

A Sub-Representatividade das Mulheres nas Eleições Municipais do Brasil: Breve Análise para as Eleições de 2000 a 2020

CARLOS NATHANIEL ROCHA CAVALCANTE (*)
RODRIGO DE-LOSSO (**)

1 Introdução

Este é o primeiro de uma série de artigos que serão publicados envolvendo sub-representatividade nas eleições no Brasil, tanto no aspecto de gênero quanto de etnia. Para isso, serão analisadas algumas estatísticas descritivas e gráficos de distribuição espacial, que mostram a baixa representatividade das mulheres nas eleições locais. No segundo texto dessa série de artigos serão analisados indicadores semelhantes para eleições federais.

O Código Eleitoral de 1932 permitiu, pela primeira vez, o voto feminino, desde que fossem alfabetizadas e maiores de 21 anos. Esse direito foi incorporado à Constituição de 1934, mas era facultativo. Somente em 1965 tornou-se obrigatório, menos de 60 anos atrás. É possível visualizar os impactos desse acontecimento tão recente nos dados sobre as últimas eleições.

Este artigo não tem o intuito de trazer respostas para explicar as causas da desigualdade represen-

tativa na representação feminina nos cargos de prefeitos e vereadores do Brasil. A discussão necessita de um arcabouço teórico refinado e um conjunto de explicações que não cabem neste espaço. Contudo, este texto traz um breve diagnóstico da magnitude da baixa representatividade feminina nos cargos legislativos e executivos municipais.

Este relatório levanta dados sobre a participação política das mulheres nos cargos de gestão de prefeitos e vereadores nos municípios do Brasil. A base de dados utilizada neste artigo é pública e está disponível no Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em 2021, as mulheres representavam 51,1%, totalizando 108,7 milhões de pessoas do gênero feminino. Contudo, conforme este relatório, a representação feminina nos cargos de prefeitos e vereadores é inferior a 20% do total de vagas, ou seja, há uma sub-representatividade acentuada. Ressalta-se que neste relatório serão analisados apenas prefeitos

eleitos com deferimento da candidatura aprovada no TSE.

2 A Sub-Representatividade nos Cargos de Prefeitos no Brasil

O Brasil possui 5.570 municípios, em que cada uma dessas unidades federativas possui um cargo de gestão, isto é, um prefeito. A Figura 1 mostra que a assimetria de representatividade de gênero faz parte da história recente das eleições locais brasileiras em que na eleição de 2000, apenas 5,7% dos prefeitos eleitos eram do gênero feminino em um universo de mais de 5.500 municípios do Brasil. O cenário em 2020, apesar de ter melhorado, mostra que a proporção de mulheres prefeitas está muito aquém da proporção demográfica populacional, em que apenas 12% das mulheres conquistaram o cargo de chefe do executivo municipal.

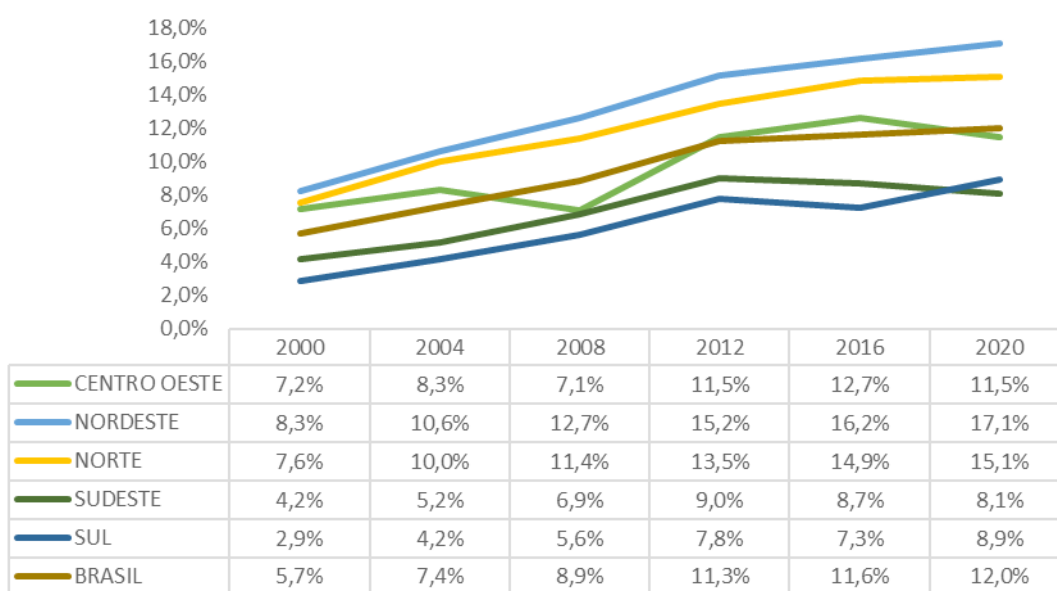
Ainda sobre a Figura 1, nota-se que as regiões Nordeste e Norte são as que possuem maior proporção de mulheres prefeitas eleitas no

Brasil, totalizando 17,1% e 15,1% na eleição de 2020. Nota-se ainda que houve aumento da proporção de prefeitas mulheres em todas as regiões brasileiras entre 2000 e 2020, mas que ainda está muito abaixo da proporção demográfica que as mulheres representam no Brasil. Tal aumento da proporção de mulheres prefeitas é muito importante na promoção da diversidade da política brasileira. O que a Figura 1 atesta é que há um movimento de menor desigualdade de gênero, mas

que tal movimento tem sido muito lento ao longo dos últimos 20 anos.

Além disso, vale enfatizar como a proporção de mulheres prefeitas na região Sul era muito baixa em 2000, apenas 3 de cada 100 prefeitos eram mulheres, o que mostra um índice de concentração altíssimo do poder executivo nas mãos dos homens. Apesar da melhora, a região Sul ainda apresenta proporção de prefeitas inferior a dois dígitos, conforme a Figura 1.

Figura 1 - Proporção de Mulheres Prefeitas Eleitas (2000 -2020)



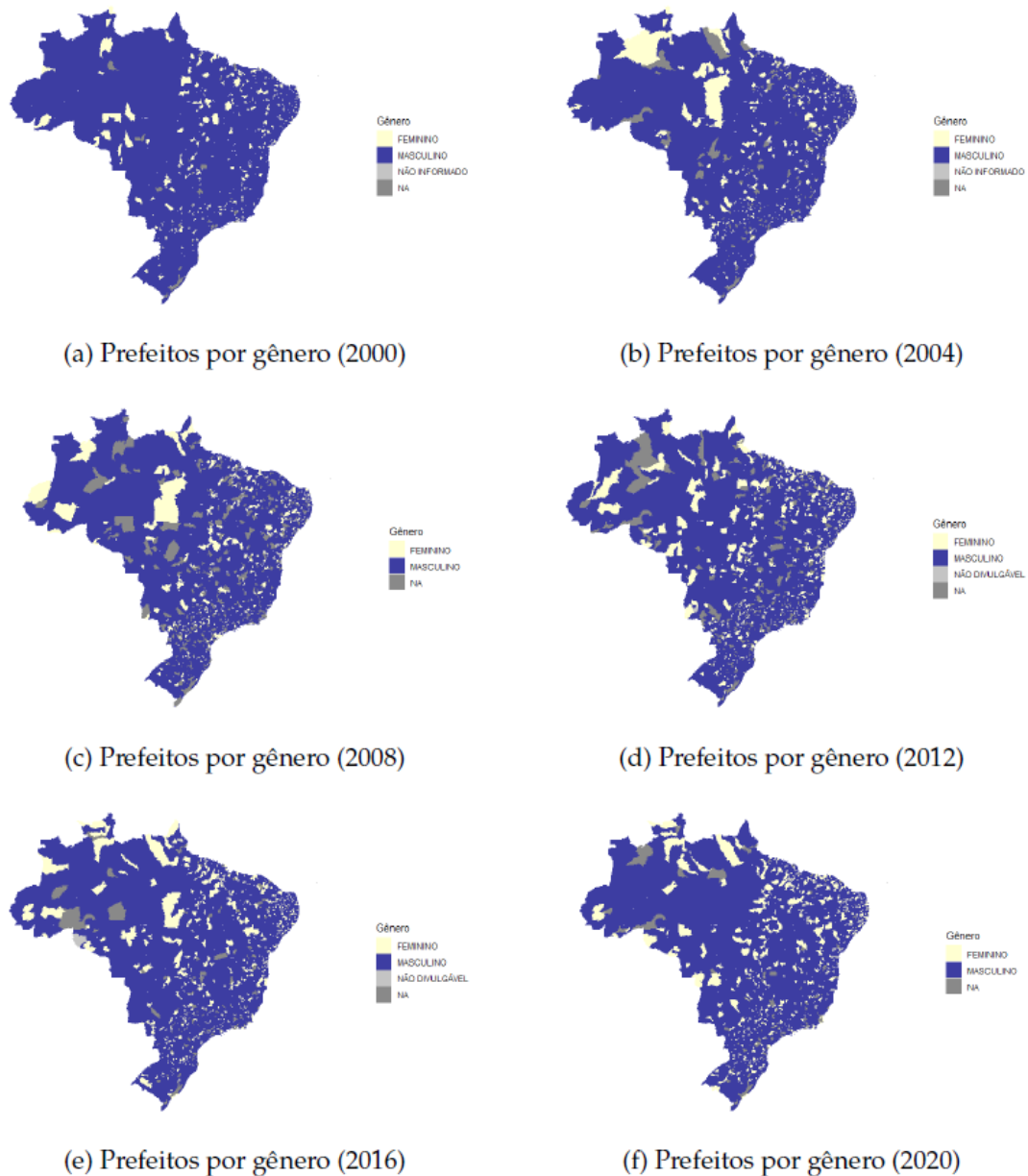
Fonte: TSE.

A Figura 2 retrata a distribuição espacial dos prefeitos eleitos por gênero entre 2000 e 2020. Enfatiza-se a sub-representatividade feminina no aspecto regional, uma vez que a coloração azul, representativa de prefeitos do gênero masculino, domina o mapa do Brasil ao longo das últimas eleições municipais. Apesar do aumento de mulheres prefeitas nas últimas eleições, os municípios são majoritariamente governados por

homens. A análise visual dos mapas mostra uma clara e lenta diversificação gradual de gênero.

Ressalta-se ainda que o cenário se repete em nível estadual, em que praticamente apenas uma mulher tornou-se governadora eleita nas eleições estaduais de 2018. A análise da sub-representatividade de gênero nas eleições estaduais e federais será disponibilizada nas edições seguintes deste boletim.

Figura 2 - Distribuição Espacial dos Prefeitos Eleitos por Gênero (2000 - 2020)



Fonte: TSE.

Um fato curioso é que as mulheres em cargos de prefeitas são, em média, mais escolarizadas que os homens. A Tabela 1 mostra o grau de escolaridade dos prefeitos eleitos no Brasil por discriminação de gênero. Conforme a tabela, nota-se que a proporção de mulheres com ensino superior é substancialmente maior que a proporção de homens com esse mesmo nível de escolaridade. Em 2000, as mulheres com en-

sino superior completo representavam 46,9% do total de prefeitas eleitas no Brasil, enquanto os homens, apenas 37,4%. No cenário da última eleição municipal, observa-se um aumento relevante do nível de escolaridade dos prefeitos, em que 76,5% das prefeitas eleitas possuem ensino superior completo, enquanto entre os homens, 52,4% possuem ensino superior completo.

A Tabela 1 mostra que o nível de escolaridade dos prefeitos está aumentando ao longo das eleições. Outro destaque é que, apesar da sub-representação feminina, as mulheres apresentam grau de escolaridade maior que os homens eleitos para os cargos executivos municipais.

Tabela 1 - Nível de Escolaridade por Gênero dos Prefeitos dos Municípios Brasileiros (2000 -2020)

Painel A: Nível de escolaridade por gênero (2000 -2008)						
Escolaridade	2000		2004		2008	
	FEMININO	MASCULINO	FEMININO	MASCULINO	FEMININO	MASCULINO
Ensino superior completo	46,9%	37,4%	54,4%	39,8%	60%	43%
Ensino superior incompleto	7,2%	6,9%	10,0%	6,7%	8%	7%
Ensino médio completo	28,0%	23,3%	24,4%	26,4%	22%	27%
Ensino médio incompleto	1,9%	5,4%	2,2%	4,5%	2%	4%
Ensino Fundamental completo	6,9%	10,1%	3,7%	7,8%	4%	8%
Ensino Fundamental incompleto	6,6%	13,9%	5,0%	12,5%	4%	10%
Outros casos	2,5%	3,1%	0,2%	2,3%	0%	1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100%	100%
Observações	318	5235	401	5046	454	4670

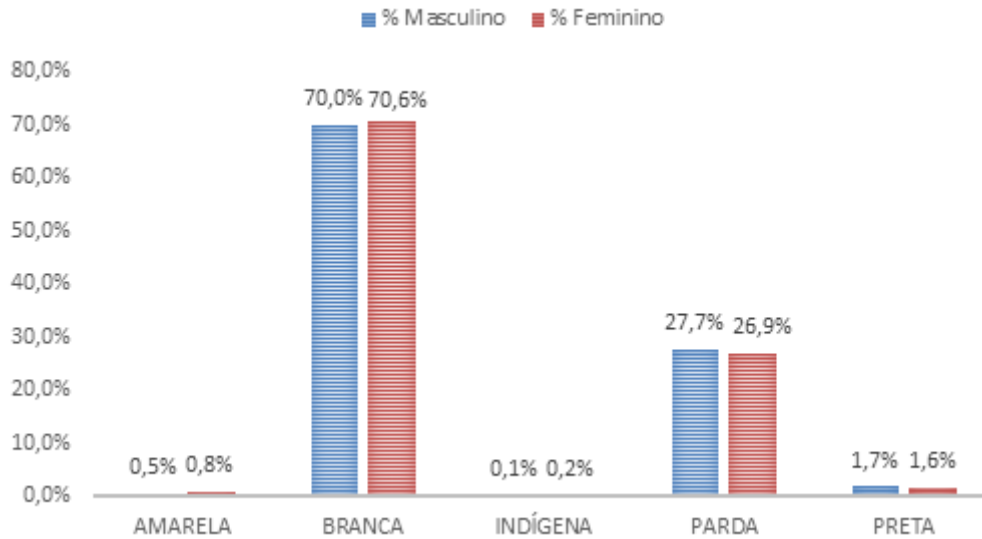
Painel B: Nível de escolaridade por gênero (2012 -2020)						
Escolaridade	2012		2016		2020	
	FEMININO	MASCULINO	FEMININO	MASCULINO	FEMININO	MASCULINO
Ensino superior completo	67,0%	46,0%	71,2%	49,6%	76,5%	52,4%
Ensino superior incompleto	6,5%	6,0%	4,5%	5,6%	3,2%	4,8%
Ensino médio completo	19,0%	29,3%	20,1%	27,0%	18,3%	26,9%
Ensino médio incompleto	1,0%	3,2%	0,9%	2,8%	0,2%	2,6%
Ensino Fundamental completo	3,3%	6,9%	1,6%	7,3%	1,2%	6,6%
Ensino Fundamental incompleto	2,8%	7,8%	1,7%	6,9%	0,5%	5,8%
Outros casos	0,3%	0,8%	0,0%	0,8%	0,2%	0,8%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Observações	600	4714	642	4871	656	4797

Fonte: TSE.

A baixa diversificação nos cargos de prefeitos não se restringe apenas à sub-representatividade de gênero. A partir de 2014, a base de dados do TSE passou a divulgar o perfil racial dos candidatos aos cargos políticos no Brasil. Portanto, a base de dados com informações raciais para as eleições municipais compreende os anos de 2016 e 2020. As Figuras 3 e 4 mostram

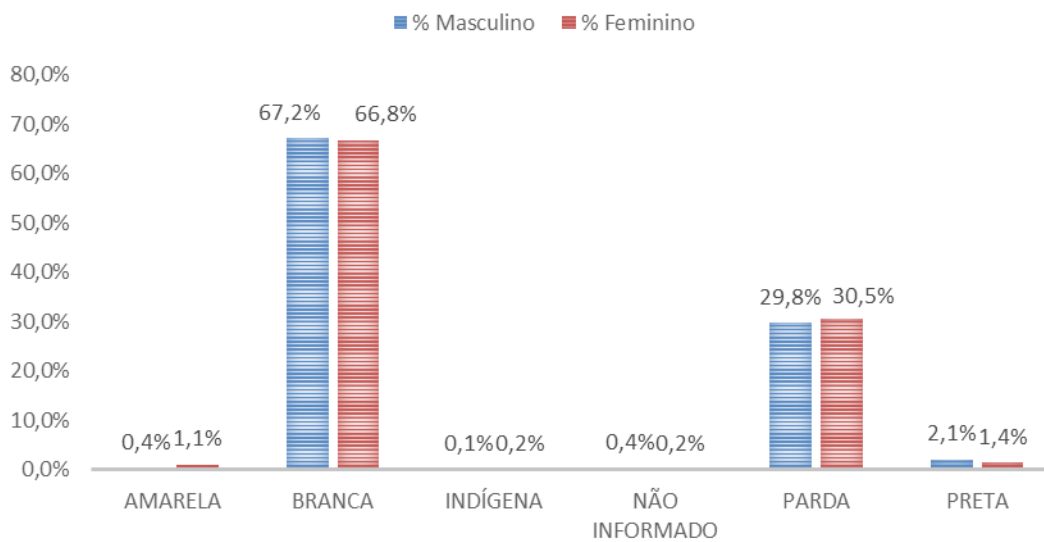
que o perfil de prefeitos no Brasil é majoritariamente branco, uma vez que mais de 70% dos prefeitos eleitos em 2016 eram brancos. Tal cenário foi muito similar em 2020: os prefeitos eleitos eram majoritariamente brancos, com mais de 65% de representatividade, enquanto os pardos e pretos são minorias em ambos os gêneros analisados.

Figura 3 - Perfil Racial dos Prefeitos Eleitos (2016)



Fonte: TSE.

Figura 4 - Perfil Racial dos Prefeitos Eleitos (2020)



Fonte: TSE.

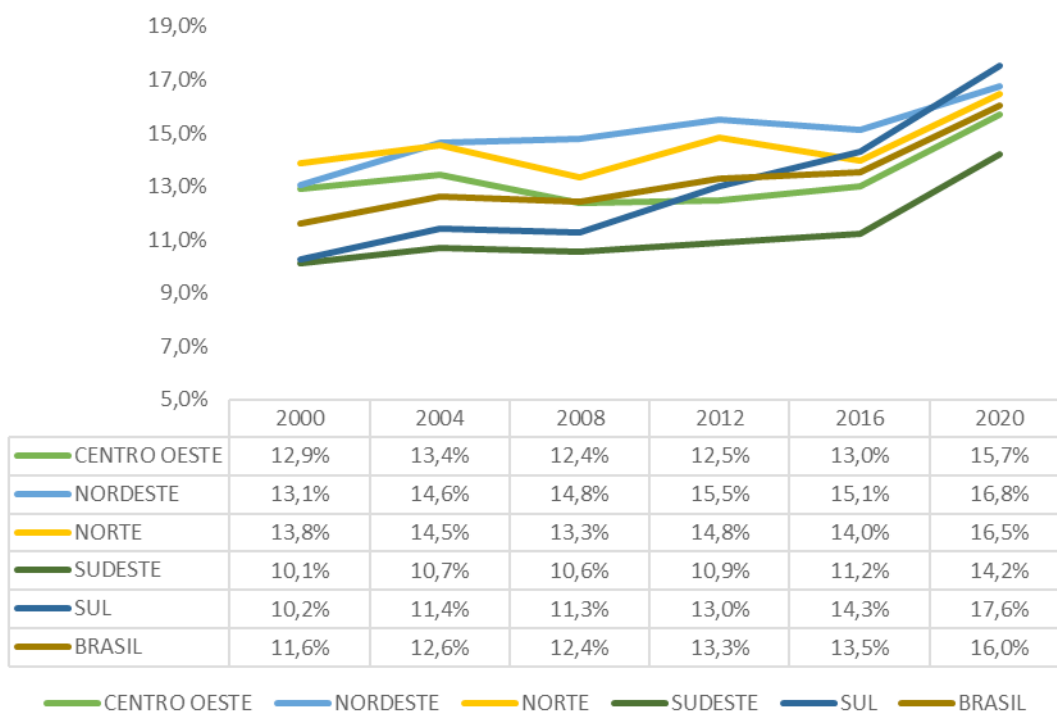
3 A Sub-Representatividade nos Cargos Legislativos Municipais

A baixa representação das mulheres nos cargos políticos não se restringe apenas aos cargos executivos. Nos cargos legislativos municipais a proporção de mulheres nos cargos eletivos é inferior ao que deveria ser segundo critérios de equidade demográfica. O cenário é bem similar ao que se observa nos cargos de prefeitos. Ressalta-se que a ausência de representatividade no setor legislativo e executivo tem impacto direto na

construção de políticas públicas visando à diminuição de desigualdade de gênero.

A Figura 5 retrata a proporção de mulheres eleitas para o cargo de vereadores nas regiões brasileiras. Observa-se que houve um aumento gradual em direção a maior participação feminina, ainda que tal aumento esteja sendo muito vagaroso, uma vez que a proporção de mulheres eleitas para o cargo de vereador passou de 11,6% em 2000 para 16,0% em 2020.

Figura 5 - Proporção de Mulheres Vereadoras Eleitas (2000-2020)



Ainda na Figura 5, observa-se que o processo de sub-representatividade feminina nos cargos de vereadores é persistente ao longo das regiões brasileiras, sendo persistente inclusive em nível de ente federativo estadual. Contudo, assim como no cenário nacional, houve aumento de representatividade feminina nas câmaras municipais, ainda que em um processo muito lento, apesar de gradual. Outro fato é que a discrepân-

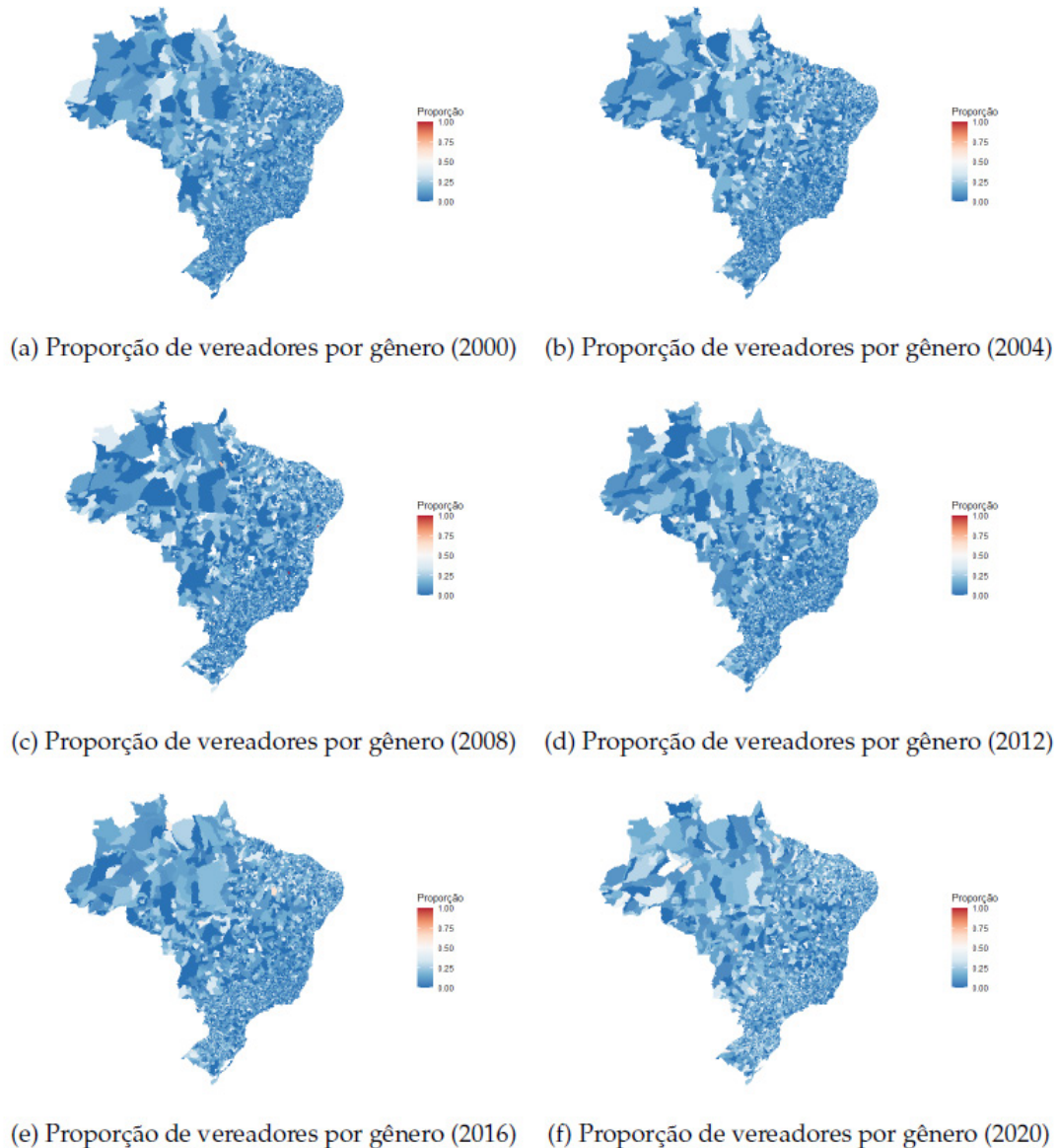
cia da representatividade de mulheres nos estados também tem-se reduzido.

A Figura 6 retrata a distribuição espacial da proporção de mulheres eleitas por gênero entre 2000 e 2020. A figura enfatiza a sub-representatividade feminina nas câmaras municipais no aspecto regional, uma vez que a coloração azul escura representa baixa propor-

ção de vereadoras mulheres nos cargos legislativos. O mapa de representatividade por gênero é praticamente monocromático de cor azul. Apesar do aumento de mulheres prefeitas nas últimas eleições, a Figura 6 destaca como os municípios são majoritariamente legislados por homens, embora se verifique um aumen-

to, quase que imperceptível, da proporção de vereadoras mulheres nos municípios brasileiros. Isso significa que há um longo caminho a ser percorrido em direção de maior equidade de gênero nos cargos políticos de governança e legislação dos municípios brasileiros.

Figura 6 - Proporção de Vereadoras Mulheres Eleitas nos Municípios Brasileiros (2000 - 2020)



No aspecto educacional, a Tabela 2 sintetiza que as vereadoras mulheres são, em média, mais escolarizadas que os vereadores do gênero masculino. Apesar da proporção de vereadores com ensino superior completo ter aumentado substancialmente ao longo dos anos, as mulheres apresentaram praticamente o dobro da proporção de indivíduos com ensino superior que os homens nas últimas eleições, em que mais da metade das mulheres eleitas para o cargo legislativo muni-

cipal tiveram o ensino superior completo, enquanto apenas 26,1% dos homens tiveram o respectivo nível de escolaridade na última eleição municipal.

Aparentemente, existe uma exigência maior com relação ao nível de escolaridade das mulheres, ou seja, o diploma universitário é ainda mais necessário para que a mulher consiga almejar posições no legislativo e executivo dos entes federativos municipais.

Tabela 2 - Nível de Escolaridade por Gênero dos Vereadores dos Municípios Brasileiros (2000 -2020)

Painel A: Nível de escolaridade por gênero (2000-2008)						
Escolaridade	2000		2004		2008	
	FEMININO	MASCULINO	FEMININO	MASCULINO	FEMININO	MASCULINO
Ensino superior completo	26,2%	14,2%	30,5%	14,5%	37,1%	16,8%
Ensino superior incompleto	7,3%	4,8%	7,8%	5,1%	7,6%	5,2%
Ensino médio completo	33,8%	24,2%	33,5%	27,7%	33,6%	31,5%
Ensino médio incompleto	6,2%	7,6%	4,8%	6,4%	3,7%	5,3%
Ensino Fundamental completo	10,1%	15,0%	9,7%	14,1%	8,8%	15,0%
Ensino Fundamental incompleto	12,5%	26,8%	11,2%	26,4%	8,5%	21,6%
Outros casos	4,0%	7,4%	2,6%	5,9%	0,8%	4,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Observações	6993	53345	6537	45179	6107	43972

Panel B: Nível de escolaridade por gênero (2012 -2020)						
Escolaridade	2012		2016		2020	
	FEMININO	MASCULINO	FEMININO	MASCULINO	FEMININO	MASCULINO
Ensino superior completo	43,8%	20,5%	47,7%	22,9%	53,8%	26,1%
Ensino superior incompleto	5,7%	4,5%	4,6%	3,9%	4,2%	3,8%
Ensino médio completo	34,0%	35,8%	33,4%	37,7%	31,0%	38,6%
Ensino médio incompleto	2,6%	4,6%	2,1%	4,1%	1,9%	4,2%
Ensino Fundamental completo	7,3%	14,8%	6,8%	13,9%	4,9%	12,3%
Ensino Fundamental incompleto	5,7%	17,3%	4,7%	15,5%	3,3%	13,0%
Outros casos	1,0%	2,4%	0,7%	1,9%	0,9%	2,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Observações	7488	48839	7793	49853	9286	48625

Apesar de a baixa representatividade feminina ser um grave problema para a construção de políticas públicas, este não é o único problema. A sub-representatividade racial é um problema tão preocupante quanto a de gênero e será analisada ao longo dos próximos boletins.

As Figuras 7 e 8 mostram que o perfil de vereadores no Brasil é majoritariamente branco, uma vez que mais que a maioria dos vereadores eleitos em 2016 eram brancos em ambos os gêneros analisados. Tal cenário foi muito similar em 2020, embora com leve aumento de representatividade entre pardos e pretos nas câmaras municipais.

Figura 7- Perfil Racial dos Vereadores Eleitos (2016)

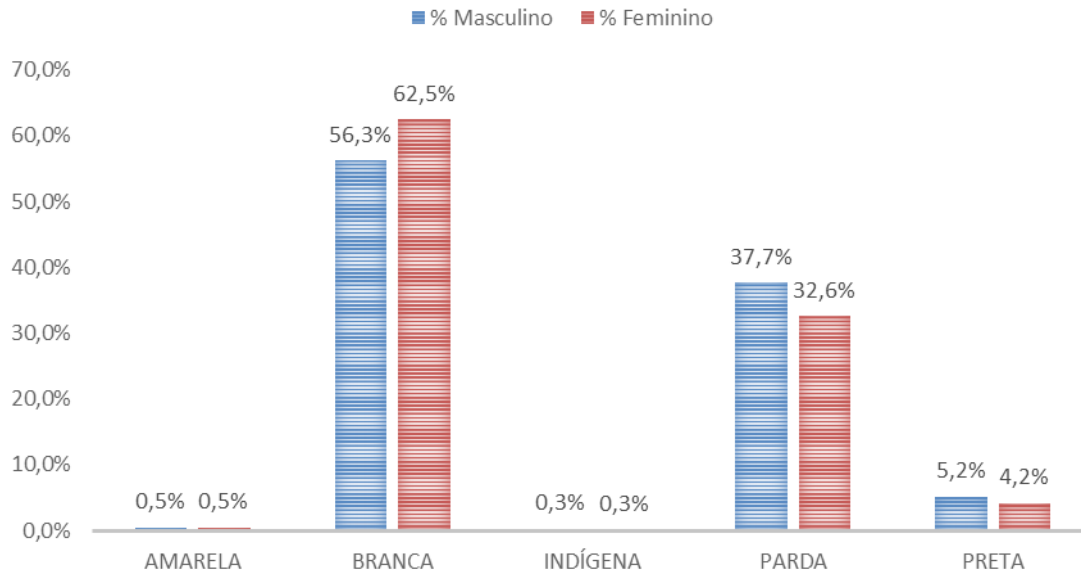
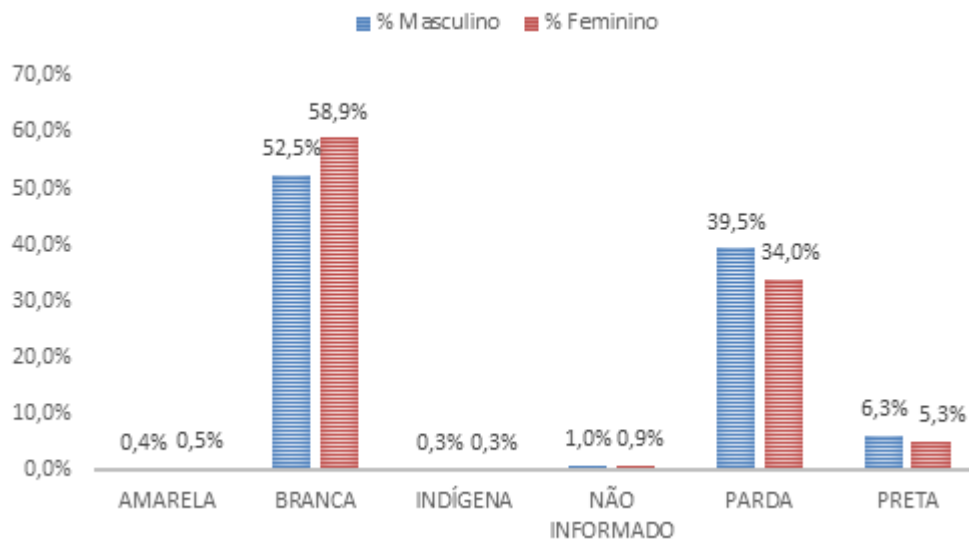


Figura 8 - Perfil Racial dos Vereadores Eleitos (2020)



O que se pode concluir é que mulheres possuem baixa representatividade na câmara e, ao estratificar por raça, mulheres pretas possuem representatividade quase que residual na política municipal brasileira. É um cenário que vem melhorando muito lentamente nos últimos anos. Além disso, é sabido que no âmbito estadual e federal não é muito diferente.

4 Considerações Finais

O debate em torno de menor desigualdade de gênero tem tomado uma proporção cada vez maior na sociedade. A literatura em economia já tem feito muitos diagnósticos, inclusive para o Brasil. Contudo, apesar dos números desfavoráveis, pouco tem mudado ao longo dos últimos 20 anos, ao menos no quesito representatividade política.

Muitas mulheres ainda têm dificuldades de ocupar cargos de poder, serem eleitas e terem voz ativa. Diante do diagnóstico deste relatório, percebe-se que as mulheres não têm alcançado as esferas de poder do Estado de maneira igualitária, o que as deixa à margem dos processos de elaboração das políticas públicas. Note ainda que este artigo analisou apenas baixa representatividade e não outros processos como discriminação dentro das câmaras municipais.

Conclui-se, pois, ser necessário que o processo político possibilite que mais mulheres ocupem os assentos das câmaras municipais e do poder executivo. Embora existam cotas eleitorais que asseguram uma porcentagem mínima de 30% de mulheres candidatas em qualquer processo eleitoral vigente, esse mecanismo tem demorado para surtir efeito prático, uma vez que há a existência de candidaturas ditas laranjas, isto é, apenas para cumprir o dispositivo referido em lei.

() Doutorando da FEA-USP. (E-mail: nathanielrocha18@usp.br).*

*(**) Professor Titular da FEA-USP e pesquisador da Fipe.
(E-mail: delosso@fipe.org.br).*