

PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NAS ELEIÇÕES DE 2004: AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE COTAS NO BRASIL

José Eustáquio Diniz Alves
Suzana Marta Cavenaghi
Adeilton Pedro de Alcântara

Resumo: Existe um déficit democrático de gênero no Brasil, expresso na baixa participação feminina nos diversos níveis do Poder Legislativo. Para modificar essa situação de desvantagem, foram promulgadas as Leis 9.100/95 e 9.504/97, inaugurando a política de cotas, com o objetivo de reverter o caráter excludente do sistema político brasileiro nos aspectos de gênero. Este artigo tem os seguintes objetivos: a) fazer uma breve revisão da literatura e dos dados sobre a participação da mulher na política no Brasil; b) fazer uma análise estatística descritiva dos resultados eleitorais de 2004, com base nos resultados eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE); c) aplicar um modelo de regressão logística cuja variável independente é o percentual de mulheres eleitas e as co-variáveis: percentual de mulheres candidatas, tamanho do município, número de partidos, regiões, percentagem de candidatos por vaga e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M); d) sugerir uma alteração na legislação atual.

Palavras-chave: mulheres na política; política de cotas; gênero; eleições de 2004.

Introdução

Durante a maior parte da história brasileira, as mulheres estiveram totalmente excluídas da política. Elas não tinham acesso aos postos de direção do país ou nem sequer podiam eleger os homens que disputavam entre si as representações do Poder Legislativo. No dia 24 de fevereiro de 1932, um decreto do presidente Getúlio Vargas garantiu o direito de voto feminino. Nas décadas seguintes, as mulheres passaram a participar das eleições, mas poucas conseguiram ser eleitas (TABAK, 2002).

Na primeira metade da década de 1990, as mulheres representavam cerca de 7% das Câmaras Municipais, 8% das Assembléias Legislativas e 6% da Câmara Federal.

Para reverter esta baixa participação das mulheres na política, o Congresso Nacional aprovou a Lei 9.100 de 29 de setembro de 1995. O artigo da Lei que inaugurou a política de cotas no Brasil foi redigido da seguinte maneira: "Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres". Nota-se que a cota era de apenas 20%, e a redação deu margem ao questionamento sobre a inconstitucionalidade da lei, já que passou a dar um tratamento diferenciado ao sexo feminino.

Dois anos depois, o Congresso Nacional aprovou a Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997. O parágrafo terceiro do artigo 10 desta Lei ficou assim redigido: "Do número de vagas resultantes das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo". Com esta nova formulação, os dois sexos passam a ter o mesmo tratamento, com limite mínimo de 30% e máximo de 70%, sendo que nas transições provisórias ficou estabelecido que o percentual válido para 1998 seria de 25%. Desta forma, a constitucionalidade foi mantida e garantiu-se uma política de promoção da igualdade para o sexo minoritário na representação parlamentar.

Contudo, a reserva de vagas, tal como formulada no Brasil, não implica que os partidos tenham de preenchê-la. A lei possibilita aos partidos não completar as candidaturas, desde que respeite o limite máximo de 70% para o sexo majoritário. Adicionalmente, a Lei 9.504 permite aos partidos lançar "até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher", sendo que o número de homens lançados é suficiente para ocupar todas as vagas. Em consequência, nas eleições seguintes, as cotas não foram preenchidas, os homens continuaram monopolizando o espaço parlamentar, e o crescimento da representação feminina ficou aquém do esperado.

O que se pretende mostrar neste artigo, com base nos dados das eleições municipais de 2004, é que o aumento do percentual de mulheres candidatas implica o aumento do percentual de mulheres eleitas. Neste sentido, a política de cotas contribuiu para a elevação da representação parlamentar feminina. Entretanto, os resultados foram acanhados devido à forma como a Lei foi estabelecida. Em síntese, a política de cotas tem funcionado, mas poderá ser mais efetiva se houver uma reformulação no conteúdo da sua redação. É necessário que se restrinja o número de candidatos por partidos a 100% das vagas e que se garanta o preenchimento efetivo do percentual de 30% das candidaturas femininas.

O déficit democrático de gênero

A presença (ou ausência) das mulheres nas diversas instâncias de representação parlamentar podem ser vistas como componentes da construção social de gênero. Historicamente, as primeiras experiências republicanas, em especial aquelas decorrentes da Independência dos Estados Unidos e da Revolução Francesa, deixaram as mulheres à margem dos direitos de cidadania. Tanto a democracia grega, quanto a democracia burguesa foram criadas excluindo as mulheres da *pólis*. Portanto, a cidadania política nasceu com um viés de gênero, sendo que as mulheres sempre estiveram em desvantagem tanto no exercício do voto, quanto no exercício dos cargos com poder de decisão no Parlamento.

A própria consciência da ausência da mulher da política e do déficit democrático de gênero é muito recente e só entrou na pauta das políticas públicas há pouco, em especial, depois do Ano Internacional da Mulher, em 1975, e da Conferência Mundial das Mulheres (BEIJING, 1995). Segundo Avelar (2001), o mito de uma cidadania universal, igualmente desfrutada por todos os habitantes de uma nação, não se sustenta diante de uma sociedade heterogênea e profundamente dividida por classes sociais, raças, etnias, gênero e geração.

A heterogeneidade e a exclusão são marcas da sociedade contemporânea. Como mostrou Araújo (1998, p. 73):

Pensar a superação das exclusões que as democracias ocidentais não têm sido capazes de resolver tem implicado repensar paradigmas clássicos que norteiam a organização política moderna. Se, há algumas décadas, isto incluía o questionamento e a recusa dos modelos liberais em favor de um projeto político socialista, os problemas e, mais recentemente, a derrota das experiências do Leste Europeu, tenderam a colocar esta alternativa num segundo plano. A chamada "crise da democracia" parece não encontrar mais utopias alternativas ou, pelo menos, não mais com a força de paradigma. Em decorrência, ao lado de desencantos e de certo "a-politicismo" atualmente observado, verifica-se também uma afirmação da política por vias mais pragmáticas.

Entre as alternativas pragmáticas para reduzir o déficit de representatividade da democracia está a política de cotas com vistas a aumentar a participação das mulheres nos espaços de decisão da política. Como mostrou Miguel (2000), as propostas que utilizam as cotas são várias: a) cotas mínimas para as mulheres (tal como a Lei 9.100); b) cotas mínimas e máximas por sexo (tal como a Lei 9.504); c) cotas de paridade entre homens e mulheres. Algumas são mais efetivas que outras, porém, sem dúvida, as cotas tendem a favorecer o exercício da capacidade de liderança feminina e possibilitam que a democracia tenha maior representatividade de gênero.

Todavia, existem questionamentos sobre as distorções que as políticas de cotas provocam no caráter da democracia e sobre os diferentes significados de uma estratégia de inclusão feminina na política. Um argumento fundante opõe o interesse geral do ser humano abstrato ao interesse particular de grupos específicos. Segundo Varikas (1996, p. 71),

Cabe aos cidadãos votar e ser eleitos não em função dos seus interesses particulares (de gênero, de classe, de comunidade religiosa, de pertencimento étnico ou cultural, de opção sexual etc.), mas a partir das idéias que ele ou elas têm do conjunto das questões políticas, econômicas e sociais que dizem respeito à nação.

Segundo a autora, uma política de cotas provocaria uma distorção no sistema democrático, pois fortaleceria as representações de grupos específicos com interesses também específicos, em vez de privilegiar as políticas universais de interesse geral.

Embora este argumento seja consistente, é inegável que o interesse geral poderia ser mais bem defendido, na medida em que os diversos grupos e estratos sociais estivessem representados no sistema democrático. Desta forma, existe uma visão de que as cotas seriam políticas temporárias e não permanentes que deveriam ser criadas para corrigir discriminações históricas, mas deveriam ser extintas assim que as barreiras à promoção fossem eliminadas. A busca da maior equidade tem como base a visão da discriminação positiva, isto é, uma discriminação criada no presente que visa promover a igualdade, corrigindo e reparando injustiças e discriminações do passado.

Muitas das apresentações das propostas de cotas têm como fundamento uma estratégia feminista de inclusão política e, como mostrou Araújo (2001), existem três tipos de discurso a favor destas ações afirmativas: a) a visão pragmática; b) a visão normativa; c) a visão da justiça. A perspectiva pragmática desenvolve argumentos que tentam convencer os partidos políticos de que a maior presença feminina nos seus quadros dirigentes aumenta a legitimidade da democracia e dos próprios partidos. O alargamento das oportunidades femininas produziria ganhos para os partidos que promovessem a presença das mulheres, aumentando suas chances eleitorais.

Na perspectiva normativa, o tema central é a natureza da representação política, deslocando o eixo da ação da "política de idéias" em favor da "política de presença". Na política de idéias, assumiriam mais importância as ideologias e reivindicações que deveriam ser defendidas por um ser humano abstrato e em nome de um interesse geral. Na política de presença, a ênfase se daria na participação dos atores e sujeitos sociais concretos (definidos em termos de classe, raça, gênero, geração, etc.), sendo fundamental a presença, no corpo dirigente da nação, da heterogeneidade da composição social.

A perspectiva da justiça afirma que a segregação por sexo é errada e injusta e reconhece que as mulheres têm sido prejudicadas desde tempos imemoriais. Portanto, não basta combater a exclusão, pois é preciso promover a inclusão. A democracia deveria comportar a diversidade e a tolerância, e a presença das mulheres no Parlamento poderia contribuir para o aprimoramento da vida política nacional e localmente.

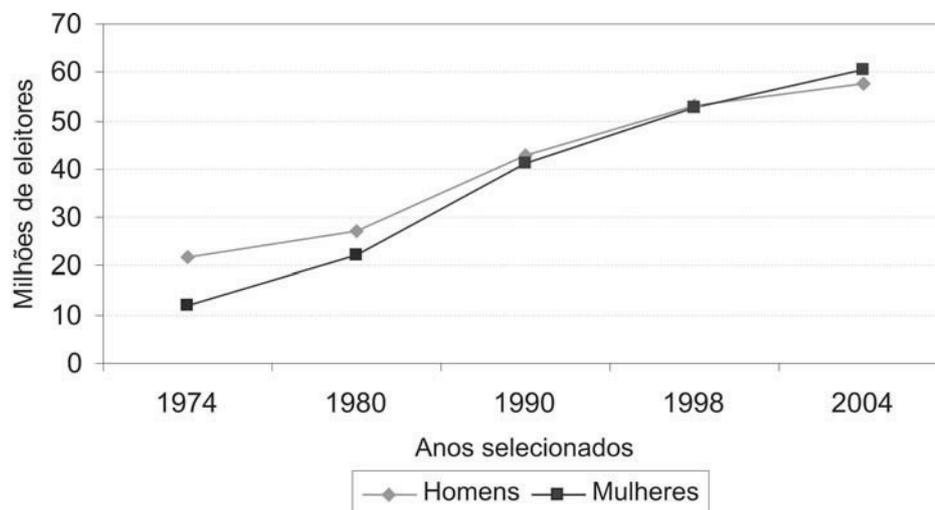
Segundo Alves (1998), a política de cotas seria necessária como instrumento para romper as práticas misóginas enraizadas nos partidos políticos brasileiros. O autor mostra, com base em pesquisas do Instituto Vox Populi, feitas em todo o país, que o eleitorado não discrimina o sexo feminino, ao contrário, considera as mulheres mais competentes, sensíveis e honestas ao ocuparem cargos de responsabilidade pública. Assim, as desigualdades de gênero na política seriam explicadas não pela rejeição dos eleitores, mas pelo controle que os homens possuem historicamente sobre os partidos políticos.

Portanto, a política de cotas seria uma forma de garantir maior igualdade de oportunidade para que as mulheres disputem o voto popular em condições mais justas. Mas, como mostraremos a seguir, a política de cotas, tal como implementada no Brasil, só poderia apresentar resultados modestos. Para se ter uma ação afirmativa mais efetiva, o Congresso Nacional precisa reformular a política de cotas, como veremos nas seções seguintes.

A evolução do eleitorado e da representação parlamentar no Brasil

Na virada do milênio, houve uma reversão da composição do eleitorado por sexo no Brasil. As mulheres, que constituíam uma minoria, passaram a ser maioria entre o universo das pessoas aptas a votar. Entre 1974 e 2004, o eleitorado brasileiro passou de cerca de 34 milhões para quase 120 milhões de eleitores. Em parte, este expressivo crescimento ocorreu devido ao crescimento populacional, mas também foram importantes as modificações na legislação eleitoral promovidas pela Constituição de 1988, que garantiu o voto dos analfabetos e deu opção para que os adolescentes entre 16 e 18 anos pudessem exercer o direito de voto. As mulheres foram as principais beneficiadas com estas mudanças e deixaram de ser minoria para se transformar em maioria do eleitorado. Em 1974, havia 12 milhões de mulheres com títulos de eleitor, o que representava 35% dos votantes em potencial. Em 1998, o eleitorado brasileiro atingiu a paridade de gênero, sendo que, em 2004, o número de mulheres com título de eleitor chegou a 61 milhões, superando o eleitorado masculino, atingindo 51% do total de pessoas inscritas para o pleito daquele ano.

Gráfico 1: Evolução do eleitorado brasileiro por sexo: 1974-2004

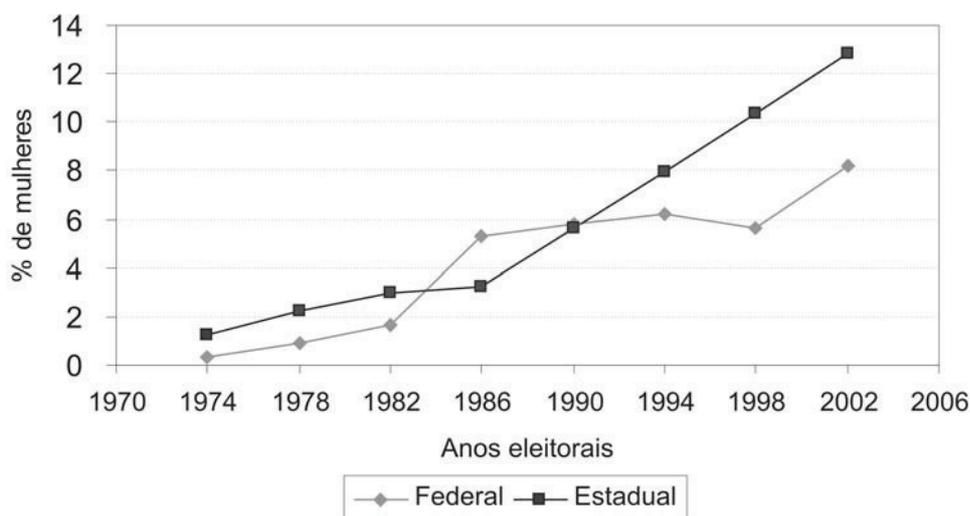


Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – TSE (2005).

Nas primeiras décadas do século XX, as mulheres brasileiras estavam totalmente excluídas da política. Já no início do século XXI, o sexo feminino atingiu a maioria do eleitorado. Contudo, este poder majoritário do voto não chegou a transformar a representação por gênero nas diversas instâncias parlamentares. As mulheres brasileiras continuam sub-representadas no Congresso Nacional, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais.

O Gráfico 2 mostra o aumento da porcentagem de mulheres eleitas para a Câmara Federal e as Assembléias Legislativas. Nas eleições de 1974, foram eleitas uma deputada federal (representando 0,31% do total de deputados) e 11 deputadas estaduais (representando 1,2% do total). Nas eleições seguintes, o número de deputadas aumentou e, nas eleições gerais de 2002, foram eleitas 42 deputadas federais (representando 8,2% do total) e 133 deputadas estaduais (representando 12,8% do total). Nota-se que a porcentagem de deputadas estaduais quase sempre (com exceção de 1986, quando se elegeu a Assembléia Constituinte) é maior que a de deputadas federais e apresentou um crescimento mais contínuo. Os dados sugerem que as barreiras à entrada das mulheres no âmbito estadual são menores do que no âmbito federal.

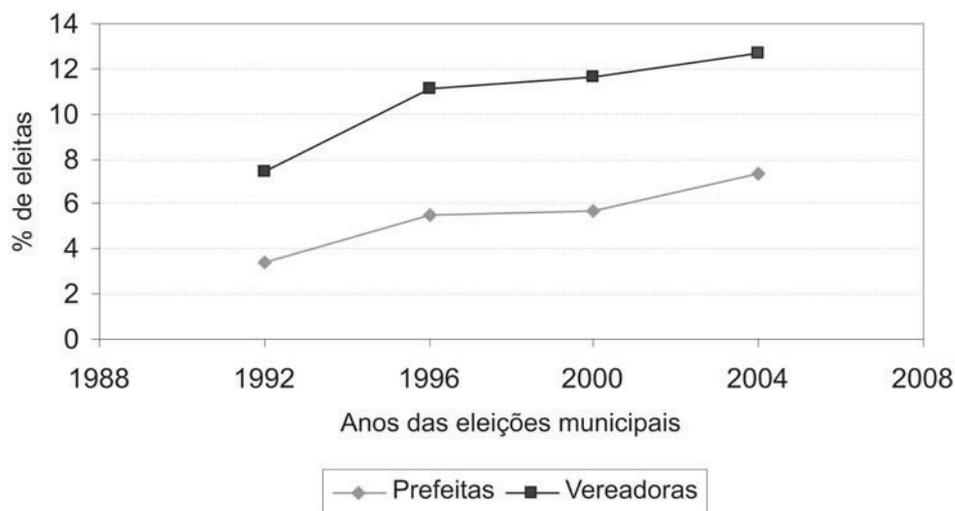
Gráfico 2: Percentagem de mulheres deputadas federais e estaduais: 1974-2002



Fonte: IBAM, 1997 e Tribunal Superior Eleitoral – TSE, (www.tse.gov.br), 2005.

O Gráfico 3 mostra o aumento da percentagem de mulheres eleitas para as Câmaras Municipais e para as Prefeituras. Nas eleições de 1992, foram eleitas 3.952 vereadoras (representando 7,4% do total de vereadores) e 171 prefeitas (representando 3,4% do total). Após a adoção da política de cotas (que é válida apenas para as eleições proporcionais), o número de eleitas chegou a 6.555 vereadoras nas eleições de 2004, representando 12,7% do total de vereadores. Mesmo não se aplicando a política de cotas para as eleições de prefeitos, o número de mulheres eleitas para a administração municipal chegou a 404 prefeitas em 2004, representando 7,3% do total de prefeitos. Observa-se que o percentual de vereadoras eleitas nos municípios é sempre maior que o percentual de prefeitas eleitas, mas ambos crescem mais ou menos no mesmo ritmo. Isto sugere que a elevação da participação da mulher nas Câmaras de Vereadores tem um efeito de elevar a participação das mulheres também nas prefeituras. Percebe-se que a conquista de cargos proporcionais tende a ter um efeito sobre os cargos majoritários (prefeitos, governadores, senadores, etc.).

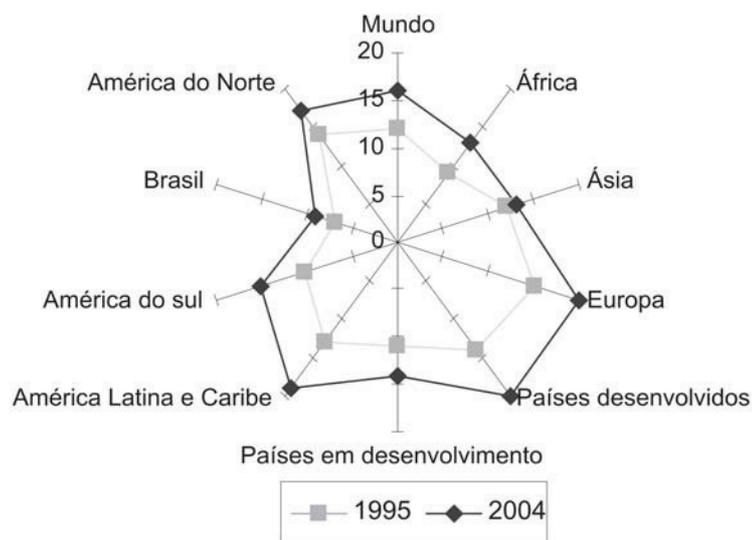
Gráfico 3: Percentagem de mulheres vereadoras e prefeitas: 1992-2004



Fonte: IBAM, 1997 e Tribunal Superior Eleitoral - TSE, (www.tse.gov.br), 2005.

Inegavelmente houve uma elevação da participação política das mulheres brasileiras nas últimas décadas. Porém, esta elevação ficou aquém do que ocorreu em outras partes do mundo. O Gráfico 4 mostra o percentual de mulheres no Parlamento no Brasil e em diversas regiões do mundo nos anos de 1995 e 2004. Existe uma tendência de crescimento da representação parlamentar feminina em todo o mundo no período, embora o nível de inclusão seja heterogêneo. Os países desenvolvidos apresentaram percentuais de participação de 20% em média, em 2004, enquanto os países em desenvolvimento apresentaram participação de 14%. Nota-se que o Brasil apresentou taxas de participação bem abaixo da média dos países desenvolvidos e mesmo abaixo da média dos países da América Latina e da África.

Gráfico 4: Percentagem de mulheres no Parlamento, mundo, regiões e Brasil, 1995-2004

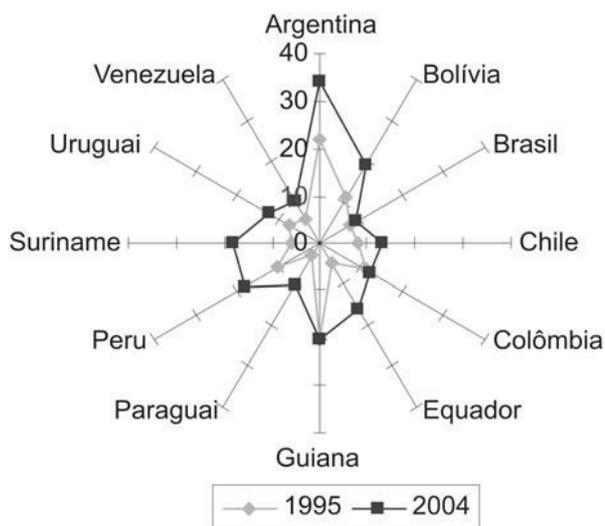


Fonte: Population Reference Bureau – PRB (2005).

O Gráfico 5 compara os percentuais de mulheres no Parlamento nos países da América do Sul. Houve um crescimento da participação feminina em todos os países entre 1995 e 2004. Os países que possuíam percentuais abaixo do Brasil em 1995, como por exemplo, Equador, Paraguai e Venezuela, reverteram a situação e já apresentavam níveis de participação feminina superiores aos do Brasil em 2004. Neste ano, o Brasil estava em último lugar no *ranking* da participação feminina nos parlamentos da América Latina.

Estes dados mostram que o Brasil não acompanhou em ritmo adequado as tendências internacionais ocorridas após a IV Conferência Mundial da Mulher, que teve lugar em Pequim, em 1995, e que propôs a adoção de políticas de ação afirmativa com o propósito de elevar a participação feminina na vida pública, por meio da estratégia de combate à discriminação e de “empoderamento” do sexo feminino. No âmbito da participação parlamentar, o que mais prejudicou o avanço das mulheres brasileiras foi a forma como a política de cotas foi estabelecida no Brasil. Ao contrário do modelo brasileiro, a Argentina possui um sistema partidário menos disperso, e a disputa eleitoral se dá por meio de listas fechadas (ARAÚJO, 1998). Neste contexto, a política de cotas argentina, estabelecida em 1991, apresentou resultados muito positivos e colocou o país na vanguarda latino-americana, com taxas de participação feminina acima de 30%.

Gráfico 5: Percentagem de mulheres no Parlamento nos países da América do Sul, 1995-2004



Fonte: Population Reference Bureau – PRB (2005).

A análise comparativa dos dados brasileiros e de outras partes do mundo mostra que existe um espaço para que a lei brasileira seja aperfeiçoada. Um olhar atento sobre os resultados das eleições municipais de 2004 poderá indicar elementos para se compreender os condicionantes da participação feminina. É o que veremos nas próximas seções.

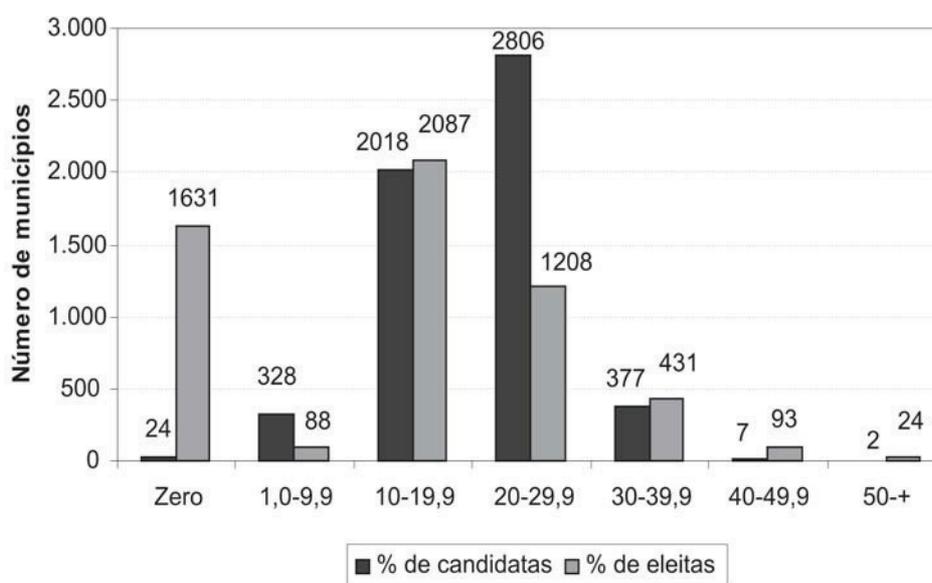
A participação feminina nas eleições municipais de 2004

Uma particularidade das eleições de 2004 no Brasil foi a redução do número de vereadores existentes no país, que caiu de cerca de 60 mil para 52 mil. Esta redução das vagas provocou a redução do número absoluto de mulheres e homens eleitos. No ano 2000, as mulheres conquistaram 7.001 postos de vereadoras em todo o país, o que representava 11,6% do total de vagas. Nas eleições de 2004, o número absoluto de vereadoras eleitas caiu para 6.555, mas, em termos relativos, houve um aumento para 12,7% do total de vagas. Esta média nacional, entretanto, não reflete os diferenciais existentes entre os municípios.

O Gráfico 6 mostra os percentuais de mulheres candidatas e eleitas nos 26 estados e os 5.562 municípios que tiveram eleições em 2004. Observa-se que em 24 cidades brasileiras os partidos não lançaram nenhuma mulher para o Legislativo

municipal, em 328 cidades foram lançadas entre 1 e 9,9% de vereadoras, e a grande maioria das cidades lançou entre 10 e 29% de candidaturas femininas. No outro extremo, em 386 municípios, a soma das candidaturas femininas ficou acima da cota mínima de 30%, sendo que em 377 cidades foram lançadas entre 30 e 39,9% de candidatas a vereadoras, em sete cidades foram lançadas entre 40 e 49,9% e em apenas duas cidades (Bom Sucesso, na Paraíba e Baixio, no Ceará) foram lançadas mais candidaturas femininas do que masculinas. Portanto, em apenas 7% dos municípios a soma das candidaturas femininas dos diversos partidos ficou acima da cota e chama a atenção que em 93% dos municípios a cota mínima não foi atingida. Isto significa que, sistematicamente, os 30% estabelecidos na cota têm sido tratados como um teto e não como um piso para as candidaturas femininas.

Gráfico 6: Percentagem de mulheres candidatas e eleitas ao Legislativo municipal, Brasil – 2004



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – TSE (2004).

Quanto ao número de vereadoras eleitas, o Gráfico 6 mostra que em 1.631 cidades nenhuma vereadora foi eleita em 2004. Dos municípios restantes, a maior parte (2.087) elegeu entre 10 e 19,9% de mulheres. Assim, em 3.718 municípios (67% do total) o percentual de mulheres eleitas ficou abaixo de 20%. Em 1.208 municípios o percentual de vereadoras eleitas ficou entre 20 e 29,9%. Porém, é digno de nota que em 431 cidades o percentual de mulheres eleitas tenha ficado entre 30 e 39,9%, em 93 cidades o percentual tenha ficado entre 40 e 49,9% e em 23 cidades as mulheres passaram a ser maioria nas Câmaras Municipais.

Desta forma, a despeito da regra geral que indica baixa participação feminina e uma média nacional de apenas 12,7% de mulheres eleitas, alguns poucos municípios fugiram à regra. A Tabela 1 mostra as 23 cidades brasileiras em que as mulheres passaram a ser maioria nas Câmaras Municipais (na cidade de Esteio/RS houve paridade entre homens e mulheres, com cada sexo conquistando cinco vagas). Destas 23 cidades, destacam-se os municípios de Pedro do Rosário, no Maranhão (MA), Urbano Santos, também no Maranhão, e Montanhas, no Rio Grande do Norte (RN), que elegeram sete mulheres em um total de nove vagas de vereadores. Nessas três cidades, as mulheres passaram a constituir quase 80% das Câmaras Municipais. Nas outras 20 cidades o percentual de mulheres eleitas ficou em torno de 55%, ou seja, cinco mulheres em nove vagas.

Uma análise da distribuição regional destas cidades mostra que apenas seis municípios não pertencem à região Nordeste: Nova Porteirinha, em Minas Gerais (MG), Itaúbal, no Amapá (AP), Rubiataba, em Goiás (GO), Ponta de Pedras, no Pará (PA) e Ananás, em Tocantins (TO). Observa-se que as mulheres atingiram a maioria na Câmara Municipal em apenas um município nas regiões Sudeste e Centro-Oeste. Na região Sul do país, não houve sequer um município em que as mulheres superassem o número de homens eleitos.

Uma análise pelo porte do município mostra que esses 23 municípios são pequenos, indicando que, ao contrário da opinião prevalecente no senso comum, as mulheres possuem mais dificuldade de se eleger nas grandes cidades do que nas pequenas. A maior cidade em que as mulheres obtiveram maioria na Câmara foi Barreiras, na Bahia (BA), que possui um eleitorado de 72 mil pessoas e registrou 53.389 votos nominais nas eleições de 2004. Por outro lado, São Paulo, a maior cidade do país, elegeu apenas seis vereadoras em um total de 55 vereadores.

O Gráfico 7 mostra a relação entre o percentual de mulheres candidatas e mulheres eleitas para o Legislativo municipal de todo o Brasil. Cada ponto do gráfico representa um município. Nota-se que a maioria esmagadora do percentual de mulheres candidatas ficou abaixo da cota mínima de 30%. Quanto ao percentual de mulheres eleitas, observa-se uma categorização dos dados, pois a maioria dos municípios brasileiros possui nove vagas de vereadores. Assim, quando uma mulher é eleita, significa um percentual de 11,1%, duas vereadoras significam 22,2%, três vereadoras 33,3% e assim por diante. Uma grande quantidade de cidades não elegeu nenhuma mulher (0%), uma grande quantidade elegeu em torno de 11,1%, uma quantidade um pouco menor elegeu em torno de 22,2%, em quantidades cada vez menores foram atingidos os percentuais de 33,3%, 44,4% e 55,5% de eleitas. Apenas três cidades elegeram 77,7% de vereadoras. Na média nacional, o percentual de vereadoras eleitas foi de 12,7%. A reta de tendência do gráfico mostra que existe

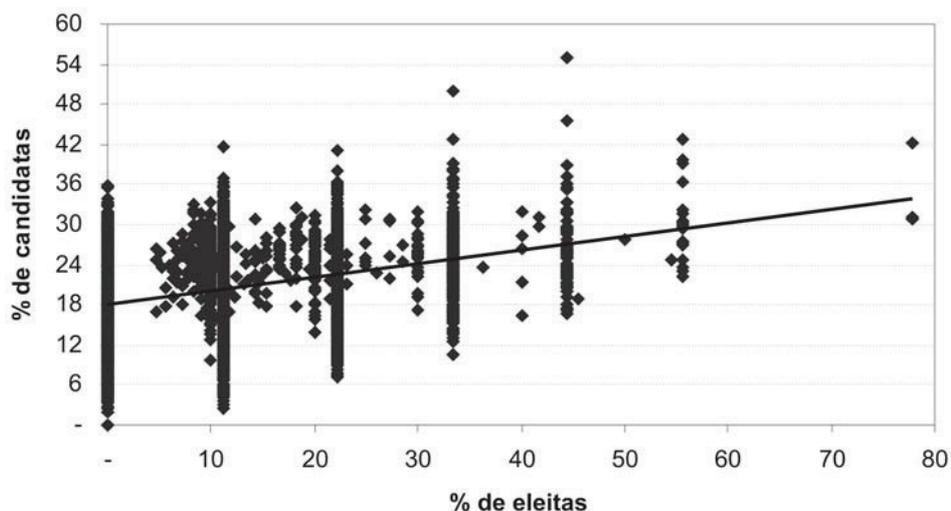
uma relação positiva entre o número de mulheres candidatas e o número de mulheres eleitas. Na média, quanto maior é o percentual de mulheres que os partidos lançam nos municípios, maior é a possibilidade de vitória eleitoral.

Tabela 1: Municípios que elegeram maioria feminina nas Câmaras Municipais, Brasil – 2004

UF	Município	Votos nominais	Candidatas femininas	Total de candidatos	% de candidatas femininas	Eleitas femininas	Total de eleitos	% de eleitas femininas
MA	Pedro do Rosário	7.943	20	65	30,77	7	9	77,78
MA	Urbano Santos	11.212	19	61	31,15	7	9	77,78
RN	Montanhas	5.918	16	38	42,11	7	9	77,78
CE	Nova Olinda	7.607	9	21	42,86	5	9	55,56
CE	Potengi	4.953	7	26	26,92	5	9	55,56
MG	Nova Porteirinha	4.252	13	43	30,23	5	9	55,56
PB	Quixaba	1.178	8	22	36,36	5	9	55,56
PB	Uiraúna	7.878	10	31	32,26	5	9	55,56
AL	Pão de Açúcar	11.631	12	54	22,22	5	9	55,56
AP	Itaubal	2.324	22	56	39,29	5	9	55,56
BA	Almadina	3.675	9	38	23,68	5	9	55,56
BA	Candiba	7.301	8	29	27,59	5	9	55,56
BA	Medeiros Neto	10.541	17	69	24,64	5	9	55,56
GO	Rubiataba	10.930	12	44	27,27	5	9	55,56
MA	Senador La Roque	10.880	23	75	30,67	5	9	55,56
MA	Vitorino Freire	14.489	10	34	29,41	5	9	55,56
PA	Ponta de Pedras	10.043	22	74	29,73	5	9	55,56
PE	Dormentes	9.784	12	38	31,58	5	9	55,56
PI	Curimatã	5.921	9	30	30,00	5	9	55,56
RN	Paraú	3.046	6	27	22,22	5	9	55,56
RN	Sen. Georgino Avelino	2.799	6	26	23,08	5	9	55,56
TO	Ananás	5.438	21	53	39,62	5	9	55,56
BA	Barreiras	53.389	36	146	24,66	6	11	54,55

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – TSE (2004).

Gráfico 7: Percentual de mulheres candidatas e vereadoras eleitas nos 5.562 municípios brasileiros em 2004



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – TSE (2004).

Essa relação apresentada no Gráfico 7 é muito importante, pois mostra que o eleitorado responde positivamente, quando existem maiores opções de voto em lideranças femininas. A análise a seguir buscará compreender melhor alguns fatores associados às chances de vitória feminina nas eleições.

Análise multivariada de fatores associados à percentagem de mulheres eleitas

Mesmo dentro deste panorama de pequenos e localizados avanços na participação feminina nas Câmaras Municipais é possível buscar algumas respostas sobre quais são os fatores que podem contribuir na direção de um aumento na participação feminina na política brasileira. De modo geral, podem-se contrapor duas hipóteses e testá-las conjuntamente: 1) a existência de cotas nas candidaturas está associada positivamente com maiores percentagens de mulheres eleitas para as Câmaras Municipais? 2) O nível de desenvolvimento dos municípios está associado com maior chance das mulheres se elegerem como vereadoras?

A decisão individual do voto é um comportamento resultante de uma combinação muito grande de fatores que podem ser de difícil mensuração ou até imensuráveis, pois estão associados desde a preferências (gostos) individuais até, por exemplo, à estrutura partidária e quantidade/qualidade das campanhas eleitorais e seu poder de persuasão, que muitas vezes estão relacionados ao valor do investimento nestas campanhas. Desta forma, ao se pretender responder às questões acima, não se busca uma forma de prever a percentagem de mulheres eleitas a partir do conhecimento da percentagem de candidatas e do nível de desenvolvimento dos municípios. Busca-se, na verdade, responder de forma comparativa como estas variáveis estão associadas a maiores ou menores chances de se eleger vereadoras. Para este fim, será utilizado um modelo de regressão não-linear, denominado de modelo logístico ordinal, que utiliza métodos de máxima verossimilhança para estimar os parâmetros do modelo.

De maneira bastante resumida, pode-se dizer que este tipo de modelo é mais apropriado para ajustar os dados, pois a distribuição da percentagem de mulheres eleitas (a variável dependente) possui uma estrutura bastante forte, devido ao número máximo de vereadores que podem ser eleitos em cada município segundo o porte populacional. Pode-se observar claramente que a distribuição de vereadoras eleitas tem um comportamento ordinal (e não contínuo), agrupando-se ao redor de 11%, 22%, 33%, 44%, etc. Desta forma, foram criadas cinco categorias ordinais para a variável dependente (veja Tabela 2).

A partir dos dados eleitorais de 2004, além dos resultados das eleições, podem-se definir outras variáveis para compor o modelo, pois, como vimos anteriormente, estas mostram diferenciais importantes na percentagem de mulheres eleitas nas Câmaras Municipais, ou seja, se utiliza também o número de candidatas por vaga, o número de partidos concorrendo às eleições, o porte populacional e a localização regional dos municípios. Todas estas variáveis estão disponíveis na base de dados do TSE (2004). Para uma aproximação do nível de desenvolvimento do município utiliza-se o IDH municipal (IDH-M), fornecido pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD, 2004). Algumas destas co-variáveis também foram categorizadas para o ajuste no modelo. As estatísticas descritivas dessas estão disponíveis na Tabela 2.

Tabela 2: Estatísticas descritivas de variáveis selecionadas. Brasil, Eleições 2004

Variáveis	Média (Std Dev.)
1. Percentagem de eleitas	12.68 (11.24)
2. Percentagem de candidatas	20.63 (6.64)
3. IDHM	0.70 (0.08)
4. Percentagem de eleitas categorizada	% de Municípios
0	29.35
> 0-16.5	38.56
> 16.5-26.5	22.1
> 26.5-38.5	7.89
> 38.5	2.1
5. Número de candidatos por vaga	% de Municípios
0-5	48.17
> 5-9	32.31
> 9	19.53
6. Número de partidos	% de Municípios
0-5	11.6
> 5 -19	81.93
> 19	6.47
7. Porte do município	% de Municípios
Pequeno (até 9 vereadores)	89.68
Médio (> 9-21 vereadores)	10.08
Grandes (> 21 vereadores)	0.24
8. Regiões	% de Municípios
Norte e Nordeste	40.51
Sudeste, Sul e Centro-Oeste	59.49

Fonte: TSE (2004) e PNUD (2004).

Os resultados do ajuste do modelo (Tabela 3) indicam que, como já esperado pela análise univariada anterior, a percentagem de candidatas é a variável que está mais fortemente associada à percentagem de eleitas, quando comparada às demais variáveis consideradas no modelo, inclusive quando comparada ao nível de desenvolvimento medido pelo IDH-M, o qual apresenta o pior desempenho no modelo, não revelando significância estatística no ajuste.

Tabela 3: Tipo III, Análise dos efeitos

Efeitos	DF	Wald	Pr > ChiSq
		Chi-Square	
Porcentagem de candidatas	1	755.84	<.0001
Número de candidatos por vaga	2	91.91	<.0001
Regiões	1	65.19	<.0001
Número de partidos	2	11.76	0.003
Porte do município	2	6.60	0.037
IDH-M	1	0.46	0.499

Na Tabela 4, podem-se observar os resultados detalhados do ajuste do modelo. Estes resultados mostram que realmente existe um gradiente nas probabilidades de se encontrar municípios nas categorias de maior porcentagem de eleitas (interceptos do modelo), ou seja, quanto maior a porcentagem de candidatas eleitas, menor a probabilidade de se encontrar municípios nestas situações. *No entanto, uma vez controlados estes gradientes, percebe-se que um aumento de 1% na porcentagem de candidatas aumenta em 12% a chance de se eleger mulheres.* O índice de desenvolvimento humano não apresenta significância estatística, muito provavelmente porque os municípios com alto IDH são em maioria os municípios maiores, onde a concorrência pelo voto é maior, colocando as mulheres em desvantagem comparativa.

Isto pode ser corroborado pelo número de candidatos por vaga, pois se observa no ajuste do modelo que nos municípios com 0-5 candidatos por vaga, as mulheres têm 38% a mais de chance de se elegerem do que aquelas em municípios com mais de nove candidatos por vaga. Mais uma vez, o número de partidos disputando eleições conta a mesma história, ou seja, as mulheres em municípios com 0-5 partidos têm maiores chances de se elegerem do que aquelas em municípios com 19 ou mais partidos. Também a localização geográfica dos municípios indica resultados na mesma direção: as mulheres, em municípios nas regiões Norte e Nordeste, têm maiores chances de serem eleitas do que aquelas nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Por último, o porte populacional, como foi definido aqui, a partir do número de vereadores que se pode eleger em cada município, mostra um comportamento ambíguo, pois a categoria de municípios pequenos agrega aqueles com menos de 5 mil eleitores até os com cerca de 50 mil. Assim, um maior refinamento é necessário para se fazer qualquer afirmação a este respeito.

Tabela 4: Modelo logístico da percentagem de mulheres eleitas para cargos de vereadoras segundo algumas co-variáveis selecionadas. Brasil, 2004

Variáveis	Coeficientes	Pr > ChiSq	Odds Ratio
Percentagem de eleitas - dependente			
0	0.00		
> 0-16.5	-1.23	<.0001	
> 16.5-26.5	-3.05	<.0001	
> 26.5-38.5	-4.65	<.0001	
> 38.5	-6.39	<.0001	
IDH-M	0.20	0.4991	1.22
Percentagem de candidatas	0.12	<.0001	1.13
Número de candidatos por vaga		.	
0-5	0.38	<.0001	2.33
> 5-9	0.08	0.0350	1.73
> 9	0.00		1
Número de partidos		.	
0-5	0.24	0.0007	1.59
> 5 -19	-0.02	0.7308	1.23
> 19	0.00		1.00
Porte do município			
Pequeno (até 9 vereadores)	-0.44	0.0160	0.32
Médio (> 9-21 vereadores)	-0.27	0.1345	0.38
Grandes (> 21 vereadores)	0.00		1.00
Regiões			
Norte e Nordeste	0.21	<.0001	1.52
Sudeste, Sul e Centro-Oeste	0.00		1.00
-2 Log L	13812.57		
-2 Log L- modelo nulo	14725.39		
N	5485*		

* O número de municípios foi reduzido devido à compatibilização dos dados do IDH e dados eleitorais.

Conclusões

A análise dos dados da eleição de 2004 mostra que o aumento médio do número de mulheres candidatas leva necessariamente ao aumento médio do número de vereadoras eleitas. Esta relação foi comprovada, também, nas eleições anteriores (Alves, 2003). Neste sentido, as ações afirmativas tendem sempre a ter um efeito positivo. Assim, a limitação da política de cotas brasileira não está no “espírito da lei”, mas nas brechas da lei e nas formas que os partidos encontram para “contornar” a legislação, restringindo o espaço para as mulheres. O Brasil só não elegeu uma quantidade maior de vereadoras porque o percentual de mulheres candidatas ficou abaixo de 30% na maioria absoluta dos municípios. Se o percentual de 30% for considerado um piso e não um teto, como tem ocorrido quase sempre, então haverá um crescimento expressivo da representação parlamentar feminina no Brasil. O eleitorado tende a ser um aliado das mulheres, mas as direções partidárias misóginas restringem as oportunidades das candidatas.

Para que a representação parlamentar feminina possa crescer de maneira expressiva, seria preciso avançar na reforma política e mudar os termos da lei de cotas, promovendo: a) a redução do número de partidos – por meio da cláusula de barreira, que tende a favorecer o sexo feminino, já que os dados mostram que as chances de eleição das mulheres aumentam quando é menor o número de partidos em cada município; b) alteração no cálculo do número de candidaturas de cada partido que deveria cair de 150% para 100% das vagas – os dados mostram que o percentual de mulheres eleitas é inversamente proporcional ao coeficiente candidato/vaga; c) reserva de uma cota efetiva das candidaturas, não permitindo que os partidos deixem vazios os espaços destinados às mulheres; d) elevação da cota até se atingir a paridade, isto é, 50% das candidaturas para cada sexo; e) criação de outros mecanismos de promoção das mulheres, como garantia de acesso aos fundos financeiros, espaço na mídia, etc.

O sistema de cotas na política não é uma “reserva de mercado”, mas sim uma prática democrática que visa dar maior igualdade de oportunidade para os dois sexos, pois, em última instância, é o eleitorado que decide. O Brasil só tem a ganhar com a maior participação das mulheres na política. Como disse o revolucionário francês Charles Fourier (1772-1827): “O grau de emancipação da mulher numa sociedade é o barômetro natural pelo qual se mede a emancipação geral de um povo.”

Abstract: A democratic deficit of gender exists in Brazil expressed by the low female participation in each and every one of the Legislative levels. To modify this situation of disadvantage, the 9.100/95 and 9.504/97 laws had been promulgated, inaugurating the politics of quotas with the objective of

reverting the excluding character of the Brazilian political system concerning gender aspects. The article has the following objectives: a) to make a brief literature and data review on woman's participation in the politics in Brazil; b) to make a descriptive statistical analysis of the electoral results of 2004, utilizing the data base on the electoral results (Tribunal Superior Eleitoral-TSE); c) to apply a model of logistic regression in which the independent variable is the percentage of elected women and the covariates are the percentage of women candidates, size of the municipality, number of parties, regions, ratio between candidates and available positions, and Index of Human Development at municipal level (IDH-M); d) to suggest an adjustment in the current legislation.

Keywords: women in the politics; politics of quotas; gender; elections of 2004.

(Recebido em dezembro de 2006 e aprovado para publicação em março de 2007).

Referências

- ALVES, J.E.D. As mulheres no poder. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, p. 7, 29 jul. 1998.
- ALVES, J.E.D. *Mulheres em movimento: voto, educação e trabalho*. Ouro Preto: REM, 2003.
- ALVES, J.E.D. A cota democrática. *Jornal da Ciência*, [S.l.], n. 2.685, 1 jan. 2005.
- ARAÚJO, Clara. Mulheres e representação política: a experiência das cotas no Brasil. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, n.1, p. 71-90, 1998.
- ARAÚJO, Clara. Construindo novas estratégias, buscando novos espaços políticos: as mulheres e as demandas por presença. In: MURARO, R. M. et al. *Mulher, gênero e sociedade*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: FAPERJ, 2001.
- AVELAR, Lúcia. *Mulheres na elite política Brasileira*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer: Ed. Unesp, 2001.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – IBAM. *Participação feminina no governo local: construindo a democracia*. Rio de Janeiro, 1997.
- MIGUEL, Sônia Malheiros. *A política de cotas por sexo: um estudo das primeiras experiências no legislativo brasileiro*. Brasília, DF: CFEMEA, 2000.
- PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2004: liberdade cultural num mundo diversificado*. Lisboa: [s.n.], 2004.

POPULATION REFERENCE BUREAU – PRB. *Women of our world*. 2005. Disponível em: <www.prb.org>.

TABAK, Fanny. *Mulheres públicas: participação política e poder*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2002.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL – TSE. 2004. Disponível em: <www.tse.gov.br>. Acesso em: 15 nov. 2004.

_____. 2005. Disponível em: <www.tse.gov.br>.

VARIKAS, Eleni. Refundar ou reacomodar a democracia? Reflexões críticas acerca da paridade entre os sexos. *Revista Estudos Feministas*, Rio de Janeiro, v. 4, n.1, p. 65-95, 1996.