



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO – PRPG
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA (PPGCP)

FRANCISCA ZELMA LIMA CAVALCANTE

**A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES BRASILEIRAS NA CÂMARA
DOS DEPUTADOS: uma análise da atuação das deputadas federais na 54ª legislatura (2011-
2015)**

TERESINA
2018

FRANCISCA ZELMA LIMA CAVALCANTE

**A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES BRASILEIRAS NA CÂMARA
DOS DEPUTADOS: uma análise da atuação das deputadas federais na 54ª legislatura (2011-
2015)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Monique Menezes

TERESINA
2018

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello
Branco Divisão de Processos Técnicos

C377r Cavalcante, Francisca Zelma Lima.

A Representação política das mulheres brasileiras na
Câmara dos Deputados: uma análise da atuação das
deputadas federais na 54ª legislatura (2011- 2015). /
Francisca Zelma Lima Cavalcante. – 2018.

142 f. il.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí,
Centro de Ciências Humanas e Letras, Mestra em Ciências
Políticas, Teresina, 2018.

“Orientação: Prof.^a Dr.^a “Monique Menezes”

1. Mulher Parlamentar 2. Mulher – Atuação Política.
I. Título.

CDD 323.34

FRANCISCA ZELMA LIMA CAVALCANTE

**A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES NA
CÂMARA DOS DEPUTADOS (2011-2015): UMA ANÁLISE DA
ATUAÇÃO DAS DEPUTADAS FEDERAIS NA INSERÇÃO DAS
PAUTAS DE INTERESSE DAS MULHERES BRASILEIRAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: Estado, Instituições Políticas e Desenvolvimento.

Linha de Pesquisa: Instituições Políticas e Processos Decisórios.

Orientadora: Profa. Dra. Monique Menezes

Aprovado em 31 de agosto de 2018.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dra. Monique Menezes (UFPI)
Orientadora



Prof. Dr. Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas (UFPI)
Examinador Interno



Prof. Dra. Mary Alves Mendes (UFPI)
Examinadora Externa ao Programa

*Às mulheres que fazem política no Brasil,
pela audácia, teimosia, coragem e ambição,
pois sem elas toda teoria seria vã.*

AGRADECIMENTOS

Este trabalho não estaria completo sem o reconhecimento e gratidão a algumas pessoas generosas que cruzaram a minha vida nestes últimos dois anos.

Aos meus filhos Deborah e João Pedro, presentes de Deus e que dão sentido a tudo. Amo vocês infinitamente.

Àqueles amigos lindos, imprescindíveis nos momentos decisivos dessa aventura: Lorena Varão e Raul Bonfim. Muito bom ter contado com o auxílio qualificado de vocês!

Às amigas queridas que estiveram comigo desde os primeiros passos, acreditando e torcendo por cada vitória: Socorro Moura, Vera, Ju, Regina e Carminha... Obrigada pela torcida, pelo carinho e pelas preces de Luz.

Aos amigos da turma do Mestrado, por compartilharem a descoberta de um mundo novo, com seus prazeres e suas angústias. Valeu tudo!

Aos professores que orientaram meus passos na Ciência Política e em especial ao Professor Vítor Sandes, pela inspiração e disponibilidade durante todo o percurso. Gratidão eterna.

À Professora Monique Meneses, pela orientação segura e generosa.

Às queridas Lorena e Lucilene, da Coordenação do Programa, pelo apoio nas questões envolvendo a burocracia acadêmica.

A todos os que dividiram afeto comigo em algum momento dessa caminhada, alguns por breve tempo, mas que tornaram meus dias mais alegres e mais leve o desafio de um mestrado após tantos anos fora da Academia.

“Eu sou aquela mulher que fez a escalada da montanha da vida removendo pedras e plantando flores”

Cora Coralina

RESUMO

Esta pesquisa tem por objetivo analisar a atuação política das deputadas federais brasileiras na inserção de pautas de interesse das mulheres na Câmara dos Deputados durante a 54ª legislatura (2011-2015). Parte da premissa que a democracia representativa liberal tem falhado em sua missão de representar todos os cidadãos de maneira igualitária e de promover justiça, e que no Brasil a persistência da sub-representação das mulheres no parlamento tem levado a que os interesses políticos das mulheres, enquanto grupo social, não sejam devidamente considerados na arena parlamentar brasileira. A hipótese aventada é que as deputadas federais eleitas para a 54ª legislatura, embora com dificuldades para ocupar os espaços decisórios em razão da condição de sub-representação, atuaram buscando responder às demandas das mulheres, veiculando seus interesses e ampliando a agenda política da Câmara dos Deputados de modo a realizar uma representação substantiva das mulheres brasileiras. Os dados coletados se referiram à presença das mulheres deputadas na estrutura de poder da Câmara dos Deputados, suas proposições legislativas individuais e suas ações enquanto bancada. Os resultados mostram um avanço político importante na disputa interna pela estrutura de poder ao garantir a oficialização da Bancada Feminina, com assento no Colégio de Líderes; tanto na atuação individual quanto coletivamente, através da Bancada, houve predominância de proposições que se direcionam para temas sociais e que se relacionam a cuidados, presentes no imaginário coletivo como sendo próprio do mundo feminino e reproduzindo, de certa maneira, a divisão sexual do trabalho. Quanto à atuação especificamente voltada para uma pauta feminista, foi dada visibilidade à questão da violência contra a mulher e à participação das mulheres na política, sendo que não foram pautados temas polêmicos, como o aborto.

Palavras-chave: Mulheres. Representação. Câmara dos Deputados. Atuação Política.

ABSTRACT

This research aims to analyze the political actuation of female federal deputies in the insertion of women's interest topics at the Deputies' Chamber during 54^a legislature (2011 – 2015). Part of the premise that the liberal representative democracy has failed on its mission to represent all citizens in an egalitarian manner and to promote justice, and that in Brazil the persistence of women's under-representation in the parliament has led to which the political interests of the women, as a social group, are unduly considered in the Brazilian political arena. The suggested hypothesis is that the female federal deputies elected for the 54^a legislature, although with difficulties to occupy the decision space due to the condition of under-representation, acted in a way to respond to the women's demands, spreading their interests and expanding the political agenda of the Chamber of Deputies in order to perform a substantive representation of the Brazilian women. The collected data were referred to the presence of the female deputies in the power structure of the Chamber of Deputies, their individual legislative propositions and their action as bench. The results show an important political advance in the internal dispute for the power structure by ensuring the officialization of the Women's Bench, with a seat in the College of Leaders; both in the individual and collective actuations, through the Bench, there was predominance of propositions directed for social themes and that are related to care, present in the collective imaginary as being proper of the female world and reproducing, in a certain way, the sexual division of the work. As to the actuation specifically focused on a feminist agenda, was given visibility to the question of violence against women and women's participation in politics, controversial themes, like abortion, were not treated.

Keywords: Women. Representation. Chamber of Deputies. Political Actuation.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Escolaridade dos candidatos (2010), por gênero.....	78
Gráfico 2 – Escolaridade dos eleitos (2010), por gênero	79
Gráfico 3 – Mandato das Deputadas Eleitas (2010)	83
Gráfico 4 – Atuação individual das deputadas por área temática – 54ª legislatura.....	121
Gráfico 5 – Tema das Proposições por Gênero	123

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Candidaturas para a Câmara dos Deputados, por sexo, de 1994 a 2014*	55
Tabela 2 – Mulheres Candidatas e Mulheres Eleitas para Câmara de Deputados Federais (1932-2014)*	74
Tabela 3 – Ocupação dos candidatos aptos em 2010, por gênero*	81
Tabela 4 – Ocupação dos eleitos em 2010, por gênero	82
Tabela 5 – Candidaturas ao cargo de Deputado Federal em 2010, por idade	83
Tabela 6 – Candidatos aptos em 2010, por gênero e faixa etária	84
Tabela 7 – Idade do total de Deputados Federais eleitos em 2010.....	84
Tabela 8 – Gênero por idade dos eleitos em 2010.....	85
Tabela 9 – Candidatos aptos em 2010, por gênero e estado civil.....	86
Tabela 10 – Gênero por estado civil dos eleitos em 2010	86
Tabela 11 – Candidatos a Deputado Federal em 2010, por gênero e por partido	88
Tabela 12 – Deputados federais eleitos em 2010, por sexo, segundo posição ideológica dos partidos de filiação.....	89
Tabela 13 – Tempo médio de filiação das Deputadas eleitas (média)	90
Tabela 14 – Desempenho eleitoral das mulheres, por Estado	91
Tabela 15 – Cargos ocupados antes de 2010.....	92
Tabela 16 – Ocupação da Mesa Diretora por Deputadas (nº absoluto) - 54ª legislatura.....	97
Tabela 17 – Deputadas Federais que exerceram Liderança e Vice-Liderança partidárias e de bloco - 54ª Legislatura.....	100
Tabela 18 – Cargos exercidos em comissões pelas deputadas - 54ª legislatura.....	104
Tabela 19 – Frentes parlamentares presididas por deputadas – 54ª legislatura.....	106
Tabela 20 – Proposições de interesse das mulheres que se tornaram lei na 54ª Legislatura, segundo a Bancada Feminina	111
Tabela 21 – Principais proposições legislativas, por tema e por gênero – ordem decrescente de preferência	122
Tabela 22 – Proposições por gênero.....	124
Tabela 23 – Temas das Proposições por Partido Político.....	124
Tabela 24 – Temas das Proposições por Partido Político (somente mulheres).....	126
Tabela 25 – Proposições aprovadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados na 54ª Legislatura, em números absolutos	127

LISTA DE SIGLAS

CD	Câmara dos Deputados
DEM	Democratas
IPU	Inter-Parliamentary Union
ONU	Organização das Nações Unidas
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCO	Partido da Causa Operária
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro. (atual MDB)
PP	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB
PSOL	Partido socialismo e Liberdade
PSTU	Partido socialista dos Trabalhadores Unificado
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SD	Solidariedade
STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 CAPÍTULO I – As mulheres e a democracia representativa.....	19
1.1 O conceito de representação política na perspectiva liberal de democracia.....	20
1.2 Críticas ao modelo conceitual de representação política liberal democrática.....	24
1.3 Representação política na perspectiva da teoria política feminista.....	27
1.3.1 Da política de ideias à política de presença.....	36
1.3.2 Política de presença e representação substantiva das mulheres.....	40
1.3.3 Representação substantiva e “interesses das mulheres” – delineamentos conceituais para a pesquisa.....	46
2 CAPÍTULO II – Representação política das mulheres nos parlamentos: fatores e constrangimentos que influenciam o acesso aos cargos de representação.....	50
2.1 A política de cotas de gênero.....	51
2.2 O sistema eleitoral.....	57
2.3 Os partidos políticos.....	61
2.4 Contexto cultural – socialização tradicional de gênero e processo eleitoral.....	65
3 CAPÍTULO III – Representação política das mulheres no Parlamento brasileiro: quem são as deputadas eleitas para a 54ª legislatura.....	70
3.1 Visão panorâmica da trajetória das mulheres na Câmara dos Deputados.....	71
3.2 Perfil político e socioeconômico das deputadas eleitas para a 54ª legislatura: quem elas são.....	75
3.2.1 Candidaturas aptas e eleitos em 2010, por gênero e nível de escolaridade.....	78
3.2.2 Candidaturas aptas e eleitos em 2010, por gênero e ocupação declarada.....	79
3.2.3 Candidatos aptos e eleitos em 2010, por gênero e faixa etária.....	83
3.2.4 Candidatos aptos e eleitos em 2010, por gênero e estado civil.....	85
3.3 Desempenho das mulheres eleitas deputadas federais em 2010, por Estado.....	90
4 CAPÍTULO IV – A representação política das mulheres na Câmara dos Deputados (2011-2015): como elas são representadas?.....	94
4.1 Estrutura da Câmara dos Deputados: espaço de reprodução ou de disputa do	

poder?.....	95
4.1.1 Mesa Diretora da Câmara Federal.....	95
4.1.2 Colégio de Líderes.....	96
4.1.3 Comissões.....	99
4.1.4 Frentes parlamentares.....	102
4.2 Atuação da bancada feminina na Câmara dos Deputados: quando elas se unem em defesa das mulheres.....	106
4.3 Proposições legislativas individuais das parlamentares: como as mulheres representam as mulheres?.....	120
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	129

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa parte da premissa que a democracia representativa liberal tem falhado em sua missão de representar todos os cidadãos de maneira igualitária e de promover justiça, eis que a sub-representação de determinados grupos nos espaços formais de poder é uma forma de perpetuar as desigualdades sociais e um indicador da qualidade da democracia em um país (LIJPHART, 2012; MOISÉS; SANCHEZ, 2014). Uma distribuição mais igualitária, por exemplo, de assentos parlamentares não só contribuiria para um sistema político mais justo e democrático, implicando maior igualdade nas dimensões formais e descritivas da participação política, como também aumentaria a qualidade da tomada de decisão democrática em um nível substantivo, isto é, pela inclusão dos interesses e das perspectivas dos grupos sub-representados.

A obra de Pitkin (1967) é considerada seminal no debate sobre representação política em razão de que ali operou-se um deslocamento de foco, de uma relação entre duas pessoas, e da visão do representante como um advogado ou delegado (calcada na analogia com a representação privada) para uma abordagem da representação como um arranjo institucional público. Ou seja, a representação política passa a ser vista não como um atributo pessoal, mas uma atividade social. A partir da categorização feita por Pitkin (1967), o debate sobre o conceito de representação ganha relevo e o enquadramento teórico e conceitual do governo representativo moderno passa a considerar relevante a questão da legitimidade democrática.

A partir do momento em que ficou evidente que as ideias de liberdade e igualdade liberais não se aplicavam às mulheres; que o projeto liberal por direitos universais e abstratos dos indivíduos eram espelhados na imagem e na experiência dos homens; que as características atribuídas ao "ser humano universal" eram características masculinas e, assim, direitos relacionados ao universo feminino, como, por exemplo, os direitos reprodutivos, ficariam deslocados da agenda pública, por serem diferentes de qualquer direito tradicionalmente reconhecido e assegurado ao indivíduo masculino (PATEMAN, 1993), surgem as primeiras reivindicações do feminismo, ainda que sem se reconhecer enquanto tal. Se em um primeiro momento, a luta se dava apenas por extensões dos direitos políticos a elas, sem questionar o modelo liberal de democracia (MIGUEL; BIROLI, 2012), a partir da compreensão de que "o pessoal é político" a preocupação do feminismo passou a ser com a questão da representação política das mulheres.

Há um reenquadramento dos problemas da igualdade política, com o surgimento de demandas pela inclusão política de grupos que começam a se reconhecer como marginalizados, silenciados ou excluídos. As feministas compreenderam que para superar a injustiça e participar em condições de paridade com os demais, seria necessário dismantlar os obstáculos institucionalizados, tanto quanto às estruturas econômicas que lhe negam os recursos necessários à interação com os seus pares, quanto às regras e procedimentos que estruturam os processos públicos de expressão de suas reivindicações e decidem suas disputas. A política de ideias foi desafiada por uma política de presença (PHILLIPS, 1995).

O debate teórico sobre mulheres e representação política, a partir da categorização feita por Pitkin (1967), desenvolveu duas vertentes centrais. A primeira enfoca a “representação descritiva”, procurando identificar as razões pelas quais tão poucas mulheres são eleitas para corpos legislativos e a importância de barreiras como o sistema eleitoral, o papel dos processos de recrutamento partidário e os recursos e motivação que as mulheres possuem para a disputa por um cargo eletivo (NORRIS; LOVENDUSKI, 1995). A segunda abordagem prossegue a questão relacionada de se, se eleitas, as mulheres farão “diferença” na vida legislativa e na liderança política, é dizer, se exercerão uma representação “substantiva” das mulheres (NORRIS, 1996; PHILLIPS, 1995; WÄNGNERUD, 2000).

No Brasil, a discussão sobre inclusão política nos processos democráticos, com vistas a propiciar maior representação dos grupos sujeitos a desigualdades estruturais veio à tona ao longo do processo que pôs fim à ditadura militar de 1964 e buscou implantar uma nova ordem social e política, consubstanciada na Constituição Federal de 1988, em que fossem contemplados direitos de cidadania e participação aos diversos setores sociais historicamente marginalizados, negligenciados dos processos políticos nacionais. Ganhou ênfase, especialmente, os debates sobre igualdade política na vida nacional entre homens e mulheres, promessa da democracia recém-conquistada, mas que não se concretizava na realidade, não obstante a elevação crescente do grau de inserção feminina no mercado de trabalho e demais esferas da vida social (ARAÚJO, 2001; AVELAR, 2001; PINHEIRO *et al.*, 2016).

A conquista de leis voltadas para o estímulo à participação das mulheres na política e em especial a política de cotas de gênero para os cargos do legislativo, adotada a partir de 1995, não se mostrou suficiente para alterar, substancialmente, o quadro de sub-representação política feminina no país (ARAÚJO, 2001).

À vista disso, as pesquisas sobre representação política das mulheres brasileiras têm investigado as razões para a persistência da baixa presença feminina na política, em especial no parlamento, ao longo dos últimos 30 anos. No Brasil, a literatura em Ciência Política tem mobilizado explicações envolvendo o sistema político, o sistema eleitoral, os partidos políticos, os aspectos socioculturais dos países, em especial a socialização tradicional de gênero, as características dos candidatos, entre outros (ARAÚJO, 2001, 2009; AVELAR, 2001; MIGUEL, 2000, 2014).

Não se pode perder de vista que na participação de mulheres nos processos eleitorais, as barreiras pelas quais todos os candidatos enfrentam, sejam políticas ou materiais, para elas se mostram quase intransponíveis, a partir do estágio da sua indicação pelo partido. Veja-se que a atuação dos partidos ao realizar o cálculo político de viabilidade eleitoral reproduz visões de mundo que obstaculizam a participação das mulheres nos espaços de poder em situação de igualdade com os homens. Além disso, a seleção dos candidatos, pelos partidos, é regida por diferentes considerações e interesses políticos, sobretudo o fator competitividade: ao partido interessa selecionar aqueles candidatos que têm mais chances de conquistar mais votos para o partido. A mesma lógica guiará as decisões acerca da destinação de recursos financeiros e não financeiros aos candidatos. Nestes dois aspectos, as mulheres entram em desvantagem, uma vez que chegaram depois à arena política (ARAÚJO, 1998). Nos últimos anos, a Ciência Política tem deslocado o foco dos estudos de representação política das mulheres da vertente “descritiva”, onde se procura identificar as razões pelas quais tão poucas mulheres são eleitas para corpos legislativos e a importância de barreiras para o acesso das mulheres aos espaços de poder, para a vertente “substantiva”, na qual se investiga a qualidade da representação realizada pelas mulheres eleitas representantes nos espaços de poder, e se elas atuam em consonância com as demandas das mulheres, sendo-lhes responsivas (WÄNGNERUD, 2000; SWERS, 2002; CHILDS; KROOK, 2009; SANCHEZ, 2017; MANO, 2015; PISCOPO, 2014; RODRIGUES VALERO, 2013).

Não obstante a representação substantiva possa ocorrer em uma ampla gama de atividades, dentro e fora do parlamento, a presente pesquisa se concentrará na "capacidade de resposta política" das deputadas federais eleitas para a 54ª legislatura às demandas das mulheres, a veiculação de seus interesses e a ampliação da agenda política da Câmara dos deputados de modo a contemplar as questões das mulheres. Particularmente, analisar-se-á a atuação das parlamentares, suas proposições legislativas, suas prioridades políticas publicamente expressadas no mandato, bem como

as estratégias políticas adotadas por elas para enfrentar os constrangimentos estruturais ao acesso ao poder ali presentes.

A hipótese que norteou a presente pesquisa foi a de que as deputadas federais eleitas para a 54ª legislatura, embora com dificuldades para ocupar os espaços decisórios em razão da condição de sub-representação, atuaram buscando responder às demandas das mulheres, veiculando seus interesses e ampliando a agenda política da Câmara dos Deputados de modo a realizar uma representação substantiva das mulheres brasileiras.

Para a consecução dos objetivos da pesquisa, a análise considerou, além da condição de sub-representação das mulheres parlamentares, as dificuldades decorrentes do contexto institucional da Câmara dos Deputados cujo processo decisório é bastante centralizado nas lideranças partidárias, principalmente dos grandes partidos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; FIGUEIREDO; CHEIBUB; LIMONGI, 2009), e a baixa presença de mulheres na estrutura de poder daquela Casa.

O recorte temporal justifica-se por dois motivos básicos: o período em que, pela primeira vez, a chefia do Poder Executivo foi ocupado por uma mulher – Presidenta Dilma Rousseff – portanto, supostamente um período em que havia melhores condições de avançar as discussões sobre o tema sub-representação das mulheres na política brasileira, assim como para inclusão de políticas públicas com vista à igualdade entre os gêneros; e porque o mandato foi exercido, finalmente, sob a vigência das cotas com obrigatoriedade de preenchimento das vagas pelos partidos. A assertiva a ser testada é a de como a atuação política das deputadas federais brasileiras incidiu sobre o fenômeno da representação substantiva das mulheres na Câmara dos Deputados.

Para tanto, analisar-se-á a representação substantiva separando analiticamente o conceito em dois aspectos: representação substantiva como *processo*, quando mulheres legisladoras apresentam projetos de lei que promovem os interesses das mulheres, trazem perspectivas de gênero para debates legislativos e mantêm contato com mulheres dentro e fora do parlamento; e representação substantiva como *resultado*, quando leis de interesse das mulheres são aprovadas (FRANCESCHET; PISCOPO, 2007). A distinção permite identificar com mais precisão os fatores que moldam ambos os aspectos da representação substantiva.

Serão três os aspectos analisados: a) atuação coletiva das parlamentares enquanto bancada feminina, identificando proposições e ações às quais houve interesse e mobilização; b) proposições legislativas das parlamentares ao longo do mandato, com

o intuito de averiguar se, à luz do que propõe a literatura, as deputadas federais de fato defendem os interesses das mulheres; c) presença de mulheres na estrutura organizacional da Câmara: mesa diretora, Colégio de líderes e Comissões temáticas, com vistas à disputa do poder dentro da estrutura institucional da Câmara dos Deputados.

As evidências trabalhadas nessa pesquisa foram buscadas através de análise de dados secundários. Primeiramente foram coletadas nos sítios do Tribunal Superior Eleitoral e da Câmara dos Deputados informações acerca do perfil político-eleitoral das deputadas eleitas, tais como idade, nível de escolaridade, profissão que exercia antes de entrar na vida política, filiação e rotatividade partidária, bem como informações referentes ao número de mandatos já exercidos das parlamentares.

No segundo momento, foi o levantamento dos dados referentes a proposições legislativas e atuação em comissões e subcomissões temáticas. Esses dados foram coletados no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados. O universo de análise foi composto por todas as deputadas federais brasileiras (titulares e suplentes) que propuseram projetos de leis e que participaram de comissões temáticas durante a 54ª legislatura (2011-2015).

Além da análise descritiva a partir dos dados secundários coletados no TSE e na Câmara, essa dissertação também se beneficiou de uma abordagem qualitativa, a partir da técnica de “estudo de caso”, no qual foi possível um aprofundamento maior no estudo do fenômeno.

Dessa forma, a dissertação foi organizada em quatro capítulos, além desta introdução e de uma conclusão.

No primeiro capítulo, analisar-se-á a relação entre representação política, gênero e democracia, apresentando o modelo da teoria democrática liberal, a crítica ao modelo e a contribuição da teoria política feminista para o conceito de representação, situando o debate da representação política das mulheres como inclusão e aperfeiçoamento da própria democracia;

No segundo capítulo, apresentar-se-á uma visão panorâmica da trajetória da representação política das mulheres na Câmara dos Deputados;

Já no terceiro capítulo serão apresentados os fatores e constrangimentos que influenciam o acesso aos cargos de representação nos espaços de poder, em especial no Parlamento: a política de cotas de gênero, o sistema eleitoral, os partidos políticos e o contexto cultural, em especial a socialização tradicional de gênero e processo eleitoral.

No quarto capítulo, traçar-se-á o perfil político e socioeconômico das deputadas eleitas para a 54^a legislatura, relacionando com os elementos apontados pela teoria política feminista como caracterizadores da dominação e exclusão das parlamentares nas práticas legislativas durante o exercício do mandato;

E, finalmente, no quinto capítulo, será procedida a análise dos dados coletados acerca da atuação legislativa das deputadas durante a 54^a legislatura, tanto em relação à proposição de leis quanto à participação em comissões temáticas que tenham atuado, identificando os espaços ocupados pelas mulheres, bem como os temas que se destacam em suas proposições.

CAPÍTULO I – As mulheres e a democracia representativa

A participação feminina na política vem sendo entendida como um importante meio para a consolidação da democracia e para o alcance da igualdade de direitos (VAZ, 2008; SOW, 2010). O tema da representação política das mulheres é fundamental para o debate sobre a qualidade da democracia (LIJPHART, 2012; MOISÉS; SANCHEZ, 2014). E no Brasil, a partir da década de 1990 tem crescido, na literatura nacional, o interesse pela pesquisa acerca da participação das mulheres na política (ARAÚJO, 2001, 2009; MIGUEL; QUEIROZ, 2006; BOHN, 2007). A emergência do tema se deu basicamente por dois motivos correlatos. O primeiro pela constatação da baixa participação feminina na política institucional, revelando um contraste entre o grau de inserção feminina em esferas da vida social – como na educação e no mercado de trabalho – e a sua escassa presença nas instâncias formais ou informais de exercício do poder (ARAÚJO, 2011; SABINO; LIMA, 2015). A segunda motivação encontra-se no surgimento das ações afirmativas aplicadas ao campo político. Nesse caso, os estudos sobre o surgimento e a eficácia das cotas para as candidaturas de mulheres tiveram posição de destaque na Academia e nos movimentos sociais (ARAÚJO, 2001).

Inglehart, Norris e Welzel (2004) apontam que embora existam instituições democráticas muito antes da igualdade de gênero, atualmente, a crescente ênfase na igualdade de gênero é um componente central do processo de democratização. O apoio à igualdade de gênero não é apenas uma consequência da democratização. Faz parte de uma ampla mudança cultural que está transformando sociedades industrializadas e trazendo crescentes demandas em massa para instituições cada vez mais democráticas.

A busca por uma presença maior das mulheres nos espaços decisórios insere-se em um movimento mais amplo, que identifica, como um dos pontos decisivos de estrangulamento das democracias contemporâneas, a sub-representação política de determinados grupos sociais. A preocupação com a sub-representação das mulheres na política se justifica, pois, no impacto da ausência feminina na política na própria qualidade da representação política e da democracia (LIJPHART, 2012; MOISÉS; SANCHEZ, 2014). Como bem registra Anne Phillips (2011), se as pessoas não participam da decisão das agendas e nem influenciam as escolhas a que se chega não se pode falar que tais pessoas, de fato, decidem.

Neste contexto, no presente capítulo será analisada a relação entre representação política, gênero e democracia, apresentando sucintamente o conceito de representação prevalente na teoria democrática liberal, a crítica ao modelo e a contribuição da teoria política feminista para o conceito de representação, situando o debate da representação política substantiva das mulheres como aperfeiçoamento da própria democracia.

1.1 O conceito de representação política na perspectiva liberal de democracia

O conceito moderno de representação, do ponto de vista da teoria política, como intrinsecamente ligado ao conceito de democracia, foi longamente construído a partir das diversas formas como foram interpretadas as relações entre representantes e representados desde o século XVIII, bem como resultante de prolongadas lutas políticas e institucionais do século XIX: o sufrágio, a divisão em distritos e a proporcionalidade, os partidos políticos e os interesses e políticas, a relação entre as funções legislativas e executivas e as instituições legislativas e executivas (PITKIN, 2006).

Inicialmente, o sistema representativo surgiu na Inglaterra, ainda no século XVII, para impor limites ao poder real. A rigor, começa a ser experimentado depois da Revolução Gloriosa de 1688. Em fins do século XVIII estará consolidado naquele país, cujo indício mais eloquente corresponde ao fato de que o Parlamento se tornou uma entidade plenamente independente do Monarca, sendo acatado pela opinião pública. Encontram-se as formas de relacionamento entre o Poder Executivo e o Parlamento, de um lado, e de outro, fixa-se o papel da monarquia no conjunto do sistema. No mesmo período dá-se a estruturação dos partidos políticos. Lançam-se igualmente as bases do ordenamento liberal da vida social com o estabelecimento da liberdade religiosa (liberdade de consciência) e da liberdade de imprensa, bem como os parâmetros fundamentais da liberdade individual (ALMEIDA, 2013).

Merece relevo o fato de que nos Estados Unidos da América, adotada após a conquista da Independência, conforme destacaram Alexander Hamilton, John Jay e James Madison, nos *Artigos Federalistas*,¹ a representação foi utilizada como um dispositivo substituto da democracia direta, sendo-lhe superior, não apenas porque seria

¹ The Federalist (mais tarde conhecido como The Federalist Papers) é uma coleção de 85 artigos e ensaios escritos por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay promovendo a ratificação da Constituição dos Estados Unidos. No federalista número 10, Madison discute os meios de impedir o governo por facções majoritárias e defende uma grande república comercial e é considerado como o mais importante dos 85 artigos de uma perspectiva filosófica. Disponível em: <http://www.let.rug.nl/usa/documents/1786-1800/the-federalist-papers/>

impossível reunir um grande número de pessoas em um único lugar, mas, sobretudo, porque poderia assegurar o bem público sem a distração de vários interesses particulares conflitantes, ou “facções”. A representação, assim, funcionou como um limite à democracia.

Neste passo, embora a representação seja praticada há pelo menos dois séculos, o debate sobre o próprio conceito da representação política é restrito a algumas referências bibliográficas, dentre as quais é notória a influência do livro de Pitkin, de 1967, *“The concept of representation”* e, após quase três décadas, *“The principles of representative government”*, de Bernard Manin. Na primeira, há um esforço de clarificação e síntese filosófica do conceito, como percebem Lavalle e Araujo (2008), enquanto no segundo há uma atenção à reconfiguração da representação e à necessidade de se repensar os fundamentos e instituições básicas do governo representativo, sendo certo que ambos se baseiam na relação entre representantes e representados (ALMEIDA, 2013).

Segundo Loureiro (2009), o livro de Pitkin, publicado em 1967, nos Estados Unidos, teve enorme impacto nos meios acadêmicos, não só pela inovação conceitual, mas também pelo momento político em que os movimentos de direitos civis dos negros questionavam seriamente as instituições representativas naquele país. Pitkin (1967) rejeita as concepções ortodoxas e propõe uma mudança radical na concepção de representação centrada nas intenções e atos de indivíduos. Assim, opera um deslocamento de seu foco, de uma relação entre duas pessoas, e da visão do representante como um advogado ou delegado (calcada na analogia com a representação privada) para uma abordagem da representação como um arranjo institucional público. Ou seja, a representação política passa a ser vista não como um atributo pessoal, mas uma atividade social.

Pitkin (1967) definiu a representação política a partir de quatro perspectivas. A primeira perspectiva, a representação formalística, consiste nas regras que organizam a representação e que dão o direito de representar ao representante. Dois dos argumentos centrais dessa categoria estão baseados nas ideias de autorização e de “accountability”. Nela, os representantes possuem liberdade de ação, já que a qualidade ou o conteúdo de sua representação não são objetos de análise e suas ações são de responsabilidade dos representados. A representação se dá por autorização. Para esse tipo de representação, do ponto de vista estritamente político coloca-se a condição de transferência de poder,

do autor (representado) para o ator (representante), que desempenha um papel irrevogável e de livre interpretação e ação.

A representação descritiva, por sua vez, ocorre quando o representante não atua por seus representados, mas os substitui. Nesse tipo de representação, as características do perfil dos representantes são importantes. Essa concepção também é conhecida como representação espelho. Um dos problemas dessa perspectiva, de acordo com Pitkin (1967), consiste no fato de que o representante não deve ser considerado um reflexo do seu grupo, pois as características pessoais não são estanques e nem naturais, mas sim socialmente construídas. Além disso, para a autora, o representado deve estar presente no ato e não nas características do representante. A representação descritiva, portanto, se preocupa apenas com quem os representantes são, ignorando o que eles fazem e os mecanismos que deveriam garantir que respondessem aos anseios de seus eleitores.

A terceira categoria é a representação simbólica, em que os representados creem nos representantes por determinados motivos. Assim como no caso da representação descritiva, a representação simbólica se baseia na ideia de “*standing for*”, em que o representado mantém uma ligação intrínseca com o representante. Para Pitkin (1967), essa visão é problemática porque a definição dos símbolos é arbitrária, ou seja, não há critério racional que os defina.

Por fim, a representação substantiva leva em consideração o conteúdo da representação. Nessa definição, a representação política consiste em agir pelo interesse dos representados, de forma a ser responsivo a eles. O foco dessa análise está na atividade da representação e em sua qualidade. Apenas a noção de representação substantiva coloca no centro do debate a atividade dos representantes, sendo os mesmos avaliados a partir de sua capacidade de agir por outros, em seu favor, em seu interesse e como um agente de alguém. Esta definição apresenta três critérios para a representação substantiva. Em primeiro lugar, trata-se de atos representativos em oposição, por exemplo, a intenções ou atitudes. Em segundo lugar, os resultados desses atos representativos devem ser do interesse do representado. Em terceiro lugar, os representantes devem responder às que representam (CELIS, 2006).

Manin (1997), por sua vez, identifica os sistemas representativos de governo como caracterizados, especialmente, por eleições periódicas, combinando elementos democráticos e não democráticos. São quatro arranjos institucionais, ou princípios, do governo representativo, que, segundo ele, se mantiveram inalterados desde o estabelecimento dos sistemas representativos de governo: a) aqueles que governam são

nomeados por eleição em intervalos regulares; b) os que estão no poder desfrutam de relativa margem de independência nas políticas e decisões que executam enquanto exercem seu mandato; c) liberdade da opinião pública; d) as decisões públicas estão sujeitas a julgamento por discussão.

A essas quatro características, ou princípios, Urbinati (2006) acrescenta mais dois elementos, que considera cruciais para caracterizarem uma representação política como democrática: a *advocacy* e a representatividade. Por um lado, a representação precisa ter uma correlação com a sociedade civil através de formas políticas de associação, isto é, formas agregativas que sejam capazes de expressar, controlar, reivindicar, examinar e estabelecer uma corrente de relação entre o dentro e o fora das instituições estatais (*advocacy*). Por outro, a autora entende que há que se ter a *representatividade* da representação. Representação não é uma substituição, mas sim um modo de identificação. Quando se vota em alguém, se faz duas coisas: se escolhe alguém para tomar assento na assembleia, porém também se quer que esse alguém seja próximo às suas ideias ou que as represente tanto quanto possível.

Urbinati (2006), examinando a questão da legitimidade dos governos representativos, assevera que um governo representativo pode assumir tanto o *modelo eleitoral de democracia* que combina elitismo nas instituições políticas (o único local tanto da deliberação bem como do voto) e legitimação popular (localizada na votação através da eleição) quanto o *modelo representativo*. No primeiro modelo, a representação se fundamenta no princípio da divisão do trabalho e em uma seleção funcional de expertise. No segundo modelo, a representação se funda na teoria do consentimento, que vê a eleição como a expressão do direito de participar em algum nível da produção das leis, não como um método de transferência das preferências idiossincráticas das pessoas a profissionais políticos selecionados. Para a autora, somente apenas a última faz da representação uma instituição consonante com uma sociedade democrática e pluralista porquanto, embora a autorização eleitoral seja essencial para se determinar os limites e a responsabilidade do poder político, ela não nos diz muito a respeito da verdadeira natureza da política representativa em uma sociedade democrática. As eleições “engendram” a representação, mas não “engendram” os representantes. No mínimo, elas produzem um governo responsável e limitado, mas não um governo representativo².

² Em Loureiro (2009) se encontra uma síntese dos argumentos de Urbinati (2006) a favor de democracia representativa: a) A democracia representa opiniões, ideias e não indivíduos. A retórica e o juízo

Urbinati (2014) retoma a teorização da legitimidade democrática em *Democracy Disfigured: Opinion, Truth, and the People*. Nesta obra, aponta que a democracia consiste em um equilíbrio combinado de formas institucionalizadas (de votação) e não institucionalizadas (opinião pública) de participação política, sendo que intervenções políticas que alterem a correlação entre vontade e opinião ameaçam a democracia. Para a autora, as três ameaças são a teoria epistêmica da democracia, o populismo e o plebiscitarismo. A visão epistêmica ameaça a democracia na medida em que assume que a opinião não é um resultado legítimo de uma discussão política. Uma decisão tomada por especialistas é apenas política, mas não democrática. O populismo ameaça a democracia porque, segundo ela, ao visar a identificação entre representante e representados, prejudica a idéia de pluralidade que deve apoiar a vasta variedade de opiniões dos cidadãos. O plebiscitarismo é visto pela autora como política da passividade. Urbinati descreve a política plebiscitária como tendo caráter puramente estético, pois não requer qualquer outra forma de atividade política, exceto a aprovação. O plebiscitarismo negligencia a esfera da opinião inteiramente, eis que as pessoas reagem a uma proposta ou a uma visão ou a um fato que não produziram nem iniciaram.

Como exposto, a partir da categorização feita por Pitkin (1967), que ditou as bases sobre as quais o tema da representação política tem sido abordado na ciência política contemporânea, o debate sobre o conceito de representação ganha relevo e o enquadramento teórico e conceitual do governo representativo moderno foi construído com maior intensidade, em especial a questão da legitimidade democrática.

1.2 Críticas ao modelo conceitual de representação política liberal democrática

Segundo Débora Rezende de Almeida (2013), a invenção do governo representativo é a conquista central da política moderna. Para além de tornar a política possível a uma nova escala, a do moderno Estado nacional, sua introdução permitiu o desenvolvimento dos primeiros experimentos democráticos em uma sociedade de

valorativo (e não só a presença e a vontade) são essenciais na democracia; b) As opiniões são importantes porque compõem uma narrativa que vincula eleitores através do tempo e do espaço e faz das causas ideológicas uma representação de toda a sociedade e de seus problemas; c) A representação reabilita uma dimensão ideológica da política: o processo complexo de unificação e desunião dos cidadãos que os projeta para uma perspectiva orientada ao futuro; e d) A divergência de opiniões, de interpretações de ideias é um fator de estabilidade. O exercício do poder requer uma contestação repetida e periódica, sendo a autoridade dos investidos de poder criada e recriada como resultado da manifestação do povo.

massas. Reconhece, entretanto, que é necessário ampliar os horizontes dos estudos de representação política para além de estudos dos governos representativos. Isto se torna necessário, porquanto remanesce o problema maior no governo representativo, o da representatividade das decisões políticas em termos de satisfação aos distintos interesses dos indivíduos que serão afetados pelas mesmas. Para Almeida (2013), a representação precisa avançar em relação ao circuito fechado entre voto e formulação de políticas, voto e controle do representante e preferências dos cidadãos e decisões governamentais (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999; PITKIN, 2006; URBINATI, 2006).

Verifica-se, pois, que a alegação de que se os governos são eleitos, se as eleições são concorridas livremente, se a participação é ampla, e se os cidadãos desfrutam das liberdades políticas, então os governos agirão em favor do interesse da população - conectando a democracia e a representação no sentido de afirmar que na democracia os governos são representativos porque são eleitos - já se mostra insuficiente no debate (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES; 1999).

E assim, mesmo nas democracias liberais mais consolidadas surgem críticas ao modelo representativo, no sentido de apontar os dilemas e paradoxos de implementação da democracia liberal em diferentes contextos sociopolíticos, no que se refere à engrenagem proposta para seu funcionamento. Hirst (1993), na obra *A democracia representativa e seus limites* empreende uma crítica contundente ao funcionamento da representação política. Para este autor, embora a democracia representativa, a partir da década de 1980, tenha se visto não apenas incontestada enquanto ferramenta de legitimação das ações do governo, mas estimulada pelos próprios movimentos que antes visavam à sua extinção, aponta três contradições básicas que precisam ser consideradas pela teoria da democracia representativa.

A primeira contradição, e também a mais importante, é que a legitimação das instituições existentes de governo representativo como “democracia” não se sustenta na realidade. Através de eleições o povo não decide que leis serão votadas, nem implementadas. Quem faz as leis são os parlamentos e quem toma decisões são os governos. Os eleitores escolhem algumas das pessoas envolvidas na tomada de decisão governamental, mas não podem escolher diretamente as decisões. Embora possam se recusar a reeleger alguns políticos como representantes das suas próprias escolhas, este controle é feito *a posteriori* e sempre na dependência de um limitado número de candidatos apresentados pelos partidos para serem votados. Desse modo, uma eleição

não é a pura expressão da vontade do povo, mas uma escolha entre um pequeno conjunto de organizações, isto é, os partidos políticos.

A segunda contradição apontada por Hirst (1993) resulta da ideia de que leis são normas gerais e, por serem universalmente aplicáveis, não podem ferir direitos individuais. A noção de estado de direito supõe que as leis receberam um genuíno assentimento democrático, aplicam-se a todos os cidadãos como normas de conduta e são justas. Para o autor, contudo, a maior parte das leis são delegações de poderes de decisão e ação a órgãos executivos, que, por sua vez, são partidários e, por conseguinte, são especificamente dirigidas a grupos definidos, para seu benefício ou prejuízo.

A terceira contradição apontada por Hirst (1993) é que a “representação” é um processo circular; não há meios de avaliar em que grau um esquema particular é representativo do povo sem compará-lo a outro. Não existe forma pura de representação, apenas pacotes definidos de mecanismos políticos: sistemas de votação, tipos de assembleia, leis de regulamentação dos partidos etc, cujas consequências políticas são bastante diversas. Por conseguinte, a ideia de que a democracia representativa é um bem político absoluto só se sustenta da comparação com formas de poder não sujeitas à disputa política, à influência ou ao escrutínio público.

Com a ampliação dos estudos para além do governo representativo e suas instituições, passou-se a questionar a respeito do significado da representação política, das características do representante e representado, dos critérios de legitimidade da representação política e das condições de maior inclusão democrática (YOUNG, 2006; WILLIAMS, 1998; PHILLIPS, 1995).

Williams (1998) critica a concepção de justiça que permeia o que ela chama de “representação liberal” - “uma pessoa, um voto” -, na qual a identidade social dos representantes legislativos não interfere na qualidade da representação exercida. Para esta pesquisadora, uma representação justa é fortemente afetada pela identidade dos legisladores e o será na medida em que alguns deles sejam realmente membros dos grupos historicamente marginalizados que mais precisam de proteção na sociedade. Neste sentido, pontua que a democracia representativa liberal tem falhado em sua missão de representar todos os cidadãos de maneira igualitária e de promover justiça, já que a sub-representação de determinados grupos é uma forma de perpetuar as desigualdades sociais.

A associação entre representação e democracia, materializada nas teorias sobre o governo representativo, dá lugar ao debate sobre a eleição e a *accountability*, não

apenas reformulando a representação para refletir a pluralidade no exercício da soberania no mundo contemporâneo, mas afastando-se dos critérios de legitimidade pensados na democracia eleitoral - o representante é aquele que fala com autoridade, devido ao consentimento recebido – sem, contudo, perder o foco na representatividade e na sua capacidade de falar "pelos outros" (ALMEIDA, 2013).

1.3 Representação política na perspectiva da teoria política feminista

De início insta acentuar que o feminismo é um composto de teorias sociais, movimentos políticos e filosofias. Por esta sua tripla característica, tanto o movimento feminista, quanto a sua teoria transbordaram seus limites, provocando um interessante embate e reordenamento de diversas naturezas na história dos movimentos sociais e teorias das Ciências Humanas em geral e na política, em especial nas bases da democracia representativa (PEET; HARTWICH, 2009). Miguel e Biroli (2012) registram que a teoria feminista logrou deslocar os debates centrais da teoria política, recolocando os termos em que se é possível discutir hoje, questões como “[...] a distinção entre as esferas pública e privada, a vinculação entre a estrutura familiar e a justiça social, a relação entre igualdade e diferença, o conceito de identidade, o sentido da representação política e o valor da autonomia” (p. 14) Para Hobsbawm (1995), o movimento feminista, particularmente a partir dos anos de 1960, introduz mudanças de mentalidade e culturais no âmbito das políticas, das relações conjugais, afetivas, sexuais e do trabalho:

[...] o feminismo específico de classe média inicial, embora às vezes não diretamente relevante para os interesses do resto do grupo feminino ocidental, suscitava questões que interessavam a todas: e essas questões se tornaram urgentes à medida que a convulsão social que esboçamos gerava uma profunda, e muitas vezes súbita, revolução moral e cultural, uma dramática transformação das convenções de comportamento social e pessoal. As mulheres foram cruciais nessa revolução cultural, que girou em torno das mudanças na família tradicional e nas atividades domésticas — e nelas encontraram expressão — de que as mulheres sempre tinham sido o elemento central. (HOBSBAWM, 1995, p. 249).

O ordenamento da vida social no século XVIII, proposto pelos contratualistas como Locke, Rousseau e os utilitaristas, como Bentham e Mill, modelaram um mundo no qual os homens podiam ser livres e iguais, uma sociedade civil na qual os homens determinariam os seus próprios destinos. A concepção liberal da igualdade baseava-se

na crença de que todos os homens tinham o potencial para serem racionais e que qualquer desigualdade teria de ser justificada em termos racionais. A concepção liberal de liberdade significava que as pessoas eram governadas apenas com o seu consentimento e apenas dentro de certos limites, geralmente definidos em termos das esferas pública e privada (PATI, 2006). Liberdade, assim, como autonomia pessoal - viver uma vida de sua própria escolha - e autonomia política - sendo coautor das condições sob as quais se vive.

Entretanto, nesse processo histórico de institucionalização do poder político nas democracias ocidentais que estavam sendo construídas, foram configurados espaços e direitos distintos para homens (públicos) e mulheres (privados) na organização da vida social. E assim, os conceitos de esfera pública e privada da vida têm sido centrais no pensamento político do Ocidente ao menos desde o século XVII (OKIN, 2008).

Em *Gênero, o público e o privado* (2008) Susan Okin aponta duas ambiguidades envolvidas na maioria das discussões sobre o público e o privado. “Público/privado” é usado tanto para referir-se à distinção entre Estado e sociedade (como em propriedade pública e privada), quanto para referir-se à distinção entre vida não doméstica e vida doméstica. Nessas duas dicotomias, o Estado é (paradigmaticamente) público, e a família e a vida íntima e doméstica são (também paradigmaticamente) privadas. Argumenta que a permanência dessa dicotomia torna possível que os teóricos ignorem a natureza política da família, a relevância da justiça na vida pessoal e, conseqüentemente, uma parte central das desigualdades de gênero.

Okin (2008) acrescenta, ainda, que a divisão do trabalho entre os sexos tem sido fundamental para essa dicotomia desde seus princípios teóricos. Os homens são vistos como, sobretudo, ligados às ocupações da esfera da vida econômica e política e responsáveis por elas, enquanto as mulheres seriam responsáveis pelas ocupações da esfera privada da domesticidade e reprodução. O resultado é que as mulheres têm sido vistas como “naturalmente” inadequadas à esfera pública, dependentes dos homens e subordinadas à família.

Por fim, Okin (2008) destaca que para a concepção moderna liberal de privacidade, os indivíduos que gozam do direito de serem livres da interferência do Estado são os adultos, chefes de família masculinos, o que resulta em que esses indivíduos também não sofram a interferência do Estado no controle que exercem sobre os demais membros da família. Daí sua conclusão no sentido de que ignorar a natureza política da família enquanto instituição social resulta em não capturar as

injustiças que ocorreriam na esfera privada e, em última análise, não atribuir igual valor a homens e mulheres.

Pateman (1989), outra teórica feminista que debateu a relação público-privado na perspectiva de gênero, sustenta categoricamente que a teoria do liberalismo sobre o contrato social jamais estendeu sua doutrina da liberdade e da igualdade universal às mulheres, embora reconheça que o feminismo nasceu sob forte influência da teoria liberal democrática. Na obra *The Sexual Contract (1988)*, Pateman analisa o debate de Locke com os patriarcalistas sobre autoridade política e autoridade patriarcal para argumentar de forma pertinente que o Estado moderno e suas instituições teriam sido idealizados e estruturados a partir da separação da esfera pública da esfera privada. Segundo essa autora, o projeto liberal por direitos universais e abstratos dos indivíduos teria sido espelhado na imagem e na experiência dos homens e, assim, direitos relacionados ao universo feminino, como, por exemplo, os direitos reprodutivos, ficariam deslocados da agenda pública, por serem diferentes de qualquer direito tradicionalmente reconhecido e assegurado ao indivíduo masculino. Conclui a autora que as características atribuídas ao "ser humano universal" eram características masculinas. Apesar das marcantes diferenças entre os contratualistas clássicos, a origem do político em todos eles é um contrato social do qual as mulheres são excluídas. A racionalidade e a liberdade não são atributos universais quanto ao gênero. Por isso, diz Pateman, o contrato social é também um contrato sexual.

Para a teoria feminista, pois, a separação entre a esfera pública e a esfera privada, onde a esfera pública é entendida como o espaço da política, ocupada pelos homens, e a família, entendida como uma questão privada, e onde tradicionalmente na história o homem é a cabeça e a mulher ocupa uma posição inferior, retratava e retrata uma desigualdade fundamental que é apontada como contraditória aos princípios de uma democracia. Não à toa que um dos principais alvos da crítica feminista à democracia representativa é a construção do Estado moderno e sua ordem político-jurídica, que teriam sido fundados no princípio da separação entre a esfera pública e a esfera privada e em valores ditos masculinos (SACCHET, 2012).

As primeiras reivindicações do feminismo, ainda sem se reconhecer enquanto tal, ocorreram sob o ideal de liberdade e igualdade abstratas, com as mulheres lutando apenas por extensões dos direitos políticos a elas, sem questionar o modelo liberal de democracia (MIGUEL; BIROLI, 2012). Até então, o voto representava,

pragmaticamente, para todos os grupos aspirantes, o sinal mínimo de que seus membros estavam plenamente agindo e se autodeterminando na nova sociedade civil.

Este primeiro momento é apontado como primeira onda do movimento feminista e refere-se a um período prolongado de atividade durante o século XIX e início do século XX, no Reino Unido e nos Estados Unidos. Originalmente, centrou-se na promoção da igualdade de encargos e direitos de propriedade para as mulheres e a oposição ao casamento fiduciário e de propriedade das mulheres casadas (e seus filhos) por seus maridos, mas ficou conhecido, principalmente pelos movimentos relativos à obtenção de poder político, em particular o direito do voto feminino. A teoria democrática liberal incentivava as feministas a verem o voto como o modo correto e mais prático de atingir suas metas. Quando o sufrágio fosse concedido, as mulheres estariam aptas a votar em favor da legislação que corrigiria a injustiça às mulheres. Esta era a lógica feminista.

Como registra Miguel e Biroli (2012), se as primeiras reivindicações do feminismo foram por extensões dos direitos políticos, sem questionar o modelo liberal de democracia, a geração de pensadoras do século XX, começando por Simone de Beauvoir³ com a obra *O segundo sexo* (1949) foi além e, ao questionar aos diferentes papéis de homens e mulheres na sociedade, ainda que inicialmente sem preocupação maior com as instituições que davam sustentação à desigualdade, essa reflexão levou à compreensão de que “o pessoal é político”, ampliando, assim as fronteiras do político⁴, possibilitando fosse percebida a separação liberal dos reinos público e privado, que mascarava formas de dominação refletidas na ação política.

Na história do feminismo, notadamente no feminismo americano, esse período que vai da década de 1960 até a década de 1980 corresponde à segunda onda do feminismo.

Para Fraser (2009), a segunda onda do feminismo representou um monumental fenômeno social que marcou uma época, baseado em um entendimento expandido de injustiça – abrangendo não apenas desigualdades econômicas, mas também as

³ Para Beauvoir os lugares ocupados pelas mulheres nos diferentes âmbitos da vida social seriam em condição de subordinação aos homens em decorrência das diferentes valorações e significações atribuídas à masculinidade e à feminilidade que, por sua vez, resultaria em práticas sociais hierarquizantes entre homens e mulheres.

⁴ A crítica central era a de que a construção teórica dos conceitos de justiça e igualdade na perspectiva liberal não reconhecia o conceito do político como, em si, masculino e excluyente das mulheres. Desse modo, a luta por igualdade na lei não seria suficiente para superar a dominação masculina, que começava na família e se expandia para as instituições políticas, uma vez que as próprias leis, ao não reconhecerem as diferenças existentes, seriam injustas com as mulheres.

hierarquias de status e assimetrias do poder político - e na crítica sistêmica da sociedade capitalista – organizada pelo Estado de forma androcêntrica, estruturada por três ordens interrelacionadas de subordinação: (má) distribuição, (falta de) reconhecimento e (falta de) representação. Segundo Fraser (2009), as feministas da segunda onda ampliaram o campo de ação da justiça para incluir assuntos anteriormente privados como sexualidade, serviço doméstico, reprodução e violência contra mulheres. Politizando ‘o pessoal’, reinterpretaram como injustiças desigualdades sociais que tinham sido negligenciadas, toleradas ou racionalizadas desde tempos imemoráveis.

O processo de virada epistemológica do movimento feminista trouxe contribuições importantes para o feminismo, e também para a teoria política da democracia. Fraser (2009), ao analisar as mudanças no feminismo (teoria e movimento) a partir dos anos 1970 relacionou-as com o contexto das transformações no capitalismo pós-guerra e na geopolítica pós-queda do muro de Berlim.

Para Fraser (2009), o surgimento do feminismo da segunda onda coincidiu com uma mudança histórica no caráter do capitalismo – de um capitalismo organizado pelo Estado para o neoliberalismo⁵, onde se pretendia eliminar os controles de capital que tinham permitido a direção Keynesiana de economias nacionais:

Invertendo a fórmula anterior, que buscava “usar a política para domesticar mercados”, os proponentes desta nova forma de capitalismo propuseram usar mercados para domesticar a política. Desmontando elementos-chave da estrutura de Bretton Woods, eles eliminaram os controles de capital que tinham permitido a direção Keynesiana de economias nacionais. No lugar do *dirigismo*, eles promoveram a privatização e a desregulamentação; em lugar de provisão pública e cidadania social, “*trickle-down*” e “responsabilização pessoal”; em lugar dos Estados de bem-estar social e desenvolvimentistas, um Estado competitivo enxuto e mesquinho. Testada na América Latina, esta abordagem serviu para guiar muito da transição para o capitalismo na Europa Oriental/Central. Embora publicamente patrocinada por Thatcher e Reagan, era aplicada apenas gradual e desigualmente no Primeiro Mundo. No Terceiro, por contraste, a neoliberalização foi imposta usando a dívida como

⁵ Neste trabalho, Neoliberalismo está conceituado como um conjunto de ideias políticas e econômicas capitalistas que defende que, para garantir o crescimento econômico e o desenvolvimento social de um país são necessários cinco conjuntos de reformas: (i) abertura comercial, que significa a eliminação de alíquotas de importação, a centralização de tarifas alfandegárias e a eliminação ou redução de barreiras não tarifárias; (ii) liberalização financeira, que ocorre por meio da eliminação ou redução dos programas de crédito dirigido, da eliminação dos controles sobre taxas de juros, da reforma da legislação bancária e do mercado de capitais; (iii) liberalização do regime de investimentos estrangeiros, que implica a quebra de monopólios em áreas estratégicas e o fomento aos movimentos de fusões e aquisições, recompondo a malha empresarial doméstica, agora com ampla participação de empresas estrangeiras; (iv) privatizações de serviços públicos e empresas estatais; (v) a desregulamentação do mercado de trabalho, caracterizada pela redução do orçamento de instituições de seguridade social, o fomento à prática de terceirização, a exclusão da excepcionalidade do regime de contratação por tempo determinado, a subcontratação, a disseminação de contratos de aprendizagem e formação. (MASSIMO, 2013)

ameaça, como um programa forçado de “ajuste estrutural” o qual subverteu todos os princípios centrais do “desenvolvimentismo” e compeliu os Estados pós-coloniais a despojar-se de seus ativos, abrirem os seus mercados e cortar gastos sociais. (FRASER, 2009, p. 22).

Ressalta Fraser (2009) que a crítica das feministas da segunda onda foi dirigida a quatro aspectos definidores da cultura política do “capitalismo organizado pelo Estado” nos Estados de Bem-Estar Social e em “Estados desenvolvimentistas” do período pós-guerra: ao “economicismo”, por obscurecer outras dimensões, eixos e locais de injustiça além das relativas à distribuição equitativa de bens divisíveis; ao “androcentrismo”, por visualizar o cidadão de tipo ideal como um trabalhador masculino pertencente à maioria étnica – chefe (provedor) e homem de família -, obscurecendo a importância do trabalho não-assalariado de atenção à família e do trabalho reprodutivo; ao “estatismo”, por posicionar (na melhor das hipóteses) os cidadãos comuns como recipientes passivos de políticas definidas burocraticamente por peritos profissionais, despolitizando questões de justiça e cidadania; e ao “Westfalianismo”, por se basear em uma divisão de espaço político em unidades territorialmente limitadas (Estados-nações), obscurecendo as injustiças trans-fronteiriças e fragilizando as lutas de apoio para os direitos humanos internacionais e a solidariedade antiimperialista.

Destaca Fraser que a crítica ao *economicismo* reuniu feministas socialistas, feministas negras, feministas radicais, feministas liberais e feministas antiimperialistas para, rejeitando a identificação exclusiva de injustiça com má distribuição entre classes, ampliar o campo de ação da justiça e incluir assuntos anteriormente privados como sexualidade, serviço doméstico, reprodução e violência contra mulheres e, em sua maioria, à exceção notável das feministas liberais.

A crítica ao *androcentrismo* integrava economia, cultura e política em uma análise sistemática da subordinação das mulheres no capitalismo organizado pelo Estado. Longe de ter como objetivo simplesmente promover a incorporação completa das mulheres como assalariadas na sociedade capitalista, as feministas da segunda onda buscavam transformar as estruturas profundas do sistema e os valores que o estimulam – em parte descentralizando o trabalho assalariado e valorizando as atividades não assalariadas, especialmente o trabalho de assistência socialmente necessário executado por mulheres.

A crítica ao *estatismo* apontava que a cultura das instituições de larga escala e hierarquizadas expressava a masculinidade modernizada do estrato profissional-gereencial do capitalismo organizado pelo Estado. A partir dessa constatação, as feministas buscavam infundir nestas instituições valores feministas de modo a transformá-las em agências que promoveriam, e de fato expressariam, justiça de gênero.

A crítica ao *Westfalianismo* ensejou uma relação ambivalente: ao mesmo tempo em que as feministas da segunda onda se mostravam sensíveis às injustiças transfronteiriças, somando-se à crítica ao imperialismo, a maioria via os seus respectivos Estados como os principais destinatários de suas exigências de justiça de gênero.

Entretanto, a mudança histórica no caráter do capitalismo levou a que fosse desmontada toda a estrutura sobre a qual as críticas estavam sendo feitas e impactou o movimento.

Sob a cultura política derivada do novo caráter que assumiu o capitalismo, as reivindicações feministas por justiça foram ressignificados e perderam, em alguns casos, o seu impulso emancipatório, tornando-se ambíguos, ocorrendo o que chamou de “a cooptação das políticas de gênero pelo “novo espírito” do capitalismo pós-fordista”. Progressivamente foram sendo expressas como reivindicações pelo reconhecimento da identidade e da diferença:

Com esta mudança “da redistribuição para o reconhecimento” vieram pressões poderosas para transformar a segunda onda do feminismo em uma variante da política de identidade. Uma variante progressista, de fato, mas uma que tendia, contudo, a estender em excesso a crítica da cultura, enquanto subestimava a crítica da economia política. Na prática, a tendência era subordinar as lutas sócio-econômicas a lutas para o reconhecimento, enquanto na academia, a teoria cultural feminista começou a obscurecer a teoria social feminista. O que tinha começado como um corretivo necessário para o economicismo recaiu com o tempo em um culturalismo igualmente unilateral. (FRASER, 2009, p. 23).

Do ponto de vista da crítica ao androcentrismo, a ressignificação se deu, segundo Fraser (2009), com a incorporação massiva das mulheres em mercados de trabalho ao redor do globo. Não apenas jovens mulheres solteiras, mas também mulheres casadas e mulheres com filhos; não só as mulheres racializadas, mas virtualmente mulheres de todas as nacionalidades e etnias; o efeito foi cortar na raiz de uma vez por todas o ideal do salário familiar do capitalismo organizado pelo Estado. No capitalismo neoliberal “desorganizado”, este ideal foi substituído pela norma da família de dois assalariados. Não importa que a realidade que subjaz o novo ideal sejam os

níveis salariais decrescidos, diminuição da segurança no emprego, padrões de vida em declínio, um aumento abrupto no número de horas trabalhadas em troca de salários por família, exacerbação do turno dobrado – agora frequentemente um turno triplo ou quádruplo – e um aumento de lares chefiados por mulheres. O capitalismo “desorganizado” ao elaborar uma nova narrativa do avanço feminino e de justiça de gênero, apresenta um projeto de aumento de autonomia e liberdade, mas assim o faz em um contexto de degradação das condições de trabalho, principalmente para as mulheres.

A Conferência da Cidade do México sobre o tema "Igualdade, Desenvolvimento e Paz", realizada em 1975, lançou a Década das Nações Unidas para a Mulher. O Plano Mundial de Ação que emergiu da conferência estabeleceu o objetivo de integrar mulheres no processo de desenvolvimento. Ocorre que a integração das mulheres na economia mundial se deu de forma precarizada, ocupando postos de trabalho inseguros, de baixa remuneração, com poucas perspectivas de progressão, em um contexto de intensa concorrência internacional e rápida mudança tecnológica, no qual as estratégias de mercado pressionavam por maior desregulamentação como parte de uma estratégia para reduzir os custos de reorganização da produção em uma escala global. As transnacionais diminuíram seus custos de produção através da transferência de postos de trabalho de baixa qualificação para Zonas de Processamento de Exportações - ZPEs, para tirar vantagem do trabalho de baixo custo.⁶ As mulheres constituíram a maioria dos trabalhadores dessas indústrias, pois foram consideradas mais pacientes e mais preparadas para fazer os trabalhos tediosos e monótonos, constituindo o fenômeno conhecido como feminização da força de trabalho ao longo dos anos 1980 nos países em industrialização (HALL; SOSKICE, 2001). Segundo dados da Organización Internacional do Trabalho (2004), dos 27 milhões de pessoas que trabalham em zonas de processamento de exportação (ZPEs), cerca de 90% são mulheres - fazendo roupas, sapatos, brinquedos ou peças eletrônicas.

Estudos sobre desenvolvimento empreendidos por Peet e Hartwik (2009), apontam para um processo de “feminização” da pobreza. Como destacam, tem havido um aumento no número de famílias pobres chefiadas por mulheres (viúvas ou abandonadas), que são forçadas a cumprir dupla jornada, no emprego e em casa. Estima-se que do total de 1,1 bilhões de bilhões de trabalhadores do mundo, 40% são

⁶ Processamento de exportação é particularmente adequado para indústrias altamente competitivas em que os custos do trabalho constituem uma grande parte do orçamento de funcionamento, como nas indústrias têxtil e de vestuário e eletrônicos.

mulheres, o que representa um aumento global de cerca de 200 milhões de mulheres em cada década recente. Infelizmente, elas enfrentam taxas de desemprego mais elevadas e salários mais baixos do que os homens. Ademais, as mulheres continuaram a ser responsáveis por atividades domésticas e cuidados infantis e com idosos. Todos esses fatores contribuem para a feminização não apenas dos postos de trabalho, mas a feminização da pobreza.

O neoliberalismo também ressignificou o antiestatismo do período anterior, tornando-o útil para os esquemas destinados a reduzir a ação estatal, tachada de paternalismo e protecionismo, e estimulou a criação de ONGs, para preencher os vazios deixados pelos Estados cada vez mais encolhidos. “A perspectiva que visava originalmente transformar o poder estatal em um veículo de empoderamento dos cidadãos e da justiça social é agora usada para legitimar a mercantilização e a redução de despesas do Estado” (FRASER, 2009, p. 27).

O resultado apontado por Fraser (2009) foi uma “onguização” da política feminista, acentuadamente voltada para a arena “internacional” e desenvolvendo campanhas para os direitos humanos das mulheres que focalizaram esmagadoramente as questões da violência e da reprodução e subjugar as questões relacionadas à pobreza. Ratificando a divisão própria da Guerra Fria entre direitos civis e políticos, por um lado, e direitos sociais e econômicos, por outro, estes esforços, também, privilegiaram o reconhecimento sobre a redistribuição.

A preocupação do feminismo com a questão da representação política das mulheres enquanto ideal de justiça de gênero, segundo Fraser (2009), se deu a partir desta realidade, na qual as principais ideias feministas de emancipação são apropriadas e ressignificadas pelo neoliberalismo. As feministas compreenderam que para superar a injustiça seria necessário denunciar os obstáculos institucionalizados - que impedem alguns sujeitos de participarem, em condições de paridade com os demais, como parceiros integrais da interação social. Obstáculos esses que são de duas ordens: tanto podem dizer respeito às estruturas econômicas que lhe negam os recursos necessários à interação com os seus pares, quanto às regras e procedimentos que estruturam os processos públicos de expressão de suas reivindicações e decidem suas disputas.

E assim, a luta pela superação da sub-representação política das mulheres nos espaços de poder assume o protagonismo na luta feminista.

1.3.1 Da política de ideias à política de presença

As expressões “política de ideias” e “política de presença” dialogam com os conceitos de representação política apresentados por Pitkin (1967) e que se tornaram bastante debatidas: “representação formalística” e “representação descritiva”. A primeira afirma a relação entre o representante e os representados, destacando ou a autorização que os cidadãos dão para que alguns ajam em seu lugar ou a prestação de contas que o representante deve fazer de seus atos, que a literatura de ciência política designa pela palavra inglesa *accountability*. A representação descritiva, ao contrário, enfatiza que o corpo de representantes deve formar um microcosmo da sociedade representada, reproduzindo, nas proporções adequadas, suas características principais. A representação descritiva responde à preocupação com a reduzida presença de grupos subalternos (como mulheres, trabalhadores ou minorias étnicas) nos espaços de poder.

Phillips (1995) registra que a mudança da democracia direta para a representativa mudou a ênfase de *quem* são os políticos para *o quê* (políticas, preferências, ideias) eles representam. Com isso, fez da responsabilização e prestação de contas (*accountability*) ao eleitorado a preocupação radical preeminente. Contudo, a permanência do sentimento de exclusão política, amplamente sentido por grupos definidos por seu gênero, etnia ou raça, mantiveram as demandas por presença política, pela representação igual de mulheres e homens e por uma proporção mais parelha entre os diferentes grupos étnicos que compõem cada sociedade; demandas pela inclusão política de grupos que começam a se reconhecer como marginalizados, silenciados ou excluídos. Há um reenquadramento dos problemas da igualdade política, e a política de ideias foi desafiada por uma política de presença.

Para Phillips (2011), os democratas liberais acreditam ter estendido todos os direitos e liberdades necessários às mulheres ao permitir-lhes o voto nos mesmos termos dos homens, contudo, os indicadores de presença das mulheres nas esferas de poder demonstram sua insuficiência. Não há indivíduo neutro quanto ao gênero, enfatiza. Sobre o debate entre o que melhor protegeria o cidadão, se uma representação descritiva ou formalística, afirma ser concebível que homens possam substituir mulheres quando o que está em questão é a representação de políticas, programas ou ideais com os quais concordam. Mas como um homem pode substituir legitimamente uma mulher quando está em questão a representação das mulheres *per se*?

Verifica-se que a base da teoria apresentada por Phillips é a crença de que experiências de vida compartilhadas são um mecanismo que levará a mudanças na agenda política e, por extensão, às condições da vida cotidiana das pessoas. Phillips descreve a paridade de gênero entre os formuladores de políticas como essencial para que os interesses das mulheres sejam adequadamente abordados; “deve” haver igualdade entre os eleitos para o cargo:

Há necessidades, interesses e preocupações particulares que surgem da experiência das mulheres, e estas serão abordadas de maneira inadequada em uma política dominada por homens. Direitos iguais a um voto não se mostraram fortes o suficiente para lidar com este problema; também deve haver igualdade entre os eleitos para o cargo. (PHILLIPS, 1995, p. 66).

Assim, a “política de presença” foi construída em contraponto à “política de ideias”, em que se julga que a identidade do representante possui relevância nula, desde que seu programa incorpore as demandas consideradas relevantes, e foi utilizada para defender a reivindicação por maior participação das mulheres nas instituições e a consequente adoção de políticas de cotas de gênero nos parlamentos de diversos países. A teoria da “política de presença”, por conseguinte, estipula que a igualdade de direitos de voto não é suficientemente forte para garantir isso; também deve haver igualdade entre os eleitos para os espaços político-decisórios.

Phillips (1995) acredita que mais cidadania para as mulheres implica necessariamente maior inclusão delas em processos político-decisórios e implementação de políticas de gênero. Afirma que não basta eliminar as barreiras formais à inclusão; é preciso incorporar os grupos marginalizados no corpo político, “empurrá-los” para dentro, rompendo a inércia estrutural que os mantém afastados dos espaços decisórios. Para ela, o parlamento não é capaz de representar as mulheres de modo adequado e, por isso, medidas corretivas seriam necessárias.

Na “política de presença” há uma espécie de revalorização da chamada representação descritiva, uma vez que para ela o parlamento deve espelhar a sociedade. A luta pela adoção de ações afirmativas institucionais, como é exemplo a lei de cotas de gênero, se localiza nesta percepção, a visão de que as mulheres serão as melhores advogadas de seus próprios interesses.

Um aspecto importante apontado por Phillips (1995) para afirmar o ganho das mulheres advindo do aumento da inclusão política é o contexto social de desigualdade entre homens e mulheres. A abordagem contextual implica que conceitos como os

interesses das mulheres e a igualdade de gênero estão ancorados no tempo e no espaço. É dizer, a sub-representação política, em larga medida, reflete a cotidiana desigualdade social entre homens e mulheres em determinado contexto histórico, não se mostrando possível a uma sociedade alcançar a igualdade entre mulheres e homens ignorando as diferenças relacionadas ao gênero, quando, na realidade as tradições insinuam o corpo masculino e a identidade masculina em suas definições da norma (PHILLIPS, 2007). Ademais, a implementação de medidas que favoreçam a participação de membros de diferentes grupos em processos democráticos é, assim, também proposta como um meio de aumentar a confiança dos cidadãos em suas instituições públicas e aproximá-los delas, favorecendo o engajamento político.

Como se pode verificar, o embate na literatura relaciona-se às razões para se considerar como fato relevante a presença feminina nas arenas de representação e deliberação públicas. A separação entre *quem* e *o quê* é para ser representado, bem como a subordinação do primeiro ao segundo, está em plena discussão. A política de ideias está sendo desafiada por uma política alternativa, de presença. Oportuno registrar, no entanto, como afirmam Miguel e Birolli (2009), que há um reconhecimento mais ou menos generalizado, mesmo entre os defensores da introdução de mecanismos descritivos, de que autorização e *accountability* são os instrumentos cruciais da legitimação e da manutenção do vínculo entre governantes e governados, assim como as visões correntes da representação política estão centradas no voto e no processo de escolha de delegados para que tomem as decisões em nosso nome.

A defesa de ações afirmativas que ampliam a presença de mulheres no parlamento, contudo, não está livre de críticas. Uma das mais fortes é o “essencialismo” potencial subjacente (ARAÚJO, 1998), ou seja, a ideia de que as mulheres, apenas pelo fato de serem mulheres, responderão a interesses idênticos e apoiarão as mesmas políticas. Os indivíduos possuem diferentes características que definem sua posição social como, por exemplo, raça, classe, orientação sexual e idade. Por isso, integrar um grupo não significa necessariamente expressar suas demandas. A ideia de que há coincidência entre as ações das representantes e os interesses de suas eleitoras pode ser equivocada, uma vez que as mulheres podem discordar, como de fato o fazem, sobre quais são seus verdadeiros interesses ou quais as medidas políticas que devem apoiar (VARIKAS, 1996). Young (2006) também critica a política de presença. Para ela, “[...] a representação política não deve ser pensada como uma relação de identidade ou

substituição, mas como um processo que envolve uma relação mediada dos eleitores entre si e com um representante” (p. 148).

Young (2006) oferece uma grande contribuição ao debate ao fazer uma diferenciação fundamental entre “interesse”, “opinião” e “perspectiva social”. Sustenta que os sistemas de representação política não podem fazer que os indivíduos estejam presentes em suas individualidades: devem representar aspectos da experiência de vida, da identidade, das crenças ou atividades mediante os quais uma pessoa tem afinidade com outras. Para ela, o acesso das mulheres às deliberações públicas é necessário não porque elas compartilhem das mesmas opiniões ou interesses, mas porque elas partem de uma mesma perspectiva social, vinculada a certos padrões de experiências de vida. A palavra é significativa: trata-se de um ponto de partida, não de chegada. Os interesses podem ser representáveis por qualquer indivíduo, mas as perspectivas sociais apenas por iguais. A perspectiva social seria uma dimensão anterior ao interesse, já que decorre da posição ocupada pelo indivíduo na estrutura social. Se posições sociais estruturais produzem experiências particulares, relativas ao posicionamento, e compreensões específicas dos processos sociais e de suas consequências. Para Young, a representação de um grupo social significa representar a perspectiva social desse grupo decorrente da sua posição estrutural na sociedade, captando a sensibilidade da experiência gerada pela posição de grupo, incluindo seus temas de interesse na agenda política, sem associar a ela um conteúdo unificado.

Contudo, estudos feministas ou que trabalham com a perspectiva da presença, como se convencionou chamar pós Phillips (1995), mostram que a atenção com a composição parlamentar não está dissociada da representação como atividade, já que a garantia da presença de grupos tradicionalmente excluídos do jogo político está intrinsecamente relacionada a uma visão de representação que promova a justiça substantiva ou o melhor interesse desses grupos e não o mero procedimentalismo (WILLIAMS, 1998).

Como observa Williams (1998), a crítica de que os representantes não servem a seus constituintes por serem iguais a eles, mas por agir em seus interesses, falha em reconhecer um problema complexo da representação liberal, a saber, a existência de minorias permanentes, que só entrarão na atividade da representação se a teoria considerar que existem reivindicações distintas que não são mediadas pela participação eleitoral. Para Williams (1998), a posição social das mulheres mostra grandes semelhanças devido aos obstáculos culturais e estruturais que causam a sua

marginalização na tomada de decisões políticas. A representação torna presente o seu ponto de vista que pode não apenas conquistar políticas igualitárias, mas também colaborar com a evolução na mente dos grupos dominantes.

E assim, para a teoria feminista que trabalha com a questão da representação política das mulheres, em especial a própria Phillips (1995) não se trata de pregar a substituição de uma política de ideias, vinculada às propostas e aos valores expressos pelos representantes, por uma política de presença. Trata-se de correção dos vieses da representação política por meio de mecanismos descritivos. E neste ponto, o debate que emerge já não relaciona representação formalística e descritiva; mas investiga a relação entre representação descritiva (política de presença) e representação substantiva, no sentido que Pitkin a definiu, qual seja, representar substantivamente é agir no interesse do representado de uma maneira responsiva a ele.

1.3.2 Política de presença e representação substantiva das mulheres

Como já fixado anteriormente neste trabalho, a representatividade é uma preocupação central nos debates recentes sobre o nível democrático das instituições e processos políticos. A sub-representação de grupos específicos em instituições políticas e em suas arenas decisórias, em uma democracia, é considerada um problema de justiça, legitimidade, capacidade de resposta e eficácia (PHILLIPS, 1995). De acordo com Abranches (1998), o sistema de representação, para obter legitimidade, deve ajustar-se aos graus irredutíveis de heterogeneidade, para não incorrer em riscos elevados de deslegitimação, ao deixar segmentos sociais significativos sem representação adequada. Uma distribuição mais igual, por exemplo, dos assentos no parlamento entre homens e mulheres não só contribuiria para um sistema político mais justo e democrático, pois implicaria mais igualdade nas dimensões formais e descritivas da participação política, mas também aumentaria a qualidade da tomada de decisão democrática em um nível substantivo, pela inclusão dos interesses e das perspectivas das mulheres (PHILLIPS, 1995; YOUNG, 1997). Embora a representação dos interesses das mulheres não possa ser considerada uma tarefa exclusiva de mulheres, a presença de mulheres nos órgãos eletivos é reputada como uma condição necessária, ainda que não suficiente para a representação substantiva das mulheres.

Para a pesquisa que ora se desenvolve, a situação de sub-representação das mulheres nas instâncias político-decisórias será tratada em sua consequência política para a qualidade da representação exercida, do ponto de vista da inclusão das demandas das mulheres enquanto grupo social. Para tanto, o conceito de representação será adotado na perspectiva que define a representação política como substantiva, tal como definida por Pitkin (1967): a representação substantiva é "atuar no interesse dos representantes, de uma forma que lhes responda".

Esta definição apresenta três critérios para a representação substantiva. Em primeiro lugar, trata-se de atos representativos em oposição, por exemplo, a intenções ou atitudes. Em segundo lugar, os resultados desses atos representativos devem ser do interesse do representado. Em terceiro lugar, os representantes devem responder às que representam (CELIS, 2006). Aplicando isso à representação substantiva das mulheres, a definição de Pitkin implica que os interesses das mulheres e as cidadãs são fundamentais para o processo representativo e ajusta-se perfeitamente à presente pesquisa, que trata da atuação concreta das parlamentares no exercício do mandato.

Saber se e em que circunstâncias a representação "descritiva" das mulheres, ou seja, sua presença física será associada à representação "substantiva" das mulheres, definida aqui como intervenções parlamentares e advocacia em nome das mulheres engendrou um considerável debate acadêmico constituindo as bases para as pesquisas iniciais sobre a representação substantiva das mulheres (CELIS, 2008; SAWER, 2006), que teve, segundo a literatura os trabalhos seminais de Kanter (1977) e de Dahlerup (1988) como referências iniciais (CHILDS; KROOK, 2008).

O estudo clássico de Kanter examinou o status simbólico das mulheres em uma grande corporação americana nos anos 1970, no qual foi constatado que o número relativo de pessoas social e culturalmente diferentes em um grupo impacta na forma de interação entre os integrantes na vida em grupo. O argumento de Kanter é que o tamanho de uma minoria é importante. Grupos uniformes contêm apenas homens ou apenas mulheres. Grupos enviesados contêm um grande desequilíbrio entre homens e mulheres, até cerca de 15% do grupo minoritário. Os grupos inclinados contêm cerca de 15% a 40% do sexo oposto. Por fim, grupos equilibrados contêm 40% a 50% de cada sexo. Kanter sugere que uma vez que um grupo atinge certo tamanho - em algum lugar na faixa do grupo inclinado - a minoria começa a se afirmar e, a partir dessa afirmação, eventualmente, segue-se uma transformação da cultura institucional. Este argumento implica que, em vez de uma evolução constante, existe um "ponto de inflexão" crítico

que depende dos números. Quando um grupo continua a ser uma pequena minoria dentro de uma sociedade maior, seus membros são símbolos que procurarão adaptar-se a seus arredores, conforme as regras predominantes do jogo.

Segundo as conclusões de Kanter, os “dominantes” controlam o grupo e sua cultura, enquanto os numericamente poucos são reduzidos a representantes simbólicos de sua categoria social. Como representantes simbólicos, estão sujeitos a maior visibilidade e a terem suas diferenças enfatizadas, o que os obriga a se adequarem ao modelo dominante enquanto sofrem estereótipos alinhados às diferenças ressaltadas, fazendo-os enfrentar três desafios específicos: pressões por desempenho, que exigem que superem ou limitem sua visibilidade; isolamento simbólico, que os obriga a permanecer um estranho ou se tornar um *outsider*; e aprisionamento em papéis estereotipados, que, no caso das mulheres, foram identificados os estereótipos alternativos de: “a mãe”, “a sedutora”, “o bichinho de estimação” ou “a dama de ferro” (CHILDS; KROOK, 2008).

E assim o conceito de “massa crítica” é tomado emprestado da física nuclear, referindo-se à quantidade necessária para desencadear uma reação em cadeia, para vincular a representação descritiva à representação substantiva. Por analogia, pensava-se que se as mulheres atingissem determinado percentual dos membros das organizações, uma mudança qualitativa poderia ocorrer na cultura organizacional, o que era difícil de alcançar enquanto as mulheres fossem apenas uma pequena minoria. (KANTER, 1977).

De acordo com o conceito de “massa crítica”, para que as mulheres possam exercer uma influência real sobre as decisões tomadas no parlamento, é preciso atingir uma “massa crítica” de pelo menos um terço dos assentos de um corpo legislativo. Isso porque abaixo de um determinado limite mínimo de presença, as congressistas seriam submetidas constantemente a provas de lealdade por parte do grupo dominante, resultando em uma atuação mais conservadora e alinhada com o pensamento da cúpula do partido, formada total ou majoritariamente por homens. Além disso, a formação de alianças em apoio às propostas e opiniões femininas seria dificultada em razão do baixo número das legisladoras. Consequentemente, o tamanho relativo da minoria de mulheres no parlamento realmente importa (KANTER, 1977).

Dahlerup (1988) estende a análise de Kanter ao estudo das mulheres na política, analisando o efeito da presença de mulheres no parlamento escandinavo e como a posição das minorias na política se relaciona com o status de grupo minoritário na

sociedade. Dahlerup identificou que as mulheres podem ter um impacto significativo na cultura política, tais como: nas reações à presença de mulheres na política, com um declínio no tratamento sexista e no assédio sexual; no desempenho e eficiência das mulheres políticas, o que atrairia mais mulheres para a política; na chegada de um estilo mais consensual e de arranjos de trabalho favoráveis à família; no discurso político, com uma redefinição de preocupações "políticas"; na agenda política, com uma feminização da agenda política; e na influência e poder das mulheres em geral, com o fortalecimento social e econômico mais amplo das mulheres. Para a autora, as mulheres sofrem a dupla consequência decorrente da posição minoritária na política e do status das mulheres em geral em uma sociedade patriarcal.

Contudo, ao adaptar os *insights* de Kanter para o campo político, Dahlerup concluiu, com base na evidência empírica disponível, que fatores além de porcentagens específicas de mulheres poderiam avançar na explicação tanto da mudança quanto da falta de mudança após o advento de mais mulheres para cargos políticos; o conceito de “massa crítica” era menos útil do que o foco em “atos críticos”, tais como a introdução de cotas de gênero e/ou novas legislações sobre igualdade entre homens e mulheres nas instituições, que serviam para empoderar as mulheres ou trazer-lhes mudanças políticas favoráveis. Também se referiu a iniciativas que dependiam crucialmente da “disposição e capacidade da minoria de mobilizar recursos da organização ou instituição para melhorar a situação da mulher”.

Apesar de os estudos pioneiros de Kanter (1977) e de Dahlerup (1988) admitirem que os números são insuficientes para explicar completamente a baixa influência das mulheres nos espaços de poder, são considerados pela literatura como bases da justificativa para o aumento da representação das mulheres.

A partir da década de 1990, os teóricos da representação dos grupos minoritários na sociedade passaram a abordar a questão sobre o que constitui o interesse das mulheres (CELIS, 2008). Neste ponto, vale o registro da grande contribuição ao tema prestado por Anne Phillips, em seu livro *“The Politics of Presence”* (1995), em que defende um sistema de representação tanto de ideias quanto de presença, como também de Iris Marion Young com o seu *“Inclusion and democracy”* (2000), no qual sugere que representar mulheres não é sobre interesses e necessidades, mas sobre perspectivas sociais, em particular, a maneira como as pessoas interpretam coisas e eventos dentro de suas estruturas e situação social. Como já anteriormente assinalado, embora se rejeite a ideia de que os interesses e as necessidades das mulheres sejam universais, as mulheres

têm experiências de vida específicas que causam interesses de gênero que precisam ser representados. E assim, cada vez mais é afirmada a necessidade de presença física dos grupos excluídos nos locais de decisão, tal como as mulheres, uma vez que “o espectro de ideias e preferências políticas é constringido de forma significativa pelas características das pessoas que as adotam” (PHILLIPS, 1995).

A teoria da “massa crítica” ganha força e na 4ª Conferência das Nações Unidas sobre Mulher, realizada em Beijng, em 1995, foi fixado em 30% o patamar mínimo de representação parlamentar feminina, fazendo emergir uma extensiva aplicação de políticas de cotas de gênero, como soluções institucionais para mitigar a disparidade entre o contingente de mulheres e homens eleitos, bem como para minimizar a situação de sub-representação política das mulheres (KROOK, 2004).

A partir dos anos 2000, diversos trabalhos empíricos acerca da atuação feminina nos parlamentos europeus e norte-americano foram realizados. Através de *surveys* aplicados no parlamento sueco, Wängnerud (2000) testou o argumento de Phillips (1995) de que mulheres parlamentares tenderiam a representar mais os interesses femininos do que seus colegas do sexo masculino. Após controlar por idade, filiação partidária, educação e experiência legislativa, a autora conclui que de fato as parlamentares atuam mais em prol da igualdade de gênero e do bem-estar social, oferecendo, portanto, base empírica à teoria de Phillips.

Posteriormente, também por meio de *survey*, Norris e Lovenduski (2003) estimaram o impacto do gênero na atuação legislativa nos cinco principais temas debatidos no parlamento britânico. O gênero do parlamentar, uma vez controlado por partido, não importou nas questões relacionadas à Europa, livre-mercado e moral tradicionalista. Entretanto, quanto às questões que afetam diretamente a autonomia das mulheres (igualdade de gênero e ações afirmativas) houve uma diferença significativa entre homens e mulheres do mesmo partido. Foi demonstrado que mulheres do Partido Trabalhista se dedicam mais que seus colegas a temas considerados do interesse feminino, o que inclusive também ocorre no Partido Conservador (mais avesso a essas questões), mesmo com a forte disciplina partidária presente no modelo Westminster.

Após a análise dos debates proferidos na Assembleia Nacional do País de Gales, Chaney (2006) afirma ser a representação substantiva dependente não somente da quantidade de mulheres no parlamento, mas também de quem elas são, ou seja, salienta a importância da “consciência de gênero” das parlamentares para que defendam os interesses em geral atribuídos às mulheres. A relação entre representação descritiva e

substantiva seria, portanto, complexa e consideravelmente influenciada pelo contexto institucional.

Mais adiante na literatura, Celis *et al.* (2008) e Childs e Krook (2009) defendem um novo tipo de abordagem ao tema, ao alegar que a representação ocorre tanto dentro quanto fora das arenas legislativas, e questionam quem, onde, como e por que ocorre a representação substantiva feminina. O argumento frisa a necessidade de um estudo mais abrangente sobre o tema e a identificação de *critical actors*, ou seja, os indivíduos ou agências que de fato iniciam as propostas de políticas públicas para as mulheres e que podem estimular outros atores a agir em prol da causa feminina.

Para Lovenduski (2003), o impacto real que as mulheres parlamentares podem fazer dependerá de uma série de variáveis que variam de país para país. Estes incluem o contexto econômico e político em que a assembleia funciona, o histórico, a experiência e o número de mulheres que estão no parlamento e as regras do processo parlamentar. Cada um desses fatores tem uma influência significativa sobre até que ponto as mulheres parlamentares podem fazer a diferença uma vez eleitas. Como esses fatores variam significativamente de país para país, é difícil fazer generalizações que sejam universalmente relevantes em relação a como as parlamentares podem maximizar seu impacto.

Neste passo, numa visão geral da literatura sobre representação substantiva das mulheres nos parlamentos, registram-se três condições importantes para a representação substantiva da mulher, quais sejam: a presença de “atores críticos” - mulheres e, em alguns casos, homens⁷, desempenhando individual ou coletivamente papéis-chave no processo político; o modo pelo qual certos processos políticos e instituições aumentam a influência política das mulheres – “estruturas críticas”; e o desdobramento de certos períodos ou momentos em que as forças se combinam para oferecer oportunidades sem precedentes para que as mulheres tenham influência no processo de elaboração de políticas – “conjunturas críticas”.

Por fim, diante da ausência de consenso acerca da relação entre a representação descritiva e substantiva das mulheres, destaca-se a contribuição de Franceschet e Piscopo (2007) ao trabalhar o conceito de representação substantiva separando analiticamente dois aspectos que são frequentemente confundidos: representação

⁷ Aqui, trata-se de casos em que algum homem parlamentar atua em defesa de interesses das mulheres, a exemplo do Deputado Eduardo Jorge (PT-SP), autor do PL 1.135/91 – que visa suprimir o Artigo 124 do Código Penal Brasileiro que caracteriza como crime, o aborto provocado pela gestante ou com seu consentimento.

substantiva como *processo*, quando mulheres legisladoras apresentam projetos de lei que promovem os interesses das mulheres, trazem perspectivas de gênero para debates legislativos e mantêm contato com mulheres dentro e fora do parlamento, e representação substantiva como *resultado*, em que as leis de direitos das mulheres são aprovadas. Para as pesquisadoras, a distinção permite que os pesquisadores determinem com mais precisão os fatores que moldam ambos os aspectos da representação substantiva.

A desagregação do conceito de representação substantiva das mulheres promovido pelas autoras se mostra bastante útil para a presente pesquisa, em especial porque no Brasil sequer houve incremento relevante da representação de mulheres na Câmara dos Deputados em razão da lei de cotas. Se a medida da análise da representação substantiva for exclusivamente a quantidade de leis efetivamente aprovadas, certamente não dará conta da complexa dinâmica da atuação parlamentar de uma mulher eleita deputada federal no Brasil.

Remanescem, contudo, as perguntas espinhosas: quais são os interesses das mulheres, e como o processo representativo deve responder a elas?

1.3.3 Representação substantiva e “interesses das mulheres” – delineamentos conceituais para a pesquisa

De acordo com a noção de Pitkin (1967) o conceito de interesse é “onipresente” nos debates sobre representação. Diferenciar interesses é uma questão de concretizar aquilo que vários grupos podem esperar obter através da inclusão política. Desse modo, a questão central numa pesquisa sobre representação substantiva diz respeito à em que medida o representante eleito procura promover as preferências e interesses políticos de um determinado grupo, sem necessariamente ser um membro do grupo, conforme definido por raça, sexo, etnia, etc. A representação substantiva das mulheres diz respeito, modo geral, a que mudanças na realidade das mulheres podem resultar da representação alcançada.

Wängnerud (2009) destaca que o raciocínio teórico sobre o conceito de “interesses” é fundamental para se aquilatar até que ponto as prioridades políticas, os pontos de vista políticos expressados durante os debates parlamentares, e a promoção de políticas, entendida como proposições legislativas, caminham rumo a transformações nas condições reais no cotidiano das mulheres, aumentando-lhes a sua autonomia que,

para a pesquisadora, é o objetivo da representação substantiva das mulheres. Segundo ela, devem ser definidos como interesses das mulheres os interesses compartilhados das mulheres nas políticas que aumentam sua autonomia. O reconhecimento de tais interesses é um processo de politização que pode ser tratado como uma série de etapas em que (1) as mulheres são reconhecidas como uma categoria social, ou seja, a neutralidade de gênero da política é contestada; (2) as desigualdades de poder entre os sexos são reconhecidas; e, (3) políticas para aumentar a autonomia das mulheres são implementadas. Consoante Wängnerud (2000) cada uma dessas etapas influencia o processo político de modo que a presença das mulheres no parlamento acaba por provocar uma mudança no sentido de que os interesses das mulheres se tornem mais centrais na política.

Para Melissa Williams (1998), superar a discriminação deve ser uma preocupação central numa representação substantiva de mulheres. Para ela, a posição social das mulheres e sua marginalização na tomada de decisões políticas são resultantes de obstáculos culturais e estruturais. A representação torna presente o ponto de vista das mulheres, a sua voz. A presença da voz das mulheres não só pode fazer com que uma política igualitária seja estabelecida para o grupo marginalizado, mas também que uma evolução ocorra na mente dos grupos dominantes. Phillips (1995, 1999), por sua vez, afirma que as mulheres têm experiências de vida específicas que causam interesses de gênero que precisam ser representados.

Celis (2008) destaca que as pesquisas empíricas que se desenvolveram simultaneamente com as teorias sobre o que seriam os interesses das mulheres refletiram uma tripla abordagem:

1) os interesses das mulheres são definidos (ou operacionalizados) como questões relacionadas à esfera privada: ligadas aos seus corpos, à sexualidade e a possibilidade de dar à luz;

2) as questões das mulheres se referem à posição das mulheres no domínio público, e especificamente no mundo do trabalho, que seriam os interesses de gênero imediatos;

3) as questões das mulheres têm um objetivo feminista para superar a discriminação e alcançar a igualdade e a autonomia, seja na esfera privada ou pública, que seriam os interesses de gênero estratégicos, decorrentes da análise da subordinação das mulheres e da formulação de uma alternativa.

Destaca, ainda, a abordagem que afirma ser o interesse das mulheres o “estar presente” no processo de tomada de decisões, referindo-se ao controle das condições de escolha e não das conseqüências da escolha, sendo que nas pesquisas empíricas sobre a representação substantiva das mulheres, os interesses práticos e estratégicos são muitas vezes combinados.

Young (2006) por sua vez, destaca que a representação do interesse é corrente na prática política:

[...] faz parte do processo de livre associação na democracia comunicativa que as pessoas tenham liberdade de pressionar, politicamente, por políticas que atendam a seus interesses e de se organizar com outras pessoas que tenham interesses similares a fim de obter influência política” (YOUNG, 2006, p. 159).

Relativamente à questão dos interesses das mulheres, com a preocupação de definir interesses específicos do segmento feminino da sociedade, sem resvalar em “estereótipos de gênero” e essencialismo, uma vez que as mulheres possuem diferentes identidades sociais, provém de diversos contextos, etnias, classes, religiões e contam com interesses, ideologias e opiniões variadas, a presente pesquisa adotará os critérios de Swers no seu livro “*The difference women make: The policy impact of women in Congress*” (2002) para categorizar os tipos de leis. De acordo com Swers (2002), as leis referentes às mulheres podem ser categorizadas como de interesse feminino porque buscam a igualdade entre os gêneros e visam às necessidades específicas femininas. As propostas de lei do interesse feminino então podem ser consideradas como de teor mais feministas, que se referem exclusivamente às mulheres, à igualdade de gênero e à proteção da mulher e leis de bem-estar social referentes à família, devido ao papel histórica e culturalmente de “*caregiver*” atribuído à mulher.

Assim sendo, os projetos de lei de teor feminista são aqueles que tratam assuntos como aborto, assédio sexual e estupro, violência doméstica, direitos reprodutivos e saúde da mulher. Já os projetos referentes ao bem-estar da família são mais amplos e tratam de infância e adolescência, de educação e saúde. Ambas as dimensões mencionadas têm em comum o fato de promover a autonomia da mulher, que seria justamente a base comum do interesse feminino (WÄNGNERUD, 2000).

Em geral, a literatura sobre representação substantiva das mulheres costuma englobar dois principais contextos: o político e o social. De acordo com Wängnerud (2009), a forma mais eficaz de se identificar a representação substantiva é através do

parlamento. Portanto, este trabalho buscará identificar que interesses foram considerados mais importantes pelas parlamentares brasileiras durante a 54ª legislatura: questões relacionadas à esfera privada da vida das mulheres, à posição das mulheres no domínio público (especificamente no mundo do trabalho), ou às questões que seriam os interesses de gênero estratégicos das mulheres (tais como superar a discriminação e alcançar a igualdade e a autonomia, seja na esfera privada ou pública)? Para tal, utilizará não apenas informações do banco de dados legislativos, mas também de material publicado pela bancada de mulheres onde estão explicitados que proposições foram aprovadas durante a legislatura e que as parlamentares julgam ter contemplado os interesses das mulheres brasileiras.

Por fim, considerando a complexidade do processo parlamentar, os múltiplos fatores contextuais, assim como os constrangimentos resultantes da dominação estrutural das mulheres, cuja sub-representação política no parlamento traduz o principal e mais emblemático déficit de participação feminina (ARAÚJO, 1998, 2001, 2009; ÁLVARES, 2004), no próximo capítulo serão apresentadas as explicações que a literatura aponta para o quadro de sub-representação política das mulheres nos espaços de poder em democracias representativas.

CAPÍTULO II – Representação política das mulheres nos parlamentos: fatores e constrangimentos que influenciam o acesso aos cargos de representação

A Ciência Política tem mobilizado explicações para a persistência da baixa presença feminina na política, em especial no parlamento, ao longo dos últimos 30 anos. Pesquisas demonstram que nas democracias representativas, a participação de mulheres nos processos eleitorais, além das barreiras pelas quais todos os candidatos precisam superar, é dificultada não apenas por aspectos institucionais, como o sistema eleitoral e o sistema partidário, mas também por fatores estruturais das sociedades e barreiras culturais que atuam a partir do processo de seleção das candidaturas à arena política decisória, obstaculizando a participação das mulheres nos espaços de poder em situação de igualdade com os homens.

Considerando essa realidade, Norris (1993) construiu um modelo analítico no qual o processo de recrutamento partidário e os resultados eleitorais são analisados em articulação com fatores estruturais de cada sociedade, incluindo níveis de desenvolvimento socioeconômico e a proporção de mulheres em ocupações profissionais e gerenciais; com as instituições políticas, tais como os sistemas eleitorais e partidários; e com as barreiras culturais. Para Norris (1993), as explicações estruturais e institucionais para a baixa participação das mulheres nos parlamentos devem ser complementadas com aspectos da cultura política - atitudes e práticas preconceituosas ou explicitamente discriminatórias que envolvem as relações de gênero em geral e que se reproduzem, também, no interior dos partidos políticos.

Não obstante haja pouco consenso sobre o peso real desses diferentes fatores, pesquisas sobre a representação política das mulheres identificam a política de cotas de gênero, os sistemas eleitorais, os partidos políticos e o contexto cultural dos países, em especial a socialização tradicional de gênero⁸ como os principais fatores que influenciam o acesso das mulheres aos cargos de representação (ARAÚJO, 1998, 2001, 2009; AVELAR, 2001; MIGUEL, 2000, 2014).

⁸ O termo “gênero”, tal como aqui utilizado, surgiu entre as feministas americanas na década de 1980 que queriam insistir no caráter fundamentalmente social das distinções baseadas no sexo. A palavra indicava uma rejeição ao determinismo biológico implícito no uso de termos como “sexo” ou “diferença sexual”. O gênero sublinhava também o aspecto relacional das definições normativas das feminilidades. Assim, deve ser visto como elemento constitutivo das relações sociais (e históricas), baseadas em diferenças percebidas entre os sexos, bem como a forma primeira de significar relações de poder (campo no qual e por meio do qual o poder é articulado) (SCOTT, 1989).

2.1 A política de cotas de gênero

A construção de uma política com o objetivo de reforçar a representatividade de grupos específicos em instituições políticas e arenas decisórias passa a ocorrer à medida que a ficção da eleição como momento que congrega a vontade de todos é questionada pela insatisfação dos cidadãos com os resultados da política. A fragilidade da igualdade eleitoral formal para dar conta da diversidade social e da expressão das diferenças e as demandas pelo alargamento das fronteiras de inclusão política de indivíduos e grupos se tornam crescentes. Questiona-se a percepção arraigada de que a chave da boa representação política está no programa e nas ideias compartilhadas entre representantes e representadas/os – sem qualquer referência à identidade das/os representantes (PHILLIPS, 1995). A representatividade se torna, assim, uma preocupação central nos debates sobre a qualidade da democracia.

Políticas para garantir a representação de grupos sub-representados geralmente assumem uma das duas formas: cotas de candidatura a candidatos em partidos políticos ou reservas legislativas. As cotas exigem que um número mínimo de candidatos apresentados pelos partidos políticos para eleição geral tenha certas características demográficas. Reservas ou assentos reservados garantem uma porcentagem fixa de cadeiras legislativas para membros de um determinado grupo.

Segundo Htun (2004) as democracias eleitorais revelam um padrão: os remédios institucionais para a sub-representação de mulheres e minorias étnicas (ou maiorias) assumem formas distintas. As mulheres tendem a receber cotas de candidatos em partidos políticos, enquanto grupos étnicos recebem vagas reservadas em legislaturas. Para a autora, reivindicações por inclusão através de cotas representam um desafio menor para as instituições liberais do que reivindicações por diferenças através de reservas legislativas.

Cotas e reservas legislativas buscam responder a problemas diferentes de representação política. O objetivo das cotas é fornecer um meio de assimilação e integração de grupos sub-representados em instituições políticas já existentes. As reservas, ao contrário, buscam facilitar a autonomia das comunidades políticas e o sucesso eleitoral das partes específicas do grupo.⁹ As demandas baseadas em gênero se

⁹ Mala Htun sustenta que cotas de gênero são análogas a uma ação de classe e as reservas étnicas um direito de grupo. Uma ação de classe é auto-anuladora: a conquista da reivindicação extingue a identidade legal da classe. As mulheres que procuram cotas visam ter sua posição diferente absorvida

concentram em cotas e isso está relacionado ao fato de que as mulheres estão espalhadas por todo o sistema partidário.

A difusão das cotas é um fenômeno relativamente recente, resultante de várias tendências. O primeiro é o crescimento do movimento feminista de segunda onda, que identificou o domínio masculino na vida política como um problema e questionou a legitimidade de políticas que o toleram. O ativismo feminista ajudou a forjar novas normas internacionais de igualdade de gênero. Grandes acordos, como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW) e a Plataforma de Ação adotada pelos governos na Quarta Conferência Mundial sobre as Mulheres em 1995, em Pequim, endossaram a ação afirmativa, sob o argumento de que o crescimento da liderança feminina contribuiria para a consolidação democrática e para o progresso econômico e social.

Na América Latina, a Argentina foi pioneira em uma lei de cotas para candidatos em 1991. Influenciada pelo sucesso das cotas de candidatos no Partido Socialista Espanhol, mulheres políticas argentinas de diferentes partidos se uniram por trás da proposta. Embora inicialmente tenha sido ridicularizado por homens, a persuasão de última hora do presidente Carlos Menem e do seu ministro do Interior ajudou a superar essa resistência. Posteriormente, a política se espalhou pela região. No final da década, dez outros países latino-americanos haviam adotado cotas legislativas, e um décimo primeiro, a Colômbia, os apresentava para cargos executivos seniores (HTUN, 2002).

Outro fator foi o desenvolvimento de argumentos normativos que identificaram a composição de gênero das legislaturas como um indicador de justiça e a qualidade da democracia. Os defensores das cotas reconceituam a igualdade política para incluir não apenas o direito de votar e candidatar-se, mas estar presente no cargo. Uma legislatura homogênea dos homens, eles argumentam, viola esse direito fundamental. Enquanto isso, partidários da democracia deliberativa enfatizavam a necessidade de que os representantes compartilhassem experiências com seus eleitores a fim de comunicar adequadamente as opiniões dos cidadãos em deliberações políticas abertas (HTUN, 2002).

pelas instituições universalistas. Serem excluídas do poder torna as mulheres conscientes de pertencer a um grupo; uma vez que elas têm poder, essa identidade de grupo tende a enfraquecer e se dissipar. Reservas étnicas, pelo contrário, são um direito de grupo e são auto-reforçadores. Reivindicados para garantir a continuidade da existência do grupo, querem que seu particularismo seja reconhecido e legitimado. Uma reserva legislativa produz o efeito oposto ao de cotas: fortalece os laços entre os membros do grupo, conectando-os através de canais de representação distintos daqueles usados por todos os outros. Reivindicações por inclusão representam menos um desafio para as instituições liberais contemporâneas do que as alegações de diferença.

Finalmente, uma das questões que transbordavam no movimento feminista era a afirmação de que ter mais mulheres no poder introduziria perspectivas adicionais à tomada de decisões e ajustaria os resultados das políticas de acordo com uma ampla variedade de interesses dos cidadãos. Anne Phillips resume esses vários desenvolvimentos como uma reorientação da teoria e prática democráticas de uma "política de ideias" para uma "política de presença".

Desse modo, a política de cotas de gênero parte da premissa de que há uma relação entre representação descritiva e representação substantiva, sob a compreensão de que não há representação adequada de mulheres sem que as próprias mulheres estejam presentes. Embora a representação dos interesses das mulheres não possa ser considerada uma tarefa exclusiva de mulheres, a presença de mulheres nos órgãos eletivos é reputada como uma condição necessária, ainda que não suficiente para a representação substantiva das mulheres.

Como já assentado anteriormente, a necessidade de fixação de um patamar mínimo de representação das mulheres nos parlamentos encontra justificativa teórica no conceito de "massa crítica". De acordo com este conceito, para que as mulheres possam exercer uma influência real sobre as decisões tomadas no parlamento, é preciso atingir uma "massa crítica" de pelo menos um terço dos assentos de um corpo legislativo. Consequentemente, o tamanho relativo da minoria de mulheres no parlamento realmente importa.

A Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher chamou a atenção para a persistente desigualdade entre homens e mulheres na tomada de decisões. A Plataforma de Ação de Pequim reafirmou que a persistente exclusão das mulheres da política formal, em particular, levanta várias questões específicas relativas à realização de transformações democráticas efetivas, na prática, mina o conceito de democracia, que, pela sua natureza, pressupõe que o direito de votar e de ser eleito deve ser igualmente aplicado a todos os cidadãos, tanto mulheres como homens. A ausência de mulheres na tomada de decisões políticas tem um impacto negativo em todo o processo de democratização.

No Brasil, inovações institucionais de discriminação positiva na legislação eleitoral no intuito de corrigir a sub-representação das mulheres na política ocorreram já na primeira metade da década de 1990. "A primeira proposta de cotas foi apresentada em 1995 na eleição para as Câmaras Municipais" (ARAÚJO, 2001), quando foram estabelecidas as cotas pela Lei 9.100/95.

A legislação, entretanto, era considerada uma norma programática pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e permaneceu sem consequências efetivas até as modificações realizadas pela Lei 9.504/97, quando se estabeleceu o mecanismo de reserva de 30% de vagas para um dos sexos. De acordo com a lei 9504/1997 (§3º, Art. 10): “Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo”.

Ressalta-se a adoção do verbo *reservar*, o qual obrigava os partidos políticos a reservar as vagas para as candidaturas, mas não a preenchê-las efetivamente. Na prática, os partidos e coligações estavam proibidos apenas de ocupar todas as vagas disponíveis somente com homens, ainda que não houvesse uma única mulher na nominata.

Em 2009, uma alteração no texto da lei fez com que seu cumprimento fosse obrigatório. A Lei 12.034/09 alterou a redação do dispositivo, reforçando seu conteúdo e tornando o seu cumprimento obrigatório pelos partidos: “Do número de vagas resultante [...] cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo (§3º, art. 10, Lei 9.504/1997, nova redação dada pela Lei nº 12.034 de 29 de setembro de 2009)”. Contudo, a lei continuou sem prever e estipular sanção explícita nos casos de descumprimento dos limites de candidaturas para cada gênero. O resultado foi que nas eleições de 2010, do total de candidaturas apresentadas, poucos foram os partidos que cumpriram o percentual exigido por lei para os cargos proporcionais.

Apesar disso, não se pode negar a importância da Lei 12.034/09 sobre o resultado no número de candidaturas apresentadas. De um percentual de 12,80% de candidatas na eleição de 2006 passou-se para o percentual de 22,30% de candidatas na eleição de 2010. Um crescimento considerável, embora não tenha atingido o percentual exigido pela lei. É bem verdade que se constatou um número elevado de candidatas com zero votos, denotando que se tratou de cumprimento apenas formal da cota, sem preocupação com a competitividade. Contudo, apontou para a necessidade de se continuar investindo em instrumentos legais e culturais para a superação do quadro de sub-representação das mulheres no Parlamento brasileiro.

Igualmente, há que se destacar a importância da Lei 12.891/2013, aprovada com o intuito de dar eficácia à política de cotas no Brasil. A Lei 12.891/2013 dispôs que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no período compreendido entre 1º de março e 30 de junho dos anos eleitorais, poderia promover propaganda institucional, em rádio e

televisão, destinada a incentivar a igualdade de gênero e a participação feminina na política. Embora não se possa atribuir a apenas esse fator, o fato é que nas eleições de 2014 foi alcançado o percentual de 31,80% de candidaturas de mulheres.

Tabela 1 – Candidaturas para a Câmara dos Deputados, por sexo, de 1994 a 2014*

Ano da Eleição	Gênero do candidato		Total
	Masculino	Feminino	
1994	1236	85	1321
	93,60%	6,40%	100,00%
1998	2944	366	3310
	88,90%	11,10%	100,00%
2002	4318	584	4902
	88,10%	11,90%	100,00%
2006	4934	725	5659
	87,20%	12,80%	100,00%
2010	4631	1328	5959
	77,70%	22,30%	100,00%
2014	4866	2271	7137
	68,20%	31,80%	100,00%
Total	22929	5359	28288
	81,10%	18,90%	100,00%

*A tabela inclui a última eleição anterior à Lei de Cotas (1994) e as posteriores no Brasil

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da Câmara dos Deputados.

Como se pode verificar da tabela acima, no Brasil, mesmo existindo uma legislação com o escopo de ampliar a representação política das mulheres nos espaços formais de poder desde 1995, com a Lei de Cotas (Lei 9.100/95), somente quando alterações legislativas foram promovidas para fazê-la deixar de ser considerada meramente programática (Lei 12.034/09) e houve atuação do TSE no sentido de incentivar a igualdade de gênero e a participação feminina na política (Lei 12.891/2013) o percentual mínimo de 30% de candidaturas de mulheres foi alcançado. O que somente ocorreu na eleição de 2014, quase 20 anos depois.

Estimuladas pela conquista inédita de se alcançar, finalmente, a cota mínima de candidaturas femininas nas eleições de 2014, mas reconhecendo ainda estar bem distante de uma representação justa, eis que o sucesso das candidaturas permaneceu estacionado, as parlamentares continuaram a perseguir alterações legislativas que favorecessem a representação política das mulheres brasileiras.

Neste ponto, importante registrar que as cotas legais, obrigatórias, não impedem que os partidos estabeleçam também cotas partidárias voluntárias, como política de ampliação do acesso das mulheres e que revelam o compromisso do partido com o equilíbrio da representação de gênero. Como regra, pode-se dizer que quanto maiores os partidos que aplicam voluntariamente quotas de gênero, maior o impacto sobre a representação das mulheres (CAUL, 2001; DAHLERUP, 2005).

A esse respeito, registre-se que no Brasil, dos 16 partidos que obtiveram a partir de 10 representantes eleitos para a Câmara Federal nas eleições de 2014¹⁰, somente 5 (cinco) partidos fizeram aprovar o estabelecimento de cotas voluntárias de participação na estrutura de poder partidária – órgãos de direção e instancias de deliberação¹¹. O PT aprovou paridade (cota de 50%) e PSDB, PSB, PDT e PCdoB aprovaram cota de 30%. O PDT, no art. 26 de seu Estatuto, estabeleceu o mínimo de 30% não apenas na composição de todos os seus órgãos dirigentes, como também na nominata a cargos eletivos e no preenchimento de cargos de livre nomeação nas administrações de responsabilidade do partido. Os demais são omissos quanto a cotas de candidaturas em seus estatutos.

Diante dessa realidade, prosseguem os esforços legislativos para romper a barreira da sub-representação das mulheres no Brasil, cujos resultados ficaram conhecidos como a minirreforma eleitoral de 2015.

De acordo com a Lei nº 13.165/2015, que alterou a Lei nº 9.504/97, os partidos políticos deverão utilizar no mínimo 5% (cinco por cento) dos recursos do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres e poderão ser acumulados, alocados em conta específica, e destinados ao financiamento de campanhas de candidatas, conforme previsto na nova redação do §7º do art. 44 da Lei dos Partidos Políticos. Além disso, o art. 9º da referida lei dispõe:

[...] nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinados ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

¹⁰ Brasil (2014a).

¹¹ Os partidos foram: PT (Art. 22, IV do Estatuto), PSDB (art. 25), PSB (art. 22, § 1º), o PDT (art. 26) e PCdoB (Art. 53, §1º), conforme informação constante no sítio eletrônico disponível na internet.

Mais recentemente, em 15 de março de 2018, o Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI n. 5617) decidiu, por maioria de votos, que a distribuição de recursos do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais direcionadas às candidaturas de mulheres deve ser feita na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos, respeitado o patamar mínimo de 30% de candidatas mulheres previsto no artigo 10, parágrafo 3º, da Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições). No mesmo julgamento o Plenário decidiu ainda que é inconstitucional a fixação de prazo para esta regra, como determina a lei, e que a distribuição não discriminatória deve perdurar enquanto for justificada a necessidade de composição mínima das candidaturas femininas.

Como visto, persiste a movimentação tanto parlamento brasileiro – Câmara dos Deputados e Senado Federal através das bancadas femininas -, como nos movimentos feministas, no sentido de ampliar a representação das mulheres nos espaços formais de poder.

Do ponto de vista da Ciência Política, a permanência da sub-representação das mulheres nos parlamentos vem desafiando pesquisadores de representação política das mulheres a buscar outras variáveis explicativas para o fenômeno, é dizer, descobrir sob quais condições políticas e sociais as mulheres tendem a obter melhores ou piores *performances* eleitorais. A literatura tem apontado que existe uma grande variedade de fatores socioeconômicos, culturais e políticos que podem dificultar ou facilitar o acesso das mulheres ao parlamento e que, dentre os fatores políticos, as características institucionais das democracias, em especial os sistemas eleitorais, embora não sejam decisivos, influenciam fortemente nas chances de elegibilidade das mulheres (NORRIS, 2004; ARAÚJO; ALVES, 2007; ARAÚJO, 2009), razão pela qual será este o tema abordado a seguir.

2.2 O sistema eleitoral

Em um sentido amplo, o termo "sistema eleitoral" refere-se a todo o processo eleitoral, incluindo disposições relativas aos direitos eleitorais e à administração eleitoral. Em um sentido estrito, como é entendido neste estudo, o sistema eleitoral regula os meios pelos quais os eleitores expressam suas preferências políticas e como os votos são traduzidos em mandatos / assentos políticos.

Nicolau (2004) registra que cada uma dessas regras cria uma rede de incentivos e desestímulos, tanto para os eleitores quanto para aqueles que se aventuram na disputa de um cargo eletivo, estimulando um comportamento diferenciado dos dirigentes partidários e dos eleitores.

Em apertada síntese, e tomando por base a fórmula eleitoral utilizada, ou seja, como os votos dados em uma eleição são contados para fins de distribuição das cadeiras disputadas, os sistemas eleitorais são classificados em duas ‘grandes famílias’: a representação majoritária e a representação proporcional. Os sistemas majoritários têm como propósito garantir a eleição do(s) candidato(s) que obtiver(em) mais votos. Os sistemas proporcionais têm como objetivo garantir que os cargos em disputa sejam distribuídos em proporção à votação recebida pelos concorrentes. A família dos sistemas majoritários pode ser dividida em três subtipos: maioria simples, dois turnos e voto alternativo. A representação proporcional é encontrada em duas variantes: o voto único transferível e o sistema de lista. Os dois tipos mais comuns de sistema misto são os de superposição e de correção (NICOLAU, 2004).

A representação proporcional tem duas preocupações fundamentais: assegurar que a diversidade de opiniões de uma sociedade esteja refletida no Legislativo e garantir uma correspondência entre os votos recebidos pelos partidos e sua representação. A principal virtude estaria em sua capacidade de espelhar no Legislativo todas as preferências e opiniões relevantes existentes na sociedade. Entretanto, sofre duas críticas fundamentais: de que a ênfase na ideia de que as eleições servem para representar deixa em segundo plano a dimensão da formação dos governos; e de que como tende a punir menos os pequenos partidos, termina por produzir mais fragmentação parlamentar, impondo a necessidade de governos de coalizão. Exatamente neste aspecto se encontra o principal argumento em defesa dos sistemas majoritários, qual seja, o de que eles favorecem a criação dos governos majoritários de um único partido, configuração que teria duas virtudes: a produção de gabinetes mais estáveis politicamente e duradouros, e um maior controle dos eleitores sobre a natureza do governo que é formado. Não haveria necessidade de coalizões pós-eleitorais para formar o gabinete (NICOLAU, 2004).

Ao traduzir os votos emitidos em uma eleição geral em lugares ganhos por partidos e candidatos, o sistema eleitoral determina quem ganha poder; como o poder será compartilhado e a natureza da representação em qualquer sistema de governo. De acordo com Norris (2004)

[...] os sistemas eleitorais representam, talvez, o instrumento mais poderoso disponível para a engenharia institucional, com consequências de grande alcance para os sistemas partidários, a composição das legislaturas e a durabilidade dos acordos democráticos. (NORRIS, 2004, p. 209).

É preciso compreender, entretanto, que o sistema eleitoral é apenas um dos vários fatores que têm impacto sobre a representação das mulheres e seus efeitos dependem em grande parte das respectivas políticas e condições de cada país. Assim, o sistema eleitoral pode facilitar ou prejudicar o acesso das mulheres ao parlamento, mas não o determina, por si só, sendo ele mesmo produto de condições sócio políticas contextuais e estruturais de determinado Estado.

No Brasil, o impacto do sistema eleitoral brasileiro sobre a eleição de mulheres é objeto de estudos e pesquisas desde os anos 1990, no bojo de pesquisas acerca da implementação da política de cotas e sua insuficiência para superar a sub-representação das mulheres no parlamento brasileiro como esperado (ARAÚJO, 1999, 2001, 2009). A conclusão a que chegou a literatura é que existe uma forte relação entre os sistemas eleitorais e o número de mulheres nas assembleias legislativas.

Sistemas proporcionais, onde candidatos competem por mais de uma vaga sob listas partidárias, tenderiam a produzir resultados eleitorais mais representativos do que sistemas majoritários, onde normalmente apenas o candidato mais bem votado se elege. Jairo Nicolau chega a esta mesma conclusão: “As fórmulas majoritárias realmente tendem a produzir legislativos unipartidários e menos fragmentados, mas as eleições são mais desproporcionais e as mulheres encontram mais dificuldades de estar representadas no Legislativo” (NICOLAU, 2004). Também afirma que:

[...] Sistemas eleitorais em lista seriam mais favoráveis à representação feminina do que os majoritários. Uma das vantagens do sistema proporcional, sobretudo com alta magnitude, é que ele permite estabelecer mecanismos de ações positivas, como as quotas, para favorecimento das mulheres.[...]. (NICOLAU, 2004, p. 83).

Para Araújo e Alves (2007), é praticamente um consenso na literatura que os sistemas proporcionais tendem a facilitar mais as eleições femininas, seguidos dos sistemas mistos e, por último, dos sistemas majoritários. De fato, uma série de estudos mostra que países com arranjos proporcionais têm, em média, mais mulheres nos legislativos (MATLAND, 2002; NORRIS; INGLEHART, 2003; NORRIS 2004; NORRIS, 2006; SALMOND 2006; SCHWINDT-BAYER 2010).

Contudo, destacam que a magnitude dos distritos pode ser uma das variações institucionais que impactam fortemente o sucesso das candidaturas de mulheres, podendo, inclusive, ser considerado o principal aspecto. Distritos grandes, portanto, com maior número de candidatas e maior proporcionalidade, tenderiam a maior diversificação e inclusão de candidatas *outsiders*. Mas alguns autores (HTUN; JONES, 2002) sugeriram que tal correlação dependeria da interação com outros fatores, uma vez que distritos grandes poderiam implicar, também, maior competição, necessidade de mais recursos financeiros e estratégias de campanhas mais bem articuladas. Sobre o tipo de lista, também não há consenso, embora, nos últimos anos, o sistema eleitoral de lista fechada venha sendo assumido como mais favorável à eleição de mulheres do que o sistema de lista aberta (MATLAND, 2002; HTUN; JONES, 2002).

Um estudo de Schmidt (2006), envolvendo 64 países de listas abertas e fechadas e comparando as vantagens para as eleições de deputadas, mostrou que em países de lista fechada a média de participação de mulheres nas câmaras é de 17,6%, ao passo que, entre os países que têm lista aberta, essa média é de 19,7%. Schmidt alerta que os dados não permitem sustentar a prevalência da lista aberta, mas servem para mostrar a inconsistência da tese de que existiria uma nítida relação entre lista fechada e maior elegibilidade feminina. Por conseguinte, o sistema de lista por si não é o decisivo.

Como têm mostrado várias análises, como a de Htun e Jones (2002) sobre vários países da América Latina, as cotas implantadas em sistemas de lista fechada dependem, sobretudo, da garantia de alternância por sexo no seu ordenamento, de acordo com os percentuais mínimos exigidos. E ainda, para tanto, necessitaram de medidas normativas que obrigavam tal alternância. Mas a literatura mostra, por sua vez, que isto depende da força das mulheres no interior dos partidos políticos. É dizer, o sistema político é importante, mas não define, por si só, a representação das mulheres. Outros fatores, tais como a cultura política e determinadas características socioeconômicas, são tão relevantes quanto certas características dos sistemas eleitorais (NORRIS; INGLEHART, 2003; MATEO-DIAZ, 2002).

No caso específico da América Latina, Htun (Women in Parliament: Beyond Numbers, 2005) aponta que as políticas que visam ao aumento na taxa de representação feminina são mais eficientes em países que possuem sistema proporcional em lista fechada. Os dados apresentados também mostram que o Brasil é o único país que possui uma maior concentração de mulheres no Senado do que na Câmara, demonstrando menor dificuldade nas eleições majoritárias (TSE). Além disso, o Brasil se destaca

historicamente na dificuldade de ingresso de parlamentares mulheres nas suas diversas câmaras legislativas. Em comparação com outros países que adotaram o sistema em lista aberta, o Brasil é aquele que possui a menor proporção de mulheres eleitas, ficando atrás, na América latina, de Colômbia e Chile. As mulheres ocupam atualmente, no Brasil, cerca de 10% das cadeiras do Congresso e compõem 52% do eleitorado.

Considerando a interação entre sistema eleitoral e sistema partidário, o que vem sendo identificado pela literatura é que sistemas pluripartidários, com razoável número de partidos e considerável variação nos seus tamanhos, sobretudo com partidos médios e pequenos que querem se legitimar diante dos eleitores, possibilitam que as mulheres sejam mais absorvidas como candidatas. Nesse sentido, o sistema partidário fragmentado seria um bônus para a participação feminina. No espectro ideológico, seriam os partidos com perfil de esquerda ou centro-esquerda aqueles mais abertos ao ingresso de mulheres. Ao mesmo tempo, Araújo e Alves (2007) mostraram que são os grandes partidos os responsáveis pela maior parte das vitórias eleitorais femininas. Ou seja, se os pequenos partidos parecem oferecer maior oportunidade para que mulheres entrem nas listas, os grandes partidos parecem oferecer maiores recursos, tais como: material de campanha, tempo de televisão ou apoio financeiro direto ou de lideranças políticas nacionais e regionais potencializando o desempenho dessa minoria.

De acordo com este argumento, os sistemas eleitorais moldam/impactam no sistema partidário e isso apresenta consequências na estruturação dos partidos e na representatividade. A forma como os partidos políticos se organizam e estruturam suas estratégias eleitorais impactam no processo de formação das listas que privilegiam ou discriminam o sexo feminino. É o próximo ponto a ser examinado, pois.

2.3 Os partidos políticos

Partidos políticos são as instituições que selecionam e lançam candidatos aos cargos públicos, atuando de forma central no processo de recrutamento político. No contexto de uma sociedade democrática, são os partidos que dão amplitude aos interesses populares na política, transformam demandas em questões de agenda de governos e influenciam os processos de elaboração de políticas públicas (MENEGUELLO, 2011).

Sistemas partidários, por sua vez, são estruturas de interações entre partidos que afetam a estabilização política das democracias, e afetam a qualidade da representação,

através do número e do perfil das escolhas disponíveis aos eleitores para a expressão de suas preferências. Refletem os aspectos institucionais que moldam a representação e a competição em um sistema político. Em outras palavras, o número e o tamanho dos partidos e a sua distribuição no espaço de competição moldam os vínculos entre os eleitores e seus representantes (MENEGUELLO, 2011).

A partir da premissa de que são os partidos políticos que controlam, em algum grau, o acesso dos candidatos aos postos legislativos e executivos, compreender sobre o processo de seleção de candidaturas interno aos partidos ajuda a compreender melhor quais os mecanismos que os partidos utilizam para selecionar candidaturas e intermediar disputas internas entre candidatos, e contribui para a compreensão da sub-representação feminina nas instituições representativas brasileiras.

Em um estudo empreendido em 12 democracias industriais avançadas (Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Irlanda, Itália, Holanda, Noruega, Suécia, Reino Unido e EUA) e abrangendo 68 partidos, Caul (1999) examinou como as características de um partido – estrutura organizacional, ideologia, presença de mulheres ativistas dentro dos partidos e existência de regras relacionadas à representação por gênero - afetam a representação das mulheres nos parlamentos. A participação das mulheres foi examinada em três momentos: 1975, 1985 e 1989.

Partindo do princípio de que a sub-representação severa de metade da população não apenas limita a diversidade dos parlamentos, mas também contradiz um dos princípios centrais da democracia representativa, o pesquisador quis verificar como os partidos, verdadeiros guardiões dos cargos eletivos no dizer de Norris (1996), podem diferir encorajando ou desencorajando o acesso das mulheres ao parlamento.

No estudo, três aspectos da estrutura organizacional dos partidos foram identificados como capazes de influenciar positivamente a representação das mulheres: centralização, institucionalização e localização da candidatura.

O primeiro componente, centralização, descreve a distribuição do controle sobre a tomada de decisão dentro da hierarquia partidária. Em um ambiente altamente centralizado, os líderes dos partidos têm o controle do acesso às candidaturas e podem fazer uso de políticas partidárias específicas que beneficiem as mulheres. Além disso, em uma organização partidária centralizada, se demandas por inclusão de candidatas mulheres não forem atendidas, o alvo para a pressão pode ser clamaramente identificado. Em um ambiente descentralizado a pressão precisa ocorrer de forma difusa.

O segundo componente, grau de institucionalização, determina a natureza do processo pelo qual os parlamentares de um partido são recrutados. Um alto grau de institucionalização denota um processo mais orientado por regras definidas e compreensíveis e que permitem o conhecimento prévio de todos os potenciais deputados e deputadas, importante especialmente para aqueles sem vínculos com o centro do poder (NORRIS; LOVENDUSKI, 1995). Além disso, com a institucionalização, os líderes partidários têm menos espaço para manobrar as regras em favor de certos candidatos. Os partidos pouco institucionalizados tendem a distorcer a indicação de candidatos em favor daqueles que acumularam "capital político pessoal", recursos baseados em status pessoal ou apoio externo do grupo. Assim, as mulheres, como recém-chegados aos partidos, podem ter menos desses recursos e podem achar mais difícil alcançar os homens estabelecidos. Desse modo, a hipótese era a de que se as regras não discriminarem abertamente as mulheres, elas podem ter uma chance nesse ambiente altamente institucionalizado.

A terceira característica importante considerada foi o padrão partidário de nomeação das candidaturas, se centralizado ou não; se investe na carreira dos seus parlamentares, ou não e como isso poderia beneficiar a representação das mulheres.

Quanto à ideologia partidária, a hipótese foi de que partidos de esquerda podem ser mais propensos a apoiar candidaturas de mulheres do que partidos de direita, porque os partidos de esquerda adotam ideologias igualitárias (DUVERGER, 1955), enquanto partidos de direita têm uma visão mais tradicional dos papéis das mulheres na sociedade. Além do fato de que, tradicionalmente, o movimento das mulheres tem sido ligado a partidos de esquerda (JENSON, 1995).

No que diz respeito à presença de mulheres no interior dos partidos políticos, a hipótese era de que, uma vez lá, elas poderiam aumentar diretamente a pressão pela representação no mais alto nível - o parlamento (CAUL, 1999). Em outras palavras, a participação de mulheres dentro do partido como ativistas partidários em nível local, como organizadores de grupos de mulheres dentro do partido e como detentores de cargos internos impulsionariam o poder das mulheres no partido. Esse poder aumentaria as oportunidades das mulheres de fazer lobby por mais apoio das mulheres como candidatas ao parlamento. A atividade partidária das mulheres também criaria novo grupo de mulheres politicamente experientes, o que repercutiria positivamente na representação.

Quanto à implementação de regras partidárias de ampliação do acesso de mulheres ao poder legislativo, a exemplo das cotas de gênero pelos partidos, não apenas refletiria a aceitação de que a sub-representação de gênero é um problema, mas também demonstraria a disposição de agir para resolvê-lo.

As conclusões a que o pesquisador chegou foram no sentido de que: a) os partidos que elegeram o maior número de mulheres em 1975 (primeiro momento da coleta de dados) continuaram entre os que mais elegeram mulheres nos outros dois momentos – 1985 e 1989; b) partidos altamente institucionalizados são, de fato, mais propensos a eleger mulheres para cargos em cada um dos momentos pesquisados; porém, o controle centralizado sobre a nomeação não é favorável à representação das mulheres; c) quanto à ideologia, os partidos de esquerda apoiam mais a igualdade de gênero do que os partidos de direita e, no geral, têm porcentagens mais altas de parlamentares do que as da direita, mas não houve alteração substancial nos índices nos três momentos estudados, sugerindo que apesar das mudanças políticas no espectro partidário dos países, não houve alteração significativa no padrão de votação; d) a presença de mulheres ativistas ocupando cargos de direção nos diferentes níveis da estrutura partidária impacta positiva e substancialmente sobre o número de candidaturas de mulheres e também no número de mulheres no parlamento, especialmente quando as ativistas ocupam os níveis superiores dentro do partido. Níveis crescentes de participação política das mulheres aumentam a pressão sobre os partidos para enviar mais mulheres ao parlamento; e) a presença de regras formais destinadas a aumentar o número de mulheres deputadas é favorável à representação das mulheres.

Embora guarde suas peculiaridades, o caso brasileiro também se insere no processo geral que ocorre nas democracias representativas contemporâneas, com seus dois atores centrais envolvidos nas competições legislativas: candidatos e partidos. A partir do momento em que os partidos políticos basicamente definem as estratégias eleitorais e controlam recursos essenciais para a disputa, é preciso levar em conta esse papel para compreender como ocorre a competição anteriormente ao momento eleitoral e em que medida a participação das mulheres no jogo eleitoral é subincentivada, exurgindo candidaturas femininas menos competitivas que dos homens.

Estudando o processo político brasileiro, Araújo (2016) afirma que contextos locais e condicionantes culturais de valores vinculados à ideia de direitos, cidadania e à cultura política responderiam também pelas lógicas partidárias que, por sua vez, respondem pelo resultado final dos recrutamentos políticos eleitorais.

Se a análise recair sobre a qualidade da representação, em seu aspecto substantivo, a importância dos partidos também se mostra uma variável muito importante. No artigo “*Gender, Parties, and Support for Equal Rights in the Brazilian Congress*” (2006), os autores Mala Htun e Timothy J. Power analisam a natureza do apoio a questões de políticas relacionadas a gênero a partir de um conjunto de dados de visões de política de membros do Congresso brasileiro. Suas conclusões são de que embora as mulheres possam compartilhar alguns interesses em virtude de sua posição em uma sociedade com estrutura de gênero, esses interesses podem ser superados por clivagens partidárias, de classe, regionais e outras. Segundo os pesquisadores, o partido ofusca o sexo na determinação de opiniões sobre questões políticas importantes, mesmo aquelas relacionadas ao gênero. Vão além: afirmam que a lealdade partidária frequentemente superará a solidariedade de gênero. Os partidos, particularmente os programáticos como os da esquerda brasileira, são os atores relevantes na política legislativa, e não em coalizões de mulheres e homens. Desse modo, para aumentar a representação dos interesses das mulheres no parlamento, as mulheres brasileiras precisam ampliar a liderança das mulheres nos partidos.

2.4 Contexto cultural – socialização tradicional de gênero e processo eleitoral

A teoria política feminista alerta para a reprodução de estruturas sociais desiguais dentro dos espaços políticos e públicos uma vez que, para autoras e autores dessa corrente, as relações individuais que ocorrem nos âmbitos institucionais não são neutras como é suposto por correntes da teoria liberal, utilizando muito da argumentação da divisão sexual entre os espaços público e privado (PATEMAN, 1988; FRASER, 1990; PHILLIPS, 1998; MANSBRIDGE, 1998).

Miguel e Biroli (2009) destacam a questão do caráter estrutural das relações de dominação. Esclarece Miguel que como fenômeno estrutural, a dominação se liga à imposição de representações do mundo e valores que favorecem sua própria reprodução, limitando a autonomia não apenas externamente, via controle de recursos e amplitude de cardápio de escolhas factíveis, mas, sobretudo, internamente, uma vez que há custos diferenciados para a adoção de determinadas preferências, de acordo com a posição estrutural dos sujeitos.

Para a compreensão de como visões de mundo difundem representações do mundo social aptas a construir e reforçar relações de desigualdade, um conceito

apontado por Carole Pateman foi basilar. Em uma de suas obras mais proeminentes, o *Contrato Sexual* (1993), Pateman explicita a exclusão das mulheres do espaço público e a constituição desse espaço como masculino, e universalizado. Aponta o patriarcado como conceito articulador central para o entendimento das relações políticas e sociais do mundo contemporâneo, que se caracteriza, principalmente, por valorar e significar positivamente a sexualidade masculina, fazendo dela a fonte e a justificação do poder dos homens sobre as mulheres – um poder que é exercido nas várias instituições sociais, políticas, econômicas, mas, sobretudo, na família, formatando interpretações culturais que colocam os homens como ativos e potentes e as mulheres como passivas e submissas.

Em razão da suposta superioridade masculina, a ausência das mulheres na arena política foi vista por longo tempo como um fenômeno *natural* – uma mera derivação de pretensas características intrínsecas, como a predileção pelo espaço doméstico, o desinteresse pelos negócios públicos ou a racionalidade inferior, de tal modo que mesmo quando as mulheres conquistaram a igualdade formal, a política continuava sendo percebida, por homens e mulheres, como um espaço masculino, o que inibia a participação delas.

Esse conceito de dominação se mostra importante porque destaca os constrangimentos sofridos pelas mulheres em suas relações sociais e políticas, inclusive podem explicar, por exemplo, que mulheres não votem primordialmente em mulheres para ocupação de espaços de poder. Veja-se que, no Brasil, as mulheres se tornaram maioria do eleitorado nacional em 2000 e, segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), referentes às eleições de 2010, representam 51,8% do eleitorado. Em 2014, alcançaram 52,12% do eleitorado (BRASIL, 2014) e 51,3% da população (IBGE, 2013). Mesmo assim, nas últimas eleições brasileiras, em 2014, as mulheres conquistaram apenas 9,94% dos assentos na Câmara dos Deputados e 16,05% no Senado.

É bem verdade que, consoante Pinto (2010), no campo político institucional das democracias representativas os espaços de participação política obedecem a uma lógica da "pretensão à hegemonia" do discurso político; é dizer, malgrado suas divisões ideológicas internas, os sujeitos tendem à construção de uma visão de mundo que supostamente representaria os interesses gerais da sociedade. O discurso dos movimentos sociais e principalmente do feminismo, por sua vez, obedeceria à lógica do

corporativismo, não dispendo de condições para ameaçar o campo das práticas com pretensão hegemônica.

De acordo com Mackinnon (1987), a despeito da igualdade perante a lei, o direito positivo garante que o ponto de vista masculino seja imposto pelas políticas de Estado. A mediação jurídica aparece como instrumento de controle, para atender um objetivo principal: apresentar o domínio masculino como algo natural e não como uma interpretação unilateral de um grupo dominante.

Assim, os espaços públicos são estruturados e organizados dentro de uma lógica masculina, muitas vezes incompatível com a linguagem e posturas definidas no âmbito privado, relacionado ao feminino. Assim, enquanto que as mulheres são socializadas desde muito pequenas em e para os espaços privados, como no cuidado do lar e das crianças, os homens têm mais acesso ao âmbito público tal qual o trabalho e a política devido aos estímulos que recebem para tal. A menor presença das mulheres na política, dessa forma, se dá pela dificuldade de trânsito entre os espaços privado e público, dado que este último é estruturado de maneira tão diferente e monopolizada pelos homens que as mulheres não conseguem circular por ele com a mesma facilidade.

Buscando investigar como o gênero influencia as eleições no cenário americano, mais precisamente na decisão inicial de concorrer, Fox e Lawless (2012) realizaram a primeira pesquisa nacional de grande escala sobre candidatos potenciais, a “*Citizen Political Ambition Study*”, na qual examinaram o processo pelo qual mulheres e homens surgem como candidatos a cargos eletivos. Com base nos dados da pesquisa, concluíram que mulheres que têm as mesmas características pessoais e credenciais profissionais dos homens expressam níveis significativamente inferiores de ambição política para ocupar esses cargos. Dois fatores explicam essa lacuna de gênero: primeiro, as mulheres têm probabilidades bem menores do que os homens de ser incentivadas a concorrer; segundo, elas têm probabilidades bem menores do que os homens de elas mesmas se considerarem qualificadas para concorrer.

As conclusões dos pesquisadores colocam em questão as duas principais explicações teóricas para a sub-representação numérica das mulheres: a vantagem de quem já está no cargo, com taxas de reeleição para cargos legislativos regularmente acima dos 90%, e o “pool de elegibilidade” - simplesmente, um número demasiado baixo de mulheres ocupa posições de alto nível nas profissões que servem como conduto para carreiras na política. Para estes autores, subjaz a essas duas explicações a teoria da neutralidade de gênero da arena eleitoral, ou seja, ambos os sexos, diante de

oportunidades eleitorais semelhantes de concorrer a cadeiras em que não haja possibilidade de reeleição do atual ocupante, empregarão análises de custo-benefício semelhantes ao decidir entrar na disputa. Argumentam que em função de vestígios da socialização baseada em papéis sexuais tradicionais o gênero interage e cumpre um papel importante na decisão inicial de concorrer e que, portanto, não se pode deixar de considerar como os vestígios de orientações tradicionais sobre os papéis de gênero podem afetar a probabilidade de se cogitar uma candidatura e a propensão a realmente lançar uma campanha.

Fox e Lawless (2012) identificaram quatro áreas gerais nas quais a socialização tradicional afeta a decisão das mulheres no estágio inicial do processo eleitoral: a) Cultura política - o ambiente político profundamente competitivo pode desestimular as mulheres a pleitear uma candidatura; b) Arranjos e responsabilidades familiares – a divisão do trabalho no interior das famílias (cuidar dos filhos e das tarefas domésticas) impõe às mulheres, mesmo em domicílios onde o homem e a mulher têm suas carreiras, uma carga maior de trabalho. c) Qualificações autopercebidas - os estereótipos de gênero afetam a maneira com que a mídia, os recrutados por partidos, os candidatos e também os eleitores avaliam o potencial eleitoral de homens e mulheres; e d) Motivações ideológicas - enquanto os homens de todas as inclinações políticas podem ter a mesma probabilidade de pensar em uma candidatura, as mulheres podem precisar de um impulso a mais que as incentive a cogitar concorrer, mesmo que apenas pela legitimidade dada por um foco nas temáticas e interesses de mulheres.

Não obstante o survey *Citizen Political Ambition Study* tenha sido aplicado no cenário norte americano, suas conclusões podem ser perfeitamente consideradas na análise do contexto brasileiro, dada a verossimilhança da situação de desigualdade entre homens e mulheres que impera nas democracias liberais, malgrado as legislações assegurem a igualdade.

Um retrospecto, ainda que superficial, sobre a participação das mulheres brasileiras na Câmara dos Deputados desde a conquista do direito ao sufrágio até a legislatura atual comprova a sub-representação política da mulher brasileira como um fenômeno histórico e persistente, certamente um fator que irá influenciar a qualidade da representação exercida por aquelas que conseguem romper os obstáculos e conquistar um cargo de Deputada Federal.

À vista disso, antes de ser analisada especificamente a atuação das mulheres parlamentares durante a 54ª legislatura, mostra-se útil e necessário a apresentação do

perfil político e socioeconômico do parlamento brasileiro, precedido de uma visão panorâmica da trajetória das mulheres na Câmara dos Deputados.

CAPÍTULO III – Representação política das mulheres no Parlamento brasileiro: quem são as deputadas eleitas para a 54ª legislatura

O objetivo deste capítulo é apresentar uma visão sumária do perfil político e socioeconômico das deputadas eleitas para a 54ª legislatura, cuja atuação constitui o objeto da presente pesquisa. Contudo, a pouca presença de mulheres na Câmara dos Deputados – apenas 45 no total de 513 parlamentares eleitos em 2010 - suscita a reflexão sobre os desafios e as escolhas políticas da sociedade brasileira ao longo dos últimos 80 anos (desde a conquista do sufrágio universal pelas mulheres) e traz para o centro do debate uma das contradições mais flagrantes da democracia representativa, qual seja a incapacidade manifesta de realizar na prática a igualdade de direitos entre homens e mulheres. Daí ser conveniente para a presente pesquisa, neste ponto ser apresentada, ainda que de forma sucinta, um esboço histórico da representação política das mulheres brasileiras na Câmara dos Deputados.

É incontestável que o século XX tem entre os seus feitos o reconhecimento das mulheres como sujeitos políticos e a ocupação de muitos espaços sociais, chegando a ser considerado por muitos historiadores e cientistas sociais como o “século das mulheres”, devido à intensidade das mudanças e rupturas obtidas em termos de costumes, valores e também conquistas jurídicas. Mas nas democracias representativas, os caminhos por onde as demandas sociais são transformadas e, posteriormente, legitimadas ou não, como leis e normas sociais, “deságuam” necessariamente nos espaços de Representação Política e nestes, os direitos básicos conquistados pelas mulheres em relação à cidadania política não foram suficientes para alterar a significativa assimetria existente na maioria dos países, no que diz respeito à presença feminina em cargos de poder, sobretudo nas instâncias políticas. Em outras palavras, naqueles espaços de decisão (ARAÚJO, 2011). Conforme se verificará a seguir, a trajetória da participação política das mulheres brasileiras no campo formal de representação política, em especial na Câmara dos Deputados, situa a sub-representação das mulheres como um padrão da cultura política e institucional do país ao longo do tempo.

No pleito de 2010, foram eleitas 45 deputadas para a Câmara Federal e mais 15 deputadas federais suplentes assumiram o mandato durante a 54ª legislatura. Para conquistarem o mandato, romperam uma série de barreiras que vão desde as limitações originadas da divisão sexual do trabalho e do patriarcalismo até questões mais

pragmáticas, ligadas aos tipos de sistemas eleitoral e partidário vigentes no país. Para algumas, mais do que para outras, essas dificuldades apresentaram-se com maior intensidade. Suas origens, trajetórias de vida e formas de inserção na política são bastante diferenciadas. Apresentar um quadro que permita identificar quem são essas mulheres que venceram os obstáculos da sub-representação política no Brasil e trazer informações que ajudem a compreender a forma de atuação que desenvolveram na Câmara dos Deputados é o desafio que o presente trabalho se propõe neste ponto.

3.1 Visão panorâmica da trajetória das mulheres na Câmara dos Deputados

A história registra atuação de mulheres em defesa de direitos, no Brasil, ainda no século XIX. Segundo Blay (2001), a primeira manifestação de movimento feminista brasileiro centrava-se na crítica à sujeição e exclusão da mulher e ocupou consistentemente a imprensa escrita da época. Nisia Floresta é tida como referência desse período não apenas porque adaptou, ainda no século XIX, a obra da feminista Wollstonecraft mas também porque inovou a educação feminina fundando escola onde a cultura substituíra as limitações do tradicional ensino de prendas domésticas. Nisia Floresta, juntamente com algumas mulheres emancipadas do século XIX do Brasil se mantinham atualizadas com as lutas e as obras literárias das mulheres feministas de outros países.

A Constituição republicana de 1891, embora tenha instituído o presidencialismo e regime representativo, bem como incluído dentre os seus princípios (art. 6º) “um regime eleitoral que permita a representação das minorias”, não incluiu as mulheres na lista de *cidadãos*. Assim, não tinham o direito ao voto, significando que não podiam votar ou serem votadas. Contudo, por não haver proibição explícita ao voto de mulheres, algumas delas, com base em seus diplomas de curso superior, tentaram alistamento nesse período. Há registro, inclusive, de que em 1927 o Governador do Rio Grande do Norte, Juvenal Lamartine, conseguiu alterar a legislação eleitoral estadual, para dar o direito de voto às mulheres.

Ainda segundo Blay (2001), um novo ciclo feminista se iniciou nas duas primeiras décadas do século XX, cuja referência é Bertha Lutz. Neste novo momento as mulheres brasileiras aderiram ao movimento internacional pelo sufrágio feminino que se espalhava na Europa e nos Estados Unidos. Em relação ao Brasil, pode-se afirmar, segundo Alves e Pitanguy, que foi iniciado em 1910, a partir da fundação do Partido

Republicano Feminino pela professora Deolinda Daltro, tendo entre seus objetivos reacender a discussão sobre o voto da mulher no Congresso Nacional, uma vez que não havia discussões de tal abrangência desde 1891, desde a Assembleia Constituinte.

À época, o voto era negado às mulheres mesmo em pequenos setores como, por exemplo, para eleger a presidência de Centro Acadêmico da Faculdade de Direito. As sufragistas, com apoio de artistas e jornalistas fizeram campanhas junto aos deputados e senadores nas ruas e chegaram a jogar panfletos por avião em pleno Rio de Janeiro, numa ação ousada e precoce (BLAY, 2001).

No Brasil, o Código Eleitoral de 1932, elaborado durante o governo provisório de Vargas, introduziu o voto feminino, embora com limitações: só poderiam votar as mulheres solteiras e viúvas acima de 21 anos com renda própria, e as casadas apenas com autorização dos maridos. Dois anos mais tarde, a conquista foi ratificada pela Constituição de 1934, em seu art. 108: “São eleitores os brasileiros de um e de outro sexo, maiores de 18 anos, que se alistarem na forma da lei.” A elaboração do anteprojeto da Constituição de 1934 já contou com a participação de duas mulheres: a deputada Carlota Pereira de Queiroz – primeira e única deputada federal eleita em 1933 e Bertha Lutz, nomeada pelo então presidente Getúlio Vargas. Carlota Pereira de Queiroz, educadora e diplomada em medicina, foi a primeira mulher a conquistar uma vaga no Congresso brasileiro, confirmada nas eleições de 1933, enquanto Bertha Lutz conquista uma suplência. Foram também eleitas deputadas estaduais em Minas Gerais, São Paulo, Sergipe, Amazonas, Bahia e Alagoas (ALVES, 1980).

Assim, no Brasil, as mulheres puderam concorrer pela primeira vez à Câmara Federal em 1932 e, ao Senado, em 1934. No contexto latino-americano só o Equador concedeu esse direito antes, em 1929. O Brasil adotou uma posição de vanguarda no que tange à participação política feminina, eis que as mulheres no Brasil obtiveram o direito de votar e serem votadas antes que algumas democracias modelares e/ou bem mais longevas como França (1944), Bélgica (1948) e Suíça (1971)¹².

Porém, com o golpe de 37, embora tenha sido mantido o direito de voto às mulheres no art. 117, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembleias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais foram dissolvidas (art. 178) e, assim, as mulheres só tiveram oportunidade de exercer o direito de voto com a redemocratização do país, em 1945. Nesta eleição, as mulheres participaram não apenas

¹² Embora, forçoso reconhecer, ainda houvessem limites, uma vez que parcela significativa das mulheres fossem analfabetas e os brasileiros analfabetos só foram incluídos no direito ao voto em 1984.

como eleitoras, mas também como candidatas, chegando, algumas, a se eleger. Com a ilegalidade dos partidos de esquerda, que sobreveio em 1946 (Dec.-Lei n. 9.258, de 14/05/1946), as eleitas pelo Partido Comunista do Brasil e outros a ele vinculados, junto com seus companheiros, perderam o mandato (BLAY, 2001).

Nas eleições de 1950, as mulheres apresentaram 9 (nove) candidaturas a Deputada Federal e conseguiram eleger 1 (uma); na eleição de 1954, de 13 (treze) candidatas que concorreram, as mulheres obtiveram sucesso eleitoral em 3 (três); na eleição seguinte, a de 1958, apenas 8 (oito) mulheres se apresentaram como candidatas a Deputada Federal, mas conseguiram eleger 2 (duas) parlamentares; e finalmente na eleição de 1962, de 9 (nove) candidatas registradas, duas (2) foram eleitas. Embora não tenham conseguido ampliar o número de candidaturas de mulheres, o índice de sucesso permaneceu bastante alto em todo esse período (11,1%, 23,1%, 25% e 22,2%, respectivamente).

Com a ditadura militar de 1964, as mulheres que se organizavam em torno do movimento feminista brasileiro empreenderam esforços, marcadamente, pela recuperação dos direitos civis, até início da década de 1980. O movimento feminista se colocava como alternativa à censura, que coibia a ação dos sindicatos, da imprensa e dos partidos políticos, reivindicando a redução do custo de vida em face do arrocho salarial, dando início à demanda de creches e lutando pela redemocratização do país. Enquanto em outras partes do mundo lutava-se contra a discriminação da mulher e pela igualdade de direitos, no Brasil, a estes objetivos se somava a luta pela redemocratização, a anistia aos presos e presas políticos, além de melhores condições de vida (BLAY, 2001).

Nesta toada, o movimento feminista no Brasil guardou muita proximidade com a luta pela democracia, não sendo desprezível o impacto do processo de redemocratização a partir dos anos 1980. Como registra Braga e Bourdoukan (2009), as eleições de 1982 ainda ocorreram sob determinadas proibições que restringiram a reorganização do pluripartidarismo, e impediram a participação eleitoral de parte considerável da população. Porém, de 1985 em diante a legislação começou a permitir o registro de partidos dos mais variados espectros ideológicos e, em termos do desenvolvimento da cidadania, estendeu o direito de voto aos analfabetos, ampliando consideravelmente o eleitorado do país. A Constituição de 1988 incluiu ainda segmento mais jovem da população no eleitorado com o rebaixamento do limite mínimo de idade para 16 anos. E a partir dos anos 1990, regras de incentivo ao pleno funcionamento de organizações

partidárias, tais como fundo partidário e tempo no horário gratuito de propaganda eleitoral, cresceram exponencialmente (BRAGA; BOURDOUKAN, 2009).

Tabela 2 – Mulheres Candidatas e Mulheres Eleitas para Câmara de Deputados Federais (1932-2014)*

Legislatura	Nº de Candidatas	Nº de Eleitas	% de eleitas em relação ao total de candidaturas femininas
36º Legislatura (1932-1934)	1	1	100
37º Legislatura (1935-1937)	*sem informações	2	*sem informações
38º Legislatura (1946-1950)	18	0	0
39º Legislatura (1951-1954)	9	1	11,1
40º Legislatura (1955-1958)	13	3	23,1
41º Legislatura (1959-1962)	8	2	25
42º Legislatura (1963-1966)	9	2	22,2
43º Legislatura (1967 – 1970)	13	6	46,1
44º Legislatura (1971 – 1975)	4	1	25
45º Legislatura (1975-1979)	4	1	25
46º Legislatura (1979-1983)	*sem informações	4	*sem informações
47º Legislatura (1983 – 1987)	58	8	13,79
48º Legislatura (1987 – 1991)	*sem informações	29	*sem informações
50º Legislatura (1995 – 1999)	85	17	13,8
51º Legislatura (1999 – 2003)	365	29	7,9
52º Legislatura (2003 – 2007)	584	42	7,2
53º Legislatura (2007 -2011)	725	45	6,2
54º Legislatura (2011-2015)	1.335	45	3,37
55ª Legislatura (2015- 2018)	2.271	51	2,2

*A tabela considera apenas as parlamentares eleitas e não a bancada feminina em cada legislatura. Portanto, não estão incluídas as parlamentares que assumiram o cargo como suplente dado que o objetivo aqui é enfatizar não só a participação das mulheres no legislativo, mas também seu desempenho eleitoral. **Fonte:** AVELAR (2001).

A tabela acima mostra o número de candidatas e a bancada feminina eleita para a Câmara dos Deputados em cada legislatura desde a conquista do sufrágio, em 1932. Observa-se que as mulheres sempre foram minoria na Câmara dos Deputados, chegando mesmo a estarem ausentes na 38ª Legislatura (1946-1950). Sua participação, no entanto, aumentou consideravelmente a partir do processo de transição política e consequente democratização do país a partir dos anos oitenta.

A evolução da participação das mulheres na Câmara dos Deputados também mostra um dado importante: a redução percentual do sucesso das candidaturas femininas, ou seja, enquanto o número de candidatas era bem reduzido, a taxa de sucesso era superior a 10%; a partir da Lei de Cotas, que impõe o aumento do número de candidaturas de mulheres, verifica-se um crescente decréscimo na taxa de sucesso dessas candidaturas. Uma hipótese para este quadro é que a obrigatoriedade dos partidos de cumprir a cota de candidaturas femininas, por um lado, ensejou o recrutamento e a

indicação de mulheres “comuns”, sem grande capital político anterior e de baixa competitividade e, por outro lado, a não preocupação dos partidos em alavancar tais candidaturas, de modo a obtenção do sucesso.

Por fim, embora a presença das mulheres na Câmara de Deputados tenha iniciado uma trajetória ascendente, tanto no que se refere ao número de candidatas quando de parlamentares eleitas a partir dos anos oitenta – conforme demonstrado na tabela – a tendência tem sido de estabilidade do número de cadeiras conquistadas. Aliás, essa estabilidade se encontra em um patamar que mantém a grande desigualdade em termos de gênero, uma vez que a bancada feminina tem se mantido em cerca 8% desde o início da 52ª Legislatura (2003-2007).

3.2 Perfil político e socioeconômico das deputadas eleitas para a 54ª legislatura: quem elas são

Nas eleições gerais de 2010 foram apresentadas 22.538 candidaturas para todos os cargos em disputa. Deste total, apenas 22,4% dos registros eram de candidatas. Para os cargos proporcionais, a média de candidaturas femininas ficou em torno de 22% dos registros, ao passo que para os majoritários esse percentual foi de 13,2%, para o Senado Federal, e 10,7%, para os governos estaduais (FEITOSA, 2012).

Após o julgamento dos pedidos de registro das candidaturas pelos tribunais eleitorais, houve uma diminuição de dois pontos percentuais no número total de registros. Ainda assim, registrou-se um aumento de 47% no número de candidaturas femininas aptas para todos os cargos em disputa em relação a 2006, quando as mulheres representavam 14,1% do total de candidatos (FEITOSA, 2012).

Do total de 6.015 registros apresentados pelos partidos, pouco mais de 22% referiam-se a candidaturas de mulheres a deputada federal, índice ainda aquém do estipulado pela Lei Eleitoral 9.504/97, que determina um mínimo de 30% de candidaturas femininas para os cargos proporcionais, obrigatórias desde 2009. Comparando-se com o pleito de 2006, observa-se um incremento de 80,4% no número de candidatas ao cargo de deputada federal. Esse acréscimo reflete uma tentativa ainda insuficiente dos partidos políticos de cumprirem as cotas. Que, enfim, tornaram-se obrigatórias, depois de 15 anos!

Um dado significativo nas eleições de 2010 é o elevado número de impugnações de mulheres diante da sua desproporcional participação eleitoral. As mulheres

representaram 36,2% da totalidade dos candidatos impugnados, em 2010, o que equivale a 29,7% de todas as candidaturas femininas apresentadas, ao passo que esse percentual, para os homens, foi de 14,9%. Em 2006, a proporção de registros impugnados foi de 17,8%, para as mulheres, e de 14%, para os homens (FEITOSA, 2012). Ao final, as candidaturas femininas consideradas aptas pelos tribunais eleitorais representaram 19,1% do total de candidaturas.

Ainda assim, as eleições gerais de 2010 foram as mais femininas da história do Brasil (ALVES, 2012), com 1.335 mulheres candidatas a deputadas federais, 3.500 concorrendo ao cargo de deputada estadual, 29 candidatas ao Senado, 18 candidatas aos governos estaduais (10,7%) e duas mulheres, entre nove candidatos, disputaram a Presidência da República. Segundo Alves (2012), embora não tenha alcançado os 30% previstos na lei de cotas, o número de mulheres candidatas a deputadas estaduais e federais bateu todos os recordes históricos. Também não existem indicações de que as mulheres, em bloco, tenham apresentado um voto mais conservador.

Embora o saldo eleitoral tenha ficado muito aquém do desejado, sendo apenas 8,8% das eleitas para a Câmara Federal, três mulheres estão na lista dos dez candidatos mais votados no Brasil: Manuela D'Ávila (PCdoB/RS), Ana Arraes (PSB/PE) e Bruna Furlan (PSDB/SP).

Entre as 45 deputadas eleitas, seis foram campeãs de votos em seus respectivos Estados: GO (Dona Iris - PMDB), PE (Ana Arraes - PSB), RN (Fátima - PT), RO (Marinha Raupp - PMDB), RR (Teresa Jucá - PMDB) e RS (Manuela D'Ávila - PCdoB). As cinco deputadas federais mais votadas foram Manuela D'Ávila (PCdoB/RS), Ana Arraes (PSB/PE), Bruna Furlan (PSDB/SP), Fátima Bezerra (PT/RN) e a veterana Luiza Erundina (PSB/SP), primeira prefeita de São Paulo, eleita em 1988, que conquistou seu quarto mandato seguido na Câmara dos Deputados. Além disso, sete deputadas integram o seleto grupo de 35 parlamentares em todo o Brasil que foram eleitos ou reeleitos exclusivamente com suas votações nominais, isto é, sem depender dos votos dados à legenda nem das sobras de outros candidatos de seu partido ou coligação.

Ademais, as duas candidaturas femininas, que concorreram com os sete homens ao cargo de presidente da República, tiveram dois terços dos votos no primeiro turno, mostrando que o eleitorado, em sua maioria, não discrimina as mulheres e que a maior parte do eleitorado feminino votou em uma mulher para a Presidência.

Destaca Alves (2012) que mesmo a discussão de gênero não tendo feito parte dos assuntos principais da campanha, em seu discurso de vitória (31/10/2010), Dilma disse que, enquanto presidenta, iria “honrar as mulheres brasileiras” e lutar pela “igualdade de oportunidades” para ambos os sexos. Para a formação do novo governo, disse que gostaria de ter um gabinete ministerial com 30% de mulheres. A pressão dos partidos para indicar lideranças partidárias (quase sempre homens) reduziu o espaço potencial das mulheres, impedindo a nomeação do percentual desejado; contudo, dos 37 ministros do governo Dilma que tomaram posse no dia 01 de janeiro de 2011, nove eram mulheres (representando 24% do gabinete total).

A partir da discussão da literatura trazida ao presente trabalho, os dados analisados dirão respeito ao nível de escolaridade e profissão, por naturalidade e região eleitoral, por filiação partidária e ideológica, à trajetória política anterior ao parlamento federal e situação civil.

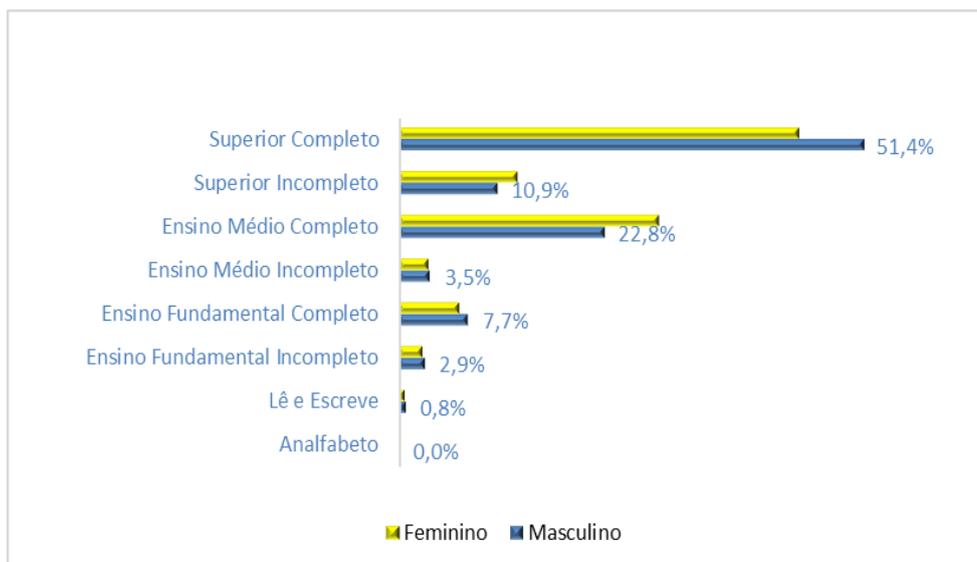
Para Speck e Sacchet (2012) na caracterização do lugar dos candidatos na estratificação socioeconômica da sociedade, os itens bens, instrução e ocupação são fundamentais, pois representam fatores centrais que geram desigualdade na disputa eleitoral. Em uma sociedade caracterizada pela desigualdade, a distribuição de bens entre os candidatos tem impacto sobre a disputa eleitoral, uma vez que representa não apenas a capacidade do candidato para mobilizar recursos próprios na campanha eleitoral, mas também um indicador da sua inserção socioeconômica na sociedade. É plausível supor que candidatos com alto poder material disponham de uma rede de relacionamentos sociais baseados no parentesco, amizade ou de outro tipo, com indivíduos com as mesmas características. A instrução, enquanto fator que influencia decisivamente a carreira dos indivíduos dentro da sociedade, abre ou fecha portas para a ascensão social individual, sendo também decisiva para a carreira política. Entre os três elementos, a ocupação é o que, de certa forma, cristaliza a posição socioeconômica do candidato no momento da candidatura.

3.2.1 Candidaturas aptas e eleitos em 2010, por gênero e nível de escolaridade

Considerando o tradicional caráter elitista da política brasileira (MESSENBURG, 2008), em que as barreiras impostas às mulheres ocorrem a partir do recrutamento eleitoral pelos partidos, alcançar um cargo de deputado federal é um privilégio para poucos. A hipótese de que as mulheres, para conquistarem posições de

poder e prestígio, precisariam ostentar uma hiperqualificação em relação a seus pares masculinos (MIGUEL; QUEIROZ, 2006), largamente comprovada ao longo da história política de participação das mulheres nas disputas eleitorais assim como pelo cenário político no qual são poucas as mulheres com destaque eleitoral que não possuem nível superior, foi, no pleito de 2010, desafiada.

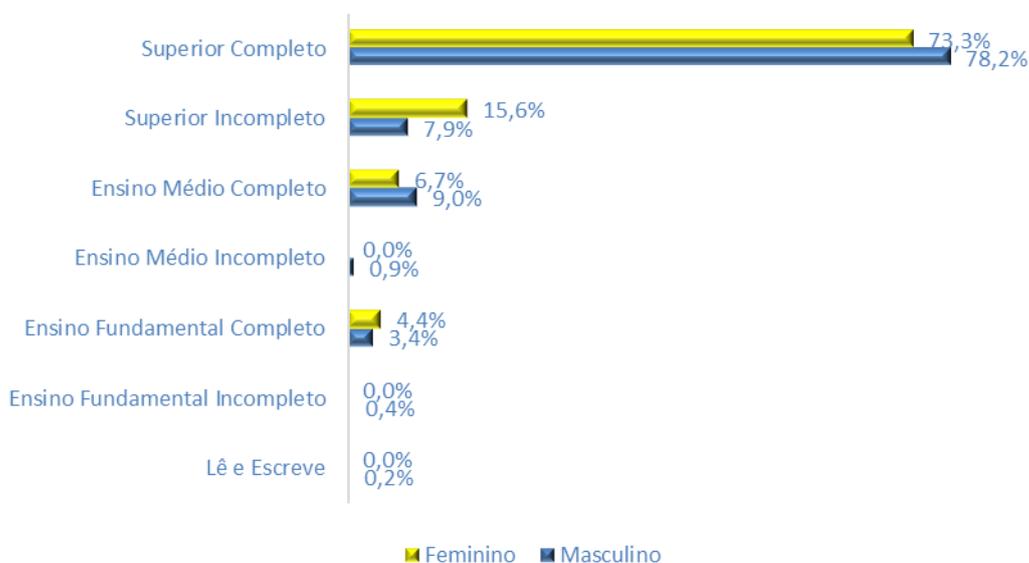
Gráfico 1 – Escolaridade dos candidatos (2010), por gênero



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Os números da eleição de 2010 apontam que em relação às candidaturas, proporcionalmente, há mais candidatos aptos com nível superior completo que candidatas aptas. Os dados mostram um perfil que não corrobora a hipótese de que as mulheres, ao se lançarem em disputas por posições de poder e prestígio, compensariam interditos conjunturais e estruturais por meio de uma qualificação superior à dos seus pares masculinos (MIGUEL; QUEIROZ, 2006). Uma explicação pode residir na obrigatoriedade das cotas, que compeliu os partidos a apresentarem maior número de candidatas, obrigando-os a recrutarem mulheres com um perfil mais diversificado quanto ao grau de instrução (FEITOSA, 2012). A se confirmar essa tendência, a política de cotas poderia estar alterando o cenário político com possíveis repercussões no perfil do parlamento brasileiro. Em 1995, ano em que a política de cotas começou a ser implantada no Brasil, do número de mulheres eleitas, o percentual com nível superior completo chegou a 93% do total.

Gráfico 2 – Escolaridade dos eleitos (2010), por gênero



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Como se pode comprovar pelos dados acima, também entre os candidatos eleitos, verifica-se há mais deputados com nível superior completo que deputadas. Também aqui a hipótese da hiperqualificação das mulheres não se corrobora. Contudo, os dados mostram que a educação é um fator importante para o sucesso da disputa eleitoral (SPECK; SACCHET, 2012). Candidatos com ensino superior representavam 44,3% (mulheres) e 51,4%, (homens) e alcançaram os percentuais de 73,3% (mulheres) e 78,2% dos eleitos.

3.2.2 Candidaturas aptas e eleitos em 2010, por gênero e ocupação declarada

Quanto ao perfil das candidatas aptas e eleitas no que diz respeito ao fator ocupação, importa registrar, inicialmente, que se trata de ocupações declaradas pelas próprias candidatas no momento de oficializar a candidatura junto à justiça eleitoral, por isso mesmo, sujeito a imprecisões. Em relação a este fator, como se pode verificar na tabela abaixo, o maior percentual de candidatos se declararam empresários (9,5% do total), seguidos de quem já ocupava o cargo de deputado e que, portanto, estava concorrendo à reeleição (6,4% do total) e de comerciantes (4,8% do total), o que corrobora com o que afirma a literatura, de que a posição na estrutura socioeconômica de uma sociedade estratificada representa um dos fatores centrais que geram desigualdade na disputa eleitoral, a partir do recrutamento eleitoral, uma vez que

representa a capacidade do candidato para mobilizar recursos próprios na campanha eleitoral, assim como uma rede de apoios à candidatura, o que influencia na percepção da competitividade (SPECK; SACCHET, 2012).

Também se verifica que a ocupação declarada por um maior número de mulheres – 8,4% do total de candidatas – foi dona de casa, o que sugere mais um efeito da obrigatoriedade das cotas: os partidos recrutaram esposas de candidatos, funcionárias de partidos e parentes, apenas para cumprir a imposição legal, caracterizando o fenômeno das “laranjas” (FEITOSA, 2012). Raciocínio que pode ser aplicado em relação à ocupação classificada como Estudante, Bolsista, Estagiário e Assemelhados, na qual a diferença entre homens e mulheres é considerável: 4,3% de mulheres para apenas 1% de candidatos homens.

Destaca-se entre as ocupações dos candidatos de 2010 que 4,7% dos candidatos homens são professores, seja do ensino fundamental, médio, superior ou técnico e que 9,1% das candidatas mulheres também são professores desses mesmos níveis. Neste caso, temos uma diferença significativa entre candidatos homens e mulheres, uma vez que proporcionalmente há uma representação muito maior de professoras candidatas, em especial de professores do ensino fundamental, que é de 3,6% de mulheres para apenas 0,4% de homens.

Destaca-se, ainda, que 8,7% dentre os candidatos homens são servidores públicos, percentual semelhante entre as candidatas mulheres 6,9%. Por outro lado, temos 7,4% dos candidatos homens declarados advogados e 4,5% candidatas advogadas.

Tabela 3 – Ocupação dos candidatos aptos em 2010, por gênero*

Ocupação Declarada	Masculino	Feminino	Total
Empresário	499 10,7%	71 5,3%	570 9,5%
Deputado	355 7,6%	30 2,2%	385 6,4%
Comerciante	248 5,3%	39 2,9%	287 4,8%
Servidor Público Estadual	161 3,4%	40 3,0%	201 3,3%
Vereador	175 3,7%	24 1,8%	199 3,3%
Médico	164 3,5%	19 1,4%	183 3,0%
Administrador	133 2,8%	18 1,3%	151 2,5%
Aposentado (Exceto Servidor Público)	113 2,4%	37 2,8%	150 2,5%
Professor de Ensino Médio	93 2,0%	49 3,7%	142 2,4%
Servidor Público Federal	130 2,8%	16 1,2%	146 2,4%
Servidor Público Municipal	95 2,0%	26 1,9%	121 2,0%
Policial Militar	113 2,4%	5 ,4%	118 2,0%
Dona de Casa	1 ,0%	112 8,4%	113 1,9%
Estudante, Bolsista, Estagiário e Assemelhados	45 1,0%	57 4,3%	102 1,7%
Engenheiro	87 1,9%	4 ,3%	91 1,5%
Professor de Ensino Fundamental	21 ,4%	48 3,6%	69 1,1%

*Foram consideradas apenas as ocupações que pontuaram acima de 1% do total dos candidatos.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Quando se verifica os dados em relação aos eleitos, constata-se que a ocupação que mais se destaca positivamente para o êxito nas eleições é o exercício de cargo político, tanto para homens quanto mulheres: 52,8% e 46,7%, respectivamente, dos eleitos em 2010 foram em condição de reeleição. Quanto a outros cargos eletivos

anteriormente ocupados pelos eleitos, um dado digno de registro: 6,7% das deputadas saíram do cargo de Vereador para o de Deputado Federal e apenas 1,9% fizeram esse percurso ascendente. O alto índice de sucesso obtido com a reeleição não deixa de ser um fator de conservação da composição do parlamento, bem como um obstáculo à renovação, prejudicando as mulheres que buscam ingressar na arena política institucional. Não há registro de nenhuma dona de casa ter sido eleita, como também de nenhuma professora, de qualquer nível.

Tabela 4 – Ocupação dos eleitos em 2010, por gênero

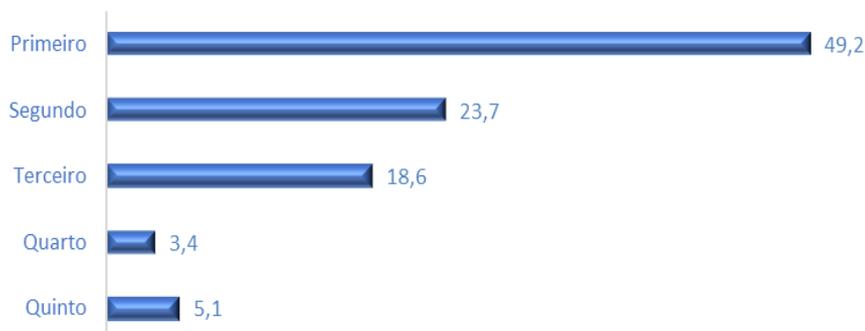
Ocupação Declarada	Masculino	Feminino	Total
Deputado	247	21	268
	52,8%	46,7%	52,2%
Empresário	30	5	35
	6,4%	11,1%	6,8%
Vereador	9	3	12
	1,9%	6,7%	2,3%
Médico	21	2	23
	4,5%	4,4%	4,5%
Administrador	11	1	12
	2,4%	2,2%	2,3%
Engenheiro	16	1	17
	3,4%	2,2%	3,3%
Servidor Público Federal	5	1	6
	1,1%	2,2%	1,2%
Estudante, Bolsista, Estagiário e Assemelhados	4	1	5
	,9%	2,2%	1,0%
Advogado	24	0	24
	5,1%	0,0%	4,7%
Economista	7	0	7
	1,5%	0,0%	1,4%
Professor de Ensino Superior	10	0	10
	2,1%	0,0%	1,9%
Comerciante	7	0	7
	1,5%	0,0%	1,4%

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados da Câmara dos Deputados.

Embora na página oficial das parlamentares, no sítio da Câmara dos Deputados, não conste expressamente a condição de reeleição de todas as que se encontrem nessa condição, os dados disponíveis na Câmara dos Deputados, em relação a titulares e

suplentes, não deixam dúvidas a respeito do alto índice de reeleição das ocupantes do cargo em 2010, conforme o gráfico abaixo:

Gráfico 3 – Mandato das Deputadas Eleitas (2010)



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados da Câmara dos Deputados.

3.2.3 Candidatos aptos e eleitos em 2010, por gênero e faixa etária

Nesta seção serão analisados os candidatos por gênero e idade. Nosso objetivo é analisar diferenças e semelhanças entre os candidatos vis-à-vis o gênero e a idade como também entre os eleitos, a fim de verificar se existe um padrão de exigência diferenciado para homens e mulheres quanto à idade.

Ao se considerar o perfil de todos os candidatos ao cargo de deputado federal em termos geracionais, conforme tabela abaixo, se verifica ser predominantemente de meia-idade, sendo que a maior parte se encontra na faixa etária de 41 a 60 anos.

Tabela 5 – Candidaturas ao cargo de Deputado Federal em 2010, por idade

Idade	n	%
Até 29	324	5,4
De 30 a 40	1.255	20,9
De 41 a 50	2.005	33,3
De 51 a 60	1.680	27,9
61 ou mais	751	12,5
Total	6.015	100,0

Fonte: Elaborada pela autora, a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral.

A diferença entre candidatos por gênero é estatisticamente significativa somente entre os mais jovens. Como podemos observar na tabela a seguir, destaca-se o percentual significativamente maior de candidatas jovens: enquanto entre as mulheres

temos 11,2% de candidatas com até 29 anos, entre os candidatos do sexo masculino esse percentual é de apenas 3,7%.

Tabela 6 – Candidatos aptos em 2010, por gênero e faixa etária

Gênero	Até 29	De 30 a 40	De 41 a 50	De 51 a 60	61 ou mais	Total
Masculino	174	958	1610	1316	622	4680
	3,7%	20,5%	34,4%	28,1%	13,3%	100,0%
Feminino	150	297	395	364	129	1335
	11,2%	22,2%	29,6%	27,3%	9,7%	100,0%
Total	324	1255	2005	1680	751	6015
	5,4%	20,9%	33,3%	27,9%	12,5%	100,0%

Fonte: Elaborada pela autora, a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral.

No que se refere à idade do total de deputados eleitos, observa-se na tabela a seguir que o percentual de jovens (até 29 anos) é ainda menor que o percentual de candidatos: de 324 candidatos (5,4% do total) apenas 16 lograram vitória, o que representa apenas 3,1% do total de eleitos. Neste caso, mais de 50% possuem mais de 41 anos de idade.

Chama a atenção, na tabela abaixo, o percentual de eleitos com idade superior a 61 anos – 19,1%, percentual superior ao percentual de candidatos nessa faixa etária, que é de apenas 12,5%.

Tabela 7 – Idade do total de Deputados Federais eleitos em 2010

Idade	n	%
Até 29	16	3,1
De 30 a 40	76	14,8
De 41 a 50	145	28,3
De 51 a 60	178	34,7
61 ou mais	98	19,1
Total	513	100,0

Fonte: Elaborada pela autora, a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Há que se destacar, ainda, conforme a tabela abaixo, que, ao contrário dos candidatos, os eleitos não apresentam diferenças estatisticamente significativas entre gênero por idade. Em outras palavras, a maior parte dos eleitos possui mais de 50 anos e poucos jovens de até 29 anos conseguem ultrapassar a barreira da campanha e serem eleitos.

Tabela 8 – Gênero por idade dos eleitos em 2010

	Até 29	De 30 a 40	De 41 a 50	De 51 a 60	61 ou mais	Total
Masculino	14	70	131	166	87	468
	3,0%	15,0%	28,0%	35,5%	18,6%	100,0%
Feminino	2	6	14	12	11	45
	4,4%	13,3%	31,1%	26,7%	24,4%	100,0%
Total	16	76	145	178	98	513
	3,1%	14,8%	28,3%	34,7%	19,1%	100,0%

Fonte: Elaborada pela autora, a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral.

3.2.4 Candidatos aptos e eleitos em 2010, por gênero e estado civil

O estado civil dos candidatos revela um significativo dado em relação às mulheres que participam da disputa política eleitoral. Para a literatura (ARAÚJO; BORGES, 2013), há uma relação dúbia entre família e política: a família parece operar, simultaneamente, como estímulo e como contenção de ingresso, mas esses dois movimentos tendem a ter pesos diferenciados, a depender do sexo do candidato. Funciona como elemento mais forte de contenção para as mulheres e de estímulo para os homens. A resistência de origem familiar é emblemática: são os maridos que resistem bem mais do que as esposas.

A tabela a seguir apresenta a relação de gênero por estado civil dos candidatos de 2010. A diferença entre os gêneros é bastante significativa, em especial, em relação a categoria “casado”. Como pode ser observado, enquanto 63,7% dos homens são casados, apenas 39,7% das mulheres, encontram-se nesta categoria. A maioria das candidatas (60,3%) é formada por solteiras, separadas, divorciadas ou viúvas. Esses dados sugerem que os arranjos familiares tradicionais, com a imposição às mulheres de sobrecarga de tarefas domésticas e cuidados com os filhos não atuam como estímulo à participação das mulheres nas competições eleitorais. Ao contrário, as mulheres participam mais quando se sentem livres de compromissos decorrentes de casamentos. O cuidado com a família dificulta ou impede seu maior envolvimento na política e, sobretudo, sua entrada na disputa eleitoral, principalmente para cargos legislativos federais.

Tabela 9 – Candidatos aptos em 2010, por gênero e estado civil

	Solteiro(a)	Casado(a)	Separado(a) Judicialmente	Divorciado(a)	Viúvo(a)	Total
Masculino	988	2979	172	480	61	4680
	21,10%	63,70%	3,70%	10,30%	1,30%	100,00%
Feminino	528	530	39	171	67	1335
	39,60%	39,70%	2,90%	12,80%	5,00%	100,00%
Total	1516	3509	211	651	128	6015
	25,20%	58,30%	3,50%	10,80%	2,10%	100,00%

Fonte: Elaborada pela autora, a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Por outro lado, percebe-se uma grande vinculação entre a união conjugal e o êxito eleitoral. A proporção de casados aumenta sobremaneira entre candidatos e eleitos, tanto para homens quanto para as mulheres. As mulheres casadas passam de 39,7% como candidatas para 48,92% como deputadas, já os homens passam de 63,7% para 77,6%. Uma hipótese possível seria o conservadorismo da sociedade que valorizaria a família tradicional como modelo padrão.

Tabela 10 – Gênero por estado civil dos eleitos em 2010

	Solteiro(a)	Casado(a)	Separado(a) Judicialmente	Divorciado(a)	Viúvo(a)	Total
Masculino	47	363	11	43	4	468
	10,0%	77,60%	2,40%	9,20%	0,90%	100,00%
Feminino	10	22	2	11	0	45
	22,20%	48,90%	4,40%	24,40%	0,00%	100,00%
Total	57	385	13	54	4	513
	11,10%	75,00%	2,50%	10,50%	0,80%	100,00%

Fonte: Elaborada pela autora, a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral.

3.2.5 Candidaturas aptas e eleitas em 2010, por gênero e filiação partidária

Para a presente pesquisa, relativamente às eleições de 2010, os partidos foram agregados em posições ideológicas de acordo com os procedimentos usuais na ciência política brasileira (POWER; ZUCCO JUNIOR, 2009). Foram agrupados: na “esquerda”, PCdoB, PCB, PCO, PDT, PMN, PPS, PSB, PSOL, PSTU, PT e PV; no “centro”, PSDB e PMDB; e, na “direita”, DEM, PHS, PP, PR, PRB, PRP, PRTB, PSC, PSD, PSDC, PSL, PST, PTB, PTdoB, PTC e PTN.

Importa registrar que, dadas as características do sistema partidário brasileiro, tais rótulos nem sempre são sólidos, tanto pelas profundas diferenças regionais no seio

de cada legenda quanto pelo fato de que, por vezes, a filiação não indica uma vinculação efetiva com o programa do partido. Em eleições posteriores a 2010, inclusive, verificou-se claro deslocamento de alguns partidos então considerados de esquerda para o centro, como o caso do PPS e do PV.

À luz da classificação adotada, a tendência de os partidos considerados de esquerda recrutar mais mulheres (MOISÉS; SANCHEZ, 2014; CAUL, 1999) se confirma tanto para os cargos majoritários quanto para os proporcionais, uma vez que PCO, PCdoB, PMN, PSTU e PTB foram os que apresentaram, proporcionalmente, mais candidaturas femininas (FEITOSA, 2012). Para o cargo de deputada federal, os dez partidos que mais apresentaram candidatas, proporcionalmente, foram: PCO (44,4), PSTU (30,6), PCdoB (29,5), PSB (26,6), PRP (25,2), PSDB (25,2), PMN (25,2), PSL (24,5), PV (24,4) e PTB (24,1) (FEITOSA, 2012).

A tabela a seguir apresenta a diferença de gênero por partido. Nesse caso, estamos utilizando os partidos como VI e o gênero como VD.

Tabela 11 – Candidatos a Deputado Federal em 2010, por gênero e por partido

	Masculino	Feminino	
<i>DEM</i>	194	28	222
	87,40%	12,60%	100,00%
<i>PCdoB</i>	98	41	139
	70,50%	29,50%	100,00%
<i>PDT</i>	257	63	320
	80,30%	19,70%	100,00%
<i>PHS</i>	165	36	201
	82,10%	17,90%	100,00%
<i>PMDB</i>	335	95	430
	77,90%	22,10%	100,00%
<i>PMN</i>	196	66	262
	74,80%	25,20%	100,00%
<i>PP</i>	198	41	239
	82,80%	17,20%	100,00%
<i>PPS</i>	133	37	170
	78,20%	21,80%	100,00%
<i>PR</i>	147	43	190
	77,40%	22,60%	100,00%
<i>PRB</i>	130	38	168
	77,40%	22,60%	100,00%
<i>PRP</i>	104	35	139
	74,80%	25,20%	100,00%
<i>PRTB</i>	127	23	150
	84,70%	15,30%	100,00%
<i>PSB</i>	248	90	338
	73,40%	26,60%	100,00%
<i>PSC</i>	202	47	249
	81,10%	18,90%	100,00%
<i>PSDB</i>	246	83	329
	74,80%	25,20%	100,00%
<i>PSDC</i>	74	22	96
	77,10%	22,90%	100,00%
<i>PSL</i>	145	47	192
	75,50%	24,50%	100,00%
<i>PSOL</i>	264	71	335
	78,80%	21,20%	100,00%
<i>PT</i>	286	87	373
	76,70%	23,30%	100,00%
<i>PTB</i>	261	83	344
	75,90%	24,10%	100,00%
<i>PTC</i>	231	58	289

	79,90%	20,10%	100,00%
<i>PTdoB</i>	132	40	172
	76,70%	23,30%	100,00%
<i>PV</i>	341	110	451
	75,60%	24,40%	100,00%
<i>PCB</i>	28	2	30
	93,30%	6,70%	100,00%
<i>PCO</i>	5	4	9
	55,60%	44,40%	100,00%
<i>PSTU</i>	25	11	36
	69,40%	30,60%	100,00%
<i>PTN</i>	108	34	142
	76,10%	23,90%	100,00%
Total	4680	1335	6015
	77,80%	22,20%	100,00%

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Dos 27 partidos que disputaram as eleições em 2010, 22 conseguiram representação na Câmara Federal. Destes, oito não elegeram nenhuma mulher. O partido com a maior proporção de mulheres é o PCdoB, com seis deputadas dos 15 eleitos. Em termos absolutos, o PT foi o que elegeu mais mulheres, contudo, as nove deputadas, no total dos 80 deputados eleitos, perfazem apenas 10% da bancada petista.

Tabela 12 – Deputados federais eleitos em 2010, por sexo, segundo posição ideológica dos partidos de filiação

Posição ideológica	Mulheres		Homens		Total	
	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%
Esquerda	23	51,1	177	37,8	200	39,0
Centro	10	22,2	121	25,9	131	25,5
Direita	12	26,7	170	36,3	182	35,5
Total	45	100,0	468	100,00	513	100,0

Fonte: ALVES, José Eustáquio Diniz; PINTO, Céli Regina Jardim; JORDÃO, Fátima (org.). **Mulheres nas eleições de 2010**. São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012.

Os dados acima demonstram que, se entre os homens eleitos, a diferença percentual entre esquerda e direita é pequena (37,8 a 36,3), entre as mulheres eleitas a diferença é quase o dobro (51,1 a 26,7), o que demonstra que tanto o recrutamento quanto o sucesso eleitoral de mulheres, nas eleições de 2010, foi maior nos partidos considerados de esquerda.

Outro dado interessante que emergiu na pesquisa diz respeito ao tempo médio de filiação partidária das deputadas federais eleitas: média de quase 20 anos! A literatura

vem afirmando que o “tempo de vivência partidária” é importante. Seja porque a atividade partidária das mulheres cria um grupo de mulheres politicamente experientes, o que repercutiria positivamente na representação (CAUL, 1999). Seja porque a presença de mulheres no interior dos partidos aumentaria as oportunidades de as mulheres fazerem “lobby” por mais apoio para candidaturas de mulheres (CAUL, 2001), ou porque aumentaria a possibilidade de ocupar cargos na estrutura partidária e, ao que tudo indica, aumenta o potencial de elegibilidade (ARAÚJO; BORGES, 2013).

Tabela 13 – Tempo médio de filiação das Deputadas eleitas (média)

Média	19,96
Mediana	16
Desvio Padrão	12,36
N	53

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados da Câmara dos Deputados.

3.3 Desempenho das mulheres eleitas deputadas federais em 2010, por Estado

Neste item, se buscou analisar tanto a relação do número de eleitas por Estado com o de mulheres eleitas no Brasil quanto em relação ao número total de parlamentares eleitos no Estado. A importância dessa análise é verificar se as eleições de 2010 confirmam a hipótese de que em se tratando de representação política feminina, haveria uma relação linear positiva entre o grau de desenvolvimento – entendido seja como desenvolvimento econômico, seja como “desenvolvimento humano” – e a presença feminina nas esferas de representação (AVELAR, 2001). Os resultados das eleições para Deputado Federal no Brasil desafiam essa regra. O desempenho das mulheres candidatas foi proporcionalmente superior em Estados menos industrializados, menos escolarizados e com indicadores sociais piores do que da maioria dos Estados do Sudeste e do Sul.

Os dados abaixo mostram que, em relação ao que representou a eleição das mulheres diante do total de parlamentares em cada Estado da Federação, verifica-se que quem obteve o melhor desempenho foi o Estado do Amapá, que conseguiu eleger a metade da bancada. O Amapá tinha direito a eleger 8 parlamentares e deste total elegeu 4 mulheres, ou seja, 50% da bancada! Os Estados com melhor desempenho neste quesito foram: Amapá (50%), Tocantins (37,5%), Espírito Santo (30%), Santa Catarina (25%), Acre (25%), Rio Grande do Norte (25%), Alagoas (22,5%) e Paraíba (16,7%).

Destaca, ainda, que do total de 60 parlamentares que exerceram mandato na 54ª legislatura, dois Estados não elegeram representantes mulheres: Sergipe e Mato Grosso. Dos Estados que elegeram, São Paulo, Rio de Janeiro, Amapá, Minas Gerais e Santa Catarina, respondem por quase metade do total das eleitas, eis que elegeram 9, 6, 4, 4 e 4 deputadas, respectivamente. Contudo, esses números representaram apenas 12,9% do total de deputados federais eleitos em São Paulo; 13% do total de eleitos no Rio de Janeiro e 7,5% do total de eleitos em Minas Gerais.

Tabela 14 – Desempenho eleitoral das mulheres, por Estado

	n	% eleitas por Estado	% em relação ao total de deputados no Estado
São Paulo	9	15	12,9
Rio de Janeiro	6	10	13,0
Amapá	4	6,7	50,0
Minas Gerais	4	6,7	7,5
Santa Catarina	4	6,7	25,0
Espírito Santo	3	5	30,0
Pernambuco	3	5	12,0
Tocantins	3	5	37,5
Acre	2	3,3	25,0
Alagoas	2	3,3	22,2
Ceará	2	3,3	9,1
Goiás	2	3,3	11,8
Maranhão	2	3,3	11,1
Paraíba	2	3,3	16,7
Rio Grande do Norte	2	3,3	25,0
Rio Grande do Sul	2	3,3	6,5
Amazonas	1	1,7	12,5
Bahia	1	1,7	2,6
Mato Grosso do Sul	1	1,7	12,5
Pará	1	1,7	5,9
Paraná	1	1,7	3,3
Piauí	1	1,7	10,0
Rondônia	1	1,7	12,5
Roraima	1	1,7	12,5
Total	60	100	

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Por fim, uma verificação acerca dos cargos ocupados pelas deputadas federais eleitas antes de 2010, para observar o seu capital político acumulado.

A análise dos dados apresentados na tabela abaixo demonstra a importância da experiência anterior em cargos eletivos para o sucesso eleitoral: 35% das eleitas acumulavam sucesso eleitoral no cargo de deputada estadual; 30%, sucesso para o cargo de vereadora e 13,3% já haviam sido prefeitas.

Tabela 15 – Cargos ocupados antes de 2010

Cargo		N	%
Vereadora	Sim	18	30,0%
	Não	42	70,0%
Deputada Estadual	Sim	21	35,0%
	Não	39	65,0%
Senadora da República	Sim	2	3,3%
	Não	58	96,7%
Secretária Municipal	Sim	3	5,0%
	Não	57	95,0%
Secretária Estadual	Sim	5	8,3%
	Não	55	91,7%
Prefeita	Sim	8	13,3%
	Não	52	86,7%
Vice-governadora	Sim	2	3,3%
	Não	58	96,7%
Governadora	Sim	2	3,3%
	Não	58	96,7%

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Do conjunto de dados compilados nesta pesquisa, a conclusão a que se pode chegar é a de que a 54ª legislatura em que pese o saldo eleitoral não ter alcançado uma elevação no número de mulheres eleitas para a Câmara Federal, as 45 mulheres que obtiveram sucesso no pleito de 2010 foram bem votadas - três mulheres estão na lista dos dez candidatos mais votados no Brasil: Manuela D'Ávila (PCdoB/RS), Ana Arraes (PSB/PE) e Bruna Furlan (PSDB/SP); seis foram campeãs de votos em seus respectivos Estados: GO (Dona Iris - PMDB), PE (Ana Arraes - PSB), RN (Fátima - PT), RO (Marinha Raupp - PMDB), RR (Teresa Jucá - PMDB) e RS (Manuela D'Ávila - PCdoB); sete deputadas integram o seleto grupo de 35 parlamentares em todo o Brasil que foram eleitos ou reeleitos exclusivamente com suas votações nominais, isto é, sem depender dos votos dados à legenda nem das sobras de outros candidatos de seu partido ou coligação; um pouco mais da metade (51,1%) assumiam posições ideológicas de

esquerda e praticamente a totalidade (96,7%) exibiam experiência em ocupação de cargos de poder. Como esse capital político se expressará no mandato é o que será avaliado no próximo capítulo.

CAPÍTULO IV – A representação política das mulheres na Câmara dos Deputados (2011-2015): como elas são representadas?

A participação política das mulheres brasileiras no campo formal de representação política, em especial na Câmara dos Deputados, tem sido objeto de interesse crescente da Ciência Política. Tal interesse decorre não apenas porque um sistema de representação deve ajustar-se aos graus irredutíveis de heterogeneidade da sociedade que busca representar, para não incorrer em riscos elevados de deslegitimação ao deixar segmentos sociais significativos sem representação adequada (ABRANCHES, 1998), mas, sobretudo, pela persistência do quadro de sub-representação política das mulheres, apesar das políticas de discriminação positiva que vêm sendo implementadas no país desde a década de 1990.

Nos últimos anos, vem ganhando relevo pesquisas sobre a representação substantiva das mulheres, que coloca no centro do debate a atividade daquele pequeno número de mulheres que lograram romper a barreira da sub-representação e obtiveram sucesso eleitoral, sendo objeto de avaliação sua capacidade de efetuar mudanças políticas em nome das mulheres e agir no interesse delas (WILLIAMS, 1998; NORRIS; LOVENDUSKI, 2003; SAWER, 2006; FRANCESCHET; PISCOPO, 2007; CHILDS; KROOK, 2008, 2009; WÄNGNERUD, 2000, 2009). Embora não se sustente a ideia de que as mulheres, apenas pelo fato de serem mulheres, responderão a interesses idênticos e apoiarão as mesmas políticas, a sua persistente marginalização na tomada de decisões políticas, contestando a neutralidade de gênero na política, e os obstáculos culturais e estruturais que lhes são impostos socialmente, demonstrando cabalmente as desigualdades de poder entre os sexos, torna possível se considerar a existência de interesses a serem representados.

Assim, a verificação empírica da representação substantiva das mulheres eleitas deputadas federais na 54ª legislatura vai além da análise de suas proposições legislativas de interesse das mulheres, porquanto a atuação delas se dá em uma arena historicamente dominada pelos homens. Também contemplará as formas de disputa do poder na estrutura organizacional da Câmara dos Deputados: Mesa Diretora, Colégio de líderes e Comissões temáticas, para averiguar como se manifesta a divisão sexual do trabalho e as possibilidades/limitações impostas à sua atuação, bem como as estratégias utilizadas por elas para, na condição de minoria, conseguirem influenciar a agenda política com

vistas à incorporação da perspectiva de gênero nos espaços legislativos, com foco na igualdade de gênero em todas as áreas políticas.

4.1 Estrutura da Câmara dos Deputados: espaço de reprodução ou de disputa do poder?

A Câmara Federal é formada por 513 integrantes e, como afirmam Cintra e Lacombe, precisa organizar-se para poder operar, o que significa “divisão do trabalho e hierarquia” (CINTRA; LACOMBE, 2007). Nesta perspectiva, compõe a estrutura da Câmara dos Deputados a Mesa Diretora, o Colégio de Líderes (da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo), a Secretaria da Mulher (composta pela Secretaria da Mulher e pela Coordenadoria dos Direitos da Mulher, sem relação de subordinação entre elas), a Secretaria da Juventude, a Procuradoria Parlamentar, a Ouvidoria Parlamentar, o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, a Corregedoria Parlamentar, a Secretaria de Relações Internacionais, a Secretaria de Comunicação Social, e as Comissões que debatem as iniciativas legislativas que serão votadas no Plenário.

Limongi (2010) explica que a forma como o Congresso é organizado promove ou facilita a coordenação das ações da maioria. A pauta dos trabalhos legislativos é centralizada e definida pela Mesa e pelo Colégio de Líderes (onde partidos políticos são os elementos estruturadores), líderes são contabilizados de acordo com o tamanho de sua bancada, votam por suas bancadas em questões procedimentais. O plenário é o principal espaço das deliberações, o que também constrange as minorias.

Em razão de os partidos políticos serem os estruturadores do poder, a presença das mulheres parlamentares nos cargos de prestígio da estrutura da Câmara Federal passa não apenas pela capacidade política de cada uma, mas principalmente por um reconhecimento das capacidades dessas mulheres pelos dirigentes partidários aos quais se vincula. Neste sentido, a participação das parlamentares nas diversas instâncias estruturantes do poder dentro da Câmara Federal possibilita a identificação dos constrangimentos e oportunidades de que as mulheres dispõem para ascender na hierarquia política da Câmara, bem como as estratégias políticas que se estabelecem durante o exercício do mandato.

4.1.1 Mesa Diretora da Câmara Federal

A Câmara dos Deputados tem seus trabalhos legislativos e administrativos organizados e dirigidos pela Mesa Diretora, eleita para mandato de dois anos em votação por escrutínio secreto e pelo sistema eletrônico, exigido maioria absoluta de votos. É formada pelo presidente (que é o representante da Câmara), dois vice-presidentes e quatro secretários com seus respectivos suplentes, todos indicados por seus respectivos partidos políticos ou blocos parlamentares e baseados na proporcionalidade da bancada (RICD, 2017).

O princípio seguido para a eleição da Mesa Diretora é a proporcionalidade. De acordo com o 8º artigo do Regimento Interno da Câmara, na composição da Mesa “[...] será assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos ou Blocos Parlamentares que participem da Câmara, os quais escolherão os respectivos candidatos aos cargos”¹³.

Entre os cargos mais importantes na estrutura organizacional da Câmara destacam-se aqueles que compõem a Mesa Diretora, especialmente a Presidência¹⁴ e a 1ª Secretaria¹⁵. A ocupação desses postos torna-se de fundamental importância para o acúmulo de capital político, necessário para a ampliação do reconhecimento e do valor que os deputados conferem aos seus pares. A quase inexistência de mulheres ocupando tais postos revela que às deputadas cabem as posições de menor prestígio e valor na hierarquia da Casa; as de maior expressão têm estado, historicamente, nas mãos de parlamentares homens.

Na Legislatura 2011-2015, pela primeira vez na história da Câmara, uma mulher ocupou um lugar na Mesa Diretora a deputada federal Rose de Freitas (PMDB/ES) foi

¹³ Brasil (2014b).

¹⁴ Segundo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o Presidente é o representante da Câmara quando ela se pronuncia coletivamente e o supervisor dos seus trabalhos e da sua ordem. Dentre suas atribuições constam: substituir, nos termos do art. 80 da Constituição Federal, o Presidente da República; integrar o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional; decidir, juntamente com o Presidente do Senado Federal, sobre a convocação extraordinária do Congresso Nacional, em caso de urgência ou interesse público relevante; dirigir, com suprema autoridade, a polícia da Câmara; promulgar as resoluções da Câmara e assinar os atos da Mesa. (Art. 16, caput e incisos)

¹⁵ Segundo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cabe ao primeiro Secretário superintender os serviços administrativos da Câmara e, além das atribuições que decorrem desta competência: receber convites, representações, petições e memoriais dirigidos à Câmara; receber e fazer a correspondência oficial da Casa, exceto a das Comissões; decidir, em primeira instância, recursos contra atos do Diretor-Geral da Câmara; interpretar e fazer observar o ordenamento jurídico de pessoal e dos serviços administrativos da Câmara; dar posse ao Diretor-Geral da Câmara e ao Secretário-Geral da Mesa. (Art. 19).

eleita 1ª vice-presidente, entre 2011 e 2012. O presidente era Marco Maia (PT/RS), e em sua ausência, Rose de Freitas presidiu 218 sessões.

Tabela 16 – Ocupação da Mesa Diretora por Deputadas (nº absoluto) - 54ª legislatura

Presidência	0	0,00%
1ª Vice-Presidente	0	0,00%
2ª Vice-Presidente	1	100,00%
1ª Secretária	0	0,00%
2ª Secretária	0	0,00%
3ª Secretária	0	0,00%
4ª Secretária	0	0,00%
Total	1	100,00%

Fonte: Elaborada pela autora, a partir de dados da Câmara dos Deputados.

4.1.2 Colégio de Líderes

A pauta da Mesa Diretora, ou seja, os temas que serão postos em votação e sua ordem, é decidida na reunião do Colégio de Líderes. Essa instância é responsável, segundo o Regimento Interno da Câmara, por “[...] organizar a agenda com a previsão das propostas a serem apreciadas”, além de nomear Comissões Especiais e os presidentes e relatores das Comissões Permanentes. O artigo 20º do Regimento Interno, em seu §2º prevê que as deliberações do Colégio de Líderes, “sempre que possível”, serão tomadas por consenso. “Quando isto não for possível, prevalecerá o critério da maioria absoluta, ponderados os votos dos Líderes em função da expressão numérica de cada bancada”¹⁶.

O Colégio é composto pelos líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo. O papel do líder é crucial na atividade legislativa, pois ele expressa e faz valer perante a bancada, a perspectiva partidária nas discussões e deliberações de matérias de interesse do partido ou do governo. A presença das mulheres nesses espaços para assumirem posições de liderança depende, portanto, do apoio de seus partidos.

Os líderes partidários assumem, junto com a presidência da Mesa, a definição da agenda do Legislativo. Dispõem de amplas e importantes prerrogativas que incidem, não apenas no direcionamento de seus liderados a respeito das proposições sob

¹⁶ Brasil (2014b).

deliberação no Congresso, como também na definição da participação e substituição dos membros de seus partidos nas comissões, delegações e em outras tarefas. Nas comissões, os líderes têm a prerrogativa de encaminhar as votações e pedir a verificação do quorum para validar uma determinada votação, mesmo que não seja integrante da comissão. Também compete aos líderes indicar os parlamentares para compor as comissões e, a qualquer tempo, substituí-los. São eles, ainda, que indicam os candidatos a presidente das comissões a que tem direito seu partido/bloco. Os líderes também podem solicitar a criação de uma comissão especial para analisar uma proposta mais complexa¹⁷.

Apesar de não mais existir o voto de liderança na Câmara, Figueiredo e Limongi (1999) concluíram que o voto dos deputados tende a ser bastante disciplinado, seja por coesão ou disciplina¹⁸, seguindo, em grande parte das vezes, a orientação de suas lideranças. Logo, fica clara a importância que tais deputados têm na definição dos trabalhos parlamentares e a necessidade de que contem com alto prestígio na Casa para que ocupem tais postos.

E mais uma vez se verifica que os partidos atuam de forma central não apenas no processo de recrutamento político, mas também são eles que controlam a agenda de governos e influenciam os processos de elaboração de políticas públicas (MENEGUELLO, 2011). Na Câmara dos Deputados, também são os partidos que controlam o acesso dos eleitos aos cargos de poder dentro da estrutura.

Durante a 54ª Legislatura apenas quatro deputadas integraram o Colégio de Líderes: Luciana Santos – de 8/2/2012 a 5/2/2013, Manuela d'Ávila – de 5/2/2013 a 6/2/2014, ambas na condição de Líderes do PCdo B, e Ana Arraes - de 1/2/2011 a 20/10/2011, e Sandra Rosado - de 20/10/2011 a 3/7/2012, ambas na condição de Líder do PSB. Jandira Feghali ocupou a liderança do PCdoB apenas no dia 6/2/2014.

Do total de 60 deputadas que exerceram o mandato na legislatura, 34 ocuparam cargos de liderança por indicação partidária em algum momento durante o mandato, 30 parlamentares, na condição de vice-líderes de seu partido ou de bloco partidário. De acordo com o art. 9º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, “[...] cada Líder poderá indicar Vice-Líderes, na proporção de um por quatro Deputados, ou fração, que

¹⁷ Art. 10 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

¹⁸ Coesão é uma função das preferências dos parlamentares, enquanto a disciplina resulta da ação das lideranças partidárias, da capacidade de estas alterarem o comportamento dos membros do seu partido. No primeiro caso, os membros de um partido votam de maneira similar porque concordam sobre o tema. Eles têm as mesmas preferências. No segundo, alguns deputados não votariam de acordo com suas preferências sinceras, mas sim de acordo com a posição do partido por temer represálias.

constituam sua representação, facultada a designação de um como Primeiro-Vice-Líder.”, portanto, o custo para os partidos indicarem mulheres para ocuparem a vice-liderança é menor e para as parlamentares é importante do ponto de vista do acúmulo de capital político.

Registre-se que as deputadas Manuela d’Ávila (PCdoB) e Ana Arraes (PSB), estiveram entre os dez parlamentares mais votados nas eleições de 2010, e foram campeãs de votos em seus Estados de origem o que reforça a ideia de que as indicações refletem o capital político amealhado pelas eleitas. Quanto aos parlamentares homens que ocuparam lideranças de partidos, não há referência de terem sido campeões de votos, o que sugere haver uma cobrança maior em relação às mulheres para a ocupação de postos de poder. Ademais, os partidos das deputadas Manuela d’Ávila (PCdoB) e Ana Arraes (PSB) situam-se à esquerda do espectro partidário (POWER; ZUCCO JUNIOR, 2009), o que a literatura aponta como um fator facilitador de acesso às mulheres aos postos de poder (MOISÉS; SANCHEZ, 2014; CAUL, 1999).

Tabela 17 – Deputadas Federais que exerceram Liderança e Vice-Liderança partidárias e de bloco - 54ª Legislatura

Deputadas	Partido	Liderança	Vice-Liderança
Alice Portugal	PCdoB		Bloco PSB, PTB, PCdoB, 11/5/2011-21/3/2012; PCdoB, 21/3/2013-26/3/2013; PCdoB, 26/3/2013-12/2/2014 (1º Vice-Lider)
Ana Arraes	PSB	PSB, 1/2/2011-20/10/2011; Bloco, PSB, PTB, PCdoB, 15/2/2011-25/8/2011	Bloco, PSB, PTB, PCdoB, 25/8/2011-20/10/2011
Andreia Zito	PSDB		PSDB, 2/3/2011-3/2/2012, 5/2/2013-4/2/2014, 27/3/2014
Benedita da Silva	PT		PT, 12/3/2013-25/3/2014
Bruna Furlan	PSDB		Vice-Líder, PSDB, 5/5/2011-3/2/2012
Carmen Zanotto	PPS		Bloco PV, PPS, 21/3/2012-29/3/2012, 3/5/2012-27/11/2012, 3/12/2012 - 1/2/2013; PPS, 16/4/2013-22/10/2013, 10/12/2013-4/4/2014
Cida Borghetti	PROS		PP, 27/4/2011 - 1/2/2013
Dalva Figueiredo	PT		PT, 6/4/2011 - 1/2/2013, 4/2/2013-12/3/2013, 25/3/2014-.
Erika Kokay	PT		PT, 12/3/2013-25/3/2014.
Fátima Bezerra	PT		PT, 12/3/2013-
Fátima Pelaes	PMDB		PMDB, 10/10/2013-.
Flávia Moraes	PDT		PDT, 12/3/2013-12/2/2014
Gorete Pereira	PR		Bloco PR, PRB, PTdoB, PRTB, PRP, PHS, PTC, PSL, 10/2/2011; Bloco PR, PTdoB, PRP, -19/3/2014, 7/10/2014-.
Iracema Portela	PP		PP, 5/3/2013-; Bloco PP, PROS, 21/11/2013
Iriny Lopes	PT		PT, 27/3/2012-1/2/2013, 4/2/2013-12/3/2013, 25/3/2014-.
Jandira Feghali		PCdoB, 6/2/2014-,	Bloco PSB/PTB/PCdoB, 21/3/2012-2/5/2012; PCdoB, 9/5/2012-21/3/2013; PSB, 9/5/2012-7/2/2013; Bloco PSB, PTB, PCdoB, 1/3/2012-2/5/2012;
Janete Capiberibe	PSB		PT, 6/4/2011-1/2/2013, 4/2/2013-12/3/2013;
Janete Rocha Pietá	PT		Bloco PSB/PTB/PCdoB, 11/5/2011-21/3/2012;
Jô Moraes	PCdoB		PSD, 10/10/2012-1/2/2013.
Liliam Sá	PSD		
Luciana Santos	PCdoB	PCdoB, 8/2/2012-5/2/2013; Bloco PSB, PTB, PCdoB, 7/3/2012-2/5/2012;	
Luíza Erundina	PSOL		PSB, 7/2/2013
Magda Mofatto	PTB		PTB, 10/4/2013-25/9/2013
Manuela D'Ávila	PCdoB	PCdoB, 5/2/2013-6/2/2014;	PCdoB, 12/2/2014 (1ª Vice-Lider)
Mara Gabrielli	PSDB		Minoria, 17/10/2013-12/2/2014; Vice-Líder, PSDB, 10/4/2014-
Margarida Salomão	PT		PT, 12/3/2013-,

Nice Lobão	DEM		DEM, 9/2/2011-18/10/2011
Perpétua Almeida	PCdoB		PCdoB, 12/2/2014
Professora Dorinha Rezende	DEM		DEM, 25/10/2011-1/2/2013 e 5/2/2013-
Rebecca Garcia			Governo, 18/5/2011; Bloco PP, PROS, 5/12/2013-.
Rosane Ferreira	PV		Bloco PV/PPS, 21/3/2012-21/3/2012; Bloco PV/PPS, 30/5/2012-1/2/2013; PV, 17/4/2013-.
Sandra Rosado	PSB	PSB, 20/10/2011-3/7/2012; Bloco PSB, PTB, PCdoB, 1/12/2011-1/12/2011; - (Lider substituto)	Bloco PSB, PTB, PCdoB, 8/3/2012-2/5/2012.
Sueli Vidigal	PDT		PDT, 2/3/2011-19/12/2012, 21/12/2012-12/3/2013; 12/2/2014-.
Teresa Surita	PMDB		PMDB, 10/2/2011-1/1/2013.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados da Câmara dos Deputados.

4.1.3 Comissões

As Comissões podem ser Permanentes e Temporárias. As Comissões Permanentes são órgãos técnicos criados pelo Regimento Interno da Casa e constituídos de deputados(as), com a finalidade de discutir e deliberar sobre as proposições legislativas que são apresentadas à Câmara, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação. Com relação a determinadas proposições ou projetos¹⁹ essas Comissões se manifestam emitindo opinião técnica sobre o assunto, por meio de pareceres, antes de o assunto ser levado ao Plenário. No caso das demais proposições as comissões decidem, aprovando-as ou rejeitando-as, sem a necessidade de as submeterem ao Plenário da Casa. A composição parlamentar desses órgãos técnicos é renovada a cada ano ou sessão legislativa.

Na ação fiscalizadora, as Comissões atuam como mecanismos de controle dos programas e projetos executados ou em execução, a cargo do Poder Executivo. Por isso mesmo, a literatura aponta as Comissões como um espaço privilegiado de disputa política pelos grupos de interesse que atuam nas arenas decisórias, bem como fundamental para a sociedade organizada, uma vez que, conforme prevê o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no âmbito das comissões são realizadas audiências

¹⁹ Segundo o art. 24 do RICD, devem ser submeridos ao Plenário projetos de lei: de lei complementar; de código; de iniciativa popular; de Comissão; os relativos a matéria que não possa ser objeto de delegação, consoante o § 1º do art. 68 da Constituição Federal; os oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas; os que tenham recebido pareceres divergentes; e os em regime de urgência;

públicas, as quais contam com a participação de diversos atores interessados nas temáticas presentes na agenda, e onde pontos de vistas múltiplos podem ser explanados (RESENDE, 2017).

Do ponto de vista do papel político desempenhado pelas Comissões Permanentes da Câmara de Deputados, apesar de reduzido na produção legiferante, não apenas em razão dos amplos poderes de iniciativa legislativa e de controle orçamentário que os constituintes de 1988 concederam ao Presidente da República (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999), mas também pela possibilidade de haver “pedidos de urgência” que interrompem a tramitação dos projetos em fase de análise, é importante na constituição de capital político para os parlamentares. Seja porque a presença do(a) parlamentar facilitaria a alocação de recursos públicos para suas bases eleitorais, seja porque os parlamentares adquiririam conhecimento especializado na área a qual a comissão se restringe; considerando que as comissões possuem um estoque de informações maior do que o plenário, é razoável supor que a permanência nas comissões estimule a *expertise*, o que, em última análise, representa ganho de tempo dos parlamentares para outras atividades.

As Comissões, assim como a Mesa Diretora e o Colégio de Líderes, funcionam com base na proporcionalidade e a indicação de sua composição é feita no início de cada sessão legislativa, ou seja, anualmente. Seus integrantes dependem de decisão partidária ou de bloco parlamentar.

Entre as Comissões Permanentes analisadas no ano de 2013, apenas uma mulher exerceu a Presidência, Jandira Feghali, na Comissão de Cultura. A hipótese cabível seria de que como as comissões configuram um espaço privilegiado de disputa política pelos grupos de interesse que atuam nas arenas decisórias (RESENDE, 2017), presidi-las resulta em grande visibilidade e, conseqüentemente, capital político para o parlamentar, o que torna a disputa pela presidência de comissões permanentes acirrada entre os partidos e também intrapartidariamente.

O Presidente da Câmara pode criar Comissões Temporárias, que são órgãos técnicos, constituídas de deputados(as) designados pelo Presidente da Casa por indicação dos Líderes, nas seguintes situações:

Comissões Especiais - com a finalidade de emitir pareceres sobre proposições em situações especiais (Propostas de Emendas à Constituição, Códigos etc.) ou oferecer estudos sobre temas específicos;

Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) - destinadas a investigar fato determinado e por prazo certo, com poderes próprios das autoridades judiciais;

Comissões Externas - para acompanhar assunto específico em localidade situada fora da sede da Câmara.

Todas as comissões se extinguem ao final da legislatura em que são criadas, ou expirado o prazo fixado quando da sua criação ou, ainda, alcançada a sua finalidade. As Comissões Temporárias ainda apreciam denúncias contra crimes de responsabilidade cometidos por Presidente da República, Vice-Presidente da República ou Ministro de Estado.

Durante a 54ª Legislatura (2011-2015) foram instaladas 134 Comissões Temporárias, sendo 130 - Especiais, Externas e Grupos de Trabalhos; e 4 Comissões Parlamentares de Inquérito (Trabalho Escravo, Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, Tráfico de Pessoas no Brasil e Trabalho Infantil).

Por fim, há as Comissões Mistas, que são criadas no âmbito do Congresso Nacional e integradas por Deputados(as) e Senadores(as), podendo ser Permanentes ou Temporárias. Têm regras de criação e funcionamento definidas no Regimento Comum, à semelhança do que ocorre com as demais Comissões de cada uma das Casas.

Na 54ª Legislatura foi criada a Comissão Mista de Combate à Violência contra a Mulher – CMCVM, que será objeto de análise na seção referente à atuação da bancada feminina na Câmara dos Deputados.

Como se pode verificar na tabela abaixo, somente 3 (três) deputadas exerceram a titularidade em comissões permanentes, exatamente as que refletem maior capital político na estrutura de poder da Casa.

Tabela 18 – Cargos exercidos em comissões pelas deputadas - 54ª legislatura

		N	%
Condição de cargo exercido em comissão permanente	Titular	3	5,20%
	Suplente	0	0,00%
	Titular e Suplente	55	94,80%
Condição de cargo exercido em comissão temporária	Titular	0	0,00%
	Suplente	0	0,00%
	Titular e Suplente	0	0,00%
Condição de cargo exercido em comissão especial	Titular	9	17,60%
	Suplente	3	5,90%
	Titular e Suplente	39	76,50%
Condição de cargo exercido em comissão parlamentar de inquérito	Titular	17	54,80%
	Suplente	7	22,60%
	Titular e Suplente	7	22,60%
Condição de cargo exercido em comissão externa	Titular	45	97,80%
	Suplente	0	0,00%
	Titular e Suplente	1	2,20%
Condição de cargo exercido em comissão mista	Titular	0	0,00%
	Suplente	0	0,00%
	Titular e Suplente	0	0,00%

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados da Câmara dos Deputados.

4.1.4 Frentes parlamentares

A atividade legislativa envolve uma série de atos que podem ser desenvolvidos de maneira individual pelo Deputado ou coletivamente com outro(a)s parlamentares. Dentro dos atos coletivos, existem possibilidades de ações que favorecem o melhor desenvolvimento do processo legislativo, dentre elas, pode-se citar a constituição de Frentes Parlamentares.

Conforme o Ato da Mesa nº 69, de 2005, Frentes Parlamentares são associações de membros do Legislativo Federal de vários partidos que decidem se juntar para promover o debate e a legislação sobre determinado tema de interesse da sociedade. Para que seja constituída, a frente parlamentar deve registrar um requerimento, contendo:

- ⇒ Composição de pelo menos um terço de membros do Poder Legislativo, o que exige certo nível de liderança e reconhecimento do proponente entre os seus pares;
- ⇒ Indicação do nome da Frente Parlamentar;
- ⇒ Designação do representante responsável por prestar as informações.

Do ponto de vista da atuação dos parlamentares em relação à agenda partidária, as frentes atuam de forma a garantir mais autonomia aos parlamentares para atuar na representação de grupos de interesses específicos que não são adotados nas agendas de seus partidos. Neste entendimento, as frentes parlamentares estão relacionadas à aproximação do parlamentar com os grupos de interesse, seja pelo compartilhamento ideológico de um tema, seja pela defesa de interesses econômicos de setores determinados, ou ainda o acompanhamento da causa corporativista de determinada classe.

Assim como o trabalho nas comissões, atuar em frentes parlamentares pode garantir maior visibilidade dentro da agenda do Legislativo e acumular capital político na perspectiva de retorno eleitoral; por conseguinte, também é um espaço de disputa política importante para as mulheres.

Na 54ª legislatura foram criadas 207 Frentes parlamentares, sendo 128 formadas exclusivamente por deputado(s) federais e 78 mistas (deputado(a)s e senadore(a)s, assim distribuídas: 120 em 2011; 38 em 2012; 43 em 2013 e 6 em 2014. Das 207 frentes, somente 27 (13,04%) são coordenadas/presididas por mulheres, sendo 14,72% (19 em números absolutos) Frentes Parlamentares exclusiva de membros da Câmara dos Deputados e 10,25% (8 em números absolutos) de Frentes Parlamentares Mistas.

Os dados da tabela abaixo demonstram que nas coordenações das Frentes Parlamentares coordenadas por mulheres há prevalência de parlamentares filiadas a partidos que se colocam à esquerda do espectro: 10 (dez) frentes são presididas por deputadas do PT; 5 (cinco) frentes são presididas por deputadas do PSB; 2 (duas) frentes são presididas por deputadas do PCdoB.

Contudo, a maioria das frentes, comprovando a hipótese da literatura (MIGUEL; BIROLI, 2009), é atinente a temas historicamente tidos como “femininos”: questões de saúde, educação e cultura, meio ambiente, assistência social e atuação para grupos específicos (crianças e adolescentes – nicho tradicional de participação feminina –, população negra, idosos, portadores de deficiências, e o público LGBTT).

Tabela 19 – Frentes parlamentares presididas por deputadas – 54ª legislatura

Frentes Parlamentares	Coordenadora/Presidente
Frente Parlamentar pela Valorização das Universidades Federais	Margarida Salomão (PT-MG)
Frente Parlamentar da Causa QESA	Gorete Pereira (PR-CE)
Frente Parlamentar em Defesa das Pensionistas das Forças Armadas e Forças Auxiliares	Liliam Sá (PROS-RJ)
Frente Parlamentar em defesa do Sistema Nacional de Trabalho, Emprego e Renda	Fátima Pelaes (PMDB-AP)
Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos Humanos	Erika Kokay (PT-DF)
Frente Parlamentar de Incentivo ao Desenvolvimento Sócio-Econômico da Região do Entorno do Distrito Federal	Jaqueline Roriz (PMN-DF)
Frente Parlamentar em Defesa das Ciclovias e das Calçadas Sustentáveis	Marina Santanna (PT-GO)
Frente Parlamentar pelo Desenvolvimento da Agroecologia e Produção Orgânica	Luci Choinaki (PT-SC)
Frente Parlamentar da Família e Apoio à Vida	Fátima Pelaes (PMDB-AP)
Frente Parlamentar do Congresso Nacional em Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência	Rosinha da Adefal (PTdoB-AL)
Frente Parlamentar em Defesa das Vítimas da Violência	Keiko Ota (PSB-SP)
Frente Parlamentar em Defesa do Audiovisual	Fátima Bezerra (PT-RN)
Frente Parlamentar em Defesa do Fundo Social do Pré-Sal	Benedita da Silva (PT-RJ)
Frente Parlamentar em Defesa do Piso dos Professores	Fátima Bezerra (PT-RN)
Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	Liliam Sá (PROS-RJ) e Dr. Adilson Soares
Frente Parlamentar em Defesa dos Trabalhadores em Transportes Terrestres	Jô Moraes (PCdoB-MG)
Frente Parlamentar pela Defesa, Apoio e Fortalecimento das Defensorias Públicas, Federais e Estaduais	Antônia Lúcia (PSC-AC)
Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e o Direito à Comunicação com Participação Popular	Luiza Erundina (PSB-SP) Atualmente PSOL
Frente Parlamentar pela Reforma Política com Participação Popular	Luiza Erundina (PSB-SP) Atualmente PSOL
Frente Parlamentar Mista de Enfrentamento às DST/HIV/AIDS	Erika Kokay, Paulo Teixeira e Jean Willys (PT-DF)
Frente Parlamentar Mista do Livro e Leitura	Fátima Bezerra (PT/RN)
Frente Parlamentar Mista pelo Desenvolvimento da Navegação Fluvial na Amazônia	Janete Capiberibe (PSB-AP)
Frente Parlamentar Mista de Direitos Humanos da Criança e do Adolescente	Erika Kokay (PT-DF)
Frente Parlamentar Mista de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa	Flávia Moraes (PDT-GO)
Frente Parlamentar Mista em Defesa da Cultura	Jandira Feghali (PCdoB-RJ)
Frente Parlamentar Mista em Defesa da Exigência do Diploma em Comunicação Social/Jornalismo para o Registro Profissional de Jornalista	Rebecca Garcia (PP-AM)
Frente Parlamentar Mista em Defesa da Saúde da Mulher	Dra. Elaine Abissamra (PSB-SP)

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados da Câmara dos Deputados.

4.2 Atuação da bancada feminina na Câmara dos Deputados: quando elas se unem em defesa das mulheres

Face ao acentuado déficit de representação feminina na Câmara dos Deputados, as mulheres que conseguiram ocupar os espaços de poder no Parlamento federal

trataram de criar plataformas através das quais atuassem consciente e deliberadamente como um grupo, decidindo, coletivamente, sobre quais políticas deveriam ser prioritárias, planejando estratégias e formando coalizões pra dar efetividade à representação substantiva das mulheres²⁰. Com este objetivo foi criada a bancada feminina em 2007. Como todas as demais bancadas suprapartidárias, foi criada sem estrutura formal. Contudo, a criação da Procuradoria da Mulher, em 2009, para, precipuamente, atender denúncias de violência e discriminação contra a mulher e fiscalizar a execução de programas de igualdade de gênero, apontou para a validade e a necessidade de se criar instrumentos institucionais sólidos para a atuação das mulheres legisladoras.

Sob esta perspectiva foi criada em julho de 2013, através do Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados – PRC n. 202/213, a Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados, que permitiu a formalização de espaços e recursos para a atuação da Bancada Feminina (que passou a ser denominada Coordenadoria dos Direitos da Mulher) e da Procuradoria da Mulher, que já fora criada em 2009. A criação da Coordenadoria dos Direitos da Mulher foi uma maneira de institucionalizar a bancada feminina sem criar brechas para que as demais bancadas (bancada ruralista, da “bala” etc) fossem também institucionalizadas (MANO, 2015).

A resolução que criou a Secretaria da Mulher também oficializou a presença da coordenadora da bancada feminina nas reuniões do Colégio de Líderes, com direito a voto, e o uso do horário de liderança nas sessões plenárias, além de infraestrutura para prestação de serviços às parlamentares, como assessoria jurídica e acompanhamento legislativo, e prioridade na divulgação de ações pelos veículos de comunicação da Câmara, o que, como será abordado mais adiante, representou uma grande conquista política das mulheres deputadas.

Embora o papel desempenhado por esses arranjos institucionais dentro da legislatura ainda permaneça pouco teorizado e pouco estudado na literatura existente sobre representação substantiva, a organização através de bancadas aumenta a probabilidade de as legisladoras agirem coletivamente para avançar políticas sensíveis ao gênero no plenário. Segundo Piscopo (2014) a organização de bancadas femininas

²⁰ O fato de ser um agrupamento suprapartidário implicava na possibilidade de existência de divergências entre as deputadas em relação a determinados temas; por conseguinte, a necessidade de construção de consensos esteve presente desde o primeiro momento.

pode ser a chave de explicação por que a representação substantiva é bem-sucedida em alguns parlamentos.

Piscopo (2014) identifica tendências comuns em toda a América Latina quanto às bancadas femininas. Primeiro, todas as bancadas unem todas as legisladoras do sexo feminino na câmara - sem a participação dos homens; somente no Equador, a bancada feminina é composta por mulheres e homens, uma vez que não se trata de bancada de mulheres, mas de “direitos da mulher”. Segundo, todas as bancadas recebem algum reconhecimento da legislatura onde atuam, principalmente por meio de atos legislativos, que podem aumentar a sua visibilidade e a sua eficácia. A exceção ocorre na Colômbia, onde a bancada funciona sem apoio logístico algum.

Tipicamente, as bancadas femininas recebem o reconhecimento somente após vários anos de sua fundação. Foi o caso da bancada de mulheres no Brasil, que há registros de sua atuação desde o período pré-constituinte de 1988, à época denominada “bancada do batom” (MANO, 2015), e tornou-se oficialmente incorporado à Câmara dos Deputados como parte da “Secretaria da Mulher” somente em 2013. Terceiro, e mais importante, todas as bancadas de mulheres têm agendas políticas que as comprometem a empreender a representação substantiva das mulheres de maneira consistente com uma conceituação feminista do que seriam interesses das mulheres.

Ainda segundo Piscopo (2014) a atuação das legisladoras em benefício das mulheres tanto pode ocorrer revisando as normas legais existentes no país para incorporar a doutrina da igualdade de gênero (harmonização), quanto incorporando a perspectiva, bem-estar e necessidades das mulheres no processo de formulação de novas políticas (transversalidade). Esta ação coletiva das deputadas envolve arranjos que levam a um *trade off* relacionado à capacidade das legisladoras afetarem uma gama mais ampla de áreas de políticas públicas (*scope*) ou à possibilidade de influenciarem as decisões políticas considerando perspectivas feministas mais “intensas” (*depth*). O escopo capta se a representação substantiva das mulheres é ampla, e a profundidade capta se é transformadora.

As bancadas femininas comumente unem todas as legisladoras do sexo feminino da legislatura, e somente legisladoras do sexo feminino, sob o objetivo da representação substantiva. O entendimento subjacente a este tipo de organização é o de que uma afiliação exclusivamente feminina aumenta a capacidade das mulheres legisladoras de colaborar com base em sua identidade de gênero compartilhada, e o reconhecimento legislativo oficial dá aos membros da bancada mais status e prestígio (PISCOPO, 2014).

No caso da bancada feminina brasileira, integrar o organograma da Câmara Federal significou mudar de posição hierárquica no Congresso e passar a pertencer ao seu “alto clero”. Segundo Messenberg (2004), de forma irônica, a elite parlamentar brasileira é denominada entre os membros da Câmara dos Deputados como “alto clero”, numa alusão ao Sacro Colégio Pontifício, que congrega os cardeais da Igreja Católica, e em oposição à grande parte do corpo de parlamentares, jocosamente identificados como “baixo clero”. Nesse grupo encontram-se, em geral, os deputados que não exercem, na avaliação dos próprios congressistas, papel relevante na estrutura organizacional da Câmara e nem se destacam durante os trabalhos legislativos. Os integrantes do baixo clero ocupam, costumeiramente, “as últimas fileiras de cadeiras no plenário da Câmara” em virtude de “sua inexperiência e inexpressiva atuação parlamentar, em termos de visibilidade de ação e posicionamentos”.

Analisar como a conquista de posição hierárquica superior refletiu na capacidade da bancada feminina de promover alianças políticas e angariar apoios dentro da Câmara dos Deputados para políticas de interesses das mulheres, considerando as dimensões de escopo e profundidade, é o desafio a que esta pesquisa busca responder.

Para compreender a atuação das legisladoras, enquanto ação coletiva, esta pesquisa recorrerá ao relatório de atividade da bancada feminina (2013--2014), sob o entendimento de que naquela publicação encontra-se expressa a posição política assumida pelas parlamentares ao logo do mandato quanto ao que as legisladoras consideraram como interesse das mulheres.

A análise das proposições legislativas aprovadas pela Bancada feminina, do ponto de vista de concretizar, ou não, representação substantiva, consoante já explicitado no capítulo I, ocorrerá segundo o raciocínio teórico sobre o conceito de “interesses” de Wängnerud (2009) e Celis (2008).

Segundo Wängnerud (2009), são de interesse das mulheres aquelas proposições que caminham rumo a transformações nas condições reais no cotidiano das mulheres, aumentando-lhes a sua autonomia. Para ela, o reconhecimento de tais interesses é um processo de politização que pode ser tratado como uma série de etapas em que (1) as mulheres são reconhecidas como uma categoria social, ou seja, a neutralidade de gênero da política é contestada; (2) as desigualdades de poder entre os sexos são reconhecidas; e, (3) políticas para aumentar a autonomia das mulheres são implementadas.

Celis (2008), por sua vez, destaca a tripla abordagem do que significa interesses das mulheres:

- a) relacionados à esfera privada: ligadas aos seus corpos, à sexualidade e a possibilidade de dar à luz;
- b) referentes à posição das mulheres no domínio público, e especificamente no mundo do trabalho;
- c) referentes às questões que as mulheres têm um objetivo feminista para superar a discriminação e alcançar a igualdade e a autonomia, seja na esfera privada ou pública, que seriam os interesses de gênero estratégicos.

Como já afirmado anteriormente, ao ampliar o conceito de interesse para contemplar proposições legislativas que resultem em aumento da autonomia das mulheres, verificou-se, conforme tabela a seguir, que a atuação da Bancada Feminina durante a 54^a legislatura pode ser caracterizada como representação substantiva.

Embora não tenha se fixado em aprovar leis de iniciativa de legisladoras mulheres, tampouco se fixado em proposições exclusivamente ligadas aos corpos das mulheres, a bancada atuou no sentido último de ampliar a autonomia das mulheres. Essas atividades podem ser observadas, na busca de imprimir força de lei a procedimentos médicos pelo SUS a vítimas de estupro, no fortalecimento da política de combate à violência doméstica, fazendo uso consciente da estrutura da Secretaria Nacional de Política para as Mulheres –SPM e na tipificação de crimes cibernéticos, imprimindo ali uma perspectiva de gênero. Estes casos são claramente políticas de proteção aos corpos das mulheres. No entanto, tivemos também ações de caráter mais amplos tais como: a atribuição de preferência para a mulher no pagamento de benefícios ambientais e rurais e o direito a propriedade às mulheres, no âmbito do programa “Minha Casa, Minha Vida”, em caso de rompimento do vínculo conjugal.

Verifica-se, também, a preocupação da Bancada Feminina com leis de bem-estar social referentes à família, que, devido ao papel histórica e culturalmente de “*caregiver*” atribuído à mulher (SWERS, 2002), não se pode negar que seja do âmbito do seu interesse. Igual raciocínio deve ser aplicado em relação ao comprometimento da bancada com a aprovação de políticas de saúde, a exemplo da instituição do Programa Nacional de Controle do Câncer de Próstata., que é um programa voltado para a saúde dos homens.

Com base na literatura (CELIS, 2008) atinente ao tema, projetos de lei de teor feminista são aqueles que tratam assuntos como aborto, assédio sexual e estupro, violência doméstica, direitos reprodutivos e saúde da mulher; mas também o são projetos referentes ao bem-estar da família, mais amplos e que tratam de infância e

adolescência, de educação e saúde. Ambas as dimensões têm em comum o fato de promover a autonomia da mulher, que seria justamente a base comum do interesse feminino (WÄNGNERUD, 2000).

Assim sendo, a atuação da Bancada Feminina, em relação às proposições as quais dedicou esforço para alcançar a aprovação, foi próspera em representação substantiva das mulheres e demonstrou capacidade política de negociação com os demais membros da Câmara de Deputados.

Tabela 20 – Proposições de interesse das mulheres que se tornaram lei na 54ª Legislatura, segundo a Bancada Feminina

Proposição	Relevância de Gênero	Ementa	Autor	Norma Jurídica
PL 4486/2001	Estende direito de visita aos avós	Acrescenta parágrafo único ao art. 15 da Lei nº 6.515, de 26 de dezembro de 1977 (Lei do Divórcio) e dá nova redação ao inciso VII do art. 888 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil), para estender aos avós o direito de visita aos próprios netos.	Senado Federal – Luzia Toledo (PSDB/ES)	Lei Ordinária 12398/2011
PL 6383/2009	Obriga, na expedição de diplomas, flexão de gênero referente ao sexo do diplomado	Determina o emprego obrigatório da flexão de gênero para nomear profissão ou grau em diplomas. Explicação: Possibilita ao diplomado requerer a reemissão gratuita dos diplomas.	Senado Federal – Serys Slhessarenko (PT/MT)	Lei Ordinária 12605/2012
MPV 561/2012	Dá direito do imóvel adquirido no âmbito do Minha Casa Minha Vida à mulher e que esta terá prioridade	Altera, entre outras, a Lei 11.977, de 7 de julho de 2009, explicação: Altera critérios de financiamento do Programa Minha Casa Minha Vida; estabelece que a mulher terá direito ao imóvel do Programa em caso de divórcio ou dissolução de união estável.	Poder Executivo	Lei Ordinária 12693/2012

Continuação da Tabela 20...

Proposição	Relevância de Gênero	Ementa	Autor	Norma Jurídica
PL 3887/1997	Prazo de 60 dias para início do tratamento do câncer	Dispõe sobre o primeiro tratamento de paciente com neoplasia maligna comprovada e estabelece prazo para seu início.	Senado Federal – Osmar Dias (PSDB/PR)	Lei Ordinária 12732/2012
PL 2793/2011	Lei Carolina Dieckmann –	Dispõe sobre a tipificação criminal de delitos	Paulo Teixeira (PT/SP)	Lei Ordinária 12737/2012

	tipifica crimes informáticos	informáticos e dá outras providências. NOVA EMENTA: Dispõe sobre a tipificação criminal de delitos informáticos; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal; e dá outras providências. Explicação: Altera o Decreto-lei nº 2.848, de 1940.		
PL 2784/2008	Cirurgia plástica reparadora da mama no mesmo tempo da cirurgia	Altera a Lei nº 9.797, de 6 de maio de 1999, que “dispõe sobre a obrigatoriedade de cirurgia plástica reparadora da mama pela rede de unidades integrantes do Sistema Único de Saúde – SUS nos casos de mutilação decorrentes de tratamento de câncer”. Explicação: Possibilita a reconstrução no mesmo tempo da cirurgia.	Rebecca Garcia (PP/AM)	Lei Ordinária 12802/2013
PL 7158/2010	Estabilidade de empregada gestante durante aviso prévio – na CLT	Acrescenta art. 391-A à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre a estabilidade provisória da gestante, prevista no art. 10, II, “b”, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Explicação: Garantindo estabilidade provisória à empregada gestante, inclusive no período do aviso prévio trabalhado ou indenizado.	Senado Federal – Marcelo Crivella (PRB/RJ)	Lei Ordinária 12812/2013
MPV 590/2012	Amplia beneficiários do Brasil Carinhoso. Inclui faixa de 7 a 15 anos para recebimento do Bolsa Família	Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para ampliar a idade limite de crianças e adolescentes que compõem as unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família elegíveis ao recebimento do Benefício para Superação da Extrema Pobreza, e dá outras providências.	Poder Executivo	Lei Ordinária 12817/2013

Continuação da Tabela 20...

Proposição	Relevância de Gênero	Ementa	Autor	Norma Jurídica
PRC 202/2013	Cria a Secretaria da Mulher	Altera o Capítulo II-A do Título II do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, para dispor sobre a Secretaria da Mulher, a	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Resolução da Câmara dos Deputados 31/2013

PL 60/1999	Atendimento às vítimas de violência sexual	Procuradoria da Mulher e a Coordenadoria dos Direitos da Mulher e dá outras providências. Dispõe sobre o atendimento às vítimas de violência sexual. NOVA EMENTA: Dispõe sobre o atendimento obrigatório e integral de pessoas em situação de violência sexual. Explicação: Estabelece que o atendimento deverá ser imediato e multidisciplinar para o controle e tratamento do ponto de vista físico e emocional da vítima.	Iara Bernardi (PT/SP)	Lei Ordinária 12845/2013
MPV 615/2013	Autoriza a SPM, por meio do BB, a financiar a rede de Atendimento à mulher em situação de violência	Autoriza o pagamento de subvenção econômica aos produtores da safra 2011/2012 de cana-de-açúcar e de etanol que específica (...); autoriza a União a contratar o Banco do Brasil S.A. ou suas subsidiárias para atuar na gestão de recursos, obras e serviços de engenharia relacionados ao desenvolvimento de projetos, modernização, ampliação, construção ou reforma da rede integrada e especializada para atendimento da mulher em situação de violência (...) Explicação: Altera a Lei nº 12.666, de 2012.	Poder Executivo	Lei Ordinária 12865/2013
PL 791/2007	Divórcio consensual no exterior	Acrescenta parágrafos ao art. 18 do Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 – Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro. Explicação: Autoriza as autoridades consulares celebrarem a separação consensual e o divórcio consensual de brasileiros no exterior.	Walter Ihoshi (PFL/SP)'	Lei Ordinária 12874/2013

Continuação da Tabela 20...

Proposição	Relevância de Gênero	Ementa	Autor	Norma Jurídica
PL 659/2011	Prioridade em processos de adoção para crianças ou adolescentes com deficiência:	Acrescenta dispositivo ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei nº 8.069, de 1990, para estabelecer prioridade em processo de adoção nos casos que especifica.	Nilda Gondim (PMDB/PB)	Lei Ordinária 12955/2014

PLP 275/2001	Aposentadoria Especial da Mulher Policial	Atualiza a ementa e altera o art. 1º da Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985, que dispõe sobre a aposentadoria do funcionário policial, nos termos do art. 103, da Constituição Federal, para regulamentar a aposentadoria da mulher servidora policial. Explicação: Regulamentando a Constituição Federal de 1988.	Senado Federal – Romeu Tuma (PFL/SP)	Lei Complementar 144/2014
PL 5746/2009	Dia da Mulher Negra	Dispõe sobre a criação do “Dia Nacional de Tereza de Benguela e da Mulher Negra”.	Senado Federal – Serys Slhessarenko (PT/MT)	Lei Ordinária 12987/2014
PLP 59/1999	Garante a estabilidade provisória de quem detiver guarda de filhos de trabalhadora em caso de morte	Estende os direitos assegurados à trabalhadora gestante, nos casos de morte desta, a quem detiver a guarda de seu filho.	Nair Xavier Lobo (PMDB/ GO)	Lei Complementar 146/2014
PL 4284/2012	Preferência para a mulher no pagamento de benefícios ambientais e rurais	Altera as Leis nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e nº 12.512 de 14 de outubro de 2011, para determinar que os benefícios monetários nelas previstos sejam pagos preferencialmente à mulher responsável pela unidade familiar.	Senado Federal – Paulo Bauer (PSDB/SC)	Lei Ordinária 13014/2014
PL 6013/2013	Transfere o Disque 180 para a SPM	Altera o art. 1º da Lei nº 10.714, de 13 de agosto de 2003, que autoriza o Poder Executivo a disponibilizar, em âmbito nacional, número telefônico destinado a atender denúncias de violência contra a mulher.	Senado Federal – CPMI – Violência contra a Mulher – 2012	Lei Ordinária 13025/2014
PL 1098/2007	Programa Nacional de Controle do Câncer de Próstata	Altera a Lei nº 10.289, de 20 de setembro de 2001, que institui o Programa Nacional de Controle do Câncer de Próstata, a fim de garantir maior efetividade no combate à doença.	Senado Federal – Antonio Carlos Valadares (PSB/SE)	Lei Ordinária 13045/2014

Fonte: Relatório das atividades da Bancada Feminina – 54ª legislatura.

Entretanto, evitaram-se temas polêmicos que poderiam atrapalhar a consolidação do trabalho coletivo enquanto bancada. A estratégia de se apoiar em temáticas que ganhariam mais “adesão” e que de certa forma acompanham, ainda que não esgotem, questões menos controversas na agenda do movimento feminista brasileiro é um comportamento previsto na literatura (HTUN; POWER, 2006; PISCOPO, 2014). A

ação das deputadas, quando agem de forma coletiva como é o caso da ação de bancadas, envolve arranjos que levam a um *trade off* relacionado à capacidade das legisladoras afetarem uma gama mais ampla de áreas de políticas públicas (*scope*) ou à possibilidade de influenciarem as decisões políticas considerando perspectivas feministas mais “intensas” (*depth*) (PISCOPO, 2014).

Ademais, as mulheres, como os homens, são incluídas na política por meio de partidos; como resultado, a lealdade partidária frequentemente superará a solidariedade de gênero. Em certas circunstâncias, o partido ofusca o sexo na determinação de opiniões sobre questões políticas importantes, mesmo aquelas relacionadas ao gênero. Sem falar nas estruturas raciais, de classe ou outras estruturas que poderão gerar interesses que superam os produzidos pelas estruturas de gênero (HTUN; POWER, 2006).

A atuação da bancada feminina em relação à questão do aborto, tema feminista por excelência, reflete bem o que se está a firmar. Por opção política estratégica, a bancada se fixou no Projeto de Lei 60/99, de autoria da Deputada Iara Bernardi, que dispunha sobre o atendimento obrigatório e integral de pessoas em situação de violência sexual - medicação com eficiência precoce para prevenir gravidez resultante de estupro -, conforme Art. 3º, IV da Lei 12.845/13, em detrimento de vários outros que se encontravam em tramitação no início da 54ª legislatura.

Um levantamento em 2007²¹ apontava a existência de nada menos que 25 projetos de lei. A maioria, propondo o aumento das restrições legais em vigência na época. A título de exemplo, cite-se:

- ⇒ Projetos de Lei nº 4.703, de 1998, nº 4.917, de 2001 e nº 7.443, de 2006, pretendem incluir a prática do aborto na Lei nº 8.072, de 1990, que trata dos crimes hediondos;
- ⇒ Projeto de Lei n. 1.035/91 prevê incluir o aborto entre os crimes de tortura;
- ⇒ Projeto de Lei n. 4.917/01 prevê, além disso, mudanças nos arts. 124, 125 e 126 do Código Penal com aumento nas penas;
- ⇒ Projeto de Lei n. 5.364, de 2005, pretende revogar o inciso II do art. 128 do Código Penal, eliminando a exceção feita aos casos de gravidez resultante de estupro;

²¹ MACHADO (2007).

- ⇒ Projeto de Lei n. 478, de 2007, e seu apenso, o Projeto de Lei nº 489, de 2007, pretendem ambos estabelecer o Estatuto do Nascituro;
- ⇒ Projetos de Lei nº 1.459, de 2003 e 5.166, de 2005, destinam-se a apenar a prática do aborto em casos de bebês anencéfalos. Atualmente é considerada conduta não criminalizada, por decisão do STF.

Os projetos que propunham reduzir as restrições vigentes, basicamente incluíam casos de bebês portadores de enfermidades congênitas graves que inviabilizam uma vida normal, cujo exemplo mais eloquente é a anencefalia. Apenas um projeto de lei tratava da legalização do aborto - o PL nº 176/95- que pretende não apenas a legalização do aborto sem restrições (exceto a idade gestacional “até 90 dias”), mas também que a rede hospitalar pública e conveniada seja obrigada a proceder ao aborto mediante simples manifestação de vontade da interessada. Ou seja, a decisão da Bancada em não tratar de forma direta da questão do aborto foi uma estratégia política, eis que o risco maior seria de se aprovar uma legislação mais restritiva do que a que vige no Código Penal.

Acrescente-se que a representação substantiva, tal como nesta pesquisa conceituada (FRANCESCHET; PISCOPO, 2007) não se restringe às proposições legislativas efetivamente aprovadas (representação substantiva como *resultado*), eis que contempla também a representação substantiva como *processo*, ou seja, os projetos de lei apresentados pelas deputadas que promovem os interesses das mulheres, as ações que trazem perspectivas de gênero para debates legislativos e os contatos com mulheres dentro e fora do parlamento. Neste sentido, essa dissertação também se beneficia analiticamente do Relatório das Atividades da Bancada.²²

O combate à violência contra a mulher foi um dos temas mais explorados pela Bancada Feminina na 54ª legislatura. Amparadas nos dados do Mapa da Violência 2012 (WAISELFISZ, 2012) a bancada decidiu realizar um enfrentamento ostensivo. Na Câmara dos Deputados, ações diversas chamaram a atenção para o tema. Uma delas, a Comissão Geral sobre o Enfrentamento à Violência contra a Mulher, recebeu parlamentares, autoridades da área e representantes da sociedade civil para debater o tema.

A bancada feminina também aderiu e fortaleceu a campanha denominada “**16 dias de ativismo pelo fim da violência contra as mulheres**”, criada em 1991 por

²² Brasil (2015).

mulheres de diversos países reunidas pelo Centro de Liderança Global de Mulheres com o objetivo de promover o debate e denunciar as várias formas de violência contra as mulheres no mundo. Durante a 54ª legislatura, no período de 25 de novembro a 10 de dezembro, as parlamentares atuaram em conjunto com as organizações da sociedade civil, reforçando o combate à violência doméstica.

Na Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Violência Contra a Mulher (CPMI/VCM) a Bancada Feminina atuou fortemente em dois casos: caso de Mara Rúbia, violentada pelo marido em Goiânia/GO e Caso de Karla Porto, assassinada pelo marido em Formosa/GO.

O primeiro trata-se do caso da operadora de caixa, Mara Rúbia Guimarães, que em agosto de 2013 foi torturada e teve os olhos perfurados pelo ex-marido. Segundo Darlene Liberato, advogada de Mara Rúbia, a vítima, antes do crime, esteve em sete delegacias, pediu e teve negada medida protetiva. As parlamentares também cobraram do Ministério Público explicações acerca do fato de o promotor designado para cuidar do caso ter emitido parecer aconselhando a justiça a desqualificar o caso de tentativa de homicídio para lesão corporal. Em março de 2014 o réu foi condenado a 12 anos de reclusão. Em 2015 o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás decidindo sobre recurso impetrado pelo réu, votou pela alteração do tipo penal, passando de tentativa de homicídio para lesões corporais de natureza grave, conseqüentemente, a pena que era de 12 anos passou para 8 anos de prisão e o regime prisional, que era fechado, passou para o semiaberto.²³

O segundo trata-se do caso de Fernanda Karla Porto, assassinada pelo marido diante do filho de três anos de idade em Formosa/GO e a atuação da bancada consistiu no acompanhamento da investigação e julgamento de Paulo Cesar Freire Loyola, acusado de assassinar a facadas a ex-companheira em novembro de 2011. Uma comissão externa de parlamentares da Comissão de Seguridade Social e Família e integrantes da Bancada Feminina da Câmara se deslocaram até à cidade de Formosa, em Goiás, para acompanhar o caso. Neste caso, o réu foi condenado em outubro de 2013 a 16 anos de prisão, por homicídio qualificado, em razão de ter assassinado a facadas a sua ex-companheira Fernanda Karla Porto, em novembro de 2011, diante de seu filho de três anos de idade.

²³ A decisão do TJGO ensejou uma nota de repúdio da Secretaria da Mulher, disponível em: (BARBALHO; PEREIRA, 2015).

Acerca da violência contra a mulher no Brasil, dados constantes no Mapa da Violência 2012: Homicídio de Mulheres no Brasil, de autoria de Julio Jacobo Waiselfisz, publicado no início de maio de 2012 a partir de informações do Sistema de Informações de Mortalidade (SIM) da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) do Ministério da Saúde (MS) sensibilizaram as parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para uma atuação conjunta que resultou na instauração de uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Violência Contra a Mulher (CPMI/VCM).

O texto final, de mil páginas, foi resultado de um ano e meio de trabalho, que envolveu 24 audiências públicas em 18 estados e analisou mais de 30 mil laudas de documentos. O relatório trouxe um diagnóstico da violência e do enfrentamento do problema em todo o País e apresentou 73 recomendações às diferentes esferas de governo. Também apresentou doze projetos de lei e um projeto de lei complementar para conter esse tipo de violência no País. Entre outras medidas, foi criada a figura do feminicídio como agravante do crime de homicídio e mudou a Lei dos Crimes de Tortura (9.455/97). A proposta classificou como tortura a submissão de alguém à violência doméstica e familiar.

O Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Violência Contra a Mulher (CPMI/VCM) foi entregue à Presidente da República Dilma Rousseff em agosto de 2013.

O outro tema que predominou na 54ª legislatura foi a participação das mulheres nos pleitos eleitorais, veiculado na forma da campanha de mídia “**Mulher, Tome Partido. Filie-se!**” com o objetivo de estimular a filiação das mulheres em partidos políticos.

Importa destacar que uma das primeiras ações das deputadas federais após a criação da Secretaria da Mulher foi a solicitação de um planejamento de campanha que incentivasse o processo de filiação de mulheres e garantisse visibilidade e condições para que mais mulheres pudessem participar de diferentes pleitos eleitorais. Para tanto, a bancada atuou fortemente na aprovação da Lei Ordinária 12.891/2013, conhecida como “Mini Reforma Eleitoral” que dispôs sobre a campanha de incentivo institucional por mais mulheres na política. A campanha foi lançada em março de 2014, como sendo do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no Plenário do Senado Federal com a presença do Presidente do TSE, ministro Marco Aurélio de Mello.

Finalmente, o relatório produzido pela Bancada Feminina, dá destaque à atuação em defesa da saúde das mulheres, através do Projeto “*Cuidado com a Saúde da*

*Mulher*²⁴, no qual o movimento popular internacionalmente conhecido como Outubro Rosa²⁴, voltado à luta contra o câncer de mama e ao estímulo à participação da população, empresas e entidades, foi festejado com muita visibilidade no Congresso Nacional.

Além disso, uma atuação forte das parlamentares contra a restrição de faixa etária imposta pelo Ministério da Saúde para realização gratuita de mamografia bilateral, em março de 2014²⁵ bem como a tentativa do Governo de afrontar o disposto na Lei n. 12.732/2011, que trata do prazo máximo de 60 dias início para tratamento de pacientes com câncer pelo SUS²⁶.

Destaca-se, ainda, uma Audiência Pública da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público com parlamentares e sindicalistas em defesa da igualdade entre homens e mulheres. O assunto é tratado no Projeto de Lei (PL) 6.653/2009, da deputada Alice Portugal (BA), e também cria mecanismos para coibir práticas discriminatórias nas relações de trabalho urbano e rural.

No aspecto da divulgação da perspectiva da igualdade de gênero, o destaque é para o Curso de “*Gênero e Atuação Legislativa*”, voltado ao corpo técnico e político dos Legislativos federal, estaduais e municipais, ofertado pela Procuradoria da Mulher da Câmara Federal e a Coordenação da Bancada Feminina, com apoio da Procuradoria da Mulher do Senado e em parceria com o Banco Mundial. Elaborado na modalidade à distância, o curso teve o objetivo de sensibilizar e capacitar os atores políticos para as questões de gênero e direitos das mulheres, bem como sobre os impactos que as desigualdades entre mulheres e homens podem ter sobre as políticas públicas. O Curso teve duração de 50 horas-aula e foi custeado com recursos do Banco Mundial.

Esta seção mostrou como a bancada feminina atuou para representar as demandas das mulheres durante a 54ª legislatura na Câmara dos Deputados. No entanto,

²⁴ Surgido em 1997, nos Estados Unidos, o movimento se tornou muito conhecido após adotar a ação de iluminar de rosa monumentos, prédios públicos, pontes, teatros e etc. durante o mês de outubro. Uma forma prática de expansão cada vez mais abrangente para a população e que, principalmente, pode ser replicada em qualquer lugar, bastando apenas adequar a iluminação já existente. Informações disponíveis em: www.outubrorosa.org.br.

²⁵ Uma lei de 2008 determinava a realização de mamografia para o rastreamento de câncer para todas as mulheres a partir dos 40 anos. Mas a portaria do Ministério da Saúde mudou a fonte de recursos para a realização dos exames, de acordo com duas faixas etárias, dificultando a realização do exame para mulheres na faixa de 40 a 49 anos. Em dezembro de 2017 foi resolvida definitivamente a questão, através da aprovação pelo Plenário do Senado Federal do projeto de decreto legislativo (PDS 42/2015) que assegura o acesso de mulheres entre 40 e 49 anos ao exame de mamografia pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

²⁶ A Portaria n. 876/2013, do Ministério da Saúde excluía alguns tipos de câncer da abrangência da lei dos 60 dias.

esta dissertação considera que além da atuação coletiva da bancada, existem outros mecanismos importantes que permitem aferir a atuação das parlamentares do ponto de vista da representação substantiva, dentre as quais a análise das proposições legislativas individuais das deputadas. Por isso, é a nossa próxima seção.

4.3 Proposições legislativas individuais das parlamentares: como as mulheres representam as mulheres?

Proceder a uma análise da produção legislativa no Brasil requer, inicialmente, situar a atividade legislativa no bojo da realidade institucional do Brasil, na qual ainda que a organização interna do Legislativo possibilite que o congressista possa atuar visando um comportamento individualizado, com vistas a se aproximar do público de seu interesse, os poderes de agenda do presidente e a centralização do processo legislativo neutralizam, dentro da Câmara Legislativa, em larga medida as respostas que os legisladores individuais tenham de dar às preocupações locais e individuais (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

A forma como a Constituição Federal de 1988 estruturou o Estado brasileiro revela sua preocupação com a adoção de instituições capazes de amortecer o impacto da assimilação das massas (analfabetos e menores de 16 anos) pelo sistema político, bem como a explosão de suas demandas. Mostra-se frequente a análise da baixa autonomia dos parlamentares em função da capacidade de legislação, frente ao papel delegado pelo Executivo que limita as específicas competências do Legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). O Executivo teria uma série de mecanismos de centralização decisória dentro do Congresso Nacional, que permitiriam somente a aprovação de matérias legislativas que não sejam conflitantes com seus interesses.

Pelas prerrogativas conferidas pela CF/88, o presidente é o principal legislador do país. Não apenas detém prerrogativa exclusiva para iniciar as leis mais importantes, como as relativas a orçamento, taxação e composição do serviço público, como também pode definir a pauta dos trabalhos do Poder Legislativo por meio da edição de Medidas Provisórias e pela introdução de matérias acompanhadas da solicitação de urgência constitucional. Usando esses recursos, o presidente tem como forçar decisões nas matérias que considerar prioritárias. Minorias não têm como bloquear as pretensões presidenciais (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

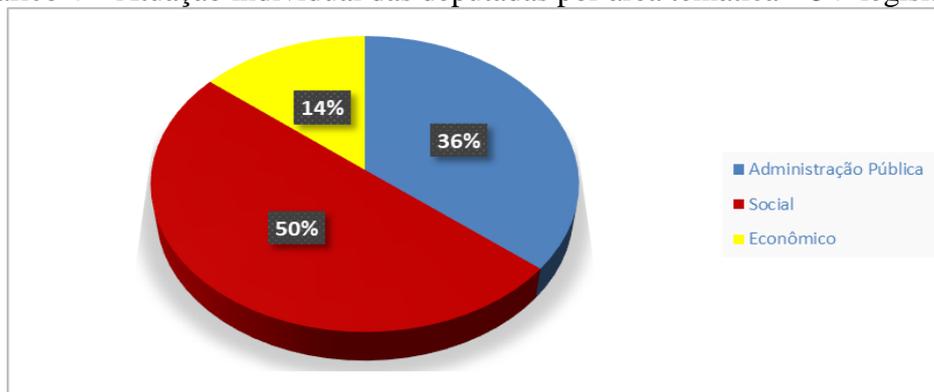
Um exemplo do que se está a afirmar são os limites que o texto constitucional impõe à participação dos parlamentares na formulação e implementação de políticas públicas, expressa de forma mais clara nas restrições à atuação dos parlamentares na elaboração do orçamento. A vedação de iniciativas de lei que acarretem gastos sem a previsão de sua fonte de financiamento nega aos parlamentares a possibilidade de aprovarem políticas distributivistas.

Além disso, os partidos políticos são os elementos estruturadores do processo decisório no interior do Poder Legislativo. A definição interna da pauta dos trabalhos legislativos é altamente centralizada, sendo definida basicamente pela Mesa e pelo Colégio de Líderes.

Some-se a esse contexto, o “insulamento temático” das mulheres na política promovido pelos meios de comunicação, na medida em que tendem a dar mais espaço às intervenções de mulheres sobre temas julgados femininos. Àquelas que fogem à regra, reservam epítetos preconceituosos - basta pensar no “Dama de Ferro”, aplicado primeiro a Thatcher, depois a outras líderes políticas que ocuparam cargos considerados próprios de homens (no Brasil, Zélia Cardoso de Mello e, recentemente, Dilma Rousseff) -, quando não insinuações veladas de que seriam “masculinizadas” (MIGUEL; BIROLI, 2009).

Nesse contexto, não é difícil compreender porque os conteúdos das propostas legislativas das deputadas se concentram boa parte em temas afetos à área social, em particular relacionado a cuidados.

Gráfico 4 – Atuação individual das deputadas por área temática – 54ª legislatura



Fonte: Elaborada pela autora, a partir de dados constantes na Câmara dos Deputados.

Durante a 54ª legislatura foram apresentadas 8.902 proposições. Conforme tabela abaixo, os temas priorizados pelas mulheres na legislatura de 2011-2015 na

Câmara dos Deputados foram, por ordem decrescente - Direitos Humanos, Minorias e Cidadania – 14,80%, Administração Pública – 8,30%, Educação – 8%, Saúde – 7,20%, Direito Penal e Processual Penal – 6,70%, Trabalho e Emprego – 5,90%, Homenagens e Datas Comemorativas – 5,40%, Tributação – 4,50% Desenvolvimento Urbano e Trânsito – 4,10%.

Percentualmente, proposições relativas ao tema Direitos Humanos, Minorias e Cidadania foram a escolha preferida do conjunto dos parlamentares dentre todos os temas sobre os quais legislaram – 8%, o maior índice verificado na legislatura. Os dados também mostram que as deputadas, comparativamente aos deputados, foram responsáveis pelo dobro de proposições apresentadas em relação a este tema: 14,40% e 7,20%, respectivamente.

Tabela 21 – Principais proposições legislativas, por tema e por gênero – ordem decrescente de preferência

Temas	Homens	Mulheres	
Direitos Humanos, Minorias e Cidadania	567	142	709
	7,20%	14,40%	8,00%
Administração Pública	609	82	691
	7,70%	8,30%	7,80%
Tributação	581	44	625
	7,30%	4,50%	7,00%
Trabalho e Emprego	557	58	615
	7,00%	5,90%	6,90%
Educação	472	79	551
	6,00%	8,00%	6,20%
Desenvolvimento Urbano e Trânsito	508	40	548
	6,40%	4,10%	6,20%
Saúde	434	71	505
	5,50%	7,20%	5,70%
Homenagens e Datas Comemorativas	402	53	455
	5,10%	5,40%	5,10%
Direito Penal e Processual Penal	371	66	437
	4,70%	6,70%	4,90%
Direito e Defesa do Consumidor	399	39	438
	5,00%	4,00%	4,90%

Fonte: Elaborada pela autora, a partir de informações da Câmara dos Deputados.

A enorme predominância de proposições que se direcionam para temas sociais confirma conclusões de estudos e que está fortemente presente no imaginário coletivo.

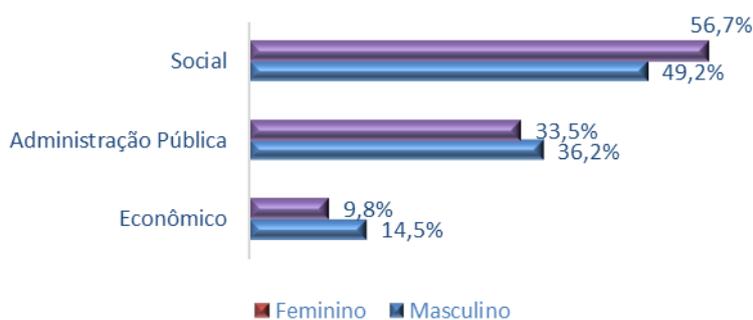
A concentração dos projetos de autoria das deputadas em áreas que se relacionam aos cuidados, reproduz, de certa maneira, o papel das mulheres na esfera privada e sua extensão ao mundo público.

Além da atuação para educação e para saúde – que guardam grande correspondência com a divisão sexual do trabalho e do conhecimento –, ganham força as proposições legislativas voltadas para grupos sociais específicos, entendidos como aqueles mais vulneráveis e que necessitam de atenção especial. Enquadram-se, aqui, crianças e adolescentes – nicho tradicional de participação feminina –, população negra, idosos, portadores de deficiências, e o público LGBTT (lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e transgêneros). Esta é uma característica importante da atuação feminina: ir além das temáticas de cunho universal e garantir àqueles grupos vítimas de preconceitos e discriminações, conquistas legais que lhes assegurem melhores condições de vida e de inserção na sociedade.

A fim de proporcionar uma melhor visualização, as proposições foram agrupadas em três grandes temas – Administração Pública, Econômico e Social.,

O gráfico a seguir apresenta a diferença de temas das proposições por gênero. Aproximadamente, 57% das mulheres privilegiam temas sociais, enquanto entre os homens esse percentual reduz-se para 49%.

Gráfico 5 – Tema das Proposições por Gênero



Fonte: Elaborada pela autora, a partir de dados constantes na Câmara dos Deputados.

Tabela 22 – Proposições por gênero

	Administração Pública	Social	Econômico	Total
Masculino	2869	3900	1150	7919
	36,20%	49,20%	14,50%	100,00%
Feminino	330	559	97	986
	33,50%	56,70%	9,80%	100,00%
Total	3199	4459	1247	8905
	35,90%	50,10%	14,00%	100,00%

Fonte: Elaborada pela autora, a partir de dados constantes na Câmara dos Deputados.

A tabela a seguir mostra os temas das proposições por partidos políticos. Verifica-se que à exceção do SD e do PPS todos os demais partidos ostentam percentual maior de proposições no tema social.

Tabela 23 – Temas das Proposições por Partido Político

Partido	Administração Pública	Social	Econômico	Total
<i>DEM</i>	234	301	111	646
	36,20%	46,60%	17,20%	100,00%
<i>PR</i>	182	261	90	533
	34,10%	49,00%	16,90%	100,00%
<i>PRB</i>	61	104	18	183
	33,30%	56,80%	9,80%	100,00%
<i>PROS</i>	37	53	10	100
	37,00%	53,00%	10,00%	100,00%
<i>PRP</i>	2	7	2	11
	18,20%	63,60%	18,20%	100,00%
<i>PRTB</i>	9	13	8	30
	30,00%	43,30%	26,70%	100,00%
<i>PSB</i>	224	308	58	590
	38,00%	52,20%	9,80%	100,00%
<i>PSC</i>	114	186	28	328
	34,80%	56,70%	8,50%	100,00%
<i>PSD</i>	254	365	124	743
	34,20%	49,10%	16,70%	100,00%
<i>PSDB</i>	379	424	147	950
	39,90%	44,60%	15,50%	100,00%
<i>PSDC</i>	0	3	0	3
	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%
<i>PCdoB</i>	41	106	26	173
	23,70%	61,30%	15,00%	100,00%
<i>PSL</i>	8	12	6	26
	30,80%	46,20%	23,10%	100,00%
<i>PSOL</i>	28	29	7	64

	43,80%	45,30%	10,90%	100,00%
<i>PT</i>	464	657	150	1271
	36,50%	51,70%	11,80%	100,00%
<i>PTB</i>	57	122	30	209
	27,30%	58,40%	14,40%	100,00%
<i>PTC</i>	5	12	1	18
	27,80%	66,70%	5,60%	100,00%
<i>PTdoB</i>	20	43	7	70
	28,60%	61,40%	10,00%	100,00%
<i>PV</i>	74	144	40	258
	28,70%	55,80%	15,50%	100,00%
<i>SD</i>	40	28	12	80
	50,00%	35,00%	15,00%	100,00%
<i>PDT</i>	210	303	70	583
	36,00%	52,00%	12,00%	100,00%
<i>PEN</i>	4	8	3	15
	26,70%	53,30%	20,00%	100,00%
<i>PHS</i>	6	9	3	18
	33,30%	50,00%	16,70%	100,00%
<i>PMDB</i>	443	566	179	1188
	37,30%	47,60%	15,10%	100,00%
<i>PMN</i>	13	45	6	64
	20,30%	70,30%	9,40%	100,00%
<i>PP</i>	201	262	85	548
	36,70%	47,80%	15,50%	100,00%
<i>PPS</i>	89	87	25	201
	44,30%	43,30%	12,40%	100,00%
Total	3199	4458	1246	8903
	35,90%	50,10%	14,00%	100,00%

Sig.: 0,000

Fonte: Elaborada pela autora, a partir de dados da Câmara dos Deputados.

Quando se olha para as proposições somente das mulheres, verifica-se que todas e de todos os partidos atuaram privilegiando temas sociais.

Tabela 24 – Temas das Proposições por Partido Político (somente mulheres)

Partidos	Administração Pública	Social	Econômico	Total
<i>DEM</i>	4	16	1	21
	19,00%	76,20%	4,80%	100,00%
<i>PR</i>	16	25	3	44
	36,40%	56,80%	6,80%	100,00%
<i>PROS</i>	2	4	0	6
	33,30%	66,70%	0,00%	100,00%
<i>PSB</i>	51	72	18	141
	36,20%	51,10%	12,80%	100,00%
<i>PSC</i>	9	11	3	23
	39,10%	47,80%	13,00%	100,00%
<i>PSD</i>	20	23	7	50
	40,00%	46,00%	14,00%	100,00%
<i>PSDB</i>	39	61	12	112
	34,80%	54,50%	10,70%	100,00%
<i>PCdoB</i>	20	42	12	74
	27,00%	56,80%	16,20%	100,00%
<i>PT</i>	73	121	17	211
	34,60%	57,30%	8,10%	100,00%
<i>PTdoB</i>	7	15	2	24
	29,20%	62,50%	8,30%	100,00%
<i>PV</i>	10	13	1	24
	41,70%	54,20%	4,20%	100,00%
<i>PDT</i>	19	55	5	79
	24,10%	69,60%	6,30%	100,00%
<i>PMDB</i>	32	42	7	81
	39,50%	51,90%	8,60%	100,00%
<i>PMN</i>	6	12	1	19
	31,60%	63,20%	5,30%	100,00%
<i>PP</i>	13	36	8	57
	22,80%	63,20%	14,00%	100,00%
<i>PPS</i>	9	11	0	20
	45,00%	55,00%	0,00%	100,00%
Total	330	559	97	986
	33,50%	56,70%	9,80%	100,00%

Sig.: Não significativo.

Fonte: Elaborada pela autora, a partir de dados da Câmara dos Deputados.

A Câmara dos Deputados publica anualmente a estatística dos trabalhos realizados pelo Plenário (número de sessões, total das proposições aprovadas e/ou rejeitadas, por matéria), pelas Comissões (Permanentes e Temporárias) e as matérias apreciadas, por tipo de proposição (Propostas de Emenda Constitucional - PEC, Medidas Provisórias - MP, Projetos de Lei Complementar - PLP, Projetos de Lei - PL,

Projetos de Decreto Legislativo - PDC). Para esta pesquisa, interessa o registro das proposições das deputadas que lograram aprovação em Plenário.

Veja-se, conforme explicitado na tabela abaixo, que os índices relativos aos projetos de lei propostos por deputadas, em relação ao total de projetos de lei aprovados, são muito baixos: 2,85% em 2011; 5,47% em 2012; 9,37% em 2013 e 7,14% em 2014.

Tabela 25 – Proposições aprovadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados na 54^a Legislatura, em números absolutos

	PEC		PLP		PL		PDC		PRC	
	N abs	M								
2011	2	1	2	0	35	1			9	1
2012	6	1	4	0	73	4	43	1		
2013	9	2	5	0	32	3	30	2		
2014	7	4	5	0	42	3	13	1	8	1

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados da Câmara dos Deputados.

Medidas Provisórias não entraram no quadro por se tratar de proposição de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Ao se analisar o conteúdo dos projetos de lei aprovados, verifica-se forte temática social e a preocupação das parlamentares em atender às suas bases políticas. Em 2011, a Deputada Alice Portugal aprovou um projeto que dispõe sobre a proibição de revista íntima de funcionárias nos locais de trabalho; em 2012, os projetos de lei aprovados foram: para instituir a obrigatoriedade de prestação de atendimento cirúrgico-plástico a portadores de defeitos físicos causadores de sofrimento moral relevante; dispor sobre a obrigatoriedade de fornecimento de bolsas de colostomia pelos planos e seguros privados de saúde; instituir o salário adicional de periculosidade para os vigilantes e empregados em transporte de valores; e instituir o Programa de Cultura do Trabalhador; criando o vale-cultura.

No ano de 2012, também foi aprovado uma Emenda Constitucional proposta pela deputada Andreia Zito para garantir ao servidor que aposentar-se por invalidez permanente o direito dos proventos integrais com paridade entre ativos e inativos; e um projeto de decreto legislativo da Câmara concede anistia da multa aplicada à Federação Nacional de Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social, em função do movimento grevista ocorrido em junho/julho de 2009. Mais uma

vez, se verifica o anseio de responder às demandas de um grupo de interesses específicos.

No ano de 2013, foi aprovada uma lei que dispunha sobre o atendimento às vítimas de violência sexual, esta com o apoio decisivo da bancada feminina, eis que tratava indiretamente da questão do aborto; uma lei prevendo mais rigor em processos de crimes contra idosos; e uma lei instituindo o Dia Nacional da Matemática.

No ano de 2014, foi aprovada uma lei dispondo sobre normas gerais de segurança em casas de espetáculos e similares; estabelecendo diretrizes gerais sobre medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público, além de uma lei concedendo pensão especial à atleta Lais Souza.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pesquisar sobre a qualidade de uma representação política é tarefa das mais árduas, porquanto envolve uma miríade de fatores intervenientes na atuação, desde a pressão dos partidos políticos aos quais os parlamentares são filiados até as, por vezes necessárias, flexibilizações na posição do parlamentar em relação a certos temas, decorrentes de constrangimentos a que são submetidos com vistas à manutenção do capital político acumulado, dentro e fora do parlamento. O objetivo deste trabalho foi pesquisar sobre a atuação das deputadas federais da 54ª legislatura na Câmara dos Deputados durante o mandato a partir dos pressupostos normativos das teorias feministas da representação política. Um desafio e tanto!

No primeiro capítulo foi analisada a relação entre representação política, gênero e democracia, tendo sido apresentado o conceito de representação segundo o modelo da teoria democrática liberal, a crítica a esse modelo e a contribuição da teoria política feminista para o conceito de representação, situando o debate da representação política das mulheres como inclusão e aperfeiçoamento da própria democracia.

No segundo capítulo foram apresentados os fatores e constrangimentos que influenciam o acesso aos cargos de representação nos espaços de poder, em especial no Parlamento: a política de cotas de gênero, o sistema eleitoral, os partidos políticos e o contexto cultural, em especial a socialização tradicional de gênero e processo eleitoral.

No terceiro capítulo foi apresentada uma visão panorâmica da trajetória da representação política das mulheres na Câmara dos Deputados, situando o quadro de sub-representação das mulheres brasileiras ao longo da história republicana, bem como traçado o perfil político e socioeconômico das deputadas eleitas para a 54ª legislatura, relacionando com os elementos apontados pela teoria política feminista como caracterizadores da dominação e exclusão das parlamentares nas práticas legislativas durante o exercício do mandato.

E, finalmente, no quarto capítulo, foram analisados os dados coletados acerca da atuação legislativa das deputadas durante a 54ª legislatura, tanto em relação à disputa por espaços de poder na estrutura da Câmara dos Deputados: Mesa Diretora, Colégio de Líderes, Frentes Parlamentares e Comissões; a atuação coletiva enquanto bancada feminina e, por fim a atuação individual das parlamentares através das proposições de leis, destacando os temas mais explorados.

Ao longo da pesquisa foi possível verificar que o argumento em defesa de maior representação política das mulheres articula três perspectivas a partir da premissa de existência de uma estreita relação entre democracia e inclusão política: a justiça implica o reconhecimento das diferenças e desigualdades entre os gêneros e o consequente estímulo à participação das mulheres nos processos político-decisórios; o conceito liberal de igualdade política é deficitário, porquanto não incorpora requisitos objetivos necessários para que homens e mulheres disputem processos eleitorais em condições de igualdade; e, por fim, que há uma relação estreita entre quem é o legislador e o conteúdo do que é legislado.

O conceito liberal de representação política, de priorizar direitos gerais e abstratos dos indivíduos, promovendo políticas para atender às necessidades e aos interesses de “todos os cidadãos” sem qualquer distinção é criticado por não reconhecer que igualdade formal não implica automaticamente em igualdade de fato e, se há desequilíbrio de poder entre os cidadãos e as demandas dos grupos estruturalmente sub-representados nas arenas decisórias, os direitos considerados universais podem consistir em reforçar as desigualdades e manter os privilégios para os grupos hegemônicos. Assim, a ampliação da participação das mulheres nos processos políticos é apontada como um meio de intensificar a democracia.

O debate em favor de políticas que visem ampliar a representação das mulheres nos espaços de poder, em especial no parlamento é articulado primordialmente através da discussão sobre a relação entre representação descritiva e representação substantiva.

Parte da ideia de que as pessoas tendem a conhecer melhor sobre seus próprios interesses e, portanto, seriam mais indicadas para reconhecê-los, articulá-los e proporem soluções, bem como porque elas tendem a dar mais ênfase aos seus próprios interesses, defendendo-os, assim, com mais veemência. No caso específico das mulheres, quatro argumentos são apresentados:

a) Simbólico: o aumento no número de mulheres em cargos legislativos teria uma função cultural, na medida que serviria como exemplo para outras mulheres seguirem a carreira política e contribuiria para mudar percepções estabelecidas sobre a competência política das mulheres, bem como o acréscimo de mulheres em posições legislativas favoreceria uma aproximação entre representantes e representados, na medida em que é mais provável que mulheres atuantes nos movimentos sociais busquem apoio nas mulheres parlamentares para suas demandas;

b) Justiça: o desequilíbrio na presença de mulheres e homens em cargos decisórios revela injustiça, na medida em que as primeiras compõem em média mais de 50% da população, mas são representadas politicamente em percentagens bem inferiores;

c) Política do desvelo: o aumento no número de mulheres nas esferas representativas seria um catalisador de mudanças, na medida em que as mulheres introduziriam novos comportamentos e valores, mais ética e honestidade;

d) Pluralismo democrático: a inclusão política das mulheres significa assegurar que membros de grupos sociais distintos participem dos processos político-decisórios, garantindo que diferentes opiniões e perspectivas, próprias de uma democracia pluralista, sejam ouvidas.

Embora os argumentos acima elencados não sejam consensuais na literatura, nesta dissertação há concordância com o argumento segundo o qual a inclusão de mais mulheres, enquanto grupo social, nos processos político-decisórios potencializam a democratização da agenda pública, e podem, a partir de suas experiências múltiplas, contribuir para colocar novos assuntos em pauta, propor abordagens de questões políticas a partir de diferentes ângulos, e fornecer soluções distintas para as questões em debate.

Apesar das controvérsias presentes no debate sobre representação especial de grupos, a tendência crescente é considerar que os espaços político-decisórios são mais representativos e responsivos quanto mais efetivos forem capazes de incorporar no seu processo deliberativo membros de diferentes grupos sociais. A inclusão de diferentes perspectivas no processo político-decisório potencializa a construção de políticas que melhor atendam às necessidades e aos interesses de grupos diferentemente posicionados na estrutura social.

A análise dos dados demonstra que algumas hipóteses apontadas na literatura se comprovam: que as mulheres parlamentares encontram muitas dificuldades para ocupar os espaços de poder, majoritariamente ocupados por homens; que a organização como bancada feminina, com afiliação exclusivamente de mulheres, aumenta tanto a capacidade das legisladoras de colaborar com base em sua identidade de gênero compartilhada quanto mais status e prestígio, em especial quando ocorre o reconhecimento legislativo oficial, como foi o caso do Brasil; e que as mulheres legisladoras, em especial quando atuaram individualmente, tenderam a confirmar as

visões já incorporadas pelos agentes (homens e mulheres) em relação às hierarquias de gênero, apresentando proposições voltadas às áreas tidas como afeitas às mulheres.

Também foi possível verificar que a atuação das deputadas se mostrou mais feminista quando atuou coletivamente através da bancada feminina, pois conseguiu ampliar o debate tanto em relação aos temas, a exemplo da campanha “Mulher tome partido”, na qual se debateu a necessidade de inclusão das mulheres nos partidos políticos, quanto trouxe, finalmente, a violência doméstica para a pauta da agenda pública do Congresso.

Quando a análise se voltou para atuação individual, a conclusão é que existem dificuldades que são próprias do sistema institucional brasileiro e que, por conseguinte, atinge a todos os parlamentares: preponderância do Executivo nas questões de formulações de políticas públicas e dos partidos nas definições de pautas são as principais. Nesta toada, os parlamentares terminam aproveitando o espaço de que dispõem para apresentar proposições que satisfaçam às suas bases eleitorais, prioritariamente, daí a preponderância de temas sociais, tanto na atuação de deputados quanto de deputadas.

Como conclusão, pode-se afirmar que, ainda que com debilidades advindas da condição de sub-representação, verificou-se o exercício de uma representação substantiva dos interesses das mulheres pelas deputadas da 54ª legislatura, especialmente através da atuação coletiva enquanto bancada, devendo ser ressaltada a capacidade política demonstrada pelas mulheres em conseguir a estrutura política e material decorrentes da criação da Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sergio Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 1, n. 1, p. 5-38, 1988.

ALMEIDA, Débora Rezende de. A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil. **Rev bras ciênc soc.**, v. 28, n. 82, p. 45-66, 2013.

ÁLVARES, Maria Luzia Miranda. **Mulheres na Competição Eleitoral: Seleção de Candidaturas e o Padrão de Carreira Política no Brasil**. 2004. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, IUPERJ, Rio de Janeiro, 2004.

ALVES, Branca Moreira. **Ideologia e feminismo: a luta pelo voto no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1980.

ALVES, José Eustáquio Diniz. Diferenças sociais e de gênero nas intenções de voto para presidente em 2010. In: ALVES, José Eustáquio Diniz; PINTO, Céli Regina Jardim; JORDÃO, Fátima (Org.). **Mulheres nas eleições 2010**. São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012. p. 21-46.

ARAÚJO, Clara. As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais. **Dados**, v. 44, n. 1, p. 155-194, 2001.

ARAÚJO, Clara. As mulheres e o poder político. Desafios para a democracia nas próximas décadas. In: BARSTED, Leila Linhares; PITANGUY, Jacqueline (Org.). **O progresso das mulheres no Brasil 2003-2010**. Rio de Janeiro: CEPIA; Brasília: ONU Mulheres, 2011. p. 90-136

ARAÚJO, Clara. **Cidadania incompleta: o impacto da lei de cotas sobre a representação política das mulheres no Brasil**. 1999. Tese (Doutorado em Ciência Política) –Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1999.

ARAÚJO, Clara. Gênero e acesso ao poder legislativo no Brasil: as cotas entre as instituições e a cultura. **Rev Bras Ciênc Polít.**, v. 1, n. 2, p. 23-59, 2009.

ARAÚJO, Clara. Mulheres e representação política: a experiência das cotas no Brasil. **Rev Estud Fem.**, v. 6, n. 1, p. 71-90, 1998.

ARAÚJO, Clara. Valores e desigualdade de gênero: mediações entre participação política e representação democrática. **Civitas**, v. 16, n. 2, p.36-61, 2016.

ARAÚJO, Clara; ALVES, José Eustáquio Diniz. Impactos de Indicadores Sociais e do Sistema Eleitoral sobre as Chances das Mulheres nas Eleições e suas Interações com as Cotas. **Dados**, v. 50, n. 3, p. 535-577, 2007.

ARAÚJO, Clara; BORGES, Doriam. Trajetórias políticas e chances eleitorais: analisando o “gênero” das candidaturas em 2010. **Ver Sociol Polit.**, v. 21, n. 46, p. 69-91, 2013.

AVELAR, Lúcia. **Mulheres na elite política brasileira**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer: Editora da Unesp, 2001.

BARBALHO; Elcione; PEREIRA, Dâmina. **Nota de Repúdio - Caso Mara Rúbia**. Brasília: Câmara dos deputados, 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/noticias/nota-de-repudio-caso-mara-rubia-1>. Acesso em: 10 jul. 2018.

BECKWITH, Karen; COWELL-MEYERS, Kimberly. Sheer Numbers: Critical Representation Thresholds and Women's Political Representation. **Persp Polit**, v. 5, n. 3, p. 553-565, 2007.

BLAY, Eva Alterman. Um Caminho ainda em Construção: a Igualdade de Oportunidades para as Mulheres. **Rev USP**, v. 1, n. 49, p. 82-97, 2001.

BOHN, Simone. Women and candidate quality in the elections for the Senate: Brazil and the United States in comparative perspective. **Braz political sci rer.**, v. 1, n. 2, p. 74 -107, 2007.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa; BOLOGNESI, Bruno. Dossiê recrutamento político e seleção de candidatos nas democracias contemporâneas. **Rev Sociol Polit.**, v. 21, n. 46, p. 5-9, 2013.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa; BOURDOUKAN, Adla. Partidos políticos no Brasil: organização partidária, competição eleitoral e financiamento público. **Perspectivas**, v. 35, p. 117-148, 2009.

BRASIL. Câmara dos deputados. **Bancada da Eleição de 2014 para Deputado Federal (Titulares)**. Brasília: Câmara dos deputados, 2014a. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/bancadas/bancada-na-eleicao>. Acesso em: 16 fev. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Procuradoria da Mulher Coordenação da Bancada Feminina. **Relatório de atividades**. Secretaria da mulher da câmara dos deputados (2013/2014). Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/arquivo-1/relatorio-de-atividades-da-secretaria-da-mulher-2013-2014>. Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno atualizado até a Resolução nº 54, de 2014**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014b. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados. Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL. Lei Ordinária nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm.

CAUL, Miki. Political Parties and the Adoption of Candidate Gender Quotas: A Cross-National Analysis. **J polit.**, v. 63, n. 4, p. 1214-29, 2001.

- CAUL, Miki. Women's representation in parliament: The Role of Political Parties. **Party Politics**, v. 5, n. 1, p. 79-98, 1999.
- CELIS, Karen. Substantive Representation of Women and the Impact of Descriptive Representation. Case: the Belgian Lower House 1900-1979. **J women politics polic**, v. 28, n. 2, p. 85-114, 2006.
- CELIS, Karen. Studying women's substantive representation in legislatures: When representative acts, contexts and women's interests become important. **J Repr Dem**, 44, n. 2, p. 111-124, 2008.
- CELIS, Karen *et al.* Rethinking Women's Substantive Representation. **Representation**, v. 44, n. 2, p. 99-110, 2008.
- CINTRA, Antônio Octavio; LACOMBE, Marcelo Barroso. A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 3. ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer-Stiftung; São Paulo: UNESP, 2007, p. 143-182.
- CHANEY, Paul. Critical Mass, Deliberation and the Substantive Representation of Women: Evidence from the UK's Devolution Programme. **Polit stud.**, v. 54, p. 691-714, 2006.
- CHILDS, Sarah; KROOK, Mona Lena. Analysing Women's Substantive Representation: From Critical Mass to Critical Actors. **Gov. Opposit.**, v. 44, n.2, p. 125-145, 2009.
- CHILDS, Sarah; KROOK, Mona Lena. Critical Mass Theory and Women's Political Representation. **Polit stud.**, v. 56, n. 3, p. 725-736, 2008.
- DAHLERUP, Drude. Electoral gender quotas: between equality of opportunity and equality of result. **Representation**, v. 43, n. 2, p. 73-92, 2007.
- DAHLERUP, Drude. From a small to a large minority: Women in Skandinavian politics. **Scand Polit Stud**, v. 11, n. 4, p. 275-298, 1988.
- DAHLERUP, Drude. Increasing women's political representation: New trends in gender quotas. In: BALLINGTON, Julie; KARAM, Azza. **Women in parliament: Beyond numbers**. 2. ed. Stockholm: International IDEA, 2005. p. 141-153.
- DUVERGER, Maurice. **La Participation des Femmes à la Vie Politique**. Paris: ONU, 1995.
- FEITOSA, Fernanda. A participação política das mulheres nas eleições 2010: panorama geral de candidatas e eleitos. In: ALVES; José Eustáquio Diniz; PINTO, Céli Regina Jardim; JORDÃO, Fátima (Org.). **Mulheres nas eleições 2010**. São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012. p. 139-166.
- FERNANDES, Luis. Muito barulho por nada? O realinhamento político-ideológico nas eleições de 1994. **Dados**, v. 38, n. 1, p. 107-144, 1995.

- FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; CHEIBUB, José Antonio; LIMONGI, Fernando. Partidos Políticos e Governadores como Determinantes do Comportamento Legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. **Dados**, v. 52, n. 2, p. 263-299, 2009.
- FONTES, Angela Mesquita.; COSTA, Delaine Martins. **Participação feminina na construção da Democracia**: um levantamento do resultado das eleições municipais (1992 a 2000) e estaduais (1994 a 2002). Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2003. Disponível em: <http://www.ibam.org.br>. Acesso em: 10 fev. 2013.
- FOX, Richard; LAWLESS, Jennifer. Entrando na arena? Gênero e a decisão de concorrer a um cargo eletivo. **Rev Bras Ciênc Polít**, v. 1, n. 8, p. 129-163, 2012.
- FRANCESCHET, Susan; PISCOPO, Jennifer. Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina. **Polit Gend.**, v. 4, n. 1, p. 393-425, 2007.
- FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, Jessé (Org.). **Democracia hoje**: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: UNB, 2001. p. 246-282.
- FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era 'pós-socialista. **Cad Camp**, v. 15, n. 14-15, p. 231-239, 2006.
- FRASER, Nancy. O feminismo, o capitalismo e a astúcia da história. **Mediações**, v. 14, n.2, p. 11-33, 2009.
- FRASER, Nancy. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. **Lua Nova**, n. 77, p. 11-39, 2009.
- FRASER, Nancy. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. **Social Text**, n. 25, p. 56-80, 1990.
- HALL, Peter; SOSKICE, David. **Varieties of capitalism**: The institutional foundations of comparative advantage. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- HIRST, Paul. **A democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993
- HOBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos**: o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HTUN, Mala. Is Gender Like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups. **Persp Polit**, v. 2, n. 3, p. 439-58, 2004.
- HTUN, Mala. Mujeres y poder político em Latinoamérica. In: MENDEZ-MONTALVO, Myriam; BALLINGTON, Julie (Org.). **Mujeres em el Parlamento**.

Mas allá de los números. Stockholm: Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002. p. 19-44

HTUN, Mala; JONES, Mark. Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Gender and Women's Leadership in Latin America. *In*: CRASKE, Nikki; MOLYNEUX, Maxine (Ed.). **Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America**. New York: Palgrave, 2002. p. 32–50

HTUN, Mala; POWER, Timothy. Gender Parties, and Support for Equal Rights in the Brazilian Congress. **Latin Amer polit societ.**, v. 48, n. 4, p. 83-104, 2006.

HTUN, Mala. **Women, Political Parties and Electoral Systems in Latin America. Women in Parliament: Beyond Numbers A Revised Edition**. Stockholm, Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005. Disponível em: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/women-in-parliament-beyond-numbers-a-revised-edition.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2018.

IBGE. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm> Acesso em 03 mai. 2018.

INGLEHART, Ronald; NORRIS, Pippa; WELZEL, Christian. **Gender. Equality and Democracy**. Michigan: University of Michigan Ann Arbor, 2004. Disponível em: http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/tpb_ma_6187.pdf. Acesso em: 28 nov. 2015.

JENSON, Jane. Extending the Boundaries of Citizenship: Women's Movements of Western Europe. *In*: BASU, Amrita (Ed.). **The Challenge of Local Feminisms**. Boulder, CO: Westview, 1995, p. 405-434

KANTER, Rosabeth Moss. Some effects of proportions on group life. **Amer J Soc**, v. 82, n. 5, p. 965–990, 1977.

KROOK, Mona Lena. **Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide**. Reino Unido: Oxford University Press, 2004

LAVALLE, Adrian Gurza; ARAUJO, Cicero. O debate sobre a representação política no Brasil: nota introdutória. **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, p. 9-12, 2008.

LIJPHART, Arend. **Electoral systems and party systems: a study of twenty-seven democracies, 1945-1990**. Reino Unido: Oxford: Oxford University Press, 1994.

LIJPHART, Arend. **Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries**. Oxford: Yale University Press, 2012.

LIMONGI, Fernando. Estudos legislativos. *In*: MARTINS, Carlos Benedito (Coord.). **Ciência Política**. São Paulo: Anpocs, 2010. p. 163-189

LOVENDUSKI, Joni. Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o Congresso brasileiro. **Rev. Sociol. Poli.**, v. 20, p. 115-134, 2003.

LOVENDUSKI, Joni. Sex, Gender and British Politics. *In*: LOVENDUSKI, Joni; NORRIS, Pippa (Ed.). **Women and Politics**. Oxford: Oxford University, 1996. p. 1-16

LOVENDUSKI, Joni. The Dynamics of Gender and Party Politics. *In*: LOVENDUSKI, Joni. NORRIS, Pippa (Ed.). **Gender and Party Politics**. London: Sage, 1993. p. 1-15

LOUREIRO, Maria Rita. Interpretações contemporâneas da representação. **Rev Bras Ciênc Polít.**, v. 1, n. 1, p. 63-93, 2009.

MACHADO, Gustavo Silveira. **Projetos de Lei sobre abortos em tramitação na câmara dos deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema19/H-Coord_Legislativa-Setex-Internet-2007_10892.pdf. Acesso em: 23 ago. 2018.

MACKINNON, Catharine. **Feminism Unmodified: Discourses on Life and Law**. Cambridge: Harvard University Press, 1987. Disponível em: <https://www.feministes-radicales.org/wp-content/uploads/2010/11/Catharine-MacKinnon-Feminism-Unmodified.-Discourses-on-life-and-law.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018.

MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparada. **Nov Est Cebrap**, v. 29, p. 34-58, 1991.

MANIN, Bernard. **Modern Representative Government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. Eleições e representação. **Lua Nova**, n. 67, p. 105-37, 1999.

MANO, Maira. **Legislar sobre “mulheres”**: relações de poder na Câmara Federal. 2015. 341f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2015.

MANSBRIDGE, Jane. **Feminism and Democracy in Anne Phillips, Feminism and politics**. Oxford-New York: Oxford University Press, 1998.

MANSBRIDGE, Jane. Quota Problems: Combating the Dangers of Essentialism. **Polit Gender.**, v. 1, n. 4, p. 622–38, 2005.

MANSBRIDGE, Jane. Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent "yes". **J Polit.**, v. 61, n. 3, p. 628-57, 1999.

MARQUES, Danusa; MESQUITA, Mariana. Representação política e gênero no Brasil – um balanço. *In*: 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP. AT Gênero, Democracia e Políticas Públicas. **Anais [...]**. Belo Horizonte, 2016. p.1-23

MASSIMO, Lucas. Como se explica o neoliberalismo no Brasil? Uma análise crítica dos artigos publicados na revista Dados. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 47, p. 133-153, set. 2013

MATLAND, Richard. Estrategias para ampliar la participación femenina en el Parlamento. El proceso de selección de candidatos legislativos y los sistemas electorales. *In*: MONTALVO, Myriam Méndez; BALLINGTON, Julie (Ed.). **Mujeres en el Parlamento**. Más allá de los números. Estocolmo: IDEA, 2002. p. 111-134

MATEO-DIAZ, Mercedes. Are Women in Parliament Representing Women? From Descriptive to Substantive Representation ... And Back Again? *sophia* n• 32. 2002
Em busca da Panacéia para igualdade duradoura: sobre a arte de combinar soluções rápidas e medidas estruturais para aumentar a presença das mulheres no Parlamento. *In*: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lúcio. **Reforma política**: Lições da década recente. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 71-110.

MATEO-DIAZ, Mercedes As cotas fazem diferença? Ações positivas no parlamento Belga. **Opinião Públ**, v. 9, n. 1, p. 68-97, 2003.

MATOS, Marlise. **Paradoxos da incompletude da cidadania política das mulheres: novos horizontes para 2010**. Belo Horizonte: Portal Opinião Pública, 2009. Disponível em: <http://opiniaopublica.ufmg.br/biblioteca/marlise.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2015.

MENEGUELLO, Rachel. **Partidos políticos**. Dicionário de Políticas Públicas. São Paulo: Fundap, 2011.

MENEGUELLO, Rachel. **Sistemas Partidários**. Dicionário de Políticas Públicas. São Paulo: Fundap, 2011.

MESSEMBERG, Débora. Continuidades Patrimonialistas no Modelo Sócio-Político Brasileiro. *In*: FAUSTO, Ayrton; SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **Diálogos sobre a Pátria Grande**. Brasília: Flacso-Brasil, IBRI, Abaré, 2004. p. 16-38

MESSEMBERG, Débora. A elite parlamentar brasileira: um recorte sociocultural. **Rer Sociol Polit.**, v.16, n. 30, p. 17-28, 2008.

MIGUEL, Luís Felipe. Autonomia, paternalismo e dominação na formação das preferências. **Opin. Pública**, v. 21, n. 3, p. 601-25, 2015.

MIGUEL, Luís Felipe. **Democracia e representação**: territórios em disputa. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

MIGUEL, Luís Felipe. Representação política em 3-d: Elementos para uma teoria ampliada da representação política. **RBCS**, v. 18, n. 51, p. 1-19, 2003.

MIGUEL, Luís Felipe. Teoria política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação. **Rev Bras Ci Soc.**, v. 15, n.44, p.91-102, 2000.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. **Feminismo e Política**: uma introdução. São Paulo: Boitempo, 2014.

MIGUEL, Luís Felipe; BIROLI, Flávia. **Mídia e representação política feminina**: hipóteses de pesquisa. **Opin. Pública**, v. 15, n. 1, p. 55-81, 2009.

- MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. **O feminismo e a refundação da teoria política**. Vinhedo, SP: Editora Horizonte, 2012.
- MIGUEL, Luís Felipe; FEITOSA, Fernanda. O gênero do discurso parlamentar: mulheres e homens na tribuna da câmara dos deputados. **Dados**, v. 52, n. 1, p. 201-221, 2009.
- MIGUEL, Luís Felipe; MARQUES, Danusa; MACHADO, Carlos. Capital Familiar e Carreira Política no Brasil: Gênero, Partido e Região nas Trajetórias para a Câmara dos Deputados. **Dados**, v. 58, n. 3, p. 721-747, 2015.
- MIGUEL, Luís Felipe; QUEIROZ, Cristina Monteiro. Diferenças regionais e o êxito relativo de mulheres em Eleições Municipais no Brasil. **Rev est Femin.**, v. 14, n. 2, p. 363-385, 2006.
- MOISÉS, José Álvaro e SANCHEZ, Beatriz. Representação política das mulheres e Qualidade da Democracia: o caso do Brasil. In: MOISÉS, José Álvaro (Org.). **O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2014. p. 89-115
- NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas eleitorais**. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: FGV, 2004
- NORRIS, Pippa. Comparing Legislative Recruitment. In: LOVENDUSKI, Joni; NORRIS, Pippa (Ed.). **Gender and Party Politics**. London: Sage, 1993. p. 309-330
- NORRIS, Pippa. **Electoral engineering: voting rules and political behavior**. Cambridge: University Press, 2004.
- NORRIS, Pippa. Recrutamento Político. **Rev sociol polit.**, v.21, n. 46, p. 11-32, 2013.
- NORRIS, Pippa. The impact of electoral reform on women's representation. **Acta Política**, v. 41, n. 2, p. 197-213, 2006.
- NORRIS, Pippa. Women Politicians: Transforming Westminster? **Parl Affairs**, v. 49, n. 1, p. 89-102, 1996.
- NORRIS, Pippa; LOVENDUSKI, Joni. Political Recruitment. Gender, Race and Class in the British Parliament. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- NORRIS, Pippa; LOVENDUSKI, Joni. Westminster Women: The Politics of Presence. **Political Studies**, v. 51, n. 1, p. 84-102, 2003.
- NORRIS, Pippa; INGLEHART, Ronald. **Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change Around the World**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003
- OKIN, Susan Moller. Gênero, o público e o privado. **Est Feministas**, v. 16, n. 2, p. 440-52, 2008

ORGANIZACION INTERNACIONAL DO TRABALHO. 2004. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/lang--es/index.htm>. Acesso em: 4 jun. 2018.

PATEMAN, Carole. **O Contrato Sexual**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993.

PATEMAN, Carole. **The Disorder of Women**. Stanford: Stanford University, 1989.

PATEMAN, Carole. **The sexual contract**. Cambridge/California: Polity Press/ Stanford University Press, 1988.

PATI, Anuradha. **Development Paradigms, Feminist Perspectives and Commons: A Theoretical Intersection**. Bali, Indonesia: IASCP, 2006. Disponível em: https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/788/Pati_Anuradha.pdf?sequence=1. Acesso em: 28 nov. 2015.

PEET, Richard.; HARTWICK, Elaine. **Theories of development: contentions, arguments, alternatives**/Richard Peet, Elaine Hartwick. 2. ed. New York: Guilford Press, 2009.

PHILLIPS, Anne. Da desigualdade à diferença: um caso grave de deslocamento? **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, v. 2, p. 223-240, 2009.

PHILLIPS, Anne. De uma política de idéias a uma política de presença. **Rev Est femin**, v. 9, n. 1, p. 268-290, 2001.

PHILLIPS, Anne. Democracy and Representation: Or, Why Should It Matter Who Our Representatives Are? *In*: PHILLIPS, Anne (Ed.). **Feminism and Politics**. New York: Oxford University Press, 1998. p. 224–240

PHILLIPS, Anne. **Multiculturalism without Culture**. Nova Jersey: Princeton University Press, 2007.

PHILLIPS, Anne. O que há de errado com a democracia liberal. **Rev Bras Ciênc Polít.**, n. 6, p. 339-363, 2011.

PHILLIPS, Anne. **The politics of presence**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

PHILLIPS, Anne. **Which Equalities Matter?** Cambridge: Polity Press, 1999.

PINHEIRO, Luana Simões *et al.* **Mulheres e trabalho: breve análise do período 2004-2014**. Nota técnica n. 24. Brasília: IPEA, 2016.

PINTO, Céli Regina Jardim. Feminismo, história e poder. **Rev Sociol Polít.**, v. 18, n. 36, p. 15-23, jun. 2010.

PINTO, Céli Regina Jardim. **Uma história do feminismo no Brasil**. 1. ed. 1. reimp. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2007.

- PISCOPO, Jennifer. **Inclusive Institutions versus Feminist Advocacy: Women's Legislative Committees and Caucuses in Latin America**. Montreal, Canada: International Political Science Association Meeting, 2014.
- PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley: University of California Press, 1967.
- PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e idéias. **Lua Nova**, v. 67, n. 1, p. 15-47, 2006
- POWER, Timothy; ZUCCO JUNIOR, Cesar. Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990–2005: A Research Communication. **Latin Amer Resear Rev**, v. 44, n. 1, p. 218-246, 2009.
- RESENDE, Ciro Antônio da Silva. Representação de interesses na Câmara dos Deputados: estratégias, atores e agenda política. **Rev Bras Ciênc Polít.**, n. 23, p 217-258, 2017.
- RICD. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Brasília: RICD, 2017. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados. Acesso em: 25 jan. 2018.
- RODRIGUES VALERO, Luis Alfredo. **La representación substantiva de las mujeres em el Congreso colombiano de 1998 al 2012: una visión más allá del número total de legisladoras**. Columbia: Universidad de los Andes, 2013.
- SABINO, Maria Jordana Costa; LIMA, Patrícia Verônica Pinheiro Sales. Igualdade de gênero no exercício do poder. **Rev Estud Fem.**, v. 23, n. 3, p. 406-20, 2015.
- SACCHET, Teresa. Representação política, representação de grupos e política de cotas: perspectivas e contendas feministas. **Rev Estud Fem.**, v. 20, n. 2, p. 256, 2012.
- SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno Wilhelm. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. **Opinião Pública**, v. 18, n. 1, p. 177-197, 2012.
- SALGADO, Eneida Desiree; GUIMARÃES, Guilherme Athaides; MONTE-ALTO, Eric Vinicius Lopes Costa. Cotas de gênero na política: entre a história, as urnas e o parlamento. **Gêner Direit.**, v. 4, n. 3, p. 156-182, 2015. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/ged/index>>. Acesso em: 04 jul. 2018.
- SALMOND, Rob. Proportional Representation and Female Parliamentarians. **Leg Studs Quarterly**, v. 31, n. 2, p. 175-204, 2006.
- SANCHEZ, Beatriz. **Teoria política feminista e representação substantiva: uma análise da bancada feminina na Câmara dos Deputados**. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

SAWER, Marian. ‘When women support women...’ EMILY’s List and the substantive representation of women in Australia. *In: Representing Women in Parliament*. Austrália: Routledge, 2006. p. 125-141

SCHWINDT-BAYER, Leslie. La representación de las mujeres em las legislaturas de América Latina: Desafíos actuales y nueva sdirecciones. *Rev Urug Cienc Polít.*, v. 23, n. spe, p. 15-35, 2014.

SCHWINDT-BAYER, Leslie. **Political Power and Women’s Representation in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2010

SCHMIDT, Rita Terezinha. “Refutações ao feminismo: (des)compassos da cultura letrada brasileira”. *Rev Est Fem*, v. 14, n. 3, p. 765-799, 2006.

SCOTT, Joan. **Gender**: a useful category of historical analyses. Gender and the politics of history. New York, Columbia University Press. 1989.

SECRETARIA DA MULHER. **Relatório de Atividades 2013/2014**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/secretaria-da-mulher/o-que-e-a-secretaria-da-mulher>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

SPECK, Bruno Wilhelm; SACCHET, Teresa. Patrimônio, instrução e ocupação dos candidatos: uma análise das candidaturas de mulheres e homens nas eleições gerais de 2010 no Brasil. In: ALVES, José Eustáquio Diniz; PINTO, Céli Regina Jardim; JODÃO, Fátima (Org.). **Mulheres nas eleições 2010**. São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012. p. 167-206

SWERS, Michele. **The Difference Women Make**: The Policy Impact of Women in Congress. Chicago: University of Chicago Press, 2002.

SOW, Marilene Mendes. A participação feminina na construção de um parlamento democrático. Revista Eletrônica do Programa de Pós-graduação. *E-Legis*, v. 3, n. 5, p. 79-94, 2010.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas Eleitorais 2010**. Brasília: TSE, 2010. Disponível em: www.tse.gov.br. Acesso em: 16 fev. 2018.

URBINATI, Nadia. **Democracy Disfigured**: Opinion, Truth, and the People. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2014.

URBINATI, Nadia. **Representative democracy**: principles and genealogy. Chicago: The University of Chicago Press, 2006.

VARIKAS, Eleni. Refundar ou reacomodar a democracia? Reflexões críticas acerca da paridade entre os sexos. *Rev. Estud Fem.*, v. 4, n. 1, p. 65-94, 1996.

VAZ, Gislene de Almeida. **A participação da mulher na política Brasileira**: a lei de cotas. 2008. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, da Câmara dos Deputados, Brasília, 2008.

VENTURI, Gustavo; RECAMÁN, Marisol. **As mulheres brasileiras no início do século 21**. Brasília: Centro Feminista de Estudos e Assessoria, 2005. Disponível em: <www.cfemea.org.br>. Acesso em: 23 abr. 2011.

WÄNGNERUD, Lena. Testing the politics of presence. Women's representation in the Swedish riksdag. **Scand. Polit. Stud.**, v. 23, n. 1, p. 67-91, 2000.

WÄNGNERUD, Lena. Women in Parliaments: Descriptive and Substantive Representation. **Annual Rev Polit Scien.**, v. 12, p. 51-69, 2009.

WILLIAMS, Melissa. **Voice, Trust, and Memory**. The Failings of Liberal Representation. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1998.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2012 Atualização**: homicídio de mulheres no Brasil. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos, 2012.

YOUNG, Iris Marion. **Inclusion and Democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

YOUNG, Iris Marion. **Intersecting voices: dilemmas of gender, political philosophy, and policy**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1997.

YOUNG, Iris. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova**, v. 67, n. 1, p. 139-190, 2006.