



Brasília | ano 54 | nº 215
julho/setembro – 2017

Economia da igualdade e do desenvolvimento

Políticas públicas de empoderamento político das mulheres no Brasil (2008-2016)

JOSEPH ESTRELA RODRIGUES TORRES

ANDREA TRAUB

VIVIANI CRISTINE DE OLIVEIRA

IVAN CARLOS VICENTIN

Resumo: A pesquisa analisou os resultados das políticas públicas de combate à disparidade de gênero nas eleições municipais de 2008, 2012 e 2016. O trabalho caracteriza a economia da igualdade de gênero e desenvolvimento, e relaciona a representação política feminina, o desenvolvimento e as diretrizes das políticas públicas dos planos nacionais de políticas para as mulheres e as políticas sociais de combate à desigualdade de gênero na política. Analisa os dados numéricos da participação política ao longo do período e os resultados das eleições. Usou-se a estatística descritiva para a análise de dados. Os resultados evidenciam que as políticas de combate à desigualdade de gênero na política não reduziram as disparidades, sendo nulos os seus efeitos no período. Sugere-se que o foco das políticas seja redirecionado para as causas das disparidades, inclusive mediante a adoção de cotas femininas nas casas legislativas e medidas impositivas de financiamento para campanhas de mulheres.

Palavras-chave: Políticas públicas. Cotas. Mulheres. Eleições.

1. Introdução

Em alguns setores do desenvolvimento social, o desenvolvimento econômico tem demonstrado ser insuficiente para reduzir as disparidades de gênero, sendo necessária a adoção de políticas públicas espe-

Recebido em 9/3/17

Aprovado em 5/4/17

cíficas para mitigar as desigualdades existentes entre homens e mulheres no campo da educação, do trabalho, da economia e da política (BANCO MUNDIAL, c2011).

As políticas públicas devem ser entendidas como um processo amplo e aplicado de resolução de problemas no âmbito da tomada de decisão governamental (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013) ou como institutos que “tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões” (SECCHI, 2013, p. 1) do qual fazem parte as políticas de combate à desigualdade.

No Brasil, uma série de políticas sociais redistributivas e de compensação de desigualdades foi implementada no período 2008-2015 para corrigir as distorções que não foram absorvidas pelo desenvolvimento econômico experimentado pelo país nos últimos anos. Uma dessas políticas foi a de redução das disparidades de gênero, visando a reduzir as desigualdades entre homens e mulheres (BRASIL, 2013, 2015).

A incorporação de uma agenda social baseada em direitos está ligada à tradição de defesa dos direitos humanos das Nações Unidas que, como se sabe, começou com a garantia dos direitos civis e políticos, e incorporou gradualmente os conceitos de direitos econômicos, sociais e culturais. Cuida, também, de integrar os cidadãos a participar dos processos de tomada de decisões e de implementação de políticas sociais que lhes permitam fazer satisfazer a seus direitos (BIELSCHOWSKY, 2009).

Nesse sentido, os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (BRASIL, 2008, 2013) foram lançados para a ampliação da perspectiva de gênero nas ações desenvolvidas pelo Estado e também pelo reconhecimento governamental de que as políticas de promoção da igualdade e de valorização das diversi-

dades se encontram em permanente processo de construção e aperfeiçoamento.

No âmbito daqueles Planos foram lançadas diretrizes de ação, para fomentar e fortalecer a participação igualitária, plural e multirracial das mulheres nos espaços de poder e decisão, por meio da promoção de mudanças culturais, legislativas e institucionais que contribuam para a construção de valores e atitudes igualitárias e democráticas e para a construção de políticas para a igualdade (BRASIL, 2013, p. 53).

Na classificação do índice sintético *Global Gender Gap Index* (GGI), divulgado pelo Fórum Econômico Mundial (2016), entre cerca de 150 países o Brasil ostentou a 79ª posição no geral, a 86ª posição no indicador “empoderamento político feminino” e a 120ª posição no indicador “mulheres no parlamento”. Esse índice mensura a desigualdade de gênero por meio de indicadores da posição de mulheres no parlamento, nas esferas ministeriais e no exercício da chefia de Estado ou de governo nos últimos 50 anos (MELLO, 2010).

Nesse cenário, o objetivo do artigo é analisar as políticas governamentais de combate à disparidade na representação política feminina, à luz do paradigma da economia da igualdade e sua efetividade, com base nos resultados das eleições municipais de 2008, 2012 e 2016.

O artigo está dividido em sete seções. Na primeira, descreve-se o conteúdo do artigo, metodologia e resultados. Na segunda, caracteriza-se a economia da igualdade e do desenvolvimento e a relação entre gênero e economia. Na terceira, analisa-se o empoderamento político como aspecto da economia e do desenvolvimento. Na quarta, descreve-se a estratégia brasileira de empoderamento político das mulheres. Na quinta, é apresentada a metodologia da pesquisa. Na sexta, são apresen-

tados os resultados e analisam-se os dados do eleitorado feminino e das eleições municipais do período 2008-2016.

Na última seção, conclui-se que, embora tenham ocorrido avanços como o aumento do número de candidaturas femininas, as políticas de combate à desigualdade de gênero implementadas não reduziram as disparidades entre homens e mulheres no campo político no Brasil, sendo nulos os seus efeitos. Também foi observado que o foco das políticas precisa ser redirecionado para as causas das disparidades entre homens e mulheres na campanha eleitoral. A pesquisa guarda limitações, uma vez que não foram seu objeto as variáveis econômicas e financeiras que podem influenciar nos resultados das pleitos, sugerindo-se pesquisas futuras sobre elas.

2. A economia da igualdade e do desenvolvimento

A perspectiva de gênero está relacionada aos atributos sociais, comportamentais, culturais e às expectativas e normas associadas a ser uma mulher ou um homem, ao passo que a igualdade de gênero diz respeito a como esses aspectos influenciam o relacionamento entre mulheres e homens, incluindo as diferenças resultantes do poder entre eles. Isoladamente, o desenvolvimento econômico tem demonstrado ser insuficiente para reduzir as disparidades de gênero, sendo essenciais políticas corretivas que visem a debelar os persistentes hiatos na educação, no trabalho, na economia e na política (BANCO MUNDIAL, c2011).

Adotando-se uma visão não fragmentada do sistema de proteção social, entende-se que a adoção de políticas sociais redistributivas e de compensação de desigualdades pode tornar-se uma condição para o desenvolvimento

econômico, por impactar o emprego, o bem-estar, os êxitos passados e perspectivas futuras das pessoas, ainda mais considerando que o desempenho do crescimento econômico dos países em desenvolvimento difere muito, tanto ao longo do tempo quanto entre países (DRAIBE, 2007; SON, 2007).

A economia da igualdade e do desenvolvimento sustenta-se na teoria econômica para entender o que estimula as assimetrias entre homens e mulheres nos aspectos da educação e da saúde, do acesso a oportunidades econômicas e recursos produtivos, e da capacidade de tomar decisões e aplicá-las; e explora quais medidas políticas e ações sociais mais amplas podem ser implementadas para reduzir essas diferenças e melhorar globalmente os resultados de desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, c2011).

A análise conjunta de conceitos como crescimento econômico, igualdade, desenvolvimento humano e as políticas relacionadas faz parte do objeto de estudo da economia do desenvolvimento e tem-se inclinado à investigação das economias de países pobres mediante o uso da teoria econômica, econometria, sociologia, ciência política, biologia e demografia, sendo por isso considerada uma área virtuosa das ciências sociais (RAY, 2008; AMMENDOLA, 2011).

De maneira geral, embora nos últimos anos tenham ocorrido ganhos para as mulheres em todo o mundo, totalizando-se cerca de 140 países com garantias explícitas de não discriminação entre homens e mulheres em suas constituições, ainda persistem na vida das mulheres as desvantagens baseadas em gênero (BANCO MUNDIAL, c2011).

Ocorre que a desigualdade causa impacto no crescimento de um país porque não permite a otimização dos recursos humanos disponíveis e afeta as externalidades posi-

vas decorrentes da maior igualdade entre homens e mulheres (DEVIÁ; JERABEK, 2016).

Com efeito, assim como o conceito de pobreza não pode ser reduzido à noção de precariedade de renda, a questão da desigualdade também não deve restringir-se a um debate sobre desigualdade de riqueza, uma vez que está relacionada a vários tipos de assimetrias como raça, gênero, classe e outras inúmeras dimensões da realidade social (SCALON, 2011).

Com razão, é possível observar que a igualdade de gênero tem grandes impactos na produtividade, até porque, com suas aptidões e talentos, as mulheres participam das atividades econômicas e representam mais de 40% da mão de obra e cerca da metade dos estudantes universitários do mundo (BANCO MUNDIAL, c2011). Nos países pobres, muitas mulheres e meninas estão envolvidas na produção de bens não comerciais ou que não são captados pelas pesquisas de renda. No entanto, seu labor tem um peso considerável e diferenciado em itens de saúde, educação e nutrição de famílias e crianças (KLASEN, 2007).

Por essa razão, para maximizar os ganhos econômicos, é necessário otimizar a utilização da capacidade das mulheres, haja vista que, quando o trabalho feminino é subutilizado ou alocado de maneira ineficiente, são substanciais as perdas econômicas. Os ganhos de produtividade revelam-se de suma importância num mundo integrado, onde a eficiência no uso de recursos é um diferencial na competitividade e crescimento econômico.

Entretanto, há uma grande variação regional nos aspectos de desigualdade de gênero que são mais prejudiciais para o crescimento em favor das camadas mais pobres, sendo necessárias políticas específicas para promover o crescimento econômico por meio da redução da desigualdade de gênero (KLASEN, 2007).

Com efeito, em países e regiões com populações que envelhecem rapidamente – como na China, na Europa e na Ásia Central –, encorajar as mulheres a entrar e permanecer na força de trabalho pode ajudar a atenuar o impacto negativo do encolhimento das populações em idade produtiva. Logo, num mundo globalizado, os países que reduzem as desigualdades de gênero, especialmente na educação formal e na participação econômica, terão uma clara vantagem sobre aqueles que adiam essa medida (BANCO MUNDIAL, c2011).

Por isso, o fomento à economia inteligente inclui a formulação de políticas que dinamizem as perspectivas para as gerações futuras, a qualidade e a diversidade das instituições da sociedade, fatores que têm relação direta com a questão da igualdade. Consequentemente, as políticas que fomentam a igualdade de gênero fazem parte de uma econo-

mia inteligente, pois, ao remover barreiras que impedem as mulheres de ter o mesmo acesso que os homens aos bens da vida (educação, oportunidades econômicas e insumos produtivos), podem gerar enormes ganhos de produtividade, essenciais num mundo mais competitivo e globalizado (BANCO MUNDIAL, c2011).

Desse modo, acredita-se que as ações que visem a transformações sociais devem levar em consideração as mudanças nas formas de distribuição de riqueza e nos processos de alocação dos indivíduos na estrutura social (SCALON, 2011).

Logo, embora o rendimento ainda seja uma das principais variáveis para se mensurar pobreza e desigualdade, a pobreza deve ser entendida de maneira relacional e multidimensional, como uma situação de privação de ativos e de “liberdades individuais” que pode manifestar-se de diferentes formas (racial ou étnica, de gênero, etária, regional, entre outras) e em várias dimensões (social, política ou econômica), num determinado período, e que tem relação com as políticas públicas adotadas (IBGE, 2014).

Assim, observa-se que há relação estreita entre a economia e os padrões de progresso e manutenção da igualdade de gênero, principalmente nos resultados do desenvolvimento e formulação de políticas públicas que necessariamente exigem uma participação igualitária no seu processo e formulação.

3. O empoderamento político como aspecto da economia da igualdade e do desenvolvimento

Embora seja um conceito que suscita grande controvérsia acadêmica, em termos tanto de definição quanto de medição, “empoderamento” pode ser caracterizado pela capacidade de os indivíduos moldarem os seus próprios destinos e a existência de estruturas institucionais de apoio (AMMENDOLA, 2011).

Como devidamente apontado, investigar o comportamento dos padrões de desigualdade de gênero é importante, especialmente porque alguns persistem mesmo com o avanço do processo de desenvolvimento. A igualdade é um direito humano básico e tem importância instrumental, pois contribui para a eficiência econômica e a obtenção de outros resultados essenciais de desenvolvimento, que não se observa somente como processo econômico, mas também como mecanismo de expansão de liberdades (BANCO MUNDIAL, c2011).

Percebe-se que, quando mulheres e homens não têm oportunidades iguais de serem social e politicamente ativos e de influenciar leis e a to-

mada de decisão, as instituições e políticas tendem a favorecer sistematicamente os interesses daqueles que são mais preponderantes, reduzindo as chances de tratar as restrições institucionais e as falhas do mercado que alimentam desigualdades de gênero, perpetuando sua existência (BANCO MUNDIAL, c2011).

A capacidade de decisão das mulheres, a sua participação política e o papel central de instituições sociais e políticas – seja formal, seja informal –, ao determinarem os resultados de gênero, remeteram à questão da isonomia aos domínios da igualdade na representação política, a ponto de ser definida como um dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e um dos dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (PARLAMENTO EUROPEU, 2008). Além disso, a promoção da igualdade entre homens e mulheres evidencia ser um aspecto relevante das políticas sociais e econômicas, exigindo-se ações que fomentem a participação equilibrada de homens e mulheres em todas as instâncias (COMISSÃO EUROPEIA, 2008).

Aliás, a necessidade de alargar o conceito de desenvolvimento para melhor investigar os efeitos do crescimento econômico encontra guarida no Relatório de Desenvolvimento Humano de 2010 das Nações Unidas, que acrescentou a desigualdade às três dimensões originais do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH): rendimento, saúde e educação (AMMENDOLA, 2011).

Isso ocorreu, especialmente, porque existem áreas em que os hiatos sociais são pouco afetados pelos rendimentos mais elevados, mas onde políticas focadas podem ter impacto real. As quatro áreas prioritárias para o avanço da política, segundo o Relatório do Banco Mundial, são: a redução da desigualdade de gênero em capital humano, em especial a mortalidade feminina e a educação; o preen-

chimento das lacunas de gênero em acesso às oportunidades econômicas, rendimento e produtividade; a limitação da reprodução da desigualdade de gênero entre as gerações; e, por fim, a redução das diferenças de gênero em voz e capacidade de decidir na sociedade (BANCO MUNDIAL, c2011).

A promoção da igualdade entre os sexos e da autonomia das mulheres encontra-se elencada entre os oito ODM, proclamados em 2000 pelas Nações Unidas, e entre os dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) (NAÇÕES UNIDAS, 2000, 2015).

Entre os ODSs está o de alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas mediante ações que garantam a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública e a adoção de políticas sólidas e legislação aplicável com esse escopo (NAÇÕES UNIDAS, 2000, 2015).

Dessa forma, no decorrer do tempo, o nivelamento das condições de competitividade – com oportunidades iguais para que as mulheres se tornem social e politicamente ativas, tomem decisões e formulem políticas – influenciará instituições e escolhas de políticas mais representativas e inclusivas, pavimentando um caminho melhor de desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, c2011).

Nesse contexto, com o objetivo de promover a igualdade entre homens e mulheres e combater todas as formas de preconceito e discriminação, em 2003 foi criada no Brasil a Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM), cujas diretrizes de ação constaram dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres de 2008 e 2013,

como políticas específicas para o empoderamento político das mulheres, objeto de análise na próxima seção (BRASIL, 2008, 2013, 2014).

4. A estratégia brasileira de empoderamento político das mulheres (2008-2015)

No Brasil é relativamente recente a análise da persistência de desigualdade entre homens e mulheres em diversos setores, incluindo os espaços de poder, principalmente a abordagem integrada da economia e das políticas sociais ou da economia da igualdade e desenvolvimento.

A discussão sobre pobreza e gênero tornou-se mais proeminente na década de 1970, quando foi cunhada a expressão “feminização da pobreza” para descrever um quadro de declínio das condições econômicas das mulheres associadas com as mudanças demográficas, como o aumento da chefia feminina no País (IBGE, 2014).

A abordagem fundada na perspectiva de gênero permitiu compreender a representação política como um processo mais amplo. Com o passar do tempo, a tradicional abordagem da relação entre mulher e poder, que buscava explicar o aparente desinteresse e apatia feminina pela política com base na análise simplista de dados estatísticos, sofreu uma reorientação e deu lugar a uma análise mais ampla, envolvendo aspectos sociais, culturais, históricos e econômicos (BRABO, 2008).

O debate sobre a autonomia econômica, por sua vez, está ligado às relações desiguais de poder e aos “espaços” atribuídos aos homens e mulheres na sociedade, razão pela qual se acredita que, por meio da transição do espaço doméstico ou privado para o espaço público, as mulheres serão capazes de modificar as atuais relações de gênero (IBGE, 2014).

No final dos anos 1970 e nos idos da década de 1980, os estudos de políticas públicas passaram a esquadrihar as políticas sociais examinando as suas relações com a cidadania, a cultura política e padrões de financiamento estatal, culminando em 1990 com o deslocamento do exame das políticas públicas para o enfoque das suas relações com as instituições políticas. A análise das políticas sob a óptica de seu potencial de transformação, desenho, mecanismos concretos de operação e impacto na ordem social passou a ser examinada como expressão de processos políticos visando à mudança (HOCHMAN; ARRETICHE; MARQUES, 2007).

Após lenta evolução, no âmbito da comunidade internacional, a tese de que a política social é condição do desenvolvimento econômico ganhou amplitude e complexidade, impregnada pelos conceitos de desenvolvimento humano, investimento nas pessoas, inclusão e coesão

social. Assim, relacionar a política social, seus efeitos redistributivos e a inversão em capital humano passou a ser uma forma de enfatizar a capacidade dos sistemas de política social de promover e facilitar o crescimento econômico, simultaneamente ao desenvolvimento social (DRAIBE, 2007).

É preciso compreender que o combate às assimetrias de gênero na política está inserido numa ampla estratégia governamental de desenvolvimento e de promoção de políticas sociais de combate à pobreza, que visam às potencialidades de geração de oportunidades e ao enfrentamento das desigualdades que ainda persistem na sociedade brasileira (BRASIL, 2015).

No Brasil, entre 2008 e 2012, as políticas específicas de gênero na busca pela igualdade e a autonomia econômica das mulheres foram condensadas no Plano Nacional de Política para as Mulheres – fundamentado nos princípios da igualdade, respeito à diversidade, a equidade, a autonomia das mulheres, laicidade do Estado, universalidade das políticas, justiça social, transparência dos atos públicos, participação e controle social. O Plano estabeleceu as diretrizes de ação para a estratégia brasileira naquele período, incluindo a participação das mulheres nos espaços de poder e decisão (BRASIL, 2008).

A estratégia brasileira de combate às assimetrias de gênero foi repetida no novo Plano Nacional de Política para as Mulheres do período de 2013-2015, ficando expressa não só a participação ativa das mulheres em todas as fases das políticas públicas, mas também a transversalidade como princípio orientador de todas as políticas públicas. As diretrizes e os princípios foram praticamente mantidos, com pequenas variações de nomenclatura em relação ao plano anterior e as “linhas de ação” foram atreladas a metas do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 (BRASIL, 2013).

Sem descuidar das externalidades positivas decorrentes das demais ações propostas nesses Planos, a participação das mulheres nos espaços de poder e decisão revelou-se a mais específica política de gênero de empoderamento político feminino dentro da estratégia brasileira, considerando as metas propostas nos Planos contemplados no orçamento (BRASIL, 2008, 2013, 2014, 2015).

Os objetivos do Programa 2016 – Política para as Mulheres: Promoção da Autonomia e Enfrentamento à Violência (ano-base 2013 e 2014) – contemplam parte das ações do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres do período de 2013-2015 e, mais especificamente, aquelas destinadas ao empoderamento político feminino, evidenciando o casamento da estratégia de desenvolvimento mediante políticas públicas com o orçamento público (BRASIL, 2015; SPM, 2014).

Todavia, nos objetivos constantes do orçamento, observa-se um grande número de ações cuja efetividade é de difícil mensuração – como propaganda, sensibilização da sociedade, estímulo e fortalecimento de fóruns de gênero etc. Além disso, alguns indicadores de avaliação ou de “análise situacional” no relatório anual de avaliação do PPA são marcadamente inconclusivos sobre a mudança na realidade ou não permitem uma avaliação concreta e precisa da eficiência das ações adotadas (BRASIL, 2014, 2015).

Não obstante, para fins de análise da participação política, diversos indicadores podem ser utilizados; por exemplo, os indicadores de dimensão da participação político-social, como a taxa de comparecimento às eleições, são usualmente utilizados para a formulação de campanhas de incentivo e adesão popular à participação política, visto que podem ser calculados com base no repositório de dados eleitorais (JANUZZI, 2012).

É claro que os indicadores são uma grande fonte de controvérsia resultante da forma como foram construídos, de problemas de aferição ou, ainda, podem ser questionados em razão do verdadeiro objetivo da entidade emissora (AMMENDOLA, 2011). No caso, sustenta-se que o sucesso das políticas relacionadas ao empoderamento político feminino pode ser parcialmente avaliado com a análise do cumprimento das metas de ampliação do número de cadeiras ocupadas por mulheres nos parlamentos e a efetividade da aplicação da lei de cotas e sua revisão, conforme adiante se demonstra.

5. Metodologia da pesquisa

O método de pesquisa utilizado segue a taxinomia empregada por Vergara (2004), que

propõe dois critérios: quanto aos fins e quanto aos meios. Com relação aos fins, pode ser classificada em pesquisa exploratória e descritiva, com enfoque quantitativo e qualitativo e, relativamente aos meios, em pesquisa bibliográfica e documental. Optou-se por abordar apenas os três últimos pleitos municipais porque abrangem os oito anos em que vigoraram os planos nacionais de políticas para as mulheres do governo federal e são comparáveis entre si.

O levantamento de dados buscou informações nos dados dos arquivos públicos e fontes estatísticas do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), das avaliações das políticas sociais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e dos planos da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), além da consulta à literatura disponível. A amostra analisada compreendeu os dados do eleitorado e das eleições de 2008, 2012 e 2016. Os dados obtidos são de livre acesso nos sites do governo federal, sendo selecionada a aludida amostra através de ferramentas do próprio banco de dados que permitem a estratificação por sexo e outras variáveis. A estatística descritiva foi o método utilizado para a análise de dados (LAKATOS; MARCONI, 2003, 2010).

6. Resultados e discussão

Uma característica da pobreza brasileira é a histórica desigualdade social e econômica, que remonta ao tempo colonial. Além disso, o modo como os direitos foram adquiridos no período republicano, com base numa cidadania normativa e regulada e do lugar que o trabalhador ocupava no processo de produção, reforçou as desigualdades e modelou o quadro atual (AZEVEDO, 2013).

Embora a mulher tenha conquistado muitos avanços econômicos e políticos, como o

direito ao voto, o fato é que ainda está em curso a superação do processo de exclusão feminina na política e na economia ao longo dos anos (FERREIRA, 2004), pois “no que se refere à cultura política [...] prevalecem atitudes tradicionais em relação às mulheres, elas hesitam em ingressar na carreira política, os selecionadores resistem em indicá-las [...] e os partidos se opõem às políticas efetivas de igualdade” (BRABO, 2008, p. 43).

A primeira análise recai sobre as características do eleitorado brasileiro quando segmentado por sexo. Ao longo do período de 2008-2016, o número de eleitores passou de pouco mais de 130 milhões para cerca de 145 milhões sem alteração na proporção de eleitores femininos e masculinos, que se mantiveram na casa dos 52% e 48%, respectivamente. Considerando a população total de filiados a partidos políticos, observa-se que a proporção de homens filiados é de 56%, ligeiramente maior que a de mulheres, que é de 44%, estabelecendo-se uma proporção de 1,3 do sexo masculino para cada filiado do sexo feminino.

Se as mulheres são maioria do eleitorado brasileiro, em número de candidaturas requeridas à Justiça Eleitoral a situação se inverte. A Tabela 1, elaborada com base em dados do TSE ([2008-2016]), explicita essa diferença.

Tabela 1

Número de registros de candidatura em eleições municipais (Brasil)

Cargo	Eleições 2008		Eleições 2012		Eleições 2016	
	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino
Prefeito	13.931	1.745	13.101	2.026	14.418	2.150
Vereador	271.768	77.025	286.425	134.169	310.062	153.315
Total	298.908	81.254	299.526	136.195	338.445	158.453

Fonte: TSE

Entre 2008 e 2012, observa-se um aumento do número de candidaturas femininas para o cargo de vereador. Uma das razões está na alteração da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) pela Lei nº 12.034/2009 (BRASIL, 1997, 2009), que introduziu a obrigação do preenchimento das vagas em no mínimo 30% e no máximo de 70% para candidaturas de cada sexo, observando-se que para o cargo de Prefeito e Vice a disparidade continua linear. Em 2016, 97% dos candidatos a Prefeito, 82% a Vice-Prefeito, 67% a Vereador eram homens, contra 13%, 18% e 33% de mulheres. Se é certo que a legislação promoveu substancial alteração entre 2008 e 2012, os dados de 2016 evidenciam a manutenção

dos mesmos níveis de desigualdade entre os sexos das eleições de 2012, demonstrando que o aumento foi consequência da lei e não de uma mudança cultural.

Os resultados das eleições evidenciam, ainda, um quadro de manutenção da taxa de sucesso entre homens e mulheres. A Tabela 2 discrimina as quantidades de candidatos eleitos.

Tabela 2

Número de eleitos por sexo (Brasil, 1ª e 2ª Turnos)

Cargo	Eleições 2008		Eleições 2012		Eleições 2016	
	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino
Prefeito	5.050	506	4.952	665	4.849	638
Vereador	45.399	6.504	49.779	7.655	49.907	7.788
Total	50.449	7.010	54.731	8.320	54.756	8.426

Fonte: TSE

Observa-se que o baixo número de mulheres eleitas demonstra a ineficácia das políticas governamentais de combate à desigualdade de gênero. Em 2008, a relação percentualmente se exprimiu na conquista de 91% das cadeiras pelos homens e de apenas 9% pelas mulheres. Em 2012, após a eleição da primeira Presidente, o êxito foi de 88% e 12%, respectivamente e, em 2016, os percentuais foram de 87% e 13%, evidenciando a permanência do quadro de assimetria entre os sexos.

7. Conclusões

A economia da igualdade e do desenvolvimento tem buscado entender as causas das desigualdades entre homens e mulheres, com fundamento na teoria econômica, e quais medidas podem ser adotadas para reduzir as diferenças e melhorar globalmente os resultados de desenvolvimento. A análise do crescimento econômico, da igualdade, do desenvolvimento humano e das políticas têm relação com o estudo da pobreza, que se manifesta de diferentes formas e tem caráter relacional e multidimensional.

A análise da desigualdade extrapola o aspecto da distribuição da renda das pessoas e alcança a mensuração da privação de ativos e das liberdades individuais de cunho racial, étnico, etário e de gênero e espalha-se para as dimensões social, política e econômica. A desigualdade guarda, ainda, íntima relação com as políticas públicas adotadas (ou sua

ausência) num determinado país, notadamente com a presença e a eficiência de políticas específicas de combate aos hiatos sociais que resistem ao crescimento econômico ou à elevação da renda das pessoas.

A igualdade de gênero faz parte de uma economia inteligente, pois, ao remover barreiras que impedem as mulheres de ter o mesmo acesso que os homens aos bens da vida, otimiza sua força de trabalho e permite ganhos de produtividade, devidos às externalidades positivas, questão essencial num mundo mais competitivo e globalizado. O preenchimento das lacunas de gênero em acesso às oportunidades econômicas, em voz e capacidade de decidir na sociedade e na política, tem importância instrumental porque contribui para a eficiência econômica e a obtenção de outros resultados essenciais de desenvolvimento.

No caso das políticas de empoderamento político feminino no Brasil, no período compreendido entre 2008 e 2016, os dados evidenciam que as mulheres compõem a maioria do eleitorado brasileiro; porém, essa superioridade numérica não se reflete nas candidaturas e nos resultados das eleições realizadas no período. Também foi constatado que, de maneira inversa ao que ocorre com o perfil do eleitorado, o universo de filiados a partidos políticos é formado em sua maioria por homens e que, ao longo do período em estudo, não houve alteração nesse quadro.

Os dados das eleições municipais realizadas entre 2008 e 2016 revelam que, embora tenha ocorrido uma queda na disparidade entre o número de candidaturas masculinas e femininas, principalmente em razão da instituição de cotas femininas na fase de registro, a proporção de candidaturas masculinas ainda é muito superior às femininas. Isso evidencia que a disparidade de gênero na disputa eleitoral começa no recrutamento de candidatos;

além disso, ao lançar candidatas, os partidos políticos atuam estritamente no cumprimento da cota feminina de candidaturas exigida em lei.

A assimetria de gênero é maior na fase de definição dos resultados das eleições do que nas candidaturas, consideradas as relações e proporções entre sexos de candidatos e conquistas de cadeiras. Em razão disso, conclui-se que a assimetria de gênero também está fortemente concentrada na campanha eleitoral, cujas variáveis, como o impacto do financiamento e tempo de exposição em propagandas, podem influir no sucesso das mulheres.

Observou-se que a lei de cotas para mulheres, principal instrumento com efeitos concretos, apenas estimulou o recrudescimento do número de candidaturas femininas, cujos quantitativos ainda estão longe de encontrar paridade com as candidaturas masculinas, sem impacto nos resultados das eleições. A primeira vitória de uma mulher em eleições presidenciais no Brasil no período representou um fator de impacto político no combate à desigualdade de gênero na representação política feminina, mas não logrou interferir substancialmente no quadro de disparidade, haja vista a manutenção das baixas taxas de êxito das mulheres.

Embora tenham sido contempladas nos planos nacionais de políticas para as mulheres e no orçamento público, com metas de ampliar em até 20% a participação de mulheres nas casas legislativas, as políticas públicas implementadas pelo governo federal desde o ano de 2008 não foram exitosas. Em termos gerais, foram nulos os seus efeitos no período.

O rumo das políticas públicas de combate à desigualdade de gênero na política precisa ser reformulado e, quiçá, direcionado com um tom mais agressivo para a inserção de cotas femininas nas vagas das casas legislativas, em-

bora seja preciso reconhecer que relevantes questões de (in)constitucionalidade circundam proposta de tal natureza. Além disso, a fixação de aplicação compulsória de recursos financeiros em campanhas femininas pode influenciar nos resultados e na redefinição do formato de aplicação do fundo partidário.

Por fim, registra-se que a pesquisa guarda limitações, uma vez que não foi objeto de estudo o efeito de variáveis que podem influenciar os resultados – como o financiamento de campanha, o tempo de exposição na propaganda, o crescimento econômico, a cultura política, o nível de gastos públicos em políticas sociais e o efeito das externalidades positivas. Dessa forma, o campo está aberto para futuras investigações que levem em consideração a influência desses fatores nas políticas públicas examinadas.

Sobre os autores

Joseph Estrela Rodrigues Torres é bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia e em Ciências Contábeis pela Faculdade Regional da Bahia, Salvador, BA, Brasil; mestrando em Planejamento e Governança Pública na Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil.

E-mail: joseph@alunos.utfpr.edu.br

Andrea Traub é graduada em Serviço Social pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais de Curitiba, Curitiba, PR, Brasil; mestranda em Planejamento e Governança Pública na Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil.

E-mail: atraub@alunos.utfpr.edu.br

Viviani Cristine de Oliveira é graduada em Ciências Biológicas pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, PR, Brasil; mestranda em Planejamento e Governança Pública na Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil.

E-mail: viviani.oliveira.pgputfpr@gmail.com

Ivan Carlos Vicentin é doutor em Administração pela Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; professor e coordenador do Mestrado em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil.

E-mail: vicentin@utfpr.edu.br

Título, resumo e palavras-chave em inglês¹

ECONOMICS OF EQUALITY AND DEVELOPMENT: PUBLIC POLICIES FOR WOMEN'S POLITICAL EMPOWERMENT IN BRAZIL (2008-2016)

¹ Sem revisão do editor.

ABSTRACT: The research sought to analyze the results of Brazilian public policies to combat gender disparities in political representation from 2008 to 2016 in the 2008, 2012 and 2016 elections (municipalities). The study features the economy of gender equality and development and relates the political representation of women, development and guidelines of public policies set out in national policy plans for women of the federal government and social policies to combat gender inequality in politics in Brazil. Then, analyzes the numerical data of political participation over the period and the election results. The research can be classified as exploratory and descriptive and, respect to the means, bibliographical and documentary. Descriptive statistics was the method used for data analysis. The obtained results show that fighting policies to gender inequality in policy didn't reduce the disparities in Brazil, having no effects. It is suggested that the focus of policies be redirected to the causes of disparities between men and women in the election campaign, including through the adoption of quotas for women in the legislative houses and measures requiring greater financing for women's campaigns.

KEYWORDS: PUBLIC POLICIES. QUOTAS. WOMEN. ELECTIONS.

Como citar este artigo

(ABNT)

TORRES, Joseph Estrela Rodrigues; TRAUB, Andrea; OLIVEIRA, Viviani Cristine de; VICENTIN, Ivan Carlos. Economia da igualdade e do desenvolvimento: políticas públicas de empoderamento político das mulheres no Brasil (2008-2016). *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 54, n. 215, p. 163-178, jul./set. 2017. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p163>.

(APA)

Torres, J. E. R., Traub, A., Oliveira, V. C. de, & Vicentin, I. C. (2017). Economia da igualdade e do desenvolvimento: políticas públicas de empoderamento político das mulheres no Brasil (2008-2016). *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 54(215), 163-178. Recuperado de http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p163

Referências

AMMENDOLA, Giuseppe. Algumas tendências e perspectivas sobre globalização, crescimento econômico, igualdade e desenvolvimento. *JANUS.NET*, v. 2, n. 2, p. 1-48, 2011. Disponível em: <http://observare.ual.pt/janus.net/images/stories/PDF/vol2_n2/pt_pt_vol2_n2_art1.pdf>. Acesso em: 2 maio 2017.

AZEVEDO, Darana Carvalho de. Abordagem multidimensional sobre a pobreza: reflexões a partir do município de Macaé. In: GOIS, João Bosco Hora (Org.). *Questão social e proteção social*. Rio de Janeiro: Imos, 2013.

BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 2012*. Washington: Banco Mundial, c2011.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. *Revista CEPAL*, Santiago, n. 97, p. 173-194, abr. 2009.

BRABO, T. S. A. M. *Gênero e poder local*. São Paulo: Humanitas, 2008.

BRASIL. Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, 1ª out. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: 26 abr. 2017.

_____. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *II Plano nacional de políticas para as mulheres*. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008.

_____. Lei Federal nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. *Diário Oficial de União*, 30 set. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm>. Acesso em: 26 abr. 2017.

_____. Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM). *Plano nacional de políticas para as mulheres*. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Relatório anual de avaliação do PPA 2012-2015: ano-base 2013*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2014. v. 2, t. 1.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Relatório anual de avaliação do PPA 2012-2015: ano-base 2014*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2015. v. 2, t. 1.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Repositório de dados eleitorais [2008-2016]*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>. Acesso em: 26 abr. 2017.

COMISSÃO EUROPEIA. *Manual para a integração da perspectiva do gênero nas políticas de emprego, de inclusão social e de proteção social*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2008.

DEVIÁ, Verônica; JERABEK, Marketa. Desigualdade de gênero nos BRICS: uma análise longitudinal. In: SEMINÁRIO DISCENTE DE PÓS-GRADUAÇÃO DO INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 4., 2016, São Paulo. *Anais...* São Paulo: USP, 2016. p. 1-21.

DRAIBE, S. M. Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: GILBERTO, H.; ARRETCHE M.; MARQUES E. (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

FERREIRA, Mary. Mulher e política: do voto feminino à Lei das cotas: a difícil inserção das mulheres nas democracias representativas. *Revista espaço acadêmico*, Londrina, v. 4, n. 37, jun. 2004.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. The Global Gender Gap Report 2016. *World Economic Forum*, 2016. Disponível em: <<http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2016/>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

HOWLETT, Michel; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGE. *Estatísticas de gênero: uma análise dos resultados do Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. 5. ed. Campinas: Alínea, 2012.

KLASEN, S. Pro-poor growth and gender inequality: insights from new research. *Poverty in Focus*, p. 5-7, mar. 2007. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCPovertyInFocus10.pdf>>. Acesso em: 3 maio 2017.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Mariana de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Mariana de Andrade. *Técnicas de pesquisa*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MELLO, Hildete Pereira de. O Brasil e o Global Gender Gap Index do Fórum Econômico Mundial: algumas considerações. *Observatório Brasil da Igualdade de Gênero*, 2010.

Disponível em: <<http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/noticias/o-brasil-e-o-global-gender-gap-index-do-forum-economico-mundial/>>. Acesso em: 3 maio 2017.

NAÇÕES UNIDAS. *Declaração do milênio das Nações Unidas*. Nova York: Nações Unidas, 2000.

_____. *Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Nova York: Nações Unidas, 2015.

PARLAMENTO EUROPEU. *Relatório sobre a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres no âmbito da cooperação para o desenvolvimento*. Relator: Felekna Uca. [s.n.], fev. 2008. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2008-0035+0+DOC+XML+V0//PT>>. Acesso em: 2 maio 2017.

RAY, Debraj. Development economics. In: DURLAUF, Steven N.; BLUME, Lawrence E. (Ed.). *The new palgrave dictionary of economics*. 2. ed. [s.l.]: Palgrave Macmillan, 2008. Disponível em: <http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2008_D000105>. Acesso em: 2 maio 2017.

SCALON, Celi. Desigualdade, pobreza e políticas públicas: notas para um debate. *Contemporânea: revista de Sociologia da UFSCar*, v. 1, n. 1, jan./jun. 2011.

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SON, H. Global Estimates of Pro-Poor Growth. *Poverty in Focus*, p. 3-5, mar. 2007.

SPM. SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES. Poder e participação política. *Portal Brasil*, 9 jan. 2014. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/assuntos/poder-e-participacao-politica/copy_of_mais-mulheres-no-poder>. Acesso em: 20 abr. 2017.

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004.