



ISSN 0034-835X
e-ISSN 2596-0466

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília – DF

Ano 58

229

janeiro a março de 2021

SENADO FEDERAL



Sub-representação política de mulheres

Reflexões a respeito das eleições à vereança no Recôncavo da Bahia

MARIA INÊS CAETANO FERREIRA

Resumo: O artigo apresenta resultados de pesquisa sobre a participação de mulheres nas eleições para vereança no Recôncavo baiano, com o objetivo de compreender o fenômeno da sub-representação feminina na política. A literatura feminista que debate a desigualdade de gênero fundamentou a pesquisa. A metodologia adotada foi a análise de estatísticas eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral, e as informações sobre candidatos foram sistematizadas de modo a distribuí-los em três grupos: menos votados, intermediários e mais votados. Os resultados revelam que as candidaturas masculinas se concentram no grupo intermediário, ao passo que as femininas estão no grupo dos menos votados, ratificando a sua sub-representação. No grupo dos mais votados destacam-se os homens. Na direção do debate teórico, os resultados indicam que a lei de cotas não favorece a vitória de candidaturas femininas e estimula o registro de candidaturas não engajadas na política. Em suma, os principais obstáculos à representação permanecem em vigor.

Palavras-chave: Gênero e política. Eleições municipais. Desigualdades de gênero.

Political under-representation of women: reflections about the municipal legislative branch in Recôncavo da Bahia

Abstract: This article shows finding of research on the participation of women in the city councilor elections in the Recôncavo da Bahia in order to understand the phenomenon of female under-representation in politics. The feminist literature that debates gender inequality inspired the research. The methodology adopted was the analysis of electoral statistics of Tribunal Superior Eleitoral, and the candidate information has been systematized in order to distribute them in three groups: less voted,

Recebido em 11/9/20
Aprovado em 20/10/20

intermediate and most voted. The results reveal that male applications are concentrated in the middle group, while women, in the group with the least votes, confirming female under-representation. In the group with the most votes, men stand out. In the direction of the theoretical debate, the results indicate that the quota law does not favor the victory of female candidates and encourages the re-registration of candidates not engaged in politics. In short, the main obstacles to representation remain in force.

Keywords: Gender and politics. Municipal elections. Gender inequalities. Electoral quotas.

1 Introdução

Este artigo apresenta resultados de pesquisa sobre eleições para vereança, em 2016, em dezenove municípios do território do Recôncavo da Bahia e busca compreender as formas de participação das mulheres no pleito. De modo específico, foi analisada a posição das candidatas no *ranking* de votos, identificando o desempenho feminino e comparando-o com o masculino. Esta pesquisa sistematiza dados eleitorais a fim de compreender de modo objetivo a capacidade competitiva feminina em comparação com a masculina. O estudo de um território baiano possibilita levantar o padrão do processo eleitoral em toda uma região; contudo, o apoio da produção científica sobre gênero e política permite relacionar os resultados da pesquisa local com a realidade mais ampla do País. Embora a maior parte dos municípios investigados seja de pequeno porte, a realidade registrada no território não se distancia do padrão dos pleitos municipais do Brasil.

Se os estudos sobre eleições legislativas tendem a concentrar-se na esfera federal, esta pesquisa busca contribuir para o reconhecimento das configurações do poder local. Vale ressaltar que os estudos sobre municípios se justificam, já que a vida transcorre nessas unidades federativas, onde as políticas públicas, inclusive as estaduais e federais, são implementadas, e também onde se efetivam os valores e padrões de comportamento que orientam os eleitores. Desse modo, apreender as formas como se dá a participação das mulheres nos pleitos proporcionais nos municípios é relevante para captar tendências sobre o tema. Ressalte-se que as eleições municipais podem conter singularidades locais; todavia, o modelo imposto pelo sistema político do País conforma os limites e as maneiras como essas singularidades podem manifestar-se. Assim, no

estudo das desigualdades de gênero na política local, os elementos do próprio sistema político nacional se fazem revelar.

Este artigo está assim dividido: após a introdução, debate-se sobre as correntes teóricas relativas a gênero e política, apresentando as principais contribuições para a implementação das cotas eleitorais em diversos países; depois, discute-se brevemente sobre os estudos legislativos municipais, bem como o campo, os dados e a análise da pesquisa. Em seguida, compõe-se o diálogo entre os resultados deste estudo com os de outras pesquisas, para depois se tecerem as considerações finais.

2 Desigualdades de gênero

A desigualdade de gênero no Brasil traduz-se nos inúmeros indicadores socioeconômicos. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2018) – com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, sobre gênero –, em educação a posição das mulheres é mais favorável que a dos homens. Informações sobre ensino superior para a população brasileira de 25 anos ou mais, referentes a 2016, indicam que 33,9% das mulheres haviam concluído essa etapa do ensino, contra 27,7% dos homens. No ensino médio, a taxa de frequência líquida – que revela a proporção de pessoas no nível de ensino adequado à idade – das mulheres era de 73,5%, contra 63,5% dos homens.

A vantagem feminina nos índices de educação, contudo, não impacta os indicadores de emprego, pois nesse setor os dados demonstram vantagens para os homens. Dados estatísticos do IBGE mostram que em 2016 a média de rendimento dos homens era de R\$ 2.306,00 quando a média feminina era de R\$ 1.764,00. As mulheres destacavam-se na ocupação em tempo parcial (28,2%) em comparação com os

homens (14,1%) (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2018). A ocupação por tempo parcial relaciona-se, de modo geral, a postos de trabalho mais simples e com menor remuneração. Na região Nordeste, a diferença entre o número de mulheres ocupadas em tempo parcial (36,9%) e o dos homens (22,3%) era superior à média nacional. Um dos motivos que explicam a maior ocupação feminina por tempo parcial é o fato de que as mulheres se dedicam aos cuidados com pessoas e/ou com afazeres domésticos muito mais que os homens. Em 2016 as mulheres despendiam 18,1 horas semanais a atividades de cuidados, ao passo que os homens destinavam 10,5 horas semanais. Em virtude de padrões culturais e econômicos ainda hegemônicos na sociedade brasileira, o cuidado com o lar e a família ficam predominantemente sob a responsabilidade das mulheres, impondo obstáculos aos modos de sua inserção no mercado de trabalho. As informações sobre emprego e renda esclarecem que o investimento das mulheres na educação não se transforma em vantagens que minimizem a desigualdade no mundo do trabalho. Ao analisarem dados do IBGE de 2009, Alves e Cavenaghi (2012) explicam que a desvantagem entre o rendimento-hora das mulheres em relação aos homens cresce entre o grupo dos que têm mais escolaridade dadas as dificuldades de essas mulheres ocuparem postos de decisão, tradicionalmente direcionados aos homens. Esses autores acrescentam que as mulheres estão mais sujeitas a vínculos de trabalho informal que os homens e concluem que a oferta de profissões para os homens é mais ampla que para as mulheres, do que decorre tanto a intensa disputa entre elas no mercado de trabalho quanto a frequente condição de desemprego e informalidade. Alves e Cavenaghi (2012) analisaram a evolução de dados referentes a formas de participação dos sexos em diferentes setores entre 1950 e 2009.

Em relação ao mercado de trabalho, os autores depreendem que houve elevação da participação feminina na população economicamente ativa, mas essa maior participação não eliminou a segregação ocupacional e a discriminação salarial.

Dados sobre violência ratificam o fenômeno da desigualdade de gênero. O espaço doméstico é o local onde predominantemente as mulheres executam afazeres domésticos e atividades de cuidado com os outros. Não obstante, esse é também o ambiente onde as mulheres estão mais suscetíveis de serem vítimas de violência. Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2019), com base em dados recolhidos nas secretarias estaduais de segurança pública, 4.069 mulheres foram assassinadas. Os casos específicos de feminicídio somaram 1.206 vítimas no País, os companheiros ou ex-companheiros das vítimas foram os autores em 88,8% dos casos, e as mortes ocorreram na residência em 65,6% das ocorrências. As mulheres também foram vítimas de violência doméstica (lesão corporal dolosa) num total de 263.067 ocorrências segundo esse Anuário.

A Câmara dos Deputados publicou o *Mapa da Violência contra a Mulher* (BRASIL, 2018a) com base em pesquisa sobre notícias publicadas na imprensa nacional em 2018. Essa pesquisa aponta o registro de 29.430 estupros comuns e 3.349 estupros coletivos naquele ano. Os parentes corresponderam a 69,6% dos autores dos estupros. As informações sobre a violência que afeta as brasileiras advertem para o fato de que o âmbito doméstico não é um espaço seguro. Dentro ou fora de casa, a violência provocada pelos homens contra as mulheres – correlacionada com as desigualdades inscritas na participação do mercado de trabalho – patenteia o processo de desigualdade e de subordinação que afeta as mulheres.

Deve-se também ressaltar a desigualdade no campo da representação política. Segundo

a Inter-Parliamentary Union (2020), o Brasil ocupava a posição 143 entre os 190 países que informaram esse organismo internacional sobre o percentual de mulheres em suas “cadeiras baixas” (Câmara de Deputados). Em 2020, as mulheres correspondiam a apenas 14,6% do total de deputados federais.

3 Mulheres e participação na política

Essa posição do Brasil no *ranking* internacional com 190 países referente à participação de mulheres em parlamentos nacionais evidencia obstáculos para a participação feminina na esfera política. No estudo de caracterização de vereadores eleitos em 2016, Silva e Dantas (2016) revelam que as mulheres corresponderam a 30% do total de candidatos, mas entre os eleitos elas representaram somente 13,52% do total no País. Sacchet e Speck (2012) informam que o Brasil é o segundo país na América Latina com mais baixo índice de mulheres com cargos em legislativos federais. Em verdade, a sub-representação das mulheres na política é questão que afeta os países em todos os continentes, embora a situação brasileira esteja entre as mais agudas. Essa sub-representação relaciona-se com o quadro de desigualdade de gênero mais amplo do que exclusivamente com a esfera da participação política. A Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher (NAÇÕES UNIDAS, 2006), que em 1995 reuniu diversos governos em Pequim, expressa a atenção das nações com a desigualdade de gênero, responsável por problemas socioeconômicos. Entre as doze áreas de preocupação de direitos de mulheres e meninas registradas na Conferência, destaca-se a participação da mulher no poder e na liderança. Como explicam Silva e Braga (2020), os signatários da

Plataforma de Ação reconheceram a relevância de as mulheres participarem em condições de igualdade dos processos de decisão e poder, definindo, elaborando e formulando políticas públicas. A participação feminina na política em condições de igualdade também se relaciona com o fortalecimento do regime democrático, assegurando o pluralismo e a competição política, como Dahl (1997) salienta em sua teoria da democracia.

As diversas interpretações teóricas para a sub-representação feminina na política apontam causas – uma das quais seria a de padrões culturais ancorados na prevalência do patriarcalismo – que se associam a elementos econômicos assentados na divisão sexual do trabalho; outra causa relaciona-se com as fundamentações que deram origem à democracia liberal e que incidem sobre as formas de organização das instituições políticas. A combinação desses elementos contribuiu para a construção de convicções – que orientam práticas – de que a política é uma esfera masculina por excelência. O fato é que a reunião de tantos obstáculos torna complexo o desmantelamento das desigualdades de gênero. Sanchez (2015) explica que o estabelecimento de mecanismos institucionais para pressionar a inclusão das mulheres na política pode ser insuficiente, como demonstra o caso da criação de cotas – o estabelecimento de percentual mínimo de candidaturas femininas nas eleições majoritárias e proporcionais –, a qual não conseguiu reverter o quadro de desigualdade.

Araújo (2001), ao apurar a história das interpretações teóricas sobre mulher e política, explica que as correntes predominantes nas décadas de 1950 e 1960 eram conduzidas pela visão tradicional, segundo a qual as mulheres seriam menos interessadas na participação política do que os homens. Essa autora sublinha que, nos estudos desse período, a participação política estava concentrada na perspectiva da

esfera institucional, como eleição, cargos eletivos etc. Essas correntes foram contestadas pelo feminismo radical da década de 1970, afirma Araújo (2001). Um dos principais pontos da crítica da teoria feminista dos anos setenta contra as correntes tradicionais foi a problematização da dicotomia espaço público e privado e suas consequências na vida das mulheres. Nessa direção, Pateman (1995) argumenta que a restrição à participação feminina na política se assenta nos fundamentos que orientaram a formação do Estado moderno – como constatado na obra de John Locke sobre o contrato social –, cuja ordenação abrangia a separação da esfera pública da privada. A esfera pública se relacionaria ao âmbito do contrato social, guiado pela lei, pela igualdade, pela cidadania. A esfera privada seria o espaço do mundo da natureza, da desigualdade, do domínio dos fortes sobre os frágeis, onde as leis do contrato não regeriam as relações. O espaço público seria o lugar dos homens, ao passo que o privado, o da família, seria o das mulheres. Scott (2005) discute o fato de que o contrato liberal se refere à existência da figura de um indivíduo universal, abstrato, e essa abstração é um mecanismo importante pelo qual seria garantida perante as leis a igualdade de todos os indivíduos. Na realidade, contudo, a igualdade legal concretiza-se de modo preponderante em favor do homem branco. Assim, essa universalidade converte-se em ficção e mascara a desigualdade de acesso a garantias de igualdade de outros indivíduos, como negros, mulheres etc.

Os estudos feministas da década de 1970, prossegue Araújo (2001), contribuíram para a ampliação do conceito de participação política, pois problematizaram e incorporaram as ações das mulheres em arenas extrínsecas aos espaços institucionais da política tradicional, predominadas pelos homens. Lançou-se luz à atuação feminina em associações comunitárias, grupos

de mulheres, movimentos mais diretamente referidos à reprodução da vida, os quais conquistaram *status* de participação política. Esse movimento embaralhou a dicotomia público e privado, conferindo prestígio político à esfera, então, associada às mulheres.

Araújo (2001) acentua que estudos criticam os estereótipos que patentearam o fato de que o desinteresse feminino pela política – e a consequência disso sobre as trajetórias políticas – se associa à condição de gênero. Isso porque as opções pela participação política das mulheres não se justificam por escolhas individuais e racionais; pelo contrário, elas são limitadas por fatores como relações sociais e familiares. Em suas reflexões sobre campos de poder e aquisição de competências, Bourdieu (1999) afirma que a divisão dos espaços público e privado no processo de construção de desigualdade de gênero contribui para a permanência de homens e mulheres que, relacionando-se em espaços específicos, desenvolvem determinadas competências. No caso, a habilidade dos homens para a política, por exemplo, pode ser compreendida pelas relações desenvolvidas nos espaços marcadamente masculinos, na escola, no trabalho etc. Desde muito jovens, eles cultivam habilidades e saberes que se vinculam à esfera econômica e política, com facilidade para interpretar e manipular as regras do ambiente. As mulheres, por sua vez, estão socialmente vinculadas a outras esferas, como a da casa e dos ambientes privados em geral. Assim, não desenvolvendo aquelas habilidades, enfrentam dificuldades na interpretação e manipulação das regras e têm comprometido o seu desempenho no processo competitivo nas esferas públicas. Esse processo de construção de desigualdades de gênero envolve não apenas os limites impostos formal ou informalmente pelas instituições, mas também por valores e simbolismos que afetam a subjetividade de homens e mulheres:

a experiência e relações tecidas ao longo dos anos influenciam subjetivamente os agentes.

Sanchez (2015) lança no debate a perspectiva teórica e metodológica da interseccionalidade, procedente das discussões do feminismo negro. Essa corrente defende o argumento de que a complexidade das hierarquias não se encerra no gênero, pois os indivíduos são atravessados por várias características que definem sua posição na sociedade. Nesse sentido, a condição de gênero afeta mulheres brancas e negras de modo diferente, já que o marcador de raça incide sobre as formas como se experimenta a hierarquia de gênero.

Por fim, Araújo (2001) aponta correntes que resgataram a relevância das instituições como espaço das ações políticas, não mais na perspectiva conservadora, mas no ângulo de novas práticas e de democratização. A sub-representação seria resultado de problemas na democracia, sendo necessária a presença das mulheres nos espaços de decisão. No contexto contemporâneo, Araújo especifica as ponderações sobre a representação política e as identidades coletivas, que frisam os limites da democracia representativa para o reconhecimento das identidades. As diferentes autoras dessa corrente defendem modelos de representação que abriguem grupos excluídos.

Os estudos sobre os sentidos da representação política são indispensáveis nas análises sobre a participação da mulher no mundo da política, tendo contribuído para o amadurecimento da sensibilidade ao tema e concorrido para a orientação e implementação de cotas eleitorais com o objetivo de ampliar a proporção de mulheres no exercício de postos de decisão.

A cientista política Hanna Pitkin é uma das principais teóricas da representação política, e Sacchet (2012) expõe os tipos de representação política desenvolvidos por ela na obra *The concept of representation*. O modelo de repre-

sentação descritiva caracteriza-se pela situação em que o representante espelha os representados, havendo coincidência entre eles. A escolha do representante (e o princípio de sua atuação) justifica-se porque ele é um retrato dos representados: o representante torna presente o representado, que está ausente. Baseado na reflexão de Pitkin, Sacchet (2012) afirma que na representação descritiva o representante não atua pelos representados, mas os substitui. Os interesses de representados e representantes são equivalentes. Sacchet esclarece que nesse modelo a exclusão de algum grupo no processo político perverte o conteúdo das políticas públicas, pois a sociedade deve estar representada em sua totalidade no processo político, todos os grupos devem estar proporcionalmente ali presentes.

Miguel (2001) destaca que a democracia descritiva foi considerada por Pitkin uma forma ingênua de representação, bem como, de modo geral, pelos pensadores que defenderam a representação formalística. Pitkin contesta a representação descritiva, segundo Sacchet (2012), com o argumento de que nesse modelo o representante é escolhido por aquilo que é, e não pelo que faz; além disso, a pessoa é responsabilizada por aquilo que ela é, e não por suas ações.

No modelo de representação formalística, o representante tem autorização para representar seus representados e decidir sobre o que deve ser representado. A representação formalística é questionada por Pitkin, conforme Sacchet (2012), devido ao fato de a autorização permitir ao representante agir como bem entender, retirando, assim, o sentido da *accountability*, que é dimensão essencial da representação ao impor limites ao representante. Uma vez autorizado, o representante pode desprender-se da prestação de contas. A *accountability* é o mecanismo que constrange o representante a atuar no interesse do representado, ela retifica esse sentido de autorização, sujeitando o representante aos interesses dos representados.

De acordo com Sacchet (2012), Pitkin defende o modelo de representação substantiva, no qual os representantes podem vir a atuar em discordância com os representados, porque a representação não se limita a ações que se ajustam aos interesses dos representados. Pitkin chama a atenção para fatos ligados a funções de governo que devem ser decididos pelos representantes e sobre os quais os representados não conseguem posicionar-se. Contudo, exceto em situações circunstanciais, deve haver convergência entre interesses de representados e representantes. Sacchet (2012) também aponta o entendimento de Pitkin de que nesse modelo cabe ao representante fazer análises com autonomia, identificando e antecipando desejos dos representados, assim como reconhecer o que é melhor para seus representados. Esses seriam os sentidos da substância do modelo.

O julgamento de que a inclusão e o envolvimento de grupos sub-representados sejam indispensáveis provocou a retomada do debate sobre a representação descritiva. Algumas das críticas a esse tipo de representação questionam o fato de que a semelhança física não necessariamente é suficiente para a coincidência de interesses. Uma das críticas à conveniência desse modelo é quanto ao fato de que a boa representação depende mais de mérito do que de características físicas. Contudo, Sacchet (2012) traz a alegação de Mansbridge – em seu artigo “Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent ‘yes’”, de 1999 – relativa à necessidade de criação de mecanismos institucionais que possibilitem a inclusão de grupos sub-representados, que não conseguem ingressar no sistema político pelos canais hoje em operação – sendo necessária, inclusive, a redução do número de representantes de grupos com alta representação. No caso, Sacchet descreve o fato de as mulheres corresponderem a pouco mais da metade da população no Brasil, ao passo que no Parlamento elas ocupam apenas cerca de 10% do total das cadeiras. Seria necessário um ajuste nessa desigualdade. Sanchez (2015) revela que Mansbridge chama a atenção para o fato de que o principal objetivo da democracia é representar interesses substantivos dos representados e que a representação de diferentes perspectivas tende a ser mais eficaz quando é realizada por representantes descritivos.

A filósofa estadunidense Iris Young é outra pensadora relevante que influenciou no progresso do entendimento da identidade e representação política. Segundo Sanchez (2015), Young é favorável à proposta da representação descritiva porque nesse tipo o representante tem condições de partilhar vivências, experiências, compreensões de mundo comuns a determinados grupos e que se originam de posições na sociedade. A isso Young (2000 apud SANCHEZ, 2015) denomina “perspectiva social”, que – prevalentemente – um representante com a mesma vivência pode trazer para os espaços de poder político.

Anne Phillips, cientista política inglesa, também contribuiu para o amadurecimento da perspectiva da representação descritiva. Sanchez (2015) explica que, segundo Phillips, a representação ideal é a que contém os diferentes grupos que compõem a sociedade, sendo difícil atender às demandas dos grupos sem a sua inclusão nas arenas políticas. Sanchez destaca que para a superação de obstáculos formais à inclusão, é necessário incorporar os grupos marginalizados. Nesse sentido, Phillips (1995 apud SANCHEZ, 2015) desenvolveu o conceito de “política de presença”, que se opõe à perspectiva da representação de ideias – na qual a boa representação política se assenta em programas e ideias compartilhadas entre representante e representados. Sanchez (2015) explica que Phillips não defende a substituição de política de ideias pela de presença, mas

recomenda reparos na democracia representativa, envolvendo aspectos da representação descritiva. Isso porque indivíduos de mesmos grupos têm sensibilidade desenvolvida por meio da experiência vinculada à posição social.

A concepção de perspectiva social possibilita problematizar os limites impostos pela democracia representativa, destacando a necessidade de inclusão de valores, concepções, demandas de diferentes grupos no espaço político. As cotas para ampliar a proporção de mulheres nas posições de poder visam contribuir para a incorporação dessas diferentes perspectivas sociais, concorrendo para o enfrentamento das desigualdades e hierarquias.

Os diálogos sobre a necessidade de ampliar a participação feminina e a conveniência da criação da lei de cotas no Brasil ganharam impulso na década de 1990, em consonância com um movimento mundial, expresso nas conferências internacionais – que se desenrolaram a cada cinco anos, desde 1975, no México – para a discussão da desigualdade de gênero. Araújo (2001) afirma que em 2000 quatorze países já adotavam a lei de cotas para a participação feminina na política. Essa autora indica dois tipos de cotas para representação parlamentar: a primeira ocorre por empreendimento dos próprios partidos políticos, sem determinação legal; a segunda é compulsória, coagida legalmente. As cotas podem definir reserva de assentos a serem ocupados por mulheres ou impor percentual mínimo de participação de mulheres nas listas de candidatos dos partidos na disputa eleitoral – esta última é a adotada no País.

Em 1995 foi publicada a primeira lei que impôs percentual mínimo de 20% de candidatas nas eleições municipais. Trata-se da Lei nº 9.100, de 29/9/1995 (BRASIL, [1997]). Quintela e Dias (2016) explicam que essa lei ampliou de 100% para 120% o total de candidatos que os partidos podiam apresentar na eleição. A quantidade de

candidaturas – inclusive masculinas – aumentou, e o efeito da inclusão feminina foi esvaziado com o fomento na competição.

Em 30/9/1997, a Lei nº 9.504 (BRASIL, [2019]) fixou cotas para as eleições proporcionais nacionais, estabelecendo o mínimo de 30% e o máximo de 70% de candidaturas de cada sexo. Silva e Braga (2020) alegam que a alteração pode ser considerada um retrocesso, pois, ao contrário da lei anterior, que impunha um percentual mínimo de candidaturas deferidas, em 1997 passou-se a exigir percentual mínimo de candidaturas apresentadas, podendo haver desistência ou indeferimento em momento posterior. Desse modo, não há garantia de que 30% dos concorrentes serão mulheres.

Em 29/9/2009 foi promulgada a Lei nº 12.034 (BRASIL, 2009), que substituiu a reserva mínima de 30% das vagas a candidaturas para um dos sexos, não permitindo que a proporção de candidatos de um dos sexos (homem ou mulher) seja superior a 70%. Gortari (2020) chama a atenção para o fato de que a determinação de cotas não se refere ao sexo biológico, mas ao gênero; assim, mulheres, travestis e trans somam-se nas cotas de candidaturas masculinas ou femininas. Araújo (2001) informa que essa lei definiu o repasse mínimo de 5% dos recursos recebidos do Fundo Partidário e 10% do tempo do horário eleitoral para a divulgação da participação feminina na política.

Gortari (2020) afirma que a Lei nº 13.165, de 29/9/2015 (BRASIL, 2015), estabeleceu o mínimo de 5% e o máximo de 15% do Fundo Partidário para financiar campanhas de candidaturas femininas. Por sua vez, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.617 (BRASIL, 2018b) estabeleceu que 30% dos recursos do Fundo Partidário devem ser aplicados nas candidaturas femininas.

O fato é que a implementação de legislação, tornando compulsória a percentagem mínima

de candidatas, não alterou significativamente a inclusão das mulheres na cena legislativa. Quintela e Dias (2016) apresentam dados da evolução do percentual da participação feminina na Câmara dos Deputados em vinte anos. Em 1994, quando ainda não havia lei impondo cotas, elas correspondiam a 7,4% do total de deputados federais; em 2014, após a adoção das cotas, elas passaram a corresponder a apenas 9,9% do total de deputados federais. Ou seja, a potência da eleição feminina continua frágil.

A cientista política estadunidense Htun (2001) relaciona o sucesso ou não da política de cotas ao sistema eleitoral dos países, e o tipo de lista é mencionado como um ponto de elevado impacto na sub-representação feminina. A lista fechada é mais favorável à eleição feminina, pois nesse caso o partido lança uma lista e o eleitor escolhe entre os partidos, segundo a lista registrada. Na lista fechada, o partido introduz candidaturas femininas em posição competitiva. Por sua vez, na lista aberta – caso brasileiro – os partidos lançam vários candidatos e o eleitor escolhe o candidato que lhe interessa, situação que provoca a competição entre os candidatos, até dentro do mesmo partido, pois cabe ao próprio candidato a responsabilidade de obter a maior quantidade de votos possível, a fim de alcançar as primeiras posições entre os eleitos. A autora conclui que o êxito na implementação das leis de cotas associa-se à realização de uma reforma eleitoral que contribua para garantir posição competitiva às mulheres.

Gortari (2020) chama a atenção para o problema de a legislação limitar a obrigatoriedade de candidaturas por gênero somente no registro, podendo virem a ser indeferidas, resultando na participação inferior aos 30% determinados. Macedo (2014) menciona ainda os casos de renúncia de candidatas que permitem ser registradas tão apenas em virtude da necessidade de os partidos políticos atenderem à porcentagem

mínima. Conclui-se, com base em Macedo, que o fato de a obrigatoriedade se limitar apenas ao registro da candidatura favorece o surgimento de mulheres sem interesse pela vida política, sem histórico desse tipo de envolvimento e que se registram sem nenhum compromisso em participar realmente da campanha, podendo terminar o pleito com zero ou poucos votos. Os problemas apontados pelos autores sustentam um cenário em que a implementação de lei de cotas pode ser ameaçada pelas adversidades impostas pelo sistema político.

4 Poder político nos municípios: campo e dados de pesquisa

Este trabalho apresenta resultados de pesquisa sobre eleição para vereadores realizada em 2016 em dezenove municípios do território do Recôncavo da Bahia, área no entorno da baía de Todos os Santos. Dos dezenove municípios, dezesseis são classificados como de pequeno porte, por terem população inferior a 50 mil habitantes; dois deles – Cruz das Almas e Santo Amaro da Purificação – são de porte médio, com população entre 50 mil e 100 mil habitantes. Santo Antônio de Jesus é o único município de grande porte, com população acima de 100 mil. A maioria dos municípios brasileiros é de pequeno porte, portanto a região investigada contempla características comuns dos poderes municipais do País.

Embora o orçamento e as áreas de competência exclusiva da maioria dos municípios possam ser menos proeminentes do que os do ente estadual e federal, as ações de todos os governos – municipal, estadual e federal – concretizam-se nos municípios. Durante a pandemia da Covid-19, os conflitos provocados na disputa pela responsabilidade dos entes na definição de ações, regras e protocolos no combate ao novo

vírus, a relevância do papel das autoridades municipais na gestão das políticas, visando garantir proteção aos munícipes, foram evidenciados, sobretudo porque são os gestores locais os que melhor conhecem as características e necessidades da população a ser atendida.

Os estudos sobre o Legislativo no País concentram-se na esfera federal; os realizados sobre eleições majoritárias e proporcionais nos municípios são menos numerosos. O fato é que as elites que ocupam o Congresso Nacional se originam em municípios, as famílias tradicionais do País se articulam em cidades e territórios. É certo que a observação sobre os padrões das eleições em nível nacional é importante para a análise sobre a consolidação do regime democrático no Brasil, e a estruturação das instituições políticas democráticas na esfera federal incide sobre o poder local. Contudo, as investigações a respeito desse poder podem captar elementos sobre tendências de fortalecimento ou, ao contrário, de atenuação de procedimentos democráticos que, de algum modo, estão relacionados com o cenário nacional, a despeito de ainda se constatar a vitalidade da democracia no nível federal. Em suma, esgarçamentos da democracia tendem a ser mais bem captados pelos movimentos no poder local, porque a vida transcorre nos municípios.

Silva e Dantas (2016) indicam que nas eleições locais as disputas são competitivas, com alternância dos grupos no poder, assim como no cenário nacional. Contudo, esses autores chamam a atenção para as diferenças no modo como se dá a governabilidade na política nacional e na local. Na primeira, como se sabe, os partidos políticos são atores centrais nas negociações para formar coalizões. No poder local, a maioria das Câmaras Municipais compõe-se de nove a onze cadeiras; esse arranjo costuma ocorrer de forma direta entre o prefeito e vereadores, situação que minimiza o poder dos partidos políticos. Silva,

Sandes-Freitas e Pires (2018) explicam que, mais do que o predomínio do modelo tradicional de apresentação de projetos de lei, nas Câmaras Municipais a “indicação” destaca-se como uma das principais formas de produção legislativa. Pires (2018) informa que “indicação” é um tipo de solicitação dos vereadores ao poder municipal para o atendimento de demandas dos munícipes, aprovada e encaminhada pela Câmara. A “indicação” é uma mediação que o vereador realiza entre os eleitores e o prefeito. O atendimento da “indicação” pela chefia do executivo não deixa de ser um exemplo do processo de organização da governabilidade nos municípios, já que, ao atender, negocia-se apoio político. O papel dos partidos políticos parece mais moderado do que na política nacional nessa forma de construção da governabilidade nos municípios. O predomínio de comissões provisórias em detrimento de diretórios municipais, como revela a pesquisa de Cervi e Borba (2019), na maioria dos municípios é mais uma expressão da particularidade do papel dos partidos políticos nos municípios, o que de modo algum implica menor importância, somente em características diferentes.

Assim como na Câmara dos Deputados, a participação feminina é bem inferior à masculina nas Câmaras Municipais. Silva e Dantas (2016) informam que desde 2012 as candidaturas correspondem a 30% do total de candidatos; contudo, do total de vereadores eleitos no País, elas correspondem apenas a 14%. Cervi e Borba (2019) explanam que, nas eleições de 2016, do total dos dirigentes municipais dos partidos políticos que se candidataram, os homens corresponderam a 86,7%, e as mulheres, a apenas 13,3%. Constata-se, assim, que o poder sobre os partidos nos municípios se concentra em mãos masculinas.

Este trabalho apresenta resultados de pesquisa sobre a eleição de vereadores em municípios do Recôncavo baiano, buscando compreender as

formas como se dá a inclusão das mulheres na representação política. Para isso, são analisados dados de estatísticas eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) (BRASIL, [2018c]), especificamente sobre candidaturas, eleitorado e resultados.

Os dezenove municípios que compõem o Território de Identidade do Recôncavo da Bahia são, como já anunciado, de pequeno porte em sua maioria. É uma região no entorno da baía de Todos os Santos; alguns municípios são banhados por suas águas, outros pelo rio Paraguaçu e também pelo rio Subaé. Trata-se de região histórica, uma das primeiras a ser colonizadas. No período em que Salvador era capital da colônia, na região de Cachoeira – atualmente subdividida em inúmeros municípios – era cultivada a cana-de-açúcar, tabaco e farinha. Do porto de Cachoeira partiam, em direção a Salvador, os produtos para exportação e para o sustento da capital. Em termos de economia, deve-se destacar a produção agropecuária e, em alguns municípios, a industrial – esta última, principalmente, em Santo Antônio de Jesus e Cruz das Almas. A agricultura familiar é importante, tanto para o abastecimento como para a geração de renda. Também a produção de frango e gado de corte é relevante, assim como a agricultura em larga escala, a exemplo do eucalipto, da laranja etc. De modo geral, a renda média das famílias é baixa e boa parte delas é beneficiária do Programa Bolsa Família.

No Quadro 1 estão dispostos os municípios e a população projetada para 2016, ano da eleição cujos resultados são analisados.

Quadro 1

População dos municípios projetada pelo IBGE para o ano de 2016

Municípios	Total da população
Cabaceiras do Paraguaçu	19.199
Cachoeira	35.013
Castro Alves	27.161
Conceição do Almeida	18.278
Cruz das Almas	64.552
Dom Macedo Costa	4.201
Mangabeira	21.435
Maragogipe	46.106
Muniz Ferreira	7.650
Muritiba	30.585
Nazaré	29.450
Salinas da Margarida	15.585
Santo Amaro	61.836
Santo Antônio de Jesus	102.469
São Felipe	21.935

Municípios	Total da população
São Félix	15.272
Sapeaçu	18.083
Saubara	12.311
Varzedo	9.409

Fonte: elaborado pela autora com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2016).

Como já se mencionou, Santo Antônio de Jesus é o único município de grande porte; Cruz das Almas e Santo Amaro são de médio porte. Dom Macedo, Varzedo e Muniz Ferreira são os menores, com menos de 10 mil habitantes. Os outros compõem uma média entre 10 e 30 mil, exceto Maragogipe, cuja população é mais elevada. As Câmaras Municipais compõem-se, em sua maioria, por nove ou onze cadeiras. Considerando que a maior parte dos municípios brasileiros é de pequeno porte, o perfil dos municípios do Recôncavo aproxima-se da média das 5.570 cidades brasileiras. O Quadro 2 apresenta a distribuição dos eleitores dos municípios segundo o sexo.

Quadro 2

Total de eleitores e porcentagem segundo o sexo –
municípios do Recôncavo, 2016

Municípios	% de eleitoras	% de eleitores	Total de eleitores
Cabaceiras do Paraguaçu	54,198	45,802	10.803
Cachoeira	52,094	47,827	25.313
Castro Alves	51,478	48,416	22.914
Conceição do Almeida	51,565	48,435	15.122
Cruz das Almas	54,600	45,337	43.520
Dom Macedo Costa	52,757	47,243	3.665
Governador Mangabeira	55,077	44,923	14.475
Maragogipe	51,514	48,442	33.480
Muniz Ferreira	50,000	49,959	7.371
Muritiba	54,593	45,407	19.485
Nazaré	53,098	46,851	21.609
Salinas da Margarida	54,065	45,884	11.613
Santo Amaro	53,111	46,846	46.155
Santo Antônio de Jesus	55,646	44,354	61.187
São Felipe	51,219	48,758	17.397
São Félix	52,302	47,698	10.408
Sapeaçu	53,102	46,817	14.929
Saubara	52,941	47,017	11.920
Varzedo	51,771	48,229	7.483

Fonte: elaborado pela autora com base em dados do TSE (BRASIL, [2018c]).

Os dados expostos no Quadro 2 indicam que em todos os municípios as mulheres representam pouco mais da metade do eleitorado, ou seja, forma um grupo numeroso, com poder de influenciar resultados de eleição.

Abaixo, a Tabela 1 apresenta dados sobre a proporção de candidaturas por sexo.

Tabela 1

Total de candidaturas deferidas por sexo –
municípios do Recôncavo, 2016

Municípios	Total de candidatos		% de candidatos	
	Mulher	Homem	Mulher	Homem
Cabaceiras do Paraguaçu	14	30	31,82	68,18
Cachoeira	43	88	32,82	67,18
Castro Alves	25	55	31,25	68,75
Conceição do Almeida	25	53	32,05	67,95
Cruz das Almas	50	120	29,41	70,59
Dom Macedo Costa	8	17	32,00	68,00
Governador Mangabeira	25	52	32,47	67,53
Maragogipe	51	109	31,43	68,13
Muniz Ferreira	11	24	31,43	68,57
Muritiba	55	97	36,18	63,82
Nazaré	39	77	33,62	66,38
Salinas da Margarida	42	81	34,15	65,85
Santo Amaro	88	190	31,65	68,35
Santo Antônio de Jesus	55	121	31,25	68,75
São Felipe	28	51	35,44	64,56
São Félix	21	42	33,33	66,67
Sapeaçu	22	57	27,85	72,15
Saubara	39	77	33,62	66,38
Varzedo	14	30	31,82	68,18

Fonte: elaborada pela autora com base em dados do TSE (BRASIL, [2018c]).

Se os dados do Quadro 2 informam que as mulheres representam a maior parte do eleitorado, a Tabela 1 mostra que elas são a menor parte entre os candidatos. Em todos os municípios, a proporção de candidatas é de 30%. Todavia, essa regularidade sugere que tal fração é consequência somente da imposição legal; do contrário, o total de candidaturas femininas poderia, até mesmo, ser inferior. Essa coincidência no padrão de 30% de candidaturas femininas em todos os municípios indica que, mais do que expressar elementos locais, o fenômeno é consequência de aspectos ligados ao sistema político nacional e modos consolidados do processo político no País.

Tabela 2

Distribuição de vereadores eleitos, por sexo, segundo grupos de mais votados, intermediários e menos votados, 2016

Municípios	30% mais votados				40% intermediários				30% menos votados			
	Mulher		Homem		Mulher		Homem		Mulher		Homem	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Cabaceiras do Paraguaçu	3	22%	10	33%	2	14%	16	53%	9	64%	4	13%
Cachoeira	5	12%	34	39%	17	39%	36	41%	21	49%	18	20%
Castro Alves	1	4%	23	41%	4	16%	29	52%	20	80%	4	7%
Conceição do Almeida	1	4%	22	41%	4	16%	28	53%	20	80%	3	6%
Cruz das Almas	5	10%	46	39%	10	20%	58	48%	35	70%	6	13%
Dom Macedo Costa	2	25%	5	29%	2	25%	9	52%	4	50%	3	18%
Governador Mangabeira	5	20%	18	35%	10	40%	21	40%	10	40%	13	25%
Maragogipe	3	6%	45	41%	15	29%	49	45%	33	65%	15	14%
Muniz Ferreira	3	27%	7	29%	1	9%	14	58%	7	64%	3	13%
Muritiba	9	16%	37	38%	13	24%	47	49%	33	60%	13	13%
Nazaré	4	10%	30	38%	13	33%	35	46%	22	57%	12	16%
Salinas da Margarida	3	7%	21	26%	21	50%	54	67%	18	43%	6	7%
Santo Amaro	13	15%	70	37%	27	31%	85	45%	48	54%	35	18%
Santo Antônio de Jesus	5	10%	47	39%	14	25%	58	48%	36	65%	16	13%
São Felipe	1	4%	22	43%	9	32%	24	47%	18	64%	5	10%
São Félix	3	14%	14	36%	4	19%	23	55%	14	67%	4	9%
Sapeaçu	1	5%	22	39%	4	18%	29	51%	17	77%	6	10%
Saubara	4	10%	30	39%	17	44%	31	40%	18	46%	16	21%
Varzedo	2	14%	12	40%	1	7%	15	50%	11	79%	3	10%

Fonte: elaborada pela autora com base em dados do TSE (BRASIL, [2018c]).

A Tabela 2 apresenta dados da distribuição do total de vereadores eleitos entre os grupos dos que obtiveram mais votos, menos votos e os que permaneceram na posição intermediária dos votos em cada município. A posição intermediária expressa uma condição padrão, a da maior parte dos candidatos, uma vez que apenas alguns poucos conseguem reunir ampla porcentagem dos votos dos eleitores e – racionalmente – uma acanhada parcela lança-se à candidatura sem condições de competir, exceto por pouquíssimos votos (em algumas condições, nem mesmo o seu próprio voto). Verifica-se que a maioria dos candidatos do sexo masculino se concentra na posição intermediária. Em contraste, a maioria das candidatas aglutina-se no grupo dos menos votados. A proporção de candidatas é bem inferior à dos candidatos, e esse pequeno grupo concentra-se entre os menos votados, com exceção de Salinas da Margarida e Governador Mangabeira, onde a proporção de candidatas no grupo intermediário ficou próxima à das menos votadas.

Vale ressaltar que a distância entre a proporção de candidatos homens no grupo dos mais votados – embora menor – não é descomedida; a desproporcionalidade revela-se na proporção daqueles do grupo intermediário em relação à proporção dos menos votados. Em suma, a maioria dos candidatos homens parece comprometida com a competição eleitoral. Diferentemente, entre as candidatas há descomunal concentração entre as menos votadas, sugerindo frágil compromisso com a competição.

A concentração das mulheres no grupo dos menos votados inspira a dúvida sobre a eficiência da lei de cotas para garantir a inclusão feminina no âmbito da política institucional, já que a legislação influencia na presença mínima de mulheres (30%) no total de candidatos, mas a performance da maioria delas é débil, indicando descompromisso em relação à competição. Ou seja, resta o questionamento sobre os motivos que explicam a presença da maioria dessas candidatas no pleito, uma vez que vencer a eleição não parece ser o móvel da candidatura, pelo menos de muitas das candidatas. Nas listagens de resultado final do pleito emitidas pelo TSE para todos os municípios pesquisados, constata-se que as mulheres reúnem a maioria daqueles que obtém zero voto, assim como um, dois ou três votos. Há homens sem nenhum ou com poucos votos, mas em proporção bem inferior às mulheres. Desse modo, além de o total de candidaturas femininas estar numericamente bem abaixo ao masculino, essas poucas candidatas concentram-se entre as pouco votadas e destacam-se entre os não votados ou votados com um, dois ou três votos, fato que comprova pouco ou nenhum engajamento com a disputa.

Pode-se concluir que a sub-representação feminina na política se mantém como um desafio ao processo democrático brasileiro. As mulheres são a maioria dos eleitores do País (e no Recôncavo); no entanto, o espaço da tomada de decisões é ocupado majoritariamente pelos homens. Os dados referentes aos dezenove municípios do Recôncavo delineiam um padrão: a média de 30% de candidaturas femininas, assim como a concentração das mulheres no grupo dos menos votados, transparece de modo incontestável e presumivelmente deve ser observada em boa parte do País, independentemente do porte do município. Assim, a inclusão feminina na política parece exigir, mais que a lei de cotas para candidaturas, outros mecanismos que convertam as mulheres em candidatas competitivas.

5 O déficit na representação feminina no Recôncavo

Os resultados da pesquisa dialogam com as diversas temáticas desenvolvidas pela literatura especializada. A concentração de candidatas no grupo dos menos votados – em contraste com a preponderância das candi-

daturas masculinas nos grupos de mais votados e de intermediários – corrobora as discussões dos autores que abordam a sub-representação feminina na política. Vale destacar também os vários casos de candidatas com zero voto em todos os municípios estudados (há homens com registro de zero voto, mas em proporção muito menor que entre as mulheres). Araújo (2001) expressa a desanimadora situação do fato de a lei de cotas para candidaturas femininas não provocar efeitos em relação à majoração do número de mulheres eleitas nos parlamentos. A pesquisa de Silva e Dantas (2016) sobre vereadores eleitos em 2016 no País apresenta o quadro em que as candidaturas femininas corresponderam a 30% do total de candidatos; todavia, as mulheres eleitas responderam apenas por 14% do total de vereadores eleitos. Os resultados apresentados por esses autores atestam a universalidade das conclusões do estudo nos municípios do Recôncavo, já que as descobertas são bastante próximas.

Htun (2001) esclarece que, para haver efeitos positivos da política de cotas para a representação feminina, é necessária a implementação de reforma eleitoral, porque o modelo do sistema eleitoral pode impor ou remover obstáculos à competitividade feminina. Os argumentos de Araújo (2001) fortalecem a concepção de que o modelo do sistema político pode impor obstáculos para o êxito da proposta da política de cotas e destaca os prejuízos do sistema de lista aberta sobre o potencial do sucesso feminino no pleito. Vários autores que estudam o sistema político brasileiro destacam que com a lista aberta os partidos políticos transferem para o eleitor a escolha por um candidato entre tantos outros, em contraste com a lista fechada, por meio da qual o eleitor vota no partido, mais do que no candidato individual.

O predomínio do sistema de lista aberta no Brasil promove a competição entre os candi-

datos de um mesmo partido, que disputam os mesmos eleitores. A profusão de candidatos registrados pelos partidos e coligações amplia a competição entre eles. Quintela e Dias (2016) elucidam que a Lei em 1995 estabeleceu a porcentagem de 20% de candidaturas femininas, mas simultaneamente ampliou o máximo de candidaturas dos partidos de 100% para 120% do total de cadeiras disputadas. Desse modo, o efeito da imposição de um quantitativo mínimo de candidaturas femininas foi diluído, uma vez que a concorrência foi ampliada; não houve prejuízo no total de candidaturas masculinas. Silva e Braga (2020) problematizam os danos da volumosa quantidade de candidatos – de 150% a 200% acima do número de cadeiras – da legislação eleitoral atual.

Os dados da pesquisa apontam que as candidaturas femininas se tornam, na verdade, quase invisíveis entre tantos concorrentes masculinos. As poucas candidaturas femininas revelam-se pouco competitivas, concentrando-se entre os menos votados. Apenas algumas raras exceções figuram entre os mais votados e poucas se posicionam entre os intermediários; o histórico predomínio das candidaturas masculinas não foi abalado com a política de cotas. Macedo (2014) chama a atenção para o registro de candidaturas descompromissadas, que visam exclusivamente ao cumprimento da determinação da participação feminina mínima. Nesse caso, muitas candidaturas registradas pelos partidos são fictícias, segundo essa autora, a qual conclui que elas desistem ou são “desistidas” pelos próprios partidos, uma vez que eles não são prejudicados pelas desistências, sendo suficiente apenas o registro inicial, a despeito de possível indeferimento futuro. Essas observações permitem compreender por que inúmeras candidaturas femininas renunciam ao longo do processo, assim como os muitos casos de candidatas que não recebem nenhum voto, nem mesmo o dela,

em todos os municípios. Fica evidente que isso é consequência de arranjos dos partidos políticos para cumprir as regras impostas pela legislação de cotas.

Silva e Braga (2020) ainda evidenciam as dificuldades da competição para as mulheres diante do eleitorado educado num modelo patriarcal. Araújo (2001) acentua os aspectos culturais que estabelecem recortes nos espaços masculinos e femininos. Assim, a esfera pública é associada aos homens, e a esfera privada, às mulheres. No estudo sobre o perfil dos vereadores eleitos em 2016, Silva e Dantas (2016) indicam que a maioria dos homens eleitos era casada, ao passo que as mulheres eleitas eram, de modo geral, não casadas – informação que ratifica o fato de que os homens que se dedicam à política são beneficiados com a união conjugal; em contraste, as mulheres desembaraçadas dos compromissos conjugais têm mais liberdade para a dedicação à vida da política institucional. As poucas candidatas devem lutar contra essa organização cultural cristalizada. E vale evidenciar que a luta não se limita à conquista de votos, mas também à possibilidade de influenciar as definições do próprio partido político.

O apoio do partido é fundamental para a colocação positiva do candidato, e isso não se limita ao financiamento da campanha; entre outros aspectos, envolve a rede de apoio para a divulgação e convencimento do eleitor a favor de determinadas figuras. Merece ênfase o fato de que a capacidade de reunir votos é essencial, mas não definitiva, pois um concorrente que também reúne votos e ainda conta com vínculos profundos com os grupos que comandam a política local pode ser beneficiado por manobras que venham a neutralizar aquele com vínculos menos profundos com as lideranças locais. O controle sobre o partido político é imperioso para a definição de ações que impactam na capacidade de competição dos candidatos, e

esse controle tem permanecido, majoritariamente, sob domínio masculino. Cervi e Borba (2019), em pesquisa sobre o perfil dos dirigentes partidários que se candidataram entre 2012 e 2016, apontam que apenas 13,3% do total de dirigentes eram mulheres, comprovando que os homens controlam a máquina partidária. O predomínio de comissões provisórias em vez de diretórios partidários na maioria dos municípios brasileiros, constatado no trabalho de Braga e Pimentel Junior (2013), explica o intenso movimento dos grupos do poder local por diferentes partidos. Nos registros do TSE é possível constatar o deslocamento usual de muitos prefeitos e vereadores com longa trajetória na política. Esses vencedores participam de grupos de poder local, e a insistente troca de partidos relaciona-se com a possibilidade de controle sobre as siglas no município. As mulheres raramente participam desses processos, comuns ao mundo da política.

Silva e Dantas (2016) observam o fenômeno da governabilidade nos municípios, construído por meio da coordenação direta do prefeito com os vereadores, sem a necessidade da participação dos partidos políticos, inclusive por causa do pequeno número de parlamentares a serem convencidos a apoiar o executivo municipal. D'Ávila Filho, Lima e Jorge (2014) explicam que a “indicação” é a principal forma de produção legislativa de vereadores, pela qual o edil encaminha solicitações de demandas de obras e serviços para o poder municipal, operando como mediador entre eleitores e prefeitos. O atendimento das indicações pelo prefeito é uma forma de construir apoio no Legislativo, ao mesmo tempo que fortalece a base do vereador. Esse tipo de governabilidade favorece ações clientelistas e a manutenção do poder de vereadores eleitos, podendo prejudicar a renovação nas Câmaras. A maioria das mulheres que se lançam à vereança tem enormes dificuldades

para enfrentar o capital político consolidado de homens que por longo tempo transitam com desenvoltura na política local. Dessa maneira, a lei de cotas revela-se insuficiente por si só para levar as candidaturas femininas a ultrapassarem os obstáculos de quem domina os consolidados trâmites da política tradicional. Daí a concentração das mulheres no grupo dos menos votados.

6 Considerações finais

A pesquisa sobre as eleições para vereança no Recôncavo da Bahia em 2016 constata a sub-representação feminina na política, fenômeno comum no País. Contudo, a sistematização dos dados permite atestar a aguda concentração das mulheres no grupo dos menos votados, comprovando o fato de que boa parte das candidaturas femininas registradas não se associa a lideranças engajadas no exercício da política. Ao contrário, a maioria delas participou do processo eleitoral apenas para que os partidos políticos cumprissem a legislação. A escassa presença feminina no grupo intermediário e no dos vencedores ratifica a conclusão da frágil autenticidade dessas candidaturas. Um dos graves problemas da homogeneidade da presença masculina no Legislativo é, como ensina a literatura feminista, as dificuldades dos homens para a compreensão e a defesa das necessidades e interesses das mulheres. Tal afirmação não acusa a impossibilidade de os homens defenderem direitos femininos, mas concorda com os argumentos das teorias que problematizam a representação descritiva sobre experiências e valores que se desenvolvem com base na posição do indivíduo nas relações de poder na sociedade. A representação feminina nos espaços de tomada de poder pode favorecer a elaboração de políticas públicas que combatam as desigualdades de gênero, tão evidentes nos indicadores do IBGE apresentados no início deste artigo.

Os partidos políticos enfrentam dificuldades para registrar a porcentagem mínima de candidaturas femininas, tanto por motivos culturais quanto institucionais, e a sub-representação política feminina fragiliza a pouco consolidada democracia brasileira. Como bem assinalado por vários autores, esse quadro depende de muitas mudanças, entre elas, a do sistema político. Apenas a lei de cotas não tem favorecido as transformações. A inclusão das mulheres na política associa-se à alteração do sistema político, no qual predominam cada vez mais alguns poucos grupos que contam com capital político e, inclusive, capital econômico e familiar. A representação feminina na política, mais que a inclusão de um grupo historicamente em desvantagem, pode significar a metamorfose de um sistema político pouco suscetível à renovação de fato.

Sobre a autora

Maria Inês Caetano Ferreira é doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; pós-doutora em Sociologia pelo Centro de Estudos da Metrópole e Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, São Paulo, SP, Brasil; docente permanente do programa de pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Cachoeira, BA, Brasil; professora associada do Centro de Artes, Humanidades e Letras da UFRB, Cachoeira, BA, Brasil.

E-mail: inesferreira@ufrb.edu.br

Como citar este artigo

(ABNT)

FERREIRA, Maria Inês Caetano. Sub-representação política de mulheres: reflexões a respeito das eleições à vereança no Recôncavo da Bahia. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 79-101, jan./mar. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p79

(APA)

Ferreira, M. I. C. (2021). Sub-representação política de mulheres: reflexões a respeito das eleições à vereança no Recôncavo da Bahia. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 58(229), 79-101. Recuperado de https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p79

Referências

ALVES, José Eustáquio Diniz; CAVENAGHI, Suzana Marta. Indicadores de desigualdade de gênero no Brasil. *Mediações*, Londrina, v. 17, n. 2, p. 83-105, jul./dez. 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.5433/2176-6665.2013v18n1p83>. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/16472>. Acesso em: 22 out. 2020.

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. [São Paulo]: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 13, 2019. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/09/Anuario-2019-FINAL-v3.pdf>. Acesso em: 22 out. 2020.

ARAÚJO, Clara. Participação política e gênero: algumas tendências analíticas recentes. *BIB*, São Paulo, n. 52, p. 45-77, jul./dez. 2001. Disponível em: <http://anpocs.org/index.php/bib-pt/bib-52/525-participacao-politica-e-genero-algumas-tendencias-analiticas-recentes/file>. Acesso em: 22 out. 2020.

BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina*. Tradução de Maria Helena Kühner. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

BRAGA, Maria do Socorro; PIMENTEL JUNIOR, Jairo. Estrutura e organização partidária municipal nas eleições de 2012. *Cadernos Adenauer XIV*, [s. l.], n. 2, p. 13-36, 2013. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=141b6905-f8c3-6194-6463-efeac1ebe6b&groupId=265553. Acesso em: 22 out. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher. *Mapa da violência contra a mulher 2018*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, 2018a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/>

comissoes/comissoes-permanentes/comissao-de-defesa-dos-direitos-da-mulher-cmulher/arquivos-de-audio-e-video/MapadaViolenciaatualizado200219.pdf. Acesso em: 22 out. 2020.

_____. *Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995*. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9100.htm. Acesso em: 22 out. 2020.

_____. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm. Acesso em: 22 out. 2020.

_____. *Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009*. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm. Acesso em: 22 out. 2020.

_____. *Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015*. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm. Acesso em: 22 out. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.617/DF*. Embargos de declaração em ação direta de inconstitucionalidade. Constitucional e eleitoral. Extemporaneidade. Impugnação da decisão deduzida anteriormente à publicação do acórdão. Não conhecimento dos embargos. Precedentes [...]. Embargante: Câmara dos Deputados. Embargado: Procurador-Geral da República. Interessados: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Edson Fachin, 3 de outubro de 2018b. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339662248&ext=.pdf>. Acesso em: 23 out. 2020.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas eleitorais*: [2016]. Brasília, DF: TSE, [2018c]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 22 out. 2020.

CERVI, Emerson Urizzi; BORBA, Felipe. Os diretórios partidários municipais e o perfil sociodemográfico dos seus membros. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, DF, n. 28, p. 65-92, jan./abr. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-335220192803>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0103-33522019000100065&ln=g=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 22 out. 2020.

DAHL, Robert A. *Poliarquia*: participação e oposição. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Edusp, 1997. (Clássicos, 9).

D'ÁVILA FILHO, Paulo M.; LIMA, Paulo César G. de Cerqueira; JORGE, Vladimir Lombardo. Indicação e intermediação de interesses: uma análise da conexão eleitoral na cidade do Rio de Janeiro, 2001-2004. *Revista de Sociologia e Política*, [s. l.], v. 22, n. 49, p. 39-60, mar. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782014000100003>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782014000100003&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 22 out. 2020.

GORTARI, Amanda dos Santos Neves. A podridão da candidatura laranja: ponderações acerca da participação feminina nas eleições brasileiras. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 14, n. 1, ed. especial, p. 32-49, jan./abr. 2020. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/6841>. Acesso em: 22 out. 2020.

HTUN, Mala. A política de cotas na América Latina. *Estudos Feministas*, [Florianópolis], v. 9, n. 1, p. 225-230, jul./dez. 2001. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-026X2001000100013>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2001000100013>. Acesso em: 22 out. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Coordenação de População e Indicadores Sociais. *Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. (Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 38). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101551>. Acesso em: 22 out. 2020.

_____. *Estimativas da população residente no Brasil e Unidades da Federação com data de referência em 1º de julho de 2016*. [Rio de Janeiro]: IBGE, 2016. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2016/estimativa_dou_2016_20160913.pdf. Acesso em: 23 out. 2020.

MACEDO, Elaine Harzheim. A cota de gênero no processo eleitoral como ação afirmativa na concretização de direitos fundamentais políticos: tratamento legislativo e jurisdicional. *Revista da Ajuris*, [s. l.], v. 41, n. 133, p. 205-243, mar. 2014. Disponível em: http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11430/2/A_cota_de_genero_no_processo_eleitoral_como_acao_afirmativa_na_concretizacao_de_direitos_fundamentais_politicos.pdf. Acesso em: 22 out. 2020.

MIGUEL, Luís Felipe. Política de interesses, política do desvelo: representação e “singularidade feminina”. *Estudos Feministas*, [Florianópolis], v. 9, n. 2, p. 255-267, jan./jun. 2001. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2001000100015>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2001000100015>. Acesso em: 22 out. 2020.

NAÇÕES UNIDAS. Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher: Pequim, 1995. In: FROSSARD, Heloisa (org.). *Instrumentos internacionais de direitos das mulheres*. Brasília, DF: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006. p. 147-258. (Série Documentos). Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf. Acesso em: 23 out. 2020.

PATEMAN, Carole. *El contrato sexual*. Traducción de Maria Luisa Femenías. Barcelona: Anthropos; México, DF: Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, 1995. (Filosofia Política. Pensamiento Crítico/Pensamiento Utópico, 87).

PIRES, Caio José Leitão. Estreitando laços: análise da indicação dos vereadores de Teresina-PI (2009-2016). In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 11., 2018, Curitiba. *Anais eletrônicos [...]*. Rio de Janeiro: ABCP, 2018. p. 1-17. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/6653>. Acesso em: 22 out. 2020.

QUINTELA, Débora Françolin; DIAS, Joelson Costa. Participação política das mulheres no Brasil: das cotas de candidatura à efetiva paridade na representação. *Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos*, Brasília, DF, v. 2, n. 1, p. 52-74, jan./jun. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2525-9660/2016.v2i1.1105>. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistateoriasdemocracia/article/view/1105/1099>. Acesso em: 22 out. 2020.

SACCHET, Tereza; SPECK, Bruno Wilhelm. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. *Opinião Pública*, Campinas, v. 18, n. 1, p. 177-197, jun. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762012000100009>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762012000100009. Acesso em: 22 out. 2020.

SANCHEZ, Beatriz Rodrigues. Representação política das mulheres: uma revisão crítica da bibliografia. *BIB*, São Paulo, n. 80, p. 103-117, jul./dez. 2015. Publicado em maio de 2017. Disponível em: <http://anpocs.com/index.php/bib-es-2/bib-80/10559-representacao-politica-das-mulheres-uma-revisao-critica-da-bibliografia/file>. Acesso em: 22 out. 2020.

SCOTT, Joan W. O enigma da igualdade. Tradução de Jó Klanovicz e Susana Bornéo Funck. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 13, n. 1, p. 11-30, jan./abr. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2005000100002>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2005000100002>. Acesso em: 22 out. 2020.

SILVA, Bruno Souza da; DANTAS, Humberto. Quem são eles? Identificando e caracterizando os vereadores brasileiros (2000-2016). *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, São Paulo,

v. 48, p. 11-45, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/10906/7058>. Acesso em: 22 out. 2020.

SILVA, Bruno Souza da; SANDES-FREITAS, Vitor Eduardo Veras de; PIRES, Caio José Leitão. O que sabemos sobre governabilidade municipal? *In*: DANTAS, Humberto (org.). *Governabilidade: para entender a política brasileira*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018. p. 183-201. Disponível em: <https://www.kas.de/documents/265553/265602/Governabilidade+-+Para+entender+a+pol%C3%ADtica+brasileira.pdf/b81692aa-d333-e496-3e7b-3336d44871b0?version=1.0&t=1571143413860>. Acesso em: 22 out. 2020.