

# A (sub)representação feminina nas eleições de 2016

Beatriz Rodrigues Sanchez<sup>3</sup>

## Resumo

As eleições de 2016 foram um marco para a representação política feminina na cidade de São Paulo. Pela primeira vez foram eleitas 11 vereadoras, o que representa um total de 20% das cadeiras da Câmara Municipal, caracterizando a maior bancada feminina da história do município. Em 2012, apenas 5 mulheres haviam sido eleitas. Entre 1952 e 2017 foram eleitas, no total, apenas 44. Considerando que as mulheres representam mais de 50% da população paulistana, é possível constatar um cenário de sub-representação feminina na cidade, que não é muito diferente nas outras instâncias legislativas do país, seja no nível municipal, estadual ou federal. Partindo deste contexto, o objetivo deste artigo é apresentar um panorama da atual situação da representação política das mulheres na cidade de São Paulo e entender as causas da sub-representação feminina em nosso país. Para isso, em primeiro lugar, será apresentada uma discussão teórico-normativa sobre por que as mulheres devem ser representadas na política institucional. Em seguida, veremos como a divisão sexual do trabalho opera na exclusão política das mulheres e como uma perspectiva interseccional é fundamental para o entendimento das desigualdades políticas. Por fim, serão elencados alguns dos mecanismos institucionais que contribuem para a perpetuação da sub-representação das mulheres nos espaços da política institucional.

## Introdução

No dia 8 de fevereiro de 1952, Anna Lamberg Zéglio, a segunda vereadora eleita na história do município de São Paulo, proferiu as seguintes palavras:

---

3 Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Mestra em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. É formada em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo. É pesquisadora do Grupo de Estudos de Gênero e Política da Universidade de São Paulo e do Núcleo Democracia e Ação Coletiva do CEBRAP. Email: beatriz.rodrigues.sanchez@gmail.com

“Que sejam minhas primeiras palavras aqui proferidas dedicadas à mulher em geral e, em especial, como homenagem à mulher brasileira. Também formulei os meus votos para que a minha presença seja, neste recinto, um estímulo à mulher no sentido de incentivá-la em sua evolução pelo interesse não só das cousas da administração pública como de outros que lhe são vitais.”<sup>4</sup>

Os votos da então vereadora, até certo ponto, foram concretizados. As eleições de 2016 representaram um marco para a representação feminina na cidade de São Paulo. Quase 70 anos depois da eleição da primeira mulher vereadora do município, Elisa Kauffmann Abramovich, foi a primeira vez em que atingimos um percentual de 20% de mulheres eleitas, o que representa um total de 11 vereadoras.

**Foto 1 – Elisa Kauffmann Abramovich, primeira vereadora de São Paulo**



Fonte: Revista Apartes

Nas eleições de 2012, apenas 5 mulheres haviam sido eleitas, o que demonstra que entre uma eleição e outra houve um crescimento de 120% quando consideramos a quantidade de mulheres eleitas. No entanto, apesar de esses números apontarem para uma tendência positiva, ainda existem muitas barreiras para uma representação igualitária entre os gêneros. Se considerarmos que as mulheres representam mais de metade da população e mais da metade do eleitorado do município, é evidente a persistência da sub-representação femininas nos espaços institucionais de representação.

<sup>4</sup> Discurso disponível em: <http://www.camara.sp.gov.br/especiaiscmisp/especial-mulheres/>. Acesso em 05/06/2017.

Apesar do aumento da representação feminina na Câmara Municipal de São Paulo, quando introduzimos o recorte racial na análise dos dados percebemos que as mulheres negras possuem ainda mais dificuldade do que as mulheres brancas para adentrarem os espaços da política institucional. A primeira vereadora negra do município, Theodosina Rosário Ribeiro, foi eleita em 1969, 20 anos após a eleição da primeira mulher.

**Foto 2 – Theodosina Ribeiro, primeira vereadora negra de São Paulo**



Fonte: Projeto Acervo Iconográfico CMSP

Em 2016, do total de candidaturas do município, apenas 9,94% foram de mulheres pretas ou pardas. Com relação à porcentagem de mulheres eleitas, nenhuma das vereadoras em São Paulo se declarou preta ou parda<sup>5</sup>. Como podemos perceber, analisar o gênero de forma isolada faz com que as desigualdades raciais sejam camufladas.

No que diz respeito ao cenário nacional, a situação é ainda pior. De acordo com dados do TSE, das candidaturas para os legislativos municipais, considerando todos os municípios do país, apenas 32,79% eram candidaturas femininas. Quando olhamos para a porcentagem de eleitas, há uma diminuição desse percentual: apenas 13,5% dos vereadores são mulheres. Com relação aos cargos majoritários, o cenário é um pouco diferente, já que a diferença entre a porcentagem de candidaturas e de mulheres eleitas não é tão significativa.

<sup>5</sup> Os dados sobre cor/raça começaram a ser coletados pelo TSE apenas em 2014.

Foram 12,57% de candidatas à prefeitura e 11,6% de prefeitas eleitas. Esses dados podem ser observados nas tabelas abaixo:

**Tabela 1 - Porcentagem de candidaturas femininas**

<b>Total de candidaturas femininas</b>	31,60%
<b>Candidaturas para vereança</b>	32,79%
<b>Candidaturas para prefeitura</b>	12,57%

Fonte: elaboração própria com base nos dados do TSE.

**Tabela 2 - Porcentagem de mulheres eleitas**

<b>Vereadoras</b>	13,50%
<b>Prefeitas</b>	11,60%

Fonte: elaboração própria com base nos dados do TSE.

A diferença na porcentagem de candidaturas femininas para vereança e para prefeitura pode ser explicada pela existência da lei de cotas. Adotada no Brasil desde 1997, a Lei 9.504/97 estabelece que “cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo”. Como a lei se aplica apenas para os cargos proporcionais, os partidos e coligações não precisam garantir esse percentual para a prefeitura. É interessante notar que foi apenas em 2014 que os partidos cumpriram o mínimo de candidaturas femininas estabelecido na lei e desde então as candidaturas para cargos proporcionais não foram muito além dos 30%.

De acordo com dados da Procuradoria-Geral Eleitoral, 15.957 mulheres candidatas não receberam nenhum voto (nem o próprio) nas eleições de 2016. Esse dado pode ser um indício da existência das chamadas “candidaturas laranja”, ou seja, candidatas que são lançadas pelo partido apenas para cumprir a cota, mas que não recebem o mínimo de condições por parte dos partidos para que sua candidatura obtenha sucesso eleitoral.

O problema da sub-representação feminina não é exclusividade do Brasil. Os dados da *Inter-Parliamentary Union* revelam que a média mundial de mulheres nos parlamentos corresponde a 23,3%. Apenas dois países possuem mais de 50% de mulheres no poder legislativo: Ruanda e Bolívia. Esse fato contrasta com a ideia de que os países considerados “mais desenvolvidos” são aqueles caracterizados por uma maior igualdade de gênero. No ranking mundial de porcentagem de mulheres no parlamento, o Brasil ocupa a preocupante 154ª posição. Na América Latina, apenas o Haiti possui menor representação feminina do que o Brasil.

Diante deste cenário, surge a pergunta: quais são as barreiras para uma representação política igualitária entre homens e mulheres? A resposta para essa questão não pode ignorar a persistência da divisão sexual do trabalho em nossa sociedade. Ainda hoje, as mulheres são as principais responsáveis pelas tarefas domésticas e de cuidado, o que faz com que elas tenham menos tempo disponível para participação em atividades políticas. Além disso, barreiras institucionais como o sistema de lista aberta que centraliza as campanhas nos candidatos e não nos partidos, o financiamento de campanhas desigual entre homens e mulheres e o processo de recrutamento de candidaturas pelos partidos são outros elementos que nos ajudam a entender o quadro.

Um aspecto que chama atenção nesse debate tem relação com um aparente paradoxo: historicamente as mulheres tem tido um papel de protagonistas tanto nos movimentos sociais quanto nas formas extra-parlamentares de representação como, por exemplo, Conselhos, Conferências e Orçamentos Participativos. No entanto, essas formas de participação não se convertem em uma representação política institucional nas mesmas proporções. Quanto mais “subimos” o nível de análise, ou seja, quando passamos do legislativo municipal, para o estadual e, em seguida, para o nacional, menos as mulheres estão representadas. Esses fatos são reflexos das profundas desigualdades de classe, gênero e raça que estruturam a nossa sociedade. Por isso, é preciso avançar na análise, tanto empírica quanto normativa, sobre a representação política das mulheres.

Partindo deste pressuposto, o objetivo deste artigo é analisar a (sub) representação política das mulheres nas eleições de 2016. Em primeiro lugar, será apresentada uma discussão teórico-normativa sobre por que as mulheres devem ser representadas na política institucional. Em seguida, veremos como a divisão sexual do trabalho opera na exclusão política das mulheres e como uma perspectiva interseccional é fundamental para o entendimento das desigualdades políticas. Por fim, serão elencados alguns dos mecanismos institucionais que contribuem para a perpetuação da sub-representação política feminina.

## **Por que as mulheres devem estar representadas na política institucional?**

As mulheres compõem, em média, metade das populações dos países, dos estados e dos municípios. No caso da cidade de São Paulo, de acordo com os dados do IBGE, 52,64% da população é composta por mulheres. Se, idealmente, o parlamento fosse um espelho da população, seria de se esperar que essa

mesma porcentagem de mulheres correspondesse à bancada feminina da Câmara Municipal. No entanto, a realidade é bem diferente: na atual legislatura apenas 20% das cadeiras são ocupadas por vereadoras.

Essa dimensão da representação que olha para as características demográficas dos representantes é conhecida como representação descritiva (PITKIN, 1967). Nela, o conteúdo da representação política não é colocado em questão, mas sim os atributos dos representantes. Entretanto, teóricas feministas apontam para uma possível conexão entre quem são os representantes e a sua atuação política (PHILLIPS, 1995). Essa ideia ficou conhecida como “política de presença”, ou seja, uma representação justa dos grupos marginalizados da população requer sua presença nas instâncias legislativas. Nessa perspectiva, faz diferença saber quem está articulando as preferências políticas e não somente as ideias defendidas.

Uma outra dimensão da representação política está associada ao conteúdo. Pitkin (1967) definiu essa dimensão como substantiva e afirmou que, nessa perspectiva, os representantes devem agir no sentido de representar os interesses dos representados. Mais do que as características dos representantes, está em jogo o que eles fazem e as ideias que defendem no processo político. Teóricas feministas também apontam para a necessidade de inclusão de mulheres nos espaços institucionais da política para que haja uma representação substantiva de seus interesses (MANSBRIDGE, 1999).

Fundamental para entendermos a importância da representação política das mulheres é o conceito de perspectiva social formulado por Young (2006). A autora afirma que não é a condição natural ou biológica feminina que possibilita a representação do interesse do grupo “mulheres”, mas a posição ocupada por elas em uma sociedade estruturada pela dominação masculina que faz com que enxerguem o mundo de uma outra forma. Um exemplo disso é o debate sobre o combate à violência contra as mulheres. Por estarem sujeitas à violência de gênero, as mulheres parlamentares acabam pautando esse tema no Legislativo. Foi o que aconteceu no caso da aprovação da Lei Maria da Penha: a partir da articulação entre a bancada feminina e os movimentos feministas, a tramitação do projeto de lei no Congresso Nacional foi bem-sucedida (SANCHEZ, 2017).

Das vereadoras eleitas para a Câmara Municipal de São Paulo em 2016, duas delas, durante suas campanhas, se declararam abertamente feministas e abordaram questões de gênero como ponto central de sua atuação: Juliana Cardoso (PT) e Sâmia Bonfim (PSOL). Juliana Cardoso está cumprindo seu terceiro mandato na Câmara Municipal. Em seu segundo mandato, foi uma das protagonistas na luta pela inclusão do debate sobre gênero nos planos municipais de educação. Além

disso, é autora do projeto de lei que permite o aleitamento materno nos centros educacionais infantis municipais. Foi autora também do projeto de lei que criou o programa TransCidadania, destinado à inclusão social de travestis e transexuais em situação de vulnerabilidade. Sâmia Bonfim, por sua vez, está cumprindo o seu primeiro mandato. No início de março, protocolou alguns projetos de lei relacionados aos direitos das mulheres. Um deles inclui nos currículos obrigatórios das escolas municipais a discussão e o aprendizado sobre a Lei Maria da Penha. Outro projeto de lei de sua autoria prevê passe-livre temporário no transporte municipal para mulheres vítimas de violência. Outro institui cota de 20% da verba de publicidade do município para campanhas de combate ao machismo.

Além disso, em 2015 foi aprovada na Câmara Municipal de São Paulo a Lei 16.165/15, de autoria de Patrícia Bezerra (PSDB) e Edir Salles (PSD), que garantiu o direito de mulheres lactantes de amamentar em locais públicos, prevendo multa de 500 reais para o estabelecimento que descumprir a norma ou constranger o ato de amamentação. Em 1992, foi aprovada a Lei 11.310/92, de autoria de Ireda Cardoso (PT), que proibiu a existência de testes de gravidez de qualquer natureza em processos seletivos para obtenção de emprego ou declarações que comprovem a esterilização da participante. Em 1985 foi aprovada a Lei 10.112/85, de autoria de Ida Maria (PMDB), que assegurou a existência de assentos reservados às gestantes, crianças de colo, idosos e deficientes físicos nas dependências de transportes coletivos de passageiros.

Como podemos ver, essas parlamentares são exemplos de como vereadoras preocupadas com questões relacionadas à igualdade de gênero podem atuar no sentido de promover políticas públicas que tenham impacto direto na vida das mulheres da cidade. Outros exemplos de políticas públicas municipais poderiam ser citados. Políticas urbanas relacionadas à iluminação pública podem aumentar a segurança em determinados lugares, prevenindo casos de assédio sexual. Projetos de lei que homenageiem mulheres em nomes de ruas podem ser um elemento importante para o reconhecimento simbólico da população feminina. Projetos que ampliem a licença-paternidade para servidores municipais podem promover uma divisão sexual do trabalho mais igualitária entre homens e mulheres.

Uma outra dimensão importante da representação política é a simbólica. Ela diz respeito à ideia de que quando uma mulher ocupa alguma posição de poder na política institucional, outras passam a crer que elas também podem fazer parte deste universo (KROOK, 2009). Além disso, o aumento da representação política feminina pode gerar efeitos positivos no eleitorado, que passaria a ter maior confiança na classe política e a ver as instituições com maior legitimidade (CHILDS, 2008). O conceito de

“representatividade” utilizado por militantes feministas nas redes sociais, por exemplo, estaria relacionado a essa dimensão simbólica da representação.

Tendo em vista todas essas dimensões da representação política, é possível afirmar a importância de promover uma maior inclusão das mulheres na política institucional. Mas quais são as barreiras existentes para que esse ideal normativo se transforme em realidade?

## **Divisão sexual do trabalho**

Não podemos entender os obstáculos à representação política das mulheres se não falarmos sobre a divisão sexual do trabalho. Ela tem como base fundamental a divisão entre público e privado postulada pelo liberalismo político clássico que tem sido criticada por teóricas feministas há muito tempo (OKIN, 1991; PATEMAN, 1996). Essa divisão historicamente tem contribuído para confinar as mulheres no espaço doméstico e destinar o espaço público para os homens. Em um ensaio escrito no início do século XX, Virginia Woolf já apontava para a necessidade de que as mulheres, mais especificamente as escritoras, tivessem “um teto todo seu” e autonomia financeira para que pudessem exercer sua liberdade criativa de forma plena. Tendo como pressuposta a divisão sexual do trabalho, a autora apontou para o fato de que o ambiente doméstico, principalmente numa época em que as mulheres ainda não tinham acesso nem às universidades, era o espaço em que a política sexual, caracterizada pela dominação masculina, se manifestava:

*“As mulheres têm servido há séculos como espelhos, com poderes mágicos e deliciosos de refletir a figura do homem com o dobro do tamanho natural (...) Como ele continuará a fazer julgamentos, civilizar nativos, criar leis, escrever livros, vestir-se bem e discursar em banquetes, a menos que consiga ver a si mesmo no café da manhã e no jantar com pelo menos o dobro do tamanho que realmente tem.” (WOOLF, 2014, p. 45)*

Nesse trecho fica evidente a ideia de que os homens, por historicamente ocuparem o espaço público, acabam exercendo um poder de dominação sobre as mulheres. Essas, por acreditarem que o espaço do lar é o seu lugar por excelência, acreditam ser menos importantes e influentes, acreditam que os homens têm “o dobro do tamanho que realmente tem”. Dessa forma, borrar as fronteiras entre o público e o privado é uma forma de dirimir os estereótipos de gênero que contribuem para a ausência das mulheres nos espaços de poder da sociedade.

Hoje em dia, as mulheres conquistaram alguns espaços na sociedade, com a entrada no mercado de trabalho<sup>6</sup> e nas universidades. Ainda que seja uma entrada limitada, uma vez que as mulheres continuam recebendo menores salários para exercerem as mesmas funções e continuam sendo maioria nos cursos superiores relacionados à dimensão do cuidado, houve avanços. É preciso dizer que a divisão sexual do trabalho ainda existe e que as mulheres continuam sendo as principais responsáveis pelos afazeres domésticos. Não se trata somente da divisão igualitária de tarefas, trata-se também da distribuição de toda a carga mental que é necessária para a organização e administração da casa, trabalho muitas vezes invisível e quase sempre realizado por mulheres.

A divisão sexual do trabalho é um fator fundamental para compreendermos as desigualdades de gênero. Desde pequenas as meninas são criadas cercadas por um determinado estereótipo de feminilidade que dificulta sua inserção no espaço público. A ideia de que as mulheres são naturalmente meigas, maternais e delicadas faz com elas encontrem barreiras para exercerem atividades políticas que demandam um comportamento considerado masculino. Além disso, quando a responsabilidade pelas tarefas domésticas e pelo cuidado com os filhos e os idosos recaem sobre as mulheres, pouco tempo resta disponível para que elas possam exercer de atividades políticas e até mesmo de lazer.

A divisão sexual do trabalho possui também um recorte racial que deve ser levado em consideração. A sociedade brasileira, marcada por séculos de escravidão, ainda hoje é estruturada pelo racismo. Reflexo disso é o fato de que mulheres brancas de classe média podem delegar as tarefas domésticas e de cuidado para as empregadas domésticas, em sua maioria mulheres negras da periferia. Por ocuparem uma posição privilegiada na estrutura social, as mulheres brancas de classe média possuem mais tempo e recursos para participar de atividades políticas como, por exemplo, a filiação a partidos políticos.

No que diz respeito à representação política das mulheres, a divisão sexual do trabalho atua de duas principais maneiras. Em primeiro lugar, ela faz com que as mulheres tenham menos tempo disponível para participar de atividades políticas, o que faz com seja mais difícil para as mulheres se filiarem a partidos políticos, participarem de reuniões políticas, etc. Quando são mães, a situação é ainda mais difícil, uma vez que os espaços da política, por terem sido concebidos por homens, não são

---

6 É importante ressaltar que essa entrada no mercado de trabalho parte de uma perspectiva específica, já que as mulheres negras já ocupavam o espaço público de diversas formas, como será apontado na seção sobre interseccionalidade.

receptíveis às crianças. Nesse sentido, ações como a da deputada Manuela D'Ávila que amamentou sua filha nas sessões da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul<sup>7</sup> ajudam a borrar as fronteiras entre o público e o privado e, conseqüentemente, a incluir as mulheres de uma forma mais igualitária na esfera pública.

Em segundo lugar, a divisão sexual do trabalho tem efeitos sobre a própria atuação política das mulheres. Após enfrentarem as barreiras existentes para serem eleitas, elas se deparam com o machismo dentro dos partidos políticos que alocam as parlamentares em Comissões consideradas de menor relevância como as que tratam de temas relacionados à educação e direitos sociais. As Comissões que debatem temas como economia, trabalho, política externa e tributação são majoritariamente ocupadas por homens. O mesmo acontece com os temas dos projetos de lei: assuntos considerados “femininos” são mais abordados pelas parlamentares (SANCHEZ, 2017).

Além disso, essa divisão entre público e privado pode ser parte da explicação para casos de violência contra as mulheres na política. Nesse ano a Câmara Municipal de São Paulo foi palco de um desses casos. A então vereadora Isa Penna (PSOL) foi agredida pelo vereador Camilo Cristóforo (PSB), que a chamou de “vagabunda” e disse que ela “não deveria se surpreender se levasse uns tapas na rua”<sup>8</sup>. Esse tipo de violência é reflexo daquilo que as mulheres enfrentam cotidianamente no espaço público. Quando ocupam cargos na política institucional, é como se elas estivessem fora do lugar, já que esses espaços foram construídos por e para homens. Quando uma mudança ocorre nessa construção fruto da dominação masculina, reações violentas como essa passam a acontecer.

Uma outra questão é que não podemos falar sobre divisão sexual do trabalho sem levar em consideração que a categoria “mulheres” é, na verdade, muito diversa. Outros marcadores sociais da diferença como raça, classe e orientação sexual fazem com que ocupem diferentes posições na estrutura social e com que a divisão sexual do trabalho tenha diferentes impactos sobre suas vidas. Para discutir essa questão, falaremos na próxima seção sobre o conceito de interseccionalidade.

7 O jornal El País em reportagem publicada no dia 16/01/2016 tratou desse assunto: [http://brasil.elpais.com/brasil/2016/01/13/politica/1452720755\\_219340.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2016/01/13/politica/1452720755_219340.html). Acesso em 05/06/2017.

8 O caso foi tratado pela revista Carta Capital em reportagem do dia 17/03/2017: <https://www.cartacapital.com.br/politica/me-chamou-de-vagabunda-diz-isa-penna-psol-sobre-agressao>. Acesso em 05/06/2017.

## Interseccionalidade

O conceito de interseccionalidade, apesar de já estar presente em outras formulações anteriores, foi melhor definido por teóricas feministas negras estadunidenses que fundaram uma corrente teórica e política denominada *Black Feminism*. O conceito foi criado como forma de criticar a universalidade da categoria “mulheres”, que até então encontrava-se formulada a partir de uma perspectiva feminista branca, de classe média e heterossexual. O objetivo é demonstrar que outros marcadores sociais da diferença operam nas diversas formas de exclusão, o que posiciona as mulheres diferentemente na estrutura social. Crenshaw (2002) apresenta a seguinte definição:

“A interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras. Além disso, a interseccionalidade trata da forma como ações e políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento. (CRENSHAW, 2002, p. 177).”

Portanto, o ponto central desse conceito é entender que as formas de opressão não atingem os sujeitos isoladamente, mas de forma inter-relacionada. A “subordinação interseccional estrutural” representaria “uma gama complexa de circunstâncias em que as políticas se intersectam com as estruturas básicas de desigualdade” (Id., 2002, p. 179).

Outras teóricas feministas negras também trouxeram contribuições fundamentais para o debate sobre interseccionalidade. De acordo com hooks<sup>9</sup> (1984), para a maior parte das mulheres, a possibilidade de superar as condições atuais de exploração, dominação e opressão não está em se igualar aos homens, mas em transformar as estruturas políticas e sociais. Collins (2015), por sua vez, defende que o amplo conjunto de estudos sobre interseccionalidade seja analisado como mais do que uma proposta metodológica. Esses estudos deveriam ser vistos como um projeto de conhecimento que se organiza como guarda-chuva teórico, em que estão presentes três preocupações centrais: a interseccionalidade como campo de estudos, com foco nos conteúdos e temas que caracterizam esse

9 O nome de bell hooks está escrito em letras minúscula por respeito à posição política defendida pela autora.

campo; a interseccionalidade como estratégia analítica, com maior atenção aos “enquadramentos interseccionais” e a sua capacidade de produzir novas formas de conhecimento sobre o mundo social; a interseccionalidade como uma forma de práxis social, com ênfase para as conexões entre conhecimento e justiça social.

Dessa forma, não é possível falar sobre representação política das mulheres sem levar em consideração as demais características que configuram o “ser mulher”. No caso da Câmara Municipal de São Paulo, apesar do crescimento proporcional da bancada feminina nos últimos anos, na atual legislatura nenhuma das vereadoras eleitas é negra. Esse fato é evidência do racismo estrutural da nossa sociedade que está presente também nas instituições políticas representativas (CAMPOS e MACHADO, 2015). Essa exclusão tem como consequência a ausência de outras perspectivas sociais no processo político, o que tem reflexo negativo sobre a formulação de políticas públicas, uma vez que vozes de pessoas que fazem parte dos grupos marginalizados não estão sendo ouvidas.

### **Barreiras institucionais**

A literatura tem apontado para três elementos institucionais fundamentais para entendermos a sub-representação política das mulheres: o sistema eleitoral, o financiamento de campanha e os partidos políticos. Com relação ao sistema eleitoral, o modelo atualmente adotado no Brasil é a representação proporcional com lista aberta. Na disputa para a Câmara dos Deputados, os partidos podem apresentar uma lista de candidatos de até uma vez e meia o número de cadeiras da circunscrição eleitoral; no caso de coligação entre partidos, esse número sobe para duas vezes. Nas circunscrições eleitorais que elegem até 20 representantes, um partido pode apresentar até o dobro de candidatos; ou até duas vezes e meia quando há coligação (NICOLAU, 2006). Isso quer dizer que os partidos, em coligação com outros ou não, lançam os seus candidatos e o eleitor escolhe um para cada cargo ou vota diretamente no partido pelo voto de legenda. Dessa maneira, as campanhas são centradas nos candidatos e estes têm que competir individualmente pelos votos dos eleitores. Segundo Nicolau (2006), além do incentivo para que as campanhas sejam centradas no candidato, a lista aberta afeta os partidos por estimular a competição entre os membros de uma mesma legenda, ou seja, os candidatos têm como principais adversários os colegas da própria lista e não de outros partidos. Por isso, nesse sistema, o que mais conta é a campanha nominal e, conseqüentemente, o capital político dos candidatos. Nicolau (2006, p. 704) afirma que “regras institucionais que estimulam as campanhas centradas em candidatos (e não nos partidos) têm como resposta o alto peso da reputação pessoal (e baixo

peso da reputação partidária) na escolha do eleitor”. As mulheres, por estarem há menos tempo na disputa política têm, conseqüentemente, menor capital político, o que lhes dificulta jogar o jogo de um sistema em que o indivíduo é mais importante do que o partido político que ele representa. Por isso, muitas vezes, as mulheres eleitas são aquelas que já possuem trajetória política ou que são familiares de outros políticos com carreiras consolidadas.

As experiências internacionais mostram que uma das maneiras de corrigir o problema da sub-representação das mulheres no congresso é a adoção do sistema de lista fechada, com alternância de gênero, combinada com política de cotas (SACCHET, 2015). No caso brasileiro, em que a lei estipula um mínimo de 30% de candidaturas de cada sexo, das três primeiras posições das listas de cada partido ou coligação, no mínimo uma delas teria que ser ocupada por uma mulher e assim sucessivamente até o final da lista. Este mecanismo obrigaria os partidos a colocarem mulheres nas primeiras posições da lista, que são as mais propensas a darem retorno em termos de sucesso eleitoral.

Quando o sistema eleitoral de representação proporcional com lista fechada e mandato de posição inclui mecanismos de controle efetivos, a taxa de sucesso das candidaturas femininas é ainda maior. Este conjunto de variáveis tem sido utilizado para explicar o êxito de dois casos de países da América Latina que, ao adotarem a política de cotas, tiveram um aumento expressivo e duradouro de mulheres no Legislativo: Argentina e Costa Rica. O Brasil, pelo contrário, é o exemplo mais emblemático de caso malsucedido de implementação da lei de cotas para mulheres na política.

No que diz respeito ao financiamento de campanhas, ele constitui um elemento central do processo político eleitoral. É por meio do financiamento que as condições materiais para que o candidato se comunique com os eleitores são oferecidas. No Brasil, as campanhas dos candidatos têm arrecadações financeiras extremamente desiguais. As regras atualmente existentes, ao invés de contribuir para equalizar a disputa, fazem com que ela seja ainda mais desigual. Algumas das regras de financiamento de campanha foram alteradas em 2016. Em primeiro lugar, o financiamento agora só pode vir de doações de pessoas físicas, de recursos próprios do candidato e/ou de recursos do fundo partidário. Pessoas jurídicas, ou seja, empresas, foram proibidas de fazer doações. Além disso, foi estabelecido um teto para as doações. No caso da Câmara dos Vereadores foi de até 70% do valor da campanha mais cara a vereador da cidade em 2012. No entanto, mesmo considerando essas mudanças, o custo das campanhas nas eleições de 2016 continuou sendo elevado, o que manteve as desigualdades entre homens e mulheres.

As características da política brasileira de financiamento e o sistema de representação proporcional de lista aberta, caracterizado pelo fato de as campanhas e as arrecadações serem individualizadas, têm como consequência a centralidade das receitas de campanha na definição das chances de sucesso eleitoral dos candidatos nas urnas. Mais especificamente em relação ao financiamento das candidaturas femininas, diversos estudos sobre diferentes pleitos eleitorais em diferentes níveis federativos revelaram que as mulheres têm arrecadação média de campanha consideravelmente inferior à arrecadação dos homens (SACCHET e SPECK, 2012). Elas recebem significativamente menor apoio financeiro da iniciativa privada, dos partidos e tendem a investir menos recursos próprios em suas campanhas. Além disso, para se elegerem, as mulheres precisam de um financiamento maior do que o dos homens. Os homens candidatos tendem a vir de carreiras políticas mais longas ou, em muitos casos, estão concorrendo à reeleição, o que os tornam mais conhecidos dos eleitores e, conseqüentemente, gera uma necessidade menor de financiamento eleitoral.

Nesse sentido, o financiamento público de campanhas seria uma possibilidade de reforma do sistema político brasileiro. Com o financiamento público de campanhas, os partidos e os candidatos terão condições menos desiguais para disputarem os cargos políticos. A recente proibição do financiamento empresarial de campanhas foi um avanço para a democratização dos recursos financeiros no processo eleitoral, mas é preciso avançar no estabelecimento do teto de gastos para que as disparidades de recursos entre as campanhas sejam menores.

Os partidos políticos também são barreiras institucionais para a representação política das mulheres. Devido ao seu poder de recrutar pessoas para a vida política, legitimar os líderes políticos e decidir sobre as questões de interesse público, eles devem ser considerados elementos centrais no debate. Ao lado dos próprios parlamentos, eles são vistos por parte da literatura como peças fundamentais na articulação dos interesses políticos das mulheres e, em muitos casos, essa simples constatação serviu de inspiração para movimentos de reforma política como meio de aperfeiçoar o regime democrático (GOETZ e SACCHET, 2008). Isso quer dizer que os partidos políticos representam limites para que as mulheres passem da condição de cidadãs elegíveis para a condição de candidatas aptas a participar do processo eletivo. Esses limites estão relacionados à legislação eleitoral e à predominância de oligarquias partidárias nas decisões desses organismos.

O modo como os partidos escolhem seus candidatos nem sempre é caracterizado por mecanismos democráticos. A experiência brasileira revela que tanto a estrutura interna dos partidos quanto as suas posições ideológicas são fatores que

influenciam o desempenho eleitoral das mulheres. A pressão dos movimentos feministas por maior participação resultou em algumas mudanças e, embora não se possa falar propriamente de uma democratização das estruturas e dos procedimentos adotados pelos partidos, a permeabilidade à participação feminina vem crescendo especialmente nos partidos de esquerda, sinalizando uma tendência de melhora que, todavia, apresenta resultados ainda muito tímidos (MOISÉS e SANCHEZ, 2014). A experiência de militância feminista a partir dos anos 1980 no âmbito do Partido dos Trabalhadores (PT), por exemplo, operou como um estímulo para a pressão por maior acesso das mulheres aos cargos de direção partidária. Como consequência, desde 2011, 50% das lideranças internas do PT devem ser obrigatoriamente femininas.

A classificação ideológica dos partidos não é uma tarefa simples (TAROUCO e MADEIRA, 2013). Aqui será considerada a classificação que aparece de forma mais ou menos consensual na literatura. No caso da Câmara Municipal de São Paulo, apenas duas vereadoras são de partidos de esquerda: Juliana Cardoso (PT) e Sâmia Bonfim (PSOL). As outras vereadoras são dos seguintes partidos: Adriana Ramalho (PSDB), Aline Cardoso (PSDB), Edir Sales (PSD), Janaína Lima (NOVO), Noemi Nonato (PR), Rute Costa (PSD), Sandra Tadeu (DEM), Soninha Francine (PPS) e Patrícia Bezerra (PSDB). No entanto, é possível afirmar que, independentemente da ideologia do partido, as mulheres parlamentares têm se organizado para discutir e formular projetos de lei sobre o combate à violência contra as mulheres e sobre a participação política feminina. Por outro lado, temas como a legalização do aborto e a discussão sobre gênero no Plano Municipal de Educação têm enfrentado maior resistência de algumas parlamentares. Nesses casos, variáveis como partido político e religião são mais relevantes do que o gênero para explicar a atuação na defesa da igualdade (SANCHEZ, 2017).

Por fim, a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de democracia participativa, como Conselhos de Políticas Públicas, Conferências e Orçamentos Participativos, combinados e bem articulados com os mecanismos da democracia representativa tradicional, também podem contribuir para uma melhor representação dos interesses das mulheres. Isso porque as mulheres estão presentes em grande parte dessas instituições participativas, muitas vezes compondo a maior parte de seus participantes. Recentemente, a Câmara Municipal de São Paulo aprovou projeto de lei que determina que no mínimo 50% das cadeiras dos conselhos participativos da cidade sejam ocupadas por mulheres.

O Brasil tornou-se um exemplo mundial no processo de inovação institucional democrática com o desenvolvimento de ferramentas alternativas de participação (LAVALLE e ISUNZA, 2011). Esse processo se intensificou desde o ano de 2002,

o primeiro do governo Lula (TEIXEIRA, 2013). No entanto, a participação nesses espaços é majoritariamente consultiva e setORIZADA, o que reproduz a fragmentação da arquitetura da participação e fragiliza a sua capacidade de tencionar o sistema político representativo e as decisões sobre alocação de recursos públicos. Os mecanismos de participação devem ter regulamentação apropriada que estabeleça as formas de articulação entre os diversos espaços e mecanismos de participação, as questões sobre as quais estes mecanismos podem deliberar e os instrumentos que garantam que essas deliberações sejam cumpridas tanto pelo Legislativo quanto pelo Executivo. No final de 2014, o governo federal tentou aprovar um decreto que criaria o Sistema Nacional de Participação, justamente com o objetivo de minimizar esses problemas, articulando as instituições participativas e tornando-as mais eficientes. Entretanto, o projeto foi barrado no Congresso sob a acusação de “bolivarianismo”.

## Conclusões

Apesar dos avanços conquistados pelos movimentos feministas na luta pela igualdade de gênero, ainda existem obstáculos para que homens e mulheres compartilhem os mesmos espaços na sociedade. A política institucional, mais especificamente as instituições representativas tradicionais, permanecem sendo um campo de difícil acesso para as mulheres, principalmente para as mulheres negras. A conquista do sufrágio feminino no Brasil ocorreu em 1932, mas o direito ao voto não se converteu num crescimento significativo da porcentagem de mulheres eleitas.

Diversos fatores explicam a persistência da sub-representação feminina na política. Alguns deles não dizem respeito somente ao funcionamento das instituições, mas estão relacionados de maneira mais profunda à forma pela qual as relações de gênero e raciais foram estabelecidas em nosso país. Nesse sentido, a divisão sexual do trabalho, fundamentada na divisão entre público e privado, é um aspecto central para entendermos a exclusão política das mulheres. Além disso, outro aspecto que vai além das instituições diz respeito às diversas formas de opressão enfrentadas por mulheres de acordo com sua raça, classe e orientação sexual. Por isso, o conceito de interseccionalidade também é fundamental para que possamos analisar a representação política das mulheres.

Com relação às barreiras institucionais, o sistema político brasileiro de lista aberta, o financiamento desigual de campanha entre homens e mulheres e o processo sexista de recrutamento por parte dos partidos políticos apresentam obstáculos para a conquista da igualdade de gênero no âmbito da política institucional. Por isso, algumas reformas como o financiamento público de campanhas, a adoção da lista fechada com alternância de gênero, a reserva de cadeiras (além da reserva

de candidaturas) para mulheres nos parlamentos e o fortalecimento das instituições participativas poderiam contribuir para que o atual cenário seja revertido.

O contexto político brasileiro não nos deixa muito otimistas com relação às possibilidades de representação política dos grupos marginalizados. Por outro lado, as mobilizações dos movimentos sociais e, mais especificamente, dos movimentos feministas contra o *status quo* mostram que as disputas políticas não ocorrem somente no âmbito da política institucional. Olhar para essas outras formas de se fazer política pode ser um caminho para que possamos enxergar um horizonte possível de transformação social no sentido de uma sociedade mais justa e igualitária.

## Referências Bibliográficas

- CAMPOS, Luiz Augusto & MACHADO, Carlos, 2015. A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação política dos não brancos no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 16, Brasília.
- CHILDS, Sarah, 2008. *Women and British party politics: descriptive, substantive and symbolic representation*. New York: Routledge.
- COLLINS, Patricia Hill, 2015. Intersectionality's definitional dilemmas. *Annual Review of Sociology*, Palo Alto, n. 41, pp:1-20.
- CRENSHAW, Kimberlé, 2002. Documento para o Encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. *Revista Estudos Feministas*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, pp:171-187.
- GOETZ, Anne Marie & SACCHET, Teresa, 2008. Political Parties and Gender in Latin America: an overview of conditions and responsiveness. In: Anne Marie Goetz (Org.). *Governing Women: Women's Political Effectiveness in Contexts of Democracy and Governance Reform*. New York: Routledge, pp:148-172.
- GURZA LAVALLE, Adrian & ISUNZA, Ernesto, 2011. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua Nova (Impresso)*, v. 84, pp:95-140.
- hooks, bell, 1981. *Ain't I a Woman? Black women and feminism*. Cambridge, MA: South End.
- KROOK, Mona Lena, 2009. *The impact of gender quotas: a research agenda*. Paper presented at the First European Conference on Politics and Gender, Queen's University Belfast, Northern Ireland.
- MANSBRIDGE, Jane, 1999. Should Blacks represent Blacks and Women represent Women? A Contingent 'Yes.' *Journal of Politics*, v.61, n.3, pp:628-657.

- MOISÉS, José Álvaro & SANCHEZ, Beatriz, 2014. Representação política das mulheres e Qualidade da Democracia: o caso do Brasil. In: José Álvaro Moisés (Org.). *O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, v. 1, pp:89-115.
- NICOLAU, Jairo, 2006. O Sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, volume 49, número 4, pp:689 a 720.
- OKIN, Susan, 1991. Gender, the Public and the Private. In: HELD, David (Org.). *Political Theory Today*. Stanford: Stanford University Press, 1991.
- PATEMAN, Carole, 1996. Críticas feministas a la dicotomía público/privado. In: CASTELLS, Carme (Org.). *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona: Paidós.
- PHILLIPS, Anne, 1995. *The politics of presence*. Oxford: Clarendon.
- PITKIN, Hanna, 1967. *The concept of representation*. Berkley: University of California Press.
- SACCHET, Teresa, 2015. Que reforma política interessa às mulheres? Cotas, sistema eleitoral e financiamento de campanha. In: *Reforma política democrática: temas atores e desafios*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- SACCHET, Teresa & SPECK, Bruno, 2012. Dinheiro e sexo na política brasileira: financiamento de campanha eleitoral em cargos legislativos. In: José Eustáquio Diniz Alves & Céli Regina Jardim Pinto & Fátima Jordão (Org.). *Mulheres nas eleições 2010*. 1 ed. São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres, v. 1, pp:417-452.
- SANCHEZ, Beatriz, 2017. *Teoria política feminista e representação substantiva: uma análise da bancada feminina da Câmara dos Deputados*. Dissertação de mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- TAROUCO, Gabriela & MADEIRA, Rafael, 2013. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, n.45.
- TEIXEIRA, Ana Cláudia, 2013. *Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975 – 2010)*. Tese de doutorado. São Paulo: UNICAMP.
- WOOLF, Virginia, 2014. *Um teto todo seu*. Tordesilhas.
- YOUNG, Iris, 2006. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, número 67. São Paulo.