

# **Inserção política das mulheres nos municípios brasileiros: a eficiência da cota de gênero na eleição de 2012**

**Liana Bohn**

Doutoranda em Economia (PPGECO-UFSC)

**Eva Yamila da Silva Catela**

Professora do Departamento de Economia (PPGECO-UFSC)

## **Resumo:**

Enquanto o Brasil conquista melhores posições na promoção da equidade de gênero em termos educacionais e de renda (via mercado de trabalho), a inserção política das mulheres permanece sendo um problema latente, já que elas compreendem mais de 50% dos votantes, mas apresentam menos de 20% de representação nos cargos de poder político. Por esse motivo, o país lançou-se na tentativa de utilizar cotas para ampliar a inserção feminina, mas ainda encontra dificuldades em fazê-las se traduzirem em resultados concretos na redução do déficit democrático. Neste sentido, o presente trabalho tem por objetivo verificar a eficiência de tais cotas nos municípios brasileiros no último ciclo eleitoral, fazendo uso da metodologia DEA, e destacando como as melhores práticas se distribuem no país, a fim de identificar possíveis características municipais que estejam associadas à maior inserção da mulher na política. Constata-se uma grande ineficiência desta medida nos municípios analisados, apesar de o eleitorado responder positivamente a maiores opções de candidatos, ainda que em uma proporção bem inferior ao esperado pelo efeito das cotas. Além disso, as melhores respostas estão, em geral, concentradas no Norte e Nordeste do país, o que configura uma associação com variáveis específicas bem próprias das regiões, inclusive quando se analisam parâmetros voltados diretamente às mulheres e relacionados à equidade de gênero.

**Palavras-chave:** Déficit Democrático; Equidade de Gênero; Economia Feminista.

## **Abstract:**

While Brazil is conquering better positions in promoting gender equity in educational and income terms (via the labor market), the political participation of women remains a latent problem, since they comprise more than 50% of voters, but have less than 20% of representation in positions of political power. For this reason, the country has launched itself in an attempt to use quotas to increase women's inclusion, but still face difficulties to get them to translate into concrete results in reducing the democratic deficit. In this sense, this study aims to determine the effectiveness of such quotas in Brazilian municipalities in the last election cycle, using the DEA methodology, and highlighting how best practices are distributed in the country in order to identify possible local features that are associated with the greater inclusion of women in politics. There has been a great inefficiency of this measure in the analyzed cities, although the electorate responds positively to a greater number of choices of candidates, although in a much lower proportion than expected by the quotas' effect. Moreover, the best answers are generally concentrated in the North and Northeast regions of the country, which characterizes an association with specific variables of these regions, even when analyzing parameters aimed directly to women and related to gender equity.

**Key-Words:** Democratic Deficit; Gender Equity; Feminist Economics.

**ÁREA DE SUBMISSÃO:** 12) Economia Social e Demografia Econômica

**CLASSIFICAÇÃO JEL:** B54, J18

## **1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

O Brasil é um país de contradições. No que concerne à esfera política, conta com uma bancada majoritariamente ruralista e evangélica, enquanto institucionalmente é constituído de um Estado laico e que tem mais de 80% de sua população vivendo nas cidades. Soma-se a isso um fato mais perene: tem menos de 20% de representação feminina quando mais de 50% dos votantes são mulheres. Neste ínterim, a manutenção de estruturas de poder e a forte rigidez para mudanças promoveram, em um contexto de ratificação da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), ações afirmativas para romper com pelo menos uma destas contradições – a baixa participação das mulheres nos cargos de poder – convertendo a promoção da equidade de gênero em um direito a ser perseguido e garantido pelo Estado brasileiro.

Mesmo com os significativos avanços em termos de institucionalização da perspectiva de gênero na implementação de políticas públicas – seja pela inclusão das demandas das conferências internacionais nos planos de desenvolvimento plurianuais, ou pela integração da temática na formulação de políticas intersetoriais –, a assimetria nos espaços de poder está por detrás do reconhecimento público de que apenas os direitos legais básicos de cidadania são insuficientes para institucionalizar o poder político para homens e mulheres. A lei de cota política de gênero veio nesta tendência, mas tem significado uma inserção gradual e lenta apesar de 20 anos decorridos desde a sua criação, suscitando debates em torno de seus resultados e das possíveis mudanças da legislação, já em pauta no Congresso brasileiro e na Câmara dos Deputados, que alteram seus dispositivos legais.

O presente estudo busca, portanto, verificar se o ciclo eleitoral de 2012 introduziu, nos municípios brasileiros, mudanças no padrão de participação feminina mediante dois olhares, quais sejam o lado das candidaturas e o lado dos resultados. Para isso, utiliza-se a metodologia de análise envoltória de dados (DEA) que identificará quais unidades municipais estão conseguindo traduzir as regras de inserção das mulheres nas eleições em participação efetiva no poder público. Ao confrontar o antes e depois é possível direcionar a discussão para o debate em torno da lei de cota de gênero, bem como explorar a forma como as melhores práticas concernentes à participação feminina se distribuem no Brasil, a fim de identificar possíveis características municipais que estejam associadas à maior inserção da mulher na política. Disso, é possível fazer uma pequena contribuição empírica ao pensamento crítico referenciado na Economia Feminista.

O artigo está dividido em quatro partes, além desta breve introdução. Na segunda seção são explorados alguns conceitos importantes para a relação entre política, economia e representação feminina. A terceira parte consiste da metodologia da análise exploratória de dados, que culmina na seção seguinte, ao explorar as estatísticas da eleição de 2012, bem como os resultados da eficiência das cotas de participação de gênero nos municípios, e seus desdobramentos em termos de distribuição espacial e correlação com variáveis selecionadas. Por fim, a última seção traz as considerações finais.

## **2 O PODER POLÍTICO DA MULHER PELA ÓTICA DA ECONOMIA FEMINISTA E A COTA DE GÊNERO**

A reversão do quadro de desigualdades que marcou o sexo feminino por mais de quatro séculos e da negação das teorias que atribuem as diferenças de gênero às características biológicas ainda é um processo em curso, que se revela especialmente problemático no acesso à renda via mercado de trabalho e nos espaços de poder, já que, para este último caso, a exclusão histórica da qual as mulheres foram alvo implicou em um déficit democrático que tem se mantido estável ao longo do tempo (ALVES e CAVENAGUI, 2012). Os fatores que dão origem, que sustentam e que reproduzem a falta de equidade e a baixa participação das mulheres na vida política têm, portanto, origem na divisão sexual do trabalho e nos padrões culturais daí resultantes (CEPAL, 2006; GROSSI & MIGUEL, 2001).

Apoiada na crítica a esta divisão sexual do trabalho e na invisibilização das tarefas domésticas, responsáveis pela dinâmica de reprodução da economia, mesmo não sendo considerada parte dela, a Economia Feminista revela relações de poder de gênero, tentando inserir elementos que buscam avaliar a conciliação da vida laboral com a familiar (OROZCO, 2005; KUIPER e SAP, 1995). De acordo com Carrasco (2009), a vida familiar é especialmente manifesta mediante o trabalho de cuidado, que consiste nas tarefas que não se podem catalogar, mas que representa um conjunto de necessidades que deve ser satisfeita. Como ele está relacionado à dependência (física, econômica e emocional) e é percebido, pela divisão sexual do trabalho, como responsabilidade feminina, o trabalho de cuidado se constitui em uma das principais justificativas para a desigualdade de gênero, bem como na menor participação das mulheres no mercado de trabalho e na vida política e social.

Diferentemente dos estudos de gênero, a Economia Feminista não apenas interpreta os fenômenos quando a mulher se insere em lógicas tradicionalmente masculinas, mas busca identificar o viés androcêntrico das pressuposições e dos procedimentos metodológicos (HEWITSON, 2001). Por estes termos, o cuidado e o trabalho doméstico são vitais no sistema econômico e devem ser incorporados na análise desde o seu começo. A partir disso, tenta-se entender e superar as desigualdades entre homens e mulheres, percebendo como o viés de gênero atravessa as estruturas econômicas, dando destaque ao modo pelo qual as relações de poder e acesso ao poder delineiam posições específicas dos indivíduos no sistema (FERBER e NELSON, 1993).

Para a esfera política, o ciclo vicioso de baixa participação feminina revela que a mulher, enquanto principal responsável pelo trabalho não remunerado, pela reprodução e cuidados domésticos, vê sua inserção como uma imposição da quebra de barreiras culturais e uma escolha entre a vida privada e pública/política. Conforme Miguel (2014, p. 94):

O insulamento na vida doméstica retira delas [das mulheres] a possibilidade de estabelecer a rede de contatos necessária para se lançar na carreira política. Aquelas que exercem trabalho remunerado permanecem em geral como responsáveis pelo lar, no fenômeno conhecido como dupla jornada de trabalho”, tendo reduzido seu tempo para outras atividades, incluídas aí a ação política. Os padrões diferenciados de socialização de gênero e a construção social da política como esfera masculina inibem, entre as mulheres, o surgimento da vontade de participar.

A isso, soma-se o paradoxo entre a força de mobilização do movimento feminista e sua baixa representação na esfera política porque, estando fora da zona de negociação, as demandas das mulheres não conseguem ser atendidas de forma integral, a partir da criação de medidas que tenham, por finalidade, a mulher enquanto agente político.

Neste sentido, é possível vislumbrar quatro argumentos principais para a inserção feminina na esfera política: (i) de justiça – que vai ao encontro da cidadania como simetria política –, (ii) de experiências – que faz das diferenças biológicas e socialmente construídas uma necessidade de representação específica nas posições de poder, dado que seu engajamento deve ser diferenciado; (iii) de grupo de interesse – já que, enquanto partes que se opõem entre si, aos homens não é possível representar as mulheres porque não defendem as demandas específicas delas (como a descriminalização do aborto, fomento a redes de assistência, ampliação da licença paternidade); e (iv) de referência – em que a representante eleita passa a servir de modelo para outras mulheres, modificando institucionalmente o caráter masculino que a política tradicionalmente possui (DAHLERUP & FREIDENVALL, 2003).

Daí emergem duas noções importantes – cidadania como simetria política e democracia paritária. Ambas fazem referência à ideia de que a cidadania não compreende apenas a conquista de direitos, mas negociações equitativas destes direitos políticos. Em outras palavras, a interação entre homens e mulheres deve também se refletir em espaços iguais de participação política, indo contra, de acordo com Montañó (2015), a invisibilidade das relações de gênero, que reforçam a percepção generalizada da irrelevância dessa desigualdade para o desenho de políticas públicas, e que assegura uma “(...) colonização da política

institucional por relações de poder” (IPEA, 2015, p. 518).

A partir destes argumentos, três possíveis soluções são consideradas pela literatura: (i) modificar a divisão sexual do trabalho, dando o mesmo peso à atividade produtiva e reprodutiva; (ii) alterar a forma de atuação política, ao possibilitar que a inserção se dê também para os indivíduos ativos nas responsabilidades familiares; ou (iii) eliminar a personalidade masculina assumida pelas atividades políticas, a partir da integração da mulher com peso suficiente para promover essa inversão (COSTA, 2014). É justamente sobre esta última alternativa que se apoiam as cotas, mas o presente trabalho busca associá-la também com algumas representações que podem fazer alusão a alterações na dinâmica de esfera pública e privada.

As cotas se constituem em instrumentos de compensação e redistribuição, via tratamento diferenciado a indivíduos específicos ou categorias sociais, com o intuito de corrigir situações de desigualdade de forma sistemática. No caso das cotas de gênero, tem-se a expressão da legitimidade das demandas feministas – com o reconhecimento político dos sujeitos coletivos – e um “(...) reflexo da manifestação de novas formas de afirmação política” (ARAÚJO, 1998, p. 72), não sendo considerada um privilégio para a mulher, ao tentar induzir sua maior participação, mas uma expressão de universalidade (MONTAÑO, 2007). Estas medidas vão ao encontro dos objetivos da Conferência de Pequim (1995), que sugeriam o uso de instrumentos para assegurar o acesso e participação das mulheres na tomada de decisão e aumentar sua capacidade de inserção (CEPAL, 2006).

No Brasil, as cotas políticas de gênero surgiram em 1995, tendo passado por alterações em 1997 e 2009. A partir daí a cota em vigor prevê que cada partido ou coligação deva reservar, obrigatoriamente, uma participação de no mínimo 30% e um máximo de 70% para cada sexo nas candidaturas relacionadas às vagas na Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais. Ainda que exista um reconhecimento de que esta ação afirmativa tem um impacto positivo no fortalecimento da democracia e na maior pluralidade advinda da introdução de um novo sujeito político (CEPAL, 2013), muitas mulheres que adentram ativamente nesta esfera o fazem como forma de preencher o requisito legal e garantir que os partidos a que estão associadas não sofram problemas com a Justiça Eleitoral, muito embora não exista uma sanção para o não cumprimento da cota. Sendo este o caso, os partidos políticos, além de promoverem reduzida ação afirmativa, poderiam estar reforçando papéis tradicionais, tanto na inclusão das mulheres em posições com poucas chances de vitória, ou pela própria linha de ação do partido (sendo mais conservador, por exemplo, poderia fortalecer demandas que podem não contribuir para uma mudança das relações de gênero ou minimiza a importância das demandas das mulheres).

### 3. METODOLOGIA

O presente estudo utiliza como procedimento empírico a análise envoltória de dados (DEA), que corresponde a uma abordagem não-paramétrica para a análise de eficiência, tendo por objetivo estimar as melhores práticas observadas para as cotas de participação política de gênero nos municípios nordestinos. Trata-se, portanto, de uma apropriação das ideias de eficiência técnica, tradicionalmente desenvolvidas para empresas, para uma situação onde o produto final (*output*) passa a ser definido como a participação percentual das mulheres entre os eleitos para o legislativo municipal e o insumo (*input*) corresponde à efetividade da lei de cota de participação em termos agregados, representada pela participação percentual das mulheres na candidatura de vereadores. Em outras palavras, busca-se mensurar em quanto estas cotas estão sendo eficientes ao objetivo a que se propõem<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Algumas autoras da Economia Feminista fazem fortes críticas à noção de eficiência econômica, por ter ela um viés de gênero que desconsidera práticas externas ao mercado e que, por seu turno, influenciam nos resultados finais, haja vista que os agentes econômicos não são autônomos (mais detalhes são encontrados em STAVAREN (2003) e BARKER (1995)). Não se desconsidera, neste estudo, estas inter-relações, porque a decisão de participar, ou não, da esfera política depende de fatores externos a ela, envolvendo tanto as demais formas de trabalho remunerado e não remunerado. Entretanto, opta-se por

Além do aspecto formal, o DEA é apoiado em três suposições: produz resultados que são particularmente sensíveis a erros de medida; não permite a comparação de escores de eficiência entre estudos distintos, porque mede as práticas de acordo com as observações analisadas; e é sensível à especificação dos fatores (insumos e produtos) e ao tamanho do grupo sob análise. Guiando-se por isso, antes de buscar as práticas eficientes, é necessária a eliminação das observações consideradas *outliers*, já que o cálculo dos índices de eficiência é bastante sensível à presença de observações extremas.

Uma vez identificados e removidos, é possível proceder com o cálculo da fronteira de eficiência desenvolvido por Charnes, Cooper e Rhodes (1978). De acordo com a técnica, o objetivo principal é avaliar a eficiência relativa de DMUs (*decision making unit*) – que podem ser firmas, setores da economia, divisões regionais, entre outros – utilizando a definição segundo o qual, para uma DMU eficiente, nenhum produto pode ter sua produção aumentada sem que sejam ampliados seus insumos ou que os insumos não podem ser diminuídos sem que haja redução no produto (ótimo de Pareto).

Para o cálculo, são utilizados como possíveis DMUs ( $n$ ) os municípios brasileiros. Como o modelo conta apenas com 1 insumo ( $k$ ) e 1 produto ( $m$ ), são construídas duas matrizes: a matriz  $X$  de insumos ( $k \times n$ ) e a matriz  $Y$  de produtos ( $m \times n$ ), que serão matrizes linha, onde cada coluna representa uma DMU. Em ambas, é necessário que os coeficientes sejam não negativos e todas as linhas e colunas contenham, pelo menos, um coeficiente positivo. Deste modo, dado que todos os municípios possuem mulheres candidatas ao legislativo, o que não ocorre entre os eleitos, exige-se que aqueles onde a representação de vereadoras é nula sejam eliminados da amostra (totalizando 1334 observações nesta situação), restando 4231 unidades de observação. Para as observações eliminadas, assume-se que estas tenham eficiência zero, porque a participação feminina nas eleições não se efetiva nos resultados. Além disso, permite-se assumir que não há problema de seleção na amostra porque eles estão bem distribuídos espacialmente e são ocorrências percebidas em todos as unidades federativas do Brasil.

Para a  $i$ -ésima DMU, são representados os vetores  $x_i$  e  $y_i$  para insumo e produto, respectivamente, de modo que, para cada DMU, pode ser possível obter uma medida de eficiência, que é a razão entre o produto e o insumo, ponderados por seus respectivos vetores de peso ( $u$  e  $v$ ):

$$Eficiência da DMU_i = \frac{uy_i}{vx_i} \quad (01)$$

Pressupondo retornos variáveis à escala<sup>2</sup> (que substituem o axioma da proporcionalidade de *inputs* e *outputs* pela máxima da convexidade) e orientação a produto (que se baseia na maximização dos resultados, dado o insumo disponível), é possível modelar um problema que permita que cada unidade de análise adote um conjunto de pesos que seja mais favorável comparativamente a outras DMUs. Assim, tem-se o seguinte problema de programação matemática:

$$\begin{aligned} &MAX_{\phi, \lambda} \phi \\ &sujeito a: \\ &-\phi y_i + Y\lambda \geq 0 \\ &x_i - X\lambda \geq 0 \\ &\lambda \geq 0 \\ &N_1\lambda = 1, \end{aligned} \quad (02)$$

---

continuar utilizando este ferramental por dois motivos específicos: (i) inexistem dados mais apurados sobre os candidatos, bem como estatísticas de gênero municipais que reflitam as dimensões de trabalho; e (ii) o objetivo do presente estudo é avaliar o efeito numérico direto da cota de participação em termos de resultado a partir de uma meta específica.

<sup>2</sup> Este modelo é conhecido como BCC, em homenagem a seus idealizadores (Banker, Charnes e Cooper). Ele permite que DMUs que operam com baixos valores de *input* tenham retornos crescentes de escala e as que operam com valores altos, retornos decrescentes. Maiores detalhes, ver Banker, Charnes e Cooper (1984).

em que  $1 \leq \varphi < \infty$  corresponde ao máximo de produto, mantendo-se constante a utilização dos insumos em questão; e  $\lambda$  é um vetor ( $n \times 1$ ), cujos valores são calculados de forma a obter a solução ótima, na qual a DMU eficiente terá todos os valores iguais a zero e as demais terão os pesos utilizados na combinação linear como referência. Para as unidades ineficientes, o DEA fornece seus respectivos *benchmarks*, ou DMUs de referência, que correspondem à projeção dessas unidades na fronteira de eficiência. A última restrição faz a adequação do modelo a retornos variáveis, representando a restrição de convexidade  $N_1 \lambda = 1$ , em que  $N_1$  é um vetor ( $n \times 1$ ) de algarismos unitários.

### 3.1 Base de dados

Os dados deste trabalho foram coletados a partir das estatísticas disponibilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral no que concerne às Eleições Municipais. Para as variáveis de participação política, opta-se por utilizar valores relativos para minimizar os efeitos das diferenças de tamanho entre as cidades. Além destes dados, algumas análises subsequentes utilizam indicadores do Atlas de Desenvolvimento Humano Municipal, do Censo de 2010 e das Estatísticas de Gênero da Cepal e do IBGE.

## 4. AS EVIDÊNCIAS DA INTER-RELAÇÃO ENTRE PODER POLÍTICO E GÊNERO NAS ELEIÇÕES DE 2012

### 4.1 A inserção política das mulheres no Brasil: quadro geral.

As mulheres brasileiras conquistaram o direito ao voto antes que a maioria dos países da América Latina, que só o adquiriram na década de 1950. Desde este marco, o país presenciou três momentos de participação feminina: (i) de 1932 a 1937, em que há a efetivação da conquista de cidadania política, com um crescente número de votantes e candidatas, interrompido pela ditadura varguista; (ii) de 1937 a 1985, que incluem o Governo Vargas até o fim da ditadura militar, representado por uma apatia política em termos de participação nos cargos de poder, mas com incrementos do eleitorado, paralelos ao nascimento e organização política dos movimentos feministas; e (iii) a partir de 1985, com a redemocratização do país, em que começam a aparecer sinais lentos de mudança, bem como os resultados das medidas tomadas com a finalidade de reverter as desigualdades em termos políticos (PINTO (2003); SCHUMACHER e CEVA (2015)).

A configuração política atual abarca alguns sinais contraditórios. De um lado, já se constituindo em maioria entre os eleitores desde 1998, o Brasil conta com mais de 74 milhões de mulheres votantes, que compreendem 52% do eleitorado. Mais do que isso, desde 2010, o país elegeu uma figura feminina à Presidência da República, o que, por si só, é representativo de uma mudança de perfil tradicional na política nacional. Por outro lado, nos demais postos de poder público, a participação é extremamente inferior, – tem-se pouco mais de 13% no legislativo municipal, quase 12% entre os prefeitos eleitos e menos de 9% na Câmara dos Deputados<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Na eleição de 2014, para a posição de Deputado Federal, as estatísticas apontam que há uma média de participação feminina nas campanhas que atinge 30,4%, valor mínimo estabelecido pela cota. Entre os Estados esta quantia varia, ainda que não muito: é de quase 36% no Sergipe e de 25% em Pernambuco, o que, entretanto, não parece implicar em grandes chances de sucesso, haja vista o exemplo sergipano que, com mais mulheres participando das eleições, é incapaz de eleger uma delas para o cargo em questão, caso que também é observado em mais quatro unidades federativas (Mato Grosso, Alagoas, Espírito Santo e Paraíba) e que assume baixíssima participação no Rio Grande do Sul. Do lado oposto, com uma representação entre os eleitos superior a 25%, estão Amapá e Tocantins. A representação feminina nas eleições para as Assembleias Legislativas dos Estados também está próxima do ponto estabelecido pelas cotas, com uma média de 29,4%, que atinge 33% no Rio Grande do Norte e um mínimo de 26% no Tocantins. Nesta função, todas as unidades federativas têm mulheres eleitas, ainda que a representação média do Brasil esteja em torno de 11,9%, reduzindo-se em pouco mais de 17 pontos percentuais em relação à

Desde 2000, o número de prefeitas se ampliou em, aproximadamente, 7,5 pontos percentuais, enquanto o aumento foi de 3,5 para vereadoras e de pouco menos de 2,5 para Deputadas Federais. Considerando que as cotas indicam a participação de um mínimo de 30% de mulheres entre os candidatos ao legislativo, seu efeito parece estar sendo positivo, dado o incremento de representação, mas está distante do impacto desejado. Daí residem duas possíveis explicações: ou o formato da lei de cota é frágil – por estabelecer vagas apenas para candidaturas e sem estipular as formas de inserção das mulheres nos partidos políticos, bem como não prever sanções em caso de descumprimento –, ou o processo de mudança da distribuição dos cargos de poder é ainda mais lento que as transformações nos demais setores da sociedade. Das análises já realizadas, há uma confluência destas duas possibilidades. É possível que haja uma questão cultural que se sobrepõe ao desenho do sistema político (IPEA, 2015), assim como a falta de reformas institucionais no executivo e legislativo e nos sistemas eleitoral e judicial pode também sinalizar uma maior dificuldade do país em ampliar a representatividade das mulheres nos cargos de poder (situação que se compara, na América Latina, apenas à Belize, Haiti e São Cristóvão e Neves) (CEPAL, 2015).

#### **4.2 As eleições municipais de 2012: as tendências do país**

As eleições de 2012 compreendem o sétimo ciclo eleitoral após a redemocratização do país, bem como o quarto processo desde a introdução da lei de cotas de gênero no cenário municipal. Nesta menor unidade política do Brasil, observou-se um crescimento no número de candidaturas ao legislativo, o que vai ao encontro da lei de cotas, bem como uma expansão no executivo do município, adensando o número de prefeituras que têm a mulher na posição política mais importante. Passa-se de pouco mais de 19% de candidatas ao cargo de vereador em 2000 para 32,5% em 2014, e de 11,6% para 13,5% entre as eleitas ao legislativo municipal, variação muito aquém ao crescimento das candidaturas. Estes resultados, entretanto, parecem ser extremamente heterogêneos no país, especialmente quando se contrastam os resultados do legislativo e a forma como se dá as candidaturas ao executivo municipal.

No que concerne ao posto máximo das prefeituras municipais, os resultados de mulheres sendo eleitas prefeitas são observados em todas as regiões do país, mas há uma maior concentração no Nordeste. Ao longo da eleição, 65 municípios do Brasil tiveram apenas mulheres concorrendo ao executivo nas prefeituras brasileiras e destes, 58,5% estão localizados nesta região.

O mesmo se pode dizer para o cargo de vereador que, com raras exceções, mantém a participação feminina em grande parte dos municípios brasileiros em níveis inferiores a 15%. No ciclo eleitoral analisado, a cidade com maior participação de mulheres eleitas para a Câmara de Vereadores foi Fronteiras, no Piauí, com quase 67% de representação. Próximo a ela, com mais da metade dos eleitos, estão outros 22 municípios em que a composição feminina é maioria, sendo quase 70% localizado na região Nordeste do Brasil. Deste grupo diminuto com maioria feminina, quatro também têm a mulher no comando de suas prefeituras – Fortim (CE), São Miguel do Gostoso (RN), Governador Jorge Teixeira (RO) e Juazeirinho (PB).

Em termos de processo eleitoral e de resultado, a Tabela 1 traz as informações médias municipais das unidades federativas e das regiões, explorando também a representação dos municípios em que as mulheres ou não são eleitas, ou não estão participando ativamente da vida política.

No quesito ‘participação média’ nas eleições, existe um perfil destoante quando se abordam as duas funções em questão. Para o executivo municipal, que não é alvo das cotas, a participação média das mulheres concorrendo ao cargo máximo é heterogênea e reduzida. Regionalmente, varia entre 9,35% no Sul e 16,87% no Nordeste, mas atingem-se valores superiores a 20% nos Estados do Tocantins (20,03%), Maranhão (21,36%), Paraíba (21,03%) e Rio Grande do Norte (21,60%). As menores representações,

---

participação na eleição. Os Estados representativos entre os “bem-sucedidos” que, entretanto, permanecem distantes de uma relação equitativa de forças, são Amapá e Distrito Federal, ambos com mais de 20% de mulheres entre os eleitos.

inferiores a 10%, são observadas em Minas Gerais (9,94%), no Rio Grande do Sul (8,42%) e em Santa Catarina (8,36%), o que está relacionado ao grande peso dos municípios que não tiveram sequer uma mulher entre os concorrentes ao cargo de prefeito (compreendendo 75,97%, 80,65% e 80,20% das unidades de cada um dos Estados citados, respectivamente).

Tabela 1 – Representação média feminina de candidatas e eleitas aos cargos executivo e legislativo municipal nas eleições de 2012

UF	Prefeituras					Câmara de Vereadores			
	Eleição			Resultado		Eleição		Resultado	
	% média de participação de mulheres	Municípios sem participação		Municípios com eleitas		% média de participação de mulheres	% média de participação entre vereadores eleitos	Municípios sem participação	
		Nº	%	Nº	%			Nº	%
REGIÃO NORTE									
AC	12,73	14	63,64	0	0,00	32,41	13,90	5	22,73
AM	10,85	41	66,13	6	9,68	31,99	11,39	14	22,58
AP	16,35	8	50,00	3	18,75	32,48	19,94	0	0,00
PA	15,12	82	57,34	22	15,38	31,95	15,55	21	14,69
RO	12,41	35	67,31	4	7,69	30,67	12,15	16	30,77
RR	19,56	7	46,67	3	20,00	33,32	13,73	3	20,00
TO	20,03	75	53,96	22	15,83	32,47	16,52	27	19,42
Média	15,81		58,35		13,36	32,05	14,89		19,15
REGIÃO SUDESTE									
ES	12,17	53	67,95	9	11,54	32,31	7,81	33	42,31
MG	9,94	648	75,97	68	7,97	33,09	11,33	264	30,95
RJ	12,16	55	59,78	11	11,96	31,62	9,14	29	31,52
SP	13,37	411	63,72	73	11,32	32,87	11,99	166	25,74
Média	11,49		69,96		9,65	32,89	11,30		29,50
REGIÃO NORDESTE									
AL	17,17	58	56,86	16	15,69	32,69	15,81	12	11,76
BA	13,67	280	67,15	62	14,87	31,82	12,60	100	23,98
CE	15,90	116	63,04	34	18,48	32,88	17,65	25	13,59
MA	21,36	108	49,77	41	18,89	32,65	18,71	20	9,22
PB	21,03	126	56,50	48	21,52	32,95	14,65	48	21,52
PE	12,78	126	68,11	17	9,19	28,65	13,31	36	19,57
PI	14,92	151	67,71	28	12,56	33,46	16,94	42	18,83
RN	21,60	100	60,00	33	19,76	33,68	20,88	17	10,18
SE	16,69	43	57,33	11	14,67	32,21	15,42	9	12,00
Média	16,87		61,80		16,17	32,29	15,80		17,24
REGIÃO CENTRO-OESTE									
GO	12,19	177	71,95	26	10,57	32,40	12,05	72	29,27
MS	13,61	53	67,95	9	11,54	32,79	13,90	14	17,95
MT	14,34	92	65,25	18	12,77	32,08	13,17	36	25,53
Média	13,08		69,25		11,40	32,37	12,70		26,24
REGIÃO SUL									
PR	11,23	295	73,93	39	9,77	31,24	11,43	135	33,83
RS	8,42	400	80,65	35	7,06	33,26	14,36	114	22,98
SC	8,36	235	80,20	22	7,51	32,89	13,70	73	24,91
Média	9,35		78,28		8,08	32,49	13,21		27,10

Fonte: Resultados da pesquisa com base nos dados do TSE.

Essa configuração eleitoral tem importância nas chances de vitória e na maior representatividade de municípios no total de mulheres prefeitas. A região onde elas apresentam maior participação é no Nordeste, com 16,17% das prefeituras tendo à frente uma mulher, com destaque para Paraíba (21,52%),



Rio Grande do Norte (19,76%), Maranhã (18,89%) e Ceará (18,48%) que atingem os valores estaduais mais altos no país, somente alcançados por Amapá (18,75%) e Roraima (20%), que estão na segunda região com maior representação de mulheres prefeitas, o Norte. Nele, entretanto, há também a situação extrema do Acre que, entre seus 22 municípios, não possui nenhuma prefeitura encabeçada por mulher.

Para a Câmara de Vereadores, que obedece à cota política de gênero, há uma grande homogeneidade, colocando todos os municípios e as médias estaduais e regionais em uniformidade, guiada pela participação estabelecida pela lei. Neste caso, as maiores representações médias podem ser observadas no Rio Grande do Norte, com 33,68%, enquanto a menor delas está em Pernambuco, com 28,65%. Em termos regionais, a maior inserção é percebida no Sudeste e no Sul, com valores de 32,89% e 32,49%, respectivamente. Esta representação, entretanto, indica uma contradição quando se avaliam os resultados eleitorais observados, já que as porcentagens médias da participação de mulheres entre os vereadores eleitos estão entre as mais baixas, atingindo 11,30% no primeiro caso e 13,21% no segundo, o que equivale a uma queda, entre o processo eleitoral e o resultado final, de 21,59 e 19,28 pontos percentuais, respectivamente. Parte desta redução da representação feminina se deve à grande quantidade de municípios que sequer contam com uma mulher entre os vereadores eleitos. Na região Sudeste, a média de municípios que se encontram nesta situação é de 29,50% e, em termos de Unidade Federativa, o Espírito Santo ganha destaque, com quase metade das cidades sem mulheres vereadoras. Na região Sul a média é de 27,10%, com o Paraná sendo o Estado com pior representação – 33,83% dos municípios estão nesta condição. Os Estados líderes com nenhuma representatividade na Câmara nas demais regiões são Rondônia (30,77%), Bahia (23,98%) e Goiás (29,27%).

#### 4.3 A eficiência das cotas nos municípios brasileiros

Com o intuito de averiguar a distribuição empírica dos dados e obter os possíveis municípios *outliers*, utiliza-se a metodologia de Souza e Stosic (2003), com aplicação do procedimento *jackstrap*<sup>4</sup>. A partir deste, busca-se mensurar a influência de cada DMU no cálculo da eficiência, de modo a identificar aquelas que alteram sobremaneira sua fronteira. O histograma do teste pode ser observado na Figura 1, a partir da qual não é possível identificar nenhum caso de observação extrema. Neste sentido, pode-se proceder com a análise sem a remoção de nenhum município avaliado.

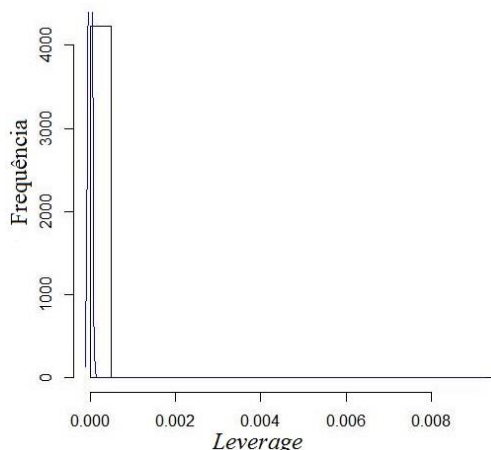


Figura 1 – Histograma da distribuição dos *leverages*

Fonte: Resultados da pesquisa.

<sup>4</sup> O *jackstrap* é uma combinação de método determinístico (*jackknife*) com estocástico (*bootstrap*), apoiado num estimador denominado de *leverage*, que corresponde ao desvio padrão das medidas de eficiência antes e depois da remoção de cada DMU do conjunto amostral. Presume-se que as DMUs consideradas *outliers* possuam um *leverage* consideravelmente acima da média global. Maiores detalhes são encontrados em Souza e Stosic (2003).

A análise da eficiência municipal das cotas de participação de gênero no Brasil identifica a existência de cinco municípios 100% eficientes, todos eles localizados na região Nordeste do Brasil: Camocim de São Félix (PE), Capoeiras (PE), Jataúba (PE), Barras (PI) e Fronteiras (PI), como pode ser observado na Figura 2. Isso mostra que a fronteira de eficiência das unidades nordestinas serve de referência para todos os demais municípios brasileiros, mas o *benchmark* específico para cada observação municipal dependerá de seu nível de participação política nas eleições. Isso está relacionado aos retornos variáveis de escala que considera as melhores práticas possíveis (maior equidade de gênero entre os eleitos) a partir da configuração específica das eleições<sup>5</sup>.

Nestes termos, contradizendo o senso comum, a fronteira de eficiência é delimitada por três municípios que são considerados eficientes apesar de não cumprirem a cota eleitoral (indicada pela linha vermelha na Figura 2). Capoeiras (PE), por exemplo, tem uma das mais baixas participações de mulheres nas eleições à Câmara de Vereadores do Brasil (7,84%), mas ainda assim tem uma representação feminina entre os eleitos de 9,09% (o que é superior à observada em 28% dos municípios brasileiros). Estes também são os casos de Jataúba (PE) e Camocim de São Félix (PE), com participação nas eleições de 10,81% e 16,67% e com resultados de 27,27% e 45,45%, respectivamente. Somados aos demais municípios que são referência na presente análise, todos são de pequeno porte (com menos de 50 mil habitantes) e possuem níveis de desenvolvimento entre baixo e médio, com a representação feminina para o legislativo sendo bastante heterogênea, variando entre 7,84% e 39,39% e, no que concerne ao resultado, as mulheres eleitas ocupam entre 9,09% e 66,67% das cadeiras das Câmaras de Vereadores.

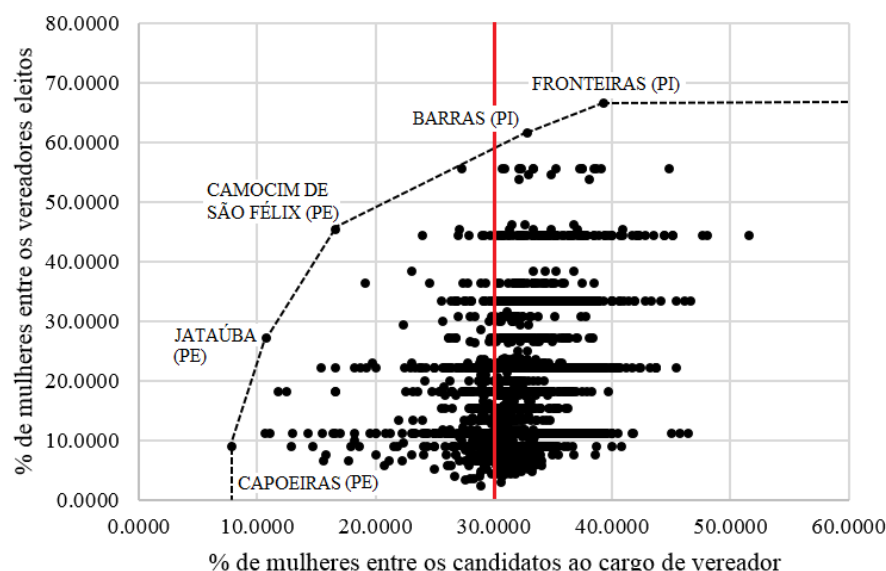


Figura 2 – Fronteira de eficiência para a cota de participação política

Fonte: Resultados da pesquisa.

<sup>5</sup> O trabalho de ARAÚJO e ALVES (2007) realizou uma avaliação da relação entre candidatura e elegibilidade das mulheres através da Taxa Relativa de Sucesso (TRS). De acordo com os autores, a TRS corresponde à “porcentagem de mulheres candidatas que foram eleitas, dividida pela porcentagem de homens candidatos eleitos” (ARAÚJO e ALVES, 2007, p. 572). Neste sentido, a unidade garante que as chances de homens e mulheres se elegerem são iguais; e quando maior que 1, as chances das mulheres se elegerem, relativamente aos homens, é maior. Entretanto, este indicador analisa as possibilidades de mulheres e homens em contextos políticos femininos e masculinos, respectivamente, como se mulheres concorressem apenas com mulheres e homens, com homens. Dado que a cota restringe-se ao processo eleitoral, com candidatos e candidatas disputando os mesmos votos e as mesmas vagas, o sucesso das mulheres parece estar mais relacionado quando em comparação ao número total de candidatos e de eleitos. Sendo este o caso da análise realizada no presente trabalho, o Anexo A traz a relação entre a TRS dos municípios e a eficiência dos mesmos, indicando que, apesar de estarem apoiadas em pressupostos diferentes, os indicadores são associados positivamente.

Quanto aos demais municípios analisados, há uma grande discrepância em seus resultados. Dividindo-os em quatro estratos de eficiência, e separando aqueles que não apresentam nenhuma mulher entre os eleitos, observa-se de forma mais objetiva a heterogeneidade política nacional (ver Tabela 2). Ainda que o insumo utilizado seja praticamente o mesmo (variando entre 30,95% e 33,67%), a média de participação entre os eleitos varia em 49,76 pontos percentuais, justamente o que serve para caracterizar os grupos de eficiência. O grupo mais numeroso é o que possui eficiência entre inferior a 25%, totalizando 2117 municípios (quase 40% das unidades avaliadas). Este estrato tem uma média de vereadoras eleitas (10,36%) bem abaixo do que a cota prioriza, de modo que se pode afirmar que somente 550 municípios (menos de 10% das cidades brasileiras) estariam próximos da efetivação do valor proposto pelas cotas.

Tabela 2 – Municípios por grupos de eficiência das cotas de participação política

<i>Eficiências</i>	<i>Média de participação de mulheres entre candidatos (%)</i>	<i>Média de participação de mulheres entre os eleitos (%)</i>	<i>Média de Eficiência</i>	<i>Número de Municípios</i>
<i>Nula (Sem Eleitos)</i>	31,97	0,00	0,00	1334
$0 < efic \leq 0,25$	32,38	10,36	0,17	2117
$0,25 < efic \leq 0,50$	32,77	21,55	0,35	1585
$0,50 < efic \leq 0,75$	33,67	35,55	0,58	491
$efic > 0,75$	30,95	49,76	0,86	38

Fonte: Resultados da pesquisa com base nos dados do TSE.

A relação entre a participação das mulheres nas candidaturas e a eficiência municipal da cota é revelada na Figura 3, de modo que cada um dos pontos sinalizados faz referência a um dos municípios brasileiros. Seguindo o nível estabelecido de representatividade de gênero pela lei eleitoral, há uma concentração das municipalidades no intervalo próximo a 30% (especialmente até 40%), mas em termos de efetivação dos resultados há uma grande heterogeneidade, como já visto anteriormente. Há municípios em que a representação feminina nas eleições é inferior a 20%, mas com eficiências superiores a 50% (além de três *benchmarks*), assim como existem casos de representação feminina entre os candidatos maiores de 40%, mas com eficiências próximas a 20%. Essa grande variabilidade indica uma correlação baixa para a relação “participação feminina nas candidaturas e eficiência”, mas ela é positiva, o que se permite afirmar que, em média, o eleitorado responde positivamente a maiores opções de candidatos, mas em uma proporção bem inferior ao esperado pelo efeito das cotas. Deste modo, os resultados modestos indicam que o incremento na participação das mulheres no legislativo seria menor se legalmente a representação não fosse garantida;

A distribuição espacial da eficiência da cota nos municípios pode ser observada na Figura 4, em que as observações mais eficientes são representadas por cores mais escuras. No mapa, não se identifica um padrão espacial bem definido, mas duas considerações podem ser feitas: (i) os municípios com baixa eficiência (inferior a 50%) representam 90% das unidades avaliadas (24% é formado por municípios que não têm mulheres no legislativo municipal) e estão distribuídos por todo o país; e (ii) os municípios mais eficientes, que também são observados em todas as regiões, mostram algumas ocorrências em que unidades com maiores níveis de eficiência são vizinhas de outras na mesma situação, indicando uma possível dependência espacial na forma de *clusters*.

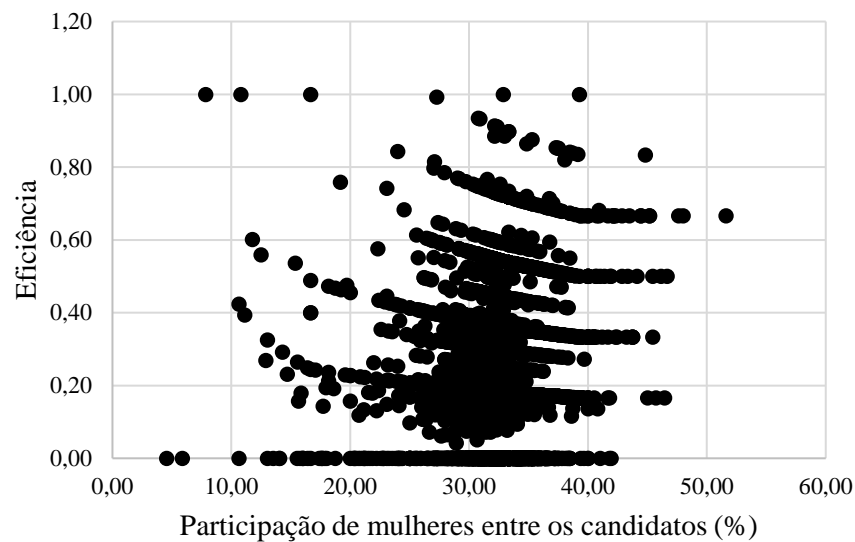


Figura 3 – Percentual de mulheres candidatas ao cargo de vereadora nos municípios brasileiros – 2012  
 Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TSE.

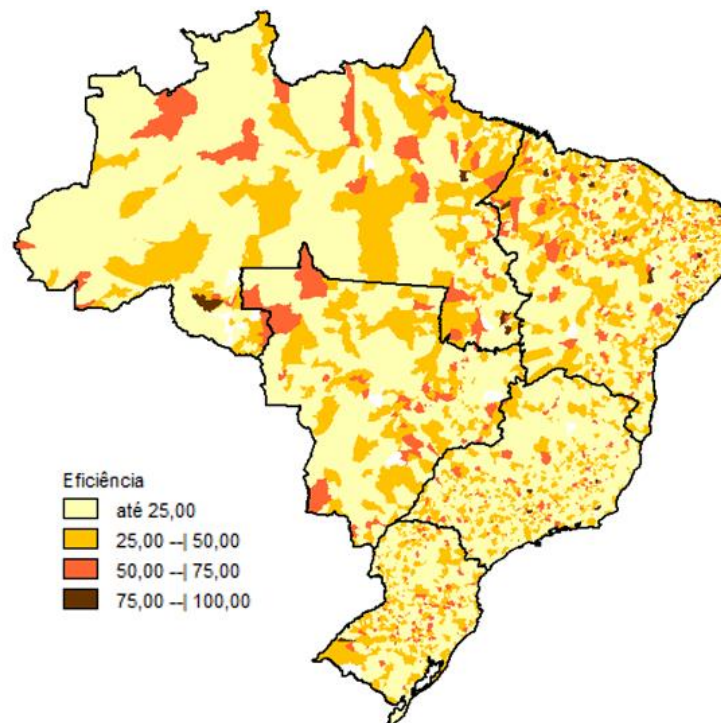


Figura 4 – A eficiência das cotas nos municípios brasileiros  
 Fonte: Resultados da pesquisa com base nos dados do TSE.

Especificamente em termos de ocorrência de padrões espaciais na distribuição da eficiência das cotas políticas de gênero nos municípios brasileiros, é possível utilizar como indicador o *I de Moran* local univariado, que revela a ocorrência de correlação entre unidades no espaço, identificando *clusters* espaciais estatisticamente significantes, e que levam em conta uma matriz de pesos que reflete a proximidade geográfica das unidades. Podem assumir os formatos Alto-Alto, Baixo-Baixo, Alto-Baixo

e Baixo-Alto, dos quais os dois primeiros fazem referência a autocorrelação espacial positiva e os dois últimos a autocorrelação espacial negativa<sup>6</sup>.

Apesar de a relação global mostrar uma fraca associação espacial (*I de Moran* global é de 0,04), é possível identificar que existem alguns *cluster* significativos. Isso acontece porque a representatividade da concentração de municípios que revela algum comportamento semelhante é diminuta. Entretanto, conforme a Figura 5 indica, essa correlação espacial está bem delimitada nas regiões do Brasil.

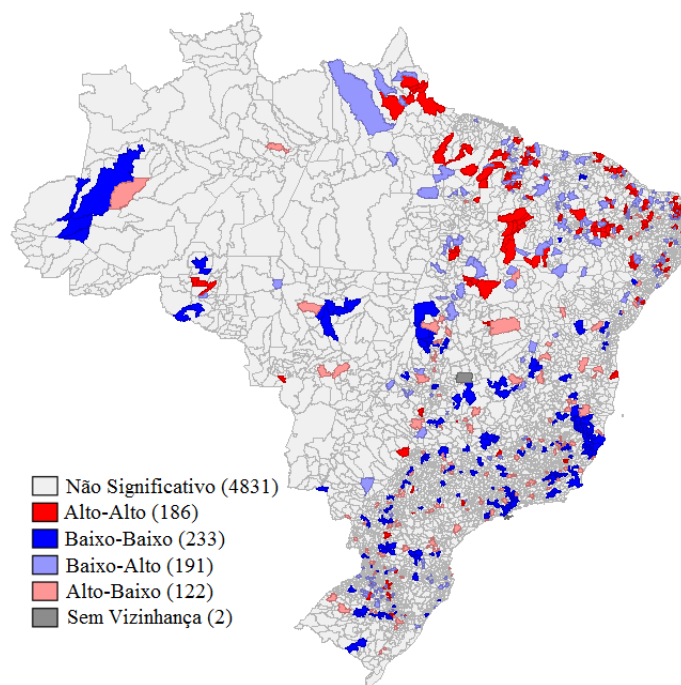


Figura 5 – *Clusters* de eficiência das cotas nos municípios brasileiros

Fonte: Resultados da pesquisa com base nos dados do TSE.

A quantidade de *clusters* Alto-Alto é bastante expressiva na Região Nordeste do país, tanto em municípios do interior dos Estados, quanto no litoral. Isso significa que, neste espaço, observações com altos índices de eficiência das cotas são avizinhas por municípios que também possuem altos valores para essa variável, revelando a dependência espacial. Ao mesmo tempo, também está nesta região a maior concentração do padrão Baixo-Alto, com municípios de baixa eficiência avizinhas por outros com boas práticas de elegibilidade política de mulheres. Na Região Sudeste e Sul, por outro lado, destaca-se o padrão de *cluster* Baixo-Baixo (municípios de baixa eficiência circundados por localidades com baixas eficiências também). Daí observa-se que, apesar da grande heterogeneidade em termos de resultados de eficiência das cotas, há similaridades espaciais em alguns locais que podem indicar práticas eleitorais semelhantes, bem como uma convergência de variáveis que indiretamente influenciam os resultados das eleições.

#### 4.4 Características dos municípios a partir das eficiências

Definidos os níveis de eficiência da cota de participação política das eleições de 2012 e identificadas sua distribuição espacial no Brasil, busca-se, por fim, delinear as características das unidades avaliadas em termos de perfil municipal. Para isso, utiliza-se como critério de comparação, cinco grupos: (i) municípios mais eficientes (indicador maior que 90%); (ii) municípios com maior

<sup>6</sup> Maiores detalhes podem ser encontrados em Anselin (1995) e Almeida (2004).

participação de candidatas nas eleições de 2012; (iii) municípios com maior participação feminina entre os eleitos em 2012; (iv) municípios com menor participação de mulheres entre os candidatos em 2012; e (v) duas maiores capitais de cada região do país.

Tabela 3 – Evolução da participação feminina nas eleições municipais por cidades de grupos específicos

Municípios	Eficiência	% de mulheres entre candidatos				% de mulheres entre eleitos			
		2000	2004	2008	2012	2000	2004	2008	2012
BENCHMARKS NO CÁLCULO DE EFICIÊNCIA									
Fronteiras (PI)	1,00	24,0	31,0	21,2	39,3	44,4	33,3	11,1	66,7
Camocim de São Félix (PE)	1,00	18,2	33,3	25,8	16,7	9,1	33,3	33,3	45,4
Jataúba (PE)	1,00	12,5	7,7	4,8	10,8	33,3	22,2	11,1	27,3
Barras (PI)	1,00	9,7	14,3	22,2	32,9	0,0	11,1	0,0	61,5
Capoeiras (PE)	1,00	2,4	11,6	13,6	7,8	0,0	22,2	11,1	9,1
MUNICÍPIOS COM MAIOR PARTICIPAÇÃO DE CANDIDATAS									
Santa Filomena do Maranhão (MA)	0,67	20,7	14,3	30,0	51,6	11,1	11,1	33,3	44,4
Passagem Franca do Piauí (PI)	0,67	33,3	30,3	23,3	48,0	33,3	22,2	33,3	44,4
São José do Bonfim (PB)	0,67	0,0	15,0	25,0	47,6	0,00	22,2	22,2	44,4
São João do Jaguaribe (CE)	0,50	12,1	20,0	25,0	46,7	27,3	44,44	22,2	33,3
Lagoa d'Anta (RN)	0,17	13,9	16,0	27,6	46,4	0,00	22,2	22,2	11,1
MUNICÍPIOS COM MAIOR PARTICIPAÇÃO DE ELEITAS <sup>I</sup>									
Governador Jorge Teixeira (RO)	0,99	12,5	5,0	17,3	27,3	0,0	0,0	11,1	55,6
Paraú (RN)	0,93	28,6	22,2	15,8	30,8	33,3	55,6	22,2	55,6
Silvianópolis (MG)	0,93	16,7	20,0	23,5	30,9	30,0	0,0	33,3	55,6
São Miguel do Tocantins (TO)	0,91	21,9	27,3	34,9	32,4	11,1	44,4	33,3	55,6
Pirambu (SE)	0,91	23,4	23,1	22,2	32,3	10,0	22,2	0,0	55,6
Ilicínea (MG)	0,91	23,6	35,6	24,7	32,1	11,1	11,1	22,2	55,6
MUNICÍPIOS COM MENOR PARTICIPAÇÃO DE CANDIDATAS <sup>II</sup>									
Cafeara (PR)	0,00	6,3	10,0	15,0	4,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Lupionópolis (PR)	0,00	18,2	18,9	11,4	5,9	0,0	0,0	11,1	0,0
Tocantínia (TO)	0,00	15,9	11,1	21,4	10,6	20,0	0,0	11,1	0,0
Braganey (PR)	0,42	10,9	14,6	17,9	10,6	22,2	11,1	22,2	11,1
Nova Esperança do Sudoeste (PR)	0,39	16,1	4,2	23,1	11,1	0,0	0,0	0,0	11,1
MAIORES CAPITALS DE CADA REGIÃO									
São Paulo (SP)	0,19	18,8	19,8	23,1	30,0	9,1	10,9	9,1	10,9
Salvador (BA)	0,21	15,7	18,4	19,5	27,7	5,7	14,6	14,6	11,6
Manaus (AM)	0,22	16,4	22,3	18,4	27,4	12,5	16,2	15,8	12,2
Curitiba (PR)	0,23	21,6	20,7	22,1	28,0	8,6	13,2	15,8	13,2
Goiânia (GO)	0,21	15,8	17,6	17,6	26,2	3,0	11,8	8,6	11,4

<sup>I</sup>Encontram-se neste grupo os *benchmarks* de eficiência Fronteiras (PI) e Barras (PI), sendo eles os dois primeiros, em ordem decrescente de classificação. Após estes, seguem 16 municípios com representação feminina igual, de 55,6%. Neste sentido, optou-se por apresentar na tabela aqueles com maiores níveis de eficiência

<sup>II</sup> Encontram-se neste grupo os *benchmarks* de eficiência Capoeiras (PE) e Jataúba (PE)

Fonte: Resultados da pesquisa com base nos dados do TSE.

Dada a configuração das eleições de 2012, é crível questionar se este é um comportamento que vem se mantendo estável ao longo do tempo, de modo a ser possível inferir que existe uma trajetória de conquista feminina nos postos de poder municipal. De acordo com a Tabela 3, que exemplifica a evolução da participação das mulheres entre candidatas e eleitas nos quatro últimos ciclos eleitorais de alguns municípios dos grupos citados, esta trajetória não está garantida. Para o caso dos *benchmarks* de eficiência, observa-se uma grande variabilidade na participação feminina, com acréscimos e decréscimos conforme a eleição. São destaques os casos de Camocim de São Félix (PE) que, embora tenha conseguido ampliar, ou pelo menos manter, a representação feminina entre os eleitos, não apresenta o mesmo comportamento entre os candidatos, mostrando inclusive um decréscimo contínuo de mulheres candidatas a partir de 2004. A situação é inversa em Barras (PI), que tem ampliado continuamente a

representação nas legislaturas, mas tem eleitas apenas em 2004 e 2012. Comportamentos semelhantes são observados nos demais grupos, com o município de São José do Bonfim (PB) sendo a única observação que apresenta uma trajetória de crescimento geral da participação feminina, indo de uma representação nula entre candidatas e eleitas para 47,6% e 44,4% nas respectivas situações, configurando-se, em 2012, entre as observações com maior porcentagem de mulheres entre os candidatos ao legislativo municipal.

A inclusão da classe das maiores capitais das regiões brasileiras tem por finalidade contrastar com os demais grupos limítrofes que são formados apenas por municípios de pequeno porte. De fato, ainda de acordo com as informações da Tabela 3, parece existir comportamentos distintos para a participação feminina conforme o tamanho da população (ou, pelo menos, entre capitais e cidades do interior). No quesito candidaturas, observa-se uma dinâmica de crescimento na representação das mulheres, apontando para a aproximação do valor estabelecido pelas cotas eleitorais de gênero, enquanto entre as eleitas os movimentos são mais variados, mas de forma geral bastante aquém do esperado. Daí resultam níveis de eficiência extremamente baixos, sempre inferiores a 25%. Esta configuração, especialmente pelo acréscimo feminino entre os candidatos, pode estar relacionada com a maior variabilidade de partidos políticos nas capitais e com a localização de suas sedes nas mesmas, de tal modo que, pela facilidade de serem cobrados pelo cumprimento da lei, tenham maior incentivo prévio a cumpri-la. Pelo lado do resultado, entretanto, as dificuldades de serem eleitas nas grandes cidades podem ser maiores porque a relação candidato/vaga é muito alta e as condições para as candidaturas, em geral, são insuficientes para promovê-las.

No que concerne ao posicionamento ideológico das eleitas em relação aos partidos a que estão afiliadas<sup>7</sup>, é predominante a representação de partidos de centro, que engloba a maioria das siglas políticas, seguidos pelos de centro-esquerda (ver Tabela 4). Nos municípios com maior número de candidatos, é significativa também a representação de partidos de esquerda e de centro-direita, enquanto que as capitais são as mais representativas dentre as eleitas das siglas de esquerda. Isso vai ao encontro de uma tradição dentro dos partidos e movimentos de esquerda (MARX, BONER & CAMINOTTI, 2006), mas há evidências de uma mudança gradativa em direção às demais vertentes ideológicas. Essas transformações de perfil devem estar associadas com a maior oferta, pelos partidos, de mulheres candidatas, de modo que a cota de participação de gênero deve também implicar, no longo prazo, em maior pluralidade e defesas de interesses distintos entre as eleitas ao legislativo municipal.

Tabela 4 – Divisão das candidatas eleitas de acordo com o posicionamento ideológico do partido

<i>Grupos de Municípios</i>	<i>Esquerda</i>	<i>Centro-Esquerda</i>	<i>Centro</i>	<i>Centro-Direita</i>	<i>Direita</i>
<i>Municípios mais eficientes (&gt;90%)</i>	5.66	22.64	52.83	11.32	7.55
<i>Municípios com menor % de candidatas</i>	0	18.18	63.64	9.09	9.09
<i>Municípios com maior % de candidatas</i>	16.13	19.35	38.71	19.35	6.46
<i>Municípios com maior % de mulheres eleitas</i>	7.45	19.15	52.13	8.51	12.76
<i>Maiores capitais de cada região do Brasil</i>	23.08	15.38	48.08	9.62	3.84

Fonte: Resultados da pesquisa com base nos dados do TSE.

A diferença observada em grande parte dos municípios aqui analisados (e que são de pequeno porte) em relação às capitais fornece algum indicativo de que a cota eleitoral de gênero, apesar de ser a mesma para todos os partidos, independente do município em que se localiza, tem impactos diferentes sobre a configuração da eleição municipal. O mesmo é válido quando se observam as variações ao longo do tempo da participação das mulheres nas candidaturas e entre os eleitos, bem como na forma como

<sup>7</sup> A classificação por posicionamento ideológico segue uma autodeclaração da maioria dos partidos brasileiros, realizada em 2016 para o Jornal O Globo (disponível em <http://blogs.oglobo.globo.com/na-base-dos-dados/post/maioria-dos-partidos-se-posiciona-como-de-centro-veja-quem-sobra-no-campo-da-direita-e-da-esquerda.html>). Para os demais, utilização a classificação de Araújo e Alves (2007).



isso se distribui espacialmente em território brasileiro. Embora haja a constatação desses diferenciais, que não são controlados ao se avaliar apenas a relação baseada na representação feminina em todo o processo eleitoral, é difícil delimitar o que pode estar correlacionado com níveis de eficiência tão distintos. Algumas variáveis municipais podem contribuir na compreensão dos diferentes níveis de êxito no processo de inclusão das mulheres na atividade política, o que não minimiza (nem substitui) as maiores chances de candidaturas proporcionadas pelas cotas e os efeitos da decisão individual do voto que, como destacado por Alves, Cavenaghi e Alcântara (2007), vão desde às preferências individuais à qualidade e ao valor do investimento da campanha eleitoral.

A fim de caracterizar essa heterogeneidade política, estabelecem-se algumas correlações entre a eficiência municipal das cotas e variáveis escolhidas que assumem três critérios: (i) definição do município (população, porcentagem de brancos na população, taxa de urbanização e localização geográfica<sup>8</sup>); (ii) indicadores tradicionalmente citados pela literatura como relacionados ao processo da busca pela equidade de gênero (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM, expectativa de anos de estudo, renda *per capita* e existência de conselho municipal de políticas para as mulheres<sup>9</sup>); e (iii) indicadores que remetem diretamente às mulheres e/ou à esfera privada, referenciando termos destacados pela Economia Feminista - <sup>10</sup> (média de horas semanais trabalhadas pelas mulheres (trabalho remunerado), taxa de fecundidade total, razão de dependência, razão entre o rendimento médio das mulheres ocupadas em relação ao rendimento médio dos homens ocupados, média do percentual de rendimento das mulheres na família em relação ao rendimento familiar total e proporção de famílias que tem a mulher como responsável). Os valores assumidos podem ser observados na Tabela 5:

Tabela 5 – Correlação da eficiência calculada com variáveis municipais selecionadas

<i>Variável</i>	<i>Correlação</i>	<i>p-valor</i>
<i>População</i>	-0,0250*	0,0621
<i>% de brancos na população</i>	-0,0623***	0,0003
<i>Taxa de urbanização</i>	-0,0668***	0,0000
<i>Localização geográfica</i>	-0,0996***	0,0000
<i>IDHM</i>	-0,1102***	0,0000
<i>Expectativa de anos de estudo</i>	-0,0219	0,1019
<i>Renda per capita</i>	-0,1025***	0,0000
<i>Existência de CPM</i>	-0,0489***	0,0003
<i>Horas de trabalho remunerado</i>	-0,0892***	0,0000
<i>Taxa de fecundidade</i>	0,0775***	0,0000
<i>Razão de dependência</i>	0,1139***	0,0000
<i>Razão de rendimentos dos ocupados</i>	0,0934***	0,0000
<i>% de rendimento das mulheres na família</i>	0,1185***	0,0000
<i>% de famílias chefiadas por mulheres</i>	0,0322**	0,0164

\* Estatisticamente significativo a 10%;

\*\* Estatisticamente significativo a 5%;

\*\*\* Estatisticamente significativo a 1%

Fonte: Resultados da pesquisa com base nos dados do TSE, Censo 2010, Pesquisa de Informações Básicas Municipais e Estatísticas de Gênero.

A correlação constante na tabela não implica direção de causalidade, apenas permite observar quais variáveis apresentam alguma relação observável com o indicador de eficiência e se esta é

<sup>8</sup> A localização geográfica corresponde a uma *dummy* baseada nas regiões brasileiras, seguindo os códigos de área do IBGE (1 = Norte, 2 = Nordeste, 3 = Sudeste, 4 = Sul e 5 = Centro-Oeste).

<sup>9</sup> A existência de Conselho Municipal de Política para Mulheres (CPM) é representada por uma *dummy* que assume valor 1 quando da presença no município e 0, caso contrário.

<sup>10</sup> Textos basilares da Economia Feminista que abordam todos estes conceitos e representações podem ser encontrados em Ferber e Nelson (1993) e Kuiper e Sap (1995).



significativa. A partir disso, é possível caracterizar, com parcimônia, os municípios que apresentaram as melhores práticas políticas no que concerne às mulheres nas eleições de 2012. Dentre os parâmetros selecionados, apenas a expectativa de anos de estudo não se mostrou estatisticamente significativa. Do restante, a grande maioria está associada negativamente à eficiência – e os valores são pequenos, o que indica uma direção, mas não registra uma forte dependência entre os fatores analisados.

Nestes termos, é possível dizer que maiores eficiências estão associadas a municípios menores em termos populacionais, com menos pessoas concentradas nas cidades, e com uma população com maior porcentagem de indivíduos não brancos. Além disso, corroborando alguns resultados já mostrados no trabalho, as chances destas observações estarem localizadas nas regiões Norte e Nordeste são superiores em relação às demais<sup>11</sup>. No que concerne às características municipais relacionadas aos conceitos de crescimento econômico e desenvolvimento humano, a direção das variáveis confirma a configuração já delineada anteriormente – nestes municípios mais eficientes, os indicadores do IDHM e da renda *per capita* são menores, não havendo a correspondência que usualmente se faz entre maior dinâmica econômica e bem-estar com melhores níveis de participação política das mulheres (e vice-versa). Como o desenvolvimento é um processo de longo prazo, é possível que a relação teórica estabelecida se confirme, mas tratando-se de um retrato, num determinado momento do tempo, a informações empírica tende a contradizê-la.

Também contradizendo as expectativas, a presença de Conselhos Municipais de Política para as Mulheres não está associada a maiores níveis de eficiência política municipais. Novamente, isso não significa que os conselhos não estejam cumprindo o seu papel na promoção de uma maior equidade de gênero, apenas que sua representatividade nos municípios com melhores práticas não é grande (em tempo, os CPM existam em menos de 17% das observações analisadas).

Em relação às variáveis alinhadas à Economia Feminista, as correlações mostram duas características importantes. De um lado, os municípios mais eficientes estão relacionados com maior equidade no que concerne ao *gap* salarial, à maior participação do rendimento das mulheres na renda familiar e à maior porcentagem de famílias chefiadas por elas (o que pode superestimar a variável anterior). Isso sugere, de forma branda, uma associação da maior participação política feminina com uma configuração mais equilibrada de forças entre homem e mulher, tanto no mercado, quanto na esfera doméstica. De outro lado, a configuração anterior é concomitante com municípios mais eficientes associados àqueles onde a taxa de fecundidade e a razão de dependência são maiores, e as horas de trabalho feminino remunerado, em relação às demais mulheres no Brasil, são menores. Disso, resulta que maiores eficiências estão associadas a municípios em que as mulheres, em média, possuem mais dependentes e trabalham remuneradamente por menos horas, mas ainda assim conseguem estar em

---

<sup>11</sup> Explicar este diferencial regional implica adentrar no terreno das suposições, mas duas hipóteses parecem ser factíveis: primeiramente, a situação de pobreza que grande parte da população concentrada nestas regiões viveu ao longo de anos pode ter demandado a inserção das mulheres no mercado de trabalho, ainda que informal, para garantir uma renda a mais na família, não sendo suficiente aquela trazida pelo homem chefe de família. A necessidade da divisão da responsabilidade de sustento pode, portanto, ter implicado em uma inserção antecipada na esfera pública das mulheres dos arranjos familiares pobres em relação às demais regiões do Brasil, o que por consequência possibilitaria também uma maior participação e aceitação delas na política. A segunda suposição, de caráter mais cultural, seria herança do processo de colonização e miscigenação do qual o Brasil hoje é resultado. Neste sentido, a população descendente de alemães, italianos, poloneses e japoneses, por exemplo, concentrados na região Sudeste e Sul do Brasil, guardariam mais arraigado consigo a divisão sexual do trabalho, tornando mais rígido e demorado o alcance da equidade de participação política, ou mesmo a inserção das mulheres neste terreno. Na região Nordeste e Norte, por outro lado, que teve sua formação apoiada especialmente na migração africana, as mulheres já chegaram no país inseridas no mercado de trabalho, ainda que na forma de escravas, dividindo tarefas com os homens. Esta relação menos hierárquica entre os sexos pode também ser responsável pela maior representatividade das mulheres quando a elas foi permitido o direito de votar e ser votada. Não surpreende, portanto, que a primeira eleitora brasileira tenha sido, justamente, uma potiguar.

posição mais equitativa em relação aos homens<sup>12</sup>.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão em torno da baixa participação política das mulheres promoveu a criação de práticas de inclusão que, centradas nas cotas, buscam minimizar as enormes disparidades de gênero existentes em termos políticos. Na forma como se tem dado em alguns países da América Latina e, especialmente, no Brasil, a alternativa escolhida – as cotas de participação – tem servido para lançar luz ao problema, mas é em grande parte ineficiente nos termos analisados neste trabalho.

Quando se utilizam dados para os municípios, revela-se que a cota de participação nas candidaturas ao legislativo pode, de fato, promover uma maior inserção da mulher nos postos de poder, já que existe uma relação positiva, mas pequena, entre a oferta de candidatas e a eficiência dos municípios para este quesito. Entretanto, enquanto uma medida específica com finalidade orientada, a cota se mostra ineficiente, porque garante uma participação nas eleições que não se efetiva nos resultados e que se revela extremamente heterogênea nos municípios analisados. Em outras palavras, a cota, enquanto instrumento de inserção de curto prazo, é relevante por lançar as mulheres na política e altera de forma modesta a composição das cadeiras, mas se mostra ineficiente em, sozinha, alterar a lógica por detrás da baixa participação feminina ou reconfigurar o retrato do sistema político brasileiro.

Para isso, torna-se mandatória que a problematização se dê em termos de estratégias que removam os obstáculos para uma mudança das relações de poder, localizadas também fora da esfera política. A Economia Feminista tem muito a contribuir com isso e o presente estudo, dadas as dificuldades empíricas relacionadas à oferta de dados municipais voltados à inter-relação com o trabalho não remunerado, aventura-se brevemente nesta tentativa. Encontra-se associação de uma maior eficiência da participação política com algumas variáveis que podem indicar maior equidade de gênero, refletindo uma configuração bastante marcada em termos regionais.

Grande parte dos casos em que as mulheres têm, de algum modo, rompido com as desigualdades de gênero no acesso ao poder, compreendendo, inclusive, participações nas Câmaras de Vereadores bastante equitativas, estão localizadas nas regiões Norte e Nordeste do Brasil, o que delimita correlações bem específicas da eficiência com variáveis selecionadas, bem como define alguns *clusters* de melhores práticas políticas no país. Este desenho não parece ser aleatório, de modo que permanece em aberto, para futuros estudos, buscar as justificativas para a maior facilidade de a mulher se inserir nas esferas de poder nestes espaços regionais.

A maior inserção feminina na política não consiste apenas de uma equidade numérica, mas na possibilidade de essas mulheres eleitas ampliarem as conquistas referentes às demandas femininas, lançando luz, por exemplo, sobre a diferença salarial entre os sexos enquanto problema institucional e criando políticas públicas específicas que atuem sobre o trabalho de cuidado, que é ainda um dos limitadores a maior articulação das mulheres com a vida pública. Desta interação cada vez mais intensa – em fazer política e não apenas ser alvo de – é que podem se criar ciclos de reforço que sejam capazes de fazer emergir uma participação feminina mais efetiva e equitativa.

---

<sup>12</sup> Como maiores eficiências estão relacionadas a menores níveis de renda *per capita*, esta maior equidade de gênero pode também indicar que ambos estejam em situação econômica mais deficitária.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, E.S. *Curso de econometria espacial aplicada*. Piracicaba: ESALQ-USP, 2004.
- ALVES, J.E.D.; CAVENAGHI, S.M. Indicadores de desigualdade de gênero no Brasil. *Mediações*, Londrina, v. 17, n.2, p. 83-105, Dez./2012.
- ALVES, J.E.D.; CAVENAGHI, S.M.; DE ALCÂNTARA, A.P. Participação das mulheres nas eleições de 2004: avaliação da política de cotas no Brasil. *Gênero*, Niterói, v.7, n.2, p. 195-215, 2007.
- ANSELIN, L. Local Indicators of Spatial Association – LISA. *Geographical Analysis*, v. 27, n. 2, p. 93-115, 1995.
- ARAÚJO, Clara. Mulheres e representação política: a experiência das cotas no Brasil. *Estudos Feministas*, v. 6, n. 1, p. 71-91, 1998.
- ARAÚJO, C.; ALVES, J.E.D. Impactos de Indicadores Sociais e do Sistema Eleitoral sobre as Chances das Mulheres nas Eleições e suas Interações com as Cotas. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 535-577, 2007.
- BARKER, D. Economists, Social Reformers, and Prophets: A Feminist Critique of Economic Efficiency. *Feminist Economics*, v. 1, n. 3, p. 26-39, 1995.
- BANKER, R.D.; CHARNES, H.; COOPER, W.W. Some models for estimating technical and scale inefficiencies in data envelopment analysis. *Management Science*, v. 30, n. 9, p. 1078-1092, 1984.
- HEWITSON, G. A survey of feminist economics. *Division Papers*, La Trobe University, Series A 01.01, 2001.
- CARRASCO, C. Mujeres, sostenibilidad y deuda social. *Revista de Educación*, Número Extraordinário, p. 169-191, 2009.
- CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y CARIBE. *Guía de Asistencia Técnica para la Producción y el Uso de Indicadores de Género*. Unidad Mujer y Desarrollo. Cepal: Santiago, 2006.
- CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Informe Anual 2012 – Los bonos en la mira. Aporte y Carga para las Mujeres*. Santiago: CEPAL, 2013.
- CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL, 2015.
- CHARNES, A.; COOPER, W. W.; RHODES, E. Measuring the efficiency of decision making units. *European Journal of Operational Research*, n. 2, 1978.

COSTA, A. A. A. Quotas: A Pathway of Political Empowerment. In: CORNWALL, A.; EDWARDS, J (Ed). *Feminisms, Empowerment and Development: Changing Women's Lives*. Londres/Nova York: Zed Books, 2014.

DAHLERUP, D.; FREIDENVALL, L. Quotas as a 'Fast Track' to Equal Political Representation for Women - Why Scandinavia is no longer the model. *19th International Political Science Association's World Congress*, Durban, 2003.

FERBER, M.A; NELSON, J. (Ed.) *Beyond Economic Man: Feminist Theory and Economics*. 1ª Ed. Chicago: University Press, 1993.

GROSSI, M. P.; MIGUEL, S.M. Transformando a diferença: as mulheres na política. *Estudos Feministas*, ano 9, p. 167-206, 2001.

IPEA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2015.

KUIPER, E.; SAP, J. (Ed.) *Out of the Margin: Feminist Perspective on Economics*. 1ª Ed. Londres/Nova York: Routledge, 1995.

MARX, J.; BORNER, J.; CAMINOTTI, M. Cuotas de género y acceso femenino al Parlamento: los caos de Argentina y Brasil en perspectiva comparada. *Política*, n. 46, p. 61-81, Santiago, 2006.

MIGUEL, L.F. Gênero e Representação Política. In: MIGUEL, L.F.; BIROLI, F. *Feminismo e Política: uma introdução*. São Paulo: Boitempo, 2014.

MONTAÑO, S. *Manual de capacitación: Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, 2007.

MONTAÑO, S. Sobre el Estado, la heterodoxia y el aporte del feminismo. In: BÁRCENA, A.; PRADO, A. (Ed.) *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. Santiago: Cepal, 2015.

OROZCO, A. P. Economía del género y economía feminista – conciliación o ruptura? *Revista Venezolana de Estudios de la Mujer*, Caracas, v. 10, n. 24, Jan./Jun. 2005.

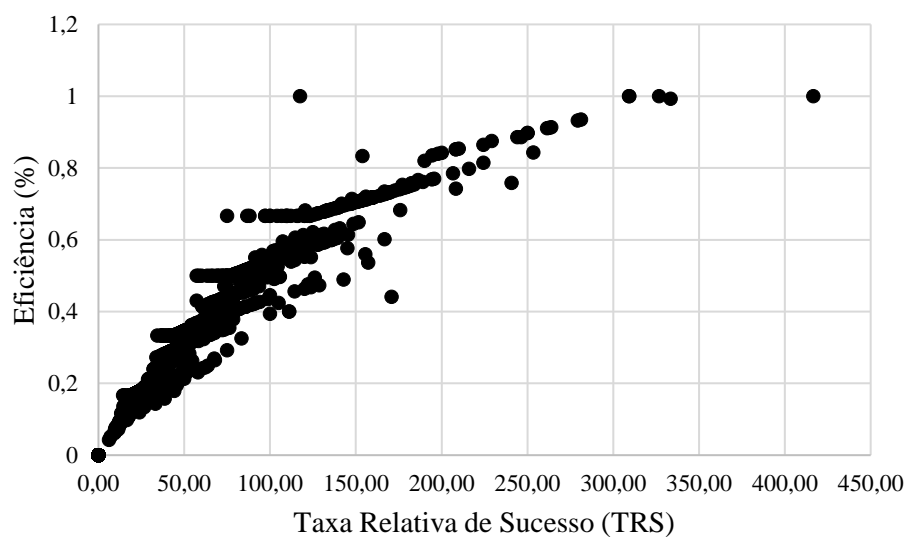
PINTO, C. R.J. *Uma história do feminismo no Brasil*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

SCHUMAHER, S.; CEVA, A. *Mulheres no poder: trajetórias na política a partir da luta das sufragistas no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2015.

SOUZA, M.C.S.; STOSIC, B. Jackstrapping DEA Scores for Robust Efficiency Measurement. XX Encontro Nacional de Econometria (SBE). *Anais*. Porto Seguro, 2003.

STAVEREN, I. Feminist fiction and feminist economics – Charlotte Perkins Gilman on efficiency. In: BARKER, D.; KUIPER, E. *Toward a Feminist Philosophy of Economics*. Londres/Nova York: Routledge, 2003.

## ANEXO A



Anexo A - Relação entre a Taxa Relativa de Sucesso (TRS) e a eficiência das cotas nos municípios  
Fonte: Resultados da pesquisa com base nos dados do TSE.