

Mulheres Parlamentares e Representação Substantiva no Brasil

Gerson Scheidweiler¹  0000-0002-3014-5871

Ana Cláudia Sousa Oliveira²  0000-0002-1279-9951

Janara Kalline Leal Lopes de Sousa³  0000-0002-9056-5827

¹York University, Toronto, ON, Canada. M3J 1P3 – lapsdo@yorku.ca

²Universidad de Málaga, Málaga, España. 29016 – info@uma.es

³Universidade de Brasília, Faculdade de Comunicação, Brasília, DF, Brasil.
70910 – facorg@fac.unb.br



Resumo: Aumentar o número de mulheres eleitas aos parlamentos tem sido um objetivo histórico de grande parte dos movimentos feministas. A expectativa é de que isso não apenas amplie a correspondência entre parlamento e sociedade, mas também que sejam percebidos avanços em relação às políticas para as mulheres. Assim, para investigar a substantividade da representação, foram analisadas 10.753 proposições legislativas apresentadas entre 2015 e 2017 na Câmara dos Deputados, buscando avaliar a qualidade da produção legislativa das deputadas federais brasileiras e a correlação entre a sua atuação legislativa e a agenda da Articulação de Mulheres Brasileiras. Como resultado, identificamos que, no período, as mulheres parlamentares tiveram três vezes mais projetos de lei transformados em norma jurídica do que os homens e que houve aderência entre temas considerados consensuais, mas pouca atuação em relação a pautas mais progressistas.

Palavras-chave: representação política; movimentos feministas; gênero; produtividade legislativa; Brasil.

Congresswomen and Substantive Representation in Brazil

Abstract: Increasing the number of women elected to parliaments has been a historic objective of most feminist movements. The expectation is that this will not only expand the correspondence between parliament and society, but also that advances in policies for women will be noticed. To investigate the substantivity of representation, 10,753 legislative proposals presented between 2015 and 2017 in the Brazilian Chamber of Deputies were analyzed, seeking to evaluate the quality of the legislative production of the Brazilian congresswomen and the correlation to the agenda of the Articulation of Brazilian Women. As a result, it is demonstrated that, between 2015 and 2017, female representatives were three times more productive than males and that there was adherence between agendas considered consensual, but little performance in relation to more progressive agendas.

Keywords: Political representation; Feminist movements; Gender; Legislative productivity; Brazil.

Mujeres parlamentarias y representación sustantiva en Brasil

Resumen: Aumentar el número de mujeres elegidas para los parlamentos ha sido un objetivo histórico de los movimientos feministas. La expectativa es que ello no solo ampliará la correspondencia entre el parlamento y la sociedad, sino también que se noten los avances en las políticas para las mujeres. Para investigar la sustantividad de la representación, se analizaron 10,753 proposiciones legislativas presentadas entre 2015 y 2017 en la Cámara de Diputados, buscando evaluar la calidad de la producción legislativa de las diputadas federales brasileñas y la correlación entre el desempeño legislativo y la agenda de la Articulación de la Mujer Brasileña. Como resultado, se identificó que, en el período, las mujeres parlamentarias fueron tres veces más productivas que los hombres y que había adherencia entre temas considerados consensuales, pero poco desempeño en relación a pautas más progresistas.

Palabras clave: representación política; movimientos feministas; género; productividad legislativa; Brasil.

Introdução

No Brasil, 52,7% do eleitorado é composto por mulheres (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2020). Esse percentual, no entanto, não corresponde ao percentual de mulheres que ocupam espaços formais no sistema proporcional de representação política, como as câmaras municipais, assembleias legislativas, a Câmara Legislativa do Distrito Federal e a Câmara dos Deputados.

Em 2014, apenas 55 mulheres foram eleitas para a Câmara dos Deputados, de um total de 513 vagas, representando 9,9% das vagas naquela casa legislativa. Na eleição seguinte, em 2018, o número de eleitas à Câmara dos Deputados passou a 77, chegando a 15% de representação – o maior percentual alcançado até então. Esse aumento derivou, em parte, das novas ações afirmativas de gênero que passaram a vigorar por determinação da Justiça Eleitoral,¹ após forte atuação da Bancada Feminina da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. No entanto, mesmo com o tímido avanço, o Brasil ainda continuou ocupando posição desprestigiada no ranking de participação política feminina elaborado pela União Parlamentar, ficando na 141ª posição dentre mais de 190 países (IPU, 2021). Esse resultado positivo, no entanto, não significa necessariamente um aumento do percentual de representantes alinhadas à agenda feminista, uma vez que muitas foram eleitas em virtude de pautas conservadoras, impulsionadas pela eleição de Jair Bolsonaro e pela rejeição ao Partido dos Trabalhadores.² Por outro lado, as ações de protesto em virtude do assassinato da vereadora carioca Marielle Franco também ampliaram a visibilidade e o apelo eleitoral de candidaturas de esquerda, fazendo com que o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) se tornasse aquele com a maior bancada proporcional de mulheres na Câmara dos Deputados após 2018.³

Embora haja pequenos avanços em relação ao aumento do número de mulheres eleitas, tais números refletem as dificuldades estruturais e sistêmicas que dificultam o desempenho eleitoral das mulheres, como a divisão sexual do trabalho (Flávia BIROLI, 2018); a tradição política que resistiu o quanto pôde para reconhecer as mulheres como detentoras de direitos políticos, mesmo quando era evidente a contradição entre o patriarcalismo e as reformas liberais baseadas em individualismo e igualdade do final do século XIX (Virginia SAPIRO, 1981); a falta de tempo para atuação na esfera pública derivada da sobrecarga de funções relativas ao cuidado do lar e da família (BIROLI, 2018; Luis Felipe MIGUEL, 2013; Teresa SACCHET, 2009); a dominação masculina que opera as dinâmicas estruturais da sociedade (Pierre BOURDIEU, 2012); a composição majoritariamente masculina das estruturas partidárias (Clara ARAÚJO, 2005); o baixo investimento eleitoral pelas empresas e pelos partidos nas candidaturas de mulheres (SACCHET; Bruno SPECK, 2012); a atualização do campo político como masculino, inclusive com a contribuição da imprensa no reforço de estereótipos (BIROLI, 2018; MIGUEL; BIROLI, 2010).

Esse cenário de desigualdades e desvantagens estabelece um contexto de sub-representação política de mulheres e tem levado o Estado brasileiro a criar, desde 1995, ações afirmativas (cotas nas listas eleitorais, espaço na propaganda partidária, recursos para formação política etc.) para tentar amenizar a disparidade entre o número de mulheres e homens eleitos. No entanto, grande parte dessas medidas ainda não surtiu os efeitos esperados, em parte por incidirem em um sistema eleitoral que utiliza o modelo de lista aberta (e não o de lista fechada, em que as cotas de gênero têm se mostrado mais eficientes) e por estarem atreladas ao número de candidatas e não ao número de eleitas. Além disso, é comum que os partidos políticos descumpram tais ações afirmativas ou cumpram-nas sem compromisso com sua eficácia (SACCHET, 2020), refletindo constantes apreciações de anistias pelo Parlamento às siglas partidárias para evitar novas penalidades. Os partidos políticos são a porta de entrada para o sistema de representação formal no Brasil, mas suas dinâmicas internas refletem fortemente aspectos da dominação masculina (BOURDIEU, 2004), e que, ao fim e ao cabo, acabam exercendo efeitos sobre o recrutamento, o acesso a recursos financeiros e as chances eleitorais das mulheres (SACCHET, 2020; ARAÚJO, 2005).

Partindo da premissa de que a luta pela equidade de gênero é a essência-gênese do movimento feminista e que isso pressupõe esforços para que as mulheres ocupem espaços que lhes foram historicamente negados ou dificultados, a questão que moveu esta pesquisa foi analisar em que medida a presença, ainda que minoritária, das mulheres no parlamento

¹ Em 2018, a Justiça Eleitoral, ancorada no resultado da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5617, e após consulta elaborada pela Bancada Feminina da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, determinou que os partidos políticos deveriam destinar percentual dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC) e do tempo no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) às mulheres candidatas de acordo com o percentual de sua presença nas listas eleitorais, sendo no mínimo 30%.

² Exemplo é que, na 55ª Legislatura (2014-2018), o Partido Social Liberal (PSL), pelo qual concorreu Jair Bolsonaro à Presidência da República, não tinha nenhuma deputada federal eleita. Já após as eleições de 2018, na 56ª Legislatura (2019-2022), passou a ter 10 deputadas federais eleitas.

³ Em 2018, o PSOL também aumentou sua bancada: passou a ter 60% da sua bancada na Câmara dos Deputados integrada por mulheres, sendo seis mulheres e quatro homens. Na legislatura anterior, tinha apenas uma deputada federal e cinco deputados federais.

brasileiro, tem causado reflexos na qualidade da produção legislativa e qual a correspondência entre a atuação legislativa das deputadas federais com a pauta dos movimentos de mulheres. Além disso, avaliamos se as mulheres eleitas têm atuado apenas nas áreas conhecidas como *care politics* (saúde, educação, serviços sociais) ou se já possuem entrada em temas historicamente dominados por homens, como economia e direito.

Logo, foi realizada uma pesquisa documental,⁴ de natureza qualitativa e quantitativa, em todas as proposições legislativas apresentadas pelas deputadas e deputados federais entre 2015 e 2017, buscando-se identificar quais temas foram abordados e com qual frequência. Em seguida, os temas encontrados foram comparados com aqueles extraídos da análise do relatório da plenária da Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB) produzido após reunião ocorrida em 2017, que integrou 50 movimentos e coletivos de mulheres de diferentes regiões do país. Embora o resultado da plenária não represente necessariamente as variadas pautas trabalhadas por esses movimentos individualmente, elas dão indícios das agendas estratégicas prioritárias para as mulheres em uma dimensão coletiva.

No artigo, abordamos os dilemas teóricos relacionados ao conceito de representação descritiva e de representação substantiva, que permeiam grande parte dos debates relacionados à teoria política feminista e estão no centro do debate relacionado às cotas de gênero e de representatividade. Em seguida, apresentamos um panorama amplo dos movimentos feministas no Brasil e a evolução do entendimento de que o acesso das mulheres aos espaços formais de representação política deveria ser assumido como uma ação estratégica dos movimentos, permitindo que as mulheres “mudassem a política de dentro”, o que criaria condições mais favoráveis para se avançar na conquista de direitos e na redução das desigualdades de gênero. Apontamos, também, detalhes da estratégia metodológica adotada para coleta, análise e interpretação dos dados empíricos referentes à produção legislativa na Câmara dos Deputados, comparando as áreas temáticas identificadas na produção legislativa dos homens e das mulheres. Por fim, as áreas temáticas identificadas na pesquisa foram confrontadas com os temas identificados no relatório da Articulação Brasileira de Mulheres, avaliando-se a aderência ou a dissonância entre eles e posicionando os achados no contexto histórico-político em que a pesquisa se desenvolveu, permitindo, ao fim, interpretações mais acuradas da correspondência entre a atuação legislativa das deputadas federais e as agendas prioritárias do movimento feminista naquele momento.

O dilema da representação política

A representação de grupos sociais excluídos dos espaços de decisão política tem sido amplamente debatida desde o final do século XIX, graças ao estopim promovido pela atuação do movimento sufragista. Em meados dos anos 1970, com o fortalecimento do movimento feminista em âmbito internacional, especialmente com o apontamento do período entre 1975 e 1985 como a “Década da Mulher” pela Organização das Nações Unidas (ONU), o tema da representação política das mulheres ganhou cada vez mais atenção de *policy-makers*, da mídia e da Academia.

O descrédito generalizado pelo qual passam os sistemas democráticos e a desconfiança nas instituições fortalece ainda mais as reflexões sobre os conflitos de interesse que existem no processo de delegação de poder entre representante e representado e os efeitos do distanciamento entre um e outro para a qualidade da democracia.

A problemática em torno da representação é ampla e cheia de dilemas. Por uma questão histórica e demográfica, a democracia representativa foi aquela que melhor se estruturou nos países ocidentais, funcionando por meio da seleção popular e periódica de membros da sociedade para representá-la durante um período de tempo delimitado, com o dever de responder aos representados sobre seus atos (*accountability*). No entanto, a questão preocupante em torno da ideia de representação sempre foi a compreensão de quem, de fato, os representantes representam. Essa preocupação, por exemplo, é percebida no tratado clássico de Hanna Pitkin (1967), *The Concept of Representation*, em que a autora apresenta quatro diferentes modelos de representação: formalista, simbólica, descritiva e substantiva. Dentre eles, a autora mostra predisposição em considerar a representação substantiva como a mais pertinente para operar a lógica de representação nos sistemas democráticos. Neste modelo, o indivíduo representante toma decisões em favor e no interesse dos indivíduos representados e não apenas por compartilhar com eles determinadas características (a exemplo do sexo, da raça ou da orientação sexual). Por isso, neste modelo, o representante atuaria como porta-voz das demandas trazidas por aqueles que o autorizaram a atuar em defesa dos seus interesses.

⁴ Esta pesquisa é resultado dos trabalhos do Grupo de Pesquisa e Extensão “Mulheres no Parlamento: um olhar sobre a atuação das deputadas federais”, do Centro de Formação e Treinamento da Câmara dos Deputados (CEFOTR).

Por outro lado, para Bourdieu (1981; 2004), o fetichismo político é um problema inerente à lógica da representação, ou seja, a inversão do polo de poder causado pelo distanciamento do povo da formação das decisões políticas, sendo este o princípio da alienação política.

Bourdieu (2004) buscará demonstrar que a delegação representa uma espécie de ato de magia capaz de fazer existir, sob a forma de uma pessoa fictícia, uma série de indivíduos justapostos. Dirá que o poder simbólico adquirido por esse ser “mágico”, que está substituindo um coletivo de pessoas, gera o que considera “efeito de oráculo”, ou seja, a condição pela qual o porta-voz se legitima como autoridade frente à ausência dos mandatários. Por outro viés, Bernard Manin (1997) constata que a eleição é uma espécie de seleção com aparência democrática e execução aristocrática, o que acaba por fragilizar a soberania popular, que, embora indisponível, é delegada por desinteresse ou falta de espaços de participação ou pela sensação de que as instituições funcionam plenamente.

Se a própria terminologia da palavra “democracia” (governo do povo) já traz em si um paradoxo frente à palavra “representação”, quando problematizamos quem é o “povo” a ser representado, percebemos uma generalização que desde sempre ocultou as minorias estruturalmente desprivilegiadas. É justamente no reconhecimento dos diferentes grupos que compõem a categoria “povo” que a teoria política feminista tem sido tão bem reconhecida e evocada para a compreensão dos fenômenos políticos contemporâneos.

Na visão de Sapiro (1981), o sistema político não foi desenhado para incluir a presença de grupos minoritários: para que grupos sub-representados cheguem a ocupar espaços significativos na arena política é preciso que, antes, estes desenvolvam uma consciência coletiva dos seus próprios interesses e de que é necessário levar suas demandas a público de forma organizada para lograrem avanços. De outra forma, os interesses desses grupos permanecerão na sombra, como se os seus problemas fossem de natureza pessoal e isolada e não compartilhados como consequência de uma estrutura social que deslegitima as necessidades das minorias.⁵

Para Sacchet (2012, p. 401), a inclusão de grupos sociais tidos como minoritários em processos políticos formais passou a ser recomendada por organismos multilaterais, governos e atores no espaço da sociedade civil como “meio de reconhecer as diferenças existentes entre os cidadãos, bem como de tornar processos políticos mais representativos”. No entanto, para ela, dois pontos têm sido levantados pelas autoras feministas: o primeiro é a substantividade da representação (ou seja, o reconhecimento de quem os representantes representam); e o segundo é a acusação de que seria essencializante afirmar que a representação deve ser exercida por membros de grupos sociais discriminados, por estes serem melhores articuladores e defensores dos interesses do seu grupo.

Embora o debate seja promissor e avance na compreensão da qualidade da representação, autoras como Iris Marion Young (1990; 2000) defendem que um sistema político que se quer democrático deve, no mínimo, espelhar-se na composição das características essenciais do corpo social, ou seja, no reconhecimento das diferenças de seus membros que permitam o compartilhamento de experiências comuns. Assim, por meio desse modelo, conhecido como “representação descritiva”, seria possível criar ações que garantam a grupos politicamente minoritários, como as mulheres, maior acesso aos espaços de representação formal, uma vez que o simples fato de pertencerem ao sexo feminino já seria razão suficiente para criar medidas que corrijam contextos de desigualdade no acesso aos espaços de decisão política.

A representação descritiva também é central na obra de Anne Phillips (1995). A autora argumenta que a exclusão política deve ser resolvida pela instituição de uma “política de presença”. Phillips (1995) reconhece que a qualidade da representação é algo relevante e exige rígidos mecanismos de prestação de contas (*accountability*) e de responsabilização que vincule o desempenho dos representantes em relação aos interesses que afirmam representar. No entanto, a mera incorporação de ideias de grupos excluídos à arena política não resolveria o problema da sua exclusão. Tal exclusão gera demandas por uma efetiva presença de representantes do grupo excluído. Phillips (1995) entende que, por mais que a democracia liberal tenha trazido para a política as diversidades encontradas na sociedade, representadas pelas diferenças de opiniões, preferências e de crenças, não se pode dizer que a demanda por inclusão política seja resolvida apenas pela incorporação dessas diferenças “intelectuais” nas esferas de representação. Seria necessário que integrantes dos grupos excluídos, que compartilham experiências semelhantes, também ocupem esses espaços.

Em contradição a essa ideia, Sapiro (1981) já havia anteriormente defendido que a presença de mulheres como líderes políticas é um elemento necessário, porém não suficiente para a representação dos interesses femininos na agenda pública. A autora questiona se a

⁵ Para Sapiro (1981), a construção da consciência coletiva da situação de opressão que vivenciam os grupos minoritários está na base da consolidação dos movimentos sociais e no caso do movimento feminista um exemplo de mote de conscientização das massas da sua segunda onda foi reafirmar constantemente que “o pessoal é político” como estratégia para estimular as mulheres a trazer os conflitos do ambiente privado ao qual estavam confinadas para uma lógica coletiva de enfrentamento público dos problemas por elas enfrentados.

eleição de mulheres por si só, em um sistema político desenhado por normas patriarcais – tanto nos seus critérios de recrutamento quanto de organização interna – servirá de fato para provocar mudanças na forma de fazer política.

Chantal Mouffe (1993; 1999) também critica a lógica da representação descritiva ao não reconhecer como razoável uma representação que se baseie na fixação das identidades dos grupos sociais, uma vez que cada um possui diferentes preferências. Observação semelhante é feita por Butler (2016, p. 25), ao colocar que “talvez, paradoxalmente, a ideia de ‘representação’ só venha realmente a fazer sentido para o feminismo quando o sujeito ‘mulheres’ não for presumido em parte alguma”. Para ela, a não problematização do conceito de “mulher” é invocada para construir uma “solidariedade da identidade”. Assim, coloca-se um dilema complexo de ser resolvido: de um lado, a união das mulheres sob uma identidade coletiva (ser mulher), com o objetivo de se conquistar avanços coletivos generalizados e, de outro, a possível inibição de pautas próprias de grupos interseccionais, como as mulheres negras, as mulheres homossexuais, as mulheres trans, as mulheres indígenas etc.

No entanto, Young (2006) defenderá que a busca por uma representação de mulheres mais adequada nas instituições democráticas não está ancorada na defesa de que as mulheres tenham interesses e opiniões comuns, tampouco uma mesma identidade, mas sim na ideia de que as mulheres compartilham entre si uma mesma perspectiva social. Para ela,

os grupos sociais estruturais não devem ser pensados de acordo com uma lógica substancial, que os definiria segundo um conjunto de atributos que seriam comuns a todos os seus membros e constituiriam suas identidades, mas a partir de uma lógica mais relacional, em que os indivíduos seriam compreendidos como posicionados nas estruturas dos grupos sociais, sem que estas determinem suas identidades (YOUNG, 2006, p. 161).

Assim, uma mulher que está em uma instituição democrática, por ter histórias, experiências e compreensões sociais derivadas do seu posicionamento social enquanto mulher, terá pontos de vista mais próximos aos das demais mulheres quando estiver defronte a um processo de decisão política. Para Young (2006, p. 164), “a perspectiva social é o ponto de vista que os membros de um grupo mantêm sobre os processos sociais em função das posições que neles ocupam”. Por isso, propiciar a representação de grupos que compartilham as mesmas perspectivas permite a “construção de um público democrático comunicativo que tem como objetivo construir justiça” (SACCHET, 2012, p. 408). O conceito de perspectiva social também será assumido por Phillips nas suas obras mais tardias (MIGUEL, 2013).

Movimentos feministas e mulheres eleitas no Brasil

O termo “feminista” tem sido utilizado para adjetivar os movimentos sociais que lutaram e lutam pela autonomia das mulheres e pelo combate aos mecanismos de opressão aos quais elas têm sido historicamente submetidas. Embora não haja uma homogeneização do que seriam os “movimentos feministas”, podemos dizer que possuem uma base materialista histórica, com grande enfoque no questionamento da universalidade dos direitos humanos na exposição das tensões entre o patriarcado e o capitalismo, desvendando “o caráter patriarcal do pensamento e das instituições políticas modernas e as matrizes de dominação que são ao mesmo tempo patriarcais, racistas e colonialistas” (BIROLI, 2018, p. 172-173).

Sapiro (1981) propõe uma classificação com, no mínimo, oito diferentes tipos de estratégia de atuação utilizados pelos movimentos e organizações feministas para promover sua agenda de debates na sociedade, dentre os quais destacamos:⁶ (1) “*conventional pressure techniques*” (técnicas de pressão convencionais), que incluem o lobby parlamentar, a participação eleitoral, a propositura de ações na justiça e o contato com agentes públicos e a imprensa; (2) “*non conventional pressure techniques*” (técnicas de pressão não convencionais), referindo-se às ações políticas simbólicas, protestos e, eventualmente, táticas de violência; (3) “*consciousness-raising*” (elevação da consciência), que são as atividades orientadas para a conscientização e mobilização interna do grupo.

Os movimentos feministas tiveram papel essencial na conquista de direitos para as mulheres em todas as áreas e têm explicitado cada vez mais as condições de dominação que operam sobre as mulheres. No entanto, sua atuação política sempre esteve na periferia da esfera pública, chegando a ser considerados por Nancy Fraser (1992) como contrapúblicos subalternos. Para ela, em uma ressignificação do conceito de esfera pública habermasiana

ó Outras táticas adotadas pelos movimentos feministas, segundo Sapiro (1981), são: (4) a criação de instituições alternativas de apoio a mulheres em situação de vulnerabilidade, fornecendo serviços sociais não cobertos por organizações de maioria masculina (“*alternative institutions*”); (5) a criação de instituições com formas de organização e objetivos completamente distintos daquelas de maioria masculina ou de ideologia não feminista (“*separatism*”); (6) a atuação na esfera intraorganizacional, na qual as preocupações são restritas àquelas das mulheres que pertencem a cada organização (“*caucus*”); (7) a formação de coalizões entre diferentes grupos de mulheres (“*coalitions*”); e, por fim, (8) a atuação internacional para o intercâmbio de ideias e estratégias de mulheres experienciadas em outros países (“*international organization*”).

(Jürgen HABERMAS, 2003), a esfera pública integraria “públicos” concorrentes diferenciados pelas características e pela qualidade de interação discursiva, existindo, portanto: a) públicos fracos; b) públicos fortes; c) contrapúblicos subalternos.

Os públicos fracos são aqueles em que a prática discursivo-deliberativa forma a opinião da esfera pública, não abrangendo a tomada de decisões. É o caso da imprensa. Os públicos fortes, por outro lado, são aqueles que possuem condições tanto de formar opinião quanto de tomar decisões, como é o caso do parlamento. Já os contrapúblicos subalternos são formados em

arenas discursivas paralelas nas quais os membros de grupos sociais subordinados inventam e circulam contradiscursos para formular interpretações oposicionais de suas identidades, interesses e necessidades (FRASER, 1992, p. 123, tradução nossa).

É o caso do que ocorre com as mulheres feministas, povos indígenas, pessoas negras, população LGBTQIA+ e outros grupos politicamente minoritários⁷ no acesso aos espaços formais de representação política. Fraser (1992) cita o movimento feminista estadunidense do final do século XX como um exemplo típico dessa categoria. Para ela, a variedade de jornais, livrarias, programas acadêmicos, convenções e festivais permitiu às mulheres inventar novos termos para descrever a realidade social, como sexismo, dupla jornada de trabalho, estupro marital, entre outros. Criar esses conceitos a partir de “interações discursivas” internas não apenas fortaleceu o movimento, como criou condições para que esses conceitos extravasassem os limites do grupo e fossem incorporados às agendas de discussão de outros públicos integrantes da esfera pública, como a mídia ou o parlamento.

Na realidade brasileira, o cenário não é diferente. Os movimentos feministas atuam, como outros movimentos sociais, em uma condição subalterna de representação política. Mas, cientes de tal condição, buscam, desde a redemocratização, ocupar os espaços de representação formal como forma de transformarem-se em público forte e passarem a atuar mais incisivamente na elaboração de leis e políticas públicas. Para Biroli (2018), a participação política das mulheres no Brasil não se deu apenas em espaços formais, pois, embora com pouca presença em cargos eletivos, as mulheres têm tido grande participação em conselhos e órgãos definidores de políticas públicas. Assim, “os movimentos feministas têm atuado de ‘fora’ (exercendo pressão a partir das ruas) e de ‘dentro’ do Estado, participando de políticas e de novos marcos de referência para as democracias (...)” (BIROLI, 2018, p. 175).

Assim, houve períodos históricos, como a luta contra a ditadura e pela redemocratização (no papel de contrapúblicos subalternos), em que a pauta do movimento feminista esteve, em vários momentos, alinhada à atuação das mulheres ocupantes de cargos eletivos (que integravam públicos fortes). No entanto, quando o assunto em debate tinha viés mais progressista, como o apoio à descriminalização do aborto ou o casamento entre mulheres, a ponto de confrontar outras forças dominantes ou irem contra a opinião pública, enfraquecia-se a solidariedade entre as mulheres dos movimentos e parte das mulheres parlamentares, já que se sobrepujavam outros interesses, especialmente eleitorais.

Levando em conta todos esses fatores, acreditamos que seria um instrumento pertinente para a verificação do alinhamento entre a pauta do movimento feminista e a atuação das mulheres eleitas no Brasil recorrer à produção legislativa produzida pelas parlamentares em um dado intervalo de tempo. Para tanto, selecionamos o período entre os anos de 2015 e 2017, que representam os três primeiros anos da 55ª Legislatura, e não incluímos 2018, por se tratar do último ano daquela legislatura. A experiência nos mostra que as proposições apresentadas no último ano de uma legislatura têm poucas chances de se transformarem em norma legal, dadas as características do processo legislativo. Além disso, no último ano, há queda de produtividade, especialmente a partir do segundo semestre, quando parlamentares se afastam das suas funções legislativas para dedicação quase integral às campanhas em seus estados. Durante essa espécie de recesso não regimental, determinado por acordos políticos, praticamente não há sessões de votação no Legislativo, portanto, a inclusão desse período na análise das proposições aprovadas poderia levar à errônea interpretação de que determinadas temáticas não tiveram apoio para aprovação quando, na verdade, o aspecto temporal foi mais determinante que o conteúdo das propostas.

Aspectos metodológicos da pesquisa documental

A coleta dos projetos de lei foi realizada a partir de pesquisa extraída da Base de Dados Abertos da Câmara dos Deputados, com um total de 10.753 proposições, entre projetos de lei, projetos de lei complementar, projetos de decreto legislativo, projetos de resolução e propostas de emenda à Constituição. As proposições foram segmentadas de acordo com o sexo do/a autor/a e, em casos de coautoria, analisados o/a primeiro/a autor/a (que é considerado/a pelo

⁷ Trabalhamos a ideia de grupos minoritários fazendo referência à sua presença institucional em espaços de representação política.

sistema da Câmara dos Deputados como o/a autor/a principal). Cada proposição possui uma série de palavras relacionadas ao seu conteúdo, os chamados “termos indexadores”, que foram o foco desta análise.

De acordo com o Ato da Mesa da Câmara dos Deputados nº 80/2013, entende-se por indexação “o processo de análise e representação do conteúdo informacional dos documentos por meio da aplicação de uma linguagem documentária, a fim de facilitar a recuperação de informações” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013). São, em outras palavras, metadados que permitem a recuperação da memória de maneira mais ágil.

Para que os termos indexadores pudessem ser analisados de maneira adequada, foi necessário promover uma filtragem para selecionar os “termos significativos” e os “termos não significativos”. Isso ocorre porque alguns termos frequentemente utilizados pelos indexadores, como “alteração” e “lei”, por exemplo, não proporcionam a compreensão do real conteúdo do documento ao qual o indexador se refere, uma vez que praticamente todas as proposições legislativas possuem a finalidade de criar ou alterar as leis. Assim, os termos considerados não significativos foram excluídos da amostra, mantendo-se apenas aqueles que tinham condição de indicar o assunto relacionado à determinada matéria legislativa.

Cada proposição tem, em média, dez termos indexadores (entre significativos e não significativos). Por isso, nas proposições constantes do *corpus* desta pesquisa, foram encontrados 13.923 termos indexadores distintos. Dada a grande quantidade de termos, foi necessário selecionar aqueles que apareciam com maior frequência. Assim, por meio da plataforma Access, selecionamos 20% dos termos mais recorrentes dentro da amostra de proposições e, em seguida, eliminamos os termos não significativos. Em seguida, ranqueamos os termos significativos mais incidentes nas propostas legislativas apresentadas por mulheres e, em seguida, fizemos o mesmo com aquelas apresentadas por homens.

Os procedimentos de preparação da base de dados foram necessários para que constassem no *corpus* somente as palavras que possuíssem significado quando interpretadas isoladamente. No entanto, no desenvolvimento da pesquisa, verificamos que o aparecimento conjunto de certos termos possibilitaria uma contextualização mais acurada da área, do conteúdo e da intenção da proposição (ex: ‘violência’ + ‘mulher’). Por isso, a metodologia envolveu também observar as combinações mais frequentes dos termos significativos na indexação de uma mesma proposição, para realizar análises qualitativas que possibilitassem um entendimento mais amplo dos temas prioritários que estavam sendo tratados. Por último, quando ainda restavam dúvidas em relação ao tema abordado por determinada proposição, recorria-se à leitura, na íntegra, da sua ementa e do seu texto para compreender qual a intenção da legisladora ou do legislador com a apresentação daquela proposta.

A performance parlamentar das deputadas federais na 55ª Legislatura

Entre 2015 e 2017, exerceram o mandato 62 deputadas e 550 deputados, totalizando 612 parlamentares.⁸ Do total de proposições, 90,06% (9.684) foram apresentadas por homens e 9,94% (1.069) foram apresentadas por mulheres. Os dados revelam que, no período, apenas 62% dos deputados apresentaram alguma proposição legislativa, enquanto, entre as deputadas, esse número chegou a 71%, o que nos permite afirmar que as mulheres, embora em menor número, tiveram uma intensa atuação política.

Quando comparamos a situação em que se encontravam as proposições apresentadas,⁹ conforme apontado no Quadro 1, verificamos que as deputadas, proporcionalmente à sua presença na Câmara, conseguiram transformar em lei três vezes mais proposições do que os deputados. Isso significa que, dos projetos apresentados no período, houve uma maior aprovação de matérias cuja autora foi uma mulher.

Quadro 1 – Distribuição das proposições legislativas apresentadas na Câmara dos Deputados segundo situação em que se encontram, por sexo do/a parlamentar. Brasil, 2018

Situação	Matérias apresentadas por mulheres	Matérias apresentadas por homens
Transformadas em norma jurídica	1,31%	0,43%
Em tramitação na Câmara ou no Senado	89,89%	90,80%
Arquivadas	4,68%	5,02%

⁸ Considerando-se titulares e suplentes.

⁹ Considerando o mês de abril de 2018.

Retiradas/devolvidas pelo(a) autor(a)	4,12%	3,75%
Total	100%	100%

Fonte: Elaboração própria, com dados da Câmara dos Deputados (2018).

#PraTodoMundoVer A tabela possui três colunas. Na primeira, está a situação em que se encontrava a proposição legislativa e, nas duas seguintes, os percentuais de projetos de mulheres e de homens que se encontravam em cada uma dessas situações. A tabela traz cinco situações: transformadas em norma jurídica, sendo 1,31% em relação aos projetos apresentados por mulheres e 0,43% em relação aos projetos apresentados por homens; em tramitação na Câmara ou no Senado, sendo 89,89% em relação aos projetos apresentados por mulheres e 90,80% em relação aos projetos apresentados por homens; arquivadas, sendo 4,68% em relação aos projetos apresentados por mulheres e 5,02% em relação aos projetos apresentados por homens; retiradas ou devolvidas, sendo 4,12% em relação aos projetos apresentados por mulheres, e 3,75% em relação aos projetos apresentados por homens; e o total com 100% em cada coluna.

A associação entre os termos indexadores permitiu a identificação de 12 áreas temáticas, tanto em relação à produção dos homens quanto em relação à produção das mulheres. Ao categorizar quais e quantos projetos correspondiam a cada uma dessas áreas, foi possível estabelecer quais as áreas temáticas predominantes na atuação legislativa das mulheres e dos homens, conforme apresentado no Quadro 2. As três áreas em que as mulheres mais produziram matérias legislativas foram, em ordem: (i) Direito penal, processual penal, defesa e segurança; (ii) Economia, finanças públicas e orçamento; (iii) Direitos humanos e de minorias. Os dados demonstram que a atuação das deputadas federais não tem se limitado a temas relacionados às *care politics*, mas que há também atuação legislativa em áreas historicamente dominadas por homens, como segurança, defesa, economia e finanças. As três áreas em que os homens mais produziram matérias legislativas foram, em ordem: (i) Direito penal, processual penal, defesa e segurança; (ii) Economia, finanças públicas e orçamento; (iii) Indústria, comércio e serviços. Quando comparamos os temas mais trabalhados, pudemos perceber que, embora homens e mulheres tenham atuado equilibradamente em áreas relacionadas ao direito penal e à economia, os temas ligados aos direitos humanos e de minorias foram majoritariamente atrelados à atuação das mulheres (enquanto 16,51% dos projetos das mulheres tratavam deste tema, apenas 6,54% dos projetos dos homens abordavam o mesmo eixo temático).

Quadro 2 – Distribuição das proposições legislativas apresentadas pelos/as deputados/as federais segundo tema, por sexo do parlamentar. Brasil, 2015 a 2017.

Áreas Temáticas	Matérias apresentadas por mulheres	Matérias apresentadas por homens
Direito penal, processual penal, defesa e segurança	19,59%	18,80%
Economia, finanças públicas e orçamento	16,82%	17,54%
Direitos humanos e de minorias (crianças, adolescentes, idosos, mulheres, deficientes, etnias minoritárias etc.)	16,51%	6,54%
Educação	6,72%	5,57%
Indústria, comércio e serviços	5,95%	8,62%
Trabalho e emprego	5,69%	7,67%
Saúde	5,49%	1,73%
Viação, transporte, mobilidade, cidades e desenvolvimento urbano	4,77%	8,55%
Política, partidos e eleições	3,79%	3,33%
Direito e defesa do consumidor	2,00%	2,24%
Homenagens e datas comemorativas	1,85%	1,28%
Outras	10,82%	18,13%
Total	100%	100%

Fonte: Elaboração própria, com dados da Câmara dos Deputados (2018).

OBS.: A categoria "Outras" contempla termos indexadores que podem ser associados a áreas temáticas bastante diversas entre si: alterações ao Regimento Interno da Câmara, licitações públicas, comunicação, publicidade, cultura etc.

#PraTodoMundoVer A tabela possui três colunas: a primeira apresenta as áreas temáticas nas quais se encaixam as proposições apresentadas; a segunda apresenta o percentual de termos que foram identificados nas ementas em relação a cada área nas proposições apresentadas por mulheres e a terceira por homens. A área de Direito penal, processual penal, defesa e segurança é a primeira dessas áreas, uma vez que contemplou a maior quantidade de termos encontrados nas produções legislativas, ou seja, 19,59% nas proposições apresentadas por mulheres e 18,80% nas proposições apresentadas por homens. Em seguida surge, em ordem: Economia, finanças públicas e orçamento, com 16,82% por mulheres e 17,54% por homens; Direitos humanos e de minorias (crianças, adolescentes, idosos, mulheres, deficientes, etnias minoritárias etc.) com 16,51% por mulheres e 6,54% por homens; Educação com 6,72% por mulheres e 5,57% por homens; Indústria, comércio e serviços com 5,95% por mulheres e 8,62% por homens; Trabalho e emprego, com 5,69% por mulheres e 7,67% por homens; Saúde com 5,49% por mulheres e 1,73% por homens; Viação, transporte, mobilidade, cidades e desenvolvimento urbano com 4,77% por mulheres e 8,55% por homens; Política, partidos e eleições com 3,79% por mulheres e 3,33% por homens; Direito e defesa do consumidor com 2,00% por mulheres e 2,24% por homens; Homenagens e datas comemorativas com 1,85% por mulheres e 1,28% por homens; Outras áreas temáticas com 10,82% por mulheres e 18,13% por homens.

Para ir mais além na interpretação do que seja a área “Direito penal, processual penal, defesa e segurança”, uma vez que foi a primeira colocada em ambas as bancadas (masculina e feminina), decidimos avaliar qual a natureza das proposições que compunham a área a partir da análise dos termos isolados. O Quadro 3 demonstra quais os termos indexadores¹⁰ relevantes encontrados dentro desta área e qual o percentual de incidência em projetos apresentados por mulheres e em projetos apresentados por homens.

Quadro 3 – Distribuição das proposições legislativas apresentadas pelos/as deputados/as federais no tema “Direito pela, processual, defesa e segurança” segundo incidência de palavras-chave, por sexo do parlamentar. Brasil, 2015 a 2017

Termos do corpus de proposições da Bancada Feminina	Incidência	Termos do corpus de proposições da Bancada Masculina	Incidência
código penal	10,70%	código penal	13,80%
crime	9,90%	crime	10,30%
pena	9,20%	pena	8,50%
vítima	8,90%	código de processo penal	5,20%
lei Maria da Penha	8,10%	penalidade	5,10%
violência contra a mulher	7,60%	vítima	4,90%
tipicidade penal	5,80%	tipicidade penal	4,80%
penalidade	5,20%	lei de execução penal	3,80%
código de processo penal	5,20%	agravação penal	3,70%
reclusão	4,20%	tipicidade	3,60%
lei de execução penal	2,90%	reclusão	3,50%
tipicidade	2,60%	crime hediondo	3,30%
agravação penal	2,60%	lei dos crimes hediondos	3,10%
medida protetiva de urgência	2,60%	estatuto do desarmamento	2,90%
violência doméstica	2,60%	arma de fogo	2,90%
crime contra liberdade sexual	2,60%	preso	2,20%
estabelecimento penal	2,40%	bombeiro militar	2,20%
agressor	2,40%	policia militar	2,10%
lesão corporal	2,40%	preso condenado	2,10%
lei dos crimes hediondos	2,10%	detenção	2,00%

Fonte: Elaboração própria, com dados da Câmara dos Deputados (2018).

#PraTodoMundoVer A tabela apresenta quatro colunas. A primeira apresenta os termos indexadores mais presentes nas proposições legislativas de autoria feminina que foram categorizadas na área Direito penal, processual penal, defesa e segurança. A segunda coluna apresenta a incidência dos termos dentro de cada área. As duas colunas seguintes apresentam a mesma estrutura de informações, mas relacionadas

¹⁰ Veja-se que, entre os termos indexadores mais recorrentes, há alguns que têm significados equivalentes, como “pena” e “penalidade”, por exemplo. Isso ocorre porque a atribuição de termos indexadores é feita manualmente por especialistas da área de documentação da Câmara dos Deputados, portanto, a escolha dos termos que melhor resumem o assunto de cada proposição pode variar entre uma proposição e outra, ainda que o assunto geral seja o mesmo.

aos termos e à sua incidência nas proposições legislativas apresentadas pelos homens. Os termos de maior incidência entre as mulheres foram: código penal (10,70%), crime (9,90%); pena (9,20%); vítima (8,90%); lei Maria da Penha (8,10%); violência contra a mulher (7,60%); tipicidade penal (5,80%); penalidade (5,20%); código de processo penal (5,20%); reclusão (4,20%); lei de execução penal (2,90%); tipicidade (2,60%); agravação penal (2,60%); medida protetiva de urgência (2,60%); violência doméstica e familiar (2,60%); crime contra a liberdade sexual (2,60%); estabelecimento penal (2,40%); agressor (2,40%); lesão corporal (2,40%); lei dos crimes hediondos (2,10%). Os termos de maior incidência entre os homens foram: código penal (13,80%); crime (10,30%); pena (8,50%); código de processo penal (5,20%); penalidade (5,10%); vítima (4,90%); tipicidade penal (4,80%); lei de execução penal (3,80%); agravação penal (3,70%); tipicidade (3,60%); reclusão (3,50%); crime hediondo (3,30%); lei dos crimes hediondos (3,10%); estatuto do desarmamento (2,90%); arma de fogo (2,90%); preso (2,20%); bombeiro militar (2,20%); policial militar (2,10%); preso condenado (2,10%); detenção (2,00%).

A análise dos termos isolados indica que a atuação das deputadas federais esteve mais relacionada às violências tipicamente praticadas contra mulheres, ao passo que os termos mais utilizados na indexação das proposições masculinas relacionam-se ao direito penal e à violência de forma mais ampla e genérica. Isso pode ser percebido quando se considera que os termos 'lei Maria da Penha', 'violência contra a mulher', 'violência doméstica e familiar', 'medida protetiva de urgência' e 'crime contra a liberdade sexual' apareceram apenas em proposições apresentadas pelas mulheres. Os homens, por sua vez, apresentaram proposições relacionadas aos termos 'arma de fogo', 'bombeiro militar', 'policial militar', 'porte de arma' e 'estatuto do desarmamento', que são expressões que não aparecem na produção legislativa realizada pelas mulheres. A leitura desse conjunto de termos em função do gênero dos autores e autoras nos dá indícios de diferenças substanciais e relevantes em suas atuações legislativas.

Também analisamos os termos isolados da área temática "Economia, finanças públicas e orçamento", já que também houve semelhança entre as bancadas feminina e masculina na percentual de projetos apresentados. No entanto, não foi constatada nenhuma tendência digna de nota que indicasse uma diferenciação no direcionamento das proposições apresentadas por homens e mulheres.

Aderência temática à pauta da Plenária Nacional da Articulação de Mulheres Brasileiras

Conhecer a pauta dos movimentos feministas brasileiros não é tarefa fácil. Em princípio, é preciso reconhecer que não existe entre eles uma pauta unificada que consiga trazer um debate organizado e coordenado para o seio do Congresso Nacional. Ser mulher não é uma experiência homogeneizante, logo, as pautas provindas desses movimentos também não são. Entretanto, como estratégia para observar o quanto a atuação das deputadas da bancada feminina reflete os anseios dos diversos grupos feministas do Brasil, analisamos o relatório da reunião plenária da AMB, que aconteceu entre os dias 27 a 29 de outubro de 2017, em Planaltina, Distrito Federal – a única naquele ano. Escolhemos trabalhar com o relatório da AMB, o qual permite uma ampliação da diversidade de ideias, visto que tal instituição tem uma ação consistente no tempo e concentra diversos coletivos e grupos de mulheres.

A AMB é uma organização feminista e apartidária, fundada em 1994, que tem, entre outros objetivos, a promoção da auto-organização do movimento de mulheres no Brasil. Logo, anualmente, são realizadas plenárias que concentram diversos grupos em defesa dos direitos das mulheres com o intuito de criar uma agenda comum e torná-la pública.

A plenária do ano de 2017 reuniu 50 coletivos que representaram diversos grupos de mulheres, tais como indígenas, ruralistas, lésbicas, negras e não negras.

Na análise do relatório produzido após a reunião, percebe-se claramente como o momento político brasileiro, instável e sob uma forte tendência conservadora, preocupava as representantes dos coletivos feministas, que apontaram o impedimento da presidenta Dilma Rousseff como sendo um golpe de Estado, com componentes misóginos que provocaram profundos retrocessos nas conquistas dos direitos das mulheres obtidas até então.

Nesse cenário, algumas pautas foram apresentadas para unificar a luta dos movimentos, que podem ser representadas pelas seguintes ações: (i) enfrentar o discurso deturpado em relação à chamada "ideologia de gênero"; (ii) criar as condições para que mais mulheres sejam eleitas; (iii) estabelecer lutas e pautas interseccionais.

Em relação ao primeiro item, ficou claro, no documento, que o momento político exigia que se lutasse para evitar a perda de direitos. Isso iria requerer, em primeiro lugar, enfrentar o discurso, engendrado no próprio Congresso Nacional, do combate à "ideologia de gênero", falcia utilizada por grupos e bancadas conservadoras para deturpar a luta das mulheres e a sua conquista de direitos. O debate relacionado à "ideologia de gênero" teria levado, de acordo com o relatório, a duas ações: abolição da palavra "gênero" nas iniciativas legislativas; e um forte impulso ao movimento Escola Sem Partido, cujo objetivo é retirar o debate das temáticas de

gênero e direitos das mulheres e da população LGBTQIA+ das escolas de ensino fundamental e médio do país. Por isso, tratava-se de um assunto que deveria ser prioritariamente enfrentado.

Em segundo lugar, a formação política para as mulheres foi outra grande estratégia identificada, pois esta seria um caminho para que mais mulheres estivessem preparadas para disputar os pleitos eleitorais. É possível notar uma preocupação em criar condições para que mais mulheres ocupem cargos políticos, pois só assim as mulheres seriam capazes de alterar o estado de coisas que as prejudica. A intenção de que as mulheres ocupem tais espaços de poder e decisão deriva, especialmente, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e da Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher, e é corroborada pelo documento da AMB como sendo uma meta ainda a ser alcançada. Há um reconhecimento de que a representação descritiva é fundamental para a ampliação e o fortalecimento da pauta feminista no Congresso Nacional, para que o feminismo não seja visto como exclusivo de partidos políticos de determinada visão ideológica e o incentivo à eleição de mulheres torne-se uma pauta transversal a todos os partidos.

A análise desse ponto demonstra que a prioridade era aumentar o número de eleitas, sem um debate aprofundado sobre a qual ideologia política deveriam pertencer. Essa ação está ancorada na ideia de que as mulheres compartilham certa perspectiva social, como trazido por Young (1990; 2000), sendo essa a principal razão para defender que as instituições políticas representem descritivamente o corpo social a que estão vinculadas. Essa percepção era, à época, também comum nas falas de parlamentares, quando argumentavam ser inadequado ao Brasil ter 52% do eleitorado integrado por mulheres e apenas 9,9% de mulheres eleitas na Câmara dos Deputados. Pouco se tratou, no entanto, da possibilidade de muitas dessas mulheres (inclusive grande parte do eleitorado feminino) serem conservadoras e não estarem alinhadas às pautas mais progressistas defendidas pelo movimento feminista.

A terceira pauta identificada relacionava-se à importância de se ampliar o debate dos direitos das mulheres sob um viés interseccional. Assim posto, as políticas públicas criadas em torno dessa temática têm de reconhecer as profundas diferenças que marcam o “ser mulher” no Brasil. Logo, questões raciais, regionais, de classe social, de orientação sexual, de grupos étnicos, entre outras, precisariam ser levadas em consideração sob o risco de nunca alcançarem mulheres que estão em maior situação de vulnerabilidade.

Ao comparar as três pautas mais presentes na plenária da AMB com as iniciativas legislativas das deputadas federais, percebemos que houve alinhamento entre a pauta dos movimentos feministas e das parlamentares apenas no que tange à atuação relacionada à defesa dos direitos humanos e direitos das minorias, uma vez que essa área temática é a que congregava os projetos mais relacionados às políticas interseccionais. No entanto, o debate ainda está longe de contemplar as demandas construídas durante a Plenária da AMB. Por outro lado, no que se refere à luta para enfrentar a ideologia de gênero, nem os termos indexadores, nem a análise integral das proposições permitiu-nos inferir que esse tenha sido um assunto trabalhado pelas parlamentares enquanto iniciativa legislativa, ou seja, por meio da apresentação de proposições.

Porém, no que se refere à importância do aumento de mulheres eleitas, embora os termos indexadores e as proposições legislativas pareçam não apontar aderência entre as iniciativas das parlamentares e a vontade dos movimentos feministas, é importante que seja feito um apontamento histórico-contextual que nos permitirá determinar que esta foi a pauta de maior aderência entre eles.

Isso ocorre porque a participação política de mulheres foi o tema que mais mobilizou as deputadas federais no período analisado, não por meio da apresentação de matérias legislativas, mas por conta da oportunidade criada pelo debate relativo à Reforma Política e à Reforma Eleitoral que estavam em curso entre 2015 e 2017. Assim, não era necessário apresentar novas propostas de lei quando já havia outras em tramitação e que tratavam do assunto. De acordo com o processo legislativo padrão, é possível que as parlamentares atuem ao longo da tramitação das matérias, participando de comissões, articulando emendas adicionais de texto, suprimindo artigos, ou mesmo alterando completamente o texto de uma proposição por meio do que se conhece por “Substitutivo”. Assim, é mais produtivo alterar ou emendar um projeto existente do que iniciar um novo, especialmente quando se quer uma aprovação rápida.

Naqueles anos, as deputadas federais batalhavam para que fosse aprovada uma política de reserva de assentos para as mulheres no parlamento, constante na PEC 134/2015 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015), para que o incentivo à eleição de mulheres deixasse de estar ancorado apenas na política de cotas nas listas eleitorais, que mostrava sinais de ineficácia. Mesmo não encontrando ambiente propício para votação da PEC, as bancadas femininas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal mobilizaram-se em torno da chance de garantir recursos financeiros e tempo de propaganda para as campanhas de mulheres já nas eleições de 2018. Assim, por meio da atuação destas bancadas, e de um conjunto de advogadas capitaneadas pela ex-ministra do Tribunal Superior Eleitoral, Luciana Lóssio, as parlamentares conquistaram judicialmente, no primeiro

semestre de 2018, mediante a Consulta 0600252-18 ao TSE (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2018), a destinação obrigatória de no mínimo 30% dos recursos do recém-criado Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e de no mínimo 30% do tempo a que cada partido tem direito do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral para as mulheres candidatas.

Da mesma forma que pautas como a descriminalização do aborto e o casamento de pessoas do mesmo sexo têm conseguido avançar somente por meio da judicialização da política – não só no Brasil, mas como uma tendência do *backlash*¹¹ às políticas de gênero resultantes da nova onda de conservadorismo que atravessa a América Latina na segunda década dos anos 2000 (BIROLI; Mariana CAMINOTTI, 2020), vemos que pautas menos “polêmicas”, como o aumento da participação feminina na política, também encontram entraves para avanço no legislativo quando se trata de medidas de efeito imediato, o que obriga que a atuação das parlamentares vá além das iniciativas legais e saia dos limites do parlamento para escapar da linha de frente da famigerada guerra à “ideologia de gênero” e alcançar resultados efetivos. Assim, embora proposições legislativas não demonstrassem a aderência entre os movimentos de mulheres e as parlamentares na pauta de aumento da representação feminina na política, o contexto sugere que houve um alinhamento de ambos no que se refere à importância da mobilização para que mais mulheres acessem os espaços de poder e decisão.

Por fim, também é possível inferir, pelo relatório da AMP, que os coletivos de mulheres e movimentos feministas sentem necessidade de estarem mais próximos do Congresso Nacional e de poderem participar mais ativamente do debate sobre as políticas públicas relativas aos direitos das mulheres. Há um reconhecimento de que essas esferas traçam caminhos paralelos e, muitas vezes, embora tenham a mesma pauta, pensam-na de modos diferentes.

Considerações finais

À guisa de conclusão, vale retomar alguns pontos. O primeiro deles é que, embora a participação feminina em espaços políticos formais seja baixa no Brasil, é notável que as mulheres eleitas sejam as que mais aprovam leis e as que mais abracem as causas relativas aos direitos humanos, em comparação aos homens. O segundo ponto é a identificação de que houve forte atuação das deputadas federais em temas relacionados ao direito penal e à economia, considerados fora do espectro das *care politics*.

Com esta pesquisa, nos dispomos a observar a substantividade da representação das deputadas a partir das demandas de alguns coletivos de mulheres brasileiros, embora tenhamos deixado claro o quão complexo é definir o que seja a “pauta” desses movimentos. Ainda assim, se questionarmos se as deputadas acolhem e lutam pelas causas feministas no Congresso Nacional, a resposta para essa pergunta é “sim, embora timidamente”. Os principais pontos da agenda parecem confluir, como é a pauta da representação feminina na política e a questão da violência contra a mulher, mas é interessante que essa confluência não seja marcada por um debate sistemático.

Além disso, a bancada feminina não é um grupo homogêneo, incidindo sobre cada deputada a necessidade de possuir uma mínima coerência com a ideologia partidária e com os interesses de suas bases eleitorais, que muitas vezes são movidos por ideais conservadores em conflito com as demandas feministas, de tendência mais progressista. Por outro lado, os coletivos feministas parecem não ter fôlego para fazer chegar suas agendas aos ouvidos das legisladoras que não tenham em sua história de luta um alinhamento com esses movimentos. Por isso, os movimentos feministas sofrem no Brasil, como tantos outros movimentos sociais, do problema diário de enfrentar a própria sobrevivência. A falta de recursos impacta a capacidade de criar agendas nacionais comuns e advogá-las junto às suas representantes sistematicamente e permanentemente.

A pesquisa deixa alguns questionamentos em relação aos limites e possibilidades das investigações que buscam aferir variáveis de substantividade em relação à representação política em instituições democráticas, cuja dinâmica envolve não apenas a apresentação de proposições e documentos, mas também a elaboração de pronunciamentos, as articulações para mudanças de texto em proposições legislativas, a participação em comissões, a destinação de emendas orçamentárias e o constante diálogo com instituições relevantes dos demais poderes e da sociedade civil. Assim, a análise promovida nesta pesquisa, que teve como *corpus* as iniciativas legislativas documentadas, deve ser complementada com análises relativas às performances não documentadas e também a outras variáveis de desempenho legislativo.

Além disso, para pesquisas futuras, é importante investigar quais fatores levam a uma maior aprovação dos projetos apresentados pelas mulheres, se isso se dá em virtude das suas articulações políticas, dos partidos que integram, do conteúdo e da relevância social da proposição, do momento político, ou em virtude de o Congresso Nacional realizar votações

¹¹ O efeito *backlash* diz respeito a uma reação negativa, como rejeição, por exemplo, a políticas públicas destinadas à reparação de questões históricas e sociais de grupos vulneráveis.

concentradas em datas simbólicas, como o Dia Internacional da Mulher, Agosto Lilás, Outubro Rosa e a Campanha dos 21 Dias de Ativismo pelo Fim da Violência contra a Mulher, que são datas em que a bancada feminina elabora uma lista de projetos prioritários para votação, mesmo que ainda não tenham passado pelas comissões temáticas, agilizando as suas aprovações. A confirmação dessa última hipótese não eliminaria o crédito da bancada feminina para conseguir com que os temas de seu interesse tenham a tramitação acelerada, já que o estabelecimento e a manutenção dessa tradição de aprovação em massa de projetos em datas comemorativas são também fruto de constantes articulações da bancada feminina com as mesas diretoras das casas legislativas – já que são muitos os grupos de interesse que atuam no parlamento em busca desses escassos espaços de aprovação acelerada em plenário. No entanto, são informações a se ter em conta em pesquisas nas quais se busque entender mais a fundo os achados da presente investigação.

Referências

- ARAÚJO, Clara. “Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política”. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 193-215, jun. 2005.
- BIROLI, Flávia; CAMINOTTI, Mariana. “The Conservative Backlash against Gender in Latin America”. *Politics & Gender*, v. 16, n. 1, mar. 2020.
- BIROLI, Flávia. *Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2018.
- BOURDIEU, Pierre. *Coisas ditas*. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- BOURDIEU, Pierre. “La représentation politique: éléments pour une théorie du champ politique”. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, v. 36-37, p. 3-24, fev./mar. 1981.
- BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.
- BUTLER, Judith. *Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade*. 11 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Proposta de Emenda à Constituição 134*, de 15 de setembro de 2015. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1724716>.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Ato da Mesa nº 80*, de 31 de janeiro de 2013. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2013/atodamesa-80-31-janeiro-2013-775250-norma-cd-mesa.html>. Acesso em 20/01/2018.
- FRASER, Nancy. “Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy”. In: CALHOUN, Craig (Org.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge: The MIT Press, 1992. p. 109-142.
- HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- IPU. Interparliamentary Union. “Monthly ranking of women in national parliaments”. *Interparliamentary Union*, 2021. Disponível em <https://data.ipu.org/women-ranking?month=1&year=2021>. Acesso em 09/02/2021.
- MANIN, Bernard. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- MIGUEL, Luis Felipe. *Democracia e Representação: Territórios em Disputa*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 2013.
- MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. *Caleidoscópio convexo: mulheres, política e mídia*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 2010.
- MOUFFE, Chantal. “Feminismo, ciudadanía y política democrática radical”. *Debate Feminista*, v. 7, p. 3-22, mar. 1993.
- MOUFFE, Chantal. “Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism?”. *Social Research*, v. 66, n. 3, p. 745-758, Fall 1999.

- PHILLIPS, Anne. *The politics of presence*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- PITKIN, Hanna Fenichel. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California, 1967.
- SACCHET, Teresa. "A Culpa é dos Partidos: desigualdades de gênero em disputas eleitorais". In: BIROLI, Flávia *et al.* (Orgs.). *Mulheres, Poder e Ciência Política: debates e trajetórias*. Campinas: Editora da Unicamp, 2020.
- SACCHET, Teresa. "Why Gender Quotas Don't Work in Brazil? The Role of the Electoral System and Political Finance". *Colombia Internacional*, Bogotá, n. 95, p. 25-54, jul./set. 2018.
- SACCHET, Teresa. "Representação política, representação de grupos e política de cotas: perspectivas e contendas feministas". *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 20, n. 2, p. 399-431, maio/ago. 2012.
- SACCHET, Teresa. "Capital social, gênero e representação política no Brasil". *Opinião Pública*, Campinas, v. 15, n. 2, p. 306-332, 2009.
- SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno Wilhelm. "Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006". *Opinião Pública*, Campinas, v. 18, n. 1, p. 177-197, jun. 2012.
- SAPIRO, Virginia. "Research Frontier Essay: When Are Interests Interesting? The Problem of Political Representation of Women". *The American Political Science Review*, v. 75, n. 3, p. 701-716, set. 1981.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Estatísticas do eleitorado*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em <https://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado>. Acesso em 15/10/2020.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000 (PJe)*. Brasília, 2018. Disponível em <https://www.conjur.com.br/dl/voto-rosa-weber-consulta-publica.pdf>.
- YOUNG, Iris Marion. "Representação Política, Identidade e Minorias". *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006. Disponível em <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-6445>. Acesso em 13/01/2021.
- YOUNG, Iris Marion. *Inclusion and Democracy*. New York: Oxford University Press, 2000.
- YOUNG, Iris Marion. *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

Gerson Scheidweiler (gehsch@yorku.ca; geh.scheid@gmail.com) é doutor em Comunicação pela Universidade de Brasília (UnB) e mestre em Comunicação pela mesma universidade. Foi servidor da Câmara dos Deputados por 12 anos, onde atuou junto à Secretaria da Mulher e à Bancada Feminina. É pesquisador de pós-doutorado do Departamento de Estudos de Equidade da York University (Canadá) e membro do Observatório Nacional da Mulher na Política (ONMP), da Câmara dos Deputados.

Ana Cláudia Sousa Oliveira (cso.ana@gmail.com) é mestre em Igualdade e Gênero pela Universidad de Málaga/Espanha e Especialista em Parlamento e Direito pelo CEFOR/Câmara dos Deputados. É servidora da Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados e coordenadora-geral de Pesquisa do Observatório Nacional da Mulher na Política (ONMP), da Câmara dos Deputados.

Janara Kalline Leal Lopes de Sousa (janara.sousa@unb.br; janara.sousa@gmail.com) é graduada em jornalismo (2000) e mestre em Comunicação (2003) pela Universidade de Brasília (UnB). Fez Doutorado em Sociologia (2009), na linha de pesquisa Educação, Ciência e Tecnologia, também pela UnB, e, em 2008, fez estágio de doutoramento na Universitat de Barcelona, em Barcelona, na Espanha. Atualmente, é professora do curso de Comunicação Organizacional e da Faculdade de Comunicação da UnB.

COMO CITAR ESTE ARTIGO DE ACORDO COM AS NORMAS DA REVISTA

SCHIEDWEILER, Gerson; OLIVEIRA, Ana Cláudia Sousa; SOUSA, Janara Kalline Leal Lopes de. "Mulheres Parlamentares e Representação Substantiva no Brasil". *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 31, n. 1, e79898, 2023.

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Gerson Scheidweiler: Concepção da pesquisa, levantamento teórico, análise dos dados empíricos e redação do manuscrito.

Ana Cláudia Sousa Oliveira: Coleta e análise das proposições e revisão do manuscrito.

Janara Kalline Leal Lopes de Sousa: Coleta e análise das áreas temáticas contidas no relatório da AMB e redação das conclusões.

A versão original deste artigo foi traduzida para o inglês por Tony O'Sullivan (osullivan.tony@gmail.com)

FINANCIAMENTO

A pesquisa recebeu financiamento do Fundo de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAP-DF) para ter os dados preliminares apresentados no 56º Congresso Internacional de Americanistas, Salamanca, Espanha, realizado de 15 a 20 de julho de 2018.

CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM

Não se aplica.

APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

Não se aplica.

CONFLITO DE INTERESSES

Não se aplica.

LICENÇA DE USO

Este artigo está licenciado sob a Licença Creative Commons CC-BY 4.0 International. Com essa licença você pode compartilhar, adaptar, criar para qualquer fim, desde que atribua a autoria da obra.

HISTÓRICO

Recebido em 07/03/2021

Reapresentado em 15/12/2021

Aceito em 10/02/2022

