

**Dimensões da inclusão
e exclusão política no Brasil:
Gênero e Raça**

Mala N. Htun

Banco Interamericano de Desenvolvimento

Washington, D. C.

**Série de relatórios técnicos do
Departamento de Desenvolvimento Sustentável**

**Catálogo proporcionado pelo
Banco Interamericano de Desenvolvimento
Biblioteca Felipe Herrera**

Htun, Mala, 1969-

Dimensões da inclusão e exclusão política no Brasil : gênero e raça / Mala N. Htun

p. cm. (Sustainable Development Department Technical papers series; WID-105)

1. Women in politics—Brazil. 2. Women, Black—Brazil—Political participation. 3. Race discrimination—Brazil. 4. Sex discrimination—Brazil. I. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept. Women in Development Unit. II. Title. III. Series.

323.34 H282—dc21

Mala N. Htun é professora assistente de ciência política na Universidade New School em Nova Iorque. Ela é autora de *Sex and the State: Abortion, Divorce, and the Family under Latin American Dictatorships and Democracies*, e vários artigos e capítulos de livros sobre as políticas de gênero e direitos das mulheres na América Latina. Ela tem um doutorado em ciência política da Universidade de Harvard e um A.B. em relações internacionais da Universidade de Stanford. Sua pesquisa atual centra-se no estudo das políticas de gênero e representações étnicas na América Latina e no mundo.

As opiniões contidas neste trabalho são da autora e não representam, necessariamente, a posição oficial do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Dezembro de 2003

Esta publicação (no. WID-105) pode ser obtida da:

Unidade da Mulher no Desenvolvimento
Stop W-0502
Banco Interamericano de Desenvolvimento
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

correio eletrônico: sds/wid@iadb.org
Telefax: 202-623-1463
Sitio de Internet: <http://www.iadb.org/sds/wid>

CONTEÚDO

Introdução
5

Políticas de representação de grupos no mundo todo
6

Inclusão política: a dimensão do gênero
8

Exclusão política: A dimensão racial
17

Comparando gênero e raça
27

Conclusão
32

Apêndice A
33

Apêndice B
37

PREFÁCIO

Tenho o prazer de apresentar-lhes o trabalho de Mala Htun sobre a inclusão política e a representação da mulher e do afro-descendente no Brasil, preparado para o Programa de Liderança e Representação da Mulher (PROLID), da Unidade da Mulher no Desenvolvimento. O presente estudo centra-se em um tema importante da agenda do Banco sobre gênero e inclusão social: promover a inclusão política. Explora como a crescente visibilidade e ativismo político de grupos étnicos não dominantes se traduz na representação de seus interesses. O estudo expõe, também, lições extraídas da luta da mulher pela igualdade, relevantes para outros grupos excluídos.

Este trabalho é parte do esforço de PROLID para promover a liderança, participação política e representação da mulher na América Latina e Caribe, com especial ênfase na mulher indígena e afro-descendente. Também responde a uma prioridade chave da agenda da inclusão social do Banco: construção de um entendimento e pesquisa para melhor identificar assuntos relevantes e orientar os processos de inclusão social.

Esperamos que este estudo contribua para a melhor compreensão dos desafios enfrentados na construção da democracia para todos e para os diálogos sobre políticas do Banco com os países membros prestatários.

Gabriela Vega
Chefe
Unidade Mulher no Desenvolvimento
Departamento de Desenvolvimento Sustentável

INTRODUÇÃO

Desenvolvimento, como Amartya Sen enfatiza, envolve expansão da liberdade. A liberdade de ganhar dinheiro para garantir condições adequadas de existência, para expressar seu ponto de vista e se associar a outros, bem como para participar da formulação de importantes decisões que governam a vida de uma pessoa (Sen, 1999). Como sugere essa idéia, aqueles de nós que se preocupam com o desenvolvimento precisam voltar a atenção para as diversas dimensões da participação política. Todos os cidadãos estão devidamente representados no processo de tomada de decisão? Os resultados da política pública refletem a diversidade de nossos pontos de vista?

Na maioria das sociedades, em várias épocas da história, a resposta para essas perguntas foi negativa. A igualdade política era concebida como direitos iguais de votar, e não o direito de se fazer presente na política nem o de eleger representantes de sua preferência. Contudo, no final do século XX, os significados predominantes da igualdade política foram remodelados. Os governos, as organizações internacionais e as associações cívicas se convenceram de uma idéia desenvolvida há décadas por feministas e grupos de direitos das minorias: a representação descritiva – que se obtém quando os representantes se assemelham aos eleitores em suas características pessoais e experiências de vida – é um elemento chave de uma sociedade democrática. Cada vez mais, os parlamentos que excluem segmentos visíveis de sua cidadania vêm sendo tidos como carentes de legitimidade.

Muitos países aplicam políticas que pretendem aumentar a representação política das mulheres e de grupos étnicos excluídos. Em 2003, mais de 45 países do mundo tinham leis estabelecendo a existência de cotas de candidatos ou reservando cadeiras parlamentares por gênero e etnia. A região da América Latina não é exceção: dez países têm leis de cota de gênero e um décimo primeiro, a Colômbia, utiliza uma cota para cargos seniores no executivo. Apenas três, a Colômbia, o Peru e a Venezue-

la, possuem mecanismos para representação étnica ou racial. Muitas sociedades etnicamente heterogêneas são politicamente homogêneas, ainda que pouco esforço tenha sido feito para remediar essa situação.

O presente documento analisa a inclusão política de mulheres e de afro-descendentes no Brasil. Uma das sociedades com maior desigualdade no mundo, o Brasil é estratificado por gênero, raça e etnia, tanto na esfera política quanto em outras esferas. Apesar de as mulheres terem obtido ganhos significativos nas últimas décadas, a lacuna social existente entre negros e brancos tem se mantido relativamente constante. Esse fato se reflete nas políticas de participação política. Em 1996, o Brasil introduziu uma lei de cota de gênero para as eleições legislativas, e aplicou essa lei de forma diligente em todas as eleições subsequentes. Mesmo assim, até o ano 2000 pouco se falava sobre medidas para fomentar a representação política da maioria afro-descendente do país (que ocupa apenas cerca de 2% das cadeiras do Congresso). Em 2001, diferentes agências governamentais começaram a anunciar programas de ação afirmativa e, atualmente, o Congresso está analisando projetos de lei que estabelecem cotas de candidatos.

Por que há mais políticas para intensificar os direitos das mulheres do que políticas direcionadas a grupos definidos por raça? Os sucessos das mulheres oferecem alguma lição para outros grupos excluídos? A maior presença das mulheres no poder levou a uma representação mais efetiva dos interesses das mulheres? O que explica o recente debate sobre a ação afirmativa com base na raça? Antes de responder a essas perguntas, situemos primeiro o Brasil em um contexto internacional e regional de políticas de representação de grupos.

POLÍTICAS DE REPRESENTAÇÃO DE GRUPOS NO MUNDO TODO

Cerca de 50 países do mundo distribuem oficialmente o acesso ao poder político segundo as linhas de gênero e etnia, por meio de leis de cota nacional e cadeiras reservadas no parlamento. Cerca de outros 40 países mantêm arranjos políticos efetivos – cotas voluntárias de partido, divisão em distritos de acordo com a conscientização racial ou isenção dos requisitos de limite para organizações políticas minoritárias – para promover a representação política dos grupos de identidade (consulte as tabelas 1 e 2). As *cotas estatutárias* exigem que um número mínimo de candidatos apresentados por partidos políticos para uma eleição legislativa seja de um determinado grupo. A *Ley de Cupos* (1991) da Argentina, por exemplo, exige que as mulheres ocupem, no mínimo, 30% dos cargos nas listas do partido. As *reservas* ou as *cadeiras reservadas* separam um percentual das cadeiras legislativas para membros de um determinado grupo. Essas cadeiras podem ser preenchidas por meio de eleição competitiva em distritos especialmente criados, eleições por eleitores registrados em listas separadas, pelo membro do grupo que receber a maioria dos votos nas eleições gerais, ou por nomeação pelos partidos políticos.

Os países com cotas de gênero e reservas superam em número os países com medidas semelhantes para grupos étnicos, ainda mais se considerarmos os países onde os partidos políticos utilizam cotas voluntariamente. Muitos países com diversidade étnica não oferecem garantia alguma de representação étnica. Na Bolívia e no Equador, onde 35 a 80% da população são indígenas (e onde a percentagem de parlamentares índios varia de 10 a 15%), não há cotas étnicas ou reservas. De acordo com o censo brasileiro, cerca de metade do país é negra, mas esse grupo representa apenas 2% do Congresso.

O Nepal, outro país que apresenta diversidades, não possui dispositivos legais para a representação de grupos étnicos. Contudo, todos esses quatro países utilizam cotas de gênero.

Tanto as cotas quanto as reservas são esforços no sentido de melhorar a representação dos grupos de identidade, mas os meios que utilizam são diferentes. As cotas intervêm nos procedimentos de nomeação de um partido, ao exigir que uma determinada porcentagem de candidatos de um partido seja de um determinado grupo. Elas não afetam as características do sistema eleitoral, tais como as regras de contagem, a circunscrição dos distritos eleitorais ou a estrutura da cédula de votação, as quais já se provou que exercem os mais poderosos efeitos sobre o sistema partidário e a estrutura partidária. Conseqüentemente, as cotas podem ser perfeitamente compatíveis com os sistemas partidários existentes e a dinâmica de representação. Uma vez que haja “espaço” para os beneficiários dentro dos partidos existentes, a introdução de cotas pode não alterar significativamente os incentivos do sistema político.

As reservas adotam uma abordagem diferente. As cadeiras reservadas introduzem vias de representação específicas de um grupo as quais contornam o sistema partidário e eleitoral existente. Elas incluem a criação de listas eleitorais separadas, distritos eleitorais especiais onde apenas membros do grupo podem competir, exceções às regras de contagem, tais como limiares de representação mais baixos, e a nomeação de membros do grupo para a legislatura. Mais do que criar espaço para os membros de um grupo dentro dos partidos, como fazem as cotas, as reservas estabelecem rotas para o poder que não demandam qualquer conexão com a direção dos partidos. Assim, elas permitem a separação contínua das comunidades políticas e

facilitam o sucesso eleitoral de partidos de grupos específicos. Quando os níveis de reservas são altos, a legislatura é dividida entre os grupos, cada um com seu próprio sistema partidário e sua própria dinâmica de representação.

Na América Latina, apenas a Colômbia e a Venezuela usam reservas. Em consequência da mobilização indígena que pressionou os delegados da convenção constitucional, a Constituição Colombiana de 1991 criou um distrito de duas cadeiras de senador para os indígenas e permite a reserva de até cinco cadeiras na Câmara dos Deputados para grupos étnicos e outras minorias políticas. A Venezuela passou por uma experiência semelhante: a reforma constitucional de 1999 estabeleceu três cadeiras reservadas para “comunidades indígenas” e permitiu que organizações de movimentos sociais competissem por elas, eliminando assim a barreira de registro partidário. Nos dois países, a distribuição de cadeiras reservadas garantiu recursos e visibilidade para os partidos e os movimentos indígenas, possibilitando que eles conseguissem competir de maneira bem sucedida por cadeiras não reservadas e ganhassem poder no governo local (Van Cott 2000, 2003).

Além disso, na Colômbia os movimentos indígenas usaram as cadeiras melhor do que os movimentos negros. Uma lei aprovada em 1993 garantiu especificamente às representantes na Câmara dos Deputados, eleitos em um distrito “virtual” especial.

As cadeiras foram preenchidas nas eleições de 1994, mas foram declaradas inconstitucionais pela Suprema Corte (com comunidades negras o direito a dois base em uma tecnicidade) em 1996; conseqüentemente, não houve cadeiras reservadas nas eleições de 1988, apesar de terem sido restabelecidas em 2001. Embora cerca de um quarto da população colombiana seja negra, as reservas para negros chegam a apenas 1,2% das cadeiras do Congresso. Além do mais, apenas 12% do eleitorado na região com forte predominância afro-colombiana do país votaram nos representantes que concorriam às cadeiras reservadas. A grande maioria desses votos veio das áreas urbanas de Bogotá (Efrén Agudelo, 2002).

Como já mencionado, dez países latino-americanos adotaram leis estatutárias de cota de gênero e essas políticas têm sido discutidas em muitos outros países. Essas políticas, defendidas pelas redes de mulheres políticas, endossadas por organizações internacionais e que receberam o apoio decisivo de alguns presidentes homens, têm obtido um sucesso moderado no aumento da representação feminina. Na média, a presença das mulheres no Congresso saltou dez pontos percentuais em países com cotas (consulte a Tabela 3), apesar dessa média apresentar distorções em virtude dos dramáticos resultados das cotas na Argentina e na Costa Rica. De modo geral, os efeitos das cotas variaram dependendo do sistema eleitoral do país, da utilização de mandatos de colocação e da aquiescência do partido (Htun e Jones, 2002).

INCLUSÃO POLÍTICA: A DIMENSÃO DO GÊNERO

Sob uma perspectiva comparativa e teórica, o Brasil apresenta um quebra-cabeça. Até 2003, a presença das mulheres no poder político era baixa, ainda mais baixa do que em outros países da região. Por outro lado, o país foi um pioneiro nas leis e políticas de desenvolvimento dos direitos das mulheres e abriga o maior, mais vibrante e diverso movimento feminista da América Latina. A condição da mulher, no geral, melhorou. Por que as políticas ficaram para trás em relação a essas outras esferas? Há um número elevado de mulheres no poder para defender seus interesses de gênero?

A presença das mulheres no poder: o porquê dos números baixo?

Em comparação ao restante da região latino-americana, a representação das mulheres na política brasileira tem sido baixa, apesar de os números terem aumentado após a eleição de 2002 e da nomeação que Luiz Inácio Lula da Silva fez de mais mulheres para o gabinete. Antes da eleição, as mulheres representavam apenas 6% da Câmara dos Deputados e 7% do Senado, em comparação a uma média latino-americana de 15 e 12%, respectivamente. Em 2003, esses índices subiram para 8% (Câmara) e 12% (Senado). Entre os ministros de gabinete, as mulheres partiram de representação nula (a média latino-americana de representação no gabinete era de 13%) para a liderança de dois dos 22 ministérios, e quatro entre as 27 autoridades oficiais em nível de gabinete (consulte a Tabela 4, Apêndice A).

Entre os servidores públicos seniores, as mulheres eram um pouco mais numerosas, mas ainda desproporcionais em relação à sua participação geral na burocracia. Em 1998, as mulheres representavam 44% de todos os empregados federais, mas apenas 13% daqueles em postos mais elevados (18 de

136) e 16% do segundo escalão (90 de 546; Avelar, 2001). Em 2000, uma mulher foi nomeada para o Supremo Tribunal Federal, a primeira na história a servir naquele Tribunal, apesar de 29% dos aprovados em concurso público para juízes serem mulheres (Veja, 2000).

As vitórias do PT em 2002 colocaram mais mulheres no poder do que nunca. 14 das 42 mulheres eleitas (um terço) eram do PT, que também ganhou o maior bloco na Câmara (total de 91 deputados). Seis das oito novas senadoras eram do PT, assim como eram 22% das novas legisladoras estaduais. Esses eventos têm uma base histórica. O PT foi o primeiro partido a começar a aplicar cotas voluntariamente no início dos anos 90 para a eleição de cargos internos de liderança. Ainda assim, a presença de mulheres na liderança do PT ainda é baixa: as mulheres representam apenas 15% da presença total do PT no Congresso, muito abaixo do nível da cota de 30%.

Essa discrepância levanta a importante questão do porquê das cotas de gênero não funcionarem bem no Brasil. A lei, aprovada em 1996, é elaborada em termos neutros em relação a gênero, declarando que os partidos devem reservar no mínimo 30% e no máximo 70% de posições para os candidatos de um sexo. A percentagem de cota aumenta a cada eleição: começou em 20% em 1996, aumentou para 25% em 1998 e, depois, para 30% em 2000. Em 2002, a lei foi utilizada quatro vezes, sendo duas vezes nas eleições municipais (1996 e 2000) e duas vezes nas eleições nacionais (1998 e 2002) (os legisladores estaduais são eleitos em anos de eleição nacional). A presença das mulheres sequer chegou perto do nível da cota, mas aumentou, embora vagarosamente, nas eleições subsequentes (Tabelas 5 e 6, Apêndice A).

Esses resultados podem ser atribuídos parcialmente aos detalhes da lei, que exige que os partidos *reservem* 30% das posições para candidato para mulheres, mas não requer que os partidos realmente *preencham* essas posições. Uma vez que a lei eleitoral brasileira permite que os partidos indiquem 50% a mais de candidatos do que as cadeiras que estão sendo disputadas em um estado, um partido pode, na prática, indicar toda uma chapa eleitoral sem incluir nenhuma mulher. Por exemplo, se um estado eleger dez membros para o Congresso, cada partido pode indicar 15 candidatos. A lei de cota exige que o partido *reserve* quatro dessas posições para mulheres. Se um partido não quiser recrutar mulheres, ele pode manter 11 candidatos do sexo masculino para o eleitorado e, ainda assim, não violar a lei.

Essa ambigüidade na lei de cota ajuda a explicar porque o número de candidatas permanece baixo. Em 1994, antes de a lei ser aprovada, o percentual de candidatas à deputada federal era de 6%. Em 1998, com a lei de cotas, esse número aumentou para 10%. Os números foram mais altos nos níveis estaduais e locais. As mulheres representaram 7% dos candidatos a legislador estadual em 1994 e 13% em 1998. Nas eleições para as câmaras municipais, as mulheres representavam 18% dos candidatos em 1996 e 20% em 2000 (Malheiros, 2000; Araújo, 2002). Está claro que a pouca participação das mulheres no poder reflete, em parte, a escassez de candidatas. Apesar das regras e dos pormenores eleitorais do Brasil, os partidos indisciplinados também podem ser prejudiciais às perspectivas eleitorais das mulheres.

O Brasil elege os membros de sua Câmara dos Deputados por meio de um sistema de representação proporcional de lista aberta. Os votos são computados em nível do partido, mas as cadeiras são distribuídas entre os candidatos de cada partido conforme o número de votos de preferência que eles recebem. Ou seja, os eleitores normalmente votam em um determinado candidato, não em

uma lista do partido. O sistema gera competição pelos votos de preferência entre os candidatos do mesmo partido e, nessa competição intrapartidária, as mulheres geralmente perdem. Além disso, o sistema de lista aberta incentiva um comportamento personalista, em vez de partidário (Ames, 1995; Carey, 1997; Mainwaring, 1999).

A política brasileira é dominada por cultos à personalidade masculina, onde pouquíssimas mulheres alcançam posições de destaque. As regras eleitorais do Brasil são diferentes do sistema de lista fechada da Argentina e da Costa Rica, onde os líderes do partido controlam a ordem dos candidatos na lista do partido e, portanto, suas chances de serem eleitos. Nesses dois países, os mandatos de colocação exigem que as mulheres e os homens sejam alternados nas listas do partido. A combinação de um sistema de lista fechada e o mandato de colocação é responsável pelos enormes sucessos das leis de cota (Htun e Jones, 2002).

A natureza dos partidos brasileiros também pode diminuir as chances das mulheres. Os cientistas políticos aventaram a hipótese de que as mulheres desfrutam de maiores oportunidades em partidos regulamentados e burocráticos do que em partidos desestruturados ou clientelistas (Caul 1999; Norris 1995). Quando um partido possui regras claras e procedimentos institucionalizados, os potenciais candidatos podem entender melhor o processo de nomeação e responsabilizar os líderes do partido por essas regras. No Brasil, os partidos são precariamente institucionalizados, o que pode dificultar a escalada das mulheres para o topo. Com exceção do Partido dos Trabalhadores (PT) e alguns pequenos partidos de esquerda, os partidos brasileiros não têm raízes sólidas na sociedade, há um alto índice de votos para candidatos de vários partidos (ou seja, o fenômeno chamado “split-ticket voting”), uma baixa identificação partidária entre os eleitores, e os partidos têm histórias organizacionais muito curtas. Além disso, a grande maioria

dos partidos é “não programática”, uma vez que não conseguem manter posturas consistentes e de princípios sobre as questões nacionais. Mesmo quando os partidos adotam posturas, os líderes do partido raramente desejam ou são capazes de forçar os representantes do partido a apoiá-las (Mainwaring e Scully, 1995; Mainwaring, 1999).

Os céticos podem argumentar que a pouca participação das mulheres no poder não se deve a fatores institucionais, mas sim a uma cultura política masculina. Ainda assim, há evidências de que os eleitores brasileiros estão realmente querendo dar apoio às candidatas. Pesquisas de opinião pública mostram que os eleitores acham que as mulheres são mais honestas do que os homens. Conforme uma pesquisa realizada em setembro de 2001 pelo CNT/Sensus, a maioria dos brasileiros acredita que as mulheres em postos mais altos no governo são mais honestas, responsáveis, confiáveis e competentes do que os homens. (*Fêmea*, 2002).

Esse fato é consistente com os resultados de uma pesquisa com aproximadamente 2.000 latino-americanos em cinco grandes cidades, realizada pelo Instituto Gallup em nome do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do Diálogo Interamericano em 2000 (Inter-American Dialogue, 2001a). Naquele estudo, 57% disseram que a maior presença das mulheres em cargos políticos poderia levar a um governo melhor. Mais de 90% sustentaram que estariam dispostos a votar em uma mulher para a presidência, e 69% acreditavam que seu país elegeria uma mulher presidente nos próximos 20 anos. 66% concordaram que as mulheres são mais honestas do que os homens, e 85% concordaram que as mulheres têm capacidade de tomar boas decisões. Nas últimas eleições brasileiras, os líderes do partido tentaram capitalizar essas visões favoráveis às candidatas. Por exemplo, o Partido da Frente Liberal (PFL) lançou, em 2001, a pré-candidatura de Roseana Sarney, governadora do Maranhão, para as eleições presidenciais de 2002, quando as

pesquisas iniciais descobriram que ela arrebatava eleitores de todas as regiões e classes sociais e dos dois sexos. Ela era tida como mais honesta e confiável, e passava aos eleitores uma sensação de segurança, bem como uma alternativa aos políticos homens, tradicionais e corruptos.¹

O perigo é que esses estereótipos de candidatas criam expectativas elevadas. Quando foram encontrados milhões de reais em um escritório de Roseana Sarney e de seu marido, a credibilidade da candidata foi abalada. Em junho de 2002, o Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB) escolheu a deputada do Espírito Santo, Rita Camata, como a vice de José Serra. O partido achou importante ter uma mulher na chapa porque a sociedade brasileira espera ter uma mulher ao lado do governante para garantir que esse governante não venha a agir como um homem típico, machista, insensível e descuidado.² Ainda em 2002, a campanha presidencial de Ciro Gomes deu um papel de destaque para a esposa do candidato, a ex-atriz Patrícia Pillar. Enquanto isso, a campanha de Lula tentou maximizar a presença da prefeita de São Paulo, Marta Suplicy (também do PT) nos eventos para contrabalançar as notáveis vantagens que as mulheres traziam aos outros candidatos.³

As mulheres fazem diferença?

A presença das mulheres no poder é importante no que diz respeito à justiça. Contudo, muitas pessoas defendem as cotas não por motivos normativos apenas, mas porque acreditam que as mulheres mudarão os resultados políticos. O fato de haver uma “massa crítica” de mulheres levará a uma maior representação dos interesses femininos nos debates políticos e produzirá mudanças favo-

¹ Entrevista com o prefeito do Rio de Janeiro, Cesar Maia, organizador da pré-campanha eleitoral de Roseana, Rio de Janeiro, 14 de junho de 2002.

² Entrevista com o Secretário Geral do PSDB, Deputado Márcio Fortes, Brasília, 19 de junho de 2002.

³ *Folha de São Paulo*, 28 de julho de 2002.

ráveis a elas. Esses pontos de vista estão corretos?

Estudos realizados nos Estados Unidos mostram que é muito mais provável que as mulheres dêem maior prioridade à legislação dos direitos das mulheres do que os homens, bem como que apressem os projetos de lei sobre direitos das mulheres no processo legislativo para aprovação integral (Carroll, 2001; Dodson, 2001; Thomas, 1994; Boles, 2001). Um importante estudo realizado pelo Congresso dos EUA., contudo, revelou que a influência do gênero muda conforme a área. O gênero importa mais para o patrocínio de projetos de lei feministas como direitos de reprodução, ação afirmativa e violência doméstica, do que as questões femininas tradicionais, tais como bem estar, educação e saúde, onde os homens também são ativos e o gênero é menos importante do que outros fatores. Além disso, apesar do gênero influenciar os padrões do patrocínio aos projetos de lei e o estabelecimento da agenda, em outros estágios do processo legislativo (tais como votação e comportamento do comitê onde a lealdade partidária e a senioridade institucional são mais restritivos), as questões de gênero importam menos (Swers, 2002). Em suma, o gênero influencia o comportamento dos que estão no poder, mas não em todas as questões ou todas as formas que o poder seja exercido. Em muitos aspectos, as mulheres no poder são semelhantes aos homens (Beck, 2001; McGlen e Sarkees, 1993).

Para testar algumas dessas idéias no Brasil, foi realizada uma pesquisa com os membros da bancada feminina no outono de 2002. Como era término do mandato no Congresso, o índice de respostas foi mais baixo do que poderia ter sido (46%), mas ainda bastante alto se comparado ao índice geral de resposta dos legisladores aos questionários (para avaliar um exemplo de questionário, consulte o Apêndice A).

Uma pergunta da pesquisa dizia respeito às prioridades legislativas. 88% disseram que

os direitos das mulheres estavam entre suas prioridades; dentre essas, apenas 20% listaram os direitos das mulheres como prioridade máxima. Por outro lado, 53% consideraram que as organizações de mulheres estavam entre suas principais bases de apoio político.

Seguindo o padrão brasileiro, um número significativo (38%) tinha parentes na política. Das que esperavam continuar na política (83%), 45% desejava mudar para o executivo e não permanecer no Congresso. De forma geral, a maioria dos legisladores federais brasileiros utilizam seus mandatos para reunir recursos para carreiras futuras no poder executivo local, em vez de buscar a reeleição no Congresso (Samuels, 2003).

Quando questionadas sobre a lealdade partidária (“no caso de um conflito de interesses entre a sua região e o partido, com quem você vota?”), 54% disseram que optariam pela região e 46% pelo partido. Em resposta à pergunta sobre se elas agiam conforme suas crenças pessoais, a linha do partido ou as expectativas do eleitorado, 46% responderam que agiam de acordo com a linha do partido, 36% segundo suas crenças e 18% conforme o eleitorado. Esses resultados sugerem que, apesar de haver alguma base para a “governança partidária” entre as mulheres políticas brasileiras, a disciplina partidária é, de forma geral, fraca. Em suma, as brasileiras tendem mais a se interessar pela legislação sobre mulheres do que os homens mas, em outros aspectos, o perfil dos dois é semelhante.

Uma pesquisa com legisladores e legisladoras, realizada em 1999 pelo CFEMEA, apresenta um outro conjunto de dados para testar as hipóteses sobre as diferenças de gênero. O estudo do CFEMEA perguntou sobre os pontos de vista em relação a algumas questões políticas específicas, inclusive ação afirmativa no local de trabalho, aborto, direitos gays, cotas, assédio sexual e licença maternidade (Rodrigues, 2001).

Tim Power e a autora realizaram algumas análises estatísticas iniciais em relação a esses dados para verificar se o gênero – ou outros fatores – é responsável por pontos de vistas sobre diversas questões. De forma geral, a ideologia esquerdista tende a ser mais responsável pela variação nos pontos de vista do legislador do que o sexo do entrevistado (consulte a tabela 1).

O PT e outros partidos de esquerda têm sido agentes mais proeminentes da mudança nos direitos das mulheres do que as políticas eleitas. Isso faz sentido em vista dos baixos números de mulheres: uma vez que as mulheres não formam uma “massa crítica”, fica a cargo dos partidos servirem de defensores das causas de gêneros. O comportamento do PT, contudo, reflete anos de um relacionamento de trabalho bastante próximo entre os grupos feministas da sociedade civil e os políticos do PT. Por causa de sua história comum de luta contra a ditadura e de defesa da justiça social, muitos militantes do PT internalizam e assumem, como seus, os elementos-chave da agenda feminista. Dessa forma, o partido programático está servindo como um agente substituto para os interesses de gênero das mulheres dentro do Congresso.

Políticas de avanço em relação aos direitos das mulheres

Apesar dos números historicamente baixos, as mulheres políticas brasileiras têm trabalhado com o movimento feminista e os partidos de esquerda para desenvolver alguns dos mecanismos inovadores e das legislações mais avançadas da América Latina para promover os direitos das mulheres. Além disso, a condição das mulheres evoluiu significativamente nos anos 80 e 90. Dados do Banco Mundial mostram que a expectativa de vida das mulheres aumentou de 66 anos, em 1980, para 71 anos em 1999, a fertilidade diminuiu de 3,9 crianças por mulher em 1980 para 2,3 em 1999, e o analfabetismo caiu de 27 para 15% nas mulheres na faixa etária de 15 anos ou mais.⁴ Ao mesmo tempo, houve um crescimento considerável na participação das mulheres na força de trabalho (consulte a tabela 2).

As mulheres superaram em número os homens no que se refere às matrículas escolares em todos os níveis e a renda das mulheres está aumentando em uma taxa mais rápida do que a dos homens. Entre 1993 e 1999, a renda média das mulheres aumentou cerca de 43%, enquanto a dos homens aumentou em 19%. A lacuna salarial entre homens e mulheres persiste, apesar de estar se estreitando. Em 1992, as mulheres ganhavam 62% dos salários dos homens; em 1999, esse número aumentou para 69%.⁵

⁴Consulte o site Genderstats disponível on-line no Banco Mundial no seguinte endereço: <http://genderstats.worldbank.org/SummaryGender.asp?WhichRpt=country&Ctry=BRA,Brazil>.

⁵ Veja 8 de novembro de 2000; *Fêmea* no. 111, abril de 2002.

Tabela 1. Característica que é responsável pela ponto de vista do legislador.

Pergunta	Característica que é responsável por respostas positivas*		
	Partido	Sexo	Outro
Você é a favor da ação afirmativa para melhorar a posição das mulheres no mercado de trabalho?	Partido de esquerda Partido de centro	Não	
Você é a favor de licença maternidade remunerada acima do teto de R\$1.200,00 para os benefícios da previdência social?	Esquerda	Sim	
A constituição deve proibir a discriminação com base na orientação sexual?	Esquerda Centro	Sim	
A legislação brasileira deve regulamentar as uniões civis entre pessoas do mesmo sexo?	Esquerda	Não	
O aborto deve ser legalizado?	Esquerda	Não	
Você é a favor de cotas legislativas de gênero?	Esquerda	Não	
Você é a favor de cotas no executivo?	Esquerda	Sim	Aqueles com maior educação acadêmica se opõem; as pessoas das regiões mais carentes se opõem
Você é a favor de cotas de gênero no judiciário?	Esquerda	Sim	Aqueles com maior educação acadêmica se opõem; as pessoas das regiões mais carentes se opõem

*Variáveis independentes estatisticamente significativas com coeficientes positivos.

Tabela 2. Mulheres economicamente ativas.

Ano	Percentual de mulheres que são economicamente ativas	Percentual de mulheres na força de trabalho
1976	29	29
1981	33	31
1983	36	33
1985	37	36
1990	39	36
1993	47	40
1995	48	40
1997	47	40
1998	48	41

Fonte: Bruschini (s.d.).

Tabela 3. Direitos das Mulheres na Constituição Brasileira de 1988

Área	Direitos
Princípios básicos	As mulheres e os homens têm direitos e obrigações iguais
Família	- As mulheres e os homens têm direitos e obrigações iguais na família - As famílias são constituídas por casamento e uniões estáveis - O Estado é obrigado a adotar medidas para evitar a violência intrafamiliar
Saúde	- Todos os casais têm o direito de decidir o número de filhos e o espaçamento entre eles, e o Estado é obrigado a fornecer informações sobre planejamento familiar (além disso, as mulheres brasileiras organizadas conseguiram impedir um esforço para incluir uma cláusula constitucional que protegia a “vida na concepção”)
Trabalho	- O Estado é obrigado a proteger a posição das mulheres no mercado de trabalho - 120 dias de licença maternidade remunerada - Proíbe a discriminação sexual em empregos e salários
Trabalhadoras domésticas	- Salário mínimo - Um dia de descanso por semana - Férias anuais remuneradas - Licença maternidade - Previdência social

Fonte: CFEMEA (1996).

Um pouco depois da volta à democracia, as mulheres no Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres (CNDM) se organizaram para incluir mudanças progressivas na reforma da Constituição Brasileira. O CNDM organizou seminários e fóruns públicos em todo o Brasil, onde advogados, feministas, legisladores e o público em geral analisavam a situação legal das mulheres e formulavam propostas para a constituição. O CNDM foi palco de demonstrações no país todo, organizou um protesto no Congresso em Brasília e deu apoio a 26 legisladoras, que ficaram conhecidas como a bancada do batom, para exigir urgência para as demandas feministas. Segundo a ex-presidenta do CNDM, 80% das propostas dos movimentos de mulheres foram incluídas no texto constitucional final (CNDM, 1986; Pitanguy, 1996). (Consulte a tabela 3.)

As feministas brasileiras organizaram um movimento de legalização do aborto que pretendia que as mulheres vítimas de violência tivessem acesso ao aborto. Apesar do código criminal brasileiro não punir os abortos realizados em mulheres que tenham

sido estupradas, não havia nenhum procedimento administrativo para permitir que as mulheres que utilizavam o sistema público de saúde tivessem acesso a abortos nessas circunstâncias. Em resposta à pressão feminista, em 1985, a câmara municipal do Rio de Janeiro aprovou uma lei que exigia que os hospitais públicos realizassem abortos legais. Embora a lei tenha sido posteriormente vetada pelo governador, a pedido do arcebispo do Rio de Janeiro, Dom Eugenio Salles, a prefeitura do Rio de Janeiro adotou uma Portaria municipal semelhante naquele mesmo ano. Em seguida, em 1989, a prefeitura de São Paulo, sob a administração da prefeita Luiza Erundina, do PT, criou um serviço para abortos legais no Hospital Jabaquara. (Posteriormente o serviço foi expandido para outros hospitais da cidade). No Jabaquara, uma comissão de médicos e assistentes sociais foi nomeada para receber as solicitações de mulheres que buscavam o aborto e, com base na documentação de suporte (um boletim de ocorrência da polícia e um exame médico comprovando o estupro, por exemplo) e no período de gestação, autorizava ou negava o aborto. É importante res-

saltar que não era necessária uma autorização explícita da polícia. Ao final de 1999, 16 hospitais públicos no Brasil haviam introduzido serviços de aborto legal, e muitos municípios haviam aprovado leis que autorizavam esses serviços (Linhares, 1993; *Fêmea*, agosto de 1999).

A bancada feminina do Congresso, ou convenção partidária das mulheres, promove reuniões regulares, criou um comitê para coordenar seu trabalho, além de publicar um informativo. Junto com o CFEMEA, a bancada feminista garantiu a aprovação de diversas leis que aumentam os direitos das mulheres (esses exemplos são de 1999 a meados de 2002):

- 2002: lei autorizando os juízes a emitirem mandados liminares contra perpetradores ou suspeitos perpetradores de violência doméstica.
- 2002: lei assegurando às mães adotivas o direito à licença maternidade e aos benefícios.
- 2001: lei que tornou ilegal o assédio sexual.
- 2001: lei que exigiu que o seguro saúde cobrisse cirurgia plástica de reconstrução para as mulheres vítimas de câncer de mama.
- 2001: aprovação do novo código civil, que garante a igualdade de homens e mulheres no casamento e considera as crianças como iguais, a despeito de terem ou não nascido dentro de um casamento. Ao contrário do código antigo, o novo código eliminou o termo arcaico *pátrio poder*, uma regra que permitia aos maridos anularem o casamento se a esposa não fosse virgem e uma que dava permissão aos pais para abandonarem as filhas com comportamento “desonesto”.
- 2001: lei criando uma estrutura para a adoção de cursos sobre educação sexual e abuso de drogas nas escolas primárias e secundárias. Essa lei foi posteriormente vetada pelo Presidente, com base na argumentação de que interferia na autono-

mia pedagógica prevista em outras leis e que o Ministério da Educação já havia recomendado cursos semelhantes em suas diretrizes curriculares.

- 2000: a Câmara dos Deputados criou uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar os altos níveis de mortalidade materna no Brasil.
- 1999: uma lei garantindo às trabalhadoras domésticas o direito ao seguro desemprego. Essa lei foi vetada pelo Presidente e substituída por uma medida provisória que era bastante semelhante, apesar de ser aplicável apenas aos empregados cujos empregadores contribuíam para o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).
- 1999: lei elaborada para criar incentivos às empresas que contratassem mais trabalhadoras.

É possível – na verdade, é provável – que teríamos visto mais mudanças se houvesse mais mulheres em cargos eleitos. Contudo, a pouca participação das mulheres no poder não funcionou como um obstáculo intransponível para o Brasil adotar mudanças políticas que beneficiaram as mulheres.

Esses resultados correspondem à pesquisa comparativa. Estudos realizados por legisladores estaduais dos Estados Unidos revelam que as mulheres nas câmaras legislativas que afirmam reunir-se regularmente com outras mulheres têm muito mais probabilidade de apoiar iniciativas de direitos das mulheres do que as mulheres nas legislaturas sem uma convenção partidária de mulheres. Um estudo que compara as legislaturas em 12 estados norte-americanos revelou que os estados com convenções partidárias femininas tinham um resultado legislativo melhor em questões relativas a mulheres, ou gênero, do que os estados sem uma convenção partidária, *independentemente do número de mulheres na legislatura* (Thomas e Welch, 2001).

O próprio trabalho da autora sobre as políticas latino-americanas revelou que as coalizões multipartidárias de mulheres políticas foram responsáveis por algumas das maiores mudanças políticas nos anos 90 e que essas coalizões se formaram em países com grandes e pequenas quantidades de mulheres na política (Htun, 2003b). Esse fato sugere que as pessoas interessadas em promover a representação substantiva dos interesses das mulheres não devem se voltar para as leis de cotas, mas sim para o fortalecimento das

convenções partidárias de mulheres nas legislaturas e para a institucionalização dos vínculos entre os políticos e os grupos de interesse feminista. Não são os números, mas sim o grau de organização das mulheres que ajuda a produzir resultados de políticas voltadas às mulheres.

EXCLUSÃO POLÍTICA: A DIMENSÃO RACIAL

Até muito recentemente, o Estado Brasileiro tem feito muito pouco para promover a igualdade racial. Quando os dados sócio-demográficos nacionais analisados em função das raças tornaram-se disponíveis pela primeira vez nos anos 70, dezenas de estudiosos começaram a publicar trabalhos com evidências da estratificação racial sistemática. Algumas das dimensões desta estratificação incluem:

- No geral, os negros representam 45% da população total, sendo que compreendem 64% das pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza e 69% das pessoas extremamente pobres.
- Os negros estão concentrados nas mais baixas posições das classificações sociais: representando 70% do décimo mais pobre de brasileiros, eles representam apenas 15% do décimo mais rico.
- Enquanto um brasileiro branco de 25 anos de idade possui em média 8,4 anos de escolaridade, um brasileiro negro da mesma idade possui apenas 6,1 anos.
- A educação é o maior indicativo que pode prever a renda futura, e, embora os níveis educacionais médios de brasileiros negros e brancos tenham aumentado significativamente no decorrer do século vinte, a lacuna entre eles permanece relativamente constante.
- O analfabetismo entre brancos acima de 15 anos de idade é de 8%; entre os negros, 20%.
- 52% dos negros vivem em habitações sem saneamento adequado, versus 28% dos brancos.
- 30% dos negros vivem em habitações desprovidas de coleta de lixo, versus 15% dos brancos; 26% dos negros

vivem em habitações sem água corrente, versus 8% dos brancos.⁶

Os negros quase nunca são vistos entre as elites políticas, econômicas e da mídia. Embora a música popular seja uma exceção, a estética dominante no Brasil, visível na moda, nos shows de TV, nas propagandas e similares, é a branca e a loira.

Essa hierarquia racial, auxiliada pelas desigualdades sociais extremas, tem sido imposta mais informalmente, embora não menos efetivamente, do que a discriminação e a segregação racial legal da África do Sul e dos Estados Unidos. Apesar das crescentes evidências relativas aos privilégios concedidos aos brancos apresentadas pelos cientistas sociais no início dos anos 60 e 70, os brasileiros de todos os setores sociais têm se mantido fiéis à idéia da democracia racial (Twine, 1998).⁷ A tese da democracia racial insiste no ponto que o empobrecimento desproporcional dos negros e sua ausência entre as elites deve-se à discriminação de classes e ao legado da escravidão, e que a ausência da segregação patrocinada pelo estado, uma história de miscigenação e o reconhecimento social de categorias raciais intermediárias têm sustentado uma ordem racial única.

Não obstante, essas mesmas características também ajudam a explicar porque as desigualdades raciais no Brasil têm permanecido incontestadas por tanto tempo. A relutância do estado brasileiro em definir “raças” ajudou a evitar a formação de grupos autoconscientes que pudessem servir como base para a ação coletiva. A ausência da dominação racial legal significou que não havia nenhum alvo óbvio contra o qual a formação da identidade e a mobilização pudessem ser

⁶ Esses números foram extraídos de Henriques (2001).

⁷ Para o acesso à idéia original, consulte Freyre, 1986.

direcionadas (Marx, 1998). Como resultado desse estado e de outros fatores sociais (tal como a baixa segregação residencial e imagens negativas associadas à negritude), os brasileiros com descendência africana têm uma “consciência racial”, ou identificação de si próprios como membros de um grupo distinto, mais fraca do que as pessoas reconhecidas como “negros” nos Estados Unidos.

A identidade racial fraca constitui parte de um “círculo vicioso” unindo desigualdades sociais, normas culturais humilhantes e discriminatórias e repressão policial com a falha da militância racial no sentido de provocar mudanças na situação dos negros (Santos, 2001). Por outro lado, os brasileiros são conscientes da cor, e empregam centenas de termos para classificar um ao outro de acordo com o tom da pele e outros traços fenotípicos. Ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos, esses rótulos baseiam-se principalmente na aparência física e não na descendência, e sua aplicação varia de acordo com o contexto, a classe social, a pessoa que está fazendo a rotulação, o fato de os rótulos serem escolhidos livremente ou serem determinados antecipadamente, etc. Conforme salienta Sheriff, “em uma determinada conversa, todo termo relacionado à raça ou cor pode ser utilizado para descrever, provocar, insultar ou elogiar” (Sheriff, 2001; Harris et al., 1993; Degler, 1971).

Historicamente, o Estado proibiu a discriminação racial, mas não tomou ações positivas para tratar da desigualdade. A Constituição de 1934 foi a primeira a declarar que “Todos são iguais perante a lei. Não deverá haver nenhum privilégio, nem distinção em função de nascimento, sexo, raça, ocupação pessoal ou familiar, classe social, bens, credo religioso, ou idéias políticas”. Apesar de as duas constituições subsequentes (1937 e 1946) terem declarado apenas que “Todos são iguais perante a lei”, o governo militar, nas constituições de 1967 e 1969, reintroduziu a proibição de distinções raciais e acrescentou

que “o preconceito racial seria punido por lei” (Silva, 2000).⁸ Essas normas constitucionais, associadas à Lei Afonso Arinos, de 1951, (assim denominada em função de seu autor, essa lei banuiu o racismo nos serviços públicos, na educação e no trabalho) foi a única legislação que se referiu à questão racial até a Constituição de 1988.

Em 1985, houve mais atividades do Estado no que diz respeito à volta da democracia. Os três deputados negros no congresso constituinte (o congresso trabalhou em 1986 e 1987 para elaborar uma nova constituição para o Brasil) foram bem sucedidos na definição do racismo como um crime inafiançável para o qual não há nenhuma lei de limitações, na afirmação do multiculturalismo, na inclusão de um compromisso em relação à proteção de práticas culturais afro-brasileiras, além da concessão de títulos aos ocupantes de terras dos antigos quilombos (isto é, comunidades estabelecidas por escravos fugitivos antes da emancipação ocorrida em 1888). Em 1989, o Congresso aprovou a Lei 7716, de autoria do deputado negro Luis Alberto Caó, para implementar a cláusula constitucional contra o racismo. Em seu discurso para comemorar o centenário da abolição dos escravos, em 13 de maio de 1988, o então Presidente José Sarney anunciou a criação da Fundação Cultural os Palmares (o maior dos quilombos), mais tarde encarregada de “promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos resultantes da influência negra na formação da sociedade brasileira” (artigo 1 da Lei 7.668, de 22 de outubro de 1988).

⁸Não obstante, o governo militar impediu discussões relativas à raça, considerando as críticas da ideologia da democracia racial como ameaças à segurança nacional.

Mudanças políticas: em direção a uma ação afirmativa

Quando Fernando Henrique Cardoso assumiu o poder em janeiro de 1995, ele marcou um momento decisivo na abordagem do Estado. O governo federal começou a tomar mais iniciativas e, pela primeira vez, contemplou ações afirmativas. O Presidente criou, por meio de um decreto, um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para Valorizar a População Negra; um grupo semelhante foi criado dentro do Ministério do Trabalho. Enquanto isso, o Brasil publicou seu 10º relatório para a comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas. Redigido por Paulo Sérgio Pinheiro, que serviu como representante especial das Nações Unidas para Burundi e Mianmar (Birmânia) e, em seguida, como Secretário de Estado para Direitos Humanos, o documento declarou que a ação afirmativa era compatível com a legislação brasileira e incumbia o Estado brasileiro de “tomar ações positivas para promover a igualdade”, mesmo que isso implicasse “dispensar tratamento desigual aos indivíduos” (Reichmann, 1999). Aquele ano marcou o 300º aniversário da morte do mártir negro Zumbi, líder da confederação de quilombos Palmares no século 17. Em comemoração, os movimentos afro-brasileiros organizaram uma marcha de dezenas de milhares de pessoas em Brasília; a Folha de São Paulo também publicou os resultados de uma pesquisa nacional de opinião pública sobre o racismo (Datafolha, 1995).

O Programa Nacional de Direitos Humanos, lançado em 1996, propôs, então, políticas públicas específicas voltadas para os brasileiros negros, tais como suporte a negócios privados com programas de ação e medidas afirmativas para aumentar o acesso às universidades. O mesmo documento sugeriu que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) adotasse uma definição dicotômica de raça, considerando os mulatos, pardos e negros como parte da população negra. O Plano dos Direitos Humanos O

Programa de Direitos Humanos representou a primeira vez que os grupos raciais foram oficialmente reconhecidos como alvos das políticas públicas. Ainda em 1996, o governo brasileiro organizou um seminário internacional em Brasília sobre ações afirmativas e multiculturalismo no Brasil e nos Estados Unidos. Diversos acadêmicos compararam as políticas raciais dos dois países e as perspectivas para ações afirmativas no Brasil. Embora muitos ativistas estivessem indignados com o fato de que quase todos os especialistas que falaram na conferência fossem brancos, outros reconheceram a importância do reconhecimento do Presidente de uma sociedade “multicultural” (Fry, 2000; Reichmann, 1999).

O debate intra-governamental acelerou-se durante os preparativos para a Conferência Mundial Contra o Racismo realizada em Durban (África do Sul) em setembro de 2001. O relatório oficial submetido, produzido por um grande comitê composto de autoridades e representantes oficiais de várias organizações cívicas, recomendou que o governo adotasse cotas ou outros “mecanismos afirmativos” para expandir o acesso dos estudantes negros às universidades públicas. O documento argumentava que a ação afirmativa tinha uma base constitucional,⁹ e citava diversas leis ordinárias que estabeleciam cotas, inclusive a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) de 1943, datando da era

⁹ O documento citava três tipos de normas constitucionais como evidências para sua reivindicação que a Constituição de 1988 introduzisse como um princípio de “discriminação positiva” na jurisprudência brasileira. O primeiro tipo de normas obriga o Estado a combater a desigualdade e a marginalização; o segundo incumbe o Estado de promover a inclusão de setores “não favorecidos” da população, tais como, adolescentes portadores de deficiências físicas; e o terceiro prescreve um tratamento especial para compensar a desigualdade de oportunidades, tal como um dispositivo legal sobre proteção ao mercado de trabalho para pessoas do sexo feminino, reserva de uma percentagem de empregos no serviço público para pessoas portadoras de deficiências físicas, além de um sistema de imposto de renda progressivo (Ministério de Justiça, 2001).

Vargas, que exigia que dois terços dos trabalhadores do setor privado fossem brasileiros — considerada por muitos como uma cota racial eficaz, visto que muitos brancos eram recém-imigrantes, uma lei de 1990 criando cotas de até 20% no funcionalismo público para pessoas portadoras de deficiências, e a lei de 1997 exigindo que os partidos políticos apresentassem uma percentagem mínima de candidatas nas eleições legislativas (Ministério da Justiça, 2001). Quando o Brasil apresentou seu relatório, a imprensa nacional e internacional anunciou que o governo tinha endossado cotas e ações afirmativas para os negros.

Nos meses subsequentes, as agências do Estado em todos os níveis começaram a anunciar políticas de ação afirmativa. Raul Jungmann, Ministro do Desenvolvimento Agrário, lançou um programa estabelecendo uma cota de 20% para negros em empregos no seu ministério e em empresas em busca de contratos oficiais (a cota aumentaria para 30% em 2003). Em dezembro, a Corte Constitucional e o Ministério da Justiça anunciaram cotas de 20% para funcionários negros. O decreto do Ministério da Justiça, promulgado em 20 de dezembro de 2001 em uma cerimônia pública presidida pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso e o Ministro da Justiça, criou cotas para negros (20%), mulheres (20%) e pessoas portadoras de deficiências (5%) em cargos de gerência e consultoria sênior, em empresas que oferecem serviços aos ministérios, bem como, em empresas envolvidas em projetos cooperativos com organizações internacionais. O decreto estabelece ainda que a preferência será concedida a empresas com políticas de ação afirmativa (Portaria 1.156 de 20 de dezembro de 2001, publicada no Diário Oficial da União de 21 de dezembro de 2001). Em agosto de 2002, o Ministro da Cultura estabeleceu uma política semelhante (Portaria 484 de 22 de agosto de 2002).

Nesse meio tempo, o Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) anunciou um

programa de ação afirmativa. Historicamente, quase não houve negros no corpo diplomático do Brasil: somente um afro-brasileiro chefiou uma missão diplomática no exterior (em Gana), e ele era um jornalista, não um oficial de carreira. O Presidente Fernando Henrique Cardoso declarou que “Precisamos de um corpo diplomático ... que reflita nossa sociedade, que seja multicolorido e que não se apresente para o mundo exterior como se fosse uma sociedade branca, porque ela não é” (Fernando Henrique Cardoso, 2001). O programa de ação afirmativa, que teve início no começo de 2003, provê uma bolsa de estudos de 1.000 reais por mês para um máximo de 20 candidatos negros para ajudá-los nos estudos para o exame de admissão para serviços públicos. O programa, cuja intenção era melhorar o desempenho dos melhores candidatos, objetiva ampliar o *pool* de diplomatas potenciais sem comprometer os “critérios de excelência” do Itamaraty, cujo ministério não está disposto a renunciar sob nenhuma circunstância.¹⁰

Finalmente, por ocasião do lançamento do segundo Programa Nacional de Direitos Humanos, em 2002, o Presidente instituiu um decreto executivo criando um Programa Nacional de Ação Afirmativa encarregado de estudar maneiras de como as agências governamentais poderiam adotar “metas de percentagem” para negros, mulheres e pessoas portadoras de deficiências em suas pró-

¹⁰ Entrevista realizada com o Sr. João Almino, Diretor do Instituto Rio Branco, Brasília, 19 de junho de 2002. O ingresso na carreira diplomática dá-se por meio de um exame de admissão extremamente competitivo (na verdade, uma série de seis exames, escritos e orais) para matricular-se em um curso de treinamento diplomático de dois anos — essencialmente um grau de mestre — no Instituto Rio Branco do Itamaraty. Nos últimos anos, tem havido, no máximo, apenas um ou dois estudantes negros por classe (menos que 3%, considerando-se que normalmente uma classe tem 25 a 30 estudantes). Há mais negros na lista de candidatos: em 2002, houve 460 negros que se declararam negros entre os 3.200 candidatos (14%). (O primeiro teste, um exame de múltipla escolha composto de 100 questões, reduz a lista de candidatos de 3.200 para 250.)

prias classes e também em empresas que tivessem contratos com o governo (Decreto no. 4.288 de 13 de maio de 2002). O Programa de Direitos Humanos, o qual gerou muita pressão devido ao apoio aos direitos dos gays¹¹ (na cerimônia, o Presidente Fernando Henrique Cardoso tornou-se o primeiro presidente do Brasil a segurar publicamente uma bandeira com as cores do arco-íris, símbolo do movimento gay), também endossou “mecanismos compensatórios” elaborados para expandir o acesso dos negros às universidades e aos serviços públicos “proporcionalmente à sua representação em toda a sociedade brasileira” (Ministério da Justiça, 2002).

Os debates esquentaram no Congresso quando o Senado discutiu um projeto de lei apresentado pelo ex-presidente José Sarney que estabelecia uma cota de 20% para negros em serviços públicos e universidades federais. Em sua justificativa para o projeto de lei, Sarney alegou querer “quebrar a inércia atual, que impede os negros de competir em condições de igualdade com os brancos no que diz respeito à educação superior e ao mercado de trabalho.... Sem acesso à educação, os negros estão condenados à segregação.” O projeto de lei recebeu um parecer favorável na Comissão Constitucional e da Justiça e, em 2002, foi enviado à Câmara dos Deputados para considerações.¹² Nesse meio tempo, foi criada uma comissão especial na Câmara dos Deputados para discutir

¹¹ O governo anunciou explicitamente seu apoio a um projeto de lei no Congresso de autoria da então deputada Marta Suplicy (prefeita de São Paulo no período de 2000 a 2004) que permitiria uniões civis entre pessoas do mesmo sexo.

¹² De acordo com a proposta apresentada pelo relator do projeto de lei, senador Sebastião Rocha, os exames de admissão para universidades e serviços públicos teriam que reservar uma cota de 20% para estudantes negros. Entretanto, a universidade ou agência estatal poderia estabelecer uma classificação ou nível de desempenho mínimo no exame. Se não houvesse um número suficiente de candidatas que atingisse a nota mínima, então, a universidade/agência poderia preencher as vagas resultantes com outros estudantes/candidatos (*O Globo*, 18 de abril de 2002).

o “Estatuto da Igualdade Racial” do deputado Paulo Paim. Em abril de 2001, a Comissão de Ciência, Tecnologia e Comunicação da Câmara tinha aprovado outro projeto de lei do deputado Paim que estabelecia uma cota de 25% para os negros em programas de televisão e uma cota de 40% para anúncios de TV. Em abril de 2002, a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio-Ambiente e Minorias da Câmara aprovou o mesmo projeto de lei. No total, 14 projetos de lei diferentes apresentados no congresso contemplaram alguma forma de cotas raciais.¹³

Os governos estaduais e municipais começaram a anunciar políticas de cota. Em 9 de outubro de 2001, a legislatura do estado do Rio de Janeiro aprovou um projeto de lei estabelecendo uma cota de 40% para os negros em duas universidades estaduais. O projeto de lei seguiu-se à aprovação de uma iniciativa anterior introduzida pelo governador Anthony Garotinho criando uma cota de 50% para estudantes provenientes de escolas públicas. Em seguida, a líder negra do PT Benedita da Silva assumiu o governo do Rio de Janeiro em abril de 2002 (ela tinha sido vice-governadora, e foi promovida quando Anthony Garotinho renunciou para concorrer às eleições para presidente do Brasil) com o objetivo de nomear um número de negros sem precedentes para altos cargos em seu governo. Embora seus planos tenham colidido com a tradição do PT de alocar secretarias para as diferentes tendências dentro do partido, ela foi tão bem sucedida que 32% dos cargos de tomadores de decisões seniores foram ocupados por negros.¹⁴ Benedita

¹³ *O Estado de São Paulo*, 2 de dezembro de 2001.

¹⁴ Entrevista com Hildézia Alves de Medeiros, subsecretária da Ação Afirmativa, Rio de Janeiro, 5 de julho de 2002. De acordo com Hildézia, o plano de Benedita para nomear negros para cargos elevados colidiu com o desejo do Partido dos Trabalhadores (PT) de alocar secretarias para as diferentes tendências dentro do partido. A governadora resistiu a quatro *rounds* de negociações com outros líderes de partidos, tentando convencê-los a incluir mais negros e mulheres em suas listas. Embora ela não tenha sido capaz de nomear o número de negros e mulheres que dese-

também criou uma subsecretaria para trabalhar na incorporação de políticas de ação afirmativa em diferentes programas do governo. Em julho de 2002, a universidade estadual da Bahia anunciou que 40% das vagas de programas de graduação e pós-graduação seriam a partir de então reservadas para afro-brasileiros; a legislatura estadual de Minas Gerais aprovou uma cota de 20% em admissões nas universidades em novembro de 2002.

As novas políticas de cotas geraram controvérsias. Os oponentes acusavam que elas levavam à discriminação inversa, insultavam os negros assumindo que eles não podiam competir por seus próprios méritos, e não atingiam as causas da exclusão negra, que são sociais e não raciais. As cotas são consideradas inapropriadas para o estilo de racismo do Brasil, que é sutil e vergonhoso, e não explícito ou estrutural. Os atos racistas devem ser punidos, mas o problema da exclusão, em geral, exige políticas sociais direcionadas aos pobres. Há também o medo de que as cotas sejam uma política baseada nas relações raciais e na história dos Estados Unidos e, conseqüentemente, introduzirão falsas divisões raciais para o Brasil e acabarão gerando injustiças maiores. Preocupações semelhantes foram levantadas por Pierre Bourdieu e Loic Wacquant, cujo artigo “*The Cunning of Imperialist Reason*” (1999), sustenta que debates recentes refletem a “intrusão etnocêntrica” praticada por fundações filantrópicas e estudiosos americanos.¹⁵

Outros alegam que será impossível implementar tais cotas devido à dificuldade de identificar somente quem é negro. Contudo, os defensores argumentam que a questão de “quem é negro” é dissimulada e evita os verdadeiros problemas. O deputado Paulo Paim observou que hoje as pessoas são vir-

java para as secretarias do estado, ela nomeou um número suficiente para os cargos de subsecretaria e liderança em outras agências do estado de forma que o total alcançou 32%.

¹⁵ Para uma resposta precisa, consulte Telles, adiante.

tualmente unânimes em relação ao reconhecimento de que a discriminação existe, mas:

...no momento em que você inicia qualquer movimento para reparações, compensação, as pessoas começam a retroceder. Quando você diz que os negros recebem salários mais baixos que os dos brancos, que as mulheres negras têm metade dos salários das mulheres brancas (que também são discriminadas em relação aos homens brancos), que os negros são a maioria nas prisões, que os negros são 2% das universidades, que os negros vivem em favelas, quando se fala em dados, OK. Mas quando você propõe políticas públicas, a resposta é: como sabemos quem é negro? Essa é a primeira desculpa que as pessoas dão. Quando falamos sobre o lado ruim, os negros são facilmente identificados, mas quando abordamos a questão da compensação, ninguém sabe quem são os negros!¹⁶

Para os defensores, a resposta à pergunta “Quem é negro?” é simples: auto-declaração, utilizada pelos Ministérios da Justiça e do Desenvolvimento Agrário, bem como pelos pesquisadores e enumeradores do censo no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).¹⁷ Os ativistas brasileiros brincam dizendo que se isso não funcionar para identificar os negros, há uma outra

¹⁶ Entrevista, Brasília, 19 de junho de 2002.

¹⁷ Na prática, entretanto, alguns enumeradores do censo não pedem aos indivíduos para declararem sua cor, mas decidem por si próprios como classificar os entrevistados, particularmente em situações onde observação da “etiqueta relativa à cor” impede uma indicação explícita (Nobles 2000).

opção: “Na dúvida, chame um policial que ele sempre sabe”.¹⁸

Os defensores das cotas argumentam que o racismo na sociedade brasileira é difuso e continuará assim a menos que o Estado intervenha. Chamando a atenção para os dados relativos à posição dos negros na sociedade, sua ausência entre as elites políticas, comerciais, e da mídia, além das práticas culturais conhecidas por todos, tais como o uso de expressões como “*boa aparência*” para excluir as pessoas de pele escura dos empregos, os defensores das cotas sustentam que a estratificação racial não pode ser atribuída apenas ao legado da escravidão ou aos baixos níveis de educação. Embora grande parte da discriminação no Brasil seja “social” ou baseada na classe, a associação histórica da “pele branca” com o dinheiro e da “pele negra” com a pobreza tem, no decorrer do tempo, consolidado uma estética racial (daí o ditado “o dinheiro embranquece”). Ser negro é sinônimo de pertencer à classe mais baixa, falta de oportunidades, trabalhar como empregado(a) doméstico(a) e viver em bairros ruins. Essas associações culturais à negritude estão bastante claras em uma expressão utilizada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso ao fazer uma brincadeira sobre suas próprias origens afro-descendentes: “Eu também tenho um pé na cozinha”. Mesmo essa escolha casual de palavras revela muito: a cozinha, a área de serviço, é o domínio das pessoas de pele escura. “Ter um pé na cozinha” significa ser negro.

Ao mesmo tempo em que os Estados Unidos parecem estar se afastando de sua histórica política de “uma gota” (“*one drop*” policy refere-se à política de segregação racial ligada à cultura norte-americana, segundo a qual os indivíduos são classificados em função de terem ou não algum antepassado negro, mesmo que remoto), e caminhando em direção a um reconhecimento da mistura, evi-

denciada pela capacidade dos residentes em identificar-se com diversas categorias raciais no censo de 2000, os defensores de cotas brasileiros parecem estar empurrando o Brasil em direção a uma maior fixidez nas identidades.¹⁹ As políticas do governo supõem que os grupos definidos de acordo com a raça estão bastante conscientes de uma realidade na qual eles podem ser os objetos de políticas públicas. “Pela primeira vez desde a abolição da escravidão, o governo brasileiro não apenas tem reconhecido a existência e iniquidade do racismo, como também tem optado por contemplar a condução da legislação que reconhece a existência e a importância de ‘comunidades raciais’ distintas no Brasil” (Fry, 2000). A política governamental pode alcançar êxitos onde os movimentos afro-brasileiros têm até o momento falhado, a saber, na aglutinação de uma consciência racial comum entre os afro-brasileiros?

Primeiramente, contudo, essa questão continua a ser vista em relação à possibilidade de o governo brasileiro poder ou não aplicar suas novas políticas e como o fará. Os resultados preliminares são razoavelmente promissores. Em agosto de 2002, vinte candidatos negros foram eleitos para receber bolsas de estudo do Itamaraty para a preparação para o exame de admissão do Instituto Rio Branco. Quatrocentos candidatos se inscreveram para o programa (eles se classificaram utilizando as características do censo do IBGE – branco, negro, pardo, amarelo ou indígena). Os Ministérios do Desenvolvimento Agrário e da Justiça têm contratado funcionários negros. Na verdade, em novembro de 2002, 95 dos 353 funcionários contratados pelo Ministério da Justiça eram negros (27%), embora a maioria deles ocupasse cargos de nível baixo. Uma das novas pessoas contratadas para o Ministério do Desenvolvimento Agrário, uma recepcionista de 26 anos de idade, declarou à imprensa: “Eu

¹⁸ Carlos Alves Moura, citado em *O Estado de São Paulo*, 13 de janeiro de 2002.

¹⁹ Entretanto, Thomas Skidmore argumentou que o contraste entre os Estados Unidos bi-racial e o Brasil “multi-racial” ou “multi-cor” era exagerado (1993).

gosto da cota porque dá oportunidades para as pessoas de cor negra entrarem no serviço público. Acho que se não fosse pela cota eu não estaria trabalhando aqui.”²⁰

Explicando as mudanças da política relativa à raça

Houve fatores semelhantes que conduziram a adoção de cotas de gênero e a tentativa do Estado brasileiro de abraçar ações afirmativas baseadas na raça. A primeira foi a formação de redes de grupos ativistas orientados para a política. Os grupos ativistas feministas centrados nas reivindicações para uma maior representação política foram os fatores chave na adoção de leis de cota no Brasil e no resto da América Latina. Nos anos 90, a partir dos movimentos afro-brasileiros dispersos e de acadêmicos esquerdistas, a mobilização em torno da questão racial chegou a envolver um número maior de pessoas e institutos de pesquisa de prestígio do governo. Jornalistas, intelectuais notórios, autoridades governamentais, economistas de institutos de pesquisa de prestígio do governo, ONGs de direitos humanos e políticos do Congresso conduziram essa ação dos movimentos afro-brasileiros e da academia esquerdista para a tendência social atual.

Essa rede de grupos ativistas começou a cristalizar-se de meados para o fim dos anos 90 em torno de uma série de acontecimentos, tais como a marcha comemorativa do 300º aniversário da morte de Zumbi dos Palmares e os protestos e as celebrações para o 500º aniversário do Brasil. Uma mudança nas prioridades da Fundação Ford ajudou a gerar mais capital para financiar a rede de grupos ativistas incipiente. A partir do financiamento de projetos “formação” e “infra-estrutura” como pesquisa acadêmica sobre raças e institutos de pesquisa, a Fundação Ford (*Ford Foundation*) começou, em meados dos anos 90, a apoiar organizações ativistas que promovem ações afirmativas. Conforme Nigel

Brooke, o representante da Fundação Ford no Brasil, lembrou, a idéia era que “nós deixaríamos a teoria de lado no que diz respeito à nossa visão positiva da ação afirmativa, em vez de simplesmente apoiar as pesquisas...poderíamos apoiar ativamente grupos que trabalham para promover ações afirmativas”.²¹ Com o surgimento de uma rede de grupos ativistas, a sofisticação política da discussão sobre as raças cresceu e a questão ganhou maior atenção do público. Um dos momentos decisivos nesse processo foi quando o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), órgão do governo federal, entrou no debate. A partir do ano 2000, o IPEA lançou estudos, amplamente divulgados pela imprensa, documentando a extensão e a estabilidade das desigualdades raciais no Brasil (consulte principalmente o CD-ROM lançado em dezembro de 2002, *Desigualdade racial: Indicadores socioeconômicos—Brasil, 1991-2001*, disponível no site www.ipea.gov.br).

O segundo fator foi a Conferência Mundial Contra o Racismo realizada em Durban em outubro de 2001. Muito semelhante ao que ocorreu na Quarta Conferência Mundial sobre as Mulheres realizada em Pequim em 1995, a qual concedeu legitimidade internacional para as demandas das mulheres por cotas de gênero na política, a conferência de Durban apoiou as demandas dos afro-brasileiros por ações afirmativas baseadas na raça. Durban produziu relatórios sobre discriminação racial na imprensa brasileira, motivou o governo a organizar uma grande comissão para estudar a questão racial e ajudou a legitimar a idéias das cotas raciais. Conforme colocou o embaixador das Nações Unidas, Gelson Fonseca Jr., “Durban foi uma experiência positiva para o Brasil porque legitimou o debate sobre o racismo a nível internacional e reconheceu a necessidade de ações corretivas para beneficiar as vítimas da discriminação. Mas o efeito mais significativo e imediato de Durban ocorreu a

²⁰ *Folha de São Paulo*, 16 de dezembro de 2001.

²¹ Entrevista, Rio de Janeiro, julho de 2002.

nível nacional, visto que mobilizou a sociedade civil e a opinião pública contra o racismo, e fortaleceu a determinação política para políticas de combate à discriminação e levou às primeiras experiências na ação afirmativa para afro-descendentes".²²

Por si só, esses dois fatores poderiam não ter sido suficientes para compelir mudanças políticas, a menos que o ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso abrisse as portas para níveis mais elevados. Desde seus dias como professor de sociologia em São Paulo nos anos 60 e 70, Fernando Henrique Cardoso sempre tinha negado o mito da democracia racial. Em meados dos anos 90, ele concedeu às redes de emissoras a abertura política de que precisavam para levar o debate sobre raças e ações afirmativas para o cerne da sociedade brasileira. Autoridades brasileiras seniores que entrevistei destacaram o papel do presidente na orquestração de uma abertura para novas políticas. Paulo Sérgio Pinheiro, secretário de estado para direitos humanos, disse que “na luta contra o racismo, a maior parte dos avanços se deve à decisão presidencial...ações afirmativas, defesa de cotas, é o Presidente da República!” Olhando para trás, para as diversas iniciativas empreendidas desde 1995, Pinheiro observou “essas medidas resultaram de negociações entre o ex-ministro da justiça, José Gregori, e eu com o Presidente.... Tudo isso foi uma decisão presidencial pessoal. Ele não consultou ninguém, nem mesmo o partido”.²³ Márcio Fortes, secretário geral do PSDB, concordou, dizendo que a política de cotas “é mais legal do que legítima. Ela não está sendo demandada pela sociedade, mas é parte da consciência das elites. Não houve qualquer movimento social. As cotas resultaram da determinação do Presidente, a idéia é construir uma sociedade mais diversa e variada para o futuro”.²⁴ Ivair dos Santos acrescentou: “Se Fernando Henrique Cardoso não

tivesse sido presidente, o debate não teria sido iniciado”.²⁵

Embora as mudanças políticas recentes possam ser significativas à luz da negação histórica do país em relação à importância das raças, elas ainda são bastante simbólicas. É necessário ainda que se estabeleça um programa de ações afirmativas mais sistemático, o qual opere em todas as agências do governo e para o qual tenham sido criados mecanismos de execução. Os críticos do governo de Fernando Henrique Cardoso analisam essa questão como uma prova da falta de compromisso oficial para com os direitos afro-brasileiros.²⁶ Além disso, um programa que requer mudanças institucionais profundas e gastos orçamentários, provavelmente, encontraria maior resistência do que as mudanças efetuadas até esse ponto. Isso sugere que a explicação para mudanças na política discursiva pode ser diferente da explicação para implementação da política real. As idéias podem compelir as pessoas a mudar de opinião e, até mesmo, determinados aspectos de seu comportamento, mas isoladas não podem construir as coalizões políticas necessárias para sustentar a alocação de capital e as mudanças nas regras. No contexto brasileiro onde verbas governamentais são destinadas a melhoramentos com fins políticos, velhos hábitos são difíceis de serem expurgados. Quebrar esses hábitos provavelmente exigirá ameaças e incentivos, associados à convicção moral.

Mesmo quando implementadas de maneira deficiente, as cotas obrigam as pessoas a conversarem sobre a questão racial. Conforme observou Paulo Paim, “mesmo um passo à frente. Ela gera debates visto que é possível, então, forçar os partidos a uma lei que funcione apenas parcialmente é explica-

²² Comunicação pessoal, 30 de outubro de 2002.

²³ Entrevista, Brasília, 19 de junho de 2002.

²⁴ Entrevista, Brasília, 19 de junho de 2002.

²⁵ Entrevista, Brasília, 18 de junho de 2002.

²⁶ O deputado petista Luis Alberto Caó acredita que algumas iniciativas de Fernando Henrique Cardoso têm significado mais do que “declarações de boas intenções” (Entrevista, Brasília, 12 de novembro de 2002).

rem o porquê das cotas não serem preenchidas...as leis nem sempre produzem os resultados esperados, mas oferecem um instrumento a mais para se fazer política”.²⁷ Em seu discurso proferido em 04 de julho de 2002, a então governadora do Rio de Janeiro, Benedita da Silva, resumiu essa estratégia política, declarando que cotas significam uma *denúncia*.

A proposição de cotas expõe o racismo. A idéia é: visto que eu ainda não o convenci de que o racismo existe, então vou colocar essa proposta na mesa e você terá que reagir. Em resumo, a apresentação de cotas no discurso público impede que as pessoas neguem que a raça faz diferença. Considerando-se o histórico de democracia racial no Brasil, essa não é uma conquista pequena.

²⁷Entrevista, Brasília, 19 de junho de 2002.

COMPARANDO GÊNERO E RAÇA

As pessoas sofrem discriminação e exclusão social no que diz respeito a gênero e raça. Ambas identidades têm sido marcadas como inferiores à posição dominante assumida pelo homem branco. O que isso sugere em relação a estratégias para superar a opressão? Existem políticas comuns que podem ser aplicadas a diferentes grupos marginalizados? Que lições em especial a luta das mulheres pela igualdade pode ensinar aos afro-descendentes e aos indígenas? No caso do Brasil, observamos que as mulheres tem tido um certo sucesso ao obrigar o estado a adotar políticas para o avanço dos seus direitos, a despeito de sua pequena participação no poder. A ação do estado para promover a igualdade dos gêneros começou durante o regime militar, continuou após a transição política e acelerou-se após a Quarta Conferência Mundial sobre as Mulheres realizada em Pequim, em 1995. Em contraste, o estado resistiu historicamente às reivindicações dos direitos dos afro-brasileiros, sendo que somente na virada do século, começou a mudar sua abordagem. Hoje, o governo aprova amplamente a meta de melhorar a representação política negra e reduzir as desigualdades raciais na sociedade.

Um desejo semelhante de justiça social motivou ações para melhorar a posição das mulheres e dos afro-descendentes. Já os estrategistas políticos precisam estar cientes das diferentes questões impostas pela inclusão de cada grupo. Em primeiro lugar, experiências comparativas revelam que as políticas de representação direcionadas às mulheres diferem daquelas direcionadas aos grupos definidos por etnia, religião e raça. As mulheres tendem a receber cotas em partidos políticos, enquanto que aos outros grupos são concedidas cadeiras parlamentares reservadas. Segundo, os conflitos entre classes sociais frequentemente afligem as relações interétnicas e inter-raciais, mas não as relações entre homens e mulheres. E finalmente,

dentro da categoria dos problemas de ação coletiva enfrentados pelos grupos oprimidos, as mulheres não enfrentam problemas de fronteiras, já os afro-descendentes sim. Isso complica a mobilização política, e também surge como um problema na implementação de políticas públicas. Os democratas que defendem uma agenda de justiça social devem prestar atenção a esses interesses a fim que não endossem ingenuamente uma abordagem do tipo “uma medida única para todos” para a inclusão política.

Mecanismos para inclusão política

Existem dois caminhos que a representação de grupos de identidade têm perseguido em democracias eleitorais: cotas partidárias e reservas legislativas. Em geral, a natureza do grupo está relacionada ao tipo de política utilizada para alcançar determinada representação política do grupo. Se as fronteiras do grupo cortam comunidades políticas existentes (tais como aquelas manifestadas em partidos e organizações políticas), o grupo pode ser integrado às políticas por meio de cotas em partidos políticos. Se o grupo compreende essencialmente sua própria comunidade política, as cotas em partidos não funcionarão. As reservas que permitem que os partidos dos grupos e as organizações políticas ganhem representação em seu próprio partido são as mais apropriadas.

É padrão mundial que, nas democracias eleitorais, as mulheres estarem integradas na política por meio de cotas em partidos políticos enquanto que os grupos étnicos têm cadei-

ras reservadas e legislaturas divididas. Por quê? Essas diferenças de representação fluem a partir das diferenças na maneira como a etnia e o gênero estão politicamente manifestados. Normalmente, os grupos étnicos são uma co-extensão das comunidades políticas; as mulheres e os homens quase nunca o são. A etnia é, em geral, a maior característica social politicamente notável de um país; diferentemente do que ocorre com o gênero. Os grupos étnicos freqüentemente se agrupam em função da geografia; já as mulheres e os homens não. Em países onde a etnia é politizada, ela se torna o centro, isso se não for o princípio central do comportamento político. O gênero, contudo, mesmo que politicamente ativado de tempos em tempos, raramente define como as pessoas votam e a que partidos são afiliadas.

Não obstante, essas características não definem gênero e etnia em todas as situações. Na verdade, várias características de identidade de gênero – baixa segregação geográfica, falta de correspondência com a comunidade política, pouca correlação com o comportamento eleitoral ou filiação partidária – podem ser aplicadas aos grupos étnicos em alguns países. Em outros lugares, as características da maioria dos grupos étnicos – segregação geográfica, correlação com comunidades políticas, prognóstico do comportamento político – podem ser aplicadas ao gênero.

No Brasil, as relações raciais não se adaptam aos padrões das relações étnicas de outros países emergentes heterogêneos. As separações raciais não se sobrepõem às separações políticas, e raça não é um bom prognóstico do comportamento eleitoral ou da filiação partidária (apesar da limitada disponibilidade de dados relativos a isso, visto que raramente são feitas perguntas sobre identidade racial em pesquisas eleitorais nacionais). Há muito menos segregação residencial por raça do que nos Estados Unidos (Telles, 1999). Além disso, as organizações políticas negras nacionais têm se mostrado relativamente fracas (embora isso esteja mudando), e poucas têm apresentado candidatos para cargos eletivos. Em resumo, mesmo que sub-representados, os grupos étnicos e raciais tendem a optar pelas reservas legislativas, o Brasil apresenta apenas uma única situação na qual cotas partidárias podem ser mais apropriadas.

A dimensão da classe

A classe social é uma variável chave que afeta as dinâmicas de representação de grupos de identidade. A extensão até a qual as divisões de classes se sobrepõem às divisões de gênero e étnico/raciais ajuda a explicar as demandas por direitos de representação de grupo e a resistência aos mesmos. Na maioria dos países latino-americanos, a relação raça/etnia está intimamente relacionada ao “*status*” da classe. Isso tornou obscura a dimensão racial para a desigualdade social: muitas pessoas argumentaram que a discriminação racial é na verdade uma discriminação de classe, e as políticas antipobreza e outras políticas sociais universais resolverão os problemas de desigualdade social.

Além disso, os negros e os índios não fazem parte da classe dominante. Sua inclusão política introduz então um novo conjunto de interesses de classe na ordem política, interesses que são potencialmente desestabilizantes. A sobreposição entre raças e classes faz com que medidas de ação afirmativa baseadas na raça sejam particularmente ameaçadoras. As cotas raciais têm o poder de promover os membros das classes mais baixas, ou

pelo menos aqueles que se identificam com eles e representam seus pontos de vista, a posições de poder.

Em contraste, há poucos conflitos de classe entre mulheres e homens. As mulheres pertencem a todas as classes e categorias sociais. Além disso, a maioria das mulheres que participam da política têm *backgrounds* de classe e família semelhantes aos de seus colegas do sexo masculino. A inclusão das mulheres pode levar a uma promoção de interesses de gênero, mas não pode separar os interesses de classe.

O problema das fronteiras

A identidade racial é ambígua na América Latina e as fronteiras entre os grupos sociais são indefinidas. Parte disso é legado das classificações raciais dos impérios espanhol e português, os quais reconheciam dúzias de categorias raciais intermediárias (misturas) e permitiram aos indivíduos passar de uma classe para outra. A ambigüidade racial é também um resultado da falta de segregação legal formal. Embora houvesse uma consciência cultural em relação à cor da pele e outras diferenças fenotípicas, os estados latino-americanos nunca impuseram limites raciais definitivos. Em contra-partida, a segregação no sul dos Estados Unidos e na África do Sul não deixa dúvidas sobre quem é quem: as fronteiras entre raças eram sólidas e a associação a um determinado grupo social raramente era questionada. A certeza da identidade do grupo facilitou a ação coletiva. Na América Latina, a ambigüidade racial impede a autoconsciência do grupo, a qual é necessária para a ação coletiva.

A ação feminista coletiva, em contraste, enfrentou poucas barreiras. Gênero é uma identidade previamente assumida na América Latina; raça não. As feministas tiveram que cultivar uma consciência feminista para produzir um movimento.

Elas não tiveram que convencer as mulheres de que elas são mulheres. Muitos “negros” rejeitam sua raça, não têm consciência de sua identidade, ou não estão dispostos a assumir a identidade de um “negro”.

Como conseqüência, os ativistas afro-latinos não apenas devem edificar a consciência sobre a discriminação racial, como também construir uma identidade coletiva entre as pessoas para quais a identidade racial não tem sido necessariamente primordial para o seu ser.

Fronteiras indefinidas também propõem um desafio para a implementação de uma ação afirmativa. Há dúvidas sobre quais mulheres devem se beneficiar com as políticas de cotas relacionadas a gênero, mas muitas pessoas se mostram preocupadas com as dificuldades envolvidas simplesmente em se identificar quem é “negro” embora na prática, a maioria das pessoas – especialmente a polícia, funcionários de restaurantes e porteiros – não têm problemas em identificar aqueles com mais ou menos ancestralidade africana. Uma parte de brasileiros defende o argumento que a auto-identificação deve ser o padrão, e essa é a política que está sendo aplicada pelas organizações que começam a adotar uma ação afirmativa. Precisamente pelo fato de a questão de “quem é negro” ter entrado em debate público, no entanto, é improvável que acabe tão cedo, por menos ingênuas que sejam as motivações por de trás da objeção.

CONCLUSÃO

O governo Brasileiro está cada vez mais aberto à inclusão política de grupos de identidade historicamente marginalizados. Por sustentar cotas referentes ao gênero na política e em debates interessantes sobre ação afirmativa baseada em raça, isto é, que abraçam “diferenças” como um critério notável para a participação e representação política. Tal representação, no entanto, é julgada importante não apenas para seu próprio bem, mas também como uma parte integrante de uma sociedade justa, legítima e democrática, ainda que nem todas as diferenças sejam semelhantes. Os grupos ocupam posições estruturais variadas e meios diversos de interagir com os grupos dominantes. Raça e etnia, por exemplo, se sobrepõem à classe, mas gênero não. Obstáculos culturais e históricos maiores impedem a ação coletiva e a identificação dos afro-descendentes, mais do que das mulheres. Como a situação sugere, alianças, coalizões e estratégias distintas podem ser requeridas para elaborar e melhorar a representação política. A falta de visão para a “diferença entre as diferenças” retardará a agenda de inclusão social.

Apêndice A.

Tabela 1. Cotas e reservas de gênero determinadas por lei

País	Política
Argentina	30% dos candidatos
Armênia	5% das listas de partidos para as eleições PR
Bélgica	33% dos candidatos
Bolívia	35% dos candidatos para a Câmara; 25% para o Senado; 30% dos conselhos locais
Bósnia-Herzegovina	33% dos candidatos
Brasil	30% dos candidatos
Colômbia	33% das nomeações do executivo
Costa Rica	40% dos candidatos
Jibuti	7 de 65 das cadeiras parlamentares reservadas
República Dominicana	33% dos candidatos
Equador	35% dos candidatos para Câmara dos Deputados
França	50% dos candidatos
Guiana	33% dos candidatos
Jordan	6 de 110 cadeiras reservadas em Câmara
Quênia	6 de 224 cadeiras reservadas para mulheres (das 12 membros do Parlamento nominadas pelo Presidente)
Kosovo ^a	33% dos candidatos
Macedônia	30% dos candidatos
México	30% dos candidatos
Marrocos	30 das 325 cadeiras parlamentares reservadas
Nepal	5% dos candidatos para a Câmara dos Comuns; 20% das cadeiras locais reservadas
Coreia do Norte	20% de 687 cadeiras parlamentares reservadas
Paquistão	17% das cadeiras reservadas na assembleia nacional (60 do 342) e Senado (17 do 100); 33% a nível local
Panamá	30% dos candidatos para a Câmara dos Deputados
Paraguai	20% dos candidatos
Peru	30% dos candidatos
Filipinas	Algumas cadeiras parlamentares reservadas ^b ; 1 cadeira reservada por conselho local
Sérvia e Montenegro	30% dos candidatos a nível nacional e local na Sérvia
Sudão	35 do 360 das cadeiras da assembleia nacional reservadas
Taiwan	Aproximadamente 10% das cadeiras legislativas Yuan reservadas; 25% a nível local
Tanzânia	48 do 295 (16%) das cadeiras parlamentares reservadas; 25% dos conselhos locais
Uganda	56 do 214 cadeiras parlamentares reservadas; 33% dos conselhos locais
(a) Kosovo é uma província da Sérvia administrada pelas Nações Unidas.	
(b) 20% das cadeiras da Câmara dos Comuns do Congresso são reservadas para "setores marginalizados" da sociedade, inclusive as mulheres.	
Somente a nível local	
Bangladesh	Cadeiras reservadas a nível local ^c
Grécia	33% dos candidatos
Índia	33% das cadeiras reservadas
Namíbia	33% dos candidatos

(c) As informações relativas ao número de cadeiras reservadas não estão disponíveis

Fonte: International IDEA (2003); Htun and Jones (2002); Electionworld (2003); Adam Carr (2003); Republic of Rwanda (2003).

Tabela 2. Cotas e reservas por etnia

País	Política
Bélgica	Metade do gabinete de ministros reservada para os falantes de língua francesa e metade para os de língua holandesa; parlamento divide-se entre conselhos culturais franceses e holandeses quando trata de assuntos regionais e culturais.
Bhutan	10 das 150 cadeiras reservadas para representantes de grupos budistas
Bósnia-Herzegovina	Presidência formada por três membros (Bosnia, Croata, Servia); na Câmara de Representantes de 42 membros, 28 cadeiras reservadas para a Federação de Bósnia e Herzegovina e 14 cadeiras para a República de Srpska; a Câmara do Povo, de 15 membros, consiste de 5 de Bósnia, 5 croatas e 5 sérvios.
Colômbia	5 das 166 cadeiras da Câmara reservadas para afro-colombianos, povos indígenas e outras minorias políticas; 2 das 102 cadeiras do Senado reservadas para os povos indígenas
Croácia	5 das 153 cadeiras da Assembléia unicameral reservadas para minorias étnicas
Chipre	24 cadeiras reservadas para turcos (não ocupadas) e uma cadeira para minorias maronitas, católicas apostólicas romanas e gómeas em uma Assembléia Nacional de 80
Etiópia	22 das 117 cadeiras da Câmara Alta (Conselho da Federação) reservadas para representantes de nacionalidades minoritárias
Fiji	23 e 19 das 71 cadeiras reservadas para os fidjianos e indo-fidjianos, respectivamente
Índia	79 cadeiras reservadas para castas estabelecidas e 41 para tribos estabelecidas de 543 no Lok Sabha (Câmara Baixa do Parlamento); o Primeiro Ministro tem o direito de indicar até 2 anglo-índios para a mesma Câmara
Jordânia	12 das 110 cadeiras reservadas para cristãos e chechens/circassianos
Quiribati	1 das 39 cadeiras para banabenses*
Kosovo	20 das 120 cadeiras reservadas para comunidades minoritárias
Libano	Das 128 cadeiras da Assembléia Nacional: 34 estão reservadas para maronitas, 27 para sunis, 27 para xiitas, 14 para gregos ortodoxos, 8 para gregos católicos, 8 para drúzios; 5 para armênios ortodoxos, 2 para aloites, 1 para católicos armênios, 1 para protestantes e 1 para minorias cristãs
Maurício	8 das 70 cadeiras reservadas para os “melhores perdedores” representantes das quatro comunidades étnicas constitucionalmente reconhecidas (hindu, islâmica, chinesa e franco/maurícia/creole/cristã)
Nova Zelândia	6 cadeiras reservadas para os Maoris
Níger	8 das 83 cadeiras reservadas para minorias nacionais
Paquistão	10 das 342 cadeiras da Câmara Baixa reservadas para minorias
Peru	15% dos candidatos em 11 (de 25) regiões precisam ser membros de “comunidades nativas”
Samoa	2 das 49 cadeiras na Assembleia unicameral (Fono) reservadas para parcialmente samoanos e não-samoanos
Sérvia e Montenegro	91 cadeiras de 126 na Assembléia unicameral reservadas para sérvios e 35 para montenegrinos; 4 cadeiras reservadas para albaneses nas eleições de Montenegro
Singapura	9 cadeiras de 93 no parlamento reservadas para malais e 5 para indianos e outras minorias ^a
Eslovênia	2 cadeiras de 90 na Assembléia unicameral reservadas para húngaros e italianos
Suíça	4 cadeiras para os falantes de língua alemã, 2 para os de língua francesa e 1 para os

	de língua italiana no Gabinete Federal de 7 membros
Taiwan	8 das 225 cadeiras reservadas para chineses estrangeiros e 8 para grupos aborígenes no Legislativo Yuan
Venezuela	3 cadeiras das 165 da Assembléia Nacional unicameral reservada para os indígenas

NT: Natural de Banaba.

^a Partidos indicando candidatos para os Eleitorados de Representação de Grupos de 14 membros precisam incluir um malai ou indiano ou outra minoria na chapa. O Presidente decide que minoria necessita ser representada em cada Eleitorado.

Fonte: Reynolds (nd); Parline (2004); CIA World Factbook (2004); Electionworld (2004); Adam Carr (2004); Governo de Singapura (2004).

Tabela 3. Resultados das leis de cotas de gênero da América Latina

País	Órgão legislativo	% de mulheres (antes da lei)	% de mulheres (depois da lei)	Mudança (em pontos percentuais)
Argentina	Câmara Senado	6	31	+25
		3	33	+30
Bolívia	Câmara Senado	11	19	+8
		4	15	9
Brasil	Câmara	7	9	+2
Costa Rica	Unicameral	14	35	+21
República Dominicana	Câmara	12	16	+12
Equador	Unicameral	4	23	+6
			16	+1
México	Câmara Senado	17	10	+2
		15		
Panamá	Unicameral	8	9	6
			9	-2
Paraguai	Câmara Senado	3	18	+7
		11		
Peru	Unicameral	11	17	+5
Média		9	19	+10

Fonte: Htun e Jones 2002.

Tabela 4. Mulheres no poder político no Brasil (%).

	2003	1990	1980
Ministras de Gabinete	10	17	N/d
Senado	13	0	1
Câmara dos Deputados	8	5	1
Governadoras	1	0	0
Legislaturas Estaduais	13	5	2
Prefeitas	6	2	1
Conselhos Municipais	12	N/d	N/d

Fontes: Inter-American Dialogue (2001b); CFEMEA; *O Globo*.

Tabela 5. Resultados de cotas no Brasil, eleições locais.

	1992 (pré-cota)	1996 (com cota de 20%)	2000 (com cota de 30%)
Mulheres de acordo com a percentagem de vereadores	8%	11%	12%

Tabela 6. Resultados de cotas no Brasil, eleições estaduais e nacionais.

	1994 (pré-cota)		1998 (com cota de 25%)		2002 (com cota de 30%)	
	Número de mulheres eleitas	Mulheres de acordo com a % total	Número de mulheres eleitas	Mulheres de acordo com a % total	Número de mulheres eleitas	Mulheres de acordo com a % total
Legislaturas Estaduais	82	8	106	10	133	13
Câmara de deputados	32	6	29	6	42	8

Fonte: Malheiros Miguel (2000); Martins Costa (1997); site do CFEMEA.

Apêndice B. Pesquisa do legislador.

Pesquisa de Opinião Parlamentar

1. Você já serviu em um ou mais dos seguintes cargos públicos? Em quais anos? Marque todos.

____ vereador ____ dep. estadual ____ senador ____ dep. federal
____ prefeito/vice ____ governador/vice ____ ministro ____ sec. estadual

2. Algum parente seu já exerceu um dos cargos acima nos últimos 50 anos?

___ sim ___ não

3. Qual grau de parentesco? Marque todos.

___ esposo/a
___ pai/mãe
___ avô/avó
___ tio/a

4. Você pretende se re-eleger como deputado/a federal? ___ sim ___ não.

5. A outro cargo? ___ sim ___ não. Se respondeu "sim," a qual cargo? _____

6. Quais têm sido suas prioridades no seu mandato parlamentar?

Assunto	Marque não mais de quatro em ordem de importância, 1-4
direitos das mulheres	
direitos humanos	
educação	
emprego	
meio ambiente	
política salarial	
questões internacionais	
reforma previdenciária	
reforma tributária	
saneamento básico	
saúde	
segurança pública	

7. Sua campanha política deu mais ênfase às questões municipais, estaduais ou nacionais?

___ municipais ___ estaduais ___ nacionais

8. Você acha que conseguiu realizar o que prometeu na sua campanha?

___ sim ___ não

9. Quais foram os impedimentos? Pode marcar mais de um.

___ partido ___ congresso ___ executivo ___ falta de apoio da sociedade civil

Outro: _____

10. Quais são os segmentos sociais que você considera sua principal base de apoio político?

Segmento social	Marque X em todos que se apliquem
empresariado	
grupos organizados pela sua campanha	
grupos religiosos	
movimentos sociais	
ONGs	
organizações de mulheres	
população afro-descendente	
população indígena	
profissionais liberais	
sindicatos	
trabalhadores rurais	

11. Você acha que deve se preocupar com os interesses do seu município, do seu estado, ou do país em geral?

___ do município ___ do estado ___ do país

12. Quando há um conflito entre as necessidades do seu município ou seu estado e as posições partidárias, você vota, na maioria das vezes:

___ de acordo com as necessidades do município/estado ___ com o partido

13. Você atua de acordo com o seu modo de ver, segundo a maioria do partido ou segundo a expectativa dos eleitores?

___ o meu modo de ver ___ partido ___ eleitores

Agradecemos a sua participação.

Referências Bibliográficas

- Ames, Barry. 1995. Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation. *American Journal of Political Science* 39, 2 (May): 406-33.
- Araújo, Clara. 2002. Ações afirmativas como estratégias políticas feministas. In C. Bruschini e S. Unbehaum, eds. *Gênero, democracia e sociedade Brasileira*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas.
- Avelar, Lúcia. 2000. *Mulheres na elite política brasileira*. Segunda Edição. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- Beck, S. A. 2001. Acting as Women: The Effects and Limitations of Gender in Local Governance. *The Impact of Women in Public Life*. S. J. Carroll. Bloomington, Indiana University Press.
- Boles, J. 2001. Local Elected Women and Policy-Making: Movement Delegates or Feminist Trustees? *The Impact of Women in Public Office*. S. J. Carroll. Bloomington, Indiana University Press.
- Bourdieu, Pierre and Loïc Wacquant. 1999. On the Cunning of Imperialist Reason. *Theory, Culture, and Society* 16, no 1: 41-58.
- Bruschini, Cristina. S.d. *Banco de dados sobre o trabalho das mulheres*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas. Disponível on-line no endereço:
<http://www.fcc.org.br/servlets/mulher/mulher?pg=mulher/apres.html>.
- Cardoso, Fernando Henrique. 2001. Discurso do presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na cerimônia de entrega do prêmio nacional de Direitos Humanos – palácio do planalto. 19 de dezembro de 2001.
http://www.radiobras.gov.br/integras/01/integra_1912_1.htm
- Carey, John. 1997. Institutional Design and Party Systems. In L. Diamond et al., eds. *Consolidating the Third World Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Carroll, S. J. 2001. Representing Women: Women State Legislators as Agents of Policy-Related Change. *The Impact of Women in Public Office*. S. J. Carroll. Bloomington, Indiana University Press.
- Caul, Miki. 1999. Women's Representation in Parliament: The Role of Political Parties. *Party Politics* 5, no. 1.
- CNDM. 1986. Campanha "Mulher e Constituinte. Programa Geral de Campanha Aprovado pelo CNDM em 1985." Arquivo de Comba Marques Porto, Arquivo Nacional, Rio de Janeiro. Datafolha/Folha de São Paulo. 1995. *Racismo cordial. A mais completa análise sobre preconceito de cor no Brasil*. São Paulo: Editora Ática.
- Degler, Carl. 1971. *Neither Black Nor White: Slavery and Race Relations in Brazil and the United States*. Madison: The University of Wisconsin Press.
- Efrén Agudelo, Carlos. 2002. Etnicidad negra y elecciones en Colombia. *Journal of Latin American Anthropology* 7, 2: 168-197.
- Freyre, Gilberto. 1986. *The Masters and the Slaves*, transl. Samuel Putnam. Berkeley: University of California Press.
- Fry, Peter. 2000. Politics, Nationality, and the Meanings of 'Race' in Brazil. *Daedalus*, pp. 83-118.

- Harris, Marvin, Josildeth Gomes Consorte, Joseph Lang, and Bryan Byrne. 1993. Who are the Whites? Imposed Census Categories and the Racial Demography of Brazil. *Social Forces* 72, 2 (December): 451-62.
- Henriques, Ricardo. 2001. Desigualdade racial no Brasil: Evolução das condições de vida na década de 90. IPEA texto para discussão no. 807. Brasília e Rio de Janeiro: IPEA.
- Htun, Mala and Mark Jones. 2002. Engendering the Right to Participate in Decisionmaking: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America. In N. Craske and M. Molyneux, eds. *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*. London: Palgrave.
- Htun, Mala. 2003. *Sex and the State: Abortion, Divorce, and the Family under Latin American Dictatorships and Democracies*. New York: Cambridge University Press.
- Htun, Mala. 2003b. Women and Democracy. In J. Domínguez and M. Shifter, eds. *Constructing Democratic Governance in Latin America*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Inter-American Dialogue. 2001a. *Politics Matters: A Dialogue of Women Political Leaders*. Washington, D.C.: Inter-American Dialogue, 2001. Disponível no endereço: www.thedialogue.org.
- Inter-American Dialogue. 2001b. *Women and Power in the Americas. A Report Card*. Washington, D.C.: Inter-American Dialogue.
- International IDEA. 2003. Quota Database. Disponível no endereço: www.idea.int.
- Linhares Barsted, Leila. 1993. Ten Years of Struggle to Legalize Abortion in Brazil. Em: *Women: Watched and Punished*. Lima: CLADEM.
- Mainwaring, Scott and Timothy Scully. 1995. Introduction: Party Systems in Latin America. In S. Mainwaring and T. Scully, eds. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott. 1999. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- Malheiros Miguel, Sônia. 2000. *A política de cotas por sexo: Um estudo das primeiras experiências no legislativo brasileiro*. Brasília: CFEMEA.
- Martins Costa, Delaine. 1997. Ampliação da participação feminina no governo local: um trabalho de Sísifo?. In *Participação Feminina no Governo Local: Construindo a Democracia. Um Levantamento do Resultado das Eleições Municipais de 1992 e 1996*. Rio de Janeiro: IBAM.
- Marx, Anthony W. 1998. *Making Race and Nation: A Comparison of the United States, South Africa, and Brazil*. New York: Cambridge University Press.
- Mc Glen, Nancy E. and Meredith Reid Sarkees. 1993. *Women in Foreign Policy: The Insiders*. New York, Routledge.
- Miles, William F. S. 1999. The Mauritius Enigma. *Journal of Democracy* 10, no. 2 (April): 91-104.

- Ministério da Justiça. 2002. Programa Nacional de Direitos Humanos. Brasília: Ministério da Justiça.
- Ministério de Justiça. 2001. *Relatório do Comitê Nacional Para a Preparação da Participação Brasileira na III Conferência Mundial das Nações Unidas Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata*. Brasília: Ministério da Justiça.
- Pitanguy, Jacqueline. 1996. Movimento de mujeres y políticas públicas en Brasil. In G. Lycklama, V. Vargas and S. Wieringa, eds. *Triângulo de poder*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Reichmann, Rebecca. 1999. Introduction. In R. Reichmann, ed. *Race in Contemporary Brazil: From Indifference to Inequality*. University Park: The Pennsylvania State University Press, pp. 1-36.
- Reilly, Benjamin. 2001. *Democracy in Divided Societies. Electoral Engineering for Conflict Management*. New York: Cambridge University Press.
- Reynolds, Andrew. S.d. Comparative Approaches to Race and Districting. Trabalho não publicado.
- Rodrigues, Almira. 2001. *Direitos das mulheres. O que pensam os parlamentares*. Brasília: CFEMEA.
- Samuels, David. 2003. *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. New York: Cambridge University Press.
- Santos, Helio. 2001. *A Busca de um caminho para o Brasil: A trilha do círculo vicioso*. São Paulo: Editora SENAC.
- Sen, Amartya. 1999. *Development As Freedom*. New York: Alfred A. Knopf.
- Sheriff, Robin. 2001. *Dreaming Equality: Color, Race, and Racism in Urban Brazil*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Silva, Hédio, Jr. 2000. Do racismo legal ao princípio da ação afirmativa: A lei como obstáculo e como instrumento dos direitos e interesses do povo negro. In Antonio Sérgio Alfredo Guimarães e Lynn Huntley, eds. *Tirando a máscara: Ensaio sobre o racismo no Brasil*. São Paulo: Editora Paz e Terra, pp. 359-388.
- Swers, M. (2002). *The Difference Women Make: The Policy Impact of Women in Congress*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Telles, Edward. 1999. Ethnic Boundaries and Political Mobilization among African Brazilians: Comparisons with the U.S. Case. In M. Hanchard, ed. *Racial Politics in Contemporary Brazil*. Durham: Duke University Press, pp. 82-97.
- Telles, Edward. Forthcoming. U.S. Foundations and Racial Reasoning in Brazil. *Theory, Culture, and Society*.
- Thomas, Sue. 1994. *How Women Legislate*. New York: Oxford University Press
- Thomas, Sue and Susan Welch. (2001). The Impact of Women in State Legislatures: Numerical and Organizational Strength. *The Impact of Women in Public Life*. S. J. Carroll. Bloomington, Indiana University Press.

Twine, France Winddance. 1998. *Racism in a Racial Democracy: The Maintenance of White Supremacy in Brazil*. New Brunswick: Rutgers University Press.

Van Cott, Donna Lee. 2000. *The Friendly Liquidation of the Past*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Van Cott, Donna Lee. 2003. Institutional Change and Ethnic Parties in South America. *Latin American Politics and Society* 2003.