

DIREITOS POLÍTICOS DAS MULHERES NO BRASIL: DA LUTA SUFRÁGICA À LEI Nº 9.100/95¹

Gisela Maria Bester

Acredito, com William J. Goode, que não existem "diferenças fundamentais entre homens e mulheres que não tenham sido originadas por condicionamentos sociais e culturais."

Filiando-me à posição de Fúlvia Rosemberg quanto à compreensão de relações de gênero como sendo aquelas "socialmente construídas no contexto de sociedades patriarcais a partir de atributos sexuais",² exponho, neste espaço, alguns aspectos de minha dissertação de mestrado em Direito, em curso no Centro de Pós-Graduação em Direito, da Universidade Federal de Santa Catarina.

Trata-se de pesquisa interdisciplinar, envolvendo as áreas de Direito (Constitucional e Eleitoral), Sociologia, Ciência Política e História, cujo aporte teórico é múltiplo, já que privilegiei um tema em detrimento do estudo detido de um autor. Por conseguinte, faço uso de autores nacionais e estrangeiros criadores de obras que ao tema se refiram, bem como lanço mão de análise estatística e documental.

Vou aqui fazer uma rápida abordagem histórica do que foi a luta pelo voto feminino no Brasil e relacionar, também brevemente, como exemplo de conquistas jurídico-políticas posteriores, a recente Lei Nº 9.100/95.

¹ A primeira versão deste texto foi apresentada no evento "Fazendo Gênero na UFSC: um Encontro Interdisciplinar", promovido pelo Centro de Filosofia e Ciências Humanas/UFSC e realizado de 15 a 17 de maio de 1996.

² Cf. ROSEMBERG, Fúlvia. "Subordinação de gênero e alfabetização no Brasil". *Idéias*, São Paulo, n. 19, p. 127, 1993.

O tema da conquista dos direitos políticos deve sua relevância à causa maior da histórica e incansável caminhada rumo à ampla cidadania³ — com que tem afinidade direta —, tendo em vista o enriquecimento da própria democracia. E, portanto, não posso me referir à luta das mulheres brasileiras pela extensão do direito ao voto, sem falar da importância específica que o voto tem para a democracia representativa, e sem abordar também, ainda que *en passant*, a questão do sufrágio "universal".

Por que é que o voto é tão importante para a dita democracia moderna, liberal, indireta ou representativa? Porque a teoria da representação não admite a participação direta dos indivíduos na gestão da *res publica*, sendo o voto a única forma de mediação entre o público e o privado. Assim, o voto constitui-se em um instrumento que autoriza uma delegação de poder a um representante. Ao depositarem seus votos na urna, ou doravante, ao apertarem um botão (com a irreversível informatização do processo eleitoral) em favor de um determinado candidato, se este for eleito, as pessoas praticamente passam uma procuração a ele para que aja, para que tome decisões na qualidade de representante dos eleitores. Desse modo, a soberania popular (entendida como a soma das frações de poder de cada indivíduo) é exercida através dos representantes eleitos. E ainda que vários estudos demonstrem que no Brasil são raras as efetivas cobranças e fiscalizações por parte dos representados — e esta é uma das deficiências da nossa democracia —, em tese é o que deveria acontecer.

Nesse quadro a extensão do voto às mulheres significava e significa ainda hoje, o acesso aos canais de decisão, executivos ou legislativos e, nesses, a fundamental possibilidade de serem tratadas questões femininas, de serem legislados assuntos relativos às mulheres, através da ótica das mulheres, sejam referentes ao direito do trabalho, aos direitos sociais, culturais, da personalidade, de família, reprodutivos etc. Logo, para as mulheres, votar e poder eleger suas pares, ou mesmo candidatos homens comprometidos com as causas femininas, constituiu e constitui o direito político por excelência, aquele que permite ter maior força e legitimidade no encaminhamento, justificativa e defesa de projetos atinentes às mulheres (direitos específicos) e à sociedade em geral.

³ Escárnego que, sem perder de vista a concepção ampla de cidadania — envolvendo, além dos direitos políticos, os civis, os sociais, enfim, o conjunto dos direitos humanos —, restrinjo-me, neste artigo, a contemplar apenas uma das facetas desse complexo fenômeno, qual seja, a do acesso e do exercício dos direitos políticos (direitos de votar e ser votado).

Quanto ao sufrágio, a própria expressão "universal" não deveria praticar exclusões. No entanto, estas existiram em larga escala, tanto em nosso país como em nível mundial. Especificamente no Brasil, o difícil acesso às urnas fez com que a participação política fosse, por um longo período de tempo, privilégio de uma minoria.

Em 1881, ano da aprovação da Lei Saraiva (cito essa lei por ter estabelecido o pleito direto e criado o título eleitoral), para ser eleitor o indivíduo deveria cumprir exigências como: ser do sexo *masculino*, maior de 21 anos e ter uma renda anual *x*, já que entre nós vigia o voto censitário. Além disso não deveria ser "praça de pré" ou religioso em regime de claustro. Segundo pensamento dominante à época, a justificativa para a exclusão das mulheres centrava-se no fato de que, como aqueles citados, elas também estavam sob o mando de alguém, eram subordinadas (no caso, ao pátrio poder ou ao poder marital).

Com a proclamação da República as mudanças mais significativas foram a abolição do voto censitário (em 1890) e a perda do direito ao voto por parte dos analfabetos. Mas ao longo da República Velha (1889—1930) todas as demais restrições ao direito de votar continuaram, e isso quer dizer que as mulheres permaneceram alijadas da participação política.

Embora em nossa primeira Constituição republicana — a de 1891 — não houvesse nem concessão nem negação explícita do direito ao voto feminino, essa omissão do texto deu margem a uma interpretação que tomou no sentido literal os termos usados no masculino (já que o texto não esclarecia o gênero do eleitor), ou seja, a interpretação foi restritiva, pecando inclusive contra outro artigo que continha a famosa prescrição liberal de que "todos são iguais perante a lei". Na verdade, tal interpretação vinha ao encontro da ideologia reinante na época (no mínimo, patriarcal e paternalista). Assim, acabou por considerar as mulheres como cidadãs de segunda classe, não eleitoras e tampouco elegíveis.

Nesse sentido o direito a ser conquistado já estava assegurado há muitos anos, porém nunca a ele foi lembrado ou permitido dar vida. E a vida aos direitos políticos das mulheres foi negada em um contexto no qual reinavam um Estado de tipo patrimonialista,⁴ um sistema eleitoral

⁴ Conforme caracterização dos pesquisadores Bolívar Lamounier e Amaury de Souza, em trabalho assinado por ambos, intitulado "A feitura da nova constituição: um reexame da cultura política brasileira", veiculado pela coletânea: LAMOUNIER, Bolívar (org.). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Sumaré, 1990. Especialmente p. 83. E principalmente conforme a profunda análise a respeito da formação do nosso patratno político, levada a cabo por Raymundo Faoro em sua obra "Os Donos do Poder". Cf. FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patratno político brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Globo, 1991. Obra em 2 v., 750 p.

"coronelista"⁶ e um Direito de Família forjado segundo os cânones do patriarcalismo⁶ (cujo teor de inferiorização das mulheres chegava a considerá-las relativamente incapazes para os atos da vida civil). Ou seja, vigia como dominante, à época, uma associação de forças sócio-político-jurídicas altamente excludentes e inferiorizadoras das mulheres.

Nesse quadro de exclusão é que se inseriram as lutas das mulheres brasileiras pelo direito ao voto, até mesmo como uma forma de consolidar as instituições do sistema representativo, historicamente débil no Brasil.

A luta sufrágica em si foi longa e árdua, sendo que as primeiras manifestações isoladas apareceram por volta de 1832,⁷ 1837 e, após, em 1870-75, relacionadas estas últimas com o abolicionismo. Foi, constantemente, alvo de severas críticas (sob forma, entre outras, de crônicas, pequenas histórias e até "risíveis piadas" veiculadas em jornais da época) embasadas em argumentos débeis, frágeis, se olhados com o distanciamento histórico hoje permitido, mas que à época encontravam grande sustentação e respaldo.

Encontrei, em análise documental,⁸ muitos exemplos do temor e da aversão ao feminismo e às suas reivindicações políticas. Aqui cito apenas dois, para não me alongar muito: 1) além das clássicas desculpas ou argumentos (como queiram) de que as mulheres deveriam cumprir apenas as também "clássicas" funções de esposa e mãe, muitos homens fizeram notórios discursos contrários à obtenção do voto feminino alegando que isso seria um privilégio das mulheres em relação aos

⁶ Uma obra que propicia a ampla compreensão do fenômeno "coronelismo", tendo inclusive, desde o seu aparecimento, passado a valer como um clássico de nossa literatura política, é: LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Alfa—Omega, 1975.

⁷ Cf. TELES, Maria Amélia de Almeida. *Breve história do feminismo no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1993. p. 127; PEREIRA, Lafayette Rodrigues. *Direitos de família*. Rio de Janeiro, [s.n.], 1930. p. 53 e *passim*; DANTAS, San Tiago. *Direitos de família e das sucessões*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991. p. 240 e *passim*; ROCHA, José Vergílio Castelo Branco. *O pátrio poder*. 2. ed. ref. São Paulo: Universitária de Direito, 1978. p. 29; e outros.

⁸ Esse ano figura como o marco, a cargo de Nísia Floresta "Brasileira Augusta", do pioneirismo da insurgência contra as limitações impostas às mulheres brasileiras. Cf. FLORESTA, Nísia. *Direitos das mulheres e injustiças dos homens*. 4. ed., atual. com introdução, notas e posfácio de Constância Lima Duarte. São Paulo: Cortez, 1989. 134 p.

⁹ Cf. texto do Parecer Nº 22 (de 21 de maio de 1921) ao Projeto do Senado Federal Nº 102, de 1919 e do Parecer do Senado Federal Nº 897 (de 1927).

homens, pois aquelas teriam um direito sem "obrigações correlatas", já que estes tinham de prestar serviço ao Exército e à Marinha; 2) outros queriam que a concessão fosse gradual, pois consideravam radical e exagerado um projeto que ia ao extremo de sair do nada para conceder tudo, constituindo-se em aventura para a qual as mulheres não estavam preparadas. Assim, os opositores faziam um raciocínio inverso: como no campo dos direitos civis a mulher (casada) ainda era considerada relativamente incapaz (e o foi até 1962), eles não somente não queriam alargar os direitos civis, igualando-os aos dos homens, como ainda queriam impedir a conquista dos direitos políticos.

Surpresa negativa foi a constatação de que a aversão não provinha apenas dos homens, mas também de muitas mulheres (há exemplos claros, relativos a Florianópolis — à época, Desterro — citados pela pesquisadora Joana Maria Pedro)⁹ que não só não tinham pretensões emancipatórias como criticavam as que queriam a emancipação política.¹⁰ Talvez o alheamento a tais questões se explique pelo provincianismo da época em relação aos grandes centros (Rio de Janeiro — Capital da República — e São Paulo).

Destaque é dado à atuação da feminista e ativista política Bertha Lutz, que foi a grande líder do movimento sufragista em seus últimos anos, tanto é que comumente o seu nome é o mais lembrado sempre que se toca no tema. Mas ao dela acrescentam-se os de muitas outras, contemplados na pesquisa, e possivelmente os de outras ainda, heroínas anônimas que a história não registrou.

Dentre as muitas descobertas a respeito do andar da luta, surpreendente foi o fato de o voto feminino ter sido instituído no estado do Rio Grande do Norte cinco anos antes que em nível nacional, ou seja, em 1927.

Após inúmeros prós e contras, por fim o direito foi assegurado em nível nacional, no Código Eleitoral de 1932,¹¹ que também criou a Justiça Eleitoral e reduziu o limite mínimo de idade dos eleitores de 21 para dezoito anos.

⁹ Cf. PEDRO, Joana Maria. *Mulheres honestas e mulheres faladas*: uma questão de classe. Florianópolis : UFSC, 1994. p. 93 e *passim*.

¹⁰ No entanto, aversões femininas à própria causa feminina em relevo não foram privilégios do Brasil. Sabe-se que, pelo menos em um país a mais, tal ocorreu. Trata-se da Inglaterra, conforme bem-demonstrado por SPOTA, Alma Luisa. *La igualdad jurídica y social de los sexos*. México : Porrúa, 1967. p. 189

¹¹ Decreto Nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934 confirmou, em seu Artigo 108, o estabelecido pela Lei Eleitoral de 1932, mas quanto às mulheres, tornou o voto obrigatório apenas àquelas que exercessem funções remuneradas em cargos públicos (Artigo 109), tendo sido essa postura muito criticada.¹² A obrigatoriedade plena só veio com a Carta Magna de 1946.

Merece destaque o fato de que pela primeira vez uma Constituição brasileira foi assinada por uma mulher constituinte, tendo sido a representante de São Paulo, Carlota Pereira de Queiroz (eleita deputada federal já em 1933).

Mas aqui não posso pôr a venda da ignorância e omitir um dado que circundou toda a luta e que, à primeira vista, decepciona. Trata-se da advertência feita por pelo menos duas das maiores estudiosas do tema, Branca Moreira Alves¹³ e Lúcia Avelar,¹⁴ no sentido de que todo o debate e a luta sufragistas não se propunham a mudar a imagem da mulher na sociedade brasileira, tampouco sua missão de mãe de família e dona de casa, talvez justamente para não pôr a perder a tão almejada admissão ao sufrágio, que já era vista como "pedir demais".

Apesar de ainda não ter analisado todas as referências bibliográficas selecionadas a respeito, já tenho elementos para saber que:

- a luta pela extensão do voto foi eminentemente fruto da mobilização e tomada de consciência das mulheres, espelhadas nas lutas similares em nível mundial;
- portanto, apesar do apoio imprescindível de alguns homens, foi verdadeiramente uma conquista feminina, e não uma concessão dos homens, como quiseram dizer alguns;
- apesar de contar com algumas trabalhadoras em seu meio, a luta foi encabeçada por mulheres pertencentes às classes média e alta e esse é um caráter elitista, mas não é possível que se olvide terem sido justamente estas as que tiveram acesso às leituras, a contatos com parlamentares e, em função desses requisitos, conseguiram sensibilizar alguns políticos, o que facilitou em muito a conquista;

¹² Como por exemplo, por Pontes de Miranda. Cf. MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. São Paulo : RT, 1967. t. 4, p. 560.

¹³ Cf. ALVES, Branca Moreira. *Ideologia e feminismo*: a luta da mulher pelo voto no Brasil. Petrópolis : Vozes, 1980. Especialmente p. 18.

¹⁴ Cf. AVELAR, Lúcia. *O segundo eleitorado*: tendências do voto feminino no Brasil. Campinas : Unicamp, 1989. p. 26.

— a conquista do voto beneficiou mulheres com idade acima de dezoito anos, portadoras de um grau mínimo de escolaridade.

Esse último dado é que embasa a maior crítica feita no trabalho. Isso porque, apesar de terem conquistado o direito de votar em 1932 — relativamente cedo até mesmo em relação a alguns países europeus (por exemplo a Suíça, que foi o último país ocidental a admitir o voto feminino, em 1971) —, grande parte das mulheres brasileiras continuou excluída desse processo até 1985, via analfabetismo.¹⁵ E, entre as analfabetas, é necessário dizer, a superioridade numérica sempre foi de mulheres negras. Essa assertiva encontra guarida nas estatísticas oficiais sobre índices de analfabetismo no Brasil, permitindo demonstrar que, apesar de haver uma forte tendência à equalização entre taxas de alfabetizados masculinos e femininos a partir da década de 80, tendo inclusive atualmente as mulheres sobrepujado os homens, historicamente o maior índice de analfabetismo esteve, tristemente, entre as mulheres.

Não obstante essa crítica, a conquista do voto feminino no Brasil não só representou a emancipação política (formal) das mulheres, como também lhes propiciou posteriores conquistas em prol da participação política e da cidadania. Como exemplo de conquista jurídico-política posterior, cito a controversa Lei Nº 9.100, de 29/09/95.¹⁶ Porém, antes de a ela dar atenção, resta saber como foi feito uso da conquista do direito ao voto feminino e, aqui, uma pergunta impõe-se: a emancipação política das mulheres concedeu-lhes, per se, a participação política? A julgar pelo número de eleitas,¹⁷ a resposta é negativa. As estatísticas revelam: ainda há muito que conquistar em termos de espaço político e de participação efetiva nos canais de decisão do poder público.

¹⁵ O voto foi permitido aos analfabetos na assim chamada Nova República, através da Emenda Constitucional Nº 25/85, publicada no Diário Oficial da União do dia 16 de maio de 1985. Note-se: tal extensão deu-se apenas em sua forma ativa (podem votar), restando proibida a forma passiva (são inelegíveis). Por outro lado, faz-se necessário esclarecer que a privação dos analfabetos do direito de votar e, dentre eles, o óbvio alcance às mulheres, insere-se na questão mais ampla das históricas restrições do sufrágio universal que, por limitações de espaço, não me é aqui permitido aprofundar.

¹⁶ Publicada na Seção 1 do Diário Oficial da União de 02-10-95, às pp. 15.333—15.340.

¹⁷ Conforme coleta e exame de dados junto ao Tribunal Superior Eleitoral e ao Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, cobrindo, ainda que de maneira não-exaustiva, o período que vai desde as primeiras eleições após a conquista do direito ao voto (1933) até a legislatura atual, preponderantemente quanto aos cargos eletivos dos poderes Executivo e Legislativo, em nível federal.

Apenas para ilustrar a ínfima presença das mulheres no cenário político nacional, tivemos a primeira ministra em 1982 e a primeira governadora em 1994. Há outros casos que demonstram pioneirismo, como o da primeira prefeita, eleita ainda em 1929 (em Lages, RN),¹⁸ o da primeira deputada federal, eleita em 1933, e o da primeira deputada estadual catarinense, eleita em 1935 e que, além de mulher, era negra. Porém são situações isoladas, de exceção. No geral, tanto em relação ao Poder Executivo quanto ao Legislativo o número de eleitas é ainda extremamente baixo,¹⁹ em que pese a ligeira superioridade do corpo eleitoral feminino em relação ao dos homens.

Agora sim, é oportuna a referência à supracitada lei, uma vez que esta tem sua gênese umbilicalmente atrelada à constatação que acabei de enunciar. E isso não ocorreu apenas no Brasil, mas também em nível mundial, pelo menos no círculo dos países signatários da Organização das Nações Unidas. Já a partir da III Conferência Mundial sobre a Mulher, patrocinada pela ONU e realizada em Nairobi, em 1985, as ações das mulheres cresceram em força e divulgação, estando a preocupação a respeito da disparidade entre homens e mulheres quanto ao exercício efetivo do poder político presente nas subsequentes conferências mundiais.²⁰ Por fim, ante a reunião de dados alarmantes em nível mundial, evidenciadores da insignificante presença das mulheres nos postos e cargos de decisão política, a discussão, que se manteve acesa ao longo de alguns anos, amadureceu e converteu-se em um dos itens da *Plataforma de Ação* da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, aprovada em setembro último, em Beijing (China).²¹

¹⁸ Consta inclusive ter sido a primeira mulher a sair vitoriosa em uma eleição em toda a América do Sul. Cf. RODRIGUES, João Batista Cascardo. *A mulher brasileira: direitos políticos e sociais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renes, 1982. p. 197.

¹⁹ Menciono, para não fazer uma análise simplista, o acidentado percurso da democracia e de seus institutos e instrumentos em nosso país. Porém, ainda que nossa história registre longos períodos de cerceamento das liberdades democráticas, e portanto, dentre elas, das eleições, a ausência destas não serve para justificar a inexistência ou o pequeno número de mulheres eleitas, uma vez que, ao afrontarem nossa democracia, os atos arbitrários ditatoriais não o fizeram de forma a segregar os gêneros dos cidadãos.

²⁰ A saber: a "Conferência da Terra, sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento" ("ECO 92", Rio de Janeiro); a "Conferência sobre Direitos Humanos" (Viena, 1993, onde os direitos das mulheres foram reconhecidos como direitos humanos); a "Conferência sobre Desenvolvimento e População" (Cairo, 1994); a "Conferência sobre Desenvolvimento Social e Pobreza" (Copenhague, 1995).

²¹ Embora a "Plataforma de Ação" não tenha força de lei, é um importante documento que contém recomendações sobre as políticas que os governos dos países signatários devem adotar a fim de cumprir o compromisso de promover a igualdade efetiva entre homens e mulheres. Cf. SOARES, Vera. "O contraditório caminho para Beijing". *Estudos Feministas*. RJ, UFRJ, a. 3, n. 1/95, p. 189 e *passim*.

Ao abordar, com muita propriedade, a participação desigual de homens e mulheres no poder e nos centros decisórios, essa recente Conferência previu medidas afirmativas "corretivas" nos partidos políticos e em todas as esferas de tomada de decisões. Em vista disso, preocupadas em mudar o quadro de sua irrisória participação nos círculos de poder, as mulheres brasileiras passaram a lutar pela inclusão, na lei eleitoral, da estipulação de uma cota mínima de participação feminina nas candidaturas dos partidos, o que efetivamente conseguiram.

Assim, questão em hipótese alguma de somenos importância no atual cenário jurídico-político nacional é a da adoção do chamado "sistema de cotas", entre nós inaugurado pela Lei Nº 9.100/95. Esta, ao estabelecer normas para a realização das eleições municipais de 03/10/96, obriga os partidos políticos a reservarem 20% de espaço às mulheres nas nominatas/candidaturas. Estipulado esse *minimum*, os partidos não precisarão a ele se ater, podendo o percentual em questão ser livremente alastrado.

Como de praxe, se tratando de questões polêmicas, essa lei recebeu críticas e elogios: se, por um lado, restringe a participação feminina, por outro, a garante.

Quanto a trazer resultados positivos ou não, só o escrutínio do pleito do corrente ano poderá dizer. Desde já é preciso adiantar que, ao contrário de outros países nos quais as votações são realizadas por listas partidárias, o sistema de cotas entre nós adotado não garante a eleição, mas somente a inscrição das candidaturas femininas.