática que mudamos a realidade. Além disso, sei o quanto uma campanha é tensa, desgastante, e sei que, infelizmente, no momento da campanha eleitoral quem está na frente se torna o alvo de ataques que, não raramente, transcendem o limite da ética. Sei isso pela experiência própria de duas campanhas majoritárias. Aliás, experimento isso todos os dias nas redes sociais, tão somente diante da especulação sobre minha eventual candidatura. Não vou a expor a esse ambiente, que tanto tentamos mudar, num momento tão crucial de sua vida. Como feminista acredito no direito de cada mulher decidir sobre seu corpo e sua vida. Essa é a minha escolha.” Disponível em: <<https://www.facebook.com/manueladavila/posts/1482625295119259:0>>. Acesso em: 31 mar. 2016.

37 Analisando o caso estadunidense, Anzia e Berry (2011) encontram evidências de que as congressistas direcionam, aproximadamente, 9% mais de recursos de programas federais para suas bases eleitorais do que os congressistas. Além disso, os autores chegam à conclusão de que as parlamentares propõem mais projetos de leis do que os homens. É importante observar que há uma significativa literatura que aponta que as mulheres políticas têm preferências e prioridades diferentes dos homens. De acordo com esses estudos, a atuação política das mulheres foca em políticas relacionadas à saúde pública, educação (MCDONAGH, 2009) e, principalmente, em políticas relacionadas à criança, à família e aos direitos da mulher (CARROLL, 2001; HEATH, 2003; HTUN et al., 2013; SCHWINDT-BAYER, 2006; SWERS, 2002; TAYLOR-ROBINSON).

dados das eleições para o Senado no Brasil e nos Estados Unidos, Bohn (2007) mostra que as mulheres são tão competitivas quanto os homens quando elas já possuem um histórico de cargos políticos eletivos. Nesse sentido, o principal obstáculo encontrado pelas mulheres nas eleições para o Senado está relacionado à falta de experiência política³⁸. À medida que disputa e vence eleições, a candidata tende a ganhar mais em termos de competitividade frente aos outros candidatos (BOHN, 2007). Álvares (2008a) também chama atenção para como a falta de experiência política e a ausência de apoio político-eleitoral afetam o sucesso eleitoral das candidatas. Desse modo, a literatura tem encontrado que os candidatos do sexo masculino que buscam a reeleição são os que, de um modo geral, têm as melhores chances de serem eleitos³⁹.

Embora enfrentem níveis de dificuldade diferentes, uma vez eleitos, homens e mulheres exibem a mesma forma de ambição política (PALMER; SIMON, 2010). Utilizando dados das eleições para a Câmara dos Deputados nos Estados Unidos, de 1956 a 2006, Palmer e Simon (2010) analisam a ambição política entre homens e mulheres. O principal achado dos autores é de que as deputadas, assim como os deputados, respondem estrategicamente quando se defrontam com a oportunidade de concorrer a uma vaga no Senado. Em síntese, os autores concluem que as deputadas – que

seguem carreira na Câmara ou aquelas que concorrem ao Senado – exibem as mesmas formas de ambição política que os deputados (PALMER; SIMON, 2010).

Portanto, os achados da literatura sobre ambição política e carreira podem ser sistematizados da seguinte forma. Primeiro, as mulheres, mesmo quando apresentam um perfil potencial para concorrer a um cargo público, têm menos chances de se candidatarem devido ao processo de recrutamento de candidatos e também às diferenças entre homens e mulheres com relação a sua autopercepção sobre possuir as qualidades adequadas para se candidatar a um cargo público. Segundo, uma vez eleita, a mulher exibe as mesmas formas de ambição política que apresentam seus colegas homens. Nesse sentido, elas buscarão se reeleger (ambição estática) ou concorrer a um cargo no Senado (ambição progressiva), avaliando os custos e os riscos associados a cada estratégia.

Processo de Democratização

Uma literatura importante tem testado a relação entre democracia e representação política feminina. Embora alguns estudos apresentem evidências de que democracia está associada negativamente com níveis de participação feminina na política formal, a maioria dos trabalhos chama atenção para o papel positivo das instituições democráticas no sentido de promoverem a presença das

38 Outro estudo que também analisa a participação feminina no Senado é o de Neiva (2008). O principal achado do autor é que a força política dessa instituição (Senado) influencia a maior ou menor presença de mulheres na política. Se o Senado é politicamente fraco, isto é, os senadores são eleitos indiretamente ou nomeados e essa instituição, não tem papel relevante para as decisões centrais da política nacional, então, a representação feminina nessa Casa tende a ser maior. Do contrário, se o Senado é politicamente forte, a presença de mulheres tende a ser baixa.

39 Analisando as eleições brasileiras de 2002, 2006 e 2010 para a Câmara dos Deputados brasileira, Alves e Araújo (2011) encontram evidências de que a reeleição é uma importante variável para explicar o sucesso eleitoral do candidato ou da candidata. A percentagem relativamente alta de candidatas reeleitos tende a manter a mesma composição do Parlamento e, por conseguinte, a mesma composição de sexo.

mulheres na política³⁷. A hipótese central dos estudos é de que conforme as instituições democráticas se consolidam maior se torna a participação das mulheres na política. Nesse sentido, a representação política das mulheres é vista como um dos aspectos da plena democratização (PAXTON, 1997). Paxton (Ibid.) analisou dados de uma amostra de países, de 1975 a 1988, a fim de entender quais variáveis são mais importantes para explicar a porcentagem de mulheres com assento na Câmara dos Deputados. Democracia é mensurada pela autora como uma medida de *Freedom House*, em uma escala de quatorze pontos. O principal resultado encontrado pela autora é de que democracia não tem um impacto estatisticamente significativo sobre a participação política feminina.

A fim de confrontar os resultados encontrados por Paxton (1997), Fallon et al. (2012) desenvolvem o argumento de que o contexto histórico e, principalmente, o processo de democratização têm consequências significativas sobre a participação feminina na política. Os autores analisam dados de 1975 a 2009, de países em desenvolvimento, e o principal achado do estudo é de que não é o fato de um país ser ou não democrático que explica ter uma alta taxa de representação feminina, mas sim os diferentes processos de democratização. Fallon et al. (2012) operacionalizam processo de democratização utilizando quatro variáveis: (I) qual regime que antecedeu a democracia; (II) o contexto global da transição; (III) a experiência com eleições, e; (IV) o aumento

dos níveis de liberdade democrática ao longo do tempo.

Fallon et al. (2012) encontram evidências de que aqueles países que passaram por guerra civil tendem a ter uma melhor representação feminina do que aqueles que viveram um período autoritário ou de regime comunista. A experiência de uma guerra civil impõe ao futuro governo uma maior abertura para o diálogo com grupos e movimentos sociais que participaram da luta pelo governo democrático. Além disso, o modo como houve a passagem para o regime democrático e o quão recente ela ocorreu são também fatores relevantes. Aqueles países que passaram pela transição democrática recentemente tendem a ter uma pior representação política feminina do que aqueles que fizeram a transição no período de 1975 a 1995. Nesse último grupo de países, o regime democrático e as instituições democráticas estão mais consolidadas do que naqueles em que a transição ocorreu há pouco tempo. Por último, países que tiveram experiências com eleições e que, ao longo do tempo, adquiriram maiores níveis de liberdade democrática tendem a ter uma maior participação feminina na política.

Conclusão

Esta revisão tem identificado as causas mais importantes levantadas pelos estudos para explicar a baixa proporção de mulheres na política. As pesquisas voltadas a entender o caso brasileiro, por sua vez, têm seguido em larga medida os avanços da literatura internacional. Entre as causas mais

37 Ao analisar as políticas de reserva de assentos legislativos, Krook (2010) encontra que durante o regime militar no Paquistão, os líderes militares foram responsáveis pela promoção e permanência de políticas de reserva de assentos legislativos para mulheres. Porém, houve uma interrupção dessa política, no período de 1988 a 2000, justamente durante o regime democrático. Como explica Krook (2010, p. 106), “for nondemocratic regimes, in contrast, reserved seats provided a convenient and easy solution for demonstrating their will to include many different groups, thus in their eyes legitimizing their rule”.

importantes da baixa proporção de brasileiras eleitas para o Congresso, a literatura tem apontado o sistema eleitoral (a adoção de um sistema de lista aberta) e a fraca punição aos partidos que descumprem a lei de cotas. Porém, os estudos também ressaltam que há uma falta de comprometimento dos partidos políticos em promover as candidaturas femininas. A literatura tem apontado que a probabilidade de ser eleita depende da orientação ideológica e do tamanho do partido político ao qual a candidata é filiada. Partidos grandes e partidos de esquerda elegem mais mulheres.

No entanto, há outras variáveis que foram pouco exploradas pelos estudiosos do caso brasileiro, mesmo quando tais fatores têm sido identificados pela literatura internacional como relevantes para explicar a baixa proporção de mulheres eleitas. Nesse sentido, podemos citar a relevância dos estudos sobre ambição política que têm encontrado evidências de que há um *gap* com relação à ambição política *nascente* de homens e mulheres. Essa linha de investigação nos parece particularmente promissora, pois ela permite verificar se há diferenças nas pretensões políticas das brasileiras em comparação com os brasileiros e se a ambição política varia ao longo de diferentes grupos etários e regiões do país. Essa abordagem também nos oferece a oportunidade de entender melhor os argumentos que ressaltam que o processo democrático pode exercer um papel relevante sobre a trajetória das mulheres na política.

Levando-se em conta que fatores como o tipo de lista e a existência da lei de cotas são iguais para todos os estados brasileiros, é surpreendente que haja diferenças importantes entre os estados. Segundo dados do Centro Feminista de Estudos e Assessoria (2013), nas eleições de 2010 para a Câmara dos Deputados, o estado do Espírito Santo

elegeu, do total de cadeiras, 40% de deputadas, por outro lado, os estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Sergipe não elegeram nenhuma deputada federal. Essa heterogeneidade dentro dos estados parece merecer estudos em maior profundidade sobre o assunto.

Outra área importante e pouco explorada nas pesquisas está relacionada a entender se existe uma diferença com relação ao comportamento político entre as mulheres que foram eleitas pela primeira vez e aquelas que têm conseguido se manter no parlamento ou em posições de liderança no Executivo ao longo do tempo no Brasil. Embora elas consigam ser eleitas, há uma taxa alta de mulheres que não conseguem ou não procuram ser reeleitas para continuar participando no Congresso Brasileiro. Nessa linha, estudos recentes de Moreira (2016), por exemplo, têm se voltado a estudar se existem diferenças entre o tipo de políticas que são produzidas pelas deputadas e os deputados na Câmara de Deputados no Brasil e se essas diferenças são mantidas comparando parlamentares com diferentes experiências políticas. Esse tipo de pesquisa representa um segundo exemplo do tipo de pesquisa que pode oferecer uma luz promissora sobre o caso brasileiro. Para que esse tipo de pesquisa possa explorar tais questões em maior profundidade, os pesquisadores precisam de mais dados, pois é evidente que os dados disponíveis para estudar esse tema ainda são muito limitados.

Como temos buscado demonstrar ao longo deste trabalho, os estudos sobre o tema se encontram em um período muito importante de exploração e de descobertas. Esperamos ter contribuído para a próxima geração de estudos empíricos dedicados a entender o caso brasileiro. Como temos ressaltado, a literatura oferece vários caminhos importantes que devem ser abordados.

Referências

- 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, 2008a.
- _____. Recrutamento político e seleção de candidaturas: acesso às listas e o papel das lideranças no “Jardim Secreto”. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 6., 2008, Campinas. *Anais...*, Campinas, 2008b.
- ALVES, J. E. D.; ARAÚJO, C. Participation of women in the elections 2002, 2006, and 2010. In: PIATTI-CROCKER, A. (Ed.). *Diffusion of gender quotas in Latin America and beyond: advances and setbacks in the last two decades*. New York: Peter Lang, 2011. v. 19. p. 70-97.
- ANZIA, S. F.; BERRY, C. R. The Jackie (and Jill) Robinson effect: why do congresswomen outperform congressmen? *American Journal of Political Science*, v. 55, n. 3, p. 478-493, 2011.
- ARAÚJO, C. Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil. *Revista Estudos Feministas*, v. 9, n. 1, p. 231-252, 2001.
- _____. Quotas for women in the Brazilian Legislative System. In: THE IMPLEMENTATION OF QUOTAS: LATIN AMERICAN EXPERIENCES, 2003, Lima. *Anais...* Lima: International IDEA. Disponível em: <http://www.quotaproject.org/fr/CS/CS_Araujo_Brazil_25-11-2003.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2016.
- _____. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 193-215, 2005.
- ARAÚJO, C.; BORGES, D. Trajetórias políticas e chances eleitorais: analisando o “gênero” das candidaturas em 2010. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 46, p. 69-91, 2013.
- BOHN, S. R. Women and candidate quality in the elections for the Senate: Brazil and the United States in comparative perspective. *Brazilian Political Science Review*, v. 1, n. 2, p. 74-107, 2007.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas e Resultados da Eleição*. 2014. Disponível em: <www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2010/estatisticas>. Acesso em: 24 mar. 2016.
- CAMPOS, L. A.; MACHADO, C. A cor e o sexo da política: composição das câmaras federais e estaduais (2014). *Textos para Discussão GEMAA (IESP-UERJ)*, n. 7, p. 1-21, 2014.
- CARROLL, S. J. *The impact of women in public office*. Bloomington: Indiana University Press, 2001.
- CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ACESSORIA. *Dados estatísticos das eleições de 2010 para Câmara dos Deputados, Senado Federal, Governos de Estado e Assembléias Legislativas*. Disponível em: <http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3491:dados-estatisticos-das-eleicoes-de-2010-para-camara-dos-deputados-senado-federal-governos-de-estado-e-assembleias-legislativas&catid=214:dados-estatisticos&Itemid=147>. Acesso em: 18 jul. 2016.
- CHATTOPADHYAY, R.; DUFLO, E. Women as policy makers: evidence from a randomized policy experiment in Índia. *Econometrica*, v. 72, n. 5, p. 1409-1443, 2004.
- COSTA, L. D.; BOLOGNESI, B.; CODATO, A. Variáveis sobre o recrutamento político e a questão de gênero no Parlamento brasileiro. In: SALGADO, E. D.; DANTAS, I. (Coords.). *Partidos políticos e seu regime jurídico: o desenho constitucional dos partidos políticos*. Curitiba: Juruá, 2013. p. 209-228.
- ESCOBAR-LEMMON, M.; TAYLOR-ROBINSON, M. M. How do candidate recruitment and selection processes affect the representation of women? In: SIAVELIS, P.; MORGENSTERN, S. (Eds.). *Pathways to power: political*

- recruitment and candidate selection in Latin America. University Park: Pennsylvania State University Press, 2008. p. 345-368.
- FALLON, K. M.; SWISS, L.; VITERNA, J. Resolving the democracy paradox democratization and women's legislative representation in developing nations, 1975 to 2009. *American Sociological Review*, v. 77, n. 3, p. 380-408, 2012.
- HTUN, M. A política de cotas na América Latina. *Revista Estudos Feministas*, v. 9, n. 1, p. 225-230, 2001.
- _____. Women, political parties and electoral systems in Latin America. In: BALLINGTON, J.; KARAM, A. (Eds.). *Women in Parliament: beyond numbers*. 2. ed. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005. p. 112-121.
- HTUN, M.; LACALLE, M.; MICOZZI, J. P. Does women's presence change legislative behavior? Evidence from Argentina, 1983-2007. *Journal of Politics in Latin America*, v. 5, n. 1, p. 95-125, 2013.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: PNAD 2001-2009 e 2011-2012*. Brasília, DF: IBGE, 2013.
- IPU – INTER-PARLIAMENTARY UNION. *Database on national parliaments*. 2016. Disponível em: < <http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp> >. Acesso em: 31 mar. 2016.
- JONES, M. P. El sistema de cuotas y la elección de las mujeres en América Latina: el papel fundamental del sistema electoral. In: RUIZ, P. S. (Ed.). *La democracia paritaria en la construcción europea*. Madrid: Coordinadora Española para el Lobby Europeo de Mujeres, 2000. p. 34-47.
- JONES, M. P.; ALLES, S.; TCHINTIAN, C. Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, v. 32, n. 2, p. 331-357, 2012.
- KROOK, M. L. *Quotas for women in politics: gender and candidate selection reform worldwide*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- LAWLESS, J. L. Female candidates and legislators. *Annual Review of Political Science*, v. 18, p. 349-366, 2015.
- LAWLESS, J. L.; FOX, R. L. *It takes a candidate: why women don't run for office*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- _____. *It still takes a candidate: Why women don't run for office*. Ed. rev. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- _____. *Men rule: The continued under-representation of women in U.S. politics*. Washington, DC: Women & Politics Institute, 2012.
- MATLAND, R. E. Enhancing women's political participation: legislative recruitment and electoral systems. In: BALLINGTON, J.; KARAM, A. (Eds.). *Women in Parliament: beyond numbers*. 2. ed. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005. p. 93-111.
- MCDONAGH, E. *The motherless state: women's political leadership and American democracy*. Chicago: University of Chicago Press, 2009.
- MENEGUELLO, R.; MANO, M. K.; GORSKI, C. Alguns condicionantes do déficit representativo de *mulheres e negros na política*. In: MENEGUELLO, R. et al. *Mulheres e negros na política: estudo exploratório sobre o desempenho eleitoral em quatro estados brasileiros*. Campinas: UNICAMP/CESOP, 2012. p. 5-66.
- MIGUEL, L. F.; QUEIROZ, C. M. Diferenças regionais e o êxito relativo de mulheres em eleições municipais no Brasil. *Revista Estudos Feministas*, v. 14, n. 2, p. 363-385, 2006.

- MOREIRA, N. P. *As deputadas são mais sensíveis às demandas das eleitoras?* 2016. 72f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.
- MYERSON, R. B. Incentives to cultivate favored minorities under alternative electoral systems. *American Political Science Review*, v. 87, n. 4, p. 856-869, 1993.
- NEIVA, P. Women in upper houses: a global perspective. *Brazilian Political Science Review*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 77-95, 2008.
- NORRIS, P. *Fast track strategies for women's representation in Iraq and Afghanistan: choices and consequences*. 2006. Trabalho apresentando ao Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, 2006.
- PALMER, B.; SIMON, D. M. *Breaking the political glass ceiling: women and congressional elections*. New York: Routledge, 2010.
- PAXTON, P. Women in national legislatures: a cross-national analysis. *Social Science Research*, v. 26, n. 4, p. 442-464, 1997.
- SACCHET, T.; SPECK, B. W. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. *Opinião Pública*, v. 18, n. 1, p. 177-197, 2012.
- SCHWINDT-BAYER, L. A. Still Supermadres? Gender and the policy priorities of Latin American legislators. *American Journal of Political Science*, v. 50, n. 3, p. 570-585, 2006.
- SIAVELIS, P.; MORGENSTERN, S. (Eds.). *Pathways to power: political recruitment and candidate selection in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press, 2008.
- SWERS, M. L. *The difference women make: the policy impact of women in Congress*. Chicago: University of Chicago Press, 2002.
- TAYLOR-ROBINSON, M. M.; HEATH, R. M. Do women legislators have different policy priorities than their male colleagues? A critical case test. *Women & Politics*, v. 24, n. 4, p. 77-101, 2003.
- ZAREMBERG, G. *Mujeres, votos y asistencia social en el México priista y la Argentina peronista*. México, DF: FLACSO-México, 2013.

Resumo

Por que elas são poucas? Uma revisão sobre as causas da baixa presença de mulheres no Congresso brasileiro

Embora tenha havido um aumento significativo na porcentagem de mulheres que ocupam posições de liderança na política, elas permanecem sub-representadas nos parlamentos, principalmente quando se compara a porcentagem de eleitoras com a porcentagem de mulheres eleitas. Neste estudo elaboramos uma revisão sobre a literatura que busca explicar o baixo número de mulheres na política. A fim de avançar no entendimento sobre a questão da sub-representação feminina na política brasileira, analisamos tanto a literatura que estuda especificamente o caso brasileiro, como também estudos comparados baseados em casos-chave.

Palavras-chave: Mulheres; Representação; Eleições; Congresso; Participação Política.

Abstract

Why are they so few? A review about the causes of the women's low presence on Brazilian Congress

Despite the significant increase on the percentage of women on political leadership posts, women are still underrepresented in parliaments – especially when comparing the percentage of female electors and elected women. This study presents a review of the key literature findings explaining the low presence of women on politics. In order to reflect upon female underrepresentation on politics we resort both from the literature focused on the Brazilian case and from studies regarding key-cases and comparative studies.

Keywords: Women; Representation; Election; Congress; Political participation.

Résumé

Pourquoi sont-elles si peu nombreuses ? Une étude sur les causes de la faible présence des femmes à l'Assemblée Nationale brésilienne

Malgré une augmentation significative du pourcentage de femmes occupant des postes d'influence politique, elles sont encore sous-représentées au sein des parlements, surtout lorsque l'on compare le pourcentage d'électeurs du sexe féminin à celui des femmes élues. Nous avons, dans cette étude, procédé à une révision des principales conclusions de la littérature qui cherche à expliquer la faible présence des femmes en politique. Pour permettre une réflexion sur la sous-représentation féminine dans la politique brésilienne, nous utilisons une grande partie de la littérature qui analyse, en particulier le cas du Brésil, ainsi que les études qui abordent des affaires-clés et des études comparatives.

Mots-clés: Femmes; Représentation; Élections; Assemblée Nationale; Participation politique.