

# MULHER E POLÍTICA: A DIFICULDADE DA SUB-REPRESENTAÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO<sup>1</sup>

## WOMEN AND POLITICS: THE DIFFICULTY OF SUB-REPRESENTATION IN THE BRAZILIAN CONTEXT

THANDERSON PEREIRA DE SOUSA<sup>2</sup>

### RESUMO

Aborda a sub-representação feminina na política, no processo eleitoral e na democracia representativa dentro do contexto brasileiro. Tem por objetivo identificar o quadro de sub-representatividade da mulher no meio político como impedimento para a institucionalização da democracia representativa. Conta com abordagem metodológica qualitativa, ao delinear os aspectos subjetivos da sub-representação da mulher, e quantitativa, ao analisar dados das eleições de 2016 obtidos por intermédio do Tribunal Superior Eleitoral e de estudos feitos pelo World Bank. Infere-se da investigação realizada que os dados analisados explicitam a baixa participação da mulher na política brasileira, que, por sua vez, é prejudicial à conformação da democracia representativa.

**Palavras-chave:** Mulher. Política. Sub-representação. Democracia.

### ABSTRACT

This study deals with female underrepresentation in politics, electoral process and representative democracy in the brazilian context. It has the primary objective of identifying the underrepresentation of women in the political arena as a problem that undermines the institutionalization of representative democracy. It has a qualitative methodological approach, delineating the subjective aspects of women's underrepresentation, and, quantitatively, analyzing data from the 2016 elections obtained through the Higher Electoral Tribunal and studies conducted by the World Bank. It is inferred from the research carried out that the data analyzed explain the low participation of women in brazilian politics, which in turn is detrimental to the conformation of representative democracy.

**Keywords:** Woman. Policy. Sub-representation. Democracy.

## 1 Introdução

---

<sup>1</sup> Artigo recebido em 19 de agosto de 2017 e aprovado para publicação em 5 de setembro de 2017.

<sup>2</sup> Mestrando em Direito Público pela Universidade Federal do Ceará. Especialista em Direito e Processo Eleitoral pela Universidade Candido Mendes.

Dada a pequena parcela de mulheres integrantes dos Poderes Executivo e Legislativo no Brasil, este estudo busca teorizar sobre a sub-representação feminina na política, no processo eleitoral e na democracia representativa brasileira, voltando-se para a necessidade da inserção da mulher como agente político – apto a decidir sobre questões socialmente relevantes – e para as dificuldades acerca disso.

É extremamente necessário que se discuta a presença da mulher nos pleitos eleitorais e nos poderes políticos do Estado, como forma de melhor institucionalizar a democracia participativa no Brasil. Só é possível falar de democracia num Estado quando todos os segmentos sociais estão, de fato, refletidos nos resultados do processo eleitoral. Com a atuação feminina aquém do necessário, é pertinente debater tal sub-representação.

A problematização da pesquisa se funda nas indagações acerca da existência ou não de um quadro de sub-representatividade feminina na política brasileira e na relação entre democracia representativa e participação da mulher nos cenários político e eleitoral, além de seus problemas.

É objetivo primordial deste escrito identificar a sub-representação feminina na política e seu impacto na democracia representativa, além de indicar algumas questões que inviabilizam a solução da situação de representatividade, apontando, sucintamente, medidas que podem ser adotadas para promover a inserção da mulher no âmbito político.

A pesquisa tem abordagem tanto qualitativa como quantitativa, tencionando compreender a essência da modesta participação das mulheres na política e os números que indicam esse fenômeno. Conta com técnica bibliográfica e documental, utilizando textos de referência na temática abordada e análise de documentos resultantes do pleito de 2016.

Com a análise de dados obtidos com base nos sistemas do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) e do World Bank, constata-se um real quadro de sub-representação feminina na política, o que configura crise na democracia representativa brasileira, acentuada pela abertura das listas no sistema proporcional, pela discriminação da mulher na divisão dos recursos para financiamento de campanhas por parte de partidos e de coligações e por candidaturas fictícias. Resta consignada a sugestão do desenvolvimento de estudos para o aperfeiçoamento do sistema proporcional de lista aberta, com vistas a ampliar a participação das mulheres e, conseqüentemente, a possibilidade de sua eleição, bem como a criação de mecanismos de fiscalização e de inibição de candidaturas fictícias e de discriminação na divisão de recursos partidários.

## 2 Sub-representação feminina na política brasileira

Na política, assim como em outras áreas, a participação da mulher é marcada evidentemente pela exclusão. A não participação feminina no processo político é reflexo da desigualdade de gêneros, característica de uma sociedade patriarcal, que, por muito tempo, tomou a mulher como “sexo frágil”, incapaz de comandar os rumos políticos de um Estado, dissociando a relação entre mulher e poder (MIGUEL; FEITOSA, 2009).

Maria Conceição Corrêa Pinto (1992) explica que a cultura brasileira patriarcal, influenciada por ideias judaico-cristãs, foi a grande responsável pela eliminação da participação da mulher no processo político brasileiro. Para Pinto (1992), a subordinação da mulher dentro de um contexto social patriarcal a vinculou tão somente à esfera doméstica, afastando-a inteiramente do cenário político e, por consequência, construindo a percepção da mulher como inapta para a função de representação política.

A exclusão da mulher do processo político é histórica (PINTO, 1992), e a baixa presença feminina na arena política foi tomada como problema, no Brasil, há relativamente pouco tempo (MIGUEL; FEITOSA, 2009). Somente em 1932, com o Código Eleitoral Provisório, Decreto nº 21.076, foi reconhecido o direito de voto da mulher, ainda que de maneira conservadora, já que somente as mulheres com renda própria estariam habilitadas a exercerem-no.

Entre 1937 e 1945, a luta e reivindicação em prol da participação feminina na política foi esparsa. Com a Constituição de 1946, o direito de voto foi estendido para todas as mulheres. A partir de 1960 é que o engajamento da mulher na política começou a ser desenvolvido de forma mais evidente (COSTA, 2010).

O censo demográfico de 2010, realizado pelo IBGE, aponta que 51% da população brasileira é do sexo feminino, e a tendência é, ainda, o crescimento desse número, dada a observância das variações entre os censos de 1980, 1990, 2000 e 2010 (IBGE, 2014). Todavia, essa expressiva parcela da população não é representada proporcionalmente no meio político. A discrepância entre o número de homens e de mulheres, especialmente nos cargos mais concorridos, é facilmente identificável (MOTA; BIROLI, 2014).

De acordo com as estatísticas eleitorais de 2016 – elaboradas pelo Tribunal Superior Eleitoral –, das 496.895 candidaturas do pleito, incluídas as candidaturas ao Executivo e ao Legislativo municipal, 31,89% correspondiam a candidatas do sexo feminino.

Quanto aos resultados do processo eleitoral municipal de 2016, das candidaturas aos cargos de prefeito e vice-prefeito e de vereador, as mulheres receberam 3,77% e 4,86% dos

votos válidos, respectivamente. Dos eleitos para o cargo de prefeito, somente 11,8% são do sexo feminino e, para o cargo de vereador, somente 13,49%.

Em suma, nas eleições municipais de 2016, enquanto o número de mulheres concorrendo ao cargo de vereador era de 158.453, o de homens chegou a 338.445.

Na corrida ao Executivo, apenas 2.105 eram mulheres, enquanto os candidatos do sexo masculino perfaziam o total de 14.418. Em média, a cada 10 candidatos nas eleições de 2016, 3 eram do sexo feminino.

O partido político com maior número de mulheres na disputa foi o Partido da Mulher Brasileira, com 43% de candidatas – 1.923 mulheres de 4.477 candidaturas propostas pela legenda. Em seguida, tem-se o PSTU (39,2%), o PT (34,4%) e o Partido Novo (32,6%). O partido com o pior quantitativo de representação feminina é o PCO: 25 mulheres candidatas dentro das 60 candidaturas pelo partido (JADE, 2016).

Pode-se inferir dos números apresentados que, de fato, as mulheres estão inseridas dentro de um quadro de sub-representação no cenário político brasileiro. Mesmo com as alterações à Lei nº 9.504/1997 feitas em 2009, o quadro de sub-representatividade subsiste e há um grande distanciamento entre a maioria demográfica (mulheres) e os reais representantes do povo nos poderes políticos do Estado.

O acesso de cidadãos com características semelhantes (cor, sexo, crença) à arena do poder político, com a consequente exclusão dos demais cidadãos – as mulheres –, em um contexto social heterogêneo e plural, esclarece que a representação política padece de vício.

De acordo com relatório formulado pelo World Bank em parceria com o Tribunal Superior Eleitoral, o crescimento da participação feminina na política entre 1997 e 2017 tem sido de 2,7% ao ano. Nesse ritmo, somente em 2080 o Brasil alcançará a igualdade de gênero no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo; são mais de 30 anos de atraso. Com 9,9% de mulheres no parlamento, o Brasil ainda não conseguiu atingir a média mundial do ano de 1990 (WORLD BANK, 2017).

A baixa participação da mulher nas disputas eleitorais é mais evidente no Nordeste: “20,38% ou 7813 candidatas a vereadoras na Região Nordeste tiveram 0 votos” (WORLD BANK, 2017, p. 2). Com base nas estatísticas 2016 (relação candidatos-votos) do TSE, nos estados do Ceará, Bahia, Paraíba e Alagoas, 40% das mulheres candidatas receberam menos de 10 votos nominais em 2016.

No Maranhão, por exemplo, das 18 vagas na Câmara dos Deputados, somente 1 atualmente é ocupada por mulher (Deputada Eliziane Gama – PPS). Na Assembleia

Legislativa, o quadro não destoa: dos 45 cargos, somente seis são ocupados por mulheres (BRASIL, 2016).

O Projeto Mulheres Inspiradoras realizou pesquisa em 138 países, identificando o percentual feminino de composição dos parlamentos entre 1990 e dezembro de 2016. O Brasil ocupou a 115ª posição, com 9,9% de mulheres no Poder Legislativo, sendo desbancado por outros países da América do Sul com regimes democráticos mais instáveis, como a Bolívia (53,1%) e o Equador (41,6%).

Ante o exposto, depreende-se a necessidade de o Brasil superar o quadro de sub-representação feminina na política, igualando os Poderes Executivo e Legislativo em termos de gênero, e, conseqüentemente, aperfeiçoando o regime democrático representativo brasileiro.

### **3 Democracia representativa e participação feminina**

A escolha de representantes do povo é uma prática desde o século XVIII, aprimorada com o decorrer do tempo, especialmente nos Estados ditos democráticos. É a fórmula adequada para fazer com que interesses comunitários e individuais sejam discutidos em outro patamar – o político, vindo a constituir ou não uma agenda de governo em determinado Estado.

Joseph Schumpeter (1984, p. 336) define como democracia representativa “aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população”.

Notavelmente, o Brasil constitui verdadeira democracia representativa, que, como todo sistema, padece de imperfeições. Bernard Manin (2002) já pontuou que o grande contratempo são as crises às quais está sujeito; para o autor, um momento singular da crise de representatividade é o grande abismo entre os governantes e os governados, entre os eleitores e os agentes eleitos.

Nesse sentido, é possível contemplar que a democracia – e sua institucionalização – só acontece inserida em um contexto coletivo, quando os agentes políticos representam o povo. Porém, só existe representação da sociedade por intermédio da aproximação entre os representantes e o próprio povo (ARAÚJO, 2012).

Dito isso, o desafio da democracia é a aproximação entre representantes políticos e representados, devendo a diversidade e a diferença figurarem como resultados do processo democrático (ISIN; TURNER, 2007).

Analisados os dados empíricos trazidos no tópico anterior, é possível afirmar que a sub-representação feminina na política, de maneira particular nos processos eleitorais, é sinal de crise da democracia representativa brasileira. Não há aproximação entre a parcela feminina da população (51%, conforme censo IBGE 2010) e a de agentes políticos, pelo contrário: o número de mulheres que desempenham funções políticas, seja no Executivo, seja no Legislativo, é extremamente baixo, como demonstrado. É uma genuína exclusão das mulheres do cenário político.

Araújo (2012, p. 155) explica que a “exclusão da mulher da cena pública não é sinônimo de sua ausência da cena social”: as mulheres –como parte considerável da população do Brasil – são eliminadas do jogo eleitoral em decorrência da ideia de uma “capacidade” socialmente construída, que não abrange as searas do jogo político brasileiro (BOURDIEU, 1989; MATLAND, 2002). Até o próprio sistema de cotas, inserido no ordenamento jurídico em 2009, com as alterações na Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), nasce da perspectiva de definição anterior da capacidade feminina.

Podem ser identificados alguns fatores, de ordem técnica, que inibem o aumento da participação efetiva de mulheres nos poderes políticos do Estado. Speck e Sacchet (2012, p. 167-168) esclarecem que, “a respeito do impacto do sexo sobre a representação política, uma das constatações é de que as mulheres são sub-representadas em todas as instâncias sequenciais de uma candidatura bem-sucedida”.

Com relação às cotas para participação da mulher na disputa eleitoral, é preciso reconhecer inicialmente que, como ação afirmativa, nascem da frustração da expectativa social de que os espaços de poder devem contar com a presença relativamente proporcional dos grupos sociais existentes (MIGUEL, 2000), o que prejudica a institucionalização da democracia representativa no Brasil.

Luis Felipe Miguel e Fernanda Feitosa (2009) consideram que o sistema de cotas brasileiro é ineficaz. Miguel (2000) explica que a lei eleitoral foi alterada em 1997; no entanto, nas eleições de 1998, ficou clara a participação diminuta das mulheres na disputa, o que deslegitimou o próprio sistema de cotas, uma vez que as mulheres passaram a ser vistas como desinteressadas, politicamente falando (MIGUEL, 2000).

A ineficiência apontada pelos autores pode ser detectada, também, nas eleições de 2016; basta retornar aos números abordados. É enorme o distanciamento entre as mulheres

(como grupo social) e os representantes eleitos na disputa eleitoral municipal mencionada, restando clara a sub-representação da mulher.

Partindo dessa premissa, pode-se observar que o sistema proporcional de lista aberta impacta negativamente as candidatas mulheres, uma vez que as campanhas passam a ser, de certo modo, personalizadas, e as mulheres que possuem número menor de candidaturas são, conseqüentemente, eleitas em número menor.

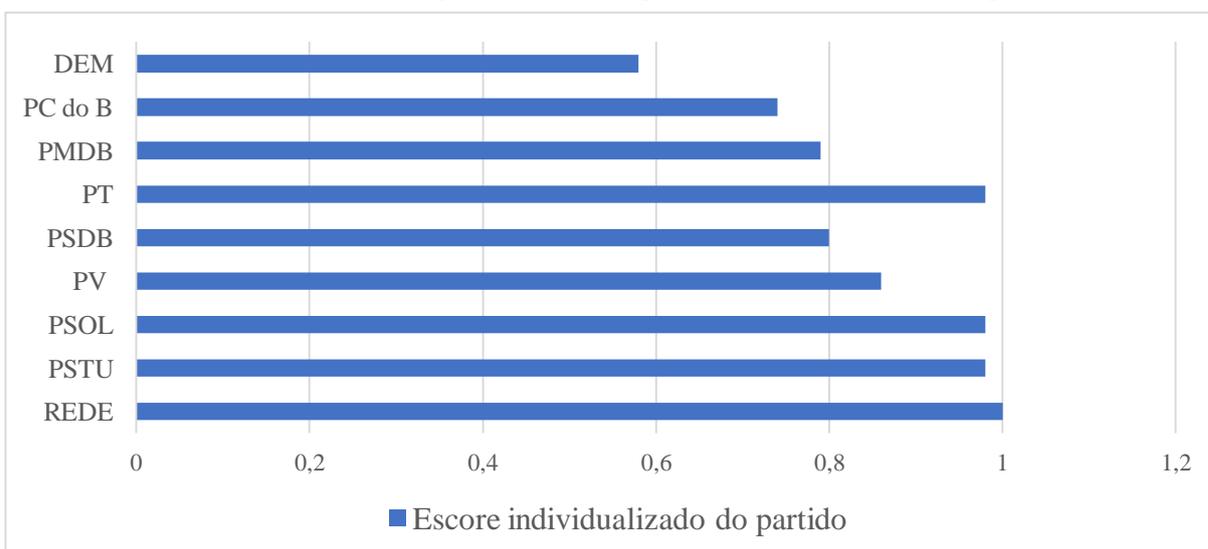
A fraude, no tocante ao processo de candidatura, contribui para o fenômeno da sub-representação das mulheres na disputa política. Relatório do World Bank (2017) descortina que 12,5% de todas as candidatas nas eleições de 2016 não receberam nenhum voto, enquanto entre os candidatos, somente 2,6%. Mais aguda é a realidade na Região Nordeste, onde 20,38% das candidatas não receberam nenhum voto nominal.

É cognoscível que a discrepância alarmante entre candidatos homens e mulheres que não receberam nenhum voto é indício de que os partidos políticos estão procedendo ao registro de candidatas somente para respeito aos 30% exigidos pela legislação eleitoral. Trata-se de candidaturas fictícias.

perfaz Outro problema que acentua a sub-representação feminina é o financiamento de campanhas. Os partidos políticos, com seus diretórios dirigidos historicamente por figuras políticas do sexo masculino, tratam de forma diferenciada o financiamento das campanhas de candidatos, sendo os homens beneficiados em detrimento das mulheres.

O gráfico a seguir – construído com base em dados disponíveis no portal do TSE – expõe a distribuição de valores de alguns partidos entre seus candidatos e candidatas nas eleições para vereador em 2016. Quanto mais próximo de um, maior é a igualdade entre o financiamento de candidaturas masculinas e femininas.

Gráfico 1 – Isonomia de distribuição de recursos para financiamento de campanha



Fonte: TSE

Note-se que, com exclusão da REDE, os demais partidos políticos possuem distanciamento em relação à razão um, o que evidencia a diferenciação entre recursos destinados a candidatos dos sexos masculino e feminino, ainda que relativamente pequena, nos principais partidos brasileiros.

Existem, portanto, aspectos do próprio processo eleitoral que dificultam a participação da mulher na política e acentuam cada vez mais o quadro de sub-representação feminina na seara política. Além disso, impedem que essa parcela da população alcance a posição de representante do povo e se responsabilize também pela discussão das questões políticas que se encerram em agendas governamentais.

É preciso enfrentar os problemas listados neste estudo: (1) a ineficiência das cotas de gênero; (2) a questão da lista aberta; (3) as candidaturas fictícias; e (4) a discriminação na divisão de recursos para financiamento de campanhas. O que se sugere é um estudo empírico mais aprofundado, no sentido de melhorar o sistema de cotas de gênero e o sistema proporcional de lista aberta, aumentando a participação da mulher nessas listas. Além disso, recomenda-se a criação de órgão ou de mecanismo capaz de fiscalizar o andamento das campanhas após a formalização das candidaturas, com o fim precípuo de identificar e de inibir candidaturas fictícias. Por fim, propõe-se a conformação legal da proibição de discriminação de gênero quanto ao financiamento das campanhas e à distribuição de recursos por parte dos partidos políticos.

É fato que as medidas sugeridas podem não ser a solução plena para o fim do quadro de sub-representação feminina; no entanto, é preciso que a participação da mulher na política seja incentivada cada dia mais, até mesmo por meios legais. Como se infere dos dados quantitativos apresentados, somente a reserva de percentual de candidaturas às mulheres não é suficiente para inseri-las na realidade política no Brasil: é preciso fazer mais.

A democracia representativa no Brasil, conforme concebida por Schumpeter (1984), somente pode ser mais bem institucionalizada se a mulher participar dos poderes políticos do Brasil, discutindo questões importantes e relevantes para o direcionamento do Estado.

Ingeborg Maus (2009, p. 201) ressalta que “a vontade do ‘todo’ repousa, ao contrário, na inclusão de todos”; assim, a vontade do povo brasileiro deve incluir as mulheres, como grupo social, maximizando a conformação de uma democracia representativa no Brasil.

## 4 Conclusão

Conforme os dados analisados do TSE, IBGE e World Bank , em especial as informações referentes às eleições municipais de 2016, é contundente o entendimento de que existe um quadro de sub-representação feminina na política, e este constitui um verdadeiro problema. O Brasil é um dos países com a menor participação de mulheres nos poderes políticos do Estado.

Tal sub-representação afeta diretamente a democracia representativa brasileira, sendo expressa manifestação de crise democrática, pois impede que uma maioria social – as mulheres – esteja também representada, afirmada e refletida na composição dos Poderes Executivo e Legislativo.

A modesta presença da mulher na política se torna mais evidente em decorrência de problemas como: a ineficiência da política de cotas de gênero; o baixo número de mulheres na lista aberta dentro do sistema proporcional; a candidatura feminina apenas para a satisfação formal da reserva de 30% imposta pela legislação eleitoral; e a diferenciação de valores do financiamento de campanha que os partidos fazem entre candidatos dos sexos feminino e masculino, prejudicando notoriamente as mulheres.

Portanto, a participação da mulher na política deve ser estimulada – rompendo a sub-representação – com a adoção de mecanismos e de ferramentas que maximizem a política afirmativa de cotas e o sistema de lista aberta, para incluir a mulher, impossibilitem as candidaturas fictícias e tornem ilegal a discriminação na distribuição de recursos de campanha entre candidatos homens e mulheres. Essas são medidas para melhor institucionalizar a democracia representativa no Brasil e, de fato, inserir a mulher nos poderes responsáveis por discutir os rumos do Estado.

## Referências

ARAÚJO, Cintia. Cidadania política e inserção política das mulheres. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 9, p. 147-168, set./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n9/06.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

BOURDIEU, Pierre. *A representação política: elementos para uma teoria do campo político*. Lisboa: Difel, 1989.

BRASIL, Senado Federal. + *Mulheres na política: retrato da sub-representação feminina no poder*. Brasília: PEM, 2016.

COSTA, Josebely M. de S. *Mulher e política: discursivizações sobre candidatas na mídia on-line*. 2010. Dissertação. Universidade Federal de Maringá. Maringá, 2010.

IBGE. *Estatísticas de gênero: uma análise dos resultados do censo demográfico 2010*. Rio de Janeiro: Coordenação de populações e indicadores sociais – IBGE, 2014.

ISIN, Engin.; TURNER, Bryan S. *Investigating citizenship: an agenda for citizenship studies*. Citizenship Studies, 2007.

JADE, Líria. *Eleições 2016: apenas três em cada 10 candidatas são mulheres*. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2016/09/eleicoes-2016-apenas-tres-em-cada-10-candidatos-sao-mulheres>>. Acesso em: 1 jul. 2017.

MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge U. Press, 2002.

MATLAND, Richard E. Estratégias para ampliar la participación feminina em el parlamento: el proceso de selección de candidatas legislativos y los sistemas electorales. In: MÉNDEZ-MONTALVO, Myriam; BALLINGTON, Julie (Coords.). *Mujeres en el parlamento: más allá de los números*. Estocolmo: IDEA, 2002.

MAUS, Ingeborg. *O direito e a política: teoria da democracia*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria Política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, out. 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n44/4149.pdf>>. Acesso em: 6 jul. 2017.

MIGUEL, Luis Felipe; FEITOSA, Fernanda. O gênero do discurso parlamentar: mulheres e homens na tribuna da Câmara dos Deputados. *Dados Revista de Direitos Sociais*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n1/v52n1a06.pdf>>. Acesso em: 6 jul. 2017.

MOTA, Fernanda F.; BIROLI, Flávia. O gênero na política: a construção do feminino nas eleições presidenciais de 2010. *Cadernos Pagus*, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cpa/n43/0104-8333-cpa-43-0197.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

PINTO, M. C. C. *A dimensão política da mulher*. São Paulo: Paulinas, 1992.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SPECK, W. B.; SACCHET, T. Patrimônio, instrução e ocupação dos candidatos: uma análise das candidaturas de mulheres e homens nas eleições gerais de 2010 no Brasil. In: ALVES, J. E. D.; PINTO, C. R. J.; JORDÃO, F. (Orgs.). *Mulheres nas eleições 2010*. Rio de Janeiro: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Estatísticas eleitorais 2016: candidaturas: quantitativo de candidatas por sexo*. Disponível em: <<http://inter04.tse.jus.br/ords/dwtse/f?p=139:104:7014309061877>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Estatísticas eleitorais 2016 – resultados*: quantitativo por sexo. Disponível em: <<http://inter04.tse.jus.br/ords/dwtse/f?p=139:104:7014309061877:::>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

WORLD BANK. *Ranking de presença feminina no Parlamento 2017*: passo, presente e perspectivas para o futuro da participação da mulher na política, no Brasil e no mundo. Disponível: <<http://www.marlenecamposmachado.com.br/documentos/pequisa-presenca-feminina-no-parlamento.pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2017.